

Optimale werkvoorraad CJIB

Een kwantitatieve analyse van de relatie tussen de omvang van de werkvoorraad van het CJIB en de benodigde sanctiecapaciteit voor arrestanten

Barneveld, 1 december 2004
Referentienummer 04.194

Voorwoord	5
Managementsamenvatting	6
Aanleiding voor het onderzoek	6
Doelstelling	6
Reikwijdte	7
Statistische analyse	7
Ontwikkelde modellen	8
Beantwoording onderzoeksvragen	8
Onderzoeksvraag 1: Nuttige werkvoorraad bij de huidige sanctiecapaciteit	8
Onderzoeksvraag 2: Nuttige werkvoorraad en benodigde sanctiecapaciteit bij de huidige instroom van vonnissen bij het CJIB	9
Onderzoeksvraag 3: Extra benodigde sanctiecapaciteit om het teveel aan werkvoorraad weg te werken	11
Aanbevelingen	12
Relatie leggen met prognoses voor toekomstige ontwikkeling van de instroom	12
Herstel operationele afstemming tussen het CJIB en DJI	12
Stel geen onrealistische doelstellingen	12
Verbeter registratie en ontsluiting kwantitatieve gegevens tussen ketenpartners	13
Zorg voor adequaat beheer van het systeem dynamisch model	13
I Inleiding	14
Achtergrond en aanleiding	14
Doelstelling en onderzoeksvragen	15
Reikwijdte	15
Aanpak en opbouw rapportage	16
2 Huidige situatie	18
Proces van aanhouding en plaatsing van arrestanten	18
Actuele kengetallen en ontwikkelingen	21
Gebruikte gegevensbestanden	21
Instroom van vonnissen bij het CJIB	22
Uitstroom van vonnissen uit de werkvoorraad	23
Omvang van de werkvoorraad	24
Plaatsing van arrestanten in een arrestanteninrichting	25

3 Nuttige werkvoorraad bij huidige sanctiecapaciteit	26
Kenmerken van de huidige sanctiecapaciteit	26
Aanwezig aantal cellen en normbezetting	26
Statistische kenmerken van plaatsing van arrestanten	27
Berekening benodigde aantal plaatsingen per week	28
Omvang 'nuttige en noodzakelijke' werkvoorraad	28
Uitstroom uit werkvoorraad leidt slechts ten dele tot plaatsing	28
Afliden omvang nuttige en noodzakelijke werkvoorraad	29
4 Benodigde sanctiecapaciteit en werkvoorraad in huidige omstandigheden	31
Aantal te plaatsen arrestanten en omvang nuttige werkvoorraad	31
Uitstroom uit werkvoorraad in stabiele situatie gelijk aan instroom	31
Aantal te plaatsen arrestanten per week	31
Omvang nuttige en noodzakelijke werkvoorraad	32
Benodigde sanctiecapaciteit	32
Bepalen benodigde sanctiecapaciteit vereist afweging tussen bezettingsgraad en niet-plaatsing	32
Benodigde sanctiecapaciteit als functie van bezettingsgraad en niet-plaatsing	33
5 Benodigde extra sanctiecapaciteit om teveel aan werkvoorraad weg te werken	35
Nadere definiëring probleemstelling	35
Toepassen van systeem dynamica	36
Berekening benodigde extra sanctiecapaciteit	38
Validatie SD-model	38
Iteratieve bepaling extra benodigde sanctiecapaciteit van mannelijke arrestanten	38
6 Conclusies en aanbevelingen	40
Conclusies	40
Alle onderzoeksvragen zijn beantwoord	40
De nuttige en noodzakelijke werkvoorraad bedraagt 2.769 celjaren	40
Vaststellen benodigde sanctiecapaciteit vereist afweging tussen bezettingsgraad en mate van niet-plaatsing (door plaatsgebrek)	40
De extra benodigde sanctiecapaciteit voor mannelijke arrestanten bedraagt circa 510 cellen gedurende vier jaar	41

Aanbevelingen	41
Relatie leggen met prognoses voor toekomstige ontwikkeling van de instroom	41
Herstel operationele afstemming tussen het CJIB en DJI	42
Stel geen onrealistische doelstellingen	42
Verbeter registratie en ontsluiting kwantitatieve gegevens tussen ketenpartners	42
Zorg voor adequaat beheer van het SD-model	42

A Kwantitatief uitstroomschema werkvoorraad CJIB 44

Voorwoord

Voorliggend document bevat de eindrapportage van een onderzoek naar de (optimale) werkvoorraad bij het CJIB. Het onderzoek is in de periode juni - november 2004 uitgevoerd door Significant B.V. in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie.

Onze dank gaat uit naar de leden van de begeleidingscommissie die het onderzoek op deskundige en plezierige wijze hebben begeleid. De volgende personen hebben deelgenomen in de begeleidingscommissie:

- o De heer prof. dr. A. van Harten (voorzitter);
- o Mevrouw drs. A. Slotboom (Parket Generaal);
- o Mevrouw dr. D. Moolenaar (WODC);
- o Mevrouw drs. M. Koopman (CJIB);
- o De heer drs. A. van Gemmert (DJI).

Het onderzoek had niet kunnen worden uitgevoerd zonder de medewerking van verschillende andere personen van betrokken justitiële organisaties. In het bijzonder danken wij de heren F. Bruinsma, E. Sminia, J. Rinsma, G. Sprietsma en mevrouw J. Brouw van het CJIB en de heer P. Linckens en van DJI.

Het projectteam van Significant,
Dr. ir. B.J. (Jeroen) van Alphen (projectleider)
Ir. H.L. (Hanke) Jongebreur-Telgen
Drs. B. (Bert) Karssen (eindverantwoordelijk partner)

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 (WAHV-zaken), 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 gescheiden¹. 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.

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.

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

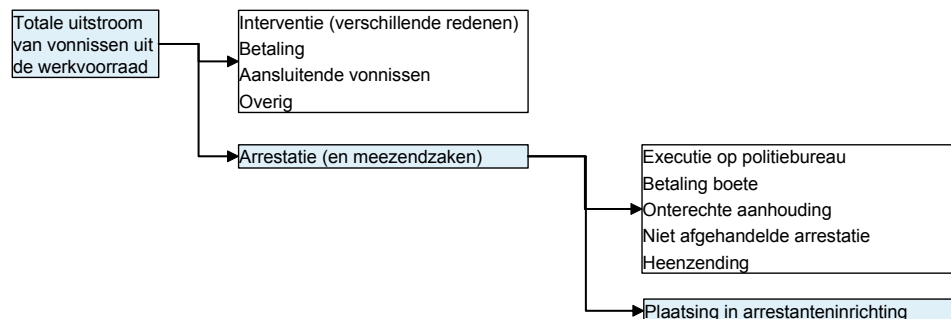
De drie onderzoeksvragen die bij aanvang van het onderzoek zijn geformuleerd zijn alle beantwoord. De onderzoeksresultaten bevestigen het tekort aan sanctiecapaciteit voor arrestanten en onderbouwen dit ook kwantitatief.

Onderzoeksvraag I: 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:



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.

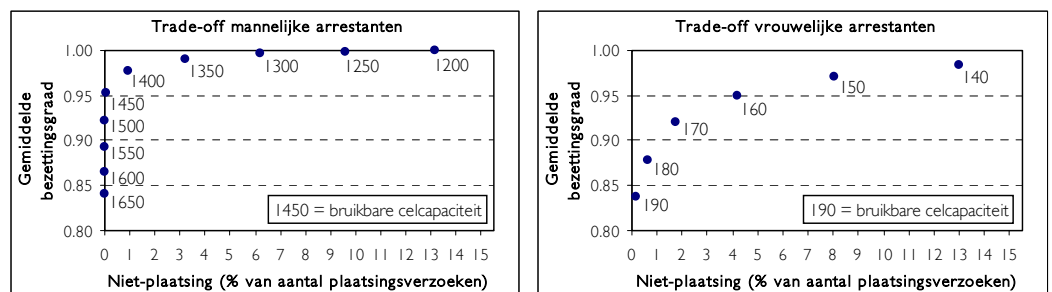
Onderzoeksvraag 2: Nuttige werkvoorraad en benodigde sanctiecapaciteit bij de huidige instroom van vonnissen bij het CJIB

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 niet-plaatsing 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 formele² sanctiecapaciteit bedraagt in dat geval 1.480 cellen.

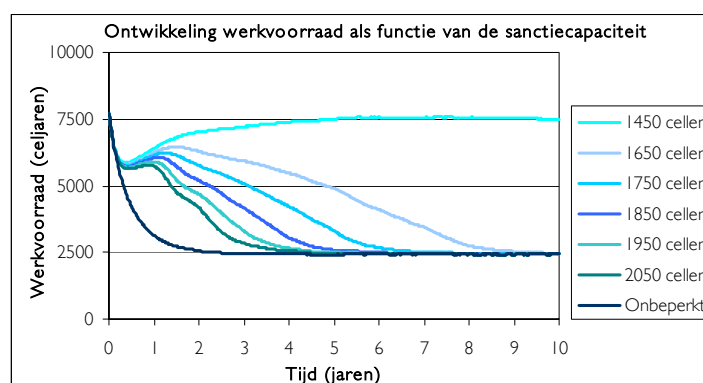
Voor vrouwelijke arrestanten wordt niet-plaatsing voorkomen bij 190 cellen (bruikbare celcapaciteit), overeenkomend met een formele sanctiecapaciteit van 194 cellen. De gemiddelde bezettingsgraad bedraagt in dat geval krap 84%.

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

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

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 strafrechtsketen (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.

Achtergrond en aanleiding

I01 Het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) is door zijn omvangrijke administratieve en coördinerende taken een voornamelijk partij in het justitiële veld. Draaide het bij oprichting voornamelijk om de efficiënte inning van verkeersboetes, gaandeweg zijn hier steeds meer taken bijgekomen. Op dit moment verzorgt het CJIB ook de inning van transacties, strafrechtelijke boetevonnissen, schadevergoedingsmaatregelen en ontnemingmaatregelen.

I02 Wanneer een incassotraject bij herhaling mislukt, wordt overgegaan tot vervangende hechtenis of gijzeling. Het CJIB heeft hierin een coördinerende taak en ziet toe op arrestatie en strafexecutie. Deze taken vervult het CJIB ook ten aanzien van vervangende hechtenis bij taakstraffen en vrijheidsstraffen die niet aansluitend op preventieve hechtenis worden opgelegd.

I03 Op jaarbasis verwerkt het CJIB circa 10,6 miljoen verkeersboetes (WAHV-zaken), 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 in een penitentiaire inrichting.

I04 De voorraad nog te executeren vrijheidsstraffen (hier gebruikt als verzamelterm voor vrijheidsstraffen, vervangende hechtenissen en gijzelingen) is de laatste jaren sterk toegenomen. Per 1 juli 2004 bedroeg deze werkvoorraad 8.511 celjaren; een stijging van 58% ten opzichte van de situatie per 1 januari 2001.

