Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2019–2020

# 24 587 Justitiële Inrichtingen

**Nr. 751** **BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 september 2019

Op 19 juni jl. heeft de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid in een procedurevergadering besloten mijn brief aan uw Kamer van 12 juni jl. over de PMJ-ramingen tot en met 2024 aan te houden.[1] De vaste commissie heeft mij verzocht eerst een uitgebreide reactie aan de Kamer te doen toekomen. Bij deze voldoe ik aan dit verzoek, waarbij ik u attendeer op het feit dat de PMJ-ramingen ook in het wetgevingsoverleg met de vaste commissie over de Slotwet en het jaarverslag 2018 op 27 juni jl. aan de orde zijn geweest.

Voordat ik nader inga op het Prognosemodel Justitiële Ketens (PMJ) zelf en de ramingen die dit model ten behoeve van de begrotingsvoorbereiding 2020 heeft gegenereerd, wil ik kort stilstaan bij ramingsmodellen in algemene zin.

Wat betreft het voornemen van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid, voor de organisatie van een technische briefing over PMJ in de Kamer op 1 oktober 2019, wil ik u laten weten geen bezwaar te hebben tegen deelname van ambtenaren van mijn ministerie aan deze briefing. Ik maak van de gelegenheid gebruik om tevens toestemming te verlenen voor de technische briefings aangaande de strafrechtketen, extremisme en misdaadgelden zoals de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid mij op 5 september jl. heeft verzocht.

[1] Kamerstuk 24 587, nr. 746.

kst-24587-751
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2019

## Ramingen ten behoeve van de begroting

Ramingen vormen een cruciaal onderdeel van het begrotingsproces en de begrotingen. Het zijn de best mogelijke inschattingen van (budgettaire) consequenties van autonome ontwikkelingen, trends en beleidsmaatregelen.[2]
In de brief van 12 juni jl. heb ik aangegeven dat ik onderzoek laat doen naar verbeteringen in de ramingen op korte en op langere termijn. Op korte termijn vindt er regulier onderhoud aan het huidige PMJ plaats. Daarnaast is voor de lange termijn een uitgebreid traject gestart om de mogelijkheden voor het verbeteren van de ramingen te onderzoeken.

Op basis van artikel 4.1 van de Comptabiliteitswet 2016 ben ik verantwoordelijk voor de ramingen in de JenV-begroting. Voor de onderbouwing van de uitgaven (en deels van de ontvangsten) maakt JenV hoofdzakelijk gebruik van vier ramingsmodellen: het Prognosemodel Justitiële ketens (PMJ) voor de ketens straf, civiel en bestuur, de Meerjaren Productieprognose (MPP) voor de asiel- en migratieketen, het Overige Forensische Zorgmodel voor de forensische zorg en het Boetes & Transacties model voor de verkeerszaken. PMJ raamt de behoefte in de justitiële keten op basis van vele factoren waaronder de instroom en afdoeningen van het Openbaar Ministerie. Aan ramingen kleven vanzelfsprekend de nodige onzekerheden[3], zo is bijvoorbeeld de bezetting bij het gevangeniswezen thans hoger dan de laatste PMJ-raming voorzag. Onzekerheden zijn inherent aan elk model; dat geldt voor economische ramingen zoals die van het Centraal Planbureau (CPB), die als input in de begrotingsvoorbereiding worden gebruikt, en voor de PMJ-raming. Net zoals het voor de rijksbegroting van belang is een consistent economisch beeld te hanteren, is het voor de JenV-begroting wenselijk een samenhangend geheel van capaciteitsbehoefte raming in de justitiële ketens te gebruiken. De prognoses geven inzicht in mogelijke ontwikkelingen in de capaciteitsbehoefte bij de organisaties. Deze signalen geven de mogelijkheid om tijdig te anticiperen op ontwikkelingen en zo doelmatig mogelijk de schaarse middelen in de justitiële ketens aan te wenden.

## Prognosemodel Justitiële Ketens (PMJ)

Elk jaar komen de (beleidsneutrale) PMJ-ramingen tot stand onder verantwoordelijkheid van het WODC. De ramingen voor de civielrechtelijke en bestuursrechtelijke rechtspraak zijn echter een gezamenlijke verantwoordelijkheid van het WODC en de Raad voor de Rechtspraak. De ramingen voor forensisch-psychiatrische centra zijn een gezamenlijke verantwoordelijkheid van het WODC en de Dienst Justitiële Inrichtingen.

De jaarlijkse opbouw van de justitiële ramingen bestaat uit drie pijlers: de beleidsneutrale ramingen, de inschatting van effecten van voorgenomen beleid en de beschikbare versus geprognotiseerde benodigde capaciteit. De beleidsneutrale ramingen en de inschatting van beleidseffecten vormen samen de beleidsrijke ramingen. Deze worden afgezet tegen de beschikbare capaciteit.

---

[2] Over het PMJ model zijn diverse rapporten in opdracht van het Ministerie JenV geschreven, zoals de second opinion van APE (Kamerstuk 24 587, nr. 655).

[3] Moolenaar, D.E.G., Tulder, F.P. van, Decae, R.J., Smit, P.R. & Diephuis, B.J. (2018). Terug naar de toekomst II. Het beroep op justitiële voorzieningen 2008–2017: raming en realisatie. Den Haag: WODC. Cahier 2018–06.

