

Samenvatting

In 1996 heeft de minister van Justitie aan de Tweede Kamer toegezegd jaarlijks een actualisering van de prognoses van de sanctiecapaciteit te presenteren. Tot dan toe werden deze prognoses eens in de vier jaar geactualiseerd.

Het eerste rapport dat uit deze toezegging voortkomt, is totstandgekomen onder de verantwoordelijkheid van de Werkgroep Prognose sanctiecapaciteit (februari 1998). Deze werkgroep adviseerde tevens om de verantwoordelijkheid voor de volgende actualisering te leggen bij het WODC. Dit advies is overgenomen door de Bestuursraad van het ministerie van Justitie d.d. 15 mei 1998.

Het voorliggende rapport is het eerste dat onder de verantwoordelijkheid van het WODC tot stand is gekomen. Het rapport presenteert prognoses van de benodigde sanctiecapaciteit in de periode 1999 t/m 2003 voor de terreinen Halt, taakstraffen (minder- en meerderjarigen), justitiële jeugdinstellingen, gevangeniswezen, vreemdelingenbewaring en tbs-inrichtingen.

De prognose die vorig jaar is gemaakt, blijkt de strafrechtelijke capaciteitsbehoefte van het gevangeniswezen in 1998 in belangrijke mate te hebben overschat. In plaats van de geprognosticeerde capaciteitsbehoefte van 13.100 plaatsen bedroeg het werkelijke aantal benodigde plaatsen 11.500. Op basis van geactualiseerde (en deels herziene) opsporings- en straftoematingsgegevens over de periode 1994 t/m 1997 is achteraf grotendeels te verklaren wat de oorzaak is van deze geringere capaciteitsbehoefte. Vooral het aantal langere gevangenisstraffen is kleiner dan verwacht. Als vorig jaar deze opsporings- en straftoematingsgegevens tot en met 1997 beschikbaar waren geweest, zou de groei in de capaciteitsbehoefte tussen 1996 en 1998 zelfs licht zijn onderschat. Het belang van de beschikbaarheid van goed en recent cijfermateriaal wordt hiermee eens te meer onderstreept.

De wijzen waarop de prognoses van de diverse terreinen totstandkomen, zijn van oudsher verschillend. Het WODC streeft naar vergroting van de uniformiteit binnen het arsenaal van prognosemethodieken. Tevens streeft het WODC naar vergroting van het inzicht in de achtergronden van ('verklaringen achter') de prognoses. Dit betekent dat voor het gevangeniswezen (exclusief vreemdelingenbewaring) en de taakstraffen meerderjarigen het verklaringsmodel Jukebox-1 is gebruikt. Dit model legt een verband tussen maatschappelijke ontwikkelingen (zoals werkloosheid, het aantal mannen van 12 t/m 35 jaar, enzovoort) en ontwikkelingen in de strafrechtelijke reactie op criminaliteit (ophelderingspercentages, bestraffingspercentages) enerzijds en ontwikkelingen in de criminaliteit anderzijds. Overigens spelen ook (niet nader verklaarde) trendmatige ontwikkelingen in dit model een belangrijke rol. Het model houdt geen rekening met nieuwe beleidsontwikkelingen.

Voor de overige terreinen, waarvoor (nog) geen verklaringsmodel beschikbaar is, is de prognosemethodiek in grote lijnen dezelfde als vorig jaar. Dit betekent dat de ontwikkeling van de capaciteitsbehoefte op deze terreinen wordt gerelateerd aan de trendmatige ontwikkeling van een of meer indicatoren die van belang zijn. Daar waar de prognose uit meer indicatoren is opgebouwd, is een nadere verklaring van de achtergronden van de prognose mogelijk. Zo wordt bij de prognoses van de sanctieterreinen bij de jeugd op de ontwikkeling van het aantal strafrechtelijk minderjarigen ingegaan.

Prognoses van de sanctiecapaciteit

Halt

De prognose van het aantal te starten Halt-afdoeningen voorziet een stijging van 43% in de periode 1998 t/m 2003. Het aantal Halt-afdoeningen komt dan uit op ongeveer 30.000 in 2003. Dit is ongeveer de helft van het verwachte aantal door de politie gehoorde minderjarige verdachten.

Van de onderzochte achterliggende ontwikkelingen blijkt het steeds intensiever wordende verwijzingsbeleid van de politie de belangrijkste verklaring van de toename van de Halt-afdoeningen. Daarnaast dragen de verwachte groei van het aantal strafrechtelijk minderjarigen en de groei van het aantal minderjarigen dat door de politie is gehoord (vanwege een 'Halt-waardig' delict) per 100.000 strafrechtelijk minderjarigen bij aan de te verwachten groei.

