

STRAFREFORM

Er der balance mellem stigningen i antallet af indsatte ift.
antal fængselsbetjente og fængselspladser?

Advokatsamfundet
27. november 2025

Forord

Den 25. juni indgik Regeringen, samt et bredt flertal af partier, en *Aftale om strafreform og kriminalforsorgens økonomi 2026-2030*. Med reformen ønsker aftalepartierne at skabe øget tryghed og retfærdighed i samfundet gennem hårdere straffe og forbedret kriminalitetsforebyggelse.

Reformen kommer på et tidspunkt, hvor kapaciteten i Kriminalforsorgen¹ allerede er udfordret. Belægningen i landets fængsler har i de seneste syv år oversteget en politisk aftalt maksimal belastning på 96%. Hertil er antallet af indsatte pr. fængselsbetjent steget fra 1,4 til 2,2 over en tiårig periode – sammenlignet med en politisk målsætning om 1,9 indsatte pr. fængselsbetjent.

Advokatsamfundet har på den baggrund bedt Copenhagen Economics undersøge, om der er en balance mellem stigningen i antallet af indsatte ift. antal fængselsbetjente og fængselspladser.

Fremskrivningen tager udgangspunkt i den nuværende belægning i fængslerne og indarbejder virkningen af Strafreformen via en flowmodel. Effekterne af de enkelte tiltag er skønnet på baggrund af officielle data og egne beregninger.

Rapporten giver et faktabaseret grundlag for at vurdere, hvordan situationen i landets fængsler påvirkes af reformen under forudsætning af, at alt andet er det samme som i dag. Rapporten forholder sig ikke til de politiske valg bag reformen.

Om Copenhagen Economics

Copenhagen Economics er Nordens førende samfundsøkonomiske konsulenthus. Vi blev grundlagt i 2000 og beskæftiger i dag mere end 90 medarbejdere fra vores kontorer i Bruxelles, København, Helsinki og Stockholm.

Vores eksperter yder uafhængig og effektiv rådgivning om bl.a. samfundsøkonomiske konsekvensvurderinger, regulering, konkurrencesager og international dispute support.



HENRIK BALLEBY OKHOLM

Managing Partner at Copenhagen Economics
hbo@copenhageneconomics.com

1) Kriminalforsorgen skiftede per 1. november 2025 navn til Danmarks Fængsler

Reformen sætter afsoningsvilkårene under pres, fordi den øger manglen på betjente og presser balancen mellem indsatte og pladser

Strafreformen vil føre til flere indsatte og øge presset på fængselsbetjentene, men fængselspladserne vil tilstrækkelig, hvis de planlagte udvidelser sker til tiden.

Strafreformen øger antallet af indsatte frem mod 2030

Antallet af indsatte forventes at stige med ca. 500 personer (23%) som følge af Strafreformen.¹ Stigningen i antal indsatte er beregnet ud fra reformens direkte effekter baseret på strafudmålingerne i 2024. Beregningerne forudsætter, at kriminalitetsniveauet ikke ændres i de kommende år.

Der mangler fængselsbetjente, hvis bemanningen skal kunne håndtere stigningen i antal indsatte

I dag er der 2.186 indsatte og ca. 2,2 indsatte pr. betjent i de danske åbne og lukkede fængsler.² Skulle den politiske målsætning på 1,9 indsatte pr. betjent være opfyldt, ville det kræve at antallet af indsatte var lavere og lå på omkring 1.850. Antal indsatte pr. betjent forventes at stige til 2,5 frem mod 2030, hvis der ikke ansættes flere fængselsbetjente. Udviklingen afspejler en vedvarende underbemanning i fængslerne. Der vil mangle 250-300 betjente i 2030, hvis tiltagene i Strafreformen ikke får vendt udviklingen. Det nylige lønløft i 2024 og 2025 forventes ikke at kunne lukke gabet, da det indtil videre ikke har ledt til et stigende antal betjente.

Pladssituationen er hårfin og balancerer kun hvis alt går som planlagt

I 2025 er belægningen i fængslerne på 103%. Det betyder, at belastningen i dag er højere end den politisk aftalt belastning på 96%. De planlagte udvidelser af den nuværende fængselskapacitet tilføjer ca. 800 pladser frem mod 2030 og udvidelserne overstiger den forventede stigning i antal indsatte. Det medfører, at belægningsprocenten sænkes fra 103% til 92% i 2030. Dette er dog under forudsætning af, at udbygningen sker som planlagt, og at kriminaliteten ikke stiger. Risikoen er, at forsinkede byggerier kombineret med en fortsat stigning i kriminaliteten kan medføre, at kapaciteten i sidste ende bliver utilstrækkelig.

1) En del af stigningen kan henføres til et stigende antal indsatte, der fremadrettet afsoner på livstid, uagtet virkningen af reformen. Det skyldes, at det nuværende antal livstidsdomme ligger højere end det historiske antal. Sammenlignet med tidligere vil der derfor være et større antal indsatte, der afsoner på livstid. 2) Dækker 1. kvartal 2025.

1

**250–300
fængselsbetjente
mangler i 2030**

for at sikre tilstrækkelig
personalekapacitet

2

103% belægning i 2025,

men reformen kan bringe
kapacitetsudnyttelsen

ned til 92% i 2030

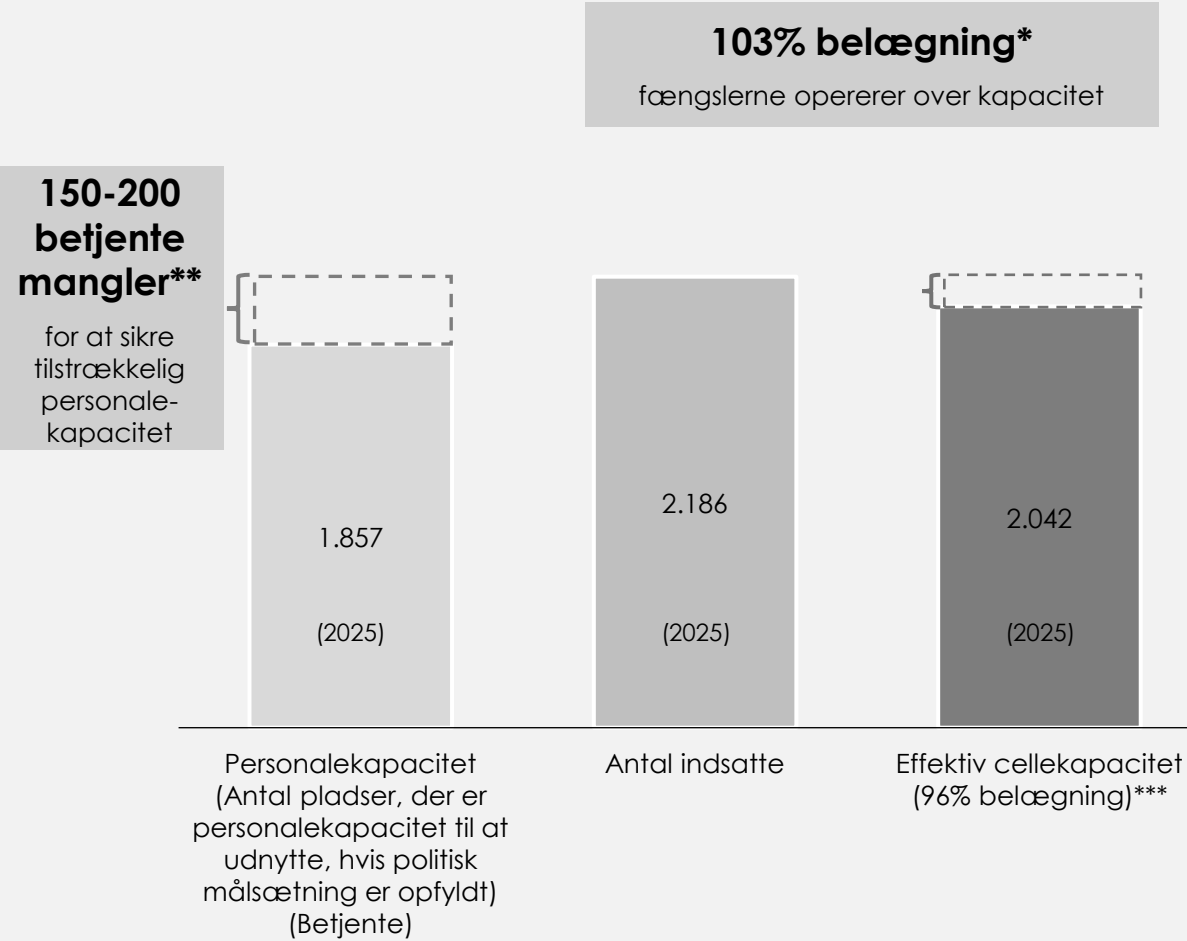
hvis alt går som planlagt

Der mangler 250-300 betjente i 2030 – der er dog cellepladser nok, modsat i dag hvor fængsler opererer over kapacitet med 103% belægning