*Pijler 1: Beleidsneutrale ramingen*

De beleidsneutrale PMJ-ramingen geven aan wat de meest waarschijnlijke ontwikkeling is bij ongewijzigd beleid. Aangezien de PMJ-raming, zoals gehanteerd ten behoeve van de begrotingsvoorbereiding 2020, gebaseerd is op ontwikkelingen in de maatschappij en de justitiesector tot en met 2017, komen de effecten van beleidsmaatregelen die ingingen in 2018 niet in deze beleidsneutrale ramingen tot uiting. Zoals voor de input van veel modelberekeningen geldt, loopt de beschikbaarheid van realisatiegegevens achter en kon voor de begrotingsvoorbereiding 2020 nog geen gebruik worden gemaakt van definitieve gegevens over 2018. Wel zijn, voor zover beschikbaar, voorlopige cijfers over 2018 meegenomen. De beleidsneutrale ramingen worden uitgedrukt in aantallen: bijvoorbeeld het aantal benodigde detentieplaatsen, reclasseringsadviezen, etc.

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 beide onderdelen zijn autonome ontwikkelingen en trends in de samenleving. Deze ontwikkelingen en trends kunnen gevolgen hebben voor het ontstaan van criminaliteit en rechtsproblemen en daarmee voor het beroep op de justitiële ketens. Te denken valt bijvoorbeeld aan demografische ontwikkelingen en welvaartsontwikkelingen. Op basis van criminologische, rechtssociologische en economische theorieën zijn de mogelijk relevante maatschappelijke fenomenen benoemd en zijn de wetenschappelijk vastgestelde en kwantificeerbare achtergrondfactoren geïdentificeerd. Data van deze achtergrondfactoren zijn afkomstig van het CBS maar ook wordt gebruik gemaakt van CPB-gegevens en realisatiecijfers van JenV-onderdelen.

Het model voor de veiligheidsketen beschrijft de kwantitatieve verbanden tussen de achtergrondfactoren en de geregistreerde criminaliteit, en tussen geregistreerde criminaliteit en het beroep op het strafrechtelijke justitiële systeem (zoals o.a. vervolging, rechtspraak, reclassering, rechtshulp en tenuitvoerlegging van sancties). Deze kwantitatieve verbanden worden geformuleerd in de vorm van elasticiteiten; deze geven de (procentuele) verandering aan van de geregistreerde criminaliteit als één van de achtergrondfactoren met 1% wijzigt. Op basis van de verwachte ontwikkelingen van de achtergrondfactoren wordt een uitspraak gedaan over de verwachte geregistreerde criminaliteit. Vervolgens wordt de in de toekomst geraamde geregistreerde criminaliteit gebruikt om de verwachte instroom en uitstroom in de rest van de strafrechtsketen te ramen. Het doel van het PMJ is om de behoefte te ramen en laat vanuit die invalshoek eventuele belemmeringen om de verwachte instroom te verwerken buiten beschouwing. Een concreet voorbeeld is tijdige werving van voldoende medewerkers.

Het model voor het civiel- en bestuursrechtelijke deel van de justitiële keten beschrijft de kwantitatieve verbanden tussen de achtergrondfactoren en het beroep op civiel-/administratiefrechtelijk rechtshulp en rechtspraak. Ook deze kwantitatieve verbanden zijn geformuleerd in de vorm van elasticiteiten. Op basis van de verwachte ontwikkelingen van de achtergrondfactoren raamt het model de verwachte instroom en uitstroom in de civiel-/administratiefrechtelijke rechtspraak en rechtshulp. Ook hier geldt de veronderstelling dat er geen belemmeringen zijn om de verwachte instroom te verwerken.

*Pijler 2: Inschatting van beleidseffecten*

Aanvullend op de beleidsneutrale ramingen van het WODC worden inschattingen gemaakt van de te verwachte beleidseffecten. Dit zijn

ex-ante ramingen van de effecten op de benodigde capaciteit van nieuw beleid, nieuwe wetgeving en van overige ontwikkelingen voor de periode waarover nog geen betrouwbare ervaringscijfers beschikbaar zijn. Deze beleidseffecten worden intern getoetst en vastgesteld. Om een rol te kunnen spelen in de uiteindelijke ramingen dienen deze ramingen van de beleidseffecten te voldoen aan de volgende criteria:

1. Effect dient substantieel te zijn;
2. Effect dient onderbouwd te zijn met een (onderzoeks)rapport;
3. Effect moet cijfermatig inzichtelijk zijn gemaakt en aan de Kamer zijn gemeld.

De beleidsneutrale ramingen en de inschatting van beleidseffecten vormen samen de beleidsrijke ramingen. De beleidsrijke ramingen geven aan wat de meest waarschijnlijke ontwikkeling is in de capaciteitsbehoefte. De verschillen tussen de beleidsneutrale en de beleidsrijke ramingen zijn doorgaans relatief beperkt, maar variëren natuurlijk per raming, ramingsjaar en JenV-onderdeel. Hierbij kan worden gedacht aan verschillen van enkele procentpunten.

*Pijler 3: Beschikbare capaciteit*

Vervolgens worden de beleidsrijke ramingen afgezet tegen de beschikbare capaciteit van een JenV-organisatie. De beschikbare capaciteit wordt meerjarig per product opgesteld en is af te leiden uit de begroting. