



Wetenschappelijk Onderzoek- en  
Documentatiecentrum

Cahier 2023-5

# Capaciteitsbehoefte Justitiële Ketens t/m 2028

*Beleidsneutrale ramingen*

Samenvatting

Cahier 2023-5

# Capaciteitsbehoefte Justitiële Ketens t/m 2028

## *Beleidsneutrale ramingen*

Samenvatting

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

**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 2028. 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 2022) niet in de beleidsneutrale ramingen verwerkt, omdat de ramingen gebaseerd zijn op ontwikkelingen in de justitiesector tot en met 2021. Definitieve gegevens over 2022 waren op het moment van berekening nog niet beschikbaar. Daar waar organisaties in staat waren om voorlopige cijfers over 2022 aan te leveren, zijn deze meegenomen. Deze ramingen vormen de basis voor de begroting 2024. Aangenomen wordt dat het normale leven in 2022 weer is opgepakt en dat COVID-19 geen noemenswaardig effect meer op het productieniveau heeft.

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.

### Achtergrondfactoren

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, het aantal

immigranten, de asielinstroom en het aantal alleenstaande minderjarige vreemdelingen.

De gebruikte maatschappelijke achtergrondfactoren zijn: 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 Nederland of het buitenland of waarbij de man en de vrouw afkomstig zijn uit hetzelfde buitenland, het aantal spijbelaars, de omvang van de bevolking van 15 t/m 64 met een laag of hoog opleidingsniveau, het aantal personen bij de ambulante verslavingszorg voor opiaatverslaving, de alcoholconsumptie 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 (totaal) aantal werkloosheids-, bijstands-, en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, de reële bruto toegevoegde waarde, het reëel besteedbaar jaarinkomen per hoofd van de bevolking, het reëel besteedbaar gezinsinkomen, het bruto binnenlands product, de collectieve lastendruk, 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 september-ramingen van 2022 van het Centraal Planbureau.

Overige achtergrondfactoren die in het model zijn opgenomen zijn: de (huur)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.

## **Opsporing, vervolging en berechting van misdrijven**

Het aantal ondervonden delicten door slachtoffers neemt toe met gemiddeld 4% per jaar in de periode 2022-2028. 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. Zowel het aantal verrichte intakes door SHN als het aantal aanmeldingen bij PH en de instroom bij SGM nemen toe met gemiddeld 1% per jaar.

Het aantal geregistreerde misdrijven neemt toe met minder dan 1% per jaar in de periode 2022-2028 op grond van ontwikkelingen in eerder genoemde achtergrondfactoren. Het aantal geregistreerde verdachten daalt met minder dan 1% per jaar.

De instroom van rechtbankzaken bij het OM blijft naar verwachting gelijk in de periode 2022-2028. De beslissingen van het OM stijgen met minder dan 1% per jaar en de beslissingen van het ZM nemen met gemiddeld 1% per jaar toe. De instroom van zaken bij de sector straf van de rechtbanken neemt toe met gemiddeld 1% per jaar. De instroom van zaken (incl. WAHV-zaken) bij het gerechtshof neemt af met gemiddeld 1% per jaar in de periode 2022-2028. Alle daaropvolgende handelingen en

uitspraken blijven gemiddeld gelijk. De instroom van zaken bij de Hoge Raad neemt af met minder dan 1% per jaar.

Voor verdachten neemt het aantal reguliere straftoevoegingen af met gemiddeld 1% per jaar in de periode 2022-2028 ondanks dat het aantal dagvaardingen van misdrijven stijgt. Het aantal ambtshalve straftoevoegingen (exclusief Wvvgz/Wzd en vreemdelingenbewaring) stijgt gemiddeld met 1% per jaar en volgt hiermee de trend in het aantal dagvaardingen van misdrijven. Het aantal piketdiensten voor verdachten blijft naar verwachting nagenoeg gelijk. Voor non-verdachten neemt het aantal reguliere straftoevoegingen toe met gemiddeld 1% per jaar en het aantal ambtshalve straftoevoegingen met 4% per jaar in de periode 2022-2028. Het aantal uitbetaalde verzoeken tot schadeloosstelling neemt toe met gemiddeld 1% per jaar.

