



Wetenschappelijk Onderzoek- en  
Documentatiecentrum

Cahier 2022-3

# Capaciteitsbehoefte Justitiële Ketens t/m 2027

*Beleidsneutrale ramingen*

Samenvatting

Cahier 2022-3

# Capaciteitsbehoefte Justitiële Ketens t/m 2027

*Beleidsneutrale ramingen*

D.E.G. Moolenaar  
B. Tims  
A.G. Kriege  
B. van der Pol

Samenvatting

**Cahier**

De reeks Cahier omvat de rapporten van onderzoek dat door en in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum is verricht. Opname in de reeks betekent niet dat de inhoud van de rapporten het standpunt van de Minister van Justitie en Veiligheid weergeeft.

## Samenvatting

Dit rapport beschrijft de ramingen van de capaciteitsbehoefte van de justitiële ketens tot en met 2027. 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 2021) niet in de beleidsneutrale ramingen verwerkt, omdat de ramingen gebaseerd zijn op ontwikkelingen in de justitiesector tot en met 2020. Definitieve gegevens over 2021 waren op het moment van berekening nog niet beschikbaar. Daar waar organisaties in staat waren om voorlopige cijfers over 2021 aan te leveren, zijn deze meegenomen. Deze ramingen vormen de basis voor de begroting 2023. Aangenomen wordt dat het normale leven in 2023 wordt opgepakt en dat COVID-19 geen noemenswaardig effect meer op het productieniveau zal hebben.

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 onderverdeeld naar leeftijdscategorieën, geslacht en burgerlijke staat, het aantal 12- t/m 17-jarigen in de vier grote steden, het aantal (kinderen van) migranten onderverdeeld naar verschillende leeftijdscategorieën en geslacht.

De gebruikte maatschappelijke achtergrondfactoren zijn: het aantal immigranten, de asielinstream, 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 éénuoudergezinnen 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 echtscheidingen waarbij de man afkomstig is uit Nederland en de vrouw uit het buitenland of waarbij de man en de vrouw afkomstig zijn uit hetzelfde buitenland, het aantal spijbelaars, het aantal kinderen in een laag schooltype, het aantal personen bij de ambulante verslavingszorg voor opiaatverslaving, de alcoholconsumptie, de kerkelijkheid en het aantal personen dat minimaal eens in de drie maanden gebruikmaakt van internet.

