



Wetenschappelijk Onderzoek- en
Documentatiecentrum
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Memorandum 2014-1

Scenariostudie capaciteitsbehoefte van justitiële inrichtingen opnieuw bekeken

Lessen voor de toekomst

D.E.G. Moolenaar

Memorandum

De reeks Memorandum omvat de rapporten van onderzoek dat door en in opdracht van het WODC is verricht.

Opname in de reeks betekent niet dat de inhoud van de rapporten het standpunt van de Minister van Veiligheid en Justitie weergeeft.

Inhoud

- 1 Inleiding – 5**
- 2 Beschrijving oorspronkelijke scenario's – 7**
- 3 Resultaten EIM – 11**
- 4 Vergelijking met realisaties – 15**
- 5 Samenvatting en conclusie – 25**
- 6 Lessen voor de toekomst – 27**
- Literatuur – 29**

1 Inleiding

In augustus 2007 heeft het EIM in opdracht van het WODC een scenariostudie voor de capaciteitsbehoefte van justitiële inrichtingen uitgebracht (Hauw et al., 2007). De centrale probleemstelling was:

'Wat zijn op middellange termijn (5 tot 15 jaar) de gevolgen van demografische, economische en maatschappelijke ontwikkelingen in Nederland voor de criminaliteit, de benodigde justitiële voorzieningen en het benodigde personeel daarvan?' (Hauw et al., 2007)

Het EIM ontwikkelde in totaal acht scenario's, die werden doorgerekend met het Prognose Model Justitiële Ketens (PMJ) (Moolenaar et al., 2004), dat door het WODC is ontwikkeld en elk jaar gebruikt wordt om beleidsneutrale ramingen te maken. Hoofddoel van deze scenario's was om te kijken wat het effect van ontgroening en vergrijzing was op de capaciteitsbehoefte van het gevangeniswezen (GW), de terbeschikkingstelling (tbs) en de strafrechtelijke plaatsen in justitiële jeugdinrichtingen (JJI) van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). Deze korte studie bekijkt in hoeverre deze scenario's zijn uitgekomen.

2 Beschrijving oorspronkelijke scenario's

In eerste instantie gaat het EIM uit van twee dimensies: de mate van internationalisering en de mate van privatisering van maatschappelijke taken en verantwoordelijkheden. Hiermee kunnen vier scenario's worden opgesteld:

- Het mondiale marktscenario
'Dit scenario wordt gekenmerkt door maximale internationalisering, zowel op economisch als op politiek niveau. Tegelijkertijd is er sprake van een vergaande liberalisering en informalisering, waarbij de overheid zo veel mogelijk overlaat aan de markt en zich zo veel mogelijk beperkt tot de kerntaken. De maatschappij krijgt sterk het karakter van een prestatimaatschappij, waarin een groot vertrouwen bestaat in de technologische ontwikkeling als oplossing voor maatschappelijke en economische problemen. Kenmerken van dit scenario zijn verder: hoge migratie, hoge economische groei en toenemende inkomensongelijkheid.' (Hauw et al., 2007)
- Het mondiale solidariteitsscenario
'Ook in dit scenario is er veel aandacht voor internationalisering, zowel op economisch als op politiek gebied. Taken en verantwoordelijkheden worden niet (alleen) bij individuele burgers en bedrijven gelegd, maar ook bij de nationale en samenwerkende overheden. Mondiale solidariteit met aandacht voor de kwaliteit van het leven en gemeenschappelijke verantwoordelijkheden is belangrijk. Andere kenmerken uit dit scenario zijn: toenemende immigratie en een groei van de collectieve sector (die wel efficiënter wordt gemaakt).' (Hauw et al., 2007)
- Het veilige regioscenario
'In dit scenario wordt de internationaliseringstrend (met name) op politiek niveau een halt toegeroepen. Landen hechten aan hun soevereiniteit, de eigen identiteit en cultuur en lossen problemen primair op nationaal niveau op. Het migratiebeleid is restrictief, de verzorgingsstaat niet meer van deze tijd en deze wordt (op vergelijkbare wijze als in het eerste scenario) sterk afgeslankt.' (Hauw et al., 2007)
- Het zorgzame samenlevingscenario
'De centrale uitgangspunten in dit scenario zijn: geen vergaande internationalisering in combinatie met een zorgzame overheid, die een leidende rol blijft spelen in het maatschappelijke verkeer. Net als in het voorgaande scenario hechten landen veel waarde aan hun soevereiniteit en de eigen identiteit. Daarnaast scoren zorgzaamheid, solidariteit en kleinschaligheid hoog, evenals sociaal-culturele diversiteit. De economische groei in dit scenario is relatief laag.' (Hauw et al., 2007)

In tabel 1 wordt aangegeven hoe de scenario's zich tot elkaar verhouden. Om deze scenario's te kwantificeren moeten ze worden vertaald naar de exogene variabelen die in het PMJ model aanwezig zijn. Hiervoor heeft het EIM een groot aantal aandnames gemaakt over de jaarlijkse groei of daling van een groot aantal factoren. Deze exercitie is samengevat in tabel 2. Naast de in tabel 2 genoemde exogene factoren, heeft het EIM ook van een aantal andere exogene factoren een inschatting van de groei gemaakt, zoals o.a. patentaanvragen, overslag, segregatie-index en bevolking ouder dan 65 jaar. Aangezien deze factoren niet in het PMJ-model zitten, zijn ze voor de kwantitatieve doorrekening van de scenario's niet relevant en derhalve hier weggelaten.

Tabel 1 Een kwalitatieve beschrijving van de vier scenario's

	Mondiale markt	Mondiale solidariteit	Veilige regio	Zorgzame samenleving
Demografische ontwikkelingen				
Omvang bevolking	++	++	+	0
Aandeel allochtonen	++++	+++	++	+
Economische ontwikkelingen				
Internationalisering van markten	+	+	0	-
Economische groei en werkgelegenheid	++	-	+	--
Inkomensgelijkheid	--	0	-	+
Maatschappelijke ontwikkelingen				
Internationalisering van beleid en bestuur	++	+	-	--
Liberalisering en informalisering	+	-	+	-
Digitalisering en innovatie	++	0	+	-
Individualisering	+	-	+	--
Segregatie, verharding, verstedelijking en verpaupering	++	-	+	-

Bron: Hauw et al. (2007)

Tabel 2 Aannames ten aanzien van de mutaties van de in PMJ-model aanwezige exogenen*