### Vervolgiging en berechting van overtredingen

De instroom van WAHV-zaken bij het CJIB neemt toe met gemiddeld 2% per jaar in de periode 2022-2028 als gevolg van een afname 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 2% per jaar in de periode 2022-2028. 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 neemt toe met gemiddeld 2% per jaar in de periode 2022-2028 als gevolg van een toename van de bevolking van 35 tot en met 49 jaar en een toename van het aantal 12- t/m 17-jarigen in de vier grote steden. Zowel het aantal vervolgingen door het OM als het aantal berechtingen door de zittende macht (ZM) dalen met ruim 2% per jaar. De instroom van kantonzaken bij het OM neemt toe met gemiddeld 1% per jaar in de periode 2022-2028. De instroom van overtredingen bij de sector kanton van de rechtbanken neemt af met gemiddeld 3% per jaar.

### Tenuitvoerlegging

De instroom van geldboetevonnissen bij het CJIB neemt af met gemiddeld 3% per jaar in de periode 2022-2028. De instroom van ontnemingsmaatregelen neemt af met gemiddeld 1% per jaar. De instroom van schadevergoedingsmaatregelen neemt toe met gemiddeld 4% per jaar in de periode 2022-2028. De instroom bij het CJIB volgt grofweg de opleggingen door de rechter. De instroom van werkstraffen voor meerderjarigen bij het CJIB volgt de verwachte gezamenlijke trend in het aantal met het OM overeengekomen en door het ZM opgelegde werkstraffen en stijgt met gemiddeld 1% per jaar. Het aantal werkstraffen bij de reclassering volgt deze trend.

De instroom van lopende vonnissen (OM-executie) blijft ongeveer gelijk in de periode 2022-2028 ondanks de afname van het aantal vrijheidsstraffen voor volwassenen. De capaciteitsbehoefte van het gevangeniswezen neemt toe met gemiddeld 2% per jaar omdat de gemiddelde duur van vrijheidsstraffen voor volwassenen toeneemt terwijl het aantal vrijheidsstraffen voor volwassenen afneemt. De capaciteitsbehoefte van de forensisch psychiatrische centra (FPC's) stijgt met gemiddeld 2% per jaar door een

toename van het aantal tbs-opleggingen. De capaciteitsbehoefte vreemdelingenbewaring neemt toe met gemiddeld 1% per jaar in de periode 2022-2028.

De instroom van personen met reclasseringstoezicht neemt toe met gemiddeld 1% per jaar in de periode 2022-2028 ondanks een afname van het aantal vrijheidsstraffen. Het aantal adviesaanvragen bij de reclassering blijft ongeveer gelijk ondanks de toenemende trend in het aantal dagvaardingen van misdrijven. De instroom van elektronische controle neemt toe met gemiddeld 1% per jaar.

## Jeugd

Het aantal Halt-verwijzingen neemt toe met gemiddeld 5% per jaar in de periode 2022-2028. De instroom van werkstraffen bij de Raad voor de Kinderbescherming (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 werkstraffen. De capaciteitsbehoefte van de justitiële jeugdinrichtingen neemt toe met gemiddeld 1% per jaar omdat zowel het aantal jeugddetenties als de gemiddelde duur van jeugddetenties en het aantal PIJ-maatregelen toenemen.

