

Vergaderjaar 2017–2018

24 587

Justitiële Inrichtingen

Nr. 723

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag 28 mei 2018

Jaarlijks stelt het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) in het kader van de begrotingsvoorbereiding de zogenaamde PMJ-ramingen op. Hierbij treft u de ramingen tot en met 2023 aan¹.

Zoals eerder reeds aangekondigd aan uw Kamer² heb ik tevens het rapport Terug naar de Toekomst II van het WODC bijgevoegd³. Hierin is een vergelijking opgenomen tussen de geraamde en werkelijke ontwikkelingen in de capaciteitsbehoefte voor de periode 2008 t/m 2017.

Het Prognosemodel Justitiële Ketens

Met het Prognosemodel Justitiële ketens (PMJ) wordt de ontwikkeling van de capaciteitsbehoefte in de strafrechtelijke, civielrechtelijke en bestuursrechtelijke keten geraamd. De ramingen worden opgesteld in aantallen producten. Voorbeelden daarvan zijn aantallen rechtszaken, aantallen toevoegingen rechtsbijstand en de behoefte aan celcapaciteit.

De PMJ-ramingen bestaan uit twee delen. Eerst wordt door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) in samenwerking met de Raad voor de rechtspraak berekend wat de capaciteitsbehoefte in de ketens is bij ongewijzigd beleid, de zogeheten «beleidsneutrale raming». Dit gebeurt middels een econometrisch model, waarbij gebruik gemaakt wordt van in het verleden gevonden verbanden tussen externe ontwikkelingen (demografische, economische en maatschappelijke) en ontwikkelingen in de verschillende justitieketens.

Vervolgens worden effecten gekwantificeerd van nieuwe wet- en regelgeving evenals andere voorgestelde (beleids-)maatregelen die invloed hebben op de capaciteitsbehoefte. Dit doen de ketenpartners in

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² Kamerstuk 24 587, nr. 690.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

afstemming met elkaar en het WODC. Het gaat uitdrukkelijk om zaken die invloed hebben op de behoefte aan een product. De beleidsneutrale ramingen en de gekwantificeerde beleidsmaatregelen tezamen zijn de «beleidsrijke ramingen».

De belangrijkste oorzaken van wijzigingen in de PMJ-prognoses zijn wijzigingen in de economische ramingen van het CPB en de secundaire effecten van de asielinstroom. Dit heeft een effect op de prognoses van de justitiële ketens. De demografische en maatschappelijke factoren daarentegen zijn vrij stabiel met weinig wijzigingen van jaar tot jaar.

PMJ-ramingen tot en met 2023

In de bijlagen zijn de geraamde capaciteitsbehoeftes in de drie ketens opgenomen. In bijlage 1 vindt u allereerst de beleidsrijke ramingen⁴. Regeerakkoord maatregelen konden gezien de timing en de doorlooptijd van de ramingen niet verwerkt worden in de beleidsrijke PMJ-ramingen t/m 2023. In de volgende PMJ-ramingen zullen de maatregelen worden verwerkt. Het cahier van WODC en de Raad voor de rechtspraak met hierin de beleidsneutrale ramingen vindt u in bijlage 2 van deze brief⁵.

Ieder jaar wordt het econometrische model aangepast. Dat wil zeggen, gebleken fouten worden hersteld en verfijningen of uitbreidingen aan het model worden ontwikkeld. De belangrijkste wijziging dit jaar is dat zo veel mogelijk werkvoorraden in het model zijn ingebouwd.

De lijn van afgelopen jaren, namelijk grosso modo een dalende capaciteitsbehoefte met name in de strafrechtsketen wordt ook in deze PMJ ramingen doorgetrokken. Vooral de daling van jeugdigen in de strafrechtsketen (van jeugdige verdachten tot bezetting in de jeugdinrichtingen) is opvallend. De totale behoefteontwikkeling in het gevangeniswezen kent vanaf 2018 een lichte daling tot en met 2023. Ten opzichte van de vorige PMJ⁶ ligt de totale behoefte echter zo'n 600 tot 900 plaatsen hoger. Bij familiezaken (civiel) is er sprake van een toename, hier speelt de vergrijzing een rol.

De PMJ-ramingen dienen als input voor de reguliere begrotingsvoorbereiding in het voorjaar. Over de wijze waarop de ramingen worden vertaald in de JenV begroting zal ik u voor 2018 in de komende 1^e suppletoire begroting 2018 informeren en voor 2019 en verder bij de ontwerpbegroting 2019 op prinsjesdag.

Terug naar de Toekomst II

Het WODC blikt in haar rapport *Terug naar de Toekomst II* (bijlage 3)⁷ terug en gaat in op de kwaliteit van de beleidsrijke PMJ-ramingen van de periode 2008–2017.

Het WODC rapport laat zien dat het PMJ beter of gelijk presteert dan alternatieve modellen in de eerste vier ramingsjaren. Dit komt overeen met de bevinding uit het eerdere rapport uit 2009.⁸ Daarnaast heeft het PMJ als voordeel dat het de samenhang bevordert tussen de ramingen

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁶ Kamerstuk 24 587, nr. 690.

⁷ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁸ Moolenaar, D.E.G., Tulder, F.P. van, & Gammeren-Zoetewij, M. van (2009). *Terug naar de toekomst: Het beroep op Justitie, 1999–2007: raming en realisatie*. Den Haag: WODC. Cahier 2009-6.

van diverse onderdelen van de justitiële keten. Verder maakt het model simulaties mogelijk van bepaalde beleidseffecten en snel wijzigende economische omstandigheden.

Voorspelfouten zijn inherent aan het werken met ramingsmodellen. Zo kent ook het PMJ voorspelfouten. De voorspelfouten in de beleidsrijke PMJ-ramingen zijn tot en met het tweede begrotingsjaar (vier jaar vooruit gezien vanuit het jaar waarin realisatiecijfers bekend zijn) kleiner of vrijwel gelijk aan die van alternatieve eenvoudige tijdreeksmodellen. Op de langere termijn, vanaf het 3^e begrotingsjaar en verder, blijkt het PMJ relatief minder goed te voldoen.

In de praktijk blijkt dat de gemiddelde absolute voorspelfout van de beleidsrijke PMJ-ramingen voor het eerste begrotingsjaar 20% bedraagt (drie jaar vooruit) en 58% voor het laatste begrotingsjaar (zeven jaar vooruit). Gemiddeld is er sprake van enige overschatting, maar over het geheel genomen blijkt het PMJ niet systematisch over of onder te schatten. De inschatting van beleidseffecten van nieuw beleid en/of nieuwe wetgeving door de beleidsdirecties en uitvoeringsorganisaties heeft doorgaans een opwaarts effect op de voorspelfout.

Ik dank het WODC voor het gedane onderzoek. Ik onderschrijf dat er continu kritisch gekeken moet worden naar het PMJ model om te zien of er aanpassingen gedaan kunnen worden om de kwaliteit te verhogen. Ik heb kennis genomen van de aanbevelingen in het rapport en zal de komende maanden bezien in hoeverre het gewenst en mogelijk is hier opvolging aan te geven.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus