

Vergaderjaar 2021–2022

24 587

Justitiële Inrichtingen

Nr. 843

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 juni 2022

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 achtereenvolgens in op de werking van het model, de ramingen tot en met 2027, de voortgang van de lange termijn onderzoeksagenda PMJ, het verzoek van uw Kamer over het betrekken van preventie en re-integratie bij de PMJ en tot slot de relatie met de JenV-begroting.

Werking van het Prognosemodel Justitiële Ketens

Het Prognosemodel Justitiële ketens (PMJ) raamt de ontwikkeling van de capaciteitsbehoefte in de strafrechtelijke, civielrechtelijke en bestuursrechtelijke keten. De PMJ-ramingen worden opgesteld in aantallen producten, zoals aantallen rechtszaken, aantallen toevoegingen voor de rechtsbijstand en de behoefte aan celcapaciteit.

Normaliter bestaan de PMJ-ramingen uit twee delen. Dit 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 externe demografische, economische en maatschappelijke ontwikkelingen vanuit data van 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»). De

beleidsneutrale ramingen en de gekwantificeerde beleidsmaatregelen tezamen zijn de «beleidsrijke ramingen».

Sinds vorig jaar is in de ramingen rekening gehouden met het effect van de coronacrisis op de ketens. Een (tijdelijke) derde element in de PMJ-raming. Dit element betreft de kwantificering van de effecten van de genomen maatregelen om de opgelopen corona-achterstanden weg te werken in de gehele justitiële keten. Deze effecten zijn van incidentele aard en komen voort uit de ontstane voorraadvorming bij het OM en de Rvdr. Het WODC heeft de kwantificering in het econometrisch model berekend en gevalideerd, en dit afgestemd met de ketenpartners. Desbetreffende effecten zijn aan de beleidsrijke ramingen toegevoegd.

Uitkomsten PMJ-ramingen tot en met 2027

De geraamde capaciteitsbehoeftes in de drie ketens zijn in de bijlagen opgenomen. In bijlage 1 vindt u de PMJ-ramingen tot en met 2027, die dus bestaan uit de beleidsrijke ramingen en de effecten van weg te werken corona-achterstanden. Het cahier van het WODC en de Rvdr met hierin de beleidsneutrale ramingen vindt u in bijlage 2. Dit cahier wordt binnenkort 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. In het model is dit jaar een module voor de Centrale Autoriteit Internationale Kinderaangelegenheden opgenomen met een drietal producten: internationale kinderonvoeringszaken, interlandelijke adoptieverzoeken en internationale kindbeschermingszaken. Voor het CJIB is het product voorlopige hechtenis opgenomen. Bij het gevangeniswezen zijn de penitentiaire psychiatrische centra als een aparte categorie onderscheiden.

De belangrijkste oorzaken van wijzigingen in de PMJ-uitkomsten ten opzichte van de uitkomsten van vorig jaar zijn wijzigingen in de economische ramingen van het CPB. De demografische en maatschappelijke factoren daarentegen zijn doorgaans vrij stabiel met weinig wijzigingen van jaar tot jaar tot gevolg.

Beleidsneutrale ramingen

Het model raamt een stijging van het aantal misdrijven met gemiddeld minder dan 1% per jaar en een stijging van het aantal verdachten met gemiddeld 1% per jaar. Alle daaropvolgende handelingen in de keten vertonen een vergelijkbare ontwikkeling.

De capaciteitsbehoefte van het gevangeniswezen zal in de periode 2021–2027 toenemen met gemiddeld 3% per jaar omdat het aantal vrijheidsstraffen voor volwassenen toeneemt ondanks de afname van de gemiddelde duur van vrijheidsstraffen voor volwassenen. De capaciteitsbehoefte van de forensisch-psychiatrische centra zal met gemiddeld 2% per jaar stijgen ondanks dat het aantal tbs-opleggingen, na een eerdere stijging in het verleden, vrijwel gelijk blijft. De capaciteitsbehoefte van de justitiële jeugdinstellingen zal toenemen met gemiddeld 2% per jaar omdat het aantal jeugddetenties zal toenemen, terwijl de gemiddelde duur van jeugddetenties gemiddeld gelijk zal blijven, en omdat het aantal PIJ-maatregelen zal toenemen. In de civielrechtelijke keten zal het aantal civiele zaken stijgen met gemiddeld 2% per jaar. In de bestuursrechtelijke keten zal het aantal belastingzaken met gemiddeld 2% per jaar dalen terwijl het aantal overige bestuurszaken zal stijgen met gemiddeld 2% per jaar in de periode 2021–2027.

