

# Prognose van de sanctiecapaciteit 2000-2005

W. van der Heide, D.E.G. Moolenaar, F.P. van Tulder

## Onderzoeksnotities 2001/2

### Samenvatting

Dit rapport presenteert de tweede actualisering van de prognose sanctiecapaciteit die onder de verantwoordelijkheid van het WODC tot stand komt. Het betreft prognoses van de benodigde sanctiecapaciteit in de periode 2000-2005 voor de terreinen Halt, taakstraffen (minder- en meerderjarigen), justitiële jeugdinstellingen, gevangeniswezen, vreemdelingenbewaring en tbs-klinieken.

De prognoses zijn 'beleidsneutraal'. Dat wil zeggen dat ze uitgaan van gelijkblijvend beleid. Het effect van aanstaande beleids- en wetwijzigingen is niet in de prognoses verdisconteerd. Deze slag wordt door de beleidsdirecties van het ministerie van Justitie gemaakt.

De wijze waarop de prognoses van de diverse terreinen tot stand komen, is gelijk aan die welke gevolgd is in de vorige actualisering prognose sanctiecapaciteit (Steinmann e.a. 1999). Dit betekent dat voor het gevangeniswezen (excl. vreemdelingenbewaring) en de taakstraffen meerderjarigen het verklaringsmodel Jukebox-1 is gebruikt. Dit model legt een verband tussen maatschappelijke ontwikkelingen en ontwikkelingen in de strafrechtelijke reactie op de criminaliteit enerzijds en ontwikkelingen in de criminaliteit anderzijds. Ook spelen (niet nader verklaarde) trendmatige ontwikkelingen in dit model 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 één of meer van belang zijnde indicatoren. Voor een nadere toelichting op de gehanteerde methoden wordt verwezen naar Steinmann e.a. 1999.

### Prognoses sanctiecapaciteit

#### *Halt*

De prognose van de Halt-afdoeningen voorziet een stijging van 33% in de periode 1999-2005. Het aantal Halt-afdoeningen komt dan uit op ongeveer 29.000 in 2005. Dit is ongeveer de helft van het totale, 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 draagt de verwachte groei van het aantal 12- t/m 17-jarigen in de Nederlandse bevolking bij aan de te verwachten groei (hoofdstuk 2).

#### *Taakstraffen minderjarigen*

Het aantal taakstraffen zal naar verwachting nog fors door blijven groeien: 68% toename in 1999 - 2005. Daarmee komt het aantal taakstraffen in 2005 uit op 19.500. Met name de verwachte groei in het percentage gehoorde minderjarige verdachten dat een taakstraf krijgt, 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 rekwirerichtlijn van het Openbaar Ministerie ('taakstraf, tenzij') tot uitdrukking. Ook de verwachte groei van het aantal 12- t/m 17-jarigen in de Nederlandse bevolking en de groei van het percentage 12- t/m 17-jarigen dat door de politie wordt gehoord, dragen bij aan de verwachte groei (hoofdstuk 3).

#### *Justitiële jeugdinstellingen*

De capaciteitsbehoefte bij de justitiële jeugdinstellingen zal in de periode 1999-2005 naar verwachting fors toenemen. De verwachte gemiddelde jaarlijkse groei is zelfs groter dan werd geprognosticeerd in de vorige prognose uit 1999. Voor de opvanginstellingen is een groei geraamd van

65%; voor de behandelinstellingen 70%. Het aantal benodigde plaatsen in de behandelinstellingen komt daarmee in 2005 op 1.790 plaatsen; in de opvanginstellingen is dat 1.240 plaatsen. Vooral de verwachte stijging van het aantal bevelen tot bewaring en in

het aantal lopende ondertoezichtstellingen (ots) per 100.000 12- t/m 17-jarigen zijn debet aan de verwachte groei. De bijstelling naar boven ten opzichte van de prognose uit 1999 van de strafrechtelijke behandelcapaciteit heeft een hogere inschatting van de gemiddelde lengte van de pijlmaatregel als oorzaak. Verder spelen de groei van het aantal opgelegde pijlmaatregelen, van het aantal strafrechtelijk minderjarigen en van de gemiddelde verblijfsduur in opvanginrichtingen een rol (hoofdstuk 4).

#### *Taakstraffen meerderjarigen*

Bij de taakstraffen meerderjarigen wordt een groei voorzien van 22% in de periode 1999-2005. Het verwachte aantal taakstraffen in 2005 is 22.100. De voorziene groei is vooral het gevolg van de groei van het totale aantal door de rechter opgelegde straffen (hoofdstuk 5).

