

Memorandum 2006-3

TBS-gestelden

1996-2010

De feiten en de ramingen

Memorandum 2006-3

TBS-gestelden 1996-2010

De feiten en de ramingen

**D.E.G. Moolenaar
R. Choenni**

Exemplaren van deze publicatie kunnen schriftelijk worden besteld bij

Bibliotheek WODC, kamer KO 14
Postbus 20301, 2500 EH Den Haag

Fax: (070) 370 45 07
E-mail: a.eind@minjus.nl

Memoranda worden in beperkte mate gratis verspreid zolang de voorraad strekt

Alle nadere informatie over WODC-publicaties is te vinden op Justweb en op www.wodc.nl

TBS-gestelden 1996-2010

De feiten en de ramingen

Debora Moolenaar

Sunil Choenni

De auteurs zijn werkzaam bij de afdeling Statistische Informatievoorziening en Beleidsanalyse (SIBa) van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)

In het NJB van 16 december 2005 stelt Hörchner dat de voorspellingen van het aantal tbs-plaatsen door het WODC niet correct zou zijn. Zo beweert hij dat het WODC in 2001 uitgegaan is van de verkeerde cijfers en dat er betere methoden voorhanden zijn. Ook doet hij een aantal beweringen over (de groei in) de (verwachte) capaciteit en capaciteitsbehoefte. Hij baseert zijn conclusie onder andere op een aantal oude publicaties van het WODC en kamerstukken. Bij deze conclusie zijn een aantal kanttekeningen te plaatsen.

Het ramingsproces

Om de ramingen van het WODC op haar merites te kunnen beoordelen is enige achtergrondkennis van het ramingsproces vereist. Dit proces valt globaal in twee delen uiteen. In het eerste deel van het proces maakt het WODC met behulp van een wiskundig model een raming van onder andere de capaciteitsbehoefte voor tbs-klinieken. Daarbij wordt uitgegaan van ongewijzigd beleid vanaf het laatste meetmoment en van de op dit moment verwachte demografische, maatschappelijke en economische ontwikkelingen. Dit wordt de *beleidsneutrale raming* genoemd. In het tweede deel van het proces maakt de verantwoordelijke beleidsdirectie bij het Ministerie van Justitie een inschatting van de effecten van nieuw beleid (vanaf het laatste meetmoment) en telt deze erbij op. De som wordt de *beleidsrijke raming* genoemd. De beleidsrijke raming wordt aan de Tweede Kamer gepresenteerd en is leidend in het begrotingsproces en het beleid. Dus in tegenstelling tot wat Hörchner beweert wordt het beleid dus gebaseerd op de beleidsrijke raming en niet op de beleidsneutrale raming van het WODC.

Het model

Het model dat in het eerste deel van het ramingsproces wordt gebruikt, is in 1997 ontwikkeld door het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie heeft dit model sinds 1998 in gebruik en heeft het model sindsdien fors uitgebreid, verfijnd, getoetst¹ en laten evalueren.² In tegenstelling tot wat Hörchner ons wil

¹ Werkgroep Prognose Sanctiecapaciteit (1997), *Prognose Sanctiecapaciteit: herijking methodieken*, Ministerie van Justitie, Den Haag; Huijbregts, G.L.A.M., F.P. van Tulder, D.E.G. Moolenaar (2001), *Model van justitiële jeugdvoorzieningen voor prognose van de capaciteit*, WODC, Den Haag; Torre, A.G.J. van der, F.P. van Tulder (2001), *Een model voor de strafrechtelijke keten*, SCP, Den Haag; Moolenaar, D.E.G., G.L.A.M. Huijbregts, W. van der Heide (2004), *Prognosemodel Justitiële Ketens: Veiligheidsketen*, WODC, Den Haag; Moolenaar, D., G. Huijbregts, H. van de Velden (2005), *Prognosemodel Justitiële Ketens versie 2004, onderdeel veiligheidsketen*, WODC, Den Haag.

² Theeuwes, J.J.M., J.M. de Winter (1998), *Econometrische evaluatie Prognose Sanctiecapaciteit*, SEO, Amsterdam; KPMG/BEA (1998), *De plausibiliteit van het prognosemodel sanctiecapaciteit*, KPMG/BEA, Hoofddorp; Spapens, A.C., C.E. Hoogeveen, M. van Tits (2001), *Evaluatie van het model Jukebox 2: plausibiliteit van de variabelen en*

doen geloven is er dus maar 1 model en 1 methodiek. Elke nieuwe publicatie op dit terrein is een actualisering van de vorige.³ Met de publicatie van de nieuwe raming komt de oude raming dan ook te vervallen. Het aantal van 2.500 tbs-plaatsen waaraan Hörchner refereert betreft geen officiële raming maar slechts een “worst-case” scenario indien het aantal beëindigingen van tbs-maatregelen zouden blijven dalen.⁴ Dit is echter niet het geval. De meest recente officiële raming is welgeteld één dag later gepubliceerd als bijlage van de begroting van het ministerie van Justitie.⁵

Ondanks het feit dat er slechts één model is, betekent dit niet dat dit model jarenlang hetzelfde blijft. Geregeld wordt gekeken of de huidige specificatie nog voldoet en of er wijzigingen aangebracht moeten worden. Zo is het onderdeel tbs-opleggingen in 2004 gewijzigd.⁶ Deze wijziging is vooraf uitgebreid getest en de resultaten daarvan waren veelbelovend.⁷ Zoals Hörchner terecht opmerkte, bleek achteraf dat de nieuwe specificatie toch niet voldeed. Daarom is dit onderdeel in 2005 opnieuw gewijzigd.⁸

De cijfers

Zoals gezegd worden de ramingen elk jaar geactualiseerd. Dit gebeurt onder andere door het toevoegen van de meest recente gegevens aan het model. Zo zijn de meest recente ramingen gebaseerd op gegevens tot en met het jaar 2003. Maar niet alleen worden er nieuwe gegevens toegevoegd, ook de oudere gegevens worden indien nodig bijgewerkt. Het is namelijk mogelijk dat aantallen achteraf worden gewijzigd, foutieve invoer wordt gecorrigeerd of administratieve achterstanden zijn ingehaald. Met name in het geval van de tbs-opleggingen speelt een specifiek probleem. In de periode 1998-1999 is voor de registratie van tbs-opleggingen overgestapt op een nieuw computersysteem. Bij de conversie van het oude naar het nieuwe systeem is een aantal tbs-opleggingen administratief tussen

verklaringsrelaties in het model, IVA, Tilburg; Bomhoff, E.J., G.T. van der Voort van der Kleij, K. Sadiraj (2002), *Tekort aan cellen*, Nyfer, Breukelen; Goudriaan, R. (2004), *Beoordeling prognosemodel voor de veiligheidsketen*, APE, Den Haag.

³ **1998:** Werkgroep Prognose Sanctiecapaciteit, *Prognose Sanctiecapaciteit: Actualisering 1998-2002*, Den Haag, Ministerie van Justitie;

1999: Steinmann, P.L.M., F.P. van Tulder, W. van der Heide, *Prognose van de sanctiecapaciteit 1999-2003*, Den Haag, Ministerie van Justitie, WODC + Kamerstukken II 1999-2000, 26800 VI, nr. 5;

2001: Heide, W. van der, D.E.G. Moolenaar, F.P. van Tulder, *Prognose van de sanctiecapaciteit 2000-2005*, Den Haag, WODC + Kamerstukken II 2000-2001, 24587 nr. 63;

2002: Moolenaar, D.E.G., F.P. van Tulder, G.L.A.M. Huijbregts, W. van der Heide, *Prognose van de sanctiecapaciteit tot en met 2006*, Den Haag, WODC + Kamerstukken II 2001-2002, 24587 nr. 79;

2003: Moolenaar, D.E.G., G.L.A.M. Huijbregts, *Sanctiecapaciteit 2007: een beleidsneutrale prognose*, Den Haag, WODC + Kamerstukken II 2003-2004, 24587 nr. 91;

2004: Leertouwer, E.C., G.L.A.M. Huijbregts, *Sanctiecapaciteit 2008*, Den Haag, WODC + Kamerstukken II 2004-2005, 29800 VI, nr. 2, pp. 69-73, 84-88;

2005: Moolenaar, D., G. Huijbregts, H. van de Velden, *Capaciteitsbehoefte Justitiële Ketens 2010*, Den Haag, WODC + Kamerstukken II 2005-2006, 30300 VI, nr. 2, pp. 277-280.