De instroom van strafonderzoeken Landelijk Instrumentarium Jeugdstrafrechtketen (LIJ) (incl. aanvulling en actualisatie) bij de RvdK stijgt gemiddeld met 2% per jaar in de periode 2022-2028 ondanks dat de instroom van misdrijven bij het OM naar verwachting gelijk blijft. De instroom van onderzoek schoolverzuim daalt met 6% per jaar over de periode 2022-2028. De instroom van beschermingsonderzoeken bij de RvdK neemt toe met 1% per jaar in de periode 2022-2028. De instroom van de toetsende taak meldingen daalt met 2% per jaar ondanks de stijgende trend in de beschermingsonderzoeken. De instroom van gezag- en omgangsonderzoeken neemt toe met 3% per jaar. Dit hangt samen met de verwachte toename van het aantal echtscheidingen. De instroom van adoptiegerelateerde 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 de Centrale autoriteit Internationale Kinderaangelegenheden (Ca IKA) neemt toe met gemiddeld 5% per jaar in de periode 2022-2028 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 blijft nagenoeg gelijk in de periode 2022-2028. De instroom van internationale kinderschermingszaken neemt toe met 11% per jaar als gevolg van de verwachte toename van het aantal echtscheidingen (waarbij zowel de man als de vrouw afkomstig zijn uit hetzelfde buitenland) en de instroom van beschermingsonderzoeken.

## Civiele en bestuursrechtspraak

De instroom van dagvaardingen in handelszaken bij de sector civiel van de rechtbanken neemt toe met circa 1% per jaar in de periode 2022-2028, terwijl de verzoekschriften in handelszaken per saldo vrijwel gelijk blijven. De instroom van verzoekschriften in familiezaken neemt toe met gemiddeld 2% per jaar in de periode 2022-2028. De instroom van dagvaardingen bij de sector kanton van de rechtbanken neemt toe met gemiddeld 4% 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 7% per jaar. Bij de gerechtshoven neemt de instroom van dagvaardingen in handelszaken bij de sector civiel gemiddeld met 1% per jaar af, terwijl de instroom van verzoekschriften in handelszaken gemiddeld met 5% per jaar toeneemt. Het aantal familiezaken stijgt met 3% per jaar. De instroom van dagvaardingen bij de Hoge Raad blijft vrijwel gelijk, terwijl de instroom van verzoekschriften gemiddeld met 1% per jaar toeneemt.

De instroom van belastingzaken in 1e aanleg neemt toe met gemiddeld minder dan 1% per jaar in de periode 2022-2028. De instroom van overige bestuurszaken neemt af met gemiddeld minder dan 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 ongeveer 3% per jaar.

Het aantal civiele toevoegingen (excl. asiel- en vreemdelingenzaken, incl. mediation en ambtshalve Wvvgz/Wzd) neemt af met minder dan 1% per jaar. Het aantal bestuursrechtelijke toevoegingen (incl. vreemdelingenbewaring, mediation en vreemdelingenzaken) neemt toe met minder dan 1% per jaar. Het aantal piketdiensten voor vreemdelingenbewaring blijft naar verwachting nagenoeg gelijk. Het aantal piketdiensten voor zaken voortkomend uit de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg / Wet zorg en dwang (Wvvgz/Wzd) stijgt met 1% per jaar. Het aantal asieltoevoegingen stijgt gemiddeld met 1% per jaar. Deze toevoegingen zijn gerelateerd aan de verwachte afname van de asielinstroom. 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 jaar. Daardoor neemt het aantal lichte adviestoevoegingen ook toe met gemiddeld 1% per jaar.

Figuur S1 geeft op hoofdlijnen de stromen in de strafrechtsketen in 2028 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.

