

## Samenvatting

Dit rapport beschrijft *Trendwatch*, een instrument ter verbetering van justitiële capaciteitsramingen, en presenteert de resultaten van een eerste beproeving daarvan. Met dit nieuwe instrument kunnen bepaalde ramingen worden getoetst op basis van zo actueel mogelijke inzichten en domeinkennis. Momenteel worden zulke capaciteitsramingen nog hoofdzakelijk gemaakt met een verklarend tijdreeksmodel: het Prognosemodel Justitiële Ketens (PMJ). In het ontwikkelingsproject van *Trendwatch* hebben de uitkomsten van een recente evaluatie van het PMJ een leidende rol gespeeld. Uit deze evaluatie bleek dat dit model (bijna) niet in staat is om trendbreuken te voorspellen. De voornaamste doelstelling van het project was dan ook: het ontwikkelen van een methode en een organisatie waarmee actuele justitierelevante factoren kunnen worden gesignaleerd en eventuele trendbreuken in de justitiële capaciteitsbehoefte kunnen worden voorzien.

Bij de ontwikkeling van *Trendwatch*, en bij de invulling van de pilotcasus die in dit rapport worden behandeld, is geconcentreerd op problemen die mede verklaren waarom zulke trendbreuken zo lastig zijn te voorspellen. Daarbij stond voorop dat zich binnen en buiten de complexe justitiële ketens voortdurend veranderingen en ingrijpende gebeurtenissen voordoen die de capaciteitsbehoefte van ketenpartners mede kunnen beïnvloeden. Rekening moet worden gehouden met (*gedrags*)*mechanismen* (bijvoorbeeld een toename in de strafgeneigdheid van rechters) die zich als reactie op hun omgeving, ofwel hun *context* (bijvoorbeeld een maatschappelijk roep om zwaardere straffen), voordoen. Zulke mechanismen kunnen zowel binnen (bijvoorbeeld onder officieren van justitie, rechters en pro Justitia rapporteurs) als buiten de justitiële ketens (bijvoorbeeld onder beleidsmakers, burgers en daders) invloed uitoefenen. Kortom: de condities zijn veranderlijk. Een tijdreeksmodel zoals het PMJ leunt juist sterk op de veronderstelling dat correlaties uit het verleden ook in de toekomst gelden, wat zo'n model eigenlijk vooral geschikt maakt onder stabiele condities.

Omdat bij het onderbouwen en voorspellen van veranderlijke *factoren* (zowel contexten als mechanismen) vaak geen bruikbare cijfers of empirische gegevens beschikbaar zijn, betreft *Trendwatch* zo actueel mogelijke inzichten over zulke factoren in het prognoseproces. Daarbij wordt het accent voorlopig gelegd op het gedrag van ketenactoren en de moeilijk voorspelbare input aan het begin van de justitiële ketens (zoals de politie-instream). Hiernaast speelt het instrument in op enkele adviezen uit de evaluatie van het PMJ, zoals: tracht 'kritische ramingen' te identificeren; streef naar een meer frequente monitoring van de laatste ontwikkelingen op justitieterrein en daarbuiten; maak gebruik van de kritische blik van (onafhankelijke) experts; en besef dat bestaande modellen door gebruikers vaak als een *black box* worden ervaren, waardoor het voor hen moeilijk is de betrouwbaarheid van de ramingen in te schatten.

### Het instrument

Twee belangrijke organisatorische aspecten van het ontwikkelde instrument, zijn enerzijds signalering en anderzijds registratie en documentatie. Informatiebronnen die momenteel systematisch worden verzameld, zijn onder meer: documenten van justitiële ketenpartners en beleidsdirecties; *expert opinions* op basis van vraaggesprekken en schriftelijke bevestigingen (hiertoe zijn ongeveer 60 deskundigen bij *Trendwatch* betrokken); wetenschappelijke publicaties; en berichten vanuit onder

meer media, toezichthouders en vakorganisaties. Hiernaast worden gegevens en inzichten vergaard door activiteiten van projectmedewerkers binnen de keten. Om grote hoeveelheden informatie en domeinkennis op te kunnen slaan en later opnieuw te kunnen ontsluiten, is een database in ontwikkeling. Hierin wordt het verzamelde bronmateriaal gekoppeld aan reeds gedefinieerde justitierelevante factoren. Op deze wijze kan: (1) worden bijgehouden welke relevante ontwikkelingen zich volgens welke bronnen voordoen; (2) worden vastgelegd hoe veranderingen en gebeurtenissen binnen en buiten de justitiële ketens invloed uitoefenen; en (3) verantwoording worden afgelegd.

Omdat *Trendwatch* zich in een pilotfase bevindt, heeft de ontwikkeling ervan zich tot dusver uitsluitend gericht op *veiligheidsketen*. Ramingen voor de civielrechtelijke en bestuursrechtelijke rechtspraak en civiele rechtsbijstand vallen hier niet onder. Bovendien is bij de eerste beproeving van het instrument uitsluitend aandacht besteed aan factoren die invloed hebben op de *werklast* van ketenpartners.

In de voor *Trendwatch* ontwikkelde methode dient een *ijktrend*, een hedendaagse trend in de werklast of capaciteitsbehoefte van een ketenpartner, als referentie. Het tijdvak waarin een ijktrend zich voordoet, geldt als *ijkperiode*. Meestal begint een ijktrend bij het einde van een *historische trend*, ofwel na een trendbreuk in een tijdreeks. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat elke trend de uitkomst is van een per saldo gelijkblijvende combinatie van causale factoren. Een ijktrend ontstaat dus vaak door een structurele verandering in zo'n combinatie, die kan worden toegeschreven aan één of meer *verklarende factoren*. Dit zijn justitierelevante factoren waarvan de ontwikkeling tijdens, of vlak vóór, een ijkperiode is veranderd.

Op basis van deze conceptuele uitgangspunten combineert de methode twee verschillende redeneertaken: verklaren en voorspellen. Allereerst is het zo mogelijk een ijktrend te verklaren. Vervolgens kan op basis van een dergelijke verklaring het toekomstige verloop van een ijktrend worden voorspeld. Bij deze redeneervormen worden meestal meerdere oorzaak-gevolgrelaties gelegd. Trends worden dan ook steeds uitgelegd in termen van causale ketens van (veranderende) justitierelevante factoren. Dit gebeurt met behulp van *argumentatiediagrammen*. Deze brengen structuur aan in grote hoeveelheden informatie en maken veronderstellingen en redeneringen over de werkelijkheid expliciet. Zulke diagrammen zijn daarom zeer nuttig bij gebrek aan cijfers en empirische gegevens die verklaringen en prognoses van trends goed kunnen onderbouwen. Bij veranderlijke trends in de justitiële ketens is dit regelmatig aan de orde.

Het gehele proces van verklaren en voorspellen vindt plaats tijdens een zogeheten *Trendwatch*-traject. Elke *casus* in zo'n traject omvat: (1) een hedendaagse ijktrend tijdens een bepaalde ijkperiode, als uitkomst van een structurele verandering in een combinatie van causale factoren; (2) alle factoren die deze verandering – en daarmee de ijktrend zelf – kunnen verklaren; en (3) een voorspelling van de richting- (sverandering) van de ijktrend in een gespecificeerde *verwachtingsperiode*.

De selectie van een casus vindt plaats op basis van een vijftal overwegingen die behulpzaam kunnen zijn bij het identificeren van kritische ramingen. De geformuleerde overwegingen zijn: (1) de omvang van de kosten die met een onderdeel van de justitiële ketens zijn gemoeid; (2) het maatschappelijke en politiek-bestuurlijke belang van een juiste raming; (3) de voorspelfout van de gerelateerde beleidsneutrale raming van het PMJ in het verleden; (4) de mate waarin een potentiële ijktrend

door het PMJ is voorzien; en (5) de mate waarin reeds gesignaleerde (mogelijke) verklarende factoren al meewegen in het PMJ.