⁴ Kamerstukken II 2004-2005, 29452 nr. 37, p. 3.

⁵ Kamerstukken II 2005-2006, 30 300VI nr. 2, p. 278.

⁶ Moolenaar, D.E.G., G.L.A.M. Huijbregts, W. van der Heide (2004), *Prognosemodel Justitiële Ketens: Veiligheidsketen*, WODC, Den Haag

⁷ Felsö, F., M. van Leeuwen, J. van Seters (2003), *Verklaringsmodel tbs-instroom*, SEO, Amsterdam

⁸ Moolenaar, D., G. Huijbregts, H. van de Velden (2005), *Prognosemodel Justitiële Ketens versie 2004, onderdeel veiligheidsketen*, WODC, Den Haag.

wal en schip beland. Dit is later, na de totstandkoming van de ramingen van 2001, handmatig gecorrigeerd op basis van de dossiers. In de raming van 2002 is reeds van de correcte gegevens uitgegaan. Het gevolg is dat de cijfers die gebruikt zijn voor de raming die gepubliceerd is in 2001 afwijken van de cijfers die in 2003 gepubliceerd zijn in het boek "Criminaliteit en Rechtshandhaving 2001". Het WODC is dus niet, zoals Hörchner stelt, uitgegaan van foutieve cijfers, maar van de cijfers die *op dat moment* bekend waren. Cijfers zijn dus zeker niet altijd zo hard als Hörchner stelt.

