

Managementsamenvatting

Aanleiding voor het onderzoek

Het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) verzorgt naast de inning van verkeersboetes ook de inning van transacties, strafrechtelijke boetevonnissen, schadevergoedingsmaatregelen en ontnemingmaatregelen. Op jaarbasis verwerkt het CJIB circa 10,6 miljoen verkeersboetes (WAHVzaken), 166.000 boetevonnissen, 34.700 vrijheidsstraffen en 31.700 taakstraffen (Jaarverslag 2003).

In geval van vrijheidsstraffen, niet-betaalde boetes en niet-uitgevoerde taakstraffen volgt in beginsel (vervangende) hechtenis of gijzeling in een penitentiaire inrichting. De voorraad nog te executeren vrijheidsstraffen, vervangende hechtenissen en gijzelingen is de laatste jaren sterk toegenomen. Per 1 juli 2004 bedroeg deze werkvoorraad in totaal 8.511 celjaren; een stijging van 58% ten opzichte van de situatie per 1 januari 2001.

Het oplopen van de werkvoorraad is voornamelijk het gevolg van een tekort aan celruimte. Echter, ook bij voldoende celruimte is een werkvoorraad van beperkte omvang wenselijk om (overmatige) leegstand van celruimte te voorkomen.

Tot op heden bestond er geen inzicht in de omvang van de als 'nuttig en noodzakelijk' aan te merken werkvoorraad. Daarmee ontbrak inzicht in het deel van de werkvoorraad dat als 'probleem' moet worden ervaren, evenals de sanctiecapaciteit die benodigd is om dit probleem op afzienbare termijn weg te werken.

Doelstelling

De doelstelling van het onderhavige onderzoek is als volgt geformuleerd:

Geef kwantitatief inzicht in de optimale omvang van de werkvoorraad van het CJIB in relatie tot de huidige én de benodigde sanctiecapaciteit.

Uit de onderzoeksdoelstelling blijkt dat de omvang van de werkvoorraad niet los kan worden gezien van de sanctiecapaciteit. Immers, meer cellen betekent - bij eenzelfde bezettingsgraad - een toename van de als nuttig en noodzakelijk aan te merken werkvoorraad.

Dit in acht nemend zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

- o Wat is de omvang van de nuttige en noodzakelijke werkvoorraad, uitgaande van het aanwezige aantal cellen per 1 augustus 2004?
- o Wat is de omvang van de nuttige en noodzakelijke werkvoorraad én de benodigde sanctiecapaciteit, uitgaande van de huidige instroom van vonnissen bij het CJIB?
- o Welk aantal cellen is extra benodigd om de werkvoorraad van het CJIB binnen een termijn van vier jaar terug te brengen tot een niveau dat als nuttig en noodzakelijk kan worden aangemerkt?

Reikwijdte

Het onderzoek richt zich op het proces van aanhouding en plaatsing van arrestanten. De term 'arrestant' heeft in dit verband betrekking op personen aan wie een vrijheidsstraf of vervangende hechtenis is opgelegd, zónder dat er sprake is van preventieve hechtenis. Is er wel sprake van preventieve hechtenis, dan wordt de betreffende gedetineerde in dit rapport aangeduid als 'preventieve' en niet als arrestant.

De sanctiecapaciteit voor arrestanten en preventieven is in principe strikt gescheiden⁽¹⁾. Dit geldt ook voor de sanctiecapaciteit voor mannen en vrouwen, die in het onderzoek separaat worden behandeld. De categorie minderjarigen wordt voornamelijk buiten beschouwing gelaten.

Als definitie wordt gehanteerd dat een vonnis pas onderdeel uitmaakt van de werkvoorraad nadat het CJIB een arrestatie- of opsporingsbevel heeft doen uitgaan naar een van de regionale politiekorpsen. De administratieve processen die hieraan vooraf gaan, inclusief een eventueel incassotraject, vallen buiten de reikwijdte van het onderzoek.

Een beperkt aantal personen met een vrijheidsstraf valt in de categorie 'zelfmelder'. Zelfmelders vormen een klein deel van de totale populatie (<10%) en leggen geen beslag op de sanctiecapaciteit voor arrestanten. Om deze reden zijn ze niet in het onderzoek betrokken, tenzij zij zich niet melden en alsnog moeten worden gearresteerd.