Lange termijn onderzoeksagenda PMJ en verkenning

Mijn voorganger heeft u geïnformeerd¹ over de start van de lange termijn onderzoeksagenda, waar mogelijkheden voor het verbeteren van de ramingen worden onderzocht. Inmiddels wordt in kaart gebracht in hoeverre nieuwe ontwikkelingen op het gebied van data en technieken benut kunnen worden om het huidige model te verbeteren. Zodra de eerste inzichten bekend zijn, zal ik uw Kamer hierover informeren.

Tijdens het hoofdlijnen debat van 10 maart jl.² heeft de Minister van Rechtsbescherming toegezegd om het verzoek van het lid Bekker, om preventie en re-integratie bij PMJ te betrekken, nader te verkennen. Het PMJ-model omvat zoals gezegd vrijwel de gehele strafrechtsketen, naast de civiele- en bestuursrechtelijke keten en is een econometrisch model, waarvan de parameters door middel van regressie-analyse worden geschat. Kwantificeerbaarheid is een noodzakelijke voorwaarde voor regressie-analyse. Dit impliceert dat alleen producten en/of diensten die kwantificeerbaar zijn, in het wiskundig model zijn opgenomen. Van deze producten en/of diensten maakt het PMJ op hoofdlijnen ramingen in termen van aantallen. Het PMJ-model zoomt meestal niet in op de details (i.v.m. kleine aantallen, maatwerk en/of discretionaire bevoegdheid van de uitvoerende organisaties) en maakt ook geen ramingen van personele inzet. De vertaling van aantallen naar budget vindt in een later stadium plaats buiten het wiskundig model om als onderdeel van het begrotingsproces waarbij er door de betrokken ketenpartners wel naar de personele en materiële inzet wordt gekeken.

Aangezien het effect van preventie moeilijk kwantificeerbaar is (bv. het aantal voorkomen misdrijven) en preventie-activiteiten vaak een nadere specificering zijn van personele inzet (bv. het aantal uren dat er wordt gepatrouilleerd), kan preventie niet in het PMJ-model worden opgenomen. Dat wil echter niet zeggen dat dit geen onderdeel van de JenV-begroting is. Re-integratie activiteiten zijn opgenomen in het PMJ-model voor zover deze activiteiten onderdeel zijn van de dienstverlening van de reclasseringsorganisaties en/of de Dienst Justitiële Inrichtingen. Vaak is re-integratie onderdeel van een breder pakket aan diensten. De PMJ-ramingen hebben meestal betrekking op dit brede pakket en niet op de kleinere subcategorieën binnen dit pakket. Re-integratie-activiteiten die buiten mijn verantwoordelijkheid als Minister van Justitie en Veiligheid vallen, vallen daarmee ook buiten de scope van het PMJ-model.

Samenvattend zijn er geen mogelijkheden om preventie en re-integratie een onderdeel in het model te geven op dezelfde wijze als de overige PMJ-producten/diensten.

PMJ en 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. Deze budgettaire mutaties zijn meerjarig verwerkt in de Voorjaarsnota 2022³ en de daarbij horende eerste suppletoire JenV-begroting 2022⁴.

¹ Kamerstuk 24 587, nr. 769.

² Kamerstuk 35 925 VI, nr. 142.

³ Kamerstuk 36 120, nr.1.

⁴ Kamerstuk 36 120 VI, nr. 1.

De bijstellingen omvatten voornamelijk omvangrijke mutaties bij de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) vanaf 2023, tegenvallende griffierechten-ontvangsten en een meevaller bij de rechtsbijstand n.a.v. minder toevoegingen. Bij DJI leidt het tot een budgetverhoging van 39 mln. in 2023 oplopend tot structureel 112 mln. Voor de volledige bijstellingen en toelichtingen verwijs ik u naar de eerste supplettoire JenV-begroting 2022.

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