Personalemangel peger på et presserende behov for handling

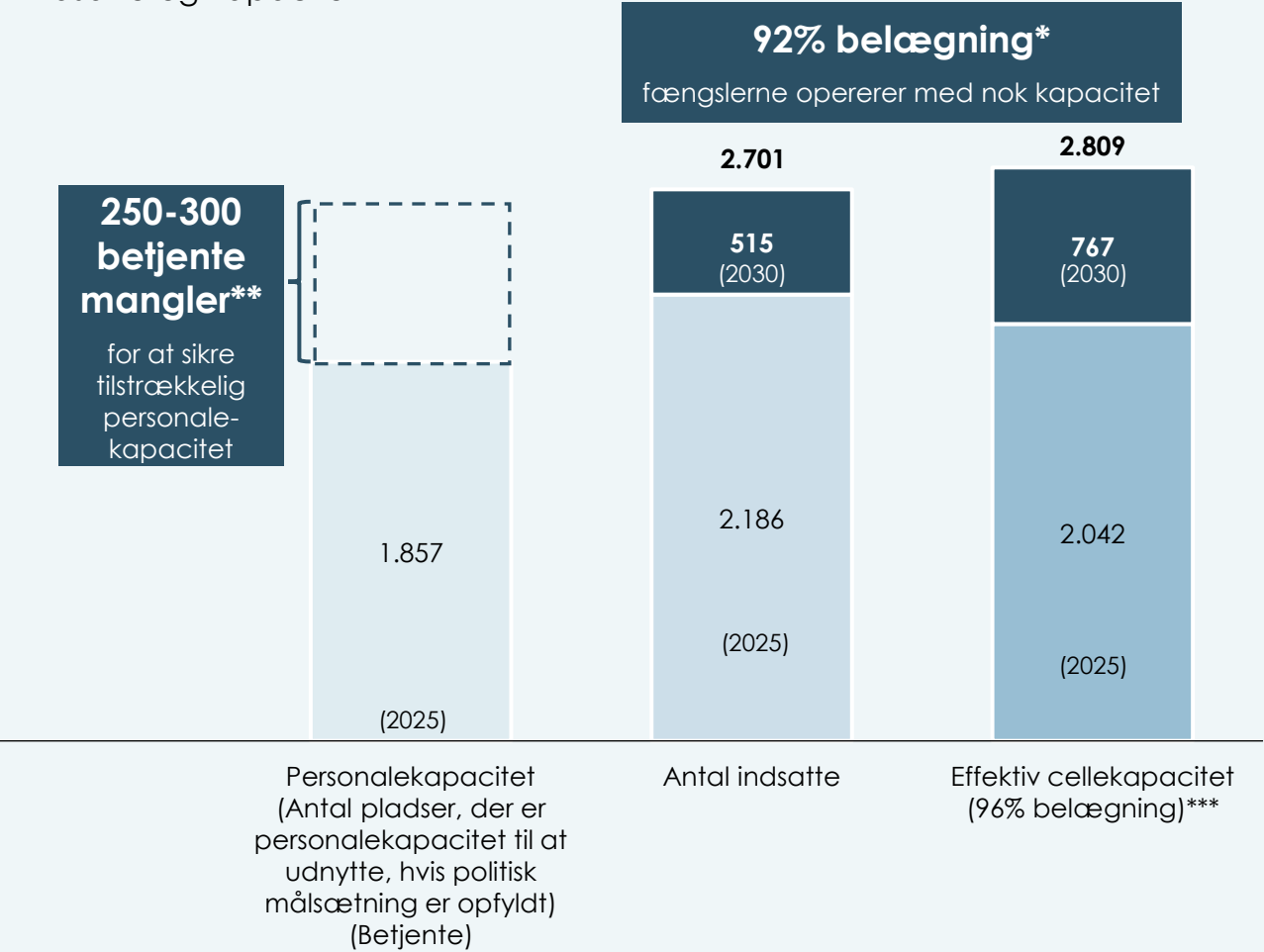
Nuværende situation i 2025

Indsatte og kapacitet



Skønnede virkninger af Strafreformen i 2030

Indsatte og kapacitet



Note: (*) Belægningen beregnes ud fra antal indsatte og faktisk cellekapacitet med en belægningsprocent på 100%. Konkret beregnes det ved *antal indsatte / faktisk cellekapacitet*. I 2030 fx som $2.701 / (2.809 / 96\%) = 92\%$. (**) Betjentmanglen er beregnet i forhold til målsætningen om 1,9 indsatte per betjent. Betjentmanglen i 2030 tager højde for, at 300 indsatte afsoner i Kosovo, hvilket reducerer manglen på antal fængselsbetjente. (***) Antal effektive pladser viser, hvor mange indsatte, der kan være ved en belægningsprocent på 96%. Det viser altså 96% af den faktiske cellekapacitet.

Kilde: Copenhagen Economics

Rapportens fokus er på forholdene i de åbne og lukkede fængsler

Analysen vurderer, hvordan Strafreformen påvirker forholdene i de åbne og lukkede fængsler frem mod 2030. Vi fokuserer på fire ud af reformens seks temaer, fordi det primært er disse, der ændrer balancen mellem indsatte, pladser og fængselsbetjente.

- *Aftale om straffereform og kriminalforsorgens økonomi 2026-2030* blev indgået den 25. juni af Regeringen og et bredt flertal af Folketingets partier. Den har til formål at skabe øget tryghed og retfærdighed gennem hårdere straffe og bedre kriminalitetsforebyggelse fordelt på seks temaer, se Tabel 1.
- Tema 3 om forebyggelse og tema 5 om fængselsbetjente er ikke medtaget i denne analyse. Deres potentielle effekter er indirekte, usikre og ikke specificeret i en grad der gør, at vi kan foretage et skøn over effekterne.
- Tema 6 er ligeledes ikke medtaget i denne analyse, da den vedrører arrestpladser, hvor et af tiltagene reducerer behovet for arrestpladser via øget brug af fodlænke. Forslagets omfang er dog uspecificeret.
- Tidsperioden for analysen er 2026–2030, hvor virkningen af strafskærpelser gradvist træder i kraft, og hvor der er afsat finansiering. Tiltag efter 2030, herunder etablering af to nye fængsler, er endnu ikke finansieret og indgår derfor ikke i analysen.
- Analysen bygger på tilgængelige data fra Danmarks Statistik, Danmarks Kriminalforsorgen og andre kilder. På flere områder har vi måttet lave beregningsantagelser, fordi det offentlige datagrundlag er mere aggregeret end de konkrete tiltag i reformen. De økonomiske skøn er derfor behæftet med usikkerhed, men vurderes at være retvisende.
- I de efterfølgende sider gennemgås analysens resultater, mens appendiks gennemgår beregningstilgang, datakilder og antagelser.

Tabel 1. Fire tiltag påvirker forholdene i de åben og lukkede fængsler

Temaer i Strafreformen	Påvirker det balancen mellem indsatte, pladser og fængselsbetjente i de åbne og lukke fængsler?*
Tema 1: Markant hårdere straffe for navnlig personfarlig kriminalitet og bedre hånd om ofrene	Ja. Påvirker direkte det fremtidige kapacitetsbehov og indirekte omkostningsniveauet gennem længere straffe, som øger antallet af påkrævede fængselspladser.
Tema 2: Klogere alternativer til frihedsstraf	Ja. Påvirker direkte det fremtidige kapacitetsbehov, og indirekte omkostningsniveauet, da alternativer til fængselsstraf mindsker behovet for fængselspladser.
Tema 3: Bedre kriminalitetsforebyggelse	Ja, indirekte. Hvis tiltagene virker, kan det føre til færre indsatte, fordi der bliver begået mindre kriminalitet. Effekten er dog usikker, og ændringerne vil sandsynligvis være små frem mod 2030, fordi det tager nogle år før eventuelle effekter påvirker antal indsatte.
Tema 4: Markant udvidelse af den bygningsmæssige kapacitet	Ja. Temaet er omhandler den aftale udvidelse af antal pladser i landets fængsler til at kunne håndtere et stigende antal indsatte som følge af tiltagene i Tema 1 og 2.
Tema 5: Mere uniformeret personale og bedre arbejdsvilkår	Ja, indirekte. Tiltagene har som mål at øge antallet af fængselsbetjente. Tiltagene er dog ikke tilstrækkeligt specificeret til, at vi foretage et skøn over, hvor stor effekten reelt bliver.
Tema 6: Varetægtsfængsling med omtanke	Nej. Påvirker ikke antallet af åbne og lukkede fængselspladser. Et af tiltagene reducerer dog behovet for arrestpladser via øget brug af fodlænke. Forslagets omfang er dog uspecificeret.

