

Samenvatting

Dit rapport beschrijft de ramingen van de capaciteitsbehoefte van de justitiële ketens tot en met 2015. 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 voor 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-psihiatrische centra (voorheen tbs-klinieken) zijn de gezamenlijke verantwoordelijkheid van het WODC en de Dienst Justitiële Inrichtingen. De overige ramingen komen tot stand onder verantwoordelijkheid van het WODC.

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 2009) niet in de beleidsneutrale ramingen verwerkt, omdat de ramingen gebaseerd zijn op ontwikkelingen in de justitiesector tot en met 2008. Definitieve gegevens over 2009 waren op het moment van berekening nog niet beschikbaar. Daar waar wel voorlopige cijfers over 2009 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 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.

De gebruikte *demografische achtergrondfactoren* zijn de omvang van de bevolking, de bevolkingsdichtheid, het aantal minderjarige jongeren (totaal en het deel dat in één van de vier grote steden woont), het aantal personen dat emigreert uit Nederland, het aantal jonge meerderjarige mannen, het aantal alleenstaanden, de omvang van de tweede generatie niet-westerse jonge allochtone mannen en de omvang van de eerste en tweede generatie niet-westerse allochtone minderjarige jongeren. De gebruikte *maatschappelijke achtergrondfactoren* zijn het aantal sociale en particuliere huurwoningen, het aantal personen dat jaarlijks gaat scheiden, het aantal kinderen betrokken bij echtscheiding, de alcoholconsumptie en het aantal

kinderen in een laag schooltype. De *economische achtergrondfactoren* in het model zijn de omvang van de werkloze en de werkzame beroepsbevolking, het reëel besteedbaar jaarinkomen per hoofd van de bevolking, de koopkrachtontwikkeling, het aantal uitkeringen (voor onder andere werkloosheid, bijstand, arbeidsongeschiktheid en het totaal), de reële bruto toegevoegde waarde, de belastingdruk, de collectieve lastendruk, de gemiddelde rekenuur, het gemiddelde uurtarief van een commerciële advocaat, het aantal motorvoertuigen en het aantal brommers. De economische ontwikkelingen zijn ontleend aan decemberramingen van 2009 van het Centraal Planbureau. De *institutionele achtergrondfactoren* die in het model zijn opgenomen zijn de financiële middelen van de politie, het aantal politiemedewerkers, het aantal advocaten en de gemiddelde eigen bijdrage die betaald wordt bij gebruik van gesubsidieerde rechtsbijstand.

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 in de periode 2009-2015 met 3% toenemen. Deze stijging doet zich vooral voor in 2010 als gevolg van de economische crisis; daarna zal het aantal geregistreerde misdrijven weer gaan dalen. Het aantal gehoorde verdachten zal met 2% toenemen. Dit zal zijn weerslag hebben op de rest van de justitiële keten, hoewel deze groei niet zonder meer evenredig doorgetrokken mag worden naar de andere ketenpartners.

Niet alle verdachten worden doorgestuurd naar het Openbaar Ministerie, waardoor de raming van de instroom van rechtbankzaken aldaar tussen 2009 en 2015 slechts een groei van 1% laat zien. De evenredige stijging in het aantal dagvaardingen leidt tevens tot een groei van het beroep op de rechtsbijstand, in het bijzonder de ambts-halve toevoegingen in strafzaken, die in de raming met 1% zullen stijgen. Het aantal reguliere toevoegingen in strafzaken zal naar verwachting nauwelijks wijzigen.

De capaciteitsbehoefte van het gevangeniswezen zal volgens de raming met circa 5% dalen tussen 2009 en 2015. Het aantal boetes en taakstraffen zal naar verwachting nog verder toenemen als gevolg van de verslechterde economische omstandigheden. De capaciteitsbehoefte van de jeugdinstellingen zal volgens de raming met circa 28% afnemen in de periode 2009-2015 met name als gevolg van de sterke afname van het aantal opgelegde pijlmaatregelen.

Het aantal zaken dat in eerste aanleg instroomt bij de sector civiel van de rechtbanken middels een dagvaarding stijgt in de periode 2009-2015 naar verwachting met 13% en middels een verzoekschrift met 24%, terwijl het aantal civiele zaken dat instroomt bij de sector kanton van de rechtbanken middels een dagvaarding met circa 47% zal stijgen en middels een verzoekschrift met 44%. Dit heeft tot gevolg dat ook de instroom van civiele zaken in hoger beroep en bij de Hoge Raad zal toenemen. De stijging vindt vooral plaats bij de familiezaken en in het bijzonder de jeugdzaken.