I05 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.

I06 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. Er was dan ook behoefte aan een onderzoek dat het vereiste inzicht zou bieden.

I07 Voorliggend rapport bevat de resultaten van het betreffende onderzoek.

Doelstelling en onderzoeksvragen

I 08 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.

I 09 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.

I 10 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

I 11 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.

I 12 De sanctiecapaciteit voor arrestanten en preventieven is in principe strikt gescheiden³. Dit geldt ook voor de sanctiecapaciteit voor mannen en vrouwen, die in het onderzoek separaat worden behandeld. De categorie minderjarigen wordt vooralsnog buiten beschouwing gelaten.

³ 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 gelaten.

113 Binnen de werkvoorraad van het CJIB wordt onderscheid gemaakt naar een zestal producten. Ieder product refereert aan een specifiek type vonnis, te weten:

- o Vrijheidsstraffen (van niet-preventief gehechten);
- o Mulder-gijzelingen⁴;
- o Vervangende hechtenis bij taakstraffen;
- o Vervangende hechtenis bij strafrechtelijke boetevonnissen;
- o Vervangende hechtenis bij schadevergoedingsmaatregelen;
- o Vervangende hechtenis bij ontnemingsmaatregelen.

114 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.

115 Een beperkt aantal personen met een vrijheidsstraf valt in de categorie 'zelfmelder'. Zelfmelders melden zich zelfstandig (dat wil zeggen zonder arrestatie) en zitten hun straf uit in een beperkt beveiligde inrichting (BBI) of thuis door middel van elektronische detentie. Zelfmelders vormen een klein deel van de totale populatie (<10%) en leggen geen beslag op de bruikbare sanctiecapaciteit voor arrestanten. Om deze reden zijn zij niet in het onderzoek betrokken⁵.

116 De plaatsing van arrestanten wordt benaderd op nationaal niveau. Dit betekent dat bij het plaatsen van een arrestant geen rekening wordt gehouden met de eigen woonplaats. Dit komt overeen met de huidige beleidslijn die binnen de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) wordt gevolgd.

Aanpak en opbouw rapportage

117 Om antwoord te geven op de geformuleerde onderzoeksvragen zijn verschillende activiteiten ondernomen. Allereerst is een analyse gemaakt van het proces van aanhouding en plaatsing van arrestanten. Dit proces is beschreven in hoofdstuk 2, compleet met een overzicht van de belangrijkste kengetallen en ontwikkelingen.

118 Voor de beantwoording van de eerste twee onderzoeksvragen zijn, gebruik makend van de resultaten van de (statistische) analyses, optimalisatiemodellen ontwikkeld die voor een stabiele situatie inzicht geven in de omvang van de nuttige en noodzakelijke werkvoorraad en de benodigde sanctiecapaciteit. De resultaten van de uitgevoerde optimalisaties, en daarmee de antwoorden op de eerste twee onderzoeksvragen, zijn beschreven in de hoofdstukken 3 en 4.

⁴ Mulder-gijzelingen zijn formeel geen vonnissen, maar worden in dit rapport met het oog op leesbaarheid als zodanig aangemerkt.

⁵ Indien zelfmelders op de aangegeven datum niet verschijnen, wordt alsnog een arrestatiebevel tegen hen uitgevaardigd. Deze zelfmelders zijn uiteraard wel in het onderzoek betrokken.

119 Aanvullend op de optimalisatiemodellen is een systeem dynamisch (SD) model ontwikkeld, dat voor de beantwoording van de derde onderzoeksvraag is gebruikt. Dit model is uitgebreider en in staat om niet-stabiele situaties te modelleren. Hoewel de toepassingsmogelijkheden breder zijn, is het SD-model hier benut om: (a) de resultaten van de optimalisaties te verifiëren en (b) de extra sanctiecapaciteit te berekenen die benodigd is om de werkvoorraad van het CJIB terug te brengen tot een nuttig en noodzakelijk niveau. De resultaten van deze berekeningen zijn gepresenteerd in hoofdstuk 5.

120 In hoofdstuk 6, ten slotte, zijn de conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek samengevat.

2 Huidige situatie

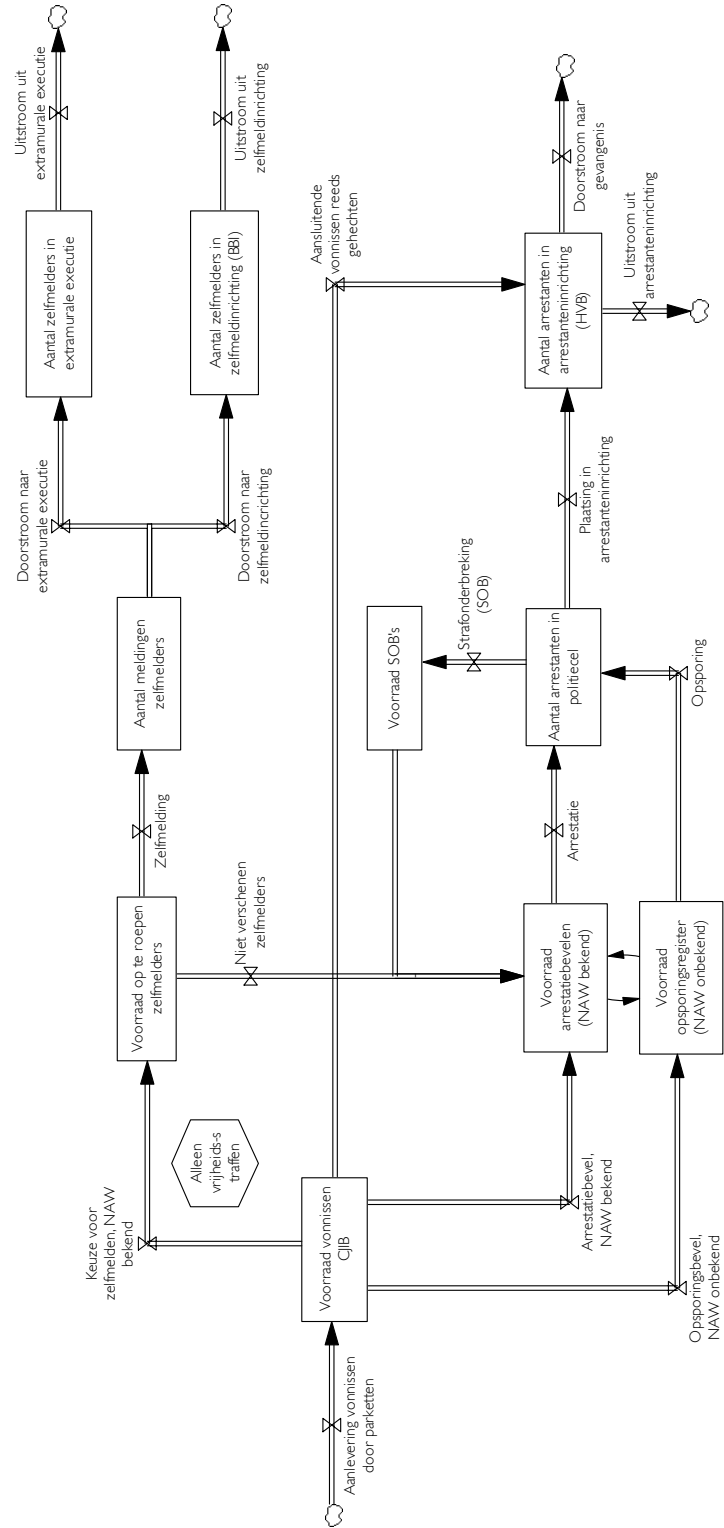
Proces van aanhouding en plaatsing van arrestanten

201 Het proces van aanhouding en plaatsing van arrestanten wordt globaal beschreven aan de hand van het processchema dat is weergegeven in figuur 2.1. Uiterst links in het schema worden de vonnissen door de parketten aangeboden bij het CJIB. Het CJIB start vervolgens de administratieve verwerking, waarbij onderscheid wordt gemaakt naar een viertal categorieën:

- o Zelfmelders: het betreft personen met een vrijheidsstraf die niet eerder veroordeeld zijn;
- o Arrestatiebevelen: het betreft veroordeelden waarvan de adresgegevens bekend zijn bij het CJIB;
- o Opsporingsbevelen: het betreft veroordeelden waarvan de adresgegevens niet bekend zijn bij het CJIB;
- o Aansluitende vonnissen: het betreft veroordeelden die al in hechtenis zitten en hun straf aansluitend kunnen uitzitten.

202 Zelfmelders dienen zich op een aangegeven datum en locatie zelfstandig te melden bij DJI. Zij worden vervolgens geplaatst in een beperkt beveiligde inrichting of in de gelegenheid gesteld hun straf thuis uit te zitten door middel van elektronische detentie. Indien een zelfmelder zich niet meldt, vaardigt het CJIB alsnog een arrestatiebevel tegen hem of haar uit.

203 Veroordeelden die niet in aanmerking komen voor zelfmelding worden opgenomen in de arrestantenplanning of het opsporingsregister. Bepalend hierin is of de NAW-gegevens (naam-adres-woonplaats) van betrokkene bekend zijn bij het CJIB. Indien dit het geval is, wordt een arrestatiebevel uitgevaardigd en toegezonden aan het betreffende regionale politiekorps. Zijn de NAW-gegevens niet bekend, dan wordt het vonnis opgenomen in het landelijke opsporingsregister. Samen met de uitstaande arrestatiebevelen (de zogenaamde arrestantenplanning) vormt het opsporingsregister de werkvoorraad van het CJIB.



Figuur 2.1 Processchema van aanhouding en plaatsing van arrestanten. Mulder-gijzelingen zijn formeel geen vonnissen, maar worden in dit rapport met het oog op leesbaarheid als zodanig aangemerkt

204 Zodra een veroordeelde door de politie is gearresteerd of opgespoord, stroomt deze uit de werkvoorraad van het CJIB. De arrestant belandt in eerste instantie in de politiecel, alwaar hij of zij maximaal tien dagen mag verblijven⁶. Indien de strafmaat uitstijgt boven het aantal dagen dat in de politiecel wordt doorgebracht, dient het CJIB een plaatsingsverzoek in bij DJI. In principe volgt daarna plaatsing in een arrestanteninrichting⁷.

205 Eenmaal geplaatst verblijven arrestanten maximaal negentig dagen in een arrestanteninrichting. Voor het merendeel van de arrestanten betekent dit dat zij hun straf volledig in de arrestanteninrichting uitzitten. Een deel van de arrestanten heeft echter een strafmaat die uitstijgt boven de negentig dagen. Deze arrestanten worden aansluitend aan hun verblijf in de arrestanteninrichting doorgeplaatst naar een gevangenis. Daarmee leggen zij geen beslag meer op de sanctiecapaciteit voor arrestanten.