Boks 1. Politiske målsætninger for forholdene i landets fængsler

Fra politisk side har man tidligere fastsat målsætninger for forholdene i landets fængsler ift. antal indsatte, antal fængselsbetjente og antal pladser.

Politisk målsætning om 1,6 indsatte pr. betjent blev justeret til 1,9 indsatte pr. betjent

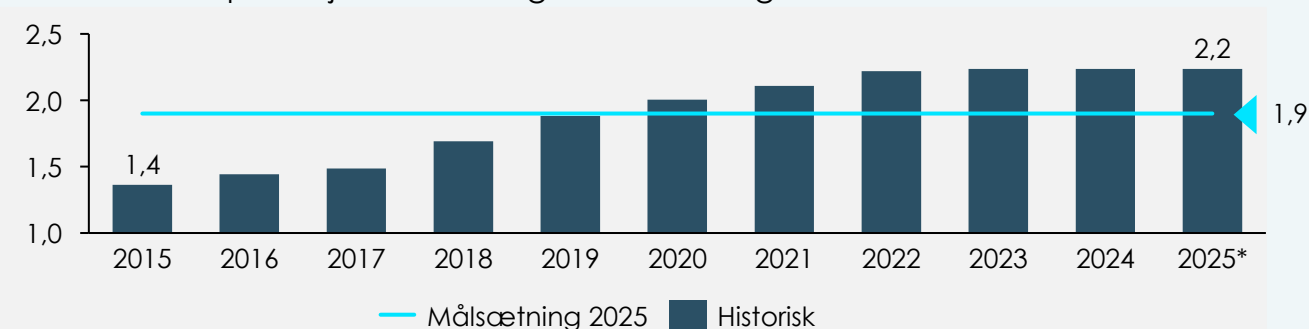
- I 2021 var der en indirekte politisk målsætning om 1,6 indsatte pr. fængselsbetjent.¹ Det følger af flerårsaftale fra 2017, hvor det var et politisk mål at øge bemanningen med 250 fængselsbetjente frem til 2021, hvilket ville sige 2.600 betjente sammenholdt med 4.170 indsatte i landets fængsler (åbne, lukkede og arresthuse).
- Målsætningen blev dog ikke indfriet, da antallet af fængselsbetjente fortsatte med at falde frem til 2022, hvorefter antallet har stabiliseret sig lige under 1.900.
- I flerårsaftalen i december 2021 blev det aftalt at tilføre 300 betjente frem til 2025, svarende til 2.250 betjente. Med 4.200 indsatte i 2025 kan det tolkes som en politisk målsætning på 1,9 indsatte pr. betjent. Der er ikke fremlagt en begrundelse for, hvorfor målsætningen blev reduceret.

Belægningsprocenten på 96% er afgørende

- Fra politisk side er det aftalt, at man maksimalt må belaste 96% af fængslernes kapacitet. Det skyldes, at der løbende er pladser, som er ude af brug og derfor ikke kan benyttes.
- Belægningsmålsætningen på 96% er dog ikke opfyldt siden 2017. I 1. kvartal 2025 lå belægningsprocent på 103%.
- Når belægningsprocenten overstiger 100%, betyder det, at der i nogle celler sidder flere indsatte end hvad cellerne er beregnet til og/eller fællesfaciliteter på udvalgte matrikler er inddraget. Givet målsætningen ovenfor, kan dette ske allerede ved en belægningsprocent på 96%, hvis en andel af cellerne altid er midlertidigt er ude af drift.

Figur 2. Der er en politisk målsætning om 1,9 indsatte pr. betjent

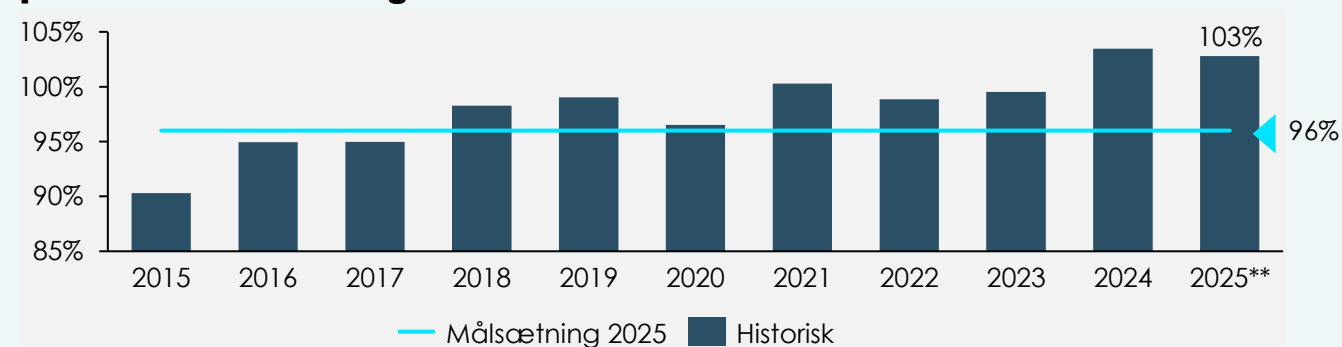
Antal indsatte pr. betjent i åbne og lukkede fængsler



Note: (*) 2025 er 1.kvartal, hvor antal betjente er approksimeret ved årsgennemsnittet for 2024 tillagt nettotilgange af betjente i 2024 og 1. kvartal 2025.

Kilde: Copenhagen Economics pba. [Kriminalforsorgen \(2024\)](#) og [Kriminalforsorgen \(2025\)](#)

Figur 3. Det er aftalt politisk, at der maksimalt må være en belægning* på 96% i landets fængsler



Note: (*) Belægningsprocenten = belægning i alt / kapacitet for åbne og lukkede fængsler. (**) Omfatter 1. kvartal 2025

Kilde: Copenhagen Economics pba. statistikberetninger og ikke-offentlige data fra [Kriminalforsorgen](#)

1) Den politiske målsætning vedrører indsatte pr. årsværk, hvor ét årsværk svarer til én betjent.

Antallet af indsatte stiger til 2.700 frem mod 2030

Strafreformen øger antallet af indsatte med 500 personer

Fra 2026 og frem mod 2030 stiger antallet af indsatte i de åbne og lukkede fængsler med 500 indsatte som følge af Strafreformen. Nettostigningen afspejler en stigning i antal indsatte grundet skærpede straffe, der delvist modgås af øget brug af fodlænke som alternativ frihedsstraf (se nedenfor). Stigningen begynder i januar 2026 og fortsætter frem mod 2028. Fra 2028 og frem er stigningen forholdsvis begrænset, se Figur 4.

Det samlede antal indsatte i de åbne og lukkede fængsler vil derfor stige fra lige under 2.200 indsatte i 2025 til omkring 2.700 indsatte ved udgangen af 2030, se Figur 5.

Skærpede straffe øger antal indsatte med 680 indsatte

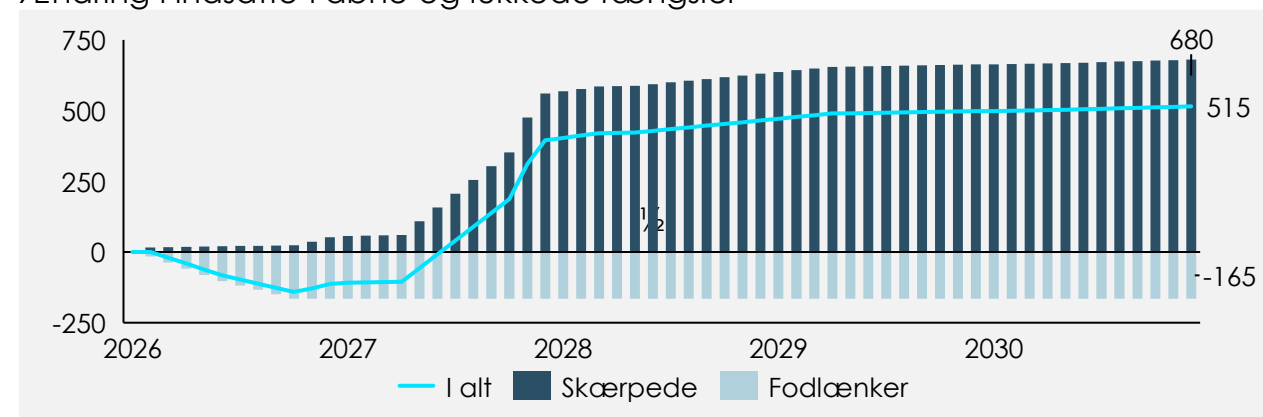
- Den største effekt på antal indsatte kommer fra strafskærpelser for særlig alvorlig vold samt flere ændrede regler for prøveløsladelse for livstidsdømte, mens strafskærpelsen for simpel vold har en mere begrænset virkning (se appendiks 5)
- Virkningen af skærpelserne indtræder gradvist, da de rammer ved afslutningen af straffene for nytilkomne dømte. Der går derfor et stykke tid fra, hvornår de hårdere straffe juridisk træder i kraft, til vi ser effekten på antallet af indsatte.