#### *Gevangeniswezen (exclusief vreemdelingenbewaring)*

De benodigde sanctiecapaciteit bij het gevangeniswezen stijgt naar verwachting in 1999-2005 met 2%. Daarmee vertoont het gevangeniswezen

de laagste groei van alle sanctieterreinen in dit rapport. De stijging is het gevolg van een verwachte stijging van het totaal aantal door de rechtspraak opgelegde bestrafingen (inclusief transacties OM; +19% in 1999-2005) en een zeer licht groeiend aandeel gevangenisstraffen daarin. Een effect dat de groei duidelijk remt, is de verwachte sterke daling van de gemiddelde strafduur (met 13% in de periode 1999-2005). Dit is het gevolg van een relatief sterke toename van het aantal korte gevangenisstraffen. In 2005 wordt een benodigde capaciteit van circa 11.700 verwacht (hoofdstuk 6).

#### *Vreemdelingenbewaring*

De behoefte aan plaatsen voor vreemdelingenbewaring neemt volgens de prognose in 1999-2005 toe met 42%. De capaciteitsbehoefte in 2005 wordt dan circa 1.630 plaatsen. De stijging is vooral het gevolg van de toegenomen verblijfsduur van vreemdelingen (hoofdstuk 7).

#### *Tbs-klinieken*

De behoefte aan plaatsen in tbs-klinieken stijgt tussen 1999 en 2005 met naar schatting 12%. In 2003 wordt een maximum bereikt van circa 1.350 plaatsen. Daarna treedt een lichte afname op. Deze is met name het gevolg van de verwachting dat het jaarlijkse aantal tbs-opleggingen zal blijven onder het niveau dat in het midden van de jaren negentig werd bereikt. De ontwikkeling van dit aantal is overigens in het recente verleden zeer grillig geweest en de prognose op dit gebied is dan ook onzeker. De gemiddelde behandelduur van in een tbs-kliniek opgenomen personen is bij de prognose op grond van recente schattingen op circa 9 jaar gesteld (hoofdstuk 8).

#### *Totaaloverzicht*

Tabel 1 geeft de geprognosticeerde capaciteitsbehoefte voor de intramurale sectoren *gemiddeld per kalenderjaar* weer en voor de extramurale sectoren in *aantallen per kalenderjaar*. De aantallen in de eerste kolom (1999) betreffen de feitelijk vastgestelde behoefte; de aantallen in de jaren erna zijn prognoses. Voor de exacte aantallen en de ultimo-cijfers (deze betreffen de verwachte capaciteitsbehoefte *aan het eind van het jaar*) wordt verwezen naar bijlage 4.

**Tabel 1: Prognoses voor de diverse sanctieterreinen (1999 is realisatie)**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	groei 2005 t.o.v. 1999
Halt-afdoeningen	21.700	22.900	24.100	25.400	26.700	27.900	28.800	33%
taakstraffen minderjarigen	11.600	12.700	13.900	15.300	16.700	18.200	19.500	68%
justitiële jeugdinstellingen	1.810	1.960	2.170	2.400	2.620	2.830	3.040	68%
taakstraffen meerderjarigen	18.100	19.900	20.700	20.900	21.400	21.800	22.100	22%
gevangeniswezen (excl. vreemdelingenbewaring)	11.400	11.400	11.700	11.800	11.800	11.800	11.700	2%
vreemdelingenbewaring	1.150	1.220	1.300	1.390	1.470	1.550	1.630	42%

tbs-klinieken	1.200	1.240	1.300	1.360	1.360	1.350	1.350	12%
---------------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-----

Tabel 1 laat zien dat op alle onderdelen groei wordt verwacht. Bij de sancties tegen jeugdigen is deze groei groter dan bij de volwassenen. Ten opzichte van de prognoses uit 1999 (Steinmann e.a. 1999) is de nu voorziene groei in de periode 1999-2003 groter bij de taakstraffen minderjarigen en kleiner bij de sectoren Halt, gevangeniswezen en tbs. De verschillen bij de overige sectoren zijn klein.

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. Tevens wordt getracht (een deel van) de onzekerheden kwantitatief te duiden via de formulering van een betrouwbaarheidsinterval rond de prognoses. De onzekerheden blijken relatief groot bij Haltafdoeningen en vreemdelingenbewaring. Een uitkomst in 2005, die 25% onder of boven de prognose ligt, is goed denkbaar. Relatief klein zijn de marges bij de behandelinrichtingen en de taakstraffen. Hierbij zijn afwijkingen in 2005 tot 10% onder of boven de prognose goed denkbaar.