### Tot slot

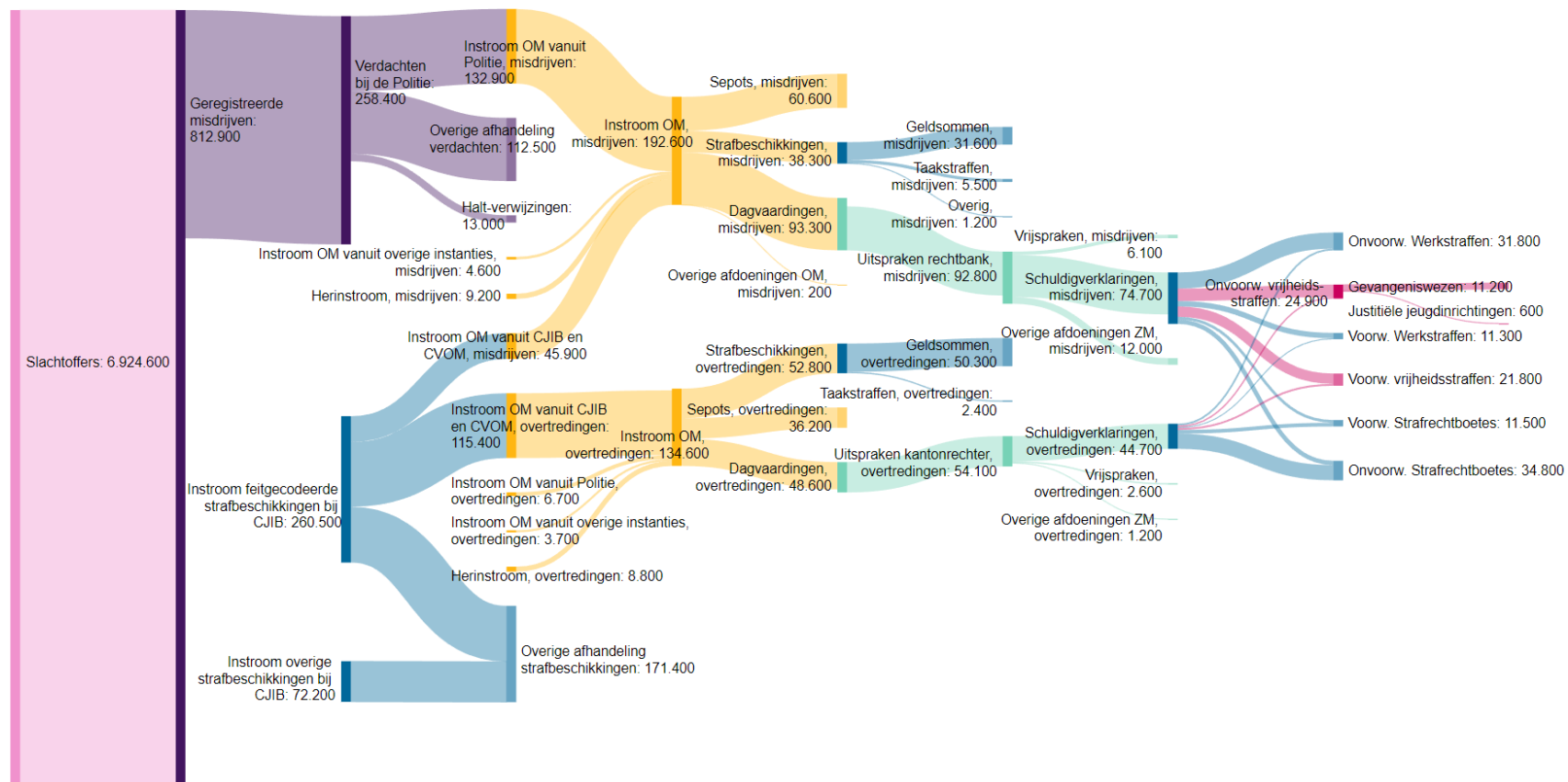
De beleidsneutrale ramingen geven aan wat op dit moment de meest waarschijnlijke ontwikkeling is, als er geen effecten van wijzigingen in het beleid optreden. Als zodanig kunnen deze ramingen als bouwsteen voor de begroting dienen. De ramingen zijn gebaseerd op de in PMJ gelegde relaties met diverse 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 2024. De berekeningen in deze publicatie zijn gemaakt in de periode oktober t/m december 2022 waarbij gerealiseerde cijfers tot en met 2021 zijn gebruikt. De COVID-19-effecten in 2020 en 2021 zijn integraal in het model opgenomen. Aangenomen wordt dat het normale



leven in 2022 weer is opgepakt en dat COVID-19 geen noemenswaardig effect meer heeft. 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.

**Figuur S1 Misdrijven en overtredingen in de strafrechtsketen in 2028\***



\* 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.

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)