	Tel- eenheid***	Mondiale markt	Mondiale solidariteit	Veilige regio	Zorgzame samenleving
Bevolkingsomvang	percentage	0,6	0,5	0,1	-0,1
1e Generatie niet-westerse allochtonen	percentage	2,0	1,7	-0,2	-0,6
2e Generatie niet-westerse allochtonen	percentage	4,5	4,2	2,8	2,4
Bevolking 12-17 jaar	procentpunt	-0,027	-0,027	-0,027	-0,033
Bevolking 18-24 jaar	procentpunt	0,020	0,020	0,020	0,027
Alleenstaanden	procentpunt	0,667	0,267	0,400	0,067
Eenoudergezinnen	procentpunt	0,000	0,067	0,067	0,000
Echtscheidingen	percentage	4,1	2,1	1,5	-2,6
Kinderen betrokken bij echtscheiding	procentpunt	0,005	0,010	0,008	0,001
Drugsverslaafden	percentage	1,4	-0,9	0,7	-1,8
Kerkelijkheid	procentpunt	-0,293	-0,247	-0,273	-0,200
BBP**	percentage	2,8	1,8	2,2	1,0
Inkomen per hoofd van de bevolking**	percentage	1,9	1,3	2,0	0,9
Werkloosheid****	percentage	-1,8	0,5	-1,5	0,5
Werkgelegenheid	percentage	1,2	0,5	0,6	-0,1
Motorvoertuigen	Percentage	0,6	0,5	0,3	0,1
Alcoholgebruik	Percentage	-0,2	-0,1	-0,2	-0,1
Duur vrijheidsstraf	Percentage	0,7	0,0	1,4	0,0
Middelen politie**	Percentage	0,4	0,3	0,4	n.b.
Arbeidsproductiviteit overheid*****	Percentage	1,5	1,0	1,2	0,6
Arbeidsproductiviteit zorg*****	Percentage	1,0	0,6	0,7	0,5

* De basisgegevens voor deze scenario's zijn ontleend aan MNP/RIVM (2004), Huizinga en Smid (2004), De Jong en Hilderink (2004) en Hilderink, Den Otter en De Jong (2005).

** Constante prijzen.

*** Afhankelijk van de teeleenheid van de oorspronkelijke variabele is de mutatie uitgedrukt in percentages (oorspronkelijke variabele in absolute aantallen) of procentpunten (oorspronkelijke variabele in percentages).

**** In alle scenario's bereikt de werkloosheid in 2010 zijn laagste niveau om vervolgens weer te gaan stijgen.

***** Deze exogene factoren zitten niet in het PMJ-model maar worden gebruikt om de PMJ-uitkomsten naar personeelsaantallen te vertalen. Verondersteld is dat de DJI-sectoren een arbeidsproductiviteit hebben die vergelijkbaar is met de zorgsector.

Bron: Hauw et al. (2007), bewerking WODC

Aan de internationaliserings- en de privatiseringsdimensie wordt nog één extra dimensie toegevoegd, namelijk de mate waarin misdrijven worden opgehelderd. Dit moet worden gezien in het licht van het Veiligheidsprogramma (Justitie/BZK, 2002) dat destijds de leidraad was voor het politieke beleid. Eén van de beleidsdoelen hierin was een verhoging van het ophelderingspercentage. Door toevoeging van deze derde dimensie komen we uit op acht scenario's, waarvan vier zonder en vier met wijziging van het ophelderingspercentage. In tabel 3 staat per scenario welke aannames ten aanzien van de ophelderingspercentages zijn gehanteerd.

Tabel 3 Wijziging ophelderingspercentages*

	Mondiale markt	Mondiale solidariteit	Veilige regio	Zorgzame samenleving
Geweld vanaf 2006	+9%	+0%	+4%	+0%
Eenvoudige diefstal vanaf 2011	+9%	+0%	+6%	+0%
Overige diefstal vanaf 2006	+0%	+3%	+1%	-4%

* Wijziging ten opzichte van de oorspronkelijke situatie.

Bron: Hauw et al. (2007)

3 Resultaten EIM

De activiteiten van de politie vormen de start van het PMJ-model. De exogene factoren hebben hier direct invloed op. Als de in tabel 2 en 3 geformuleerde aannames worden ingevoerd in het model, leidt dit in het meest gunstige scenario tot een daling van de geregistreerde criminaliteit met 3% in 2020 en in het meest ongunstige scenario tot een stijging met 46% (zie tabel 4). Ophelderingen en verdachten lopen wat sterker op, met name in de scenario's waarin het ophelderingspercentage beleidsmatig wordt verhoogd.

Tabel 4 Opsporingsfase volgens acht scenario's (procentuele mutatie 2020 t.o.v. 2005)

	Mondiale markt	Mondiale solidariteit	Veilige regio	Zorgzame samenleving
Geregistreerde criminaliteit	+46	+28	+15	-3
Zonder wijziging ophelderingspercentage				
Ophelderingen	+47	+34	+21	+3
Meerderjarige verdachten	+41	+30	+27	+2
Minderjarige verdachten	+45	+39	+29	+18
Met wijziging ophelderingspercentage				
Ophelderingen	+65	+41	+32	-3
Meerderjarige verdachten	+56	+36	+35	-4
Minderjarige verdachten*	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.

* Voor minderjarigen lijken deze scenario's niet te zijn doorgerekend.

Bron: Hauw et al. (2007), bewerking WODC

Het PMJ-model is opgebouwd als een ketenmodel. Een groot deel van de opheldering stroomt door naar het Openbaar Ministerie. Van daaruit stroomt circa de helft door naar de rechter. In een deel van de berechte zaken wordt een vrijheidsstraf opgelegd. Doorrekening van de uitkomsten in tabel 4 leidt dus tot een aantal scenario's voor de verschillende sectoren van DJI (zie tabel 5 t/m 7). De lichte daling die we bij de geregistreerde criminaliteit nog zagen in het 'zorgzame samenleving'-scenario, is nu omgeslagen naar een stijging bij alle sectoren van DJI.

Opmerkelijk is dat terwijl de capaciteitsbehoefte in alle scenario's fors stijgt, de personeelsbehoefte nauwelijks stijgt. Sterker nog, in het 'zorgzame samenleving'-scenario daalt de personeelsbehoefte voor tbs-inrichtingen zelfs. Dit is het gevolg van de aannames die gemaakt zijn ten aanzien van de toename van de arbeidsproductiviteit (zie tabel 2). Aangenomen wordt dat de arbeidsproductiviteit toeneemt als gevolg van technische innovaties en verdergaande digitalisering. Qua kwantitatieve ontwikkelingen wordt aangesloten bij de raming die het Centraal Planbureau voor de zorgsector heeft gemaakt. Deze aannames leiden ertoe dat in het meest gunstige scenario ('mondiale markt' zonder wijziging van de ophelderingspercentages) een efficiency winst wordt behaald van 43% bij de JJI's, terwijl zelfs in het meest ongunstige scenario er nog een efficiencywinst van 8% bij GW kan worden ingeboekt ('zorgzame samenleving' met of zonder wijziging van de ophelderingspercentages).