Taakstraffen minderjarigen

Het aantal te starten taakstraffen zal naar verwachting in dezelfde mate groeien als het aantal Halt-afdoeningen: 45% in 1998 t/m 2003. Daarmee komt het aantal taakstraffen in 2003 uit op 15.700. Vooral de verwachte groei van het percentage gehoorde minderjarige verdachten die een taakstraf krijgen, draagt aan deze groei bij. In deze ontwikkeling komt het effect van het beleid dat na de Commissie-Van Montfrans is ontwikkeld, alsmede van de rekwireerrichtlijn van het Openbaar Ministerie ('taakstraf, tenzij ...') tot uitdrukking. Ook de verwachte groei van het aantal strafrechtelijk minderjarigen en de groei van het percentage strafrechtelijk minderjarigen dat door de politie is gehoord, dragen bij aan de verwachte groei.

Justitiële jeugdinrichtingen

De capaciteitsbehoefte bij de justitiële jeugdinrichtingen zal in de periode 1998 t/m 2003 naar verwachting fors toenemen. Voor de opvanginrichtingen is een groei geraamd van 56%; voor de behandelinrichtingen 62%. Het aantal benodigde plaatsen in de opvanginrichtingen komt daarmee in 2003 op 1.020 en in de behandelinrichtingen op 1.510 plaatsen. Vooral de verwachte stijging van het aantal bevelen tot bewaring én het aantal lopende ondertoezichtstellingen per 100.000 12- t/m 17-

jarigen is hieraan debet. Verder spelen de groei van het aantal opgelegde maatregelen tot plaatsing in een inrichting voor jeugdigen, het aantal strafrechtelijk minderjarigen en de gemiddelde verblijfsduur een rol.

Taakstraffen meerderjarigen

Bij de taakstraffen meerderjarigen wordt een groei voorzien van 27% in de periode 1998 t/m 2003. Het verwachte aantal taakstraffen in 2003 is 21.300. De voorziene groei is de resultante van de groei van het totale aantal door de rechter opgelegde straffen dat naar verwachting met 13% stijgt en van een vergelijkbare groei van het percentage bestraffingen waarbij een taakstraf wordt opgelegd. Naar aanleiding van het interdepartementale beleidsonderzoek (IBO) Substitutie van vrijheidsstraffen kondigde het kabinet in 1997 aan ernaar te streven om tot en met 2001 in totaal ongeveer 550 detentiejaren te vervangen door taakstraffen. Als dit streven wordt gerealiseerd, betekent dit een extra groei van het aantal taakstraffen oplopend tot 3.300 in 2003. Dit getal is overigens niet in tabel 1 verdisconteerd.

Gevangeniswezen (exclusief vreemdelingenbewaring)

De benodigde sanctiecapaciteit bij het gevangeniswezen stijgt naar verwachting in de periode 1998 t/m 2003 met 10%. Daarmee vertoont het gevangeniswezen de laagste groei van alle sanctieterreinen in dit rapport. De stijging is het gevolg van een verwachte stijging van het totale aantal door de rechter opgelegde straffen en een licht groeiend aandeel gevangenisstraffen. Een effect dat de groei remt, is de verwachting dat de gemiddelde strafduur licht afneemt.

In 2003 wordt een benodigde capaciteit van circa 12.700 verwacht. Als de effecten van de substitutiedoelstellingen die naar aanleiding van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek hierin worden verdisconteerd, komt de verwachte capaciteitsbehoefte in 2003 uit op ongeveer 11.800 plaatsen.

Vreemdelingenbewaring

De behoefte aan plaatsen voor vreemdelingenbewaring neemt volgens de prognose in 1998 t/m 2003 toe met 41%. De capaciteitsbehoefte in 2003 wordt dan circa 1.570 plaatsen. Waarschijnlijk wordt deze groei voornamelijk veroorzaakt door het feit dat steeds meer personen in aanmerking komen voor vreemdelingenbewaring, en niet zozeer door een toename van de gemiddelde verblijfsduur.

Tbs-inrichtingen

Het aantal benodigde plaatsen in de tbs-inrichtingen zal naar verwachting stijgen met 23% in de periode 1998 t/m 2003. De verwachte capaciteitsbehoefte in 2003 komt daarmee op 1.390 plaatsen. De oorzaak van deze stijging is gelegen in een verwachte groei van het aantal opleggingen door de rechter en de effecten van de behandelduur op de zittende tbs-populatie.

Tabel 1: Prognoses voor de diverse sanctieterreinen (gemiddelde capaciteitsbehoefte), 1998 t/m 2003

sanctieterrein	1998	1999	2000	2001	2002	2003	groei 2003 t.o.v. 1998
Halt-afdoeningen	21.000	22.500	24.100	26.000	27.900	30.100	43%
taakstraffen minderjarigen	10.800	11.600	12.500	13.400	14.500	15.700	45%
justitiële jeugdinstellingen	1.590	1.780	2.000	2.200	2.380	2.540	59%
taakstraffen meerderjarigen	16.800	17.800	18.900	19.800	20.600	21.300	27%
gevangeniswezen (exclusief vreemdelingenbewaring)	11.600	11.800	12.100	12.300	12.500	12.700	10%
vreemdelingenbewaring	1.120	1.210	1.300	1.390	1.480	1.570	40%
tbs-instellingen	1.130	1.180	1.240	1.300	1.340	1.390	23%

Totaaloverzicht

Tabel 1 geeft de geprognosticeerde capaciteitsbehoefte *gemiddeld per jaar* weer. De cijfers in 1998 betreffen de feitelijk vastgestelde behoefte; de jaren erna betreffen prognoses.

