

# Prognose van de sanctiecapaciteit tot en met 2006

D.E.G. Moolenaar, F.P. van Tulder, G.L.A.M. Huijbregts, W. van der Heide

## Onderzoek en beleid, nr. 196

### Samenvatting

Dit rapport presenteert de derde actualisering van de prognose sanctiecapaciteit die totstandkomt onder verantwoordelijkheid van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC). Het betreft prognoses van de benodigde sanctiecapaciteit tot en met 2006 voor de volgende terreinen: taakstraffen (minder- en meerderjarigen), gevangeniswezen, vreemdelingenbewaring, tbs-klinieken, Halt en justitiële jeugdinstellingen. De prognoses zijn 'beleidsneutraal', dat wil zeggen dat ze uitgaan van gelijkblijvend beleid. Het effect van voorgenomen beleids- en wetswijzigingen is niet in de prognoses verdisconteerd. Deze slag wordt door de beleidsdirecties van het ministerie van Justitie gemaakt.

Voor de volwassenen is de wijze waarop de prognoses van de diverse terreinen totstandkomen min of meer gelijk aan de wijze die gevolgd is in de vorige actualisering prognose sanctiecapaciteit. Dit betekent dat voor het gevangeniswezen (exclusief vreemdelingenbewaring) en de taakstraffen meerderjarigen het verklaringsmodel Jukebox-volwassenen is gebruikt. Ten opzichte van de vorige prognoses is wel een aantal wijzigingen in het model aangebracht. Voor de jeugdsector is dit jaar voor het eerst gebruikgemaakt van het verklaringsmodel Jukebox-jeugd. Beide modellen leggen een verband tussen maatschappelijke ontwikkelingen en ontwikkelingen in de criminaliteit enerzijds en ontwikkelingen in de strafrechtelijke reactie op de criminaliteit anderzijds. Ook spelen (niet nader verklaarde) trendmatige ontwikkelingen een belangrijke rol. Voor de overige terreinen, waarvoor (nog) geen verklaringsmodel beschikbaar is, is de ontwikkeling van de capaciteitsbehoefte gerelateerd aan de te verwachten ontwikkeling van een of meer relevante indicatoren.

### Ontwikkelingen in de strafrechtketen

Bij de prognoses van de behoefte aan sanctiecapaciteit wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende delicttypen. Dat dit onderscheid van groot belang is, blijkt uit het feit dat delicttypen die zwaar wegen in het begin van de strafrechtketen niet altijd zwaar wegen aan het einde van de strafrechtketen en vice versa. Zo zijn bij de processen-verbaal van aangifte de diefstallen ruim vertegenwoordigd. Het hiermee corresponderende aantal gehoorde verdachten is relatief al een stuk lager en het aandeel dat voor de rechter komt, is nog kleiner. Het tegenovergestelde beeld is te zien bij de Opiumwet- en geweldsdelicten. Deze vormen slechts een heel klein percentage van de processen-verbaal, en ook een gering deel van de schuldigverklaringen, maar nemen een zeer groot deel van de celcapaciteit in beslag.

Verder zijn er twee in het oog springende ontwikkelingen in de periode 1994-2000. Met name de korte vrijheidsstraffen voor eenvoudige diefstal zijn sterk toegenomen. Een mogelijke verklaring hiervoor is de snellere lik-op-stukprocedure van het Openbaar Ministerie. Ook lijkt de rechter wat minder tolerant te worden bij dit soort delicten. Verder blijkt in het arrondissement Haarlem (waaronder Schiphol valt) het aantal opgelegde detentiejaren voor Opiumwet-delicten in de afgelopen zeven jaar te zijn verdubbeld, terwijl dit aantal in de andere arrondissementen licht daalt. De toegenomen aandacht voor drugskoeriers op Schiphol is daarmee duidelijk voelbaar.

### Prognoses sanctiecapaciteit

#### *Taakstraffen meerderjarigen*

Bij de taakstraffen meerderjarigen wordt voor de periode 2000-2006 een groei voorzien van 19%. Het verwachte aantal taakstraffen in 2006 is 22.300. De voorziene groei is vooral het gevolg van de groei van het totale aantal door de rechter opgelegde straffen en van het aantal allochtonen.

#### *Gevangeniswezen (exclusief vreemdelingenbewaring)*

De benodigde sanctiecapaciteit bij het gevangeniswezen stijgt tussen 2000 en 2006 naar verwachting met 13%. De stijging is het gevolg van een verwachte stijging van het totale aantal door de rechter opgelegde straffen (5%) en het grote beroep op strafrechtelijke capaciteit vanwege het mislukken van taakstraffen, subsidiaire hechtenis en voorlopige hechtenis (21%). In 2006 wordt een benodigde capaciteit van circa 12.700 cellen verwacht.

#### *Vreemdelingenbewaring*

De behoefte aan plaatsen voor vreemdelingenbewaring neemt volgens de prognose tussen 2000 en 2006 toe met 6%. De capaciteitsbehoefte in 2006 wordt dan circa 1.290 plaatsen. Deze groei is lager dan in de vorige prognose vanwege de daling van de capaciteitsbehoefte in 2001. Het is nog onduidelijk of deze daling incidenteel of structureel is.

#### *Tbs-klinieken*

De behoefte aan plaatsen in tbs-klinieken stijgt tussen 2000 en 2006 met ongeveer 15%. In 2006 is er een behoefte aan circa 1.430 plaatsen. De ontwikkeling van het aantal tbs-opleggingen is overigens in het recente verleden zeer grillig geweest en de prognose op dit gebied kent dan ook een brede marge.

#### *Halt-afdoeningen*

De prognose van de Halt-afdoeningen voorziet voor de periode 2000-2006 een stijging van 53%. Het aantal Halt-afdoeningen komt dan uit op ongeveer 27.300 in 2006. Van de onderzochte achterliggende ontwikkelingen blijkt vooral de toename van de pakkans de belangrijkste verklaring van de toename van de Halt-afdoeningen. Deze groei zal echter wel afremmen. Daarnaast draagt de verwachte groei van het aantal 12- tot en met 17-jarigen in de Nederlandse bevolking bij aan de te verwachten groei in het aantal Halt-afdoeningen. Wel is er in 2000 een onverwachte daling van het aantal Halt-afdoeningen geweest. Het is nog onduidelijk of deze ontwikkeling zich zal doorzetten.

#### *Taakstraffen minderjarigen*

Het aantal taakstraffen zal naar verwachting nog fors door blijven groeien: een toename van 50% tussen 2000 en 2006. Daarmee komt het aantal taakstraffen in 2006 uit op 19.100. Met name de verwachte groei in de tweede generatie allochtonen, het aantal 12- tot en met 17-jarigen en de trend dragen bij aan deze groei.

#### *Justitiële jeugdinrichtingen*

De capaciteitsbehoefte bij de justitiële jeugdinrichtingen zal in de periode 2000-2006 naar verwachting toenemen. Voor de opvanginrichtingen is een groei geraamd van 65%. Het aantal benodigde plaatsen in de opvanginrichtingen komt dan op 1.210 plaatsen. Naast de trend valt vooral de invloed van de tweede generatie allochtonen op.

Voor de behandelinrichtingen is een groei geraamd van 32%. Het aantal benodigde plaatsen in de behandelinrichtingen komt daarmee op 1.510 plaatsen in 2006. Deze stijging is voor een belangrijk deel trendmatig maar zou nog groter zijn geweest zonder de voorziene stijging van het inkomen, dat een temperende werking heeft op de capaciteit van behandelinrichtingen.

#### *Totaaloverzicht*

Tabel 1 geeft de geprognosticeerde capaciteitsbehoefte voor de intramurale sectoren gemiddeld per kalenderjaar en voor de extramurale sectoren in aantallen per kalenderjaar. De cursief gedrukte aantallen geven de feitelijk vastgestelde behoefte aan; de aantallen in de jaren erna zijn prognoses. Tabel 1 laat zien dat op alle onderdelen groei wordt verwacht. Bij de sancties in de sector jeugd is deze groei groter dan bij de volwassenen.

### **Onzekerheden**

Het verleden heeft geleerd dat prognoses kunnen afwijken van de werkelijkheid. Daarom gaan alle in dit rapport gepresenteerde prognoses vergezeld van een beschrijving van de onzekerheden in de prognoses. Ook wordt getracht om (een deel van) de onzekerheden kwantitatief te duiden door een betrouwbaarheidsinterval rond de prognoses te formuleren. De onzekerheden blijken relatief groot te zijn bij vreemdelingenbewaring, taakstraffen minderjarigen en opvanginrichtingen. Relatief klein zijn de marges bij behandelinrichtingen, taakstraffen meerderjarigen en gevangeniswezen (exclusief vreemdelingenbewaring).

Daarnaast is ook gekeken naar de prognoses uit het verleden. Met name bij vreemdelingenbewaring en Halt-afdoeningen is de voorspelfout voor 2001 vrij groot. Dit komt doordat zich bij beide voorzieningen recentelijk een onverwachte daling in de capaciteitsbehoefte heeft voorgedaan. Het is tot nu toe onduidelijk wat de oorzaken van deze dalingen zijn geweest. Ook zijn de beleidseffecten bij deze afdoeningen overschat. Bij de andere voorzieningen blijven de voorspelfouten van zowel de beleidsneutrale prognoses als de prognoses van de beleidseffecten meestal onder de 5%.

Uitzondering daarop zijn de prognoses uit 1998, die de capaciteitsbehoefte voor de meeste voorzieningen overschat hebben.

**Tabel 1: Prognoses voor de diverse sanctieterreinen\***

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	groei 2006 t.o.v. 2000
taakstraffen meerderjarigen	18.700**	19.700	20.200	20.700	21.300	21.800	22.300	19%
gevangeniswezen (excl. vreemdelingenbewaring)	<i>11.200</i>	<i>11.700</i>	11.900	12.200	12.300	12.500	12.700	13%
vreemdelingenbewaring	<i>1.210</i>	<i>1.130</i>	1.160	1.190	1.220	1.250	1.290	6%
tbs-klinieken	<i>1.250</i>	1.318	1.380	1.430	1.430	1.430	1.430	15%
Halt-afdoeningen	<i>17.900</i>	21.900	23.000	24.200	25.300	26.300	27.300	53%
taakstraffen minderjarigen	<i>12.800</i>	13.200	14.500	15.700	16.800	18.000	19.100	50%
justitiële jeugdinstellingen	<i>1.880</i>	<i>2.100</i>	2.200	2.310	2.440	2.580	2.730	45%

\* Cursief gedrukte getallen zijn realisaties.

\*\* De realisatie voor taakstraffen meerderjarigen in 2000 was niet bekend en is geschat.