Tabel 5 GW volgens acht scenario's (procentuele mutatie 2020 t.o.v. 2005)

	Mondiale markt	Mondiale solidariteit	Veilige regio	Zorgzame samenleving
Zonder wijziging ophelderingspercentage				
Capaciteitsbehoefte*	+36	+31	+23	+16
Personeelsbehoefte**	+17	+20	+11	+7
Arbeidsproductiviteit	+16	+10	+11	+8
Met wijziging ophelderingspercentage				
Capaciteitsbehoefte*	+46	+32	+28	+14
Personeelsbehoefte**	+26	+21	+15	+6
Arbeidsproductiviteit	+16	+10	+11	+8

* Excl. Capaciteitsmarge.

** Excl. hoofdkantoor, landelijke diensten en niet-ambtelijk personeel (extern ingehuurd).

Bron: Hauw et al. (2007), bewerking WODC

Tabel 6 Tbs volgens acht scenario's (procentuele mutatie 2020 t.o.v. 2005)

	Mondiale markt	Mondiale solidariteit	Veilige regio	Zorgzame samenleving
Zonder wijziging ophelderingspercentage				
Capaciteitsbehoefte*	+45	+39	+29	+18
Personeelsbehoefte**	+9	+11	+1	-5
Arbeidsproductiviteit	+33	+26	+26	+23
Met wijziging ophelderingspercentage				
Capaciteitsbehoefte*	+58	+41	+34	+16
Personeelsbehoefte**	+18	+13	+5	-6
Arbeidsproductiviteit	+31	+23	+27	+25

* Excl. Capaciteitsmarge.

** Excl. hoofdkantoor, landelijke diensten en niet-ambtelijk personeel (extern ingehuurd).

Bron: Hauw et al. (2007), bewerking WODC

Tabel 7 JJI volgens vier scenario's (procentuele mutatie 2020 t.o.v. 2005)

	Mondiale markt	Mondiale solidariteit	Veilige regio	Zorgzame samenleving
Zonder wijziging ophelderingspercentage				
Capaciteitsbehoefte*	+63	+54	+40	+23
Personeelsbehoefte**	+14	+16	+7	+1
Arbeidsproductiviteit	+43	+33	+31	+22

* Excl. Capaciteitsmarge.

** Excl. hoofdkantoor, landelijke diensten en niet-ambtelijk personeel (extern ingehuurd).

Bron: Hauw et al. (2007), bewerking WODC

Eén van de punten van kritiek was destijds dat de scenario's niet onderscheidend genoeg zijn.¹ Hoewel de verschillen groot lijken, liggen de uitkomsten waarschijnlijk binnen elkaars onzekerheidsmarges, aangezien de onzekerheidsmarges van een voorspellingsmodel vrij groot zijn. Bijvoorbeeld Moolenaar et al. (2009) hebben berekend dat de gemiddelde absolute voorspelfout van de capaciteitsbehoefte GW voor zes jaar vooruit al bijna 18% bedraagt. Voor JJI en tbs is dit respectievelijk

¹ Zie het verslag van de begeleidingscommissie van 7 maart 2006.

17% en 7%. Naarmate men verder vooruit kijkt zal de onzekerheid alleen maar groter worden.

Niet alleen lijken de scenario's sterk op elkaar, ook onderscheiden de scenario's zich nauwelijks van de reguliere beleidsneutrale ramingen die rond dezelfde tijd gepubliceerd zijn (Moolenaar et al., 2007). Alleen voor het gevangeniswezen ligt de beleidsneutrale raming beduidend lager dan de scenario's.

Verder gaat geen enkel scenario uit van een daling van de criminaliteit. Alleen in het 'zorgzame samenleving'-scenario daalt de criminaliteit heel licht, maar deze daling verschilt nauwelijks van nul en verdwijnt verderop in de justitiële keten. In de scenario's zonder wijziging van de ophelderingspercentages stijgen het aantal de ophelderingen en verdachten zelfs. Ook veronderstelt geen enkel scenario een daling van of een gelijkblijvende arbeidsproductiviteit.

4 Vergelijking met realisaties

Momenteel zijn we ongeveer halverwege de looptijd van de scenario's. De vraag is in hoeverre één van de EIM-scenario's bewaarheid gaat worden. Op het eerste gezicht lijkt dit een vrij simpele vergelijking van de scenariocijfers met de realisaties. Maar niets is minder waar. Sinds de publicatie van het EIM-rapport zijn er diverse ontwikkelingen geweest die niet zijn meegenomen in de scenario's maar die wel de realisatiecijfers hebben beïnvloed, zoals de invoering van de strafbeschikking, de introductie van het Europees tenuitvoerleggingsbevel en de vorming van de Nationale Politie. Bovendien worden in het EIM-rapport alleen de jaren 2005, 2010, 2015 en 2020 als ijkpunt gegeven.

Om toch met zo recent mogelijke cijfers te kunnen vergelijken zijn de tussenliggende jaren lineair geïnterpoleerd. Vervolgens worden om de vergelijking zuiver te houden niet de absolute aantallen vergeleken, maar alleen de procentuele mutaties. Ook wordt alleen naar het totaal gekeken en niet naar specifieke delicten. In de loop der jaren zijn namelijk definities van diverse misdrijven veranderd, waardoor er verschuivingen tussen delicten hebben plaatsgevonden en ook de totaalcijfers met terugwerkende kracht bijgesteld (zie Rosmalen et al., 2012, i.h.b. bijlage 2). Verder worden de personeelsaantallen van het hoofdkantoor en de landelijke diensten van DJI buiten de vergelijking gelaten aangezien deze mede beïnvloed zijn door de ontwikkelingen in sectoren vreemdelingenbewaring en forensische zorg, die in de EIM-scenario's buiten beschouwing zijn gelaten. Een andere factor die nogal eens aan wijziging onderhevig is, is de door DJI gehanteerde capaciteitsmarge om pieken en daling in de bezetting op te vangen. Derhalve is alleen gekeken naar de capaciteitsbehoefte exclusief capaciteitsmarge.

Tabel 8 geeft aan hoe de acht scenario's zich in de opsporingsfase qua ontwikkeling verhouden tot de werkelijkheid. Vrijwel alle scenario's voorspelden een stijging van de geregistreerde criminaliteit, wellicht met uitzondering van 'zorgzame samenleving' die een lichte daling voorspelde. In werkelijkheid is de geregistreerde criminaliteit fors gedaald in de afgelopen 7 jaar. Voor ophelderingen en verdachten zijn de ontwikkelingen vergelijkbaar. Het ophelderingspercentage is zelfs gedaald. Als gevolg daarvan zijn de voorspelfouten in alle scenario's fors.

