

## Samenvatting

Dit rapport beschrijft de ramingen van de capaciteitsbehoefte van de justitiële ketens tot en met 2026. Het gaat daarbij om ramingen van de instroom en uitstroom van diverse ketenpartners binnen de justitiële ketens (aantallen te behandelen zaken e.d.) en de capaciteitsbehoefte bij intramurale voorzieningen (aantal plaatsen in justitiële inrichtingen). De ramingen voor de civielrechtelijke en bestuursrechtelijke rechtspraak zijn de gezamenlijke verantwoordelijkheid van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) en de Raad voor de rechtspraak. De ramingen voor forensisch-psychiatrische centra (voorheen tbs-klinieken) zijn de gezamenlijke verantwoordelijkheid van het WODC en de Dienst Justitiële Inrichtingen. Voor de overige ramingen is het WODC verantwoordelijk.

De ramingen zijn 'beleidsneutraal'. Dat wil zeggen dat de ramingen uitgaan van gelijkblijvend beleid. Het effect van voorgenomen beleids- en wetwijzigingen is niet in de ramingen verdisconteerd. Ook zijn de effecten van recentelijk ingezet beleid (vanaf 2020) niet in de beleidsneutrale ramingen verwerkt, omdat de ramingen gebaseerd zijn op ontwikkelingen in de justitiesector tot en met 2019. Definitieve gegevens over 2020 waren op het moment van berekening nog niet beschikbaar. Omdat deze ramingen de basis vormen voor de begroting 2022 en aangenomen wordt dat het normale leven in 2022 en verder weer opgepakt kan worden, is ervoor gekozen om de effecten van de coronacrisis niet in deze ramingen mee te nemen maar als een incidentele afwijking te beschouwen. Daar waar organisaties in staat waren om voorlopige fictieve cijfers over 2020 aan te leveren alsof corona niet bestaat, zijn deze meegenomen. Dit was slechts in beperkte mate het geval.

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

De gebruikte demografische achtergrondfactoren zijn: de omvang van de bevolking, het aantal 0- t/m 11-jarigen, het aantal 12- t/m 17-jarigen, het aantal mensen van 18 jaar en ouder, de mannelijke bevolking van 18 tot en met 29 of 49 jaar, de ongehuwde mannelijke bevolking van 18 tot en met 24 jaar, het aantal mensen van 15 jaar en ouder, het aantal 15- t/m 24-jarigen, het aantal 15- t/m 64-jarigen, het aantal 35- t/m 49-jarigen, het aantal 12- t/m 17-jarigen in de vier grote steden,

het aantal niet-westerse allochtonen, het aantal tweede generatie niet-westerse allochtonen, het aantal eerste generatie niet-westerse allochtone jongeren in de leeftijd van 12 t/m 17 jaar, het aantal tweede generatie niet-westerse allochtone jongeren in de leeftijd van 12 t/m 17 jaar, het aantal tweede generatie niet-westerse allochtone mannen in de leeftijd van 18 t/m 24 of 29 jaar, en het aantal eerste generatie niet-westerse allochtone mannen in de leeftijd van 18 t/m 49 jaar. De gebruikte maatschappelijke achtergrondfactoren zijn: het aantal immigranten, de asieliinstroom, het aantal alleenstaande minderjarige vreemdelingen, het aantal paren met minderjarige kinderen waarbij het gezinshoofd jonger dan 45 jaar is, het aantal huishoudens met kinderen waarbij het gezinshoofd al dan niet jonger dan 45 jaar is, het aantal éénoudergezinnen waarbij de ouder al dan niet jonger dan 45 jaar is, het aantal personen dat in een jaar gaat scheiden, het aantal kinderen betrokken bij een echtscheiding, het aantal spijbelaars, het aantal kinderen in een laag schooltype, het aantal personen bij de ambulante verslavingszorg voor opiaatverslaving, de alcoholconsumptie, de kerkelijkheid, het dagelijks internetgebruik en het aantal personen dat minimaal eens in de drie maanden gebruikmaakt van internet. De economische achtergrondfactoren in het model zijn: de omvang van de beroepsbevolking van 15 t/m 24 of 74 jaar, de omvang van de werkloze beroepsbevolking van 15 t/m 24 of 74 jaar, de omvang van de werkzame beroepsbevolking van 15 t/m 24 of 74 jaar, het aantal zelfstandig ondernemers, het werkloosheidspercentage onder mensen van 15 t/m 24 of 74 jaar, het totale aantal uitkeringen, het aantal werkloosheidsuitkeringen, het aantal bijstandsuitkeringen, het aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, de reële bruto toegevoegde waarde, het reëel besteedbaar jaarinkomen per hoofd van de bevolking, het reëel besteedbaar gezinsinkomen, de koopkracht, de collectieve lastendruk, de gemiddelde huur, het aantal motorvoertuigen, het aantal brommers, de totale kosten van advocatuur, en de gemiddelde eigen bijdrage bij gesubsidieerde rechtsbijstand. De economische ontwikkelingen zijn onder meer ontleend aan de decemberramingen van 2020 van het Centraal Planbureau. Overige achtergrondfactoren die in het model zijn opgenomen zijn: de woningvoorraad, het aantal huurwoningen, de gemiddelde WOZ-waarde, het aantal politie-medewerkers, het aantal forensische opsporingsmedewerkers bij de politie, de middelen van de politie en de griffierechten voor verschillende type zaken. Combinatie van het geschatte model en de verwachte ontwikkelingen in genoemde achtergrondfactoren leidt tot de verwachte ontwikkeling van het beroep op de diverse onderdelen van de justitiële ketens bij gelijkblijvend beleid.