Voor elke casus in een *Trendwatch*-traject worden stapsgewijs drie verschillende argumentatiediagrammen opgesteld: (1) het *basisdiagram*, een 'voorlopig' diagram dat het ontstaan en de richting van een hedendaagse ijktrend verklaart; (2) het *referentiediagram*, een op basis van *expert opinions* gekalibreerd diagram dat het ontstaan en de richting van een hedendaagse ijktrend verklaart; en (3) het *prognosedigram*, het diagram – op basis van het referentiediagram – waarin verwachtingen omtrent de daarin opgenomen factoren worden geëxpliciteerd.

Al deze diagrammen geven de structuur van een verklaring weer in de vorm van een boom die bestaat uit boxen en pijlen. De boxen hierin vertegenwoordigen factoren, terwijl pijlen de causale relaties daartussen visualiseren. In de diagrammen bestaat een belangrijk verschil tussen factoren en zogeheten *argumenten*. Hoe verder de causale ketens in een diagram worden ontwikkeld, hoe gedetailleerder de daarin opgenomen factoren worden. Er ontstaan dan punten waarop het niet meer wenselijk (of mogelijk) is om nog verder verklaringen te specificeren. Een factor die niet expliciet verklaard wordt door één of meer andere factoren, en die dus aan het begin van de causale keten(s) staat, wordt daarom ook wel aangemerkt als een *grondfactor*. Argumenten, geconstrueerd op basis van *expert opinions*, maken het mogelijk toch een uitspraak te doen over zulke grondfactoren.

Met argumentatiediagrammen kan in de ontwikkelde methode worden gerekend. Iedere factor bezit namelijk een waarde die de geldigheid of de ontwikkeling ervan uitdrukt. Om zicht te krijgen op de mate waarin de ene factor de andere verklaart, wordt ook voor iedere causale relatie een waarde getaxeerd die de *verklaringskracht* ervan uitdrukt. Het daadwerkelijke doorrekenen van een diagram gebeurt met argumenten als input. Op basis van verschillende soorten argumenten kan de waarde van een grondfactor worden vastgesteld. Deze waarde geeft een indicatie van ofwel de geldigheid, ofwel de toekomstige ontwikkeling van een grondfactor. Bij doorrekening van een argumentatiediagram kan vervolgens ook voor alle overige daarin opgenomen factoren – met inbegrip van de te verklaren ijktrend – een waarde worden vastgesteld. Daarbij vertegenwoordigt de uitkomst van een basis- of referentiediagram de mate waarin een verklaring voor een ijktrend wordt onderbouwd. De uitkomst van een prognosedigram daarentegen geeft een *trendindicatie*: een (prognose)waarde die indiceert of en, zo ja, in welke richting de ijktrend in een verwachtingsperiode zal veranderen.

Elk jaar komen enkele casus in aanmerking voor een *Trendwatch*-traject. Op hoofdlijnen zijn in zo'n traject in twee fasen negen stappen te onderscheiden. Allereerst omvat het zogeheten *basisonderzoek*: (1) de dataverzameling, een inventarisatie en analyse van justitierelevante factoren die de hedendaagse ijktrend kunnen verklaren; (2) het in kaart brengen van factoren en hun onderlinge relaties in een basisdiagram op basis van de domeinkennis die binnen de projectgroep aanwezig is; (3) het vaststellen van feitelijkheden, onjuistheden en onzekerheden in het basisdiagram tijdens opeenvolgende projectgroepbijeenkomsten; (4) het bijstellen van het basisdiagram op basis van nieuwe inhoudelijke inzichten en methodische gronden. Vervolgens omvat de zogeheten *expertfase*: (5) het raadplegen van deskundigen met behulp van vragenlijsten; (6) het inventariseren en analyseren van de zo vergaarde *expert opinions* over het basisdiagram; (7) het aanscherpen en vaststellen van een referentiediagram; (8) het inventariseren en beoordelen van *expert opinions* over de te verwachten toekomstige ontwikkeling van verklarende factoren;

en (9) het opstellen en doorrekenen van een prognosedigram en het uitwerken van de trendindicatie.