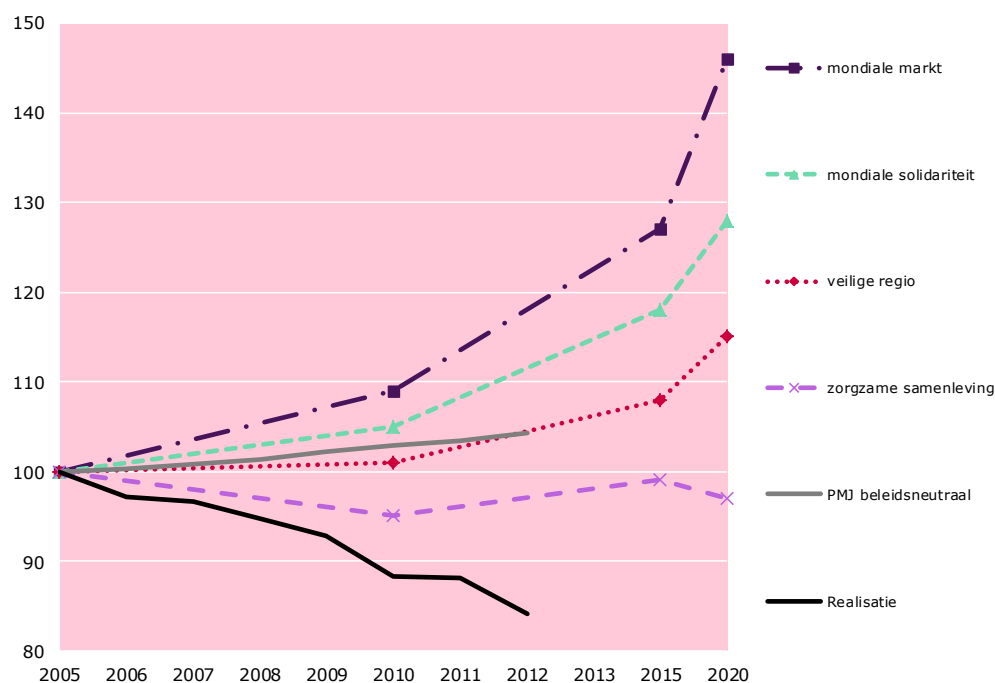
Tabel 8 Ontwikkelingen in de opsporingsfase volgens acht scenario's, vergeleken met de realisaties

	Realisatie	Mondiale markt	Mondiale solidariteit	Veilige regio	Zorgzame samenleving
<i>Ontwikkeling in 2012 t.o.v. 2005 (indexcijfers, 2005=100)</i>					
Geregistreerde misdrijven	84	116	110	104	97
Zonder wijziging ophelderingspercentage					
Ophelderingen	79	121	116	109	102
Meerderjarige verdachten	71	120	115	112	102
Minderjarige verdachten	46	108	104	98	91
Met wijziging ophelderingspercentage					
Ophelderingen	79	131	122	117	97
Meerderjarige verdachten	71	128	121	118	97
<i>Voorspelfout (%)</i>					
Geregistreerde misdrijven		38	31	23	15
Zonder wijziging ophelderingspercentage					
Ophelderingen		54	48	39	30
Meerderjarige verdachten		68	62	58	44
Minderjarige verdachten		132	123	111	97
Met wijziging ophelderingspercentage					
Ophelderingen		67	55	49	24
Meerderjarige verdachten		80	70	66	36

Bron: Hauw et al. (2007), bewerking WODC

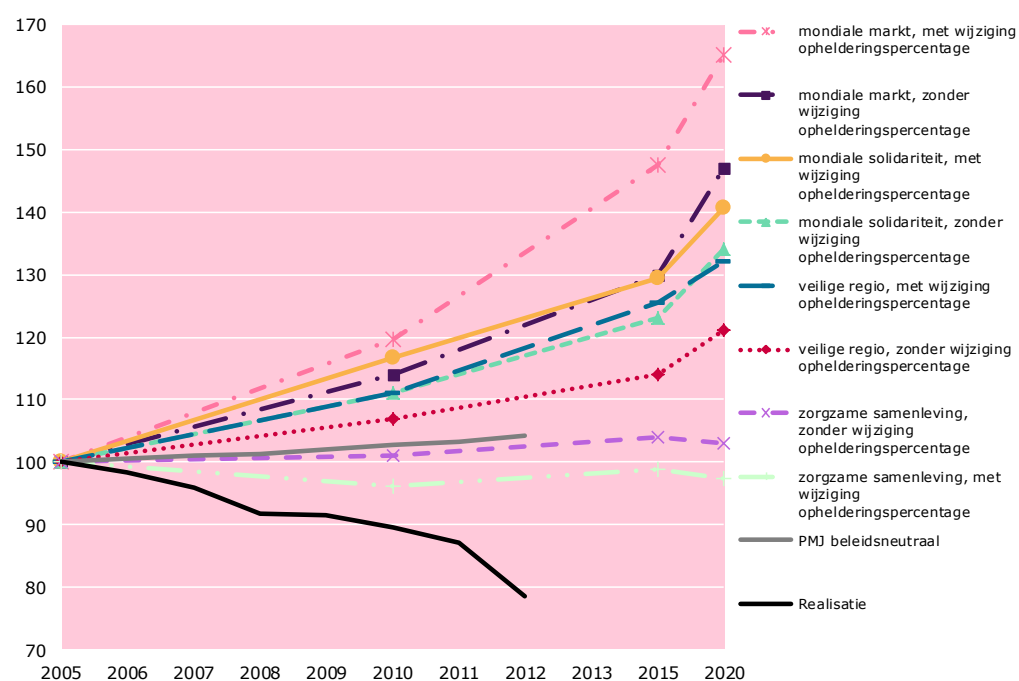
In figuur 1 is duidelijk te zien dat de gerealiseerde geregistreerde criminaliteit buiten alle scenario's valt. Hetzelfde geldt voor de ophelderingen (zie figuur 2). Met name in figuur 2 is goed te zien hoe dicht bij elkaar in de buurt alle scenario's liggen. Een kleine wijziging in het ophelderingspercentage leidt er onmiddellijk toe dat het desbetreffende scenario op de koers van een ander scenario komt te zitten. Alleen het mondiale-marktscenario met wijziging van de ophelderingspercentages springt er duidelijk uit. Ter vergelijking is in figuur 1 en 2 ook de destijds gemaakte PMJ-raming opgenomen. Bij de geregistreerde criminaliteit valt het veilige-regio-scenario vrijwel samen met de destijds gemaakte PMJ-raming. Bij de ophelderingen is dat het zorgzame-samenlevingsscenario zonder wijziging van de ophelderingspercentages.