Frihedsstraffe reducerer antal indsatte med 165 indsatte

- Øget brug af fodlænker mindsker antallet af indskrivninger (front-door) og fremskynder udslusning for både nye og eksisterende indsatte (back-door). Det øger antallet af dømte, der afsoner med fodlænke, og reducerer samtidig antallet af dømte, der afsoner i åbne og lukkede fængsler.
- Effekten afhænger af, om implementeringen gennemføres fuldt ud fra januar 2026. Hvis de nødvendige ressourcer, herunder antal fodlænker og tilstrækkeligt personale, er til stede, vil faldet i antal indsatte være umiddelbart mærkbart. Mangler disse ressourcer, kan effekten blive forsinket, og det forventede fald i antal indsatte kan udeblive frem mod 2027.

Figur 4. Der vil komme 500 flere indsatte i de åbne og lukkede fængsler

Ændring i indsatte i åbne og lukkede fængsler



Note: En del af stigningen sker uafhængigt af reformen pga. flere livstidsdomme, hvor nuværende antal indsatte er lavere end det fremtidige niveau givet de højere antal livstidsdomme i dag end historisk.
Kilde: Copenhagen Economics pba. Danmark Statistisk

Figur 5. Antallet af indsatte stiger til 2.700 frem mod 2030

Indsatte i åbne og lukkede fængsler



Note: 2025 er approksimeret pba. data for 1. kvartal 2025
Kilde: Copenhagen Economics. Historisk data er fra årlige statistikberetninger og ikke-offentlige data fra Kriminalforsorgen

Der er ikke fængselsbetjente til at kunne håndtere det stigende antal indsatte

Målsætningen om 1,9 indsatte pr. betjent svarer til en kapacitet på omkring 1.850 åbne og lukkede pladser

Det stigende antal indsatte øger presset på fængslerne og kræver flere betjente. Uden nye rekrutteringer er det usikkert, om fængslerne har ressourcer nok til at håndtere udviklingen.

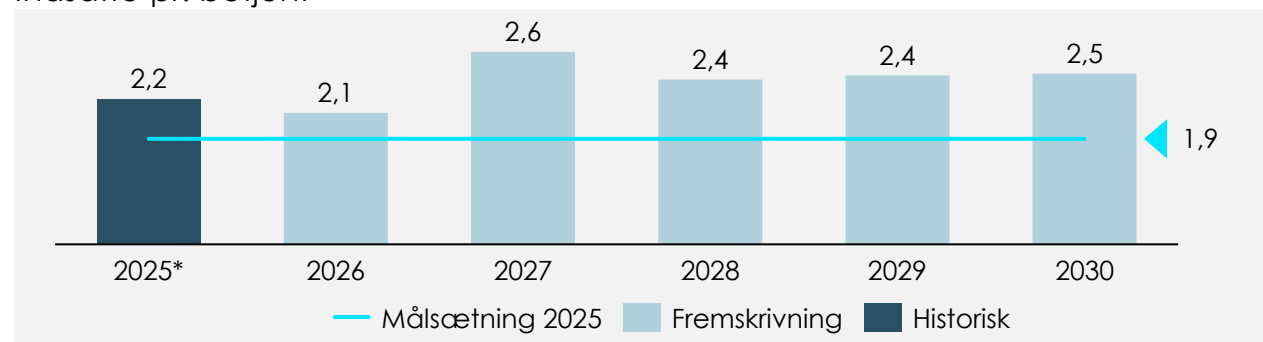
Antallet af indsatte pr. betjent overstiger betydeligt den politiske målsætning

- Antallet af indsatte pr. betjent stiger fra 2,2 i 2025 til 2,5 i 2030, hvis stigningen i antal indsatte ikke bliver mødt af en proportional stigning i antal fængselsbetjente. Antallet af indsatte pr. betjent ligger derfor betydeligt over den politiske målsætning på 1,9, se Figur 6.
- Stigningen i 2027 skyldes, at reformvirkningen for alvor slår igennem. Faldet i 2028 skyldes de forventede lejede pladser i Kosovo, som reducerer antallet af indsatte i Danmark med 300.

Kapaciteten i fængslerne er på omkring 1.850 åbne og lukkede pladser, hvis den politiske målsætning om 1,9 indsatte pr. betjent skal være opfyldt

- Med de nuværende 977 betjente i åbne og lukkede fængsler svarer personalekapaciteten til omkring 1.850 pladser, hvis målsætningen om 1,9 indsatte pr. betjent skal opfyldes, se Figur 7.
- Hvis målsætningen om 1,9 indsatte pr. betjent skal overholdes, vil der i 2030 mangle 250-300 fængselsbetjente i de åbne og lukkede fængsler sammenlignet med i dag. Det forventede antal indsatte skønnes at være på omkring 2.400 i landets fængsler ekskl. Kosovo.
- Udsigten til et lønloft har ikke umiddelbart ført til en stigning i antal fængselsbetjente tilsvarende den stigning, der sket for sygeplejersker. Da lønloftet ikke har øget antallet af betjente, virker det usandsynligt, at de foreslåede reformtiltag under Tema 5 vil være tilstrækkelige til at løse rekrutteringsudfordringen (se Boks 2 på næste side).

Figur 6. Indsatte pr. betjent ligger langt over den politiske målsætning
Indsatte pr. betjent

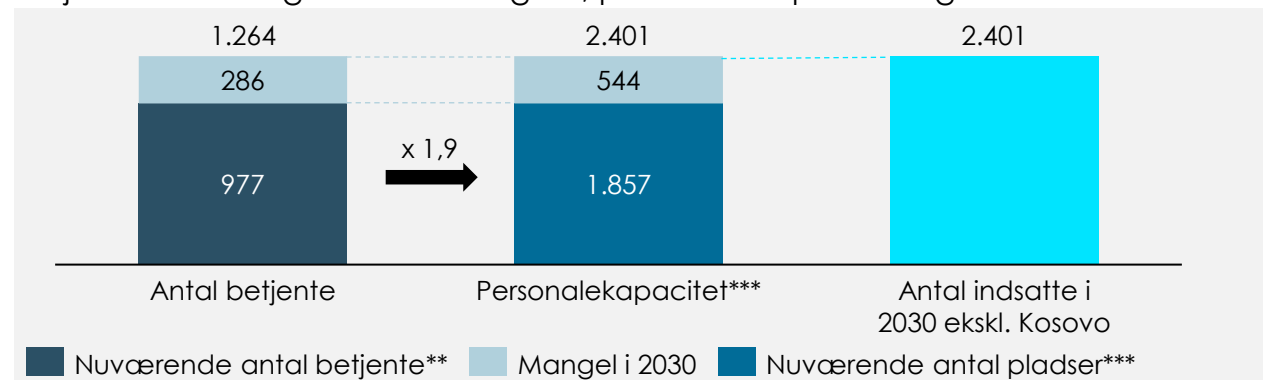


Note: (*) 2025 er for 1. kvartal. Øvrige tal er ultimo året.