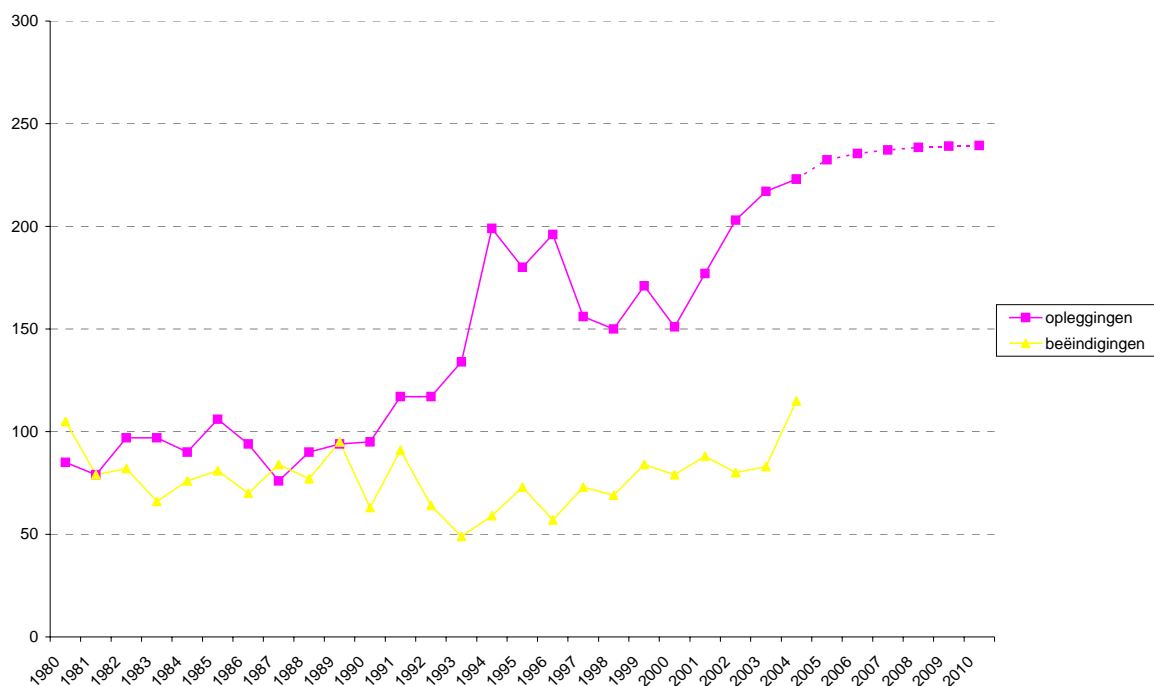
Onzekerheden

Het maken van ramingen gaat gepaard met onzekerheden. Naarmate men verder vooruit raamt nemen de onzekerheden toe. Bovendien leidt het complexe ramingsproces ertoe dat verschillende vormen van onzekerheden zich opstapelen. Het WODC baseert haar ramingen op ramingen van externen zoals het Centraal Planbureau en het Centraal Bureau voor de Statistiek. Deze ramingen zijn met een zekere mate van onzekerheid omgeven. Beleidsmaatregelen kunnen in de praktijk anders uitwerken dan bedoeld. Veranderende maatschappelijke opvattingen kunnen leiden tot nieuwe beleidsmaatregelen die ten tijde van het opstellen van de prognoses niet voorzien waren. Denk hierbij bijvoorbeeld aan strengere verlofregelingen en long-stay-plaatsen, zaken waarvan ten tijde van het opstellen van bijvoorbeeld de ramingen uit 2001 nog helemaal geen sprake was. Dit maakt het vergelijken van de ramingen uit het verleden met de feitelijk vastgestelde capaciteitsbehoefte een zeer lastige kwestie.

Actualiteit

Hoe ziet de situatie er nu uit? Figuur 1 geeft aan hoe de tbs-opleggingen met dwangverpleging en de beëindigingen van de tbs-maatregel zich de afgelopen 25 jaar heeft ontwikkeld. Hieruit blijkt dat het aantal beëindigingen van tbs-maatregelen in 1993 een dieptepunt heeft bereikt, maar dat sindsdien het aantal beëindigingen, met fluctuaties, oploopt en dus geen constante factor is zoals

