

Vergaderjaar 2022–2023

24 587

Justitiële Inrichtingen

Nr. 900

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 juni 2023

Jaarlijks stelt het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) in het kader van de begrotingsvoorbereiding de zogeheten PMJ-ramingen op die uit het Prognosemodel Justitiële Ketens (PMJ) volgen. In voorliggende Kamerbrief ga ik in op de werking van het model, de ramingen tot en met 2028, de verwerking in de JenV-begroting en de lange-termijnonderzoeksagenda PMJ.

Werking van het Prognosemodel Justitiële Ketens

Het PMJ raamt de ontwikkeling van de capaciteitsbehoefte in de strafrechtelijke, civielrechtelijke en bestuursrechtelijke keten. Ook kan met het PMJ inzichtelijk worden gemaakt wat de te verwachten gevolgen van ontwikkelingen bij de ene ketenpartner zijn voor de andere ketenpartners in de justitiële keten. De PMJ-ramingen worden opgesteld in aantallen producten, zoals aantallen rechtszaken, aantallen toevoegingen voor de rechtsbijstand en de behoefte aan celcapaciteit. Met mijn brief van 11 november jl. met antwoorden op vragen van de rapporteurs over de ontwerpbegroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid voor het jaar 2023 heb ik u onder andere geïnformeerd over de werking van het model¹. Onderstaand ga ik daar nog kort op in.

Het startpunt voor het PMJ zijn ontwikkelingen in de samenleving die geheel of grotendeels buiten de invloedssfeer van JenV liggen. Dergelijke ontwikkelingen kunnen gevolgen hebben voor het ontstaan van criminaliteit en rechtsproblemen en daarmee voor het beroep op de justitiële ketens. De ontwikkelingen kunnen grofweg in vier categorieën worden ingedeeld, namelijk demografische, economische, maatschappelijke en overige ontwikkelingen. In mijn eerder genoemde brief van 11 november jl. heb ik de verschillende ontwikkelingen toegelicht. Het PMJ beschrijft de kwantitatieve verbanden tussen deze ontwikkelingen en de criminaliteit of het beroep op rechtshulp en rechtspraak. Tevens brengt het PMJ de

¹ Kamerstuk 36 200 VI, nr.44.

samenhang 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 PMJ-ramingen bestaan uit twee delen. Het eerste deel betreft de capaciteitsbehoefte in de ketens bij ongewijzigd beleid, de zogeheten «beleidsneutrale raming», opgesteld door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) in samenwerking met de Raad voor de Rechtspraak (Rvdr). Dit gebeurt middels een econometrisch model, waarbij gebruik gemaakt wordt van gevonden statistische verbanden tussen de bovenstaand genoemde externe demografische, economische en maatschappelijke ontwikkelingen vanuit data van onder andere het CPB en CBS en ontwikkelingen in de verschillende justitieketens.

Naast de beleidsneutrale raming wordt ook rekening gehouden met kwantitatieve effecten van nieuwe wet- en regelgeving evenals andere voorgestelde (beleids-) maatregelen die naar verwachting invloed hebben op de capaciteitsbehoefte. Dit gebeurt door alle ketenpartners in afstemming met elkaar en met het WODC. Het gaat uitdrukkelijk om zaken die invloed hebben op de capaciteit, oftewel die zorgen dat de behoefte aan een product meer of minder wordt (de kwantiteit of «Q»). Voor de criteria voor de door te rekenen beleidsmaatregelen verwijs ik u naar mijn brief van 11 november jl. De beleidsneutrale ramingen en de gekwantificeerde beleidsmaatregelen tezamen zijn de «beleidsrijke ramingen».

Om rekening te houden met het effect van COVID-19 op de ketens zijn voor de jaren 2020 en 2021 de COVID-19-effecten integraal in het model opgenomen. Voor 2022 en verder is de aanname dat COVID-19 geen noemenswaardig effect meer heeft op de justitiële keten.

Uitkomsten PMJ-ramingen tot en met 2028

De geraamde capaciteitsbehoeftes in de drie ketens zijn in de bijlagen opgenomen. In bijlage 1 vindt u de PMJ-ramingen tot en met 2028. Het cahier van het WODC en de Rvdr met hierin de beleidsneutrale ramingen vindt u in bijlage 2. Dit cahier wordt eveneens op de website van het WODC gepubliceerd.

De data en de verbanden in het econometrisch model worden ieder jaar geactualiseerd naast de verfijningen of uitbreidingen aan het model. Aan het model is dit jaar het aantal uitbetaalde verzoeken tot schadeloosstelling als gevolg van onterechte hechtenis van of gemaakte kosten door (ex-)verdachten toegevoegd.

Beleidsneutrale ramingen

Het model raamt een stijging van het aantal ondervonden delicten door slachtoffers van gemiddeld 4% per jaar in de periode 2022–2028. Voor het aantal ondervonden geweldsdelicten wordt een toename geraamd van gemiddeld 6% per jaar. Het aantal geregistreerde misdrijven neemt volgens de raming van het model toe met minder dan 1% per jaar in de periode 2022–2028. Voor het aantal geregistreerde verdachten wordt een daling van minder dan 1% per jaar geraamd.

De capaciteitsbehoefte van het gevangeniswezen neemt volgens de raming van het model toe met gemiddeld 2% per jaar omdat de gemiddelde duur van vrijheidsstraffen voor volwassenen toeneemt terwijl het aantal vrijheidsstraffen voor volwassenen afneemt. De geraamde capaciteitsbehoefte van de forensisch psychiatrische centra (FPC's) stijgt

met gemiddeld 2% per jaar door een verwachte toename van het aantal tbs-opleggingen. De capaciteitsbehoefte van de justitiële jeugdinrichtingen neemt volgens de raming toe met gemiddeld 1% per jaar omdat zowel het aantal jeugd-detenties als de gemiddelde duur van jeugddetenties en het aantal PIJ-maatregelen toenemen. De geraamde capaciteitsbehoefte vreemdelingenbewaring neemt toe met gemiddeld 1% per jaar in de periode 2022–2028.

In de civielrechtelijke keten zal de instroom van dagvaardingen in handelszaken bij de sector civiel van de rechtbanken volgens de raming toenemen met circa 1% per jaar in de periode 2022–2028, terwijl de verzoekschriften in handelszaken per saldo vrijwel gelijk blijven. De geraamde instroom van verzoekschriften in familiezaken neemt toe met gemiddeld 2% per jaar in de periode 2022–2028. In de bestuursrechtelijke keten wordt geraamd dat de instroom van belastingzaken in 1e aanleg toeneemt met gemiddeld minder dan 1% per jaar terwijl het aantal overige bestuurszaken volgens de raming afneemt met gemiddeld minder dan 1% per jaar.

Verwerking PMJ-ramingen in de JenV-begroting

De PMJ-ramingen dienen als onderlegger voor de reguliere begrotingsvoorbereiding ten behoeve van de Voorjaarsbesluitvorming. De ramingen worden naar budgettaire mutaties vertaald voor de JenV-begroting. De consequenties van de PMJ-ramingen voor de benodigde capaciteit zijn binnen de budgettaire kaders van de JenV-begroting zo veel mogelijk ingepast. Deze budgettaire mutaties zijn meerjarig verwerkt in de Voorjaarsnota 2023 en de daarbij horende eerste suppletoire JenV-begroting 2023^{2, 3}.

De grootste bijstellingen op de uitgaven omvatten voornamelijk omvangrijke mutaties bij de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) in 2023 (meevaller), de Raad voor de Rechtspraak (meevaller) en de Rechtsbijstand (tegenvaller). Op basis van de geraamde capaciteitsbehoefte van DJI wordt het budget DJI in 2023 verlaagd met € 31,1 mln. Bij de Rechtsbijstand wordt het budget meerjarig verhoogd met € 27,3 mln. in 2023 met een afloop naar € 24,3 mln. in 2028 doordat er meer toevoegingen worden geraamd dan vorig jaar. Het budget voor de Raad voor de rechtspraak wordt in 2023 verlaagd met € 8,4 mln. met een verdere verlaging naar € 20,4 mln. in 2028; hierbij is rekening gehouden met de gevolgen van het wetsvoorstel verlaging griffierechten die vanuit het coalitieakkoord worden gecompenseerd. De voorgenomen verlaging van de griffierechten is gedeeltelijk bijgesteld in verband met de Rijksbrede dekkingsopgave.

De grootste bijstellingen op de ontvangsten omvatten mutaties bij griffierechten, administratiekosten bij het CJIB en boetes en transacties. Als gevolg van de ontwikkelingen in de verhoogde geraamde instroom van zaken op basis van het PMJ zijn de verwachte ontvangsten voor de griffierechten in 2023 neerwaarts bijgesteld met € 8,5 mln. en in 2024 met € 24,8 mln. opgehoogd met een afloop naar € 2,6 mln. in 2028 (hierbij is rekening gehouden met de eerder genoemde bijstelling van de griffierechten voor de Rijksbrede dekkingsopgave). Dit leidt uiteindelijk tot lagere uitgaven bij de ZM, Hoge Raad en Rechtsbijstand en tot hogere ontvangsten. Namelijk in 2024 € 11,5 mln. met een oploop naar € 15,3 mln. in 2028. Bij het CJIB worden de administratiekosten de eerste drie jaren op basis van de PMJ-raming neerwaarts bijgesteld met € 3,2 mln. in 2023 en € 8,5 mln. in 2024 en 2025. Hierna wordt de raming

² Kamerstuk 36 350, nr. 1.

³ Kamerstuk 36 350 VI, nr. 2.

lichtelijk verhoogd tot € 3,4 mln. in 2028. Op basis van de PMJ-raming voorspelt de raming op de boete en transactiegelden een lagere ontvangst ten opzichte van het huidige ontvangstenkader. Bij de raming is rekening gehouden met de benodigde vervangingen van flitspalen en dat enkele trajectcontroles in de komende jaren worden stopgezet. De ontvangsten zijn meerjarig neerwaarts bijgesteld (in 2023 met € 149,7 mln. met uiteindelijk een verlaging van € 241,3 mln. in 2028). Voor de bijstellingen en toelichtingen verwijs ik u ook naar de eerste suppltoire JenV-begroting 2023.

Lange-termijnonderzoeksagenda PMJ

Mijn voorganger heeft u geïnformeerd over de start van de lange termijn onderzoeksagenda, waarin mogelijkheden voor het verbeteren van de ramingen worden onderzocht⁴. Zoals in mijn brief aan uw Kamer van vorig jaar⁵ is vermeld, wordt in kaart gebracht in hoeverre nieuwe ontwikkelingen op het gebied van data en technieken benut kunnen worden om het huidige model te verbeteren. De eerste inzichten zullen bekend worden gemaakt zodra dit onderzoek is afgerond. De verwachting is dat dit in de loop van 2024 zal zijn, waarna ik uw Kamer hierover zal informeren.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius

⁴ Kamerstuk 24 587, nr. 769.

⁵ Kamerstuk 24 587, nr. 843.