Kilde: Copenhagen Economics. Historisk data er fra årlige statistikberetninger og ikke-offentlige data fra [Kriminalforsorgen](#)

Figur 7. Manglen på fængselsbetjente stiger frem mod 2030*

Betjente i åbne og lukkede fængsler, personalekapacitet og antal indsatte



Note: (*) Ultimo 2030 (**) Antal betjente er beregnet ved at skalere årsværk efter fordeling af indsatte mellem fængsler og arresthuse. (***) Antal pladser, der er personalekapacitet til at udnytte, hvis politisk målsætning på 1,9 indsatte pr. betjent er opfyldt)

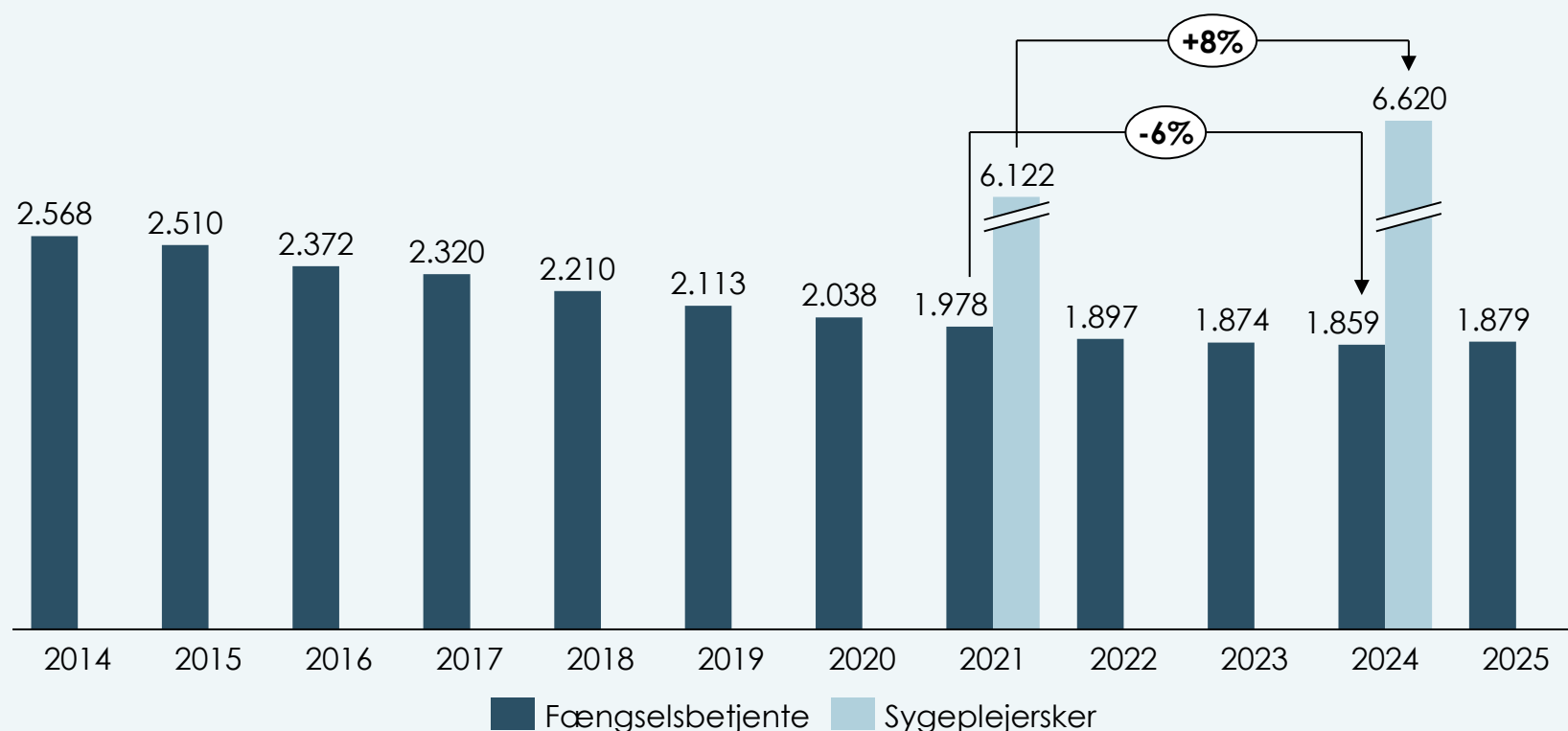
Kilde: Copenhagen Economics

Boks 2. Udsigten til et lønløft har ikke ført til en stigning i antal fængselsbetjente tilsvarende stigningen i antal sygeplejersker

Antallet af fængselsbetjente er dog ikke længere faldende

Figur 8. Antal sygeplejersker og fængselsbetjente (åbne og lukkede fængsler samt arresthuse)

Årsværk



Note: Figuren viser faktiske årsværk i kriminalforsorgen. Antallet af fængselsbetjente inkluderer åbne og lukkede fængsler samt arresthuse, og derfor er antallet højere end det, vi rapporterer i Figur 7. I Figur 7 er antal betjente beregnet ved at skalere årsværk efter fordeling af indsatte mellem fængsler og arresthuse. Udsigten til et lønløft har tilsvarende heller ikke ført til en stigning i optaget på fængselsbetjentuddannelsen. Ifølge Kriminalforsorgens opgørelser startede der 131 elever i 2024 mod 172 elever i 2023 og 129 elever i 2022. Det kan dog ikke udelukkes, at effekten først vil kunne ses i kommende optag, når lønløftet får fuld virkning.

Kilde: Copenhagen Economics' beregninger pbga. faengselsforbundet.dk og dsr.dk

Fængselsbetjente: Overenskomst 2024-25

Trepartsaftalen og OK24 giver et samlet lønløft i 2024 og 2025 til Fængselsforbundets medlemmer på:

- **3.300 – 4.100 kroner** ekstra om måneden til fastansatte fængselsbetjente, transportbetjente og værk mestre.
- 5.400 – 6.600 kroner ekstra om måneden til erfarne fængselsbetjente, transportbetjente og værk mestre med over 11 års ansættelse.
- 4.300 – 5.000 kroner ekstra om måneden til uniformerede ledere.

Sygeplejersker: Overenskomst 2024-25

- For sygeplejersker i regionerne er der en samlet økonomisk ramme på 8,8%, hvoraf 6,53% er generelle lønstigninger.
- Lønstigningen implementeres fra 2024-2026
- Stigning på omkring ca. **2.000 kroner om måneden**.

Pladssituationen holder kun, hvis alt går som planlagt

Selv små forsinkelser eller ændringer i kriminalitetsudviklingen kan tippe balancen

Hvis alt går som planlagt vil antallet af pladser overstige antallet af indsatte

- Den politisk aftalte belægningsgrad på 96% betyder, at 2.127 faktiske fængselspladser i 2025 svarer til 2.042 effektive fængselspladser, hvis grænsen overholdes.
- Fra 2026 er der nogenlunde balance mellem antal indsatte og den planlagte kapacitet i fængslerne. Antal indsatte stiger til 2.700 i 2030, mens planlagte udvidelser giver omtrent 2.800 effektive pladser.¹
- Balancen er dog skrøbelig, fordi antal indsatte i slutningen af 2027 overstiger det effektive antal fængselspladser, indtil de 300 pladser i Kosovo åbner i 2028. Noget af den frigivne kapacitet, når udvidelsen af Sdr. Omme fængsel åbner, går til at afvikle puklen af dømte, der venter afsoning.

Der kan opstå betydelige kapacitetsudfordringer ved sædvanlige forsinkelser

- Fængselskapaciteten ligger kun lidt over pladsbehovet, og selv små forsinkelser kan betyde, at antallet af indsatte overstiger de faktiske og effektive pladser. Tidligere offentlige byggeri er i gennemsnit forsinket 30 måneder². Det gælder også det nye fængsel i Viborg, udskudt fra 2030 til 2033, og arresthuset i Slagelse, fra 2027 til 2030.^{3,4} Det øger risikoen for udfordringer med at sikre tilstrækkelige plads i takt med den forventede stigning i antal indsatte.
- Udfordringen bliver desuden større, hvis kriminaliteten fortsætter med at stige. Antallet af indsatte voksede med ca. 1% om året fra 2014 til 2025, og hvis denne trend fortsætter, vil behovet for pladser overstige kapaciteten.^{5,6}

1) Billedet er det samme for åbne og lukkede pladser. Også her viser beregningerne balance mellem kapacitet og indsatte, men med større usikkerhed, da fordelingen af indsatte mellem pladstyper er svær at forudsige.