Statistische analyse

Ten behoeve van het onderzoek hebben het CJIB en de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) omvangrijke gegevensbestanden beschikbaar gesteld. Deze bestanden zijn speciaal voor het onderzoek samengesteld en beslaan de periode van 1 januari 2001 tot en met 1 augustus 2004.

Met behulp van de beschikbaar gestelde gegevens is een gedetailleerde statistische analyse gemaakt van:

- o De instroom van vonnissen bij het CJIB;
- o De uitstroom van vonnissen uit de werkvoorraad;
- o De (ontwikkeling van de) omvang van de werkvoorraad;
- o De plaatsing van arrestanten in een arrestanteninrichting.

De statistische kenmerken van deze stromen - in het bijzonder de gemiddelde omvang en de mate van spreiding - vormden de input voor de uitgevoerde optimalisaties.

Ontwikkelde modellen

Voor de beantwoording van de eerste twee onderzoeksvragen zijn relatief eenvoudige optimalisatiemodellen ontwikkeld. Deze modellen geven voor een stabiele situatie inzicht in de omvang van de nuttige en noodzakelijke werkvoorraad en de benodigde sanctiecapaciteit.

Aanvullend op deze modellen is een complexer systeem dynamisch model ontwikkeld. Dit model is in staat om ook niet-stabiele situaties te modelleren. Dit type model was benodigd om de extra sanctiecapaciteit te berekenen die benodigd is om de werkvoorraad van het CJIB terug te brengen tot een nuttig en noodzakelijk niveau.

Beantwoording onderzoeksvragen

De drie onderzoeksvragen die bij aanvang van het onderzoek zijn geformuleerd zijn alle beantwoord. De onderzoeksresultaten bevestigen het tekort aan sanctiecapaciteit voor arrestanten en onderbouwen dit ook kwantitatief.

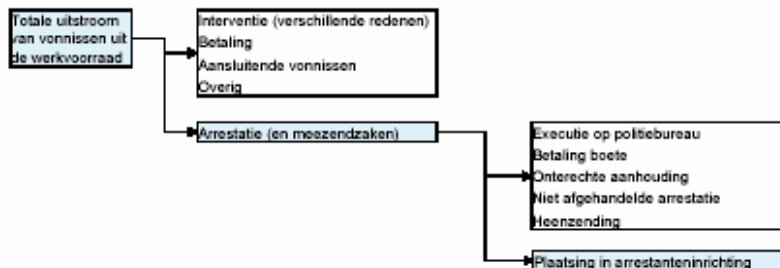
Onderzoeksvraag 1: Nuttige werkvoorraad bij de huidige sanctiecapaciteit

Het vertrekpunt voor de eerste optimalisatie is de dynamiek van de plaatsing van arrestanten in een arrestanteninrichting. De statistische kenmerken van deze dynamiek zijn ingevoerd in een optimalisatiemodel, waarmee iteratief is berekend hoeveel arrestanten wekelijks voor plaatsing moeten worden aangeboden om te kunnen voldoen aan de gestelde bezettingsnorm. Belangrijke parameters in deze berekening zijn de omvang van de huidige sanctiecapaciteit (in totaal 1.218 arrestantencellen) en de vigerende bezettingsnorm (gemiddeld 96,2% op jaarbasis).

Het aantal te plaatsen arrestanten per week - iteratief bepaald met behulp van het optimalisatiemodel - is vervolgens 'teruggerekend' tot een benodigde uitstroom uit de werkvoorraad van het CJIB. Hierbij is rekening gehouden met het feit dat niet ieder vonnis dat uit de werkvoorraad stroomt leidt tot plaatsing van een arrestant.

Dit wordt weergegeven in onderstaande figuur:

Dit wordt weergegeven in onderstaande figuur:



Figuur Uitstroom van vonnissen uit de werkvoorraad van het CJIB naar afloopredes

In de figuur is te zien dat arrestatie slechts een van de mogelijke redenen is voor het uitstromen van een vonnis uit de werkvoorraad. Andere belangrijke redenen zijn betaling (iemand voldoet alsnog zijn boete), interventie (verjaring, gratieverzoeken, et cetera) en aansluitende vonnissen.

Eenmaal in de politiecel is het opnieuw slechts een deel van de arrestanten dat daadwerkelijk in een arrestanteninrichting wordt geplaatst. Belangrijke uitstroomcategorieën zijn betaling (iemand voldoet na aanhouding direct zijn boete) en executie op het politiebureau (de korte straf wordt volledig in de politiecel uitgezeten).

De relatieve omvang van de verschillende uitstroomcategorieën is berekend met onderscheid naar geslacht, product en voorraadtype. Rekening houdend met deze onderverdeling van de uitstroom en de huidige sanctiecapaciteit van 1.218 arrestantencellen, bedraagt de omvang van de als nuttig en noodzakelijk aan te merken werkvoorraad in totaal 2.358 celjaren, waarvan het overgrote deel is toe te rekenen aan mannelijke arrestanten (2.032 celjaren). De eerste onderzoeksvraag is hiermee beantwoord.

Onderzoeksvraag 2: Nuttige werkvoorraad en benodigde sanctiecapaciteit bij de huidige instroom van vonnissen bij het CJIB

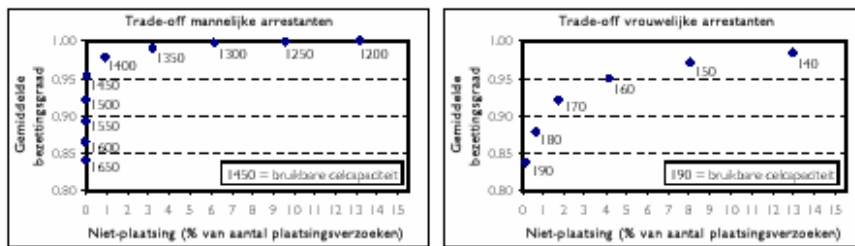
Het vertrekpunt voor de tweede optimalisatie is de instroom van vonnissen bij het CJIB. In een optimale, stabiele situatie is deze instroom noodzakelijkerwijs gelijk aan de gemiddelde uitstroom van vonnissen. Immers, de omvang van de werkvoorraad blijft in een optimale, stabiele situatie bij benadering gelijk aan de nuttige en noodzakelijke omvang.

Gebruikmakend van bovenstaande aanname (instroom=uitstroom) en rekening houdend met de diverse uitstroomcategorieën is berekend dat, gegeven de huidige instroom van vonnissen bij het CJIB, wekelijks gemiddeld 272 mannelijke en 39 vrouwelijke arrestanten moeten worden geplaatst in een arrestanteninrichting. De bijbehorende nuttige en noodzakelijke omvang van de werkvoorraad bedraagt in totaal 2.769 celjaren, waarvan het overgrote deel is toe te rekenen aan mannelijke arrestanten (2.432 celjaren). Deze benadering van de nuttige werkvoorraad is meer realistisch dan de eerder gepresenteerde berekening (onderzoeksvraag 1), aangezien die uitgaat van de huidige, te geringe sanctiecapaciteit.

Het aantal te plaatsen arrestanten varieert van week tot week. Dit geldt ook voor het vrijkomen van celruimte. Aangezien de pieken en dalen in beide stromen niet samen hoeven te vallen, ontstaat per definitie enige mate van frictieleeftand. Anderzijds komt het voor dat er tijdelijk onvoldoende celruimte beschikbaar is, waardoor niet aan alle plaatsingsverzoeken kan worden voldaan (resultierend in niet-plaatsing van arrestanten).

De relatie tussen de omvang van de sanctiecapaciteit, de bezettingsgraad en het voorkomen van niet-plaatsingen is met behulp van een optimalisatiemodel geanalyseerd. Het gemiddelde aantal te plaatsen arrestanten per week is constant verondersteld, overeenkomstig de eerder gepresenteerde aantallen te plaatsen arrestanten. Voor verschillende omvang van de bruikbare sanctiecapaciteit is vervolgens

berekend welke gemiddelde bezettingsgraad wordt gerealiseerd en in welke mate niet-plaatsing optreedt. Dit wordt weergegeven in onderstaande figuur:



Figuur De relatie tussen bezettingsgraad en mate van niet-plaatsing voor verschillende omvang van de bruikbare sanctiecapaciteit (aantal cellen)

In de figuur is te zien dat de relatie tussen bezettingsgraad en niet-plaatsing sterk niet-lineair is. Het optimale aantal cellen is afhankelijk is van de gewenste bezettingsgraad en de mate waarin nietplaatsing wordt geaccepteerd. Het vaststellen van de benodigde sanctiecapaciteit is een politieke keuze, waarbij bezettingsgraad en mate van niet-plaatsing tegen elkaar moeten worden afgewogen. Door hun onlosmakelijke verbondenheid gaat het optimaliseren van de één daarbij per definitie ten koste van de ander (een hogere bezettingsgraad leidt tot een hogere mate van niet-plaatsing en andersom).

