

Samenvatting

Dit rapport beschrijft de ramingen van de capaciteitsbehoefte van de justitiële ketens tot en met 2012. Het gaat daarbij om ramingen van instroom en uitstroom van diverse ketenpartners binnen de justitiële ketens (aantallen te behandelen zaken e.d.) en de capaciteitsbehoefte voor intramurale voorzieningen (aantal plaatsen in justitiële inrichtingen). De ramingen voor de rechtspraak zijn de gezamenlijke verantwoordelijkheid van het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum en de Raad voor de rechtspraak. De overige ramingen komen tot stand onder verantwoordelijkheid van het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum met medewerking van de Dienst Justitiële Inrichtingen.

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 2006) niet in de beleidsneutrale ramingen verwerkt, omdat de ramingen gebaseerd zijn op ontwikkelingen in de justitiesector tot en met 2005. Definitieve gegevens over 2006 waren op het moment van berekening nog niet beschikbaar. Waar voorlopige cijfers over 2006 wel beschikbaar waren, zijn deze meegenomen. Dit betreft slechts een beperkt aantal gevallen.

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 een gebrek aan sociale cohesie, maatschappelijke ongelijkheid, botsing van culturen, en welvaartsverschillen. Op basis van de beschikbare criminologische, rechtssociologische en economische theorieën zijn de mogelijk relevante maatschappelijke fenomenen benoemd. Bij deze fenomenen zijn zoveel mogelijk kwantificeerbare achtergrondfactoren gezocht. De zo in kaart gebrachte ontwikkelingen kunnen grofweg in vier categorieën worden ingedeeld, namelijk demografische, economische, maatschappelijke en institutionele ontwikkelingen. Het PMJ beschrijft de kwantitatieve verbanden tussen de maatschappelijke ontwikkelingen en de criminaliteit of het beroep op rechtshulp en rechtspraak. Tevens brengen het PMJ de samenhangen tussen deze ontwikkelingen en de ontwikkelingen in de rest van de justitiële ketens in beeld.

De gebruikte demografische achtergrondfactoren zijn de omvang van de bevolking, de omvang van de tweede generatie niet-westerse jonge allochtone mannen, het aantal minderjarige jongeren, de omvang van de eerste generatie niet-westerse allochtone minderjarige jongeren, de omvang van de tweede generatie niet-westerse allochtone minderjarige jongeren, het aantal minderjarige jongeren dat in één van de vier grote steden woont, de bevolkingsdicht-

heid en het aandeel van jongeren in de bevolking. De economische achtergrondfactoren in het model zijn de omvang van de werkzame beroepsbevolking, de koopkrachtontwikkeling, het reëel beschikbare jaarinkomen per hoofd van de bevolking, het aantal uitkeringen voor werkloosheid, bijstand, of arbeidsongeschiktheid, het totale aantal uitkeringen, de reële bruto toegevoegde waarde, de belastingdruk, de gemiddelde rekenuur (de kale huur plus enkele subsidiabele servicekosten), en de kosten van de commerciële advocatuur. De gebruikte maatschappelijke achtergrondfactoren zijn het aantal liters alcohol dat de gemiddelde Nederlander per jaar consumeert, het aantal eenoudergezinnen, het totaal aantal gescheiden personen, het aantal personen dat in een willekeurig jaar gaat scheiden, het aantal kinderen betrokken bij echtscheiding, de kerkelijkheid, de omvang van de migratie, het aantal sociale en particuliere huurwoningen en de totale woningvoorraad. De institutionele achtergrondfactoren die in het model zijn opgenomen zijn het aantal advocaten, de eigen bijdrage die bij gebruik van gesubsidieerde rechtsbijstand moet worden betaald, de financiële middelen van de politie en het aantal politiemedewerkers.

Op basis van de verwachte ontwikkelingen in deze achtergrondfactoren wordt een uitspraak gedaan over het verwachte beroep op de diverse onderdelen van de justitiële ketens. Zo zal naar verwachting bij gelijkblijvend beleid het aantal geregistreerde misdrijven bij de politie en het aantal gehoorde verdachten in de periode 2006-2012 met vier procent toenemen. Dit zal zijn weerslag hebben op de rest van de justitiële keten, hoewel deze groei niet zondermeer evenredig doorgetrokken mag worden naar de andere ketenpartners.

