

Samenvatting

Dit rapport beschrijft de ramingen van de capaciteitsbehoefte van de justitiële ketens tot en met 2018. Het gaat daarbij om ramingen van de instroom en uitstroom van diverse ketenpartners binnen de justitiële ketens (aantallen te behandelen zaken e.d.) en de capaciteitsbehoefte voor intramurale voorzieningen (aantal plaatsen in justitiële inrichtingen). De ramingen voor de civielrechtelijke en bestuursrechtelijke rechtspraak zijn de gezamenlijke verantwoordelijkheid van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) en de Raad voor de rechtspraak. De ramingen voor forensisch-psychiatrische centra (voorheen tbs-klinieken) zijn de gezamenlijke verantwoordelijkheid van het WODC en de Dienst Justitiële Inrichtingen. De overige ramingen komen tot stand onder verantwoordelijkheid van het WODC.

De ramingen zijn 'beleidsneutraal'. Dat wil zeggen dat de ramingen uitgaan van gelijkblijvend beleid. Het effect van voorgenomen beleids- en wetwijzigingen is niet in de ramingen verdisconteerd. Ook zijn de effecten van recentelijk ingezet beleid (vanaf 2012) niet in de beleidsneutrale ramingen verwerkt, omdat de ramingen gebaseerd zijn op ontwikkelingen in de justitiesector tot en met 2011. Definitieve gegevens over 2012 waren op het moment van berekening nog niet beschikbaar. Daar waar wel voorlopige cijfers over 2012 beschikbaar waren, zijn deze meegenomen.

De ramingen zijn gemaakt met het Prognosemodel Justitiële Ketens (PMJ). Het PMJ bestaat uit twee onderdelen, namelijk een model voor de veiligheidsketen en een model voor het civiel- en bestuursrechtelijke deel van de justitiële keten. Het startpunt voor het PMJ zijn ontwikkelingen in de samenleving die geheel of grotendeels buiten de invloedssfeer van Justitie liggen. Dergelijke ontwikkelingen kunnen gevolgen hebben voor het ontstaan van criminaliteit en rechtsproblemen en daarmee voor het beroep op de justitiële ketens. Te denken valt bijvoorbeeld aan de mogelijke gevolgen van een gebrek aan sociale cohesie, maatschappelijke ongelijkheid, botsing van culturen en welvaartsverschillen. Op basis van de beschikbare criminologische, rechtssociologische en economische theorieën zijn de mogelijk relevante maatschappelijke fenomenen benoemd. Bij deze fenomenen zijn zoveel mogelijk kwantificeerbare achtergrondfactoren gezocht. De zo in kaart gebrachte ontwikkelingen kunnen grofweg in vier categorieën worden ingedeeld, namelijk demografische, economische, maatschappelijke en institutionele ontwikkelingen. Het PMJ beschrijft de kwantitatieve verbanden tussen deze ontwikkelingen en de criminaliteit of het beroep op rechtshulp en rechtspraak. Tevens brengt het PMJ de samenhangen tussen de ontwikkelingen in criminaliteit en het beroep op rechtshulp en rechtspraak en de ontwikkelingen in de rest van de justitiële ketens in beeld.

- De gebruikte demografische achtergrondfactoren zijn: de omvang van de bevolking, de bevolkingsdichtheid, het aantal 12- t/m 17-jarigen, het aantal 12- t/m 17-jarigen in de vier grote steden, het aantal 15- t/m 24-jarigen, het aantal 35- t/m 49-jarigen, het aantal 35- t/m 59-jarigen, de mannelijke bevolking van 18 tot en met 29 of 49 jaar, het aantal alleenstaanden, de omvang van de eerste generatie niet-westerse allochtone jongeren (12 t/m 17 jaar), de omvang van de tweede generatie niet-westerse allochtone jongeren (12 t/m 17 jaar), de omvang van de tweede generatie niet-westerse (18 t/m 29 of 49 jaar) allochtone mannen.
- De gebruikte *maatschappelijke achtergrondfactoren* zijn: het aantal sociale huurwoningen, het aantal particuliere huurwoningen, het aantal asielaanvragen, het