206 De afgelopen jaren is het regelmatig voorgekomen dat onvoldoende sanctiecapaciteit beschikbaar was om aan alle plaatsingsverzoeken te voldoen. Dit leidde tot zogenaamde strafonderbrekingen. In geval van strafonderbreking wordt een arrestant naar huis gestuurd om vervolgens op een later tijdstip opnieuw te worden opgeroepen. Door het structurele cellentekort is de afgelopen jaren het merendeel van de strafonderbrekingen echter niet opnieuw opgeroepen. Deze arrestanten moeten hun straf nog uitzitten en vormen daarmee onderdeel van de huidige werkvoorraad van het CJIB.

207 Het structurele cellentekort heeft er tevens toe geleid dat er geen operationele afstemming meer plaatsvindt tussen het CJIB en DJI. Tot 2001 vond een dergelijke afstemming wel plaats. DJI informeerde het CJIB vooraf over het beschikbaar komen van celruimte en het CJIB stuurde op grond van deze informatie de politiekorpsen aan (meer of minder aanhoudingen). In een situatie van een structureel cellentekort is operationele afstemming echter van weinig waarde.

⁶ In de praktijk verblijven arrestanten gemiddeld (veel) korter dan tien dagen in de politiecel, omdat de beschikbare celcapaciteit een langer verblijf niet toelaat.

⁷ Een arrestanteninrichting is een huis van bewaring (HvB) dat geheel of gedeeltelijk is bestemd voor het plaatsen van arrestanten.

Actuele kengetallen en ontwikkelingen

208 Om uitspraken te kunnen doen over de omvang van de nuttige en noodzakelijke werkvoorraad en de benodigde sanctiecapaciteit, is cijfermatig inzicht benodigd in de belangrijkste stromen in figuur 2.1. Concreet betreft dit:

- 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 instroom van arrestanten in een arrestanteninrichting.

209 Om dit cijfermatig inzicht te verkrijgen is een statistische analyse uitgevoerd op verstrekte gegevensbestanden. Deze bestanden en de resultaten van de analyses zijn hieronder beschreven.

Gebruikte gegevensbestanden

210 Ten behoeve van een statistische beschrijving van bovengenoemde stromen hebben het CJIB en 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.

211 De belangrijkste bestanden zijn achtereenvolgens:

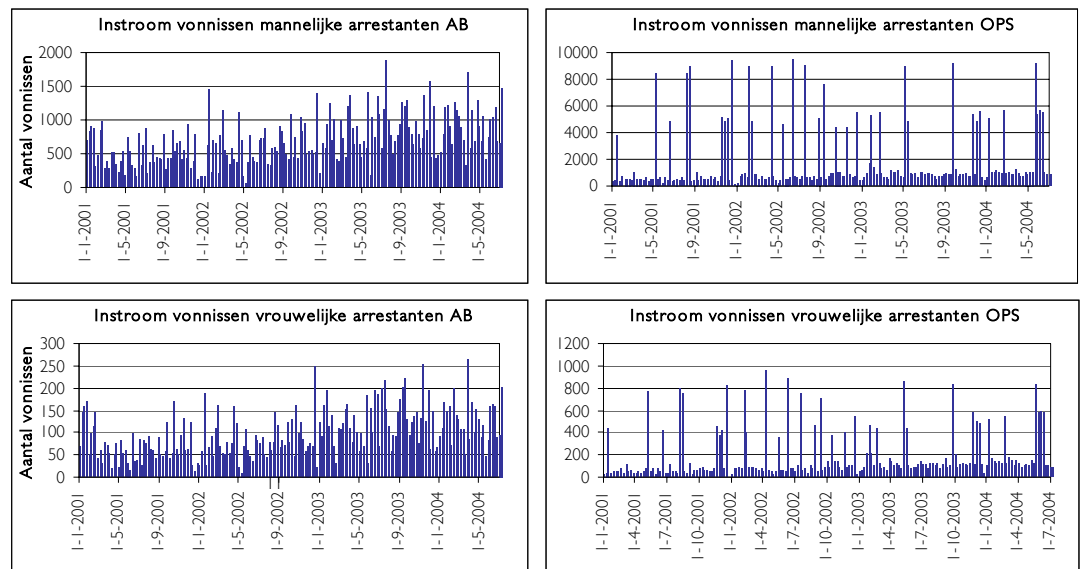
- o Instroombestand CJIB: instroom van vonnissen naar datum, met onderscheid naar product, geslacht en voorraadtype (arrestantenplanning of opsporingsregister);
- o Uitstroombestand CJIB: uitstroom van vonnissen naar datum, met onderscheid naar product, geslacht, voorraadtype en afloopreden (arrestatie, betaling, verjaring, et cetera);
- o Werkvoorraad CJIB: omvang van de werkvoorraad per 1 januari 2001, met onderscheid naar product, geslacht en voorraadtype;
- o Instroombestand DJI: plaatsing van arrestanten in een arrestanteninrichting naar datum, met onderscheid naar product en geslacht.

212 Aanvullend op bovenstaande bestanden zijn cijfers beschikbaar gesteld over de gemiddelde verblijftijd van arrestanten in een arrestanteninrichting en de omvang van de werkvoorraad voortvloeiend uit strafonderbrekingen⁸ per 1 augustus 2004.

⁸ Strafonderebrekingen worden apart van de overige vonnissen geregistreerd.

Instream van vonnissen bij het CJIB

213 Figuur 2.2 geeft op weekbasis een overzicht van de instroom van vonnissen in de werkvoorraad van het CJIB. Er wordt onderscheid gemaakt naar geslacht en het voorraadtype, te weten de arrestatiebevelen (AB) en het opsporingsregister (OPS).



Figuur 2.2 Instream van vonnissen per week naar voorraadtype en geslacht gedurende de periode 1 januari 2001 tot en met 1 augustus 2004. De sterke pieken in de instroom van het opsporingsregister (OPS) worden veroorzaakt door het onregelmatige bijwerken van instroomcijfers in de betreffende informatiesystemen van het CJIB

214 In de figuur is duidelijk te zien dat de instroom van vonnissen gedurende de periode 2001-2004 is toegenomen. Bedroeg de totale instroom in 2001 nog gemiddeld 2.279 vonnissen per week, in 2004 was deze opgelopen tot gemiddeld 3.134 vonnissen per week (een stijging van 38%). De stijging is beduidend groter voor de arrestatiebevelen (78%) dan voor het opsporingsregister (24%). Het verschil tussen mannelijke en vrouwelijke arrestanten is minder groot, maar nog altijd aanzienlijk: 54% stijging voor vrouwelijke arrestanten en 36% stijging voor mannelijke arrestanten.

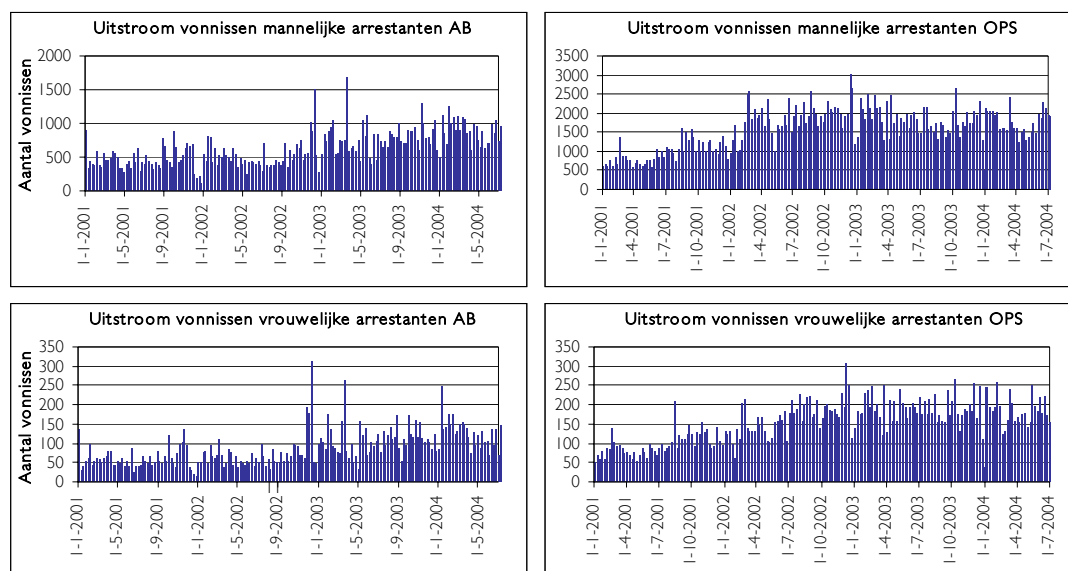
215 Naast het voorraadtype wordt de instroom bij het CJIB ook onderscheiden naar een zestal producten. Tabel 2.1 geeft een overzicht van deze onderverdeling voor de eerste zeven maanden van 2004.

	Vrijheidstraf	Taakstraf	Mulder	Strabis	Plukze	Terwee	Totaal
Man AB	131	92	422	248	1	4	898
Man OPS	125	36	1.109	585	7	38	1.900
Vrouw AB	19	13	58	35	0	0	126
Vrouw OPS	23	4	106	75	0	2	210
Totaal	298	146	1.695	942	8	44	3.134

Tabel 2.1 Gemiddelde instroom van vonnissen per week naar product, voorraadtype en geslacht gedurende de periode 1 januari 2004 tot en met 1 augustus 2004

Uitstroom van vonnissen uit de werkvoorraad

216 Figuur 2.3 geeft op weekbasis een overzicht van de uitstroom van vonnissen uit de werkvoorraad van het CJIB. Er wordt onderscheid gemaakt naar geslacht en voorraadtype, te weten de arrestatiebevelen (AB) en het opsporingsregister (OPS).



Figuur 2.3 Uitstroom van vonnissen per week naar voorraadtype en geslacht gedurende de periode 1 januari 2004 tot en met 1 augustus 2004

217 In de figuur is duidelijk te zien dat de uitstroom van vonnissen gedurende de periode 2001-2004 is toegenomen. Bedroeg de totale uitstroom in 2001 nog gemiddeld 1.584 vonnissen per week, in 2004 was deze opgelopen tot gemiddeld 2.917 vonnissen per week. Procentueel is dit een stijging van 84%, waarbij er - in tegenstelling tot de instroom - nagenoeg geen onderscheid bestaat tussen de voorraadtypen en de geslachten.

218 Naast het voorraadtype wordt de uitstroom uit de werkvoorraad ook onderscheiden naar een zestal producten. Tabel 2.2 geeft een overzicht van deze onderverdeling voor de eerste zeven maanden van 2004.

