

Samenvatting

Goede ramingen van het in de komende jaren te verwachten beroep op de verschillende delen van de justitiële ketens zijn van belang ter onderbouwing van de begroting. Al twee decennia worden daarom jaarlijks ramingen opgesteld van het beroep op delen van de justitieketen. Allereerst worden zogenoemde beleidsneutrale ramingen opgesteld. Dat wil zeggen, ramingen die uitgaan van gelijkblijvend beleid en waarin dus de mogelijke effecten van nieuwe wet- en regelgeving niet zijn verwerkt. De beleidsneutrale ramingen zijn sinds de begroting 2005 gemaakt met het zogenoemde Prognosemodel Justitiële Ketens (PMJ) en tot en met de begroting 2004 met een voorloper hiervan. Korthedshalve spreken we verder van de PMJ-ramingen.

Het PMJ beschrijft de kwantitatieve verbanden tussen de maatschappelijke ontwikkelingen enerzijds en de criminaliteit of het beroep op rechtshulp en rechtspraak anderzijds. De verbanden zijn niet noodzakelijkerwijs causaal: de nadruk ligt op de voorspellende kracht van de maatschappelijke ontwikkelingen. Tevens brengt het PMJ de samenhang tussen de criminaliteit en het beroep op rechtspraak enerzijds en de ontwikkelingen in de rest van de justitiële ketens anderzijds in beeld. De met het PMJ opgestelde beleidsneutrale ramingen zijn bijna jaarlijks gepubliceerd in een reeks rapporten van in eerste instantie alleen WODC en later van WODC en Raad voor de rechtspraak tezamen. De ramingen van het civiele en bestuursrechtelijke beroep op de rechtspraak zijn door het WODC en de Raad voor de rechtspraak gezamenlijk opgesteld, terwijl de overige ramingen door het WODC zijn gemaakt. In aanvulling daarop worden jaarlijks ramingen van het effect van voorgenomen beleids- en wetwijzigingen gemaakt door de beleidsdirecties van het ministerie van Justitie en Veiligheid in samenspraak met de uitvoerende ketenpartners. De beleidsneutrale ramingen vormen samen met de geraamde beleidseffecten de beleidsrijke ramingen.

Dit cahier blikt terug en gaat in op de kwaliteit van de beleidsrijke ramingen: in hoeverre waren deze in staat de inmiddels bekende werkelijke ontwikkelingen te voorzien? Daarbij wordt gekeken naar de kwaliteit van de uitgangswaarden, de ramingen zelf en de ingeschatte beleidseffecten.

PMJ maakt primair ramingen van de (procentuele) groei (of daling). De absolute aantallen worden daaruit afgeleid. Om de absolute aantallen af te leiden is naast een raming van de groei een uitgangswaarde nodig. Dit kan óf het laatst bekende realisatiejaar zijn óf een inschatting van het jaarcijfers over het lopende jaar (het jaar waarin de berekeningen worden gemaakt). Een foutieve uitgangswaarde kan sterk doorwerken in de ramingen. Het blijkt dat het laatste bekende realisatiejaar achteraf nog gemiddeld met zo'n 3% naar beneden wordt bijgesteld. Vermoedelijk worden eerdere jaren ook navenant bijgesteld maar dit is niet onderzocht. De gemiddelde bijstelling van de voorlopige realisatiecijfers over het lopende jaar is nog groter: 7% naar beneden. Kortom, per saldo wordt doorgaans van hogere aantallen uitgegaan dan achteraf het geval is. Deze fout werkt door in de hele prognose: zelfs als de groei volledig juist is ingeschat, leidt dit nog steeds tot een voorspelfout van 7% in elk prognosejaar.

In de praktijk blijkt dat de gemiddelde absolute voorspelfout van de beleidsrijke PMJ-ramingen voor één jaar vooruit 8% bedraagt en geleidelijk toeneemt tot 20% voor drie jaar vooruit (eerste begrotingsjaar) en 58% voor zeven jaar vooruit (laat-

ste begrotingsjaar). Gemiddeld is er sprake van enige overschatting, maar over het geheel genomen blijkt het PMJ niet systematisch over of onder te schatten, dat wil zeggen dat het PMJ zowel te hoge ramingen als te lage ramingen produceert.