De tabel laat zien dat op alle onderdelen een groei wordt verwacht. Bij de sancties tegen jeugdigen is deze groei groter dan bij de volwassenen. De voorziene stijging van het aantal strafrechtelijk minderjarigen speelt hierbij een belangrijke rol.

Ten opzichte van de prognoses van vorig jaar is de nu voorziene groei voor de periode 1998 t/m 2002 lager bij het gevangeniswezen en de tbs-instellingen en hoger bij de andere terreinen. Bij het gevangeniswezen is de prognose in 2002 fors (2.200 plaatsen) lager dan vorig jaar werd verwacht. Dit komt niet alleen door de lagere voorziene groei, maar vooral ook door een lagere schatting van de capaciteitsbehoefte in het uitgangsjaar (1998). Bij deze bijstellingen speelt de beschikbaarheid van herziene actuele gegevens, vooral op het terrein van capaciteitsbehoefte en straftoemeting, een belangrijke rol.

De taakstraffen (minder- en meerderjarigen) zijn op alle fronten opwaarts bijgesteld. De vastgestelde behoefte aan deze straffen in het basisjaar was hoger dan geraamd, en de verwachte groei is eveneens groter.

Een vergelijking van de ontwikkeling van de feitelijke capaciteitsbehoefte in de afgelopen vijf jaar met de verwachte capaciteitsbehoefte in de komende vijf jaar maakt duidelijk dat de gemiddelde jaarlijkse groei afvlakt bij het gevangeniswezen, de taakstraffen (minder- en meerderjarigen) en in mindere mate ook bij tbs en Halt. Bij de justitiële jeugdinstellingen en bij de vreemdelingenbewaring is de verwachte stijging sterker dan die van de afgelopen vijf jaar.

Het verleden heeft geleerd dat bij prognoses altijd voorspelfouten kunnen optreden. Daarom gaan alle in dit rapport gepresenteerde prognoses vergezeld van een beschrijving van de onzekerheden in de prognoses.

Vervolg

In het kader van de verdere ontwikkeling van prognosemethoden heeft het WODC twee evaluaties van het Jukebox-1-model, het door het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) ontwikkelde verklaringsmodel voor het gevangeniswezen en de taakstraffen meerderjarigen, laten verrichten. Ook deze komen in dit rapport aan de orde.

Een in opdracht van het WODC uitgevoerd onderzoek van de Stichting Economisch Onderzoek (SEO) van de Universiteit van Amsterdam naar de voorspelkracht en de stabiliteit van Jukebox-1 heeft aangetoond dat Jukebox-1 iets beter voorspelt dan de eerdere voorspellingen van het ministerie van Justitie en ongeveer even goed als een tijdreeksmodel dat door de SEO is ontwikkeld. Over de stabiliteit van Jukebox-1 stelt de SEO dat het model op enkele onderdelen verbetering behoeft. In samenhang daarmee is het van belang het model bij gebruik als prognose-instrument regelmatig te actualiseren. In een dergelijke jaarlijkse herschatting van het model is door het WODC voorzien.

Het Bureau voor Economische Argumentatie van KPMG heeft onderzoek gedaan naar de plausibiliteit van Jukebox-1. De eindconclusie van dit onderzoek is dat '(...) Jukebox-1 zich nu reeds leent voor gebruik in de beleidsvoorbereiding, maar dat op langere termijn gewerkt kan worden aan aanpassing of uitbreiding van het model. Dit werk zou zich niet moeten beperken tot verbeteringen die mogelijk zijn op bestaande gegevens, maar zou zich ook moeten uitstrekken tot noodzakelijke verbeteringen in de informatievoorziening.'

Over de informatievoorziening heeft de Werkgroep Prognose sanctiecapaciteit vorig jaar eveneens zijn zorgen kenbaar gemaakt. In het rapport wordt geconstateerd dat er op dit vlak nog steeds veel moet worden verbeterd, vooral de informatievoorziening op het terrein van straftoemeting (nu zijn alleen nog eerste aanleggegevens beschikbaar), daders en de specifieke aanwending van de middelen voor politie en rechtspraak behoeft aandacht. Inmiddels is overleg gaande met de Centrale Justitiële Documentatiedienst (Almelo) over de wijze waarop periodiek onherroepelijke straftoemetingsgegevens beschikbaar kunnen komen.

Het WODC is verder voornemens op een aantal terreinen (criminaliteit, straftoemeting, productierelaties op het gebied van politie/rechtspraak) de schattingen in het model via nadere analyses en het gebruik van externe informatie uit andere dan tijdreeks-schattingen te verbeteren. Tevens werkt het WODC voor de terreinen van de jeugdsancties (Halt, taakstraffen minderjarigen en de justitiële jeugdinstellingen) aan een prognosemodel. Ook is een haalbaarheidsstudie naar een verklaringsmodel voor de tbs-instellingen voorgenomen.