Figuur S1 geeft op hoofdlijnen de stromen in de strafrechtsketen in 2026 weer (exclusief WAHV-zaken), vanaf het moment dat er een slachtoffer is (misdrijven) of een strafbeschikking is uitgeschreven (overtredingen) aan de linkerkant van figuur S1 tot en met de tenuitvoerlegging van intramurale sancties aan de rechterkant van figuur S1. De figuur toont duidelijk de verschillende vormen van afhandeling van een zaak. Sommige zaken gaan door tot en met de rechter, andere zaken worden in eerder stadium door de officier van justitie of de politie afgehandeld. De breedte van de balken geeft de omvang van de stromen weer.



De instroom van WAHV-zaken bij het CJIB neemt toe met gemiddeld 2% per jaar in de periode 2020-2026 als gevolg van een toename van het aantal bijstandsuitkeringen (als indicatie van de economische ontwikkelingen) en een toename van het aantal motorvoertuigen. Alle daaropvolgende handelingen (beroep op de OvJ, kantonrechter en het hof Leeuwarden) volgen hetzelfde patroon. De instroom van WAHV-zaken bij het Openbaar Ministerie (OM) neemt toe met gemiddeld 1% per jaar in de periode 2020-2026. De instroom van WAHV-zaken bij de sector kanton van de rechtbanken stijgt met minder dan 1% per jaar.

De instroom van feitgecodeerde strafbeschikkingen bij het CJIB blijft vrijwel gelijk in de periode 2020-2026 als gevolg van een daling van de bevolking van 35 tot en met 49 jaar en een toename van het gemiddelde huishoudinkomen. Alle daaropvolgende handelingen (zoals vervolging door het OM en berechting door de ZM) volgen hetzelfde patroon. De instroom van kantonzaken bij het OM neemt af met gemiddeld 1% per jaar in de periode 2020-2026. De instroom van overtredingen bij de sector kanton van de rechtbanken neemt af met gemiddeld 1% per jaar.

Het aantal ondervonden delicten door slachtoffers neemt toe met gemiddeld 3% per jaar in de periode 2020-2026. Het aantal ondervonden geweldsdelicten blijft vrijwel gelijk. Deze ontwikkeling zet zich voort in de organisaties die hulp aan slachtoffers bieden. Slechts een fractie van het totale aantal slachtoffers komt bij Slachtofferhulp Nederland (SHN), Schadefonds Geweldsmisdrijven (SGM) en/of Perspectief Herstelbemiddeling (PH) terecht. Het aantal verrichte intakes door SHN neemt toe met gemiddeld 2% per jaar. Het aantal aanmeldingen bij PH neemt toe met gemiddeld 5% per jaar. De instroom bij het SGM neemt toe met gemiddeld 2% per jaar.

Het aantal geregistreerde misdrijven neemt af met gemiddeld 1% per jaar in de periode 2020-2026. Het aantal geregistreerde verdachten daalt met minder dan 1% per jaar. De instroom van rechtbankzaken bij het OM daalt ook met minder dan 1% per jaar in de periode 2020-2026. Alle daaropvolgende handelingen, zoals beslissingen OM en ZM, vertonen een vergelijkbare ontwikkeling. De instroom van zaken bij de sector straf van de rechtbanken daalt eveneens met minder dan 1% per jaar.