- aantal alleenstaande minderjarige asielzoekers (AMA's), het aantal drugsverslaafden, het aantal personen dat in een jaar gaat scheiden, het aantal kinderen betrokken bij echtscheiding, het aantal eenoudergezinnen, het aantal alleenstaanden, het aantal voortijdig schoolverlaters, het aantal kinderen in een laag schooltype (vmbo/vbo/mavo/lwo/speciaal onderwijs) en de mate van kerkelijkheid.
- De *economische achtergrondfactoren* in het model zijn: de omvang van de werkloze beroepsbevolking totaal en de groep 15-24-jarigen, de omvang van de werkzame beroepsbevolking totaal en de groep 15-24-jarigen, het reëel besteedbaar jaarinkomen per hoofd van de bevolking, de koopkracht, het aantal werkloosheidsuitkeringen, het aantal bijstandsuitkeringen, het aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, het totaal aantal uitkeringen (de optelsom van bovenstaande drie categorieën, plus het aantal uitkeringen IOAW en IOAZ), de reële bruto toegevoegde waarde, de belastingdruk (de verhouding tussen het totale bedrag aan geïnde rijksbelastingen en het nationale inkomen), de collectieve lastendruk (belastingen en sociale premies in procenten van het nationale inkomen), de gemiddelde rekenuur (de kale huur plus enkele subsidiabele servicekosten zoals lift, verlichting, schoonmaakkosten, huismeester en gemeenschappelijke ruimten), het gemiddelde uurtarief van een commerciële advocaat, het aantal motorvoertuigen, het aantal brommers, het aantal bedrijven, het aantal zelfstandig ondernemers, de totale kosten van advocatuur, het aantal rechtsbijstandverzekeringen. De economische ontwikkelingen zijn onder meer ontleend aan de septemberramingen van 2012 en de doorrekening van de effecten van het regeerakkoord van oktober 2012 van het Centraal Planbureau.
 - De *institutionele achtergrondfactoren* die in het model zijn opgenomen zijn het aantal politiemedewerkers (in fulltime equivalenten) en de gemiddelde eigen bijdrage die betaald wordt bij gebruik van gesubsidieerde rechtsbijstand.

Op basis van de verwachte ontwikkelingen in deze achtergrondfactoren wordt een uitspraak gedaan over het verwachte beroep op de diverse onderdelen van de justitiële ketens. Zo zal naar verwachting bij gelijkblijvend beleid het aantal geregistreerde misdrijven bij de politie in de periode 2012-2018 met ruim 5% afnemen. Het aantal gehoorde verdachten zal in die periode met 4% dalen. Dit zal zijn weerslag hebben op de rest van de justitiële keten, hoewel deze daling niet zonder meer evenredig doorgetrokken mag worden naar de andere ketenpartners.

De trend in het aantal verdachten wordt min of meer gevolgd bij de instroom bij het Openbaar Ministerie. De raming van de instroom van rechtbankzaken aldaar laat tussen 2012 en 2018 een daling van ruim 2% zien. Het aantal dagvaardingen zal in die periode eveneens met ruim 2% afnemen. De verminderde instroom bij het OM heeft ook een daling bij rechtbanken tot gevolg. Het aantal strafzaken bij rechtbanken daalt in de periode 2012-2018 ook met ruim 2%. De capaciteitsbehoefte van het gevangeniswezen zal volgens de raming met 3½% dalen tussen 2012 en 2018. De capaciteitsbehoefte van de jeugdinrichtingen zal volgens de raming ongeveer gelijk blijven in de periode 2012-2018. Door de geleidelijke introductie van strafbeschikkingen neemt het aantal transacties af met ruim 10% en het aantal strafbeschikkingen neemt toe met ruim 4%.

Het aantal civiele zaken dat instroomt bij de sector kanton van de rechtbanken middels een dagvaarding stijgt in de periode 2012-2018 naar verwachting met 50% en middels een verzoekschrift met 49%, terwijl het aantal civiele zaken dat in eerste aanleg instroomt bij de sector civiel van de rechtbanken middels een dagvaarding met circa 20% zal stijgen en middels een verzoekschrift met 28%. De groei van het aantal zaken bij de gerechtshoven volgt met enige vertraging de trend bij de recht-

banken. Het aantal dagvaardingen neemt daar met 6% af terwijl de hoeveelheid verzoekschriften met 31% zal stijgen tijdens de prognoseperiode. De groei in civiele zaken hangt vooral samen met de economische ontwikkelingen, in het bijzonder de werkloosheid.

De instroom van zaken in eerste aanleg bij de sector bestuur van de rechtbanken (exclusief belastingzaken) zal naar verwachting met ruim 22% stijgen in de periode 2012-2018. Het aantal belastingzaken in eerste aanleg daalt met 6% terwijl de instroom van belastingzaken in hoger beroep met 4% afneemt. De instroom van bestuurszaken bij de Centrale Raad van Beroep ligt in 2018 naar verwachting 26% hoger dan in 2012.