2) <https://www.licitationen.dk/article/view/1150938/unik-kortlaegning-af-offentlige-byggerier-for-stort-milliardbelob-over-halvdelen-misser-tidsplanen>

3) <https://politiken.dk/danmark/art10282552/Endnu-et-nyt-dansk-f%C3%A6ngsel-bliver-forsinket-med-flere-%C3%A5r>

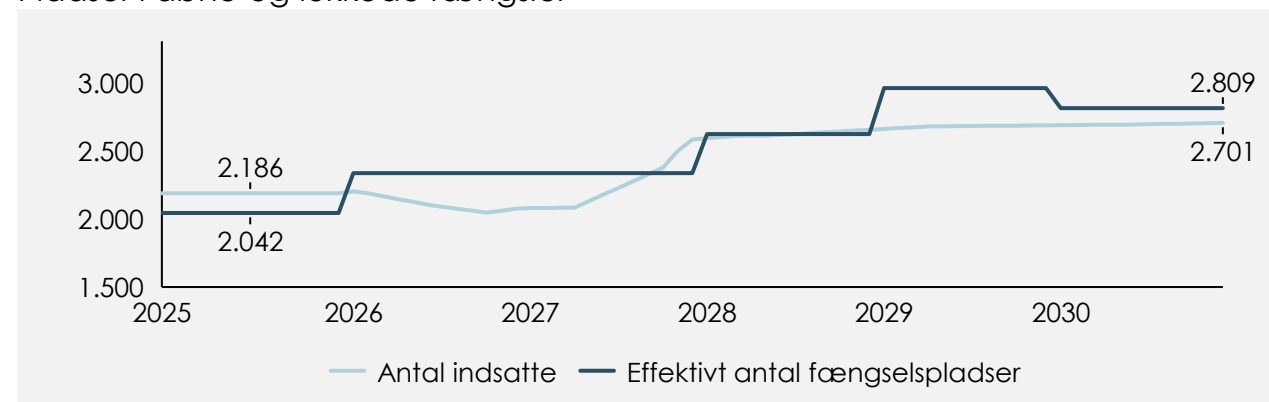
4) <https://nyheder.tv2.dk/politik/2025-06-17-minister-skaalede-for-2000-nye-pladser-men-fire-aar-efter-er-der-kun-kommet-13>

5) Copenhagen Economics pba. *Kriminalforsorgen (2024)*, *Kriminalforsorgen (2023)* samt ikke-offentligt data fra Kriminalforsorgen.

6) I vores analyse antager vi, at antallet af nye indsatte er konstant gennem perioden. Der sker altså hverken en stigning eller et fald i antallet af nye indsatte fra år til år.

Figur 9. Udvidelsen af fængselskapaciteten overstiger stigningen i antal indsatte, hvis alt går som planlagt...

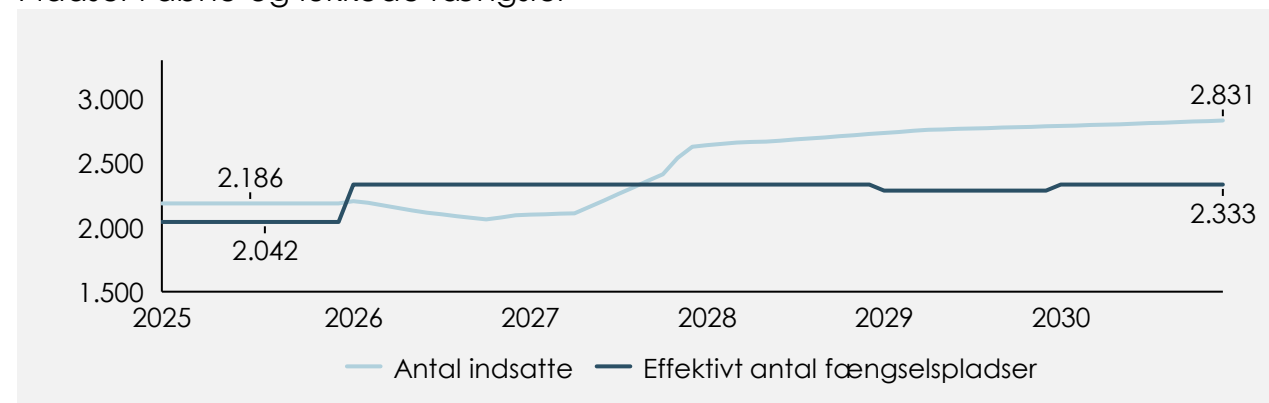
Pladser i åbne og lukkede fængsler



Kilde: Copenhagen Economics

Figur 10. ... men der vil komme flere indsatte end pladser, hvis de planlagte udvidelser følger sædvanlige forsinkelser og kriminaliteten stiger som hidtil

Pladser i åbne og lukkede fængsler



Note: Antager at kriminaliteten stiger med 1% årligt fra 2026 og at otte planlagte kapacitetsudvidelser efter 2026 forsinkes med to år. Kilde: Copenhagen Economics

APPENDIKS

Ændring i antal indsatte

Appendiks 1

For at vurdere kapacitetsbehovet i landets fængsler under indfasning af strafreformen har vi lavet en månedsvis fremskrivning af antallet af indsatte i perioden 2026-2036. Fremskrivning bygger på en flowmodel, hvor antallet af indsatte i givet måned er givet ved:

$$\text{indsatte}_{(t+1)} = \text{indsatte}_t - \text{afgang}_t + \text{tilgang}_t$$

hvor t angiver måneden. Det vil sige at antallet i den efterfølgende måned, $\text{indsatte}_{(t+1)}$, svarer til antallet af indsatte i indeværende måned, indsatte_t , fratrasket løsladte i løbet af måneden, afgang_t , tillagt nye indsatte i løbet af måneden, tilgang_t . Når afgang er højere (lavere) end tilgangen vil antallet af indsatte falde (stige). Tilsvarende vil antallet af indsatte være uændret, når afgang svarer til tilgangen..

I en stock-flow-model for fængselsbelægning svarer afgang i en given måned til det antal personer, der blev idømt fængsel for s måneder siden, hvor s er den gennemsnitlige afsoningstid. Det skyldes, at indsatte i gennemsnit løslades efter at have afsonet s måneder, hvilket skaber en forsinket effekt mellem tilgang og afgang. Afgangen i måned t kan derfor modelleres som

$$\text{afgang}_t = \text{tilgang}_{(t-s)}.$$

Antallet af indsatte kan derfor beregnes som:

$$\text{indsatte}_{(t+1)} = \text{indsatte}_t - \text{tilgang}_{(t-s)} + \text{tilgang}_t$$

De skærpede straffe i Strafreformen øger afsoningstiden. Det indebærer, at der vil være en periode, hvor der ikke vil være nogen afgang, mens der fortsat vil være en tilgang. Det indebærer, at antallet af indsatte vil stige indtil virkningen af det skærpede straffe er fuldt indfaset.

Modsat vil øget brug af back-door fodlænke indebære en kortere afsoningstid i et fængsels og dermed færre indsatte i åbne og lukkede fængsler. Tilsvarende vil en øget brug af front-door fodlænke reducere tilgangen til de åbne og lukkede fængsler, hvilket reducerer antal indsatte i åbne og lukkede fængsler.

Antal domme, gennemsnitlig strafudmålinger og afsoningsform

Appendiks 2

Tiltag*	Årlig antal ubetingede dømte (personer)	Gns. domsudmåling (måneder)**	Andel dømte til afsoning i åbne fængsler Antagelser	Datagrundlag
Alvorlig Grov og særdeles grov vold skærpes med 100 pct. Skærpelsen vil ikke slå fuldt ud igennem i de tilfælde, hvor der i dag gives de højeste straffe for grov vold og særdeles grov vold.	572	8,9	75%	Datatsæt: STRAF 40, Grupperinger: Alvorligere vold, Særlig alvorlig vold
Grov og særdeles grov vold skærpes med 100 pct. Skærpelsen vil ikke slå fuldt ud igennem i de tilfælde, hvor der i dag gives de højeste straffe for grov vold og særdeles grov vold.	9	50,0	0%	
Simpel vold i gentagelsestilfælde skærpes med 50 pct.	219	3,1	100%	Datasæt: <u>STRAF40</u> , Grupperinger: Simpel vold, hvor der ikke findes en underopdeling af denne gruppering. Vi antager de tre tiltag omfatter 55% af alle dømte under simpel vold: - Gentagelsestilfælde: 25%¹ - Tilfældig vold: 16%² - Partner og børn: 14%³
Simpel vold i form af tilfældig overfalds- og gruppevold skærpes med 50 pct	123	3,1	100%	
Simpel vold, uden at der er tale om gentagelse, begået mod en partner eller børn skærpes med 50 pct.	140	3,1	100%	
Vold, trusler og chikane mod personer i offentlig tjeneste skærpes med 50 pct	557	2,6	100%	Datasæt: <u>STRAF40</u> Grupperinger: Vold og lignende mod offentlig myndighed
Vidnetrusler mv. skærpes med 50 pct.	38	4,2	100%	Datasæt: <u>STRAF40</u> Grupperinger: Trusler, der består af overtrædelser af §123 og §266, hvor vidne er §123. Vi har antager vidnetrusler udgør 15% ⁴
Voldtægt ved vold eller trussel om vold, herunder overfaldsvoldtægt, samt gruppevoldtægt skærpes med 50 pct. Uanset om gerningsperson og offer kender hinanden, og også voldtægter i nære relationer, når der har været anvendt vold eller trussel om vold	62	23,8	75%	Datasæt: <u>STRAF40</u> Grupperinger: Voldtægt mv., hvor vi antager at tiltaget vedrører 60% af alle dømte. ⁵
Grænsen for, hvornår der tidligst kan ske prøveløsladelse for livstidsdømte, hæves fra 12 år til 20 år	Historisk: 3 I dag: 12	204 (17 år)	0%	Historisk data: <u>Ekstrabladet baseret på data fra kriminalforsorgen</u> I dag: <u>Kristeligt Dagblad</u> Gns. domsudmåling: <u>REU, alm.del - 2020-21</u>
Besiddelse og udbredelse af seksuelt materiale med personer under 18 år skærpes med 100 pct	49	4,2	100%	Datasæt: <u>STRAF40</u> . Grupperinger: Utugt mv., Vi har antager illustrativt at tiltaget vedrører 40% dommene.
Deling af seksuelt materiale uden samtykke i form af videregivelse af billeder og videoer skærpes med 100 pct	41	4,2	100%	<u>20201 alm. del. reu spm 1043, tabel 2</u>