Figuur 1: Opgelegde tbs-maatregelen met dwangverpleging en beëindigingen

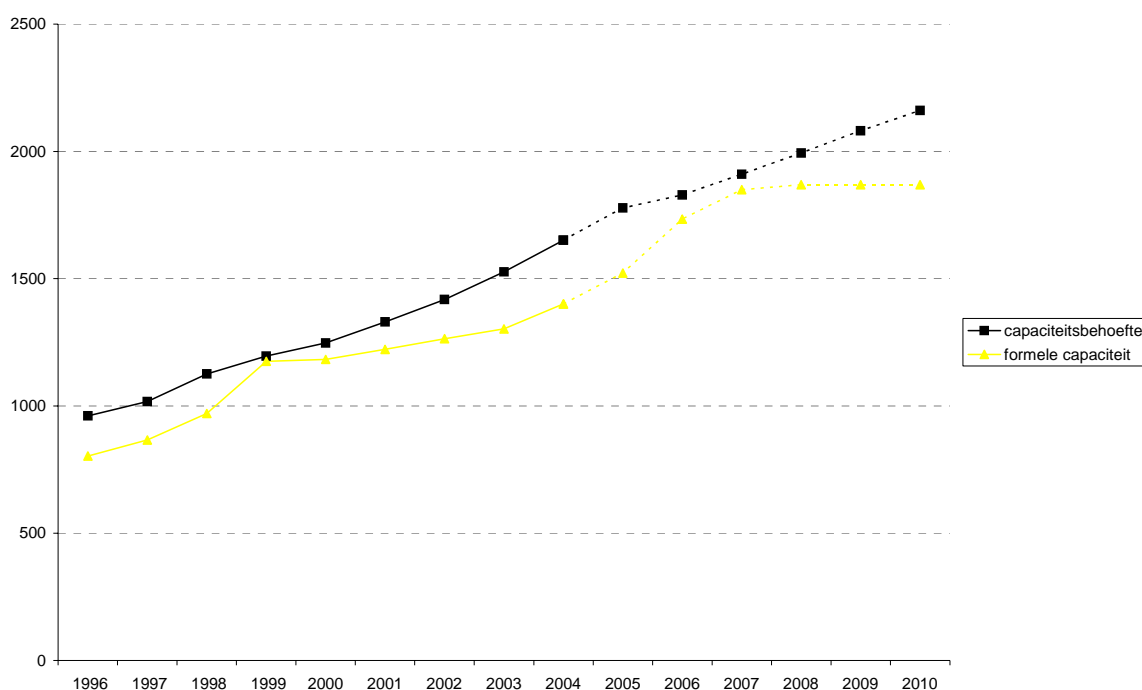


Bron: DJI, WODC

Hörchner beweert. De figuur geeft ook het aantal verwachte tbs-opleggingen met dwangverpleging tot en met 2010. In 2010 worden er circa 240 opleggingen verwacht.

In figuur 2 staat aangegeven wat de verwachte capaciteitsbehoefte voor tbs-klinieken is, gegeven de ontwikkelingen in figuur 1. Naar verwachting zal de capaciteitsbehoefte in 2010 bijna 2.200 plaatsen zijn, waarvan circa 12% long-stay-plekken. De formele capaciteit volgt de ontwikkeling in de behoefte redelijk goed, maar gemiddeld blijft er een tekort van zo'n 10%. Volgens Hörchner zou de minister van Justitie een toezegging hebben gedaan voor 2.100 plaatsen. In de begroting van het ministerie van Justitie staat echter duidelijk vermeld dat het aantal beschikbare plaatsen in 2010 slechts 1.869 zal bedragen.⁹ Dit is een discrepantie met de verwachte behoefte. Aangezien deze situatie zich echter pas over 4 jaar zal voordoen, en de ramingen elk jaar worden bijgesteld op basis van de meest actuele cijfers, is er voldoende tijd om de begrotingen van de komende jaren op de verwachte behoefte aan te passen.