In geval niet-plaatsing moet worden voorkomen, resulteert dit voor mannelijke arrestanten in een optimum van 1.450 cellen (bruikbare celcapaciteit) bij een gemiddelde bezettingsgraad van 95%. De formele (2) sanctiecapaciteit bedraagt in dat geval 1.480 cellen.

Voor vrouwelijke arrestanten wordt niet-plaatsing voorkomen bij 190 cellen (bruikbare celcapaciteit), overeenkomend met een formele sanctiecapaciteit van 194 cellen. De gemiddelde bezettingsgraad bedraagt in dat geval krap 84%.

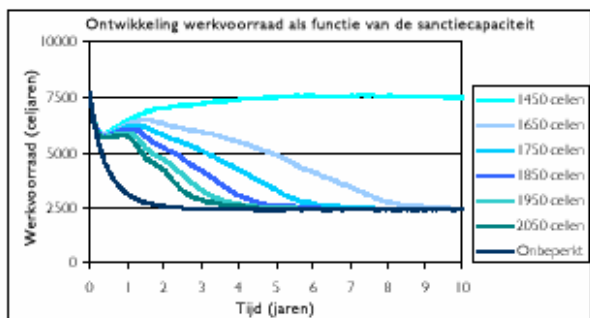
Indien mannelijke en vrouwelijke arrestanten samen worden beschouwd, bedraagt de benodigde formele sanctiecapaciteit voor arrestanten - in geval niet-plaatsing moet worden voorkomen – in totaal 1.674 cellen. Hiermee is antwoord gegeven op de tweede onderzoeksvraag.

Onderzoeksvraag 3: Extra benodigde sanctiecapaciteit om het teveel aan werkvoorraad weg te werken

Om de omvang van de werkvoorraad van het CJIB terug te brengen tot een nuttig en noodzakelijk niveau, is tijdelijk extra sanctiecapaciteit benodigd. Deze extra sanctiecapaciteit heeft enkel betrekking op mannelijke arrestanten, aangezien voor vrouwelijke arrestanten op dit moment een overschot aan celruimte bestaat (bron: DJI).

In overleg met de begeleidingscommissie van het onderzoek is voor het terugdringen van de werkvoorraad een termijn van vier jaar gekozen. Met behulp van het systeem dynamisch model is vervolgens berekend hoe de omvang van de werkvoorraad zich ontwikkelt bij verschillende omvang van de bruikbare sanctiecapaciteit voor mannelijke arrestanten.

Het resultaat wordt weergegeven in onderstaande figuur:



Figuur Ontwikkeling van de werkvoorraad voor mannelijke arrestanten als functie van de bruikbare sanctiecapaciteit

De figuur laat zien dat naarmate de bruikbare sanctiecapaciteit toeneemt, de werkvoorraad sneller afneemt tot een nuttig en noodzakelijk niveau (2.432 celjaren). Opvallend is dat bij een onbeperkte sanctiecapaciteit nog altijd een periode van twee jaar benodigd is om dit niveau te realiseren. In dat geval is de maximale arrestatiecapaciteit van de politiekorpsen beperkend.

Om de werkvoorraad voor mannelijke arrestanten in vier jaar (nagenoeg) te doen afnemen tot het nuttige en noodzakelijke niveau, volstaat een bruikbare sanctiecapaciteit van 1.950 cellen. De extra benodigde bruikbare sanctiecapaciteit bedraagt hiermee 500 cellen, overeenkomend met een extra formele sanctiecapaciteit van 510 cellen. Hiermee is antwoord gegeven op de derde en laatste onderzoeksvraag.