	Vrijheidstraf	Taakstraf	Mulder	Strabis	Plukze	Terwee	Totaal
Man AB	144	79	380	248	1	3	855
Man OPS	102	26	1143	457	4	28	1760
Vrouw AB	23	11	51	33	0	0	118
Vrouw OPS	18	2	105	57	0	2	184
Totaal	287	117	1679	796	5	33	2917

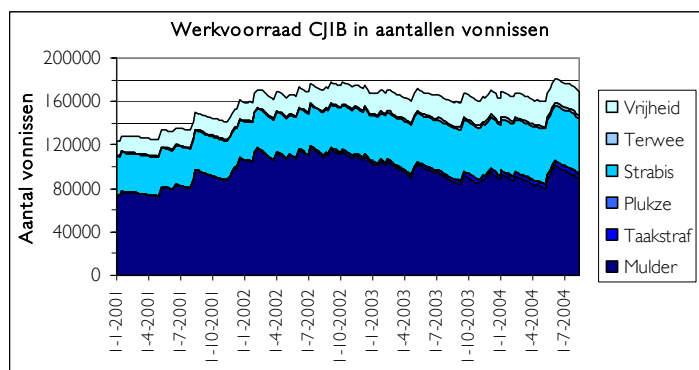
Tabel 2.2 Gemiddelde uitstroom van vonnissen per week naar product, voorraadtype en geslacht gedurende de periode 1 januari 2004 tot en met 1 augustus 2004

219 Van belang is dat het uitstromen van een vonnis uit de werkvoorraad verschillende redenen kan hebben. Arrestatie is een van deze redenen, maar betaling, verjaring, gratie en dergelijke komen ook voor. In hoofdstuk 3 wordt hier nader op ingegaan.

Omvang van de werkvoorraad

220 Onder de werkvoorraad van het CJIB wordt verstaan het totaal van de verschillende deelwerkvoorraden naar geslacht, voorraadtype en product. De omvang van deze werkvoorraad bedroeg per 1 januari 2001 in totaal 123.990 vonnissen, overeenkomend met 5.375 celjaren.

221 Met behulp van de gegevens over de in- en uitstroom, is de ontwikkeling van de werkvoorraad over de periode 2001-2004 in beeld gebracht. Deze wordt weergegeven in figuur 2.4.



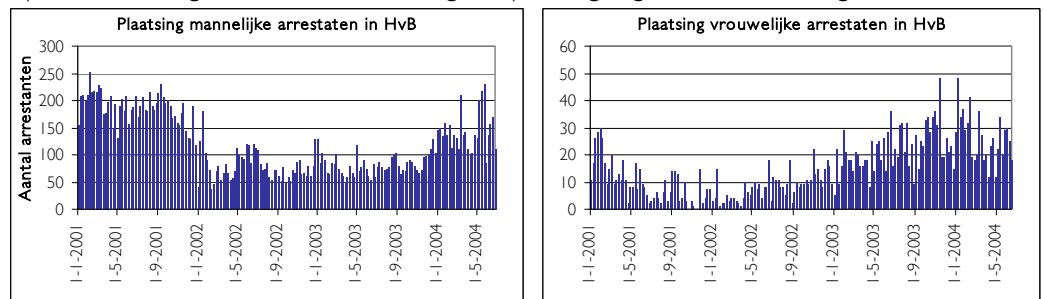
Figuur 2.4 Omvang van de werkvoorraad van het CJIB gedurende de periode 1 januari 2004 tot en met 1 augustus 2004

222 Volgens de berekening die ten grondslag ligt aan figuur 2.4 was de werkvoorraad op 1 augustus 2004 opgelopen tot in totaal 167.483 vonnissen, overeenkomend met 7.698 celjaren. Dit is echter geen volledig beeld. In de jaren 2002 en 2003 zijn strafonderbrekingen relatief veelvuldig opgetreden. Deze vonnissen zijn wel als uitstroom geregistreerd, maar strafexecutie heeft tot op heden niet plaatsgevonden. De schijnbare afvlakking van de werkvoorraad geeft daarmee een enigszins vertekend beeld.

223 Per 1 augustus 2004 bedraagt de omvang van de nog te executeren strafonderbrekingen in totaal 814 celjaren. Deze dienen te worden opgeteld bij de eerdere berekeningen, waarmee de omvang van de werkvoorraad per 1 augustus 2004 uitkomt op in totaal 8.512 celjaren. Ten opzichte van de situatie per 1 januari 2001 betekent dit een toename van 58%.

Plaatsing van arrestanten in een arrestanteninrichting

224 Uitstroom uit de werkvoorraad met als reden 'arrestatie' leidt in principe tot plaatsing in een arrestanteninrichting⁹. Figuur 2.5 geeft op weekbasis een overzicht van het aantal plaatsingen gedurende de periode 2001-2004. De plaatsing van mannelijke en vrouwelijke arrestanten is separaat in beeld gebracht, overeenkomstig hun plaatsing in gescheiden inrichtingen.



Figuur 2.5 Plaatsingen van mannelijke en vrouwelijke arrestanten in een arrestanteninrichting (HvB) gedurende de periode 1 januari 2004 tot en met 1 augustus 2004

225 In de figuur is te zien dat de plaatsing van mannelijke arrestanten afneemt van gemiddeld 188 arrestanten per week in 2001 tot gemiddeld 80 arrestanten per week in de jaren 2002 en 2003. In 2004 neemt het aantal plaatsingen weer geleidelijk toe. De plaatsing van vrouwelijke arrestanten laat een vergelijkbaar beeld zien, maar zowel de afname als de toename loopt iets vooruit op de ontwikkeling bij de mannen.

226 De afname van het aantal plaatsingen is verklaarbaar vanuit een structureel cellentekort dat vanaf 2001 voelbaar is geworden. Dit cellentekort is enerzijds absoluut (te weinig celruimte), maar ook het gevolg van oneigenlijk gebruik waarbij - op grond van politieke een keuze - preventieven zijn geplaatst in cellen die waren gereserveerd voor arrestanten. De recente toename van het aantal plaatsingen is het gevolg van een nieuw convenant, waarin het CJIB en DJI formeel hebben vastgelegd dat landelijk 1.218 cellen worden gereserveerd voor arrestanten. Per 1 augustus 2004 is dit aantal cellen effectief beschikbaar gekomen.

⁹ In de praktijk leiden niet alle vonnissen die uitstromen als gevolg van een arrestatie tot plaatsing in een arrestanteninrichting. In hoofdstuk 3 wordt hier nader op ingegaan.

3 Nuttige werkvoorraad bij huidige sanctiecapaciteit

301 In dit hoofdstuk wordt de eerste onderzoeksvraag beantwoord:

Wat is de omvang van de nuttige en noodzakelijke werkvoorraad, uitgaande van het beschikbare aantal cellen per 1 augustus 2004?

302 Om antwoord te geven op deze onderzoeksvraag is een zogenaamde 'inverse' optimalisatie uitgevoerd. Deze optimalisatie neemt het huidige aantal cellen als uitgangspunt en berekent hoeveel arrestanten op weekbasis benodigd zijn om een voldoende bezettingsgraad te garanderen. In een aantal stappen wordt dit gegeven herleid tot een nuttige en noodzakelijke omvang van de werkvoorraad.

Kenmerken van de huidige sanctiecapaciteit

Aanwezig aantal cellen en normbezetting

303 Uitgangspunt voor de inverse optimalisatie is het aantal arrestantencellen dat op dit moment aanwezig is. Dit aantal is vastgelegd in het recent gesloten convenant tussen het CJIB en DJI. In totaal bedraagt het aantal arrestantencellen 1.218, waarvan formeel 40 cellen zijn gereserveerd voor vrouwen. In de praktijk is het aantal geplaatste vrouwelijke arrestanten beduidend groter. Recente cijfers wijzen uit dat in 2004 gemiddeld 140 cellen bezet werden door vrouwelijke arrestanten. Het verschil (100 cellen) moet worden beschouwd als aanvullende capaciteit.

304 Bovengenoemde aantallen hebben betrekking op de formele celcapaciteit. Ervaringscijfers van DJI tonen aan dat structureel gemiddeld 2% van deze capaciteit buiten gebruik is in verband met onderhoud of verbouwing. Voor de resterende 98% - de bruikbare celcapaciteit - geldt dat frictie-leegstand, als gevolg van (onvoorspelbare) variatie in het aantal te plaatsen arrestanten, niet méér mag bedragen dan gemiddeld 1,8% op jaarbasis. De normbezetting voor de formele celcapaciteit bedraagt daarmee ten minste 96,2% op jaarbasis.

Statistische kenmerken van plaatsing van arrestanten

305 Op basis van de beschikbaar gestelde gegevens (zie figuur 2.5) is een statistische analyse gemaakt van de plaatsing van arrestanten in een arrestanteninrichting. Voor mannelijke arrestanten is het jaar 2001 als meest representatief aangemerkt, omdat er op dat moment geen of beperkt sprake was van een cellentekort. Voor vrouwelijke arrestanten is het jaar 2004 als meest representatief aangemerkt. Dit hangt samen met de relatief sterke stijging van het aantal plaatsingen gedurende de periode 2001-2004.

	Mannelijke arrestanten			Vrouwelijke arrestanten		
	Gemiddeld	Minimum	Maximum	Gemiddeld	Minimum	Maximum
Aantal plaatsingen (per week)	188	117	251	26	9	41
Gemiddelde verblijfsduur (weken)	5,1			4,2		
Sanctiecapaciteit (aantal cellen)	957			107		

Tabel 3.1 Kengetallen met betrekking tot de plaatsing van arrestanten in een arrestanteninrichting. De gepresenteerde cijfers hebben voor mannelijke arrestanten betrekking op het jaar 2001 en voor vrouwelijke arrestanten op het jaar 2004

306 Tabel 3.1 geeft voor voornoemde jaren een overzicht van de belangrijkste kengetallen. Het aantal plaatsingen per week en de gemiddelde verblijfsduur zijn direct berekend op basis van de beschikbaar gestelde gegevens. De bijbehorende sanctiecapaciteit is hieruit afgeleid met de volgende formule:

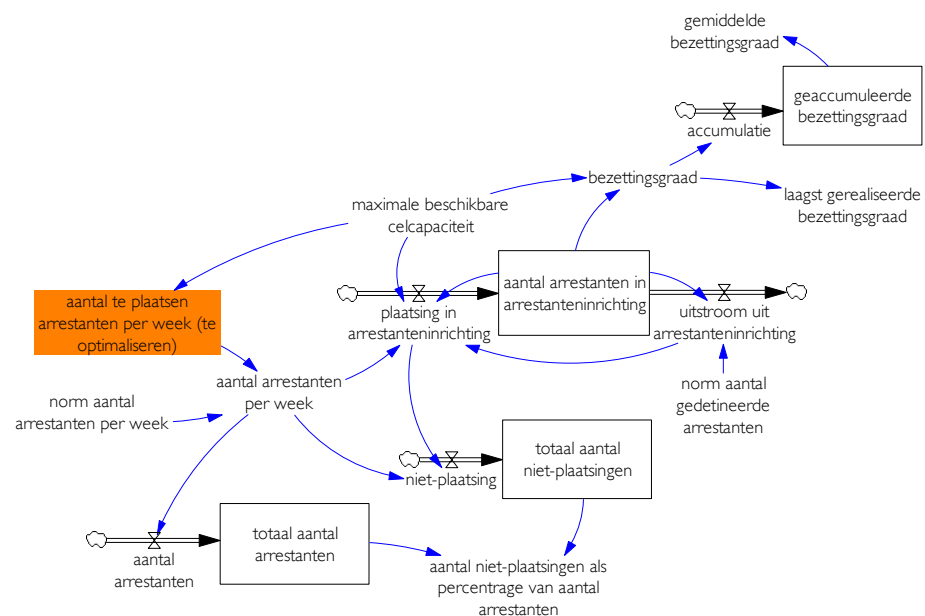
$$\text{Sanctiecapaciteit} = \text{Aantal plaatsingen} * \text{Gemiddelde verblijfsduur}$$

307 Met behulp van een statistische toets¹⁰ is de verdeling van het aantal plaatsingen per week vergeleken met een aantal standaardverdelingen. Hieruit bleek dat de plaatsing van mannelijke en vrouwelijke arrestanten kan worden beschreven met behulp van een poissonverdeling. Dit type verdeling wordt veelvuldig aangetroffen in wachtrijmodellen en kenmerkt zich door gelijkheid van gemiddelde en variantie.