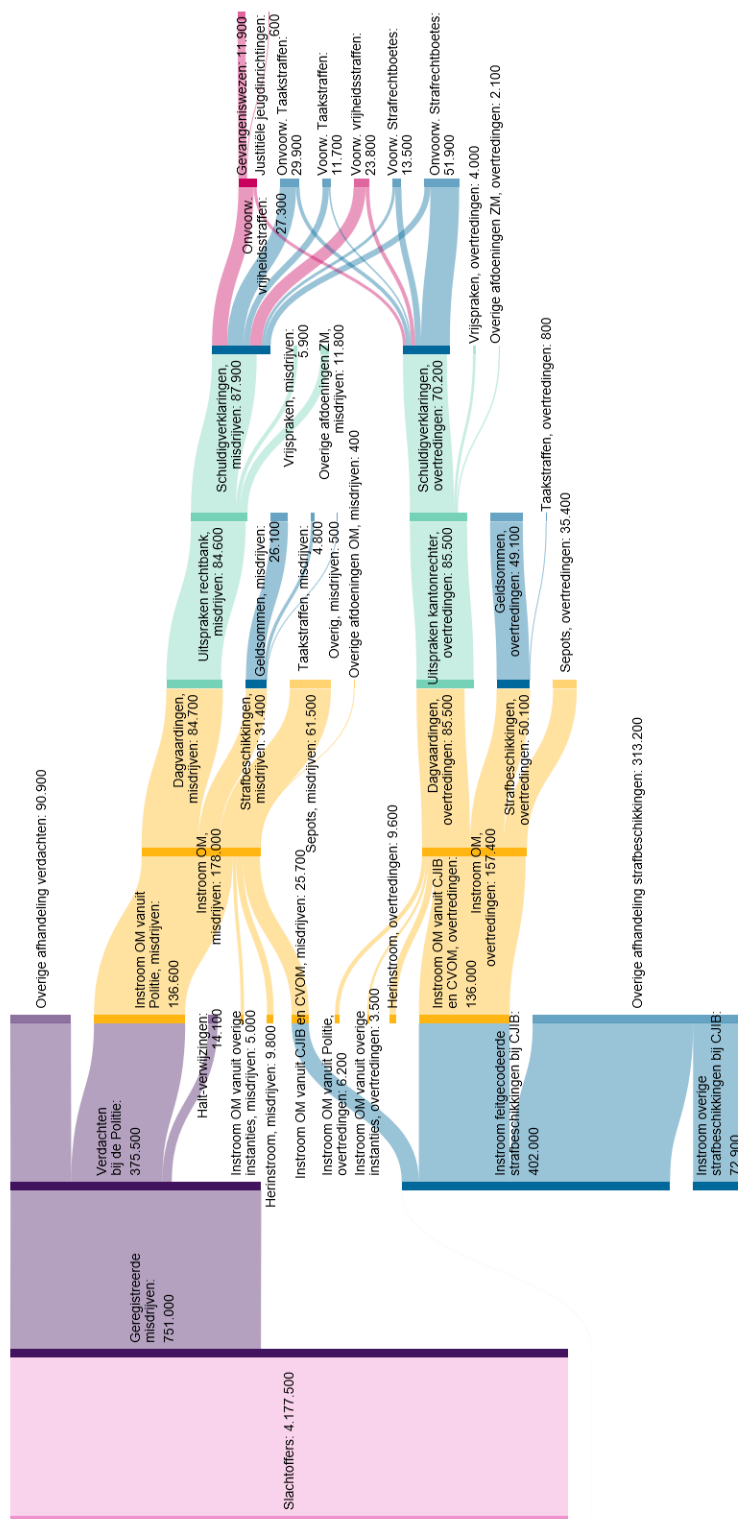
De economische achtergrondfactoren in het model zijn: de omvang van de (werkzame en werkloze) beroepsbevolking van 15 t/m 24 of 74 jaar, het aantal zelfstandig ondernemers, het werkloosheidspercentage onder mensen van 15 t/m 24 of 74 jaar, het aantal werkloosheids-, bijstands-, en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, de reële bruto toegevoegde waarde, het reël besteedbaar jaarinkomen per hoofd van de bevolking, het reël besteedbaar gezinsinkomen, de koopkracht, de collectieve lastendruk, de belastingdruk, 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 septemberramingen van 2021 van het Centraal Planbureau.

Overige achtergrondfactoren die in het model zijn opgenomen zijn: de woningvoorraad, de gemiddelde WOZ-waarde, het aantal politiemedewerkers, 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 2027 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.

**Figuur S1 Misdrijven en overtredingen in de strafrechtsketen in 2027\***



\* Exclusief WAHV-zaken. De breedte van de balken geeft de omvang van de stromen weer (m.u.v. geregistreerde misdrijven (x2) en slachtoffers (x5)). Er kunnen meerdere sancties per persoon worden opgelegd.

De instroom van WAHV-zaken bij het CJIB neemt toe met gemiddeld 3% per jaar in de periode 2021-2027 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 4% per jaar in de periode 2021-2027. De instroom van WAHV-zaken bij de sector kanton van de rechtbanken stijgt met gemiddeld 5% per jaar.

De instroom van feitgecodeerde strafbeschikkingen bij het CJIB neemt toe met gemiddeld 2% per jaar in de periode 2021-2027 als gevolg van een toename van de bevolking van 35 tot en met 49 jaar en een toename van het gemiddelde huishoudinkomen. Zowel het aantal vervolgingen door het OM als het aantal berechtingen door de zittende macht (ZM) stijgen met gemiddeld 7% per jaar. De instroom van kantonzaken bij het OM neemt af met gemiddeld 1% per jaar in de periode 2021-2027. De instroom van overtredingen bij de sector kanton van de rechtbanken neemt toe met gemiddeld 8% per jaar.

Het aantal ondervonden delicten door slachtoffers neemt toe met gemiddeld 3% per jaar in de periode 2021-2027. Het aantal ondervonden geweldsdelicten neemt toe met gemiddeld 6% per jaar. 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 1% per jaar. Het aantal aanmeldingen bij PH neemt toe met minder dan 1% per jaar. De instroom bij het SGM daalt met minder dan 1% per jaar.

Het aantal geregistreerde misdrijven neemt toe met minder dan 1% per jaar in de periode 2021-2027 op grond van ontwikkelingen in eerder genoemde achtergrondfactoren. Het aantal geregistreerde verdachten stijgt met gemiddeld 1% per jaar. De instroom van rechtbankzaken bij het OM stijgt met minder dan 1% per jaar in de periode 2021-2027. De instroom van zaken bij de sector straf van de rechtbanken stijgt met gemiddeld 1% per jaar.

De instroom van geldboetevonnissen en schadevergoedingsmaatregelen bij het CJIB nemen toe met gemiddeld 4% per jaar in de periode 2021-2027. De instroom van ontnemingsmaatregelen neemt toe met gemiddeld 10% per jaar. De instroom bij het CJIB volgt grofweg 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 gemiddeld 2% 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 2021-2027 ondanks de toename van het aantal vrijheidsstraffen voor volwassenen. De capaciteitsbehoefte van het gevangeniswezen neemt toe met gemiddeld 3% per jaar omdat het aantal vrijheidsstraffen voor volwassenen toeneemt terwijl de gemiddelde duur van vrijheidsstraffen voor volwassenen afneemt. De capaciteitsbehoefte van de forensisch psychiatrische centra (FPC's) stijgt met gemiddeld 2% per jaar ondanks dat het aantal tbs-opleggingen vrijwel gelijk blijft.

Het aantal HALT-verwijzingen neemt toe met gemiddeld 6% per jaar in de periode 2021-2027. De instroom van taakstraffen bij de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) stijgt met 4% 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 toeneemt terwijl de gemiddelde duur van jeugddetenties gemiddeld gelijk blijft en omdat het aantal PIJ-maatregelen toeneemt. De capaciteitsbehoefte vreemdelingenbewaring daalt met gemiddeld 5% per jaar in de periode 2021-2027.

De instroom van strafonderzoeken Landelijk Instrumentarium Jeugdstrafrechtketen (LIJ) (+ evt. aanvulling) bij de RvdK stijgt gemiddeld met 2% per jaar in de periode 2021-2027. De strafonderzoeken bij de RvdK volgen grofweg de stijgende trend in de instroom van misdrijven bij het OM. De instroom van actualisatie strafonderzoek stijgt met minder dan 1% per jaar. De instroom van onderzoek schoolverzuim blijft vrijwel constant en volgt de trend in het aantal leerplichtwetzaken bij het OM over de periode 2021-2027. Ook de instroom van beschermingsonderzoeken bij de RvdK blijft vrijwel constant in de periode 2021-2027. De instroom van de toetsende taak meldingen is daaraan gerelateerd en blijft eveneens vrijwel constant. De instroom van gezag- en omgangsonderzoeken neemt toe met minder dan 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 internationale kinderontvoeringszaken bij Centrale autoriteit Internationale Kinderaangelegenheden (Ca IKA) neemt toe met gemiddeld 2% per jaar in de periode 2021-2027 door de verwachte toename van het aantal echtscheidingen (waarbij de man uit Nederland afkomstig is en de vrouw uit het buitenland), de immigratie en de instroom van gezag- en omgangsonderzoeken. De instroom van interlandelijke adoptieverzoeken ter verkrijging van een beginseltoestemming neemt ook toe met gemiddeld 2% per jaar door de verwachte toename van de bevolking tussen 35 en 49 jaar. De instroom van internationale kinderbeschermingszaken neemt toe met 1% per jaar als gevolg van de verwachte toename van het aantal echtscheidingen (waarbij zowel de man als de vrouw afkomstig zijn uit hetzelfde buitenland) ondanks dat de instroom van beschermingsonderzoeken vrijwel constant blijft.

De instroom van personen met reclasseringstoezicht neemt toe met gemiddeld 2% per jaar in de periode 2021-2027 en volgt daarmee de stijgende trend in het aantal vrijheidsstraffen. Het aantal adviesaanvragen bij de reclassering volgt grofweg de stijgende trend in het aantal dagvaardingen van misdrijven en stijgt gemiddeld met 1% per jaar. De instroom van elektronische controle blijft naar verwachting gelijk.