Figuur 1 Ontwikkelingen geregistreeerde criminaliteit volgens vier scenario's, vergeleken met de realisatie



Bron: Hauw et al. (2007), bewerking WODC

Figuur 2 Ontwikkelingen ophelderingen volgens acht scenario's, vergeleken met de realisatie



Bron: Hauw et al. (2007), bewerking WODC

Tabel 9 presenteert een vergelijkbare analyse voor het gevangeniswezen. Alle scenario's voorspelden forse stijgingen. In werkelijkheid zijn de capaciteits- en personeelsbehoefte van GW fors gedaald. Dit leidt tot forse voorspelfouten. De

daling van de capaciteitsbehoefte zet al direct in 2006 in, terwijl het personeelsbestand redelijk op hetzelfde niveau blijft. Doordat de scenario's uitgaan van een forse verhoging van de arbeidsproductiviteit blijven alle scenario's qua personeel in de buurt van de realisatiecijfers (zie figuren 3 en 4). De destijds gemaakte PMJ-raming ligt ruim onder elk scenario en komt daarmee het dichtst in de buurt van gerealiseerde capaciteitsbehoefte.

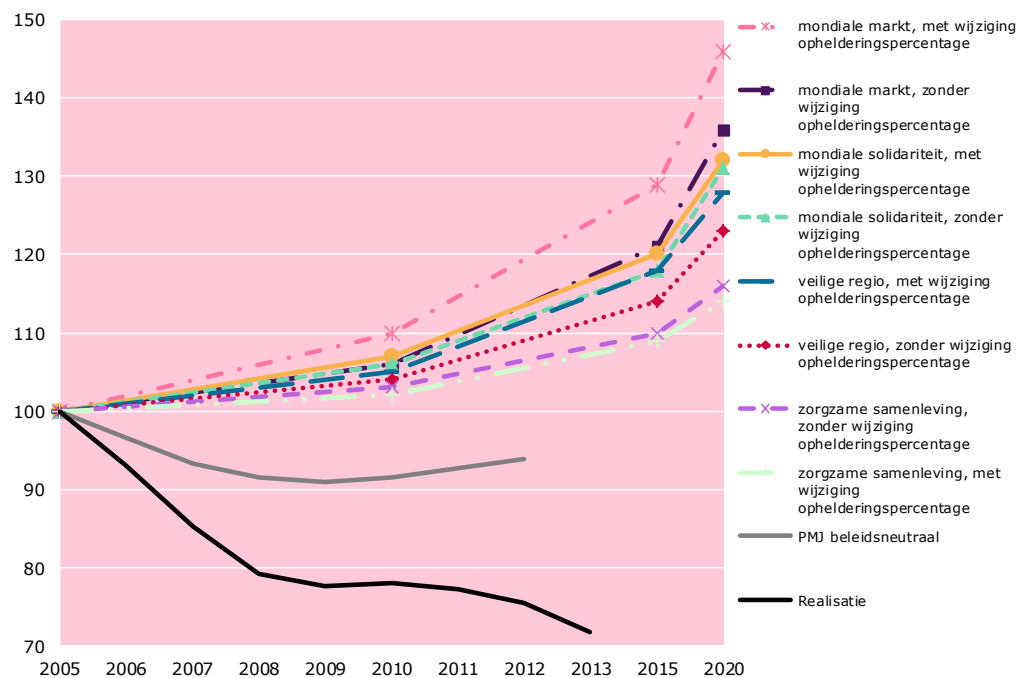
Tabel 9 GW volgens acht scenario's, vergeleken met de realisaties

	Realisatie	Mondiale markt	Mondiale solidariteit	Veilige regio	Zorgzame samenleving
<i>Ontwikkeling in 2012 t.o.v. 2005 (indexcijfers, 2005=100)</i>					
Zonder wijziging ophelderingspercentage					
Capaciteitsbehoefte*	75	112	111	108	106
Personeelsbehoefte	93	104	106	103	102
Arbeidsproductiviteit	81	107	104	105	104
Met wijziging ophelderingspercentage					
Capaciteitsbehoefte*	75	118	112	110	105
Personeelsbehoefte	93	110	107	105	101
Arbeidsproductiviteit	81	107	104	105	104
<i>Voorspelfout (%)</i>					
Zonder wijziging ophelderingspercentage					
Capaciteitsbehoefte*		48	47	43	40
Personeelsbehoefte		12	13	10	9
Arbeidsproductiviteit		33	29	30	28
Met wijziging ophelderingspercentage					
Capaciteitsbehoefte*		56	48	46	39
Personeelsbehoefte		18	15	12	8
Arbeidsproductiviteit		33	29	30	29

* Capaciteitsbehoefte is excl. capaciteitsmarge.

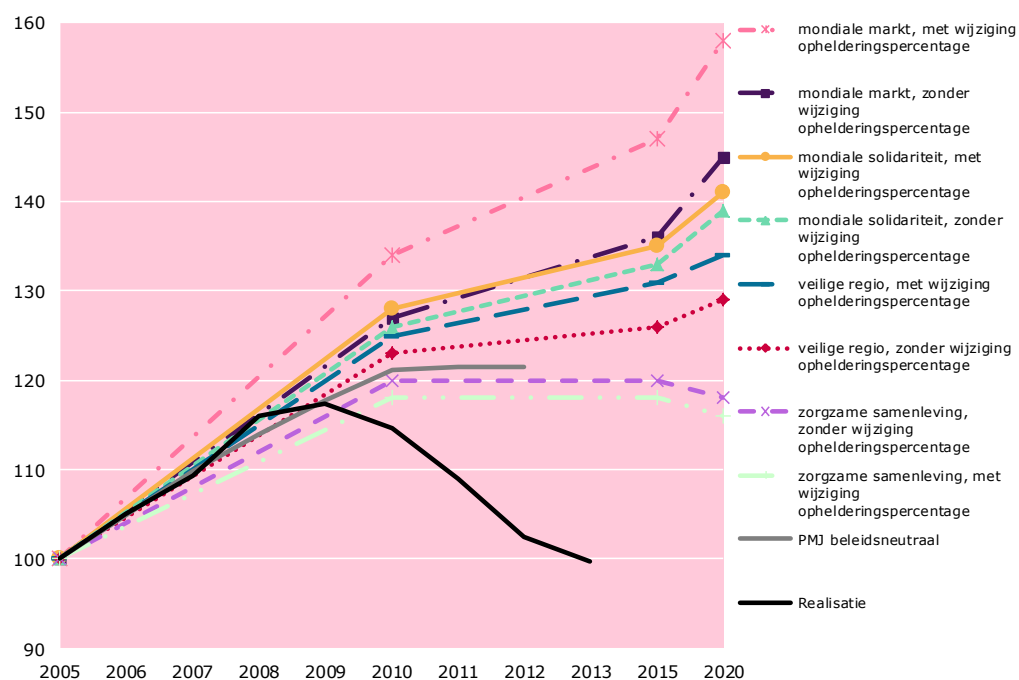
Bron: Hauw et al. (2007), bewerking WODC