¹⁰ Kolmogorov-Smirnov toets op de mate van overeenkomst tussen een gegeven verdeling en een aantal standaardverdelingen (normaal, poisson, exponentieel, en dergelijke).

Berekening benodigde aantal plaatsingen per week

308 Figuur 3.1 toont het model waarmee iteratief is berekend hoeveel plaatsingen per week benodigd zijn om voor de huidige celcapaciteit te voldoen aan de gestelde bezettingsnorm. Het model maakt gebruik van de statistische kenmerken van plaatsing zoals hiervoor beschreven (mate van spreiding en relatie tot sanctiecapaciteit). Indien het aantal te plaatsen arrestanten de bruikbare sanctiecapaciteit overstijgt, wordt dit geregistreerd als 'niet-plaatsing'.



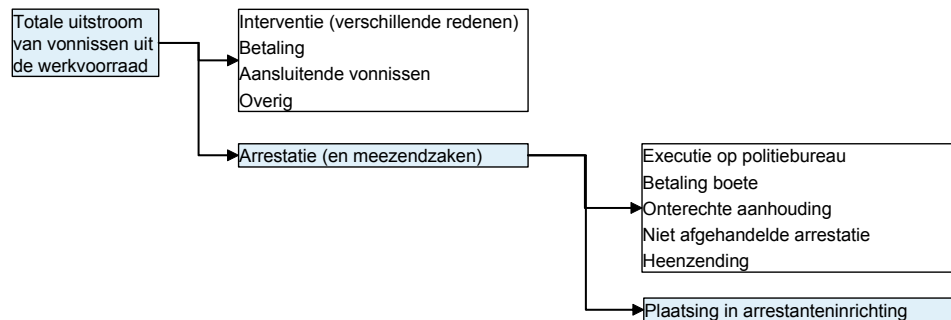
Figuur 3.1 Model van de plaatsing van arrestanten in een arrestanteninrichting. Het aantal te plaatsen arrestanten is iteratief geoptimaliseerd

309 Uitgaande van 1.178 cellen voor mannelijke arrestanten en 140 cellen voor vrouwelijke arrestanten resulteert de modeliteratie in gemiddeld 227 te plaatsen mannelijke arrestanten per week en gemiddeld 38 te plaatsen vrouwelijke arrestanten per week. Bij deze aantallen wordt de gestelde normbezetting juist gehaald. Minder arrestanten leidt tot een lager dan gewenste bezettingsgraad; meer arrestanten leidt tot een onnodig hoog aantal niet-plaatsingen.

Omvang 'nuttige en noodzakelijke' werkvoorraad

Uitstroom uit werkvoorraad leidt slechts ten dele tot plaatsing

310 In hoofdstuk 2 is al geconstateerd dat het aantal arrestanten dat wekelijks in een arrestanteninrichting wordt geplaatst, veel kleiner is dan het aantal personen dat wekelijks uit de werkvoorraad van het CJIB stroomt. Dit wordt schematisch weergegeven in figuur 3.2.



Figuur 3.2 Uitstroom van vonnissen uit de werkvoorraad van het CJIB naar afloopredenen

311 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. Deze categorieën leggen geen beslag op de bruikbare sanctiecapaciteit en worden om die reden als uitstroomcategorieën beschouwd.

312 Eenmaal beland 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).

Afleiden omvang nuttige en noodzakelijke werkvoorraad

313 Met behulp van de beschikbaar gestelde gegevens is een kwantitatieve analyse gemaakt van de verdeling van de vonnissen (en daarmee van de arrestanten) over de verschillende afloopredenen. Dit uitstroomschema (bijlage A) maakt onderscheid naar geslacht, product en voorraadtype.

314 Met behulp van het uitstroomschema is het resultaat van de modeliteraties in vier stappen teruggerekend tot de als nuttig en noodzakelijk aan te merken werkvoorraad:

- o Stap 1: Omrekenen van het aantal te plaatsen arrestanten naar het benodigde aantal arrestaties per week, rekening houdend met de diverse uitstroomcategorieën;
- o Stap 2: Omrekenen van het benodigde aantal arrestaties per week naar een aantal vonnissen met behulp van het gemiddelde aantal vonnissen per persoon;
- o Stap 3: Omrekenen van het aantal vonnissen met als afloopredenen 'arrestatie' naar de totaal benodigde uitstroom uit de werkvoorraad;
- o Stap 4: Omrekenen van de benodigde uitstroom uit de werkvoorraad naar de bijbehorende nuttige omvang met behulp van de gemiddelde verblijftijd per vonnis.

315 Volgens eerder genoemde stappen bedraagt de omvang van de als nuttig en noodzakelijk aan te merken werkvoorraad in totaal 96.283 vonnissen, overeenkomend met 2.358 celjaren. Hiervan is het overgrote deel toe te rekenen aan mannelijke arrestanten, te weten 83.353 vonnissen of 2.032 celjaren.

316 Bovenstaande nuttige en noodzakelijke omvang van de werkvoorraad is gebaseerd op de huidige sanctiecapaciteit en geeft daarmee antwoord op de eerste onderzoeksvraag. Eerder is al vastgesteld dat de huidige sanctiecapaciteit onvoldoende is. In het volgende hoofdstuk wordt daarom een alternatieve, realistischer methode gebruikt om de omvang van de nuttige en noodzakelijke werkvoorraad te bepalen.

4 Benodigde sanctiecapaciteit en werkvoorraad in huidige omstandigheden

401 In het vorige hoofdstuk is inzicht verkregen over de omvang van de nuttige en noodzakelijke werkvoorraad bij de huidige sanctiecapaciteit. In de praktijk blijkt de huidige sanctiecapaciteit echter onvoldoende om aan alle plaatsingsverzoeken te kunnen voldoen. In dit hoofdstuk wordt daarom de tweede onderzoeksvraag beantwoord:

Wat is de omvang van de 'nuttige en noodzakelijke' werkvoorraad én de benodigde sanctiecapaciteit, uitgaande van de huidige instroom van vonnissen bij het CJIB?

402 Deze vraag is beantwoord met een zogenaamde trade-off optimalisatie.

Aantal te plaatsen arrestanten en omvang nuttige werkvoorraad

Uitstroom uit werkvoorraad in stabiele situatie gelijk aan instroom

403 Uitgangspunt voor de trade-off optimalisatie is de huidige instroom van vonnissen bij het CJIB. De omvang van deze instroom is berekend als gemiddelde over de eerste zeven maanden van 2004 en is, met onderscheid naar geslacht en product, weergegeven in tabel 2.1 (zie hoofdstuk 2).

404 In een optimale, stabiele situatie is de gemiddelde instroom van vonnissen 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. Een structurele groei van de werkvoorraad is ongewenst, omdat dit duidt op onvoldoende sanctiecapaciteit (huidige situatie). Structurele afname is echter ook onwenselijk, omdat dit resulteert in een te lage bezetting van de aanwezige sanctiecapaciteit.

Aantal te plaatsen arrestanten per week

405 Gebruik makend van bovenstaande aanname (instroom=uitstroom) is met behulp van het kwantitatieve uitstroomschema (bijlage A) berekend hoeveel arrestanten per week moeten worden geplaatst, gegeven de huidige instroom van vonnissen bij het CJIB en rekening houdend met diverse uitstroomcategorieën (betaling, executie in politiecel, et cetera). Voor mannelijke arrestanten resulteert dit in gemiddeld 272 te plaatsen arrestanten per week en voor vrouwelijke arrestanten in gemiddeld 39 te plaatsen arrestanten per week.

Omvang nuttige en noodzakelijke werkvoorraad

406 Het aantal te plaatsen arrestanten op basis van de huidige instroom van vonnissen bedraagt in totaal 311 arrestanten. Dit is méér dan het aantal dat benodigd is om een voldoende bezetting van de huidige celcapaciteit te garanderen (in totaal 265 arrestanten, zie hoofdstuk 3).

407 Bovenstaande betekent dat de benodigde sanctiecapaciteit groter is dan de bestaande sanctiecapaciteit (zie onder). Tegelijkertijd betekent het echter dat de omvang van de nuttige en noodzakelijke werkvoorraad groter is dan de omvang die eerder is bepaald in de inverse optimalisatie. Dit volgt uit onderstaande formule:

$$\text{Gemiddelde omvang werkvoorraad} = \text{Gemiddelde uitstroom} * \text{Gemiddelde verblijftijd in werkvoorraad}^{11}$$

408 Volgens bovenstaande formule bedraagt de omvang van de nuttige en noodzakelijke werkvoorraad in totaal 113.112 vonnissen, overeenkomend met 2.769 celjaren. Hiervan is het overgrote deel toe te rekenen aan mannelijke arrestanten, te weten 99.738 vonnissen of 2.432 celjaren.

409 De hier gepresenteerde omvang van de nuttige en noodzakelijke werkvoorraad wordt als een praktisch meer bruikbare benadering beschouwd. Het resultaat van de inverse optimalisatie (hoofdstuk 3) is informatief, omdat het gebaseerd is op de huidige sanctiecapaciteit. Deze sanctiecapaciteit is echter onvoldoende en resulteert in de huidige omstandigheden in een structurele groei van de werkvoorraad.

Benodigde sanctiecapaciteit

Bepalen benodigde sanctiecapaciteit vereist afweging tussen bezettingsgraad en niet-plaatsing

410 De benodigde sanctiecapaciteit moet, zoals eerder vastgesteld, voldoende groot zijn om wekelijks gemiddeld 272 mannelijke en 39 vrouwelijke arrestanten te plaatsen. Tegelijkertijd moet worden voldaan aan de norm voor de bezettingsgraad die binnen DJI wordt gehanteerd. Deze norm is gesteld op gemiddeld 96,2% bezetting van de formele celcapaciteit.

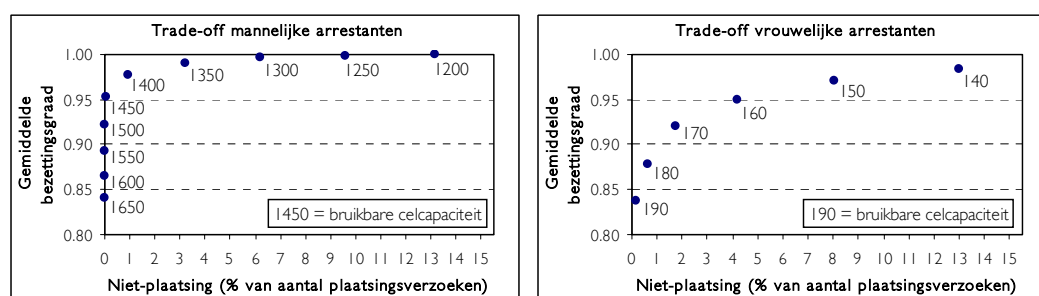
¹¹ De gemiddelde verblijftijd van vonnissen in de werkvoorraad is bepaald als de periode (in weken) tussen het moment van instroom en het moment van uitstroom.

411 Het aantal te plaatsen arrestanten kent een poissonverdeling¹² en verschilt van week tot week. Dit geldt ook voor het vrijkomen van celruimte. Aangezien de pieken en dalen in beide stromen niet hoeven samen te vallen, ontstaat per definitie enige mate van frictieleegstand. 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).

412 Frictieleegstand en niet-plaatsingen zijn communicerende vaten. Naarmate de sanctiecapaciteit toeneemt, neemt zowel het aantal niet-plaatsingen als de gemiddelde bezettingsgraad af. Andersom geldt dat een (te) beperkte sanctiecapaciteit leidt tot toename van de bezettingsgraad én het aantal niet-plaatsingen. Dit heeft tot gevolg dat het bepalen van de benodigde sanctiecapaciteit een afweging vereist tussen bezettingsgraad enerzijds en het voorkomen van niet-plaatsingen anderzijds. Deze afweging wordt aangeduid met de term 'trade-off'.

Benodigde sanctiecapaciteit als functie van bezettingsgraad en niet-plaatsing

413 De relatie tussen de omvang van de sanctiecapaciteit, de bezettingsgraad en het vóórkomen van niet-plaatsingen is met behulp van een model geanalyseerd. Dit model is bij benadering gelijk aan het model dat is gebruikt voor de inverse optimalisatie (figuur 3.1). In dit geval is het gemiddelde aantal te plaatsen arrestanten per week constant verondersteld, overeenkomstig de eerder gepresenteerde aantallen mannelijke en vrouwelijke arrestantencijfers. Voor verschillende omvang van de bruikbare sanctiecapaciteit is vervolgens berekend welke gemiddelde bezettingsgraad wordt gerealiseerd en in welke mate niet-plaatsing van arrestanten optreedt. Het resultaat wordt weergegeven in figuur 4.1.



Figuur 4.1 De trade-off tussen bezettingsgraad en mate van niet-plaatsing voor verschillende omvang van de bruikbare sanctiecapaciteit (aantal cellen)

¹² Met behulp van een statistische toets (Kolmogorov-Smirnov toets) is vastgesteld dat zowel de instroom als de uitstroom uit de werkvoorraad een poissonverdeling kennen.

414 In de figuur is te zien dat de relatie tussen bezettingsgraad en niet-plaatsing sterk niet-lineair is. Voor mannelijke arrestanten geldt bijvoorbeeld dat een bruikbare sanctiecapaciteit van 1.200 cellen resulteert in volledige bezetting (bezettingsgraad gelijk aan 1) en een percentage niet-plaatsing van ruim 13%. Bij een bruikbare sanctiecapaciteit van 1.650 cellen is het percentage niet-plaatsing nihil, maar daalt de gemiddelde bezettingsgraad tot circa 84%.

415 Het bovenstaande illustreert dat het optimale aantal cellen afhankelijk is van de gewenste bezettingsgraad en de mate waarin niet-plaatsing wordt geaccepteerd. Indien niet-plaatsing moet worden voorkomen, resulteert dit voor mannelijke arrestanten in een optimum van 1.450 cellen (bruikbare capaciteit) bij een gemiddelde bezettingsgraad van ruim 95%. De formele¹³ celcapaciteit bedraagt in dat geval 1.480 cellen.

416 Voor vrouwelijke arrestanten wordt niet-plaatsing voorkomen bij 190 cellen (bruikbare capaciteit), overeenkomend met een formele celcapaciteit van 194 cellen. De gemiddelde bezettingsgraad bedraagt in dat geval krap 84%. Opvallend is dat niet-plaatsing bij vrouwelijke arrestanten eerder, dat wil zeggen bij een lagere gemiddelde bezettingsgraad, begint op te treden. Dit wordt veroorzaakt door de relatief grotere spreiding in het aantal te plaatsen arrestanten die samenhangt met de kleinere aantallen.

417 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.

¹³ Ervaringscijfers van DJI wijzen uit dat gemiddeld 2% van de formele celcapaciteit buiten gebruik is in verband met onderhoud of verbouwing.

5 Benodigde extra sanctiecapaciteit om teveel aan werkvoorraad weg te werken

501 In de voorgaande hoofdstukken is antwoord gegeven op de eerste twee onderzoeksvragen, namelijk: (a) de omvang van de nuttige en noodzakelijke werkvoorraad en (b) de omvang van de benodigde sanctiecapaciteit. De benodigde sanctiecapaciteit is daarbij berekend voor een optimale, stabiele situatie. Deze situatie wordt gekenmerkt door een stabiele werkvoorraad met een omvang die als nuttig en noodzakelijk kan worden aangemerkt.

502 In figuur 2.3 is te zien dat de werkvoorraad de afgelopen jaren sterk is opgelopen. De omvang van de werkvoorraad is inmiddels gegroeid tot een niveau dat het nuttige en noodzakelijke ver overstijgt. Dit is het gevolg van een structureel tekort aan celruimte, waardoor veroordeelden steeds langer op de executie van hun straf moeten wachten.

503 Om de omvang van de werkvoorraad op termijn terug te brengen tot een nuttig en noodzakelijk niveau, is tijdelijk extra sanctiecapaciteit benodigd. Deze capaciteit is aanvullend op de sanctiecapaciteit die in hoofdstuk 4 is berekend. De omvang van de extra benodigde sanctiecapaciteit vormt het onderwerp van de derde en laatste onderzoeksvraag:

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?

504 Deze onderzoeksvraag wordt in dit hoofdstuk beantwoord.

Nadere definiëring probleemstelling

505 Het vraagstuk van de extra sanctiecapaciteit spitst zich toe op mannelijke arrestanten. Voor vrouwelijke arrestanten bestaat op dit moment volgens DJI een overschot aan celruimte. Formeel zijn op dit moment slechts 40 cellen gereserveerd voor vrouwelijke arrestanten, maar in de praktijk worden circa 140 vrouwen in detentie gehouden. Indien noodzakelijk kan dit aantal binnen de bestaande capaciteit verder worden vergroot.

506 Om de extra benodigde sanctiecapaciteit te kunnen berekenen, is het noodzakelijk de termijn te definiëren waarop de omvang van de werkvoorraad moet zijn teruggebracht tot een nuttig en noodzakelijk niveau. In overleg met de begeleidingscommissie van het onderzoek is hiervoor een termijn van vier jaar gekozen.

507 Als nuttige en noodzakelijke werkvoorraad (de doelsituatie) wordt uitgegaan van de resultaten van de trade-off optimalisatie. Voor mannelijke arrestanten bedraagt de nuttige en noodzakelijke werkvoorraad in totaal 2.432 celjaren. De werkelijke omvang bedraagt per 1 augustus 2004 7.728 celjaren, waarmee de opgelopen achterstand uitkomt op in totaal 5.296 celjaren.