Het aantal beroepen op gesubsidieerde rechtsbijstand in de civiele en bestuursrechtelijke sector laat over de periode 2012-2018 een gemengd beeld zien. Het aantal toevoegingen exclusief asiel- en vreemdelingenzaken stijgt met 2%, daalt voor vreemdelingenzaken met bijna 10% en daalt met ruim 2% voor asielzaken. Reguliere straf toevoegingen nemen in dezelfde periode met 16% toe terwijl de ambtshalve straf toevoegingen vrijwel gelijk blijven. De ambtshalve toevoegingen vreemdelingenbewaring dalen met ruim 5%. Reguliere piketdiensten nemen toe met 12% en voor vreemdelingenbewaring met bijna 5%.

De beleidsneutrale ramingen zijn momentopnames. Ze zijn gebaseerd op de beschikbare kennis op het moment van berekenen. Zowel de gelegde relaties in het PMJ als de van elders betrokken ramingen van de achtergrondfactoren brengen onzekerheden met zich mee.

De beleidsneutrale ramingen moeten derhalve niet als een vaststaand gegeven worden beschouwd, maar slechts als een signaal. Ze geven aan wat er zou *kunnen* gebeuren indien er niets verandert. Door onverwachte gebeurtenissen en niet in de raming verwerkte wijzigingen in wet- en regelgeving en beleid kunnen de werkelijke ontwikkelingen afwijken van de ramingen.

Summary

Forecasting the demand on the Dutch justice system until 2018

This report describes the forecasts of the 'demand' for police, prosecution service, courts and prisons until the end of 2018. The forecasts were made using the forecasting model PMJ, developed for the Dutch criminal justice system and the civil and administrative justice systems. The base year for our forecasts was 2011. Legislative and policy changes after 2011 have therefore not been incorporated into these forecasts.

PMJ is based on developments in society outside the sphere of influence of the Ministry of Security and Justice. The underlying assumption of the model is that developments in society are the driving force behind the trends in crime and private disputes. Four groups of factors can be distinguished: demographic structure of the population, economic conditions, social problems and institutional changes. Within each category, a number of background factors are chosen which, taken in combination, represent problems like social inequality, cultural conflicts, social isolation and economic inequality.

The demographic determinants used in the model are: the size of the population, population density, the size of different age groups, the number of non-western immigrants in various age categories, the number of youngsters (in the four main Dutch cities), the number of singles, and the number of migrant men in various age groups. The economic determinants are the unemployed and employed labour force, both total and in the age group 15-24 years, average yearly income, purchasing power, the number of social benefits (including those for unemployed), gross value added, tax burden, collective burden, rents, the hourly rate of lawyers, the number of motor vehicles and mopeds, the number of businesses and the number of self-employed people. The social determinants are the number of social rent houses, the number of applications for political asylum, the number of underage refugees, the number of drugs addicts, the yearly number of divorcees, the number of singles and the percentage of people connected to a church.

The institutional factors are the number of police officers, the police budget and the contribution people have to pay themselves when applying for subsidized legal aid.

External forecasts of these indicators determine the forecasts of developments within the justice system. If there are no policy changes or new legislation, the number of reported crimes is expected to decrease by a little over 5% over the period 2012-2018, while the number of suspects will decrease by 4%. Since reporting and handling of crimes and suspects are a part of the flow cases follow through the criminal justice system, their increase will affect the partners that are next in the system. Although this growth cannot be extrapolated in a straightforward fashion, both the inflow of cases into the prosecutorial system and the number of summonses are expected to decrease by a little over 2%.

The decrease in the influx at the prosecution induces a decline of the number of cases brought to court as well. The number of criminal cases in court is expected to fall by 2% during the period between 2012 and 2018. And also the demand for

prison capacity for adults will be 3½% lower in 2018 than in 2012. The demand for prison capacity for minors however will hardly change in this period.

The number of new civil cases at the sub district courts with a summons will increase by 50% and civil cases with a request by 49% in the period 2012-2018, while the number of new civil cases at the district courts with a summons will increase by 20% and those with a request will increase by 28%. As a consequence, the number of civil cases in appeal will increase too. The increase in civil cases is for a large part due to developments in the unemployment rate.

The number of new administrative cases (excluding tax cases) at the district courts will increase by 22% in the period 2012-2018. The number of tax cases in the first instance will decrease by 6% and in appeal by 4%.

The expected developments in the number of applications for subsidized legal aid in criminal, civil and administrative cases is somewhat diverse, ranging from a decrease of 10% to an increase of 16%, depending on the kind of cases.

A word of caution is in order. These forecasts are based on the information available at the moment of calculation. Both the forecasting process and the external forecasts of the determinants are surrounded by uncertainty. Due to the recent economic crisis this is especially true for the economic forecasts. For this reason, these forecasts should be seen as a signal of what might happen if nothing changes, rather than as certainties. Unexpected events and new policy or legislation will probably alter the outcomes.