

# 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 meer dan een decennium worden daarom jaarlijks ramingen opgesteld van het beroep op delen van de justitieketen.

Allereerst worden zogenaamde '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. Beleidsneutrale ramingen zijn sinds de begroting 2005 gemaakt met het zogenaamde 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 is te karakteriseren als een 'verklaringsmodel, gebaseerd op econometrische tijdreeksanalyse'. Het PMJ beschrijft de kwantitatieve verbanden tussen de maatschappelijke ontwikkelingen enerzijds en de criminaliteit of het beroep op rechtshulp en rechtspraak anderzijds. 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 WODC en Raad voor de rechtspraak. 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, het Parket Generaal en de Raad voor de rechtspraak. 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? Het blijkt dat de gemiddelde absolute voorspelfout van de beleidsrijke PMJ-ramingen voor 1 jaar vooruit 5% bedraagt en geleidelijk toeneemt tot 11% bij een raming van 3 jaar vooruit (dat is het eerste begrotingsjaar) en tot 17% bij een raming voor 6 jaar vooruit. Op de korte termijn is gemiddeld sprake van een overschatting. Deze is gemiddeld het grootst bij 3 jaar vooruit (het eerste begrotingsjaar). Vanaf 5 jaar vooruit slaat dit om en is er gemiddeld sprake van een onderschatting. Over het geheel genomen blijkt het PMJ geen systematische over- of onderschattingen op te leveren dat wil zeggen dat het PMJ zowel te hoge ramingen als te lage ramingen produceert. Het beroep op de Justitievoorzieningen is gemiddeld met 4 à 5% overschat voor het eerste begrotingsjaar. Ongeveer de helft van deze overschatting blijkt te maken te hebben met een ingeschat positief beleidseffect, dat in het eerste begrotingsjaar gemiddeld ruim 2% bedraagt.

De inschatting van beleidseffecten heeft tot en met 4 jaar vooruit gemiddeld een opwaarts effect op de ramingen. Omdat ook de beleidsneutrale PMJ-ramingen

bij deze tijdshorizon gemiddeld al overschattingen lieten zien, heeft deze inschatting van beleidseffecten door de beleidsdirecties en uitvoeringsorganisaties de voorspelfouten in het algemeen verder vergroot. Bij een tijdshorizon van 5 en 6 jaar slaat dit beeld om. De verschillen tussen de absolute voorspelfouten van de beleidsrijke en de beleidsneutrale PMJ-ramingen zijn over het geheel genomen echter niet groot. Op kortere termijn worden de effecten van beleid op de instroom in opwaartse zin overschat. Op langere termijn ebt dit effect weg, met name omdat het geschatte opwaartse effect minder wordt. Mogelijk wordt dus de snelheid waarmee beleidseffecten worden gerealiseerd, overschat. Daarnaast is het mogelijk dat voorgenomen beleid uiteindelijk toch niet wordt uitgevoerd dan wel 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.

Hoe verhouden de voorspelfouten van de beleidsrijke PMJ-ramingen zich met die van tijdreeksmodellen, die ook hadden kunnen worden gebruikt? De voorspelfouten in de beleidsrijke PMJ-ramingen zijn tot en met het tweede begrotingsjaar (4 jaar vooruit) kleiner of vrijwel gelijk aan die van alternatieve eenvoudige tijdreeksmodellen, zoals constant houden en trendextrapolatie. In die zin levert de investering in het PMJ dus winst op. Daarna wordt het beeld diffuser. Bij een langere tijdshorizon van 6 jaar vooruit (4<sup>e</sup> begrotingsjaar) blijkt het PMJ relatief minder goed te voldoen. Eenvoudige tijdreeksmodellen geven dan in een aantal gevallen kleinere voorspelfouten. Er is echter geen enkel tijdreeksmodel dat met kop en schouders boven de andere uitsteekt.

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 kleinere voorspelfouten zal opleveren dan een eenvoudige tijdreeksmodel. Gezien bovenvermeld resultaat, moet deze conclusie voor de kortere tijdshorizon (tot en met 4 jaar vooruit) nog ten voordele van het PMJ worden genuanceerd. Een (gedeeltelijk) verklaringsmodel als het PMJ heeft bovendien als voordeel dat het de samenhang bevordert tussen de ramingen van diverse onderdelen van de justitiële keten, en dat simulaties van sommige beleidseffecten en van zich snel wijzigende economische omstandigheden mogelijk.

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. Daardoor kunnen compenserende effecten optreden, die 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 4 jaar vooruit) is wellicht te bereiken door meer frequente monitoring van de laatste ontwikkelingen zowel op justitieterrein als daarbuiten, door het gebruik van de meest recente informatie, door kritische toetsing van de ingeschatte beleidseffecten,

door het gebruik van ex-ante evaluaties de resultaten van de erkenningscommissie justitiële interventies, door systematische evaluatie van de ingeschatte beleidseffecten achteraf en door een nadere inspectie van de modellering van de onderdelen vervolging en berechting. Dit laatste laat onverlet dat trendbreuken die bij wijze van spreke 'uit de lucht komen vallen', ook door een verklaringsmodel niet kunnen worden voorzien.

Bij een lange tijdshorizon (6 jaar vooruit) 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 langetermijnrelaties rekening houden bleken te veel complicaties op te roepen. Nader onderzoek naar de formulering van het model en de vertragingstructuur verdient in het licht van deze resultaten verdere aandacht. Dit is met name van belang bij die onderdelen van de justitiële ketens, waarbij een planning op langere termijn (6 jaar vooruit) van groot belang is. Te denken valt dan met name aan die onderdelen die betrokken zijn bij de uitvoering van intramurale sancties. Een andere optie is om onderscheid te maken tussen korte- en (middel)langetermijnmodellen à la het Centraal Planbureau, waarbij de (middel)langetermijnmodellen 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.

Ook in de toekomst zal het PMJ soms slechter presteren dan wenselijk is. Continue monitoring van zowel de werkelijke en actuele ontwikkelingen op justitie-terrein 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.