Note: (*) Vi ser bort fra række reformtiltag, enten fordi de vurderes at have begrænset effekt, eller fordi datagrundlaget ikke er tilstrækkeligt / (**) I analysen antager vi, at der er en 6 måneders indfasning fra, at tiltaget træder i kraft til at tiltaget observeres i strafudmålingerne. Baseret på Kriminalforsorgen (2024) antager vi, at den gennemsnitlige afsoningstid er 91% af domsudmålingen for alle domme undtagen livstidsdømte.
Kilder: (1) Kriminalforsorgen (2024), kapitel 9/ (2) Justitsministeriet (2017), tabel 4, anmeldelser for vold, 16% er sager med "Fremmed/bekendt" / (3) Justitsministeriet (2017), tabel 4, anmeldelser for vold, 14% er sager mod partner, tidligere partner og børn / (4) DKR (2022), figur 2.1, §123 udgjorde cirka 15% af anmeldelser inden for §123 og §266 / (5) Ifølge DST (STRAF5) udgjorde "voldtægt ved vold eller trussel om vold" mellem 59-66 pct. af "voldtægter mv. i alt" i perioden fra 2017-2020

Copenhagen
Economics

13

Fodlænker

Appendiks 3

Tiltag*	Årlig iværksættelser (personer)	Dømte med fængselsdomme på 7-11 måneder	Andel ikke-personfarlig kriminalitet ¹	Gns. domsudmåling (måneder) ²	Andel af dømte, der afsoner i fodlænke	Andel dømte til afsoning i åbne fængsler (hvis de ikke var i fodlænke) Antagelser
Front door: Udvidelse af muligheden for at afsone en fængselsstraf på egen bopæl med fodlænke til fængselsstraffe på op til 12 måneder (ikke for personfarlig-kriminalitet)	0	766 ³	66%	9	37% ⁴	100%
Back door: Udvidelse af muligheden for udstationering til egen bopæl med fodlænke eller til et udslningsfængsel, så det bliver muligt efter 1/4 afsoning, dog tidligst 10 måneder før forventet prøveløsladelse	226 ⁵		66%	30		100%

(1) Estimeret pba. Kriminalforsorgens Statistik 2024. Tabel 2.7.
(2) Estimeret pba. Kriminalforsorgens Statistik 2024. Tabel 2.3
(3) Kriminalforsorgens Statistik 2024. Tabel 2.3
(4) Estimeret pba. Kriminalforsorgens Statistik 2024. Tabel 2.3 og 2.10, hvor det antaget at andelen, der vil gøre brug af fodlænke for dømte med 6-12 måneder er den samme som for 0-6 måneder.
(5) Kriminalforsorgens statistik, 2024, tabel 2.11

Udvidelse af fængselskapacitet (åbne og lukkede pladser)

Appendiks 4

Tiltag	Åbne	Lukkede	I alt	Ikrafttrædelse	Kilde/bemærkning
En udvidelse af Sdr. Omme Fængsel	100	100	200	2026	Kriminalforsorgen. Pladserne er fleksible.
Kosovo (udvisningsdømte)		300	300	2028	Kriminalforsorgen. Antaget fuld virkning fra 2028
Nyt kvindefængsel eller kvindeafdeling i Vestdanmark	60		60	2030	Antagelse baseret på forventet anlægstids på 4 år
Genetablering af Horserød Fængsel	200		200	2029	Strafreform
Yderligere udvidelse af Sdr. Omme Fængsel	200		200	2029	Strafreform
Nyt fængsel på Færøerne	36		36	2030	Justitsministeriet
70 nye anstaltspladser i Grønland	35	35	70	2031	Antagelse (processen er mindre længere fremme ift. fængsel på Færøerne)
Nyt fængsel i Viborg Kommune		400	400	2033	Strafreform
Etablering af nyt lukket fængsel med op til 400 pladser		400	400	2036	Strafreform
Dobbelt celler i Ringe (midlertidig)	50		50	2026	Antagelse
Udlændingecenter Ellebæk konverteres til åbne fængselspladser	53		53	2026	Antagelse
Nedlukkede utidssvarende pladser	-125	-125	250	2030	Strafreform (fordeling mellem åbne og lukke er antagelse)
Nedlukkede utidssvarende pladser	-100	-100	200	2033	Strafreform (fordeling mellem åbne og lukke er antagelse)
Nedlukkede midlertidige pladser	-50		-50	2029	Antagelse
I alt	459	1.010	1.469		

Strafreformen indeholder også et tiltag om et nu områdearrest i Slagelse på 400 pladser

Reformvirkning af de enkelte tiltag

Appendiks 5

Skærpede straffe øger antallet af indsatte med 680*

Ændring i antal indsatte, december 2030

Tiltag	Ændring i antal indsatte			Indfasningsperiode	
	I alt	Lukkede	Åbne	Start	Slut
1. Grov og særdeles grov vold skærpes med 100 pct.	+387	+101	+286	Apr-27	Mar-34
2. Sempel vold i: - gentagelsestilfælde - tilfældig overfalds- og gruppevold - begået mod en partner eller børn skærpes med 50 pct.	+80	0	+80	Oct-26	Dec-27
3. Vold, trusler og chikane mod personer i offentlig tjeneste skærpes med 50 pct	+46	0	+46	Oct-27	Nov-27
4. Vidnetrusler mv. skærpes med 50 pct.	+6	0	+6	Dec-26	Jan-27
5. Voldtægt ved vold eller trussel om vold, herunder overfaldsvoldtægt, samt gruppevoldtægt skærpes med 50 pct. Uanset om gerningsperson og offer kender hinanden, og også voldtægter i nære relationer, når der har været anvendt vold eller trussel om vold	57	+14	+42	Maj-28	Apr-29
6. Grænsen for, hvornår der tidligst kan ske prøveløsladelse for livstidsdømte, hæves fra 12 år til 20 år	Reformvirkning: +14 Naturlig stigning: +60	Reformvirkning: +14 Naturlig stigning: +60	0	Jun-24**	Senere end Dec-36
7. Besiddelse og udbredelse af seksuelt materiale med personer under 18 år skærpes med 100 pct	+30	0	+30	Nov-27	Mar-28
8. Deling af seksuelt materiale uden samtykke i form af videregivelse af billeder og videoer skærpes med 100 pct				Nov-27	Mar-28
Skærpede straffe, I alt	+680	+189	+490	Jun-24	Senere end Dec-36

Frihedsstraffe reducerer antallet af indsatte med 165

Ændring i antal indsatte, december 2030

Tiltag	Ændring i antal indsatte			Indfasningsperiode	
	Lukkede	Åbne	Fod-lænke	Start	Slut
1. Udvidelse af muligheden for at afsone en fængselsstraf på egen bopæl med fodlænke til fængselsstraffe på op til 12 måneder	0	- 140	+140	Jan-2026	Oct-2026
2. Udvidelse af muligheden for udstationering til egen bopæl med fodlænke eller til et udslningsfængs el, så det bliver muligt efter 1/4 afsoning, dog tidligst 10 måneder før forventet prøveløsladelse	0	-25	+25	Feb-2026	Jun-2026
Frihedsstraffe, i alt	0	-165	+165	Feb-2026	Jun-2026