Figuur 3 Ontwikkelingen capaciteitsbehoefte GW volgens acht scenario's, vergeleken met de realisatie



Bron: Hauw et al. (2007), bewerking WODC

Figuur 4 Ontwikkelingen personeelsbehoefte tbs volgens acht scenario's, vergeleken met de realisatie



Bron: Hauw et al. (2007), bewerking WODC

Tabel 10 Tbs volgens acht scenario's, vergeleken met de realisaties*

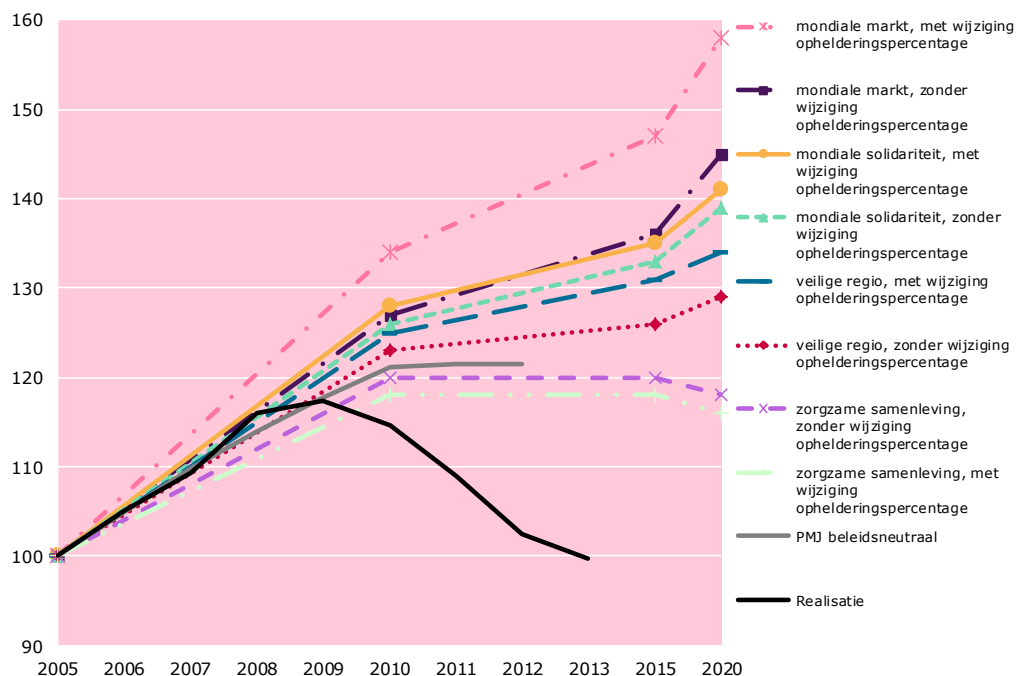
	Realisatie	Mondiale markt	Mondiale solidariteit	Veilige regio	Zorgzame samenleving
<i>Ontwikkeling in 2012 t.o.v. 2005 (indexcijfers, 2005=100)</i>					
Zonder wijziging ophelderingspercentage					
Capaciteitsbehoefte*	103	130	127	122	117
Personeelsbehoefte	55	104	105	101	99
Arbeidsproductiviteit	185	126	120	121	118
Met wijziging ophelderingspercentage					
Capaciteitsbehoefte*	103	138	130	124	117
Personeelsbehoefte	55	111	107	104	97
Arbeidsproductiviteit	185	124	122	120	120
<i>Voorspelfout (%)</i>					
Zonder wijziging ophelderingspercentage					
Capaciteitsbehoefte*		27	24	19	14
Personeelsbehoefte		87	90	82	79
Arbeidsproductiviteit		-32	-35	-35	-36
Met wijziging ophelderingspercentage					
Capaciteitsbehoefte*		34	27	21	14
Personeelsbehoefte		101	93	88	76
Arbeidsproductiviteit		-33	-34	-35	-35

* Capaciteitsbehoefte is excl. capaciteitsmarge.

Bron: Hauw et al. (2007), bewerking WODC

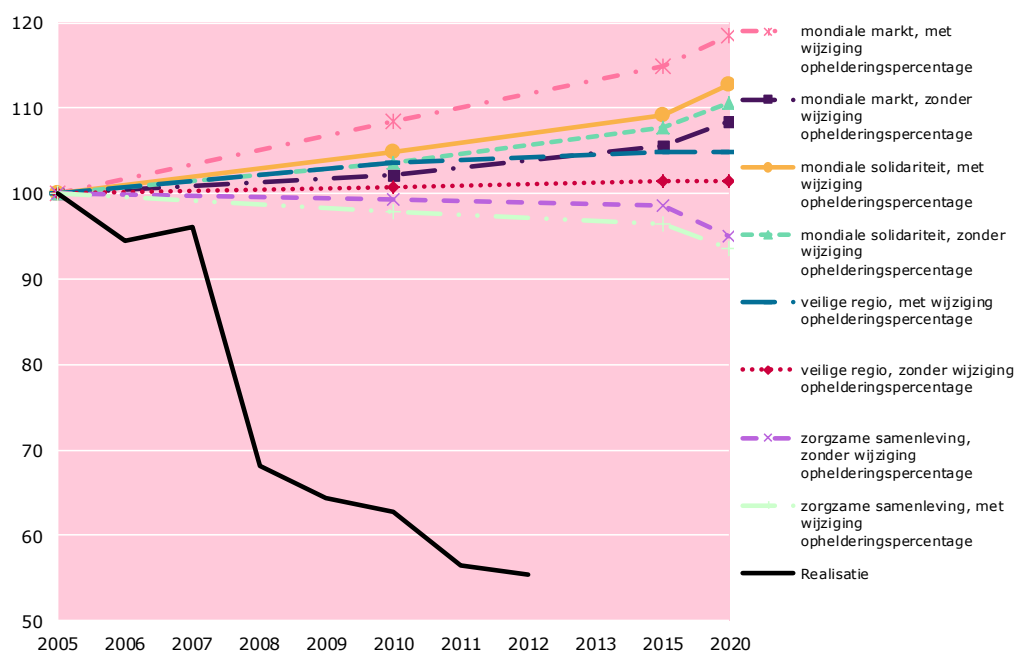
In tabel 10 worden scenario's voor de tbs-inrichtingen afgezet tegen de werkelijkheid. Alle scenario's voorspelden stijgingen van de capaciteitsbehoefte. Het zorgzame-samenlevingsscenario zonder wijziging van de ophelderingspercentages valt vrijwel samen met de destijds gemaakte PMJ-raming. Vanwege de ingeboekte productiviteitsstijging, stijgt het aantal personeelsleden minder snel mee en in het zorgzame-samenlevingsscenario daalt het zelfs een klein beetje. In werkelijkheid is de capaciteitsbehoefte van tbs licht gestegen, terwijl de personeelsomvang sterk gedaald is. Dit is deels het gevolg van de privatisering van de Van Mesdagkliniek, hetgeen niet voorzien was in de scenario's. Opmerkelijk is dat t/m 2010 de capaciteitsbehoefte tbs het laagste scenario, zorgzame samenleving (met of zonder wijziging van de ophelderingspercentages), redelijk volgt (zie figuur 5). Pas in de laatste 3 jaar zakt de capaciteitsbehoefte tbs helemaal in. De trend in de personeelsomvang wijkt al eerder af van de scenario's (zie figuur 6).