Figuur 2 (verwachte) capaciteit en capaciteitsbehoefte



Bron: DJI en begroting 2006 van het ministerie van Justitie

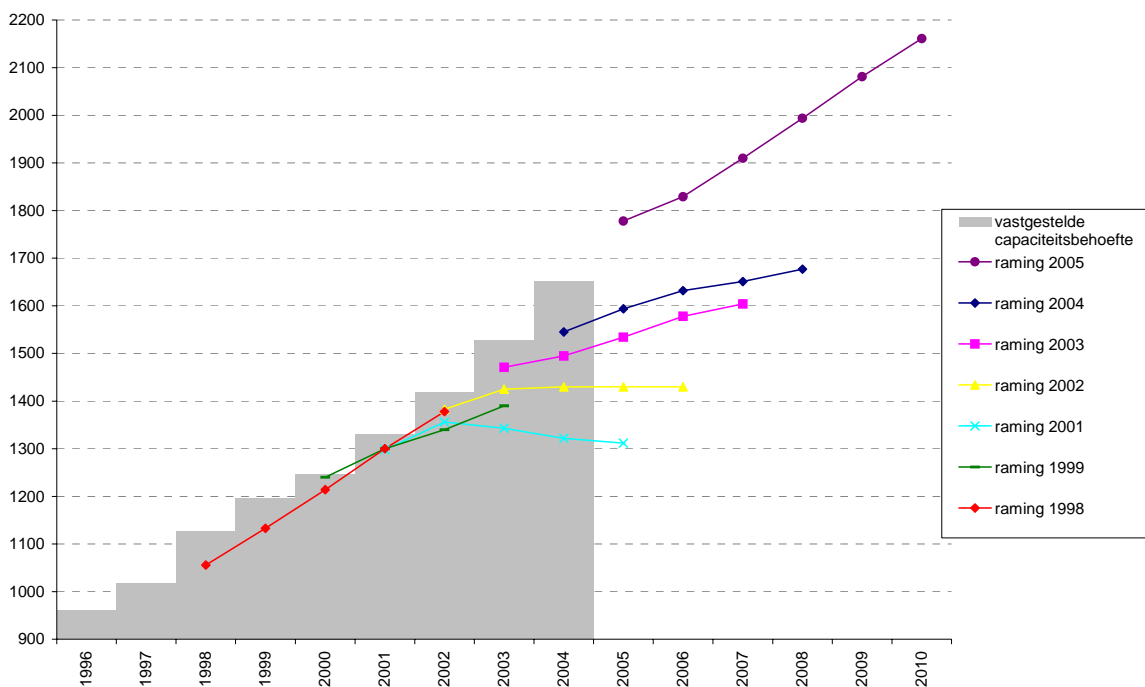
Evaluatie

Zoals uit figuur 2 is af te leiden is er nog steeds een discrepantie tussen capaciteitsbehoefte en formele capaciteit. Dit leidt tot de vraag hoe goed de ramingen uit het verleden zijn. Om een goed antwoord op deze vraag te geven, kunnen we de beleidsrijke ramingen uit het verleden naast elkaar zetten (en dus niet de beleidsneutrale ramingen zoals Hörchner heeft gedaan). Dit is gebeurd in figuur 3. Het grijze vlak geeft de feitelijk vastgestelde capaciteitsbehoefte weer, terwijl de lijntjes de ramingen die in het verleden gemaakt zijn weergeven. Uit figuur 3 blijkt duidelijk dat naarmate men verder vooruit voorspelt de ramingen meer zullen afwijken van de realisatie. Dit is een normaal fenomeen bij voorspellen. Hoe verder men in de toekomst kijkt, des te groter de onzekerheden.

⁹ Kamerstukken II 2005-2006, 30 300VI nr. 2, p. 76. Dit is de som van justitiële en niet-justitiële (GGZ) plaatsen.

Volgens Hörchner is de raming uit 1999 beter dan de raming uit 2001 en had het ministerie beter op de raming uit 1999 kunnen afgaan. Dit is waar voor het jaar 2003, maar niet voor het jaar 2002. Bovendien zijn zowel de ramingen uit 2002 als uit 2003 beter dan die uit 1999. Afgaan op verouderde ramingen zal in de regel altijd tot foutieve beslissingen leiden, juist omdat met het beschikbaar komen van nieuwe gegevens de onzekerheden verminderd worden. Ook stelt Hörchner dat raming uit 2004 slechter is dan voorgaande ramingen. Uit figuur 3 blijkt duidelijk dat dit niet zo is. Ondanks de eerder genoemde problemen met het model is de raming 2004 hoger dan alle voorafgaande ramingen en benadert de werkelijkheid beter.

Figuur 3 Tbs-ramingen uit het verleden vergeleken



Bron: WODC, DJI, Ministerie van Justitie

Doel

Tot slot kunnen we ons de vraag stellen wat het doel van voorspellen is. De ramingen van de capaciteitsbehoefte van tbs-klinieken geven slechts aan wat er zal gebeuren gegeven de huidige stand van zaken. Naar aanleiding van deze raming kunnen er beleidsmaatregelen worden genomen die tot doel hebben om de trend om te buigen. Stel nu dat ondanks de nieuwe beleidsmaatregelen de oorspronkelijke raming uiteindelijk toch werkelijkheid zou worden. Dit zou betekenen dat alle genomen beleidsmaatregelen óf niet gewerkt hebben óf tegen elkaar in gewerkt hebben. Dit kan nooit de bedoeling zijn. Ergo, de raming voor de capaciteitsbehoefte van tbs-klinieken is slechts een waarschuwing van wat kan komen als er geen ombuigingen als gevolg van nieuw beleid plaatsvinden. Deze raming mag echter nimmer een “self-fulfilling prophecy” worden.