De instroom van geldboetevonnissen bij het CJIB neemt af met gemiddeld 4% per jaar in de periode 2020-2026. De instroom van ontnemingsmaatregelen neemt af met gemiddeld 1% per jaar. De instroom van schadevergoedingsmaatregelen neemt toe met gemiddeld 2% per jaar. De instroom bij het CJIB volgt de opleggingen door de rechter. De instroom van taakstraffen voor meerderjarigen bij het CJIB volgt de verwachte gezamenlijke trend in het aantal met het OM overeengekomen en door het ZM opgelegde taakstraffen en stijgt met minder dan 1% per jaar. Het aantal werkstraffen bij de reclassering volgt deze trend. De instroom van lopende vonnissen (OM-executie) daalt met minder dan 1% per jaar in de periode 2020-2026 als gevolg van de afname van het aantal vrijheidsstraffen voor volwassenen. De capaciteitsbehoefte van het gevangeniswezen neemt toe met gemiddeld 1% per jaar omdat de gemiddelde duur van vrijheidsstraffen voor volwassenen toeneemt. De capaciteitsbehoefte van de FPC's stijgt met minder dan 1% per jaar als gevolg van het verminderd aantal tbs-opleggingen. Het aantal HALT-verwijzingen neemt toe met gemiddeld 1% per jaar in de periode 2020-2026. De instroom van taakstraffen bij de RvdK stijgt met minder dan 1% per jaar en volgt de verwachte gezamenlijke trend in het aantal met het OM overeengekomen en door het ZM opgelegde taakstraffen. De capaciteitsbehoefte van de justitiële jeugdinrichtingen neemt toe met gemiddeld 2% per jaar omdat het aantal jeugddetenties afneemt terwijl de gemid-

delde duur van jeugddetenties toeneemt. De capaciteitsbehoefte vreemdelingenbewaring neemt toe met gemiddeld 1% per jaar in de periode 2020-2026.

De instroom van strafonderzoeken LIJ (+ evt. aanvulling) daalt met minder dan 1% per jaar in de periode 2020-2026. De strafonderzoeken volgen de dalende trend in de instroom van misdrijven bij het OM. De instroom van actualisatie strafonderzoek stijgt ook met minder dan 1% per jaar. De instroom van onderzoek schoolverzuim neemt af met gemiddeld 5% per jaar als gevolg van de daling in het aantal leerplichtwetzaken bij het OM. De instroom van beschermingsonderzoeken blijft vrijwel constant in de periode 2020-2026. De instroom van de toetsende taak meldingen is daaraan gerelateerd en stijgt met minder dan 1% per jaar. De instroom van gezagen omgangsonderzoeken neemt toe met gemiddeld 1% per jaar. Dit hangt samen met de verwachte toename in het aantal kinderen betrokken bij echtscheiding. De instroom van adoptie-gerelateerde activiteiten neemt toe met gemiddeld 2% per jaar als gevolg van de toename in het aantal paren met minderjarige kinderen.

De instroom van personen met toezicht daalt met minder dan 1% per jaar in de periode 2020-2026 en volgt daarmee de dalende trend in het aantal vrijheidsstraffen. Het aantal adviesaanvragen volgt de afnemende trend in het aantal dagvaardingen van misdrijven en daalt met minder dan 1% per jaar. De instroom van elektronische controle neemt af met gemiddeld 3% per jaar.

De instroom van dagvaardingen in handelszaken, verzoekschriften in handelszaken en verzoekschriften in familiezaken bij de sector civiel van de rechtbanken neemt toe met gemiddeld 1% per jaar in de periode 2020-2026. De instroom van dagvaardingen bij de sector kanton van de rechtbanken neemt af met gemiddeld 3% per jaar. De instroom van verzoekschriften bij de sector kanton van de rechtbanken stijgt met minder dan 1% per jaar. De instroom van voorlopige voorzieningen neemt af met gemiddeld 8% per jaar. De groei van het aantal civiele zaken bij de gerechtshoven en de Hoge Raad volgt met enige vertraging de trend bij de rechtbanken. De ontwikkeling in civiele zaken hangt vooral samen met de economische ontwikkelingen, in het bijzonder de toename van de werkloosheid. De instroom van belastingzaken in 1e aanleg neemt af met gemiddeld 5% per jaar in de periode 2020-2026. De instroom van overige bestuurszaken neemt af met gemiddeld 1% per jaar. De instroom van belastingzaken bij het gerechtshof en de Hoge Raad volgt (met enige vertragingen) de trend bij de rechtbanken. De instroom van bestuurszaken bij de Centrale Raad van Beroep (zaken in eerste aanleg en appel) daalt met minder dan 1% per jaar.

Het aantal reguliere straftoevoegingen blijft vrijwel gelijk in de periode 2020-2026. Het aantal ambtshalve straftoevoegingen (exclusief Wvvgz en vreemdelingenbewaring) daalt met minder dan 1% per jaar. Het aantal piketdiensten voor verdachten blijft vrijwel gelijk. Dit is het gevolg van de verwachte daling van het aantal verdachten. Het aantal civiele toevoegingen (excl. asiel- en vreemdelingen-zaken, incl. mediation en ambtshalve Wvvgz) neemt toe met gemiddeld 1% per jaar. Het aantal bestuursrechtelijke toevoegingen (incl. vreemdelingenbewaring, mediation en vreemdelingenzaken) neemt toe met gemiddeld 1% per jaar. Het aantal piketdiensten voor vreemdelingenbewaring en Wvvgz-zaken stijgt met minder dan 1% per jaar. Ook het aantal asieltoevoegingen stijgt met minder dan 1% per jaar. Deze toevoegingen zijn gerelateerd aan de verwachte toename van de asielinstroom. De dienstverlening van het juridisch loket neemt toe met gemiddeld 2% per jaar. Dit hangt samen met de verwachte toename in het werkloosheidspercentage. Daardoor neemt het aantal lichte adviestoevoegingen ook toe met gemiddeld 2% per jaar.

De beleidsneutrale ramingen geven aan wat op dit moment de meest waarschijnlijke ontwikkeling is, als er geen effecten van wijzigingen in het beleid optreden. Als zodanig kunnen deze ramingen als bouwsteen voor de begroting dienen. De ramingen zijn gebaseerd op de in PMJ gelegde relaties met diverse achtergrondfactoren en de verwachte ontwikkeling in deze achtergrondfactoren. Door onverwachte gebeurtenissen en niet in de raming verwerkte effecten van (nieuwe) wet- en regelgeving en beleid kunnen de werkelijke ontwikkelingen afwijken van de ramingen.

De berekeningen in deze publicatie zijn gemaakt in de periode oktober t/m december 2020. De effecten van de coronacrisis zijn hierin niet verwerkt omdat de ramingen worden opgesteld ten behoeve van de begroting 2022. Aangenomen wordt dat het normale leven in 2022 en verder weer opgepakt kan worden. Op het moment van samenstellen van deze publicatie zijn de gevolgen van de coronacrisis nog hoogst onzeker. De te verwachten directe gevolgen zijn een daling van de productie en voorraadvorming. Door de quarantainemaatregelen is een deel van de justitiële instanties (deels) gesloten geweest en/of werken medewerkers thuis, waardoor de arbeidsproductiviteit wellicht lager ligt of niet alles gedaan kan worden wat gedaan zou moeten worden. Een ander direct gevolg is de wijziging in het aanbod van zaken. Zo zijn de eerste signalen dat er minder high impact criminaliteit is vanwege verminderde gelegenheid daartoe, en daarentegen meer internetoplichting. Ook is het aannemelijk dat er meer faillissementszaken zullen komen als het steun- en herstelpakket van de rijksoverheid aflopen. Het is tevens mogelijk dat opgekropte frustratie er in de loop van der tijd tot meer huiselijk geweld en meer echtscheidingszaken zullen leiden. De indirecte gevolgen zijn vooral de lange termijn gevolgen van de economische schade van de coronacrisis. Op basis van het PMJ-model is het niet aannemelijk dat verslechterde economische omstandigheden op lange termijn grote gevolgen zullen hebben voor het aantal misdrijven, maar wellicht wel voor het aantal overtredingen. Verslechterende economische omstandigheden hebben waarschijnlijk wel grote gevolgen voor het aantal civielrechtelijk en bestuursrechtelijke zaken, bijvoorbeeld geschillen over bijstands- of werkloosheidsuitkeringen. Bij economisch herstel kunnen deze effecten weer wegebben. Zowel de ernst van de economische crisis als de snelheid van herstel daarvan zijn op dit moment nog volstrekt onduidelijk.