Figuur 5 Ontwikkelingen capaciteitsbehoefte tbs volgens acht scenario's, vergeleken met de realisatie



Bron: Hauw et al. (2007), bewerking WODC

Figuur 6 Ontwikkelingen personeelsbehoefte tbs volgens acht scenario's, vergeleken met de realisatie



Bron: Hauw et al. (2007), bewerking WODC

Tabel 11 JJI volgens vier scenario's, vergeleken met de realisaties*

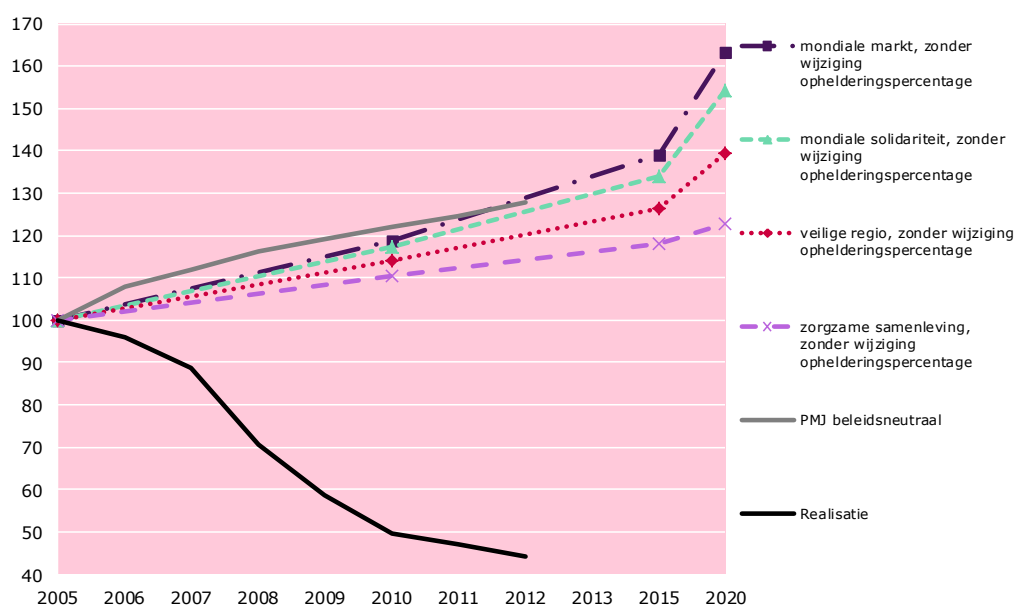
	Realisatie	Mondiale markt	Mondiale solidariteit	Veilige regio	Zorgzame samenleving
<i>Ontwikkeling in 2012 t.o.v. 2005 (indexcijfers, 2005=100)</i>					
Zonder wijziging ophelderingspercentage					
Capaciteitsbehoefte*	44	127	124	119	113
Personeelsbehoefte	55	103	103	100	98
Arbeidsproductiviteit	81	124	120	119	116
<i>Voorspelfout (%)</i>					
Zonder wijziging ophelderingspercentage					
Capaciteitsbehoefte*		186%	180%	168%	156%
Personeelsbehoefte		87%	88%	82%	78%
Arbeidsproductiviteit		53%	49%	47%	44%

* Capaciteitsbehoefte is excl. capaciteitsmarge.

Bron: Hauw et al. (2007), bewerking WODC

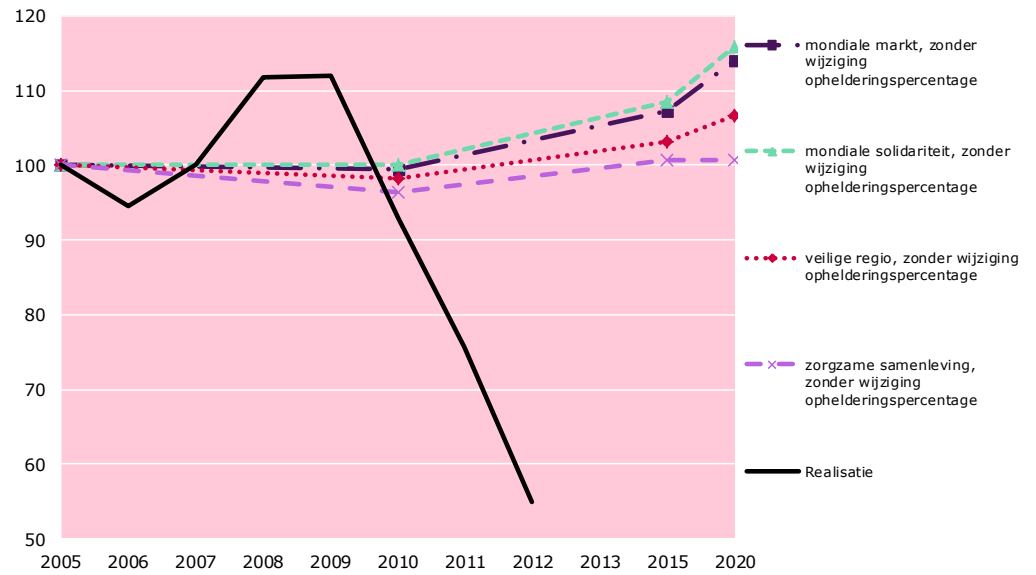
De jeugdcriminaliteit is de laatste jaren sterk afgenomen (Rosmalen et al., 2012) iets dat in geen enkel scenario was voorzien (zie tabel 11). Wel liggen alle scenario's onder de destijds gemaakte PMJ-raming maar de verschillen zijn klein. De voorspelfouten zijn fors. De dalende jeugdcriminaliteit heeft ertoe geleid dat de capaciteitsbehoefte JJI geleidelijk aan daalt (zie figuur 7). De bijbehorende personeelsomvang daalt pas van 2010 mee met deze capaciteitsbehoefte (zie figuur 8).