Niet alle verdachten worden doorgestuurd naar het Openbaar Ministerie (OM), waardoor de raming van de instroom aldaar slechts een groei van twee procent laat zien. In misdrijfzaken blijft naar verwachting het aantal transacties ongeveer op het niveau van 2006 en stijgt het aantal dagvaardingen in de periode 2006-2012 met circa twee procent. De stijging in het aantal dagvaardingen leidt tevens tot een groei van het beroep op de rechtsbijstand, in het bijzonder de ambtshalve toevoegingen in strafzaken, die in de raming met zeven procent zullen stijgen. De reguliere toevoegingen in strafzaken zullen naar verwachting slechts met twee procent stijgen als gevolg van de toenemende koopkracht, waardoor minder mensen hiervoor in aanmerking komen.

De capaciteitsbehoefte van het gevangeniswezen daalt volgens de raming met circa één procent tussen 2006 en 2012. Weliswaar daalt het aantal opgelegde vrijheidstraffen, met name het aantal korte straffen, sterker maar deze daling wordt in balans gehouden door het groeiend aantal vervangende hechtenissen. Het aantal vervangende hechtenissen neemt toe omdat het aantal boetes, ontnemingsmaatregelen, schadevergoedingsmaatregelen en taakstraffen in het verleden sterk is gestegen en daarmee ook het aantal boetes, ontnemingsmaatregelen en schadevergoedingsmaatregelen dat niet wordt betaald en het aantal taakstraffen dat mislukt. Bovendien zal het aantal boetes en taakstraffen naar verwachting nog verder toenemen. De capaciteitsbehoefte van de jeugdinstellingen zal volgens de raming met circa vijftien procent toenemen in de periode 2006-2012 als gevolg van de toename van rechtbankzaken tegen minderjarigen.

Het aantal zaken dat in eerste aanleg instroomt bij de sector civiel van de rechtbanken stijgt in de periode 2006-2012 naar verwachting met achttien procent, terwijl het aantal civiele zaken dat instroomt bij de sector kanton van de rechtbanken met circa 22 procent zal stijgen. Ook de instroom van civiele zaken in hoger beroep zal volgens de raming in 2012 dertien procent hoger liggen dan in 2006. De instroom van civiele zaken bij de Hoge Raad zal naar verwachting met zeven procent dalen.

De instroom van zaken in eerste aanleg bij de sector bestuur van de rechtbanken (exclusief belasting) zal naar verwachting met 22 procent stijgen in de periode 2006-2012. Het aantal belastingzaken in eerste aanleg daalt met 10 procent, terwijl de instroom van belastingzaken in hoger beroep met 36 procent zal toenemen. De instroom van bestuurszaken bij de Centrale Raad van Beroep ligt in 2012 naar verwachting op ongeveer hetzelfde niveau als in 2005.

Bij het aantal beroepen op gesubsidieerde rechtsbijstand wordt in de civiel- en bestuursrechtelijke sector eveneens een stijging verwacht. Het aantal afgegeven toevoegingen dat wordt afgegeven zal in de periode 2006-2012 naar verwachting stijgen met vijftien procent.

De beleidsneutrale ramingen zijn momentopnames. Ze zijn gebaseerd op de beschikbare kennis op het moment van berekenen. Zowel de gelegde relaties in het PMJ als de van elders betrokken ramingen van de achtergrondfactoren brengen onzekerheden met zich mee. De beleidsneutrale ramingen moeten derhalve niet als een vaststaand gegeven worden beschouwd, maar slechts als een signaal. Ze geven aan wat er zou kunnen gebeuren indien er niets verandert. Door onverwachte gebeurtenissen en niet in de raming verwerkte wijzigingen in wet- en regelgeving en beleid kunnen de werkelijke ontwikkelingen afwijken van de ramingen.