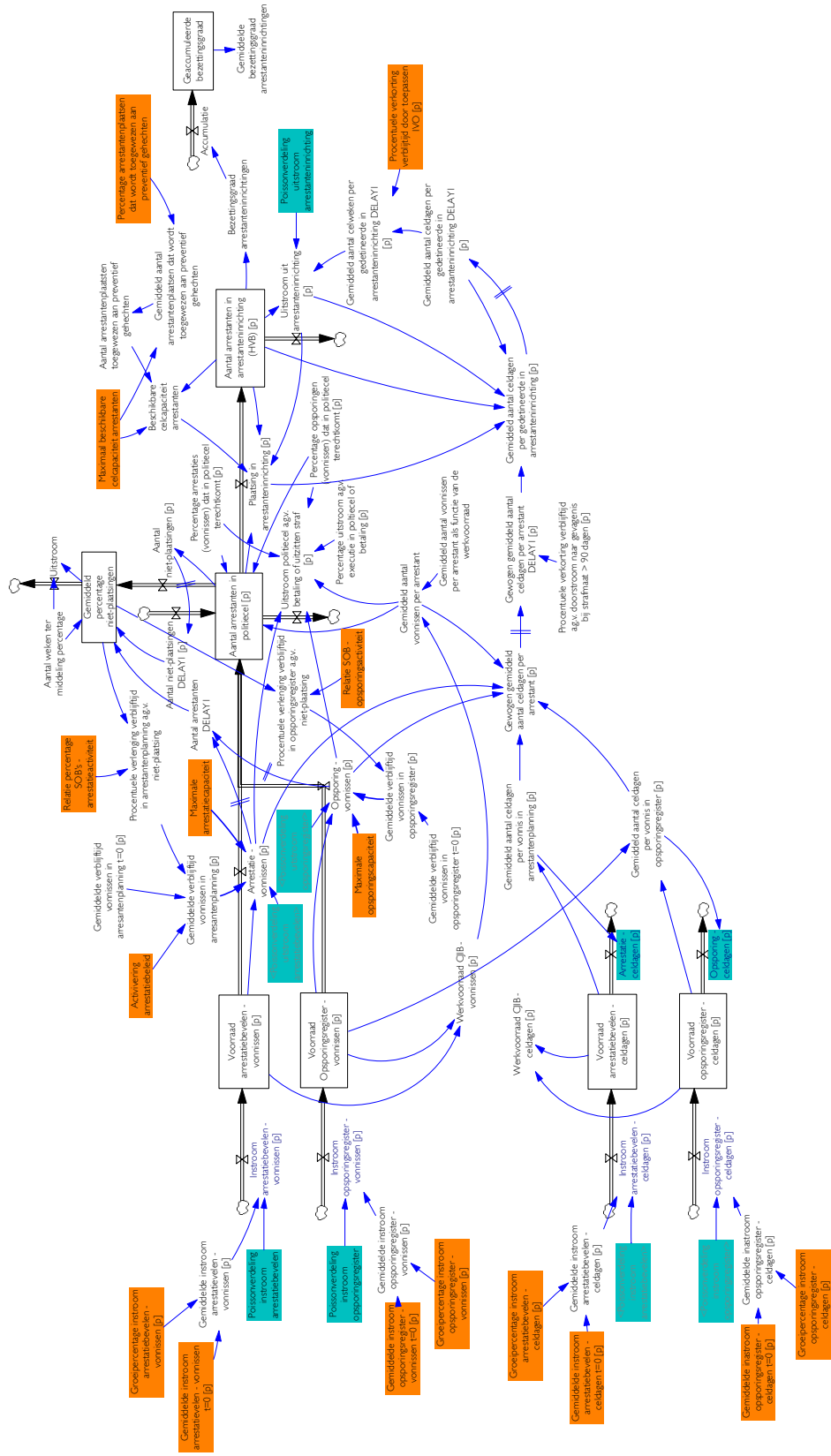
Toepassen van systeem dynamica

508 Om de extra benodigde sanctiecapaciteit te berekenen is gebruikgemaakt van een systeem dynamisch (SD) model. Dit type model is bij uitstek geschikt om complexe systemen te modelleren waarin terugkoppel-effecten een belangrijke rol spelen. De toepassing is daarnaast niet beperkt tot stabiele situaties die ten grondslag liggen aan de optimalisaties in de hoofdstukken 3 en 4.

509 Het ontwikkelde SD-model wordt weergegeven in figuur 5.1. Het model beschrijft op hoofdlijnen de volgende processen:

- o Geheel links in de figuur stromen de vonnissen in de werkvoorraad van het CJIB. Daarbij wordt onderscheid gemaakt naar de instroom van arrestatiebevelen en opsporingsbevelen;
- o Eenmaal opgenomen in de werkvoorraad kunnen vonnissen uitstromen als gevolg van een arrestatie of opsporing. Met behulp van het gemiddelde aantal vonnissen per arrestant wordt deze uitstroom omgerekend van vonnissen naar arrestanten;
- o Rekening houdend met diverse uitstroomcategorieën (betaling et cetera) wordt vervolgens bepaald hoeveel arrestanten in een politiecel terecht komen en daarna in een arrestanteninrichting worden geplaatst. Plaatsing geschiedt alleen indien er voldoende celruimte beschikbaar is;
- o Ten slotte wordt de gemiddelde strafmaat per arrestant berekend als maat voor de duur van het verblijf in de arrestanteninrichting. Dit is bepalend voor de omvang van de uitstroom uit de arrestanteninrichting.

510 Een goed voorbeeld van een terugkoppelmechanisme is de verlenging van de gemiddelde verblijftijd van vonnissen in de werkvoorraad onder invloed van een oplopend aantal niet-plaatsingen. De gemiddelde verblijftijd van vonnissen in de werkvoorraad is bepalend voor de omvang van de uitstroom en daarmee voor het aantal te plaatsen arrestanten. Indien dit aantal structureel groter is dan de bruikbare celruimte, registreert het model dit in de vorm van een toenemend aantal niet-plaatsingen. Boven een bepaalde grens leidt dit tot een verlenging van de gemiddelde verblijftijd van vonnissen in de werkvoorraad en daarmee tot een verlaging van de uitstroom. Hiermee is een balancerend terugkoppelmechanisme ontstaan.



Figuur 5.1 Systeem dynamisch model van de aanhouding en plaatsing van arrestanten

Benodigde extra sanctiecapaciteit om teveel aan werkvoorraad weg te werken

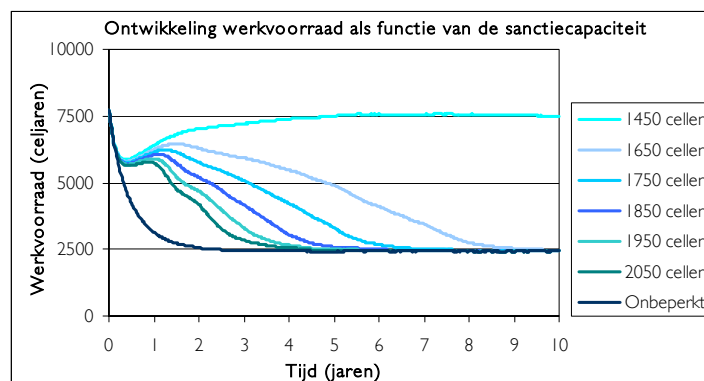
Berekening benodigde extra sanctiecapaciteit

Validatie SD-model

5.1.1 Ter validatie van het SD-model is een vergelijking gemaakt met het resultaat van de trade-off optimalisatie. Daarbij is nagegaan of het SD-model in staat is om, uitgaande van dezelfde instroomgegevens (tabel 2.1), de benodigde sanctiecapaciteit én de omvang van de nuttige en noodzakelijke werkvoorraad te reproduceren. Het SD-model bleek hiertoe zeer nauwkeurig in staat te zijn. Dit geeft vertrouwen in de kwaliteit van het SD-model en geldt tevens als verificatie van de resultaten van de trade-off optimalisatie. Bedacht moet immers worden dat de twee analyses verschillende modellen (en daarbinnen optimalisatiemethoden) gebruiken.

Iteratieve bepaling extra benodigde sanctiecapaciteit van mannelijke arrestanten

5.1.2 De extra benodigde sanctiecapaciteit is iteratief bepaald. Hierbij is de bruikbare sanctiecapaciteit voor *mannelijke* arrestanten, die als input dient voor het SD-model, stapsgewijs verhoogd van 1.450 tot 2.050 cellen. Het effect op de ontwikkeling van de werkvoorraad wordt weergegeven in figuur 5.2.



Figuur 5.2 Ontwikkeling van de werkvoorraad voor mannelijke arrestanten als functie van de bruikbare sanctiecapaciteit

5.1.3 In de figuur is te zien dat de omvang van de werkvoorraad bij 1.450 cellen (brukbare capaciteit) op termijn stabiel blijft op circa 7.600 celjaren. Dit ligt in de lijn der verwachting, aangezien 1.450 cellen overeenkomt met de benodigde bruikbare sanctiecapaciteit voor mannelijke arrestanten om bij de huidige instroom geen toename van de werkvoorraad te verkrijgen met nagenoeg geen niet-plaatsingen (hoofdstuk 4).

514 De initiële afname, gevolgd door een toename van de werkvoorraad, is een onvermijdelijk gevolg van het eerder beschreven terugkoppelmechanisme: het model heeft een aanlooperperiode van circa één jaar nodig om de uitstroom van vonnissen aan te passen aan de bruikbare sanctiecapaciteit. Dit heeft geen gevolgen voor de modelresultaten ná de aanlooperperiode.

515 Naarmate de bruikbare sanctiecapaciteit toeneemt, neemt de werkvoorraad sneller af tot het nuttige en noodzakelijke niveau (2.432 celjaren). Opvallend is dat bij een onbeperkte sanctiecapaciteit nog altijd circa twee jaar benodigd is om dit niveau te realiseren. In dat geval wordt de maximale arrestatiecapaciteit van de politiekorpsen beperkend.

516 Voor het bepalen van de extra benodigde sanctiecapaciteit is met name de situatie na vier jaar van belang. Bij een bruikbare sanctiecapaciteit van 1.950 cellen is de werkvoorraad op dat moment nagenoeg afgenomen tot het gewenste niveau. Méér celruimte leidt na vier jaar slechts tot een marginaal lagere werkvoorraad, terwijl bij minder celruimte de werkvoorraad beduidend hoger uitvalt.

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

518 Opgemerkt moet worden dat de resultaten geldig zijn onder de aanname dat de instroom van vonnissen bij het CJIB constant blijft op het huidige niveau (2004).

6 Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

Alle onderzoeksvragen zijn beantwoord

601 Bij aanvang van het onderzoek zijn drie onderzoeksvragen geformuleerd die alle zijn beantwoord. Het tekort aan sanctiecapaciteit voor arrestanten wordt door (de resultaten van) het onderzoek bevestigd en kwantitatief onderbouwd.

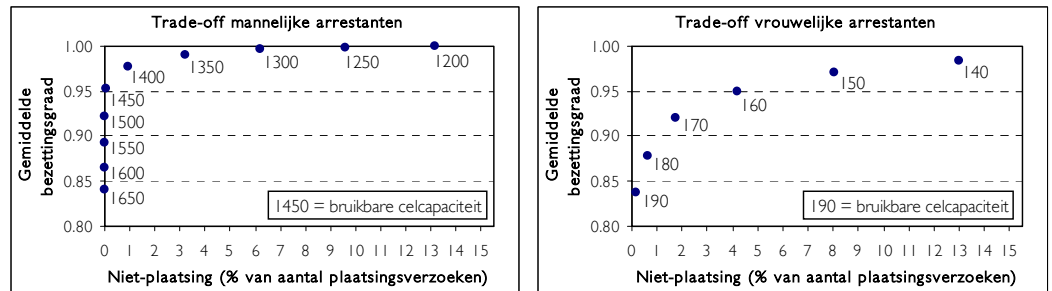
De nuttige en noodzakelijke werkvoorraad bedraagt 2.769 celjaren

602 De omvang van de nuttige en noodzakelijke werkvoorraad van het CJIB is op twee grondslagen bepaald. In het eerste geval is de huidige sanctiecapaciteit als grondslag gehanteerd, in het tweede geval de huidige instroom van vonnissen bij het CJIB. Aangezien de huidige sanctiecapaciteit onvoldoende is gebleken, geniet de tweede methode de voorkeur. De omvang van de nuttige en noodzakelijke werkvoorraad bedraagt volgens deze methode in totaal 2.769 celjaren, waarvan 2.432 celjaren zijn toe te rekenen aan mannelijke arrestanten en 337 celjaren aan vrouwelijke arrestanten.

Vaststellen benodigde sanctiecapaciteit vereist afweging tussen bezettingsgraad en mate van niet-plaatsing (door plaatsgebrek)

603 Het vaststellen van de benodigde sanctiecapaciteit vereist van beleidsmakers een afweging tussen bezettingsgraad enerzijds en de mate van niet-plaatsing (als gevolg van plaatsgebrek) anderzijds. Bij een gegeven aantal te plaatsen arrestanten nemen zowel de bezettingsgraad als het aantal niet-plaatsingen af naarmate de sanctiecapaciteit wordt uitgebreid. Omgekeerd nemen de bezettingsgraad en het aantal niet-plaatsingen toe bij een inperking van de sanctiecapaciteit.