Aanbevelingen

Relatie leggen met prognoses voor toekomstige ontwikkeling van de instroom

Alle gepresenteerde cijfers zijn gebaseerd op de aanname dat de instroom van vonnissen bij het CJIB stabiel blijft op het niveau van 2004. Een verandering van de instroom heeft gevolgen voor de omvang van de nuttige en noodzakelijke werkvoorraad en vereiste sanctiecapaciteit. Het verdient dan ook aanbeveling om, voor analyses van toekomstige ontwikkelingen, een relatie te leggen met prognoses omtrent de ontwikkeling van de instroom, bijvoorbeeld vanuit het Prognosemodel Justitie (PMJ).

Herstel operationele afstemming tussen het CJIB en DJI

Zodra er voldoende sanctiecapaciteit beschikbaar is, verdient het sterke aanbeveling de operationele afstemming tussen het CJIB en DJI te herstellen. Deze afstemming vond tot 2001 plaats, maar is daarna beëindigd. Indien deze wordt hervat, kan een deel van de spreiding in het aantal te plaatsen arrestanten worden ondervangen. Hiermee kan efficiënter gebruik worden gemaakt van de aanwezige celruimte.

Stel geen onrealistische doelstellingen

Het onderzoek heeft aangetoond dat er in de praktijk (door statistische eigenschappen van de in- en uitstroom) onvermijdelijke verbanden bestaan tussen de sanctiecapaciteit, de bezettingsgraad en het aantal niet-plaatsingen. Met name in de (politiek-bestuurlijke) besluitvorming rond het beschikbaar stellen van sanctiecapaciteit en het beoordelen van de uitvoering, moet worden gewaakt voor het stellen van onrealistische doelstellingen ten aanzien van (combinaties van) bezettingsgraad en niet-plaatsing.

Verbeter registratie en ontsluiting kwantitatieve gegevens tussen ketenpartners

Kwantitatief onderzoek, en modelstudies in het bijzonder, zijn van grote waarde om beleidskeuzes te helpen onderbouwen. Dit geldt ook voor het justitiële veld, waar dit type onderzoeken in toenemende mate wordt uitgevoerd. Kwantitatief onderzoek staat of valt met de beschikbaarheid van voldoende betrouwbare

gegevens. In dit licht verdient het aanbeveling de wijze waarop basisgegevens worden geregistreerd tussen verschillende ketenpartners af te stemmen en de ontsluiting van deze databestanden verder te verbeteren.

Zorg voor adequaat beheer van het systeem dynamisch model

Systeem dynamica is in zijn algemeenheid zeer geschikt om de invloed van externe ontwikkelingen én mogelijke beleidsmaatregelen op een complex systeem te evalueren. Het systeem dynamisch model dat ten behoeve van dit onderzoek is ontwikkeld, kent potentieel veel bredere toepassingsmogelijkheden dan in dit onderzoek zijn benut.

Het ontwikkelde model is specifiek gericht op beantwoording van de onderzoeksvragen en kent een voor die vragen benodigd detailniveau. Het recent door het ministerie van Justitie ontwikkelde simulatiemodel voor de strafrechtketen (SMS) kent een bredere scope (gehele strafrechtsketen), maar minder detail in de processen bij het CJIB. Het verdient dan ook aanbeveling om te onderzoeken of (onderdelen van) beide modellen wederzijds kunnen worden gebruikt voor verdere verbetering of verfijning.

Nieuwe en andere (specifieke) vragen vereisen altijd de overweging of het huidige model voor de beantwoording hiervan geschikt is, waarna eventueel aanpassing dient plaats te vinden. Het verdient dan ook aanbeveling het beheer van dit model voor de toekomst binnen het justitiële veld expliciet te beleggen bij personen (en organisatie) met affiniteit en verstand van dit type modellering.

Noten:

(1) In de praktijk is de afgelopen jaren een aanzienlijk deel van de sanctiecapaciteit voor arrestanten toegewezen aan preventieven. Deze politiek bepaalde, onwenselijke situatie is inmiddels nagenoeg beëindigd en wordt in het huidige onderzoek buiten beschouwing wordt gelaten.

(2) Ervaringscijfers van DJI wijzen uit dat gemiddeld 2% van de formele oelcapaciteit buiten gebruik is in verband met onderhoud of verbouwing.