De instroom van zaken in eerste aanleg bij de sector bestuur van de rechtbanken (exclusief belastingzaken) zal naar verwachting met 54% stijgen in de periode 2009-2015. Het aantal belastingzaken in eerste aanleg stijgt met 30% terwijl de instroom van belastingzaken in hoger beroep met 8% stijgt. De instroom van bestuurszaken bij de Centrale Raad van Beroep ligt in 2015 naar verwachting 67% hoger dan in 2009. Deze stijgingen worden veroorzaakt door de verslechterde economische omstandigheden.

Bij het aantal beroepen op gesubsidieerde rechtsbijstand wordt in de civiele en bestuursrechtelijke sector eveneens een stijging verwacht. Het aantal afgegeven toevoegingen zal in de periode 2009-2015 naar verwachting stijgen met 32%. De stijging vindt vooral plaats bij de familiezaken en in het bijzonder de jeugdzaken.

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. Dit geldt in het bijzonder voor de economische achtergrondfactoren vanaf 2011. Door de economische crisis zijn de voorspellingen van de economische achtergrondfactoren tot en met 2010 zeer onzeker. Voor 2011 en verder zijn geen recente ramingen beschikbaar en is noodgedwongen teruggevallen op de lange termijn ramingen die ver voor de crisis zijn opgesteld.

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.

Summary

Forecasting the demand on the Dutch justice system until 2015

This report describes the forecasts of the 'demand' for police, prosecution service, courts and prisons until the end of 2015. The forecasts were made using the forecasting model PMJ, developed for the Dutch criminal justice system and the civil and administrative justice systems. The base year for our forecasts was 2008. Legislative and policy changes after 2008 have therefore not been incorporated into these forecasts.

PMJ is based on developments in society outside the sphere of influence of the Ministry of Justice. The underlying assumption of the model is that developments in society are the driving force behind the trends in crime and private disputes. Four groups of factors can be distinguished: demographic structure of the population, economic conditions, social problems and institutional changes. Within each category, a number of background factors are chosen which together indicate problems like social inequality, cultural conflicts, social isolation and economic inequality.

The demographic determinants used in the model are: the size of the population, population density, the number of migrants in various age categories, the number of youngsters (in the four main Dutch cities), the number of singles, the number of emigrants and the number of young men. The economic determinants are the unemployed and employed labor force, average yearly income, purchasing power, the number of social benefits (including those for the unemployed), gross value added, tax burden, collective burden, rents, the hourly rate of lawyers and the number of motor vehicles and mopeds. The social determinants are the number of children involved in divorce proceedings, the yearly number of divorcees, the number of rented houses, the alcohol consumption and the number of children with a low educational level. The institutional factors are the number of police officers, the police budget, the number of lawyers and the contribution people have to pay themselves when applying for subsidized legal aid.

External forecasts of these indicators determine the forecasts of developments within the justice system. If there are no policy changes or new legislation, the number of reported crimes is expected to increase by 3% over the period 2009-2015, while the number of suspects will increase by 2%. Since reporting and handling of crimes and suspects are a part of the criminal justice chain, their increase will affect the partners that follow in the chain. However, this growth cannot be extrapolated in a straightforward fashion. As charges will not be pressed against all suspects, the inflow of cases into the prosecutorial system is expected to increase by only 1%.

The number of transactions with the public prosecutor and the number of summonses will keep pace with the inflow into the prosecutorial system. This in turn is expected to lead to a proportional increase of applications for subsidized legal aid. The demand for prison capacity for adults will be 5% higher in 2015 than in 2009. There will be a 28% decrease in the demand for prison capacity for minors, mainly due to a big drop in the number of sentences with compulsory treatments.

The number of new civil cases at the district courts with a summons will increase by 13% and civil cases with a request by 24% in the period 2009-2015, while the number of new civil cases at the subdistrict courts with a summons will increase by 47% and those with a request will increase by 44%. As a consequence, also the number of civil cases in appeal will increase. The number of new administrative cases (excluding tax cases) at the district courts will increase by 54% in the period 2009-2015. The number of tax cases in the first instance will rise by 20%. The number of applications for subsidized legal aid in civil and administrative cases is expected to increase by 32%.

A word of caution is in order. These forecasts are based on the information available at the moment of calculation. Both the forecasting process and the external forecasts of the determinants are surrounded by uncertainty. Due to the recent economic crisis this is especially true for the economic forecasts. For this reason, these forecasts should be seen as a signal of what might happen if nothing changes, rather than as certainties. Unexpected events and new policy or legislation will probably alter the outcomes.