604 Deze zogenaamde trade-off is voor mannelijke en vrouwelijke arrestanten verbeeld in de figuur op de volgende pagina.



Figuur 6.1 De trade-off tussen bezettingsgraad en mate van niet-plaatsing voor verschillende omvang van de bruikbare sanctiecapaciteit (aantal cellen)

605 Hierin is te zien dat niet-plaatsing nagenoeg niet optreedt bij een bruikbare sanctiecapaciteit van 1.450 cellen (formele capaciteit 1.480 cellen) voor mannelijke arrestanten en 190 cellen (formele capaciteit 194 cellen) voor vrouwelijke arrestanten. De bezettingsgraad is in dat geval, en dan met name voor vrouwelijke arrestanten, lager dan de huidige norm.

De extra benodigde sanctiecapaciteit voor mannelijke arrestanten bedraagt circa 510 cellen gedurende vier jaar

606 De omvang van de werkvoorraad van het CJIB is op dit moment beduidend groter dan de vastgestelde nuttige en noodzakelijke omvang. Het overschot bedraagt per 1 augustus 2004 5.296 celjaren en spitst zich toe op mannelijke arrestanten. Om de werkvoorraad binnen een termijn van vier jaar terug te brengen tot een nuttig en noodzakelijk niveau, is voor mannelijke arrestanten een tijdelijke extra sanctiecapaciteit benodigd van 510 cellen (formele capaciteit).

Aanbevelingen

Relatie leggen met prognoses voor toekomstige ontwikkeling van de instroom

607 Alle gepresenteerde cijfers zijn gebaseerd op de aanname dat de instroom van vonnissen bij het CJIB stabiel blijft op het niveau van 2004. De afgelopen jaren is de instroom van vonnissen bij het CJIB toegenomen en deze trend zal zich mogelijk voortzetten. Een verandering van de instroom heeft gevolgen voor de omvang van de nuttige en noodzakelijke werkvoorraad en benodigde sanctiecapaciteit. Het verdient dan ook aanbeveling om 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

608 Zodra er voldoende sanctiecapaciteit beschikbaar is, verdient het een 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

609 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 onrealistische doelstellingen ten aanzien van bezettingsgraad en niet-plaatsing. Het verdient dan ook aanbeveling om bij de (politiek-bestuurlijke) besluitvorming rond sanctiecapaciteit, expliciet rekening te houden met de in dit onderzoek bepaalde trade-off resultaten.

Verbeter registratie en ontsluiting kwantitatieve gegevens tussen ketenpartners

610 Kwantitatief onderzoek, en modelstudies 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 SD-model

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

612 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 strafrechtketen), 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.

613 Nieuwe en andere (specifieke) vragen vereisen altijd de overweging of het huidige model voor de beantwoording 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.

A Kwantitatief uitstroomschema werkvoorraad CJIB

MANNELIJKE ARRESTANTEN		INSTROOM VONNISSEN		AAN TE BIJEN TER PLAATSIING BI		
		2798			272	
WERKVOORRAAD		99738 aantal vonnissen in werkvoorraad op wet				2452 celjaar
ARRESTATIEBEVELEN						
VERDELING PRODUCTMIX (AB)		Terwee		Vrijheidsstraf Mulder		
Productmix absolute verdeling	Omgezet in %	1	5	148	403	
		95	0%	5%	14%	
		3%	0%	5%	9%	
		95	0,32	249	902	
VERBLIJFTIJD						
VERDELING PRODUCTMIX (AB)		Terwee		Vrijheidsstraf Mulder		
verbljftijd gem. per product zonder intel	Omgezet in %	11	168,0	77,0	151,0	
werkvoorraad - vonnissen		1142	441	1631	8691	
gemiddelde strafmaat per vonnis		39	97	22	41	
werkvoorraad - cellaren		121	3	8	57	
					105	
Uitstroom door interventie, betaling en andere lek						
		Terwee		Vrijheidsstraf Mulder		
Betaald	Omgezet in %	1	5%	4%	30%	
Aansluitend		8	8%	10%	0%	
Interventie		32	32%	43%	60%	
arrestatie VONNIS		55	40%	74%	10%	
check		100%	100%	100%	100%	
AANTAL VONNISSEN ARRESTATIE		52	1	2	40	
					42	
					247	
Politiel omrekenen aantal arrestaties						
		Terwee		Vrijheidsstraf Mulder		
arrestatie vonnissen	Omgezet in %	4	18	193	257	
aantal meezdzaken per hoofdzaak		74	2,17	2,17	179	
aantal arrestaties in personen		2,17	2,17	89	2,17	
check		34	2	9	118	
AANMELDING AANTAL PERSONEN		34	2	9	89	
					118	
					83	
					334	
Lek na arrestatie (AB en OPS samen)						
VERDELING PERSONEN NA AANMEL		Terwee		Vrijheidsstraf Mulder		
betaling boete na arrestatie	Omgezet in %	8	11%	0%	30%	
Geplaast in inrichting		84%	83%	79%	96%	
heenzending		5%	0%	1%	1%	
onterecht aangehouden		1%	3%	2%	1%	
Niet afgehandelde arrestatie		2%	0%	0%	0%	
verblij in politiecel		8%	5%	8%	2%	
check		1,00	1,00	1,00	1,00	
AANTAL PERSONEN TER PLAATSIING		29	2	7	86	
					81	
					68	
					272	
TOTAAL WEEKBASIS						
272						
TOTAAL JAARBASIS						
14133						

Figuur A.1 Uitstroomschema mannelijke arrestanten

OPSPORINGSREGISTER					
VERDELING PRODUCTMIX (OPS)		Terwee		Vrijheids Mulder	
Productmix absolute verdeling	Omgezet in %	7	1%	41	4%
		34	0%	123	41%
					20%
					548
					1892
VERBLIJFTIJD					
VERDELING PRODUCTMIX (OPS)		Terwee		Vrijheids Mulder	
verbljftijd gem. per product zonder intel	Omgezet in %	71,0	193,0	171,0	381,0
werkvoorraad - vonnissen		326	71	1159	3007
gemiddelde strafmaat per vonnis		41	126	24	57
werkvoorraad - cellaren		36	25	77	467
					261
					82999
Bepalen uitstroom door interventie (weglek 1)					
VERDELING UITSTROOM INTERVEN		Terwee		Vrijheids Mulder	
Betaald	Omgezet in %	5%	4%	0%	34%
Aansluitend		6%	8%	14%	0%
Interventie		30%	32%	43%	47%
arrestatie VONNIS		64%	55%	40%	68%
check		100%	100%	100%	100%
AANTAL VONNISSEN ARRESTATIE		21	4	16	83
					216
					478

VROUWELIJKE ARRESTANTEN	336
INSTROOM VONNISSEN	39
AAN TE BIJEN TER PLAATSIING BI.	39

WERKVOORRAAD 13374 aantal vonnissen in werkvoorraad op wet 337 celjaar

ARRESTATIEBEVELEN		Omgezet	Tenwee	Vrijheidsstraf Mulder	Strabis	TOTAAL
VERDELING PRODUCTMIX (AB)	Omgezet	4%	0%	7%	17%	10%
Productmix	absolute verdeling	13	0	23	58	34-127/94
VERBLIJFTIJD		Omgezet	Tenwee	Vrijheidsstraf Mulder	Strabis	TOTAAL
verblijftijd gem. per product	128,0	377,0	197,0	169,0	141,0	161,0
werkvoorraad - vonnissen	246	0	7	544	1171	773
gemiddelde strafmaat per vonnis	38	97	22	27	2	6
werkvoorraad - celjaren	25	0	0	41	7	14

Uitstroom door interventie, betaling en andere lek		Omgezet	Tenwee	Vrijheidsstraf Mulder	Strabis	TOTAAL
Betaald	0%	9%	3%	0%	30%	37%
Aansluitend	6%	12%	19%	10%	0%	0%
Interventie	20%	36%	30%	6%	60%	46%
arrestatie VONNIS	74%	43%	47%	84%	10%	17%
check	100%	100%	100%	100%	100,00%	100%
AANTAL VONNISSEN ARRESTATIE	10	0	0	19	6	6

Politiecel omrekenen aantal arrestaties		Omgezet	Tenwee	Vrijheidsstraf Mulder	Strabis	TOTAAL
arrestatie vonnissen	13	0	1	40	26	23
aantal meezendzaken per hoofdzaak	2,14	2,14	2,14	2,14	2,14	2,14
check	6	0	1	19	12	11
AANMELDING AANTAL PERSONEN	6	0	1	19	12	11

Lek na arrestatie (AB en OPS samen)		Omgezet	Tenwee	Vrijheidsstraf Mulder	Strabis	TOTAAL
VERDELING PERSONEN NA AANMELDING	Omgezet	0%	10%	0%	30%	15%
betaling boete na arrestatie	90%	67%	50%	91%	69%	82%
geplaatst in inrichting	4%	0%	10%	3%	1%	1%
heenzending	1%	0%	5%	1%	2%	0%
onterecht aangehouden	0%	33%	0%	1%	0%	0%
Niet aangehandelde arrestatie	4%	0%	25%	4%	0%	0%
verblijf in politiecel	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
check	5	0	0	17	8	9
AANTAL PERSONEN TER PLAATSIING	5	0	0	17	8	9

TOTAAL WEEKBASIS	39
TOTAAL JAARBASIS	2028

Figuur A.2 Uitstroomschema vrouwelijke arrestanten

OPSPORINGSREGISTER		Omgezet	Tenwee	Vrijheidsstraf Mulder	Strabis	TOTAAL
VERDELING PRODUCTMIX (OPS)	Productmix	1%	0%	1%	8%	32%
absolute verdeling		3	0	2	26	108
VERBLIJFTIJD		Omgezet	Tenwee <td>Vrijheidsstraf Mulder</td> <td>Strabis</td> <td>TOTAAL</td>	Vrijheidsstraf Mulder	Strabis	TOTAAL
verblijftijd gem. per product	163,0	377,0	197,0	195,0	555,0	145,0
werkvoorraad - vonnissen	70	4	63	711	852,5	1482
gemiddelde strafmaat per vonnis	47	126	24	38	6	4
werkvoorraad - celjaren	9	2	4	73	149	17

Bepalen uitstroom door interventie (weglek 1)		Omgezet	Tenwee	Vrijheidsstraf Mulder	Strabis	TOTAAL
Betaald	0%	9%	3%	0%	34%	28%
Aansluitend	4%	12%	19%	9%	0%	0%
Interventie	6%	36%	30%	8%	47%	47%
arrestatie VONNIS	90%	43%	47%	83%	19%	25%
check	100%	100%	100%	100%	100%	100%
AANTAL VONNISSEN ARRESTATIE	3	0	1	21	20	18