Een *Trendwatch*-traject mondt uit in een onafhankelijke indicatie van het verwachte niveau van de werklast van een ketenpartner aan het einde van een verwachtingsperiode. Deze indicatie kan door de projectgroep die zich bezighoudt met de jaarlijkse actualisering van het PMJ worden gebruikt ter toetsing en/of ter aanpassing van de beleidsneutrale capaciteitsraming.

### **Eerste resultaten**

Bij wijze van eerste beproeving is *Trendwatch* in twee pilotcasus toegepast op de strafrechtelijke bezetting van respectievelijk het gevangeniswezen en de justitiële jeugdinrichtingen (JJI's). Voor beide casus was een verwachting van de strafrechtelijke populatie in 2015 het belangrijkste product van het traject dat werd doorlopen. Hiernaast werd inzicht geboden in de factoren die het meest bepalend zijn voor deze verwachtingen en werden de onzekerheden benoemd die daarmee gepaard gaan.

In het gevangeniswezen nam het aantal personen met een strafrechtelijke verblijfstitel in de periode 2005-2009 fors af: van gemiddeld 14.108 personen in 2005 tot gemiddeld 11.092 personen in 2009. De trend die zich sinds 2005 manifesteert, fungeert in deze casus als ijk-trend. Op basis van een *Trendwatch*-traject wordt in 2015 een strafrechtelijke bezetting van het gevangeniswezen verwacht van ongeveer 8.875 personen. Daarbij is een onzekerheid vastgesteld met 10.521 personen als bovengrens en 7.196 personen als ondergrens. Deze voorspelling wijst er op dat de strafrechtelijke populatie in het gevangeniswezen tot 2015 zal blijven dalen, maar (duidelijk) minder scherp dan voorheen. De prognose is gebaseerd op de verwachting van experts dat de ontwikkeling van meerdere factoren die de dalende trend tussen 2005 en 2009 bepaalden zal afvlakken. Onder meer wordt, na een jarenlange toename, een stabilisatie voorzien van het gebruik van sancties die *niet* daadwerkelijk uitmonden in vrijheidsbeneming middels detentie. Ook de activiteit en de actieve vervolging van cocaïnesmokkelaars op Schiphol zal volgens *expert opinions* op het huidige niveau blijven en niet verder afnemen. Over een andere belangrijke factor, de aanpak van veelplegers, wordt geargumenteed dat de recente intensivering daarvan niet zal doorzetten.

Ook in JJI's daalde het aantal personen met een strafrechtelijke verblijfstitel in de periode 2005-2009 scherp: van gemiddeld 1.166 personen in 2005 tot gemiddeld 713 personen in 2009. Op basis van een *Trendwatch*-traject wordt voorspeld dat JJI's in 2015 door ongeveer 478 jongeren worden bevolkt. Daarbij is een onzekerheid vastgesteld met 646 jongeren als bovengrens en 311 jongeren als ondergrens. Deze voorspelling wijst er op dat de strafrechtelijke populatie in JJI's tot 2015 zal blijven dalen, maar beduidend minder scherp dan voorheen. De prognose leunt op de verwachting van experts dat de ontwikkeling van meerdere factoren die de dalende trend tussen 2005 en 2009 bepaalden zal afvlakken of – in een aantal gevallen – zelfs zal omkeren. Samengevat wordt om uiteenlopende redenen voorspeld dat er een (lichte) verbetering van het imago van JJI's zal optreden in vergelijking met het imago van gesloten jeugdzorg. Hiernaast zal de aandacht voor zorg en behandeling binnen de keten naar verwachting niet (veel) verder toenemen. Voorts wordt voorzien dat de recente daling in het aantal JJI-relevante zaken dat wordt vervolgd zich de komende jaren minder scherp zal voordoen.

In de pilotfase is gebleken dat *Trendwatch* momenteel een bruikbare methode en organisatie omvat waarmee actuele justitierelevante factoren kunnen worden gesignaleerd en trendbreuken (mogelijk) kunnen worden voorzien. Zowel organisatorisch als methodologisch zijn echter nog diverse verbeteringen mogelijk en wenselijk.