Figuur 7 Ontwikkelingen capaciteitsbehoefte JJI volgens vier scenario's, vergeleken met de realisatie



Bron: Hauw et al. (2007), bewerking WODC

Figuur 8 Ontwikkelingen personeelsbehoefte JJI volgens vier scenario's, vergeleken met de realisatie



Bron: Hauw et al. (2007), bewerking WODC

5 Samenvatting en conclusie

In 2007 heeft het EIM een achttal scenario's gepresenteerd over de capaciteitsbehoefte van DJI in 2020. Het hoofddoel van deze scenario's was om te kijken wat het effect van ontgroening en vergrijzing was op de capaciteitsbehoefte van het GW, tbs en de strafrechtelijke plaatsen in de JJI's. Helaas komt deze doelstelling niet goed uit de verf. De mutaties zijn ten aanzien van bevolkingssamenstelling zijn in zes van de acht gepresenteerde scenario's hetzelfde. En omdat tegelijkertijd ook vele andere variabelen wijzigen, is het onduidelijk of het gevonden effect het gevolg van ontgroening of vergrijzing is of van een andere wijziging.

Om te bepalen in hoeverre één van de opgestelde scenario's in de buurt van de werkelijkheid komt, zijn alle scenario's vergeleken met de tot nu toe bekende realisatiecijfers. Het blijkt dat geen enkel scenario de realiteit benadert. Vrijwel alle scenario's van het EIM vertonen een stijgend verloop, terwijl in werkelijkheid de ontwikkelingen op het gebied van veiligheid en justitie per saldo een dalend verloop kennen. Weliswaar zijn we op dit moment slechts halverwege de looptijd van de EIM-scenario's maar het lijkt nu onwaarschijnlijk dat in 2020 de ontwikkelingen op het gebied van veiligheid en justitie nog dicht bij de EIM-scenario's zullen komen. De scenario's zijn weinig onderscheidend van elkaar: bijna alle door EIM opgestelde scenario's gaan dezelfde richting op. Een scenario waarin de capaciteitsbehoefte van DJI daalt is er niet. Bovendien onderscheiden de scenario's zich ook nauwelijks van de reguliere beleidsneutrale ramingen die rond dezelfde tijd zijn opgesteld. Opvallend is ook dat scenario's die aan het begin van de justitieketen nog wel enigszins uit elkaar liggen, de neiging hebben tegen het einde van de justitiële keten naar elkaar toe bewegen.

Verder heeft de scenariostudie van EIM eens te meer aangetoond dat de invloed van factoren van buiten het justitieveld, zoals bevolkingsomvang en economische ontwikkelingen, relatief weinig invloed hebben op de tenuitvoerlegging van straffen. Ook Moolenaar et al. (2002 en 2005) en Bomhoff et al. (2002) kwamen eerder al tot deze conclusie. Het gevoerde beleid en wetgeving op het gebied van veiligheid en justitie heeft veel meer invloed op het einde van de justitiële keten dan externe factoren.

6 Lessen voor de toekomst

Ondanks te enigszins tegenvallende resultaten is deze exercitie nuttig geweest. Het laat ons namelijk zien waarop we moeten letten als we scenario's met behulp van een wiskundig of statistisch model willen doorrekenen. Uiteraard is het bij elke scenariostudie belangrijk om scenario's te kiezen die onderscheidend genoeg van elkaar zijn. Bij doorrekening met een wiskundig model moet echter extra worden opgelet dat niet alleen de scenario's in theoretisch opzicht voldoende van elkaar verschillen, maar ook dat de gewijzigde waarden van de modelvariabelen en de uitkomsten van het model voldoende onderscheidend zijn. Hieruit volgt dat het weinig zin heeft om voor de theoretische scenario's dimensies te kiezen die moeilijk kwantificeerbaar zijn in het wiskundige model. De dimensies van de scenario's dienen goed aan te sluiten bij de modelvariabelen. In dit concrete geval betekent dit dat om ook aan het einde van de justitiële keten tot voldoende onderscheidende scenario's te komen, aan het begin van de keten van redelijk extreme scenario's uitgegaan dient te worden.

Literatuur

- Bomhoff, E.J., Voort van der Kleij, G.T. van der, & Sadiraj, K. (2002). *Tekort aan cellen*. Breukelen: NYFER.
- Hauw, P.A. van der, Jong-'t Hart, P.M. de, Telussa, J.M.J., & Verhoeven, W.H.J. (2007). *Scenariostudie voor de vraag naar capaciteit van justitiële inrichtingen: Een exploratief onderzoek voor de periode 2005-2020*. Zoetermeer: EIM.
- Hilderink, H., Otter, H. den, & Jong, A. de (2005). *Scenario's voor huishoudensontwikkelingen in Nederland*. Bilthoven/Den Haag: RIVM/CBS/RBP/CPB/SCP/ABF Research.
- Huizinga, F., & Smid, B. (2004). *Vier vergezichten op Nederland: Productie, arbeid en sectorstructuur in vier scenario's tot 2040*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Jong, A.H. de, & Hilderink, H.B.M. (2004). *Lange-termijn bevolkingsscenario's voor Nederland*. Bilthoven/Voorburg: CBS/RIVM/RBP/CPB/SCP/NiDi.
- Justitie/BZK (2002). *Naar een veiliger Samenleving*. Den Haag: Ministerie van Justitie/Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- MNP/RIVM (2004). *Kwaliteit en toekomst: Verkenning van duurzaamheid*. Bilthoven: RIVM/SDU.
- Moolenaar, D.E.G., Tulder, F.P. van, Huijbregts, G.L.A.M., & Heide, W. van der (2002). *Prognose van de sanctiecapaciteit tot en met 2006*. Den Haag: WODC. Onderzoek en beleid 196.
- Moolenaar, D.E.G., Huijbregts, G.L.A.M., & Heide, W. van der (2004). *Prognosemodellen Justitiële Ketens: veiligheidsketen: Technische notitie, versie 1.1*. Den Haag: WODC. Cahier 2004-8.
- Moolenaar, D., Huijbregts, G., & Velden, H. van de (2005). *Capaciteitsbehoefte justitiële ketens 2010: Toelichting op de beleidsneutrale ramingen*. Den Haag: WODC. Cahier 2005-14.
- Moolenaar, D.E.G., Leertouwer, E.C., Tulder, F.P. van, & Diephuis, B. (2007). *Capaciteitsbehoefte justitiële ketens 2012: Beleidsneutrale ramingen*. Den Haag: WODC. Cahier 2007-14.
- Moolenaar, D.E.G., Tulder, F.P., & Gammeren-Zoetewij, M. van (2009). *Terug naar de toekomst: het beroep op Justitie, 1997-2007: Raming en realisatie*. Den Haag: WODC. Cahier 2009-6.
- Rosmalen, M.M. van, Kalidien, S.N., & Heer-de Lange, N.E. de (red.) (2012). *Criminaliteit en rechtshandhaving 2011. Ontwikkelingen en samenhangen*. Den Haag: Boom Jurdische uitgevers.