De inschatting van beleidseffecten van nieuw beleid en/of nieuwe wetgeving door de beleidsdirecties en uitvoeringsorganisaties heeft doorgaans een opwaarts effect op de voorspelfout. Zonder beleidseffecten zouden de voorspelfouten gemiddeld op de (middel)lange termijn 1 à 1½ procentpunt lager uitvallen. Aangezien de voorspelfouten op (middel)lange termijn vrij groot zijn, is het effect dus beperkt. Mogelijk wordt de snelheid waarmee beleidseffecten worden gerealiseerd, overschat. Daarnaast is het mogelijk dat voorgenomen beleid uiteindelijk toch niet wordt uitgevoerd of minder effect heeft dan is ingeschat of gehoopt. En het is mogelijk dat de effecten zich al hebben voorgedaan vooruitlopend op de formele vaststelling van het beleid. Wat opvalt is dat beleidseffecten die grote systeemwijzigingen betreffen (bijvoorbeeld de invoering van strafbeschikkingen en de aanbevelingen van de commissie Wolfsen ten aanzien van rechtsbijstand) doorgaans wel een positief effect op de ramingen hebben, doordat de voorspelfout hiermee wordt verkleind.

Hoe verhouden de voorspelfouten van de beleidsrijke PMJ-ramingen zich met die van (simpele) tijdreeksmodellen, die ook hadden kunnen worden gebruikt? De voorspelfouten in de beleidsrijke PMJ-ramingen zijn tot en met het eerste begrotingsjaar (drie jaar vooruit) kleiner of vrijwel gelijk aan die van alternatieve eenvoudige tijdreeksmodellen, zoals constant houden en trendextrapolatie. Op de korte termijn levert de investering in het PMJ dus winst op. Daarna wordt het beeld diffuser. Het kantelpunt lijkt zich te bevinden bij vier jaar vooruit. PMJ onderscheidt zich dan nog nauwelijks van constant houden. Het weglaten van de beleidseffecten zou nog wel betere prognoses opleveren dan constant houden. Op de lange termijn blijkt het PMJ relatief minder goed te voldoen. Constant houden op laatste realisatiejaar of eerste of tweede begrotingsjaar is dan altijd beter. Maar tijdreeksmodellen doen het nog slechter dan PMJ.

Voorspelfouten zijn tot op zekere hoogte onvermijdelijk. Al bij de ontwikkeling van de voorloper van het PMJ werd geconstateerd dat niet te verwachten is dat een verklaringsmodel (in statistische zin, niet noodzakelijkerwijs in causale zin) kleinere voorspelfouten zal opleveren dan een eenvoudige tijdreeksmodel. Gezien bovenvermeld resultaat, moet deze conclusie voor de kortere tijdshorizon (tot en met drie à vier jaar vooruit) nog ten voordele van het PMJ worden genuanceerd. Het PMJ heeft bovendien als voordeel dat het de samenhang bevordert tussen de ramingen van diverse onderdelen van de justitiële keten, en dat het simulaties van bepaalde beleidseffecten en van snel wijzigende economische omstandigheden mogelijk maakt.

Onze kennis van sociale processen, die de achtergronden vormen van het beroep op de justitiële ketens is ondanks onderzoek, ervaringskennis en theorieën beperkt. Ramingen op justitieterrein kunnen dan ook niet het exacte karakter hebben van voorspellingen in de exacte wetenschappen. Daar komt nog iets anders bij. Sociale actoren, en met name die in het justitieveld zelf, kunnen en zullen soms reageren op ramingen, zodanig dat deze het karakter van een *self-denying prophecy* krijgen. Dat wil zeggen dat actoren maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat ongewenste prognoses niet bewaarheid worden. Als deze maatregelen succesvol zijn, dan zullen de prognoses dus achteraf gezien niet overeen komen met de werkelijkheid, omdat deze compenserende effecten zeker niet in de beleidsneutrale, maar wellicht ook niet adequaat in de beleidsrijke ramingen zijn verwerkt.

Verbetering van de ramingen bij een korte tijdshorizon (tot vier jaar vooruit) is wellicht te bereiken door de bevindingen van frequente monitoring (strafrechtketen-monitor) meer plaats te geven in het beleidsrijk deel van het PMJ-proces, de uitgangswaarden (de voorlopige realisaties over het lopende jaar) beter in te schatten, door alleen effecten mee te nemen van beleid dat grote systeemwijzigingen betreft of waarvan een trendbreuk wordt verwacht. Dit laat onverlet dat trendbreuken die bij wijze van spreken 'uit de lucht komen vallen' door geen enkel model kunnen worden voorzien.

Bij een lange tijdshorizon is de winst van het PMJ op meer eenvoudige tijdreeksmodellen onduidelijk. Eenvoudige recepten voor verbetering op dit gebied zijn er niet. Eerdere pogingen om voor onderdelen van het PMJ andere technische specificaties te formuleren die meer met lange-termijnrelaties rekening houden, bleken te veel complicaties op te roepen. Een mogelijkheid is om meer te werken met scenario's en onzekerheidsmarges. Een andere optie is om onderscheid te maken tussen korte- en (middel)lange-termijnmodellen à la het Centraal Planbureau, waarbij de (middel)lange-termijnmodellen meer het karakter van toekomstverkenningen dan voorspellingen hebben. Het is niet uit te sluiten dat vooruit kijken op de lange termijn een andere structuur van het model vereist, dan vooruit kijken op de korte termijn. De korte-termijnmodellen zouden kunnen worden gebruikt voor die voorzieningen waarvoor twee jaar vooruit kijken voldoende is en het geen probleem is om de ramingen voor jaren die verder in de toekomst liggen, constant te houden. De lange-termijnmodellen zouden dan alleen voor de intramurale voorzieningen gebruikt kunnen worden.

Voor de nabije toekomst lijkt de bruikbaarheid van big data (microdata uit administratieve bestanden, van sociale media, dark web en/of internet-of-things) ten behoeve van het PMJ om uiteenlopende redenen beperkt. Wel is het mogelijk om sommige technieken die vaak worden toegepast op big data, toe te passen op de data die momenteel wel beschikbaar zijn. Dit biedt echter geen garantie op betere ramingen. Voor civiele en bestuursrechtspraak zijn de mogelijkheden van big data waarschijnlijk groter dan voor strafrechtspraak, omdat het in het eerste geval handelingen betreffen, die ten eerste legaal zijn en ten tweede over het algemeen ook een zekere mate van voorbereiding vereisen. Indien de voorbereidende handelingen op enerlei wijze geregistreerd worden, dan kunnen cijfers hierover mogelijk voorspellende factoren zijn voor het beroep op civiele of bestuursrechtspraak. Maar bij strafrecht is vaker sprake van impulsiviteit en als er al voorbereidende handelingen zijn, zal de potentiële dader zowel de daad als de voorbereidingen geheim willen houden. De kans dat hiervoor voorspellende factoren op sociale media of internet-of-things gevonden worden, is daarom heel klein. Bovendien leiden betere ramingen van de gepleegde criminaliteit of zich manifesterende juridische problemen, onder andere vanwege de filterende werking van beleidskeuzes, niet automatisch tot betere ramingen van het beroep op justitiële voorzieningen, waar het in het PMJ uiteindelijk wel omdraait.

Ook in de toekomst zal het PMJ soms slechter presteren dan wenselijk is. Continue monitoring van zowel de werkelijke en actuele ontwikkelingen op justitieterrein en van de prestaties van het model zal ervoor moeten zorgen dat de omvang van de voorspelfouten zo beperkt mogelijk blijft en er geen structurele misschattingen plaatsvinden.