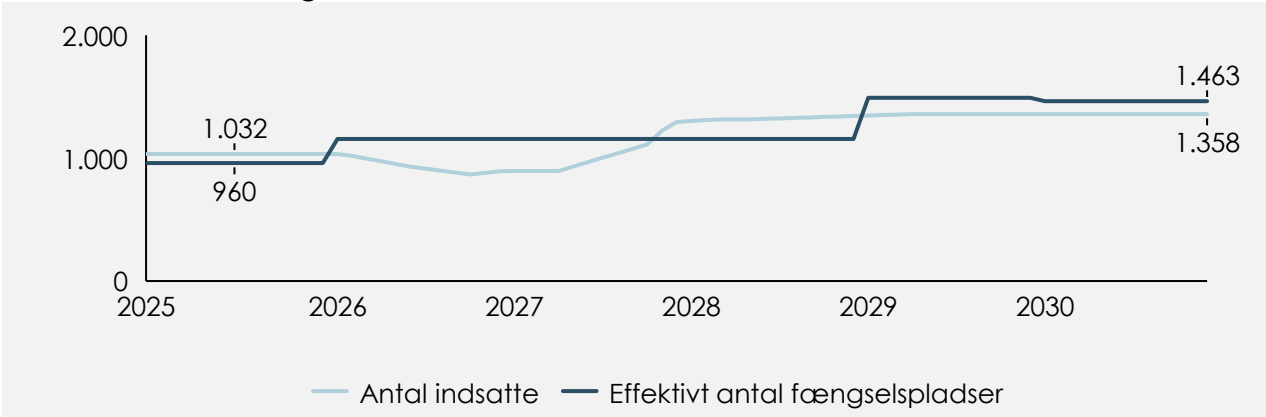
Note: (*) Sommer kan afvige pga. afrundinger / (**) Vi antager, at den naturlige stigning påbegyndes i juni 2024, da det er seneste opgørelse af antal indsatte på livstid.

Indsatte i åbne og lukkede fængsler

Appendiks 6

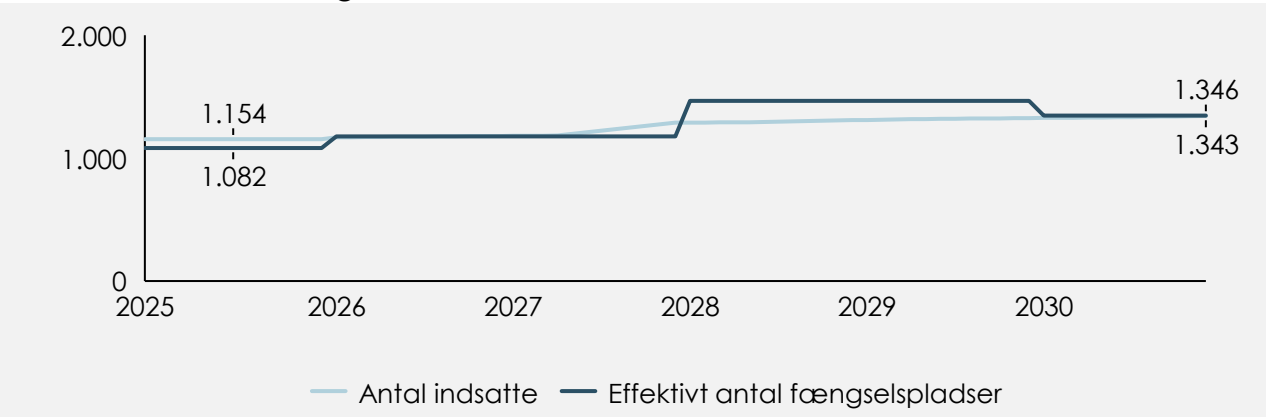
Figur 11. Udvidelsen af fængselskapaciteten overstiger stigningen i antal indsatte, hvis alt går som planlagt...

Pladser i åbne fængsler



Kilde: Copenhagen Economics

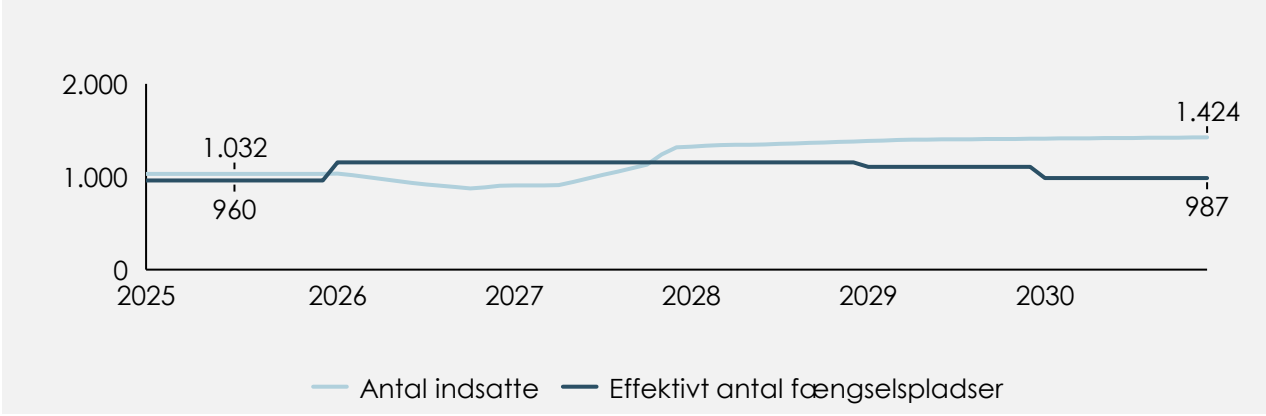
Pladser i lukkede fængsler



Kilde: Copenhagen Economics

Figur 12. ... men der vil komme flere indsatte end pladser, hvis der sker forsinkelser af nye pladser og stigende kriminalitet som hidtidig

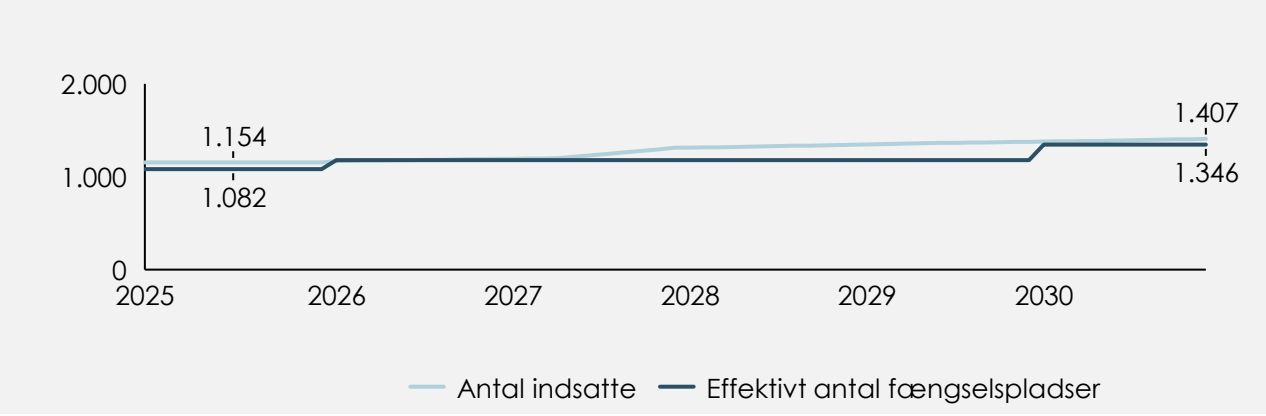
Pladser i åbne fængsler



Note: Antager at kriminaliteten stiger med 1% årligt fra 2026 og at otte planlagte kapacitetsudvidelser efter 2026 forsinkes med to år.

Kilde: Copenhagen Economics

Pladser i lukkede fængsler



Note: Antager at kriminaliteten stiger med 1% årligt fra 2026 og at otte planlagte kapacitetsudvidelser efter 2026 forsinkes med to år.

Kilde: Copenhagen Economics

CONTACT

Henrike Ballebye Okholm, Managing Partner
hbo@copenhageneconomics.com

Jacob Østermann, Lead Economist
jao@copenhageneconomics.com

Copenhagen Economics
Langebrogade 3C
DK-1411 Copenhagen K

www.copenhageneconomics.com