Zowel de instroom van dagvaardingen in handelszaken bij de sector civiel van de rechtbanken als de instroom van verzoekschriften in handelszaken als de instroom van verzoekschriften in familiezaken nemen toe met gemiddeld 2% per jaar in de periode 2021-2027. De instroom van dagvaardingen bij de sector kanton van de rechtbanken neemt toe met gemiddeld 5% per jaar. De instroom van verzoekschriften bij de sector kanton neemt af met circa 1% per jaar. De instroom van voorlopige voorzieningen neemt af met gemiddeld 10% per jaar. Bij de gerechtshoven neemt de instroom van dagvaardingen in handelszaken bij de sector civiel gemiddeld met 1% per jaar toe, terwijl de instroom van verzoekschriften in handelszaken gemiddeld met 6% per jaar toeneemt. Daarentegen daalt het aantal familiezaken met 1% per jaar. De instroom van dagvaardingen bij de Hoge Raad neemt met gemiddeld 1% per jaar toe, terwijl de verzoekschriften gemiddeld met 2% per jaar toenemen.



De instroom van belastingzaken in 1e aanleg neemt af met gemiddeld 2% per jaar in de periode 2021-2027. De instroom van overige bestuurszaken neemt toe met gemiddeld 2% per jaar. De instroom van belastingzaken bij het gerechtshof en de Hoge Raad volgt (met enige vertragingen) de dalende trend bij de rechtbanken. De instroom van bestuurszaken bij de Centrale Raad van Beroep (zaken in eerste aanleg en appel) stijgt gemiddeld met minder dan 1% per jaar.

Het aantal reguliere straftoevoegingen neemt toe met gemiddeld 1% per jaar in de periode 2021-2027. Dit hangt samen met de verwachte toename van de koopkracht. Het aantal ambtshalve straftoevoegingen (exclusief Wvoggz/Wzd en vreemdelingenbewing) stijgt met minder dan 1% per jaar. Het aantal piketdiensten voor verdachten stijgt ook met minder dan 1% per jaar. Dit is het gevolg van de verwachte stijging van het aantal verdachten. Het aantal civiele toevoegingen (excl. asiel- en vreemdelingenzaken, incl. mediation en ambtshalve Wvoggz/Wzd) neemt toe met minder dan 1% per jaar. Het aantal bestuursrechtelijke toevoegingen (incl. vreemdelingenbewing, mediation en vreemdelingenzaken) neemt af met gemiddeld minder dan 1% per jaar. Het aantal piketdiensten voor vreemdelingenbewing en zaken voortkomend uit de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg / Wet zorg en dwang (Wvoggz/Wzd) daalt met 2% per jaar. Het aantal asieltoevoegingen stijgt gemiddeld met 3% per jaar. Deze toevoegingen zijn gerelateerd aan de asielinstroom, ook al daalt deze met gemiddeld 1% per jaar. De dienstverlening van het juridisch loket neemt toe met gemiddeld 1% per jaar. Dit hangt samen met de verwachte toename in het werkloosheidspercentage onder mensen van 15 t/m 24. Daardoor neemt het aantal lichte adviestoevoegingen ook toe met gemiddeld 1% 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 ramingen worden opgesteld ten behoeve van de begroting 2023. De berekeningen in deze publicatie zijn gemaakt in de periode oktober t/m december 2021. Op het moment van opstellen van de ramingen waren de gevolgen van de COVID-19-pandemie nog onzeker, maar op het moment van samenstellen van deze publicatie zijn de meeste COVID-19-maatregelen vervallen. Aangenomen wordt dat het normale leven in 2023 en verder weer opgepakt kan worden. Maar de COVID-19-crisis is opgevolgd door de crisissituatie in de Oekraïne als gevolg van de oorlog met Rusland. Dit kan gevolgen hebben voor de justitiële ketens die nog niet in deze ramingen zijn verwerkt. 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 faillissementszaken en geschillen over bijstands- of werkloosheidsuitkeringen. Bij economisch herstel kunnen deze effecten weer wegebben.

Het Wetenschappelijk Onderzoek-  
en Documentatiecentrum (WODC)  
is het kennisinstituut voor het  
ministerie van Justitie en Veiligheid.  
Het WODC doet zelf onafhankelijk  
wetenschappelijk onderzoek of laat  
dit doen door erkende instituten en  
universiteiten, ter ondersteuning  
van beleid en uitvoering.

Meer informatie:

[www.wodc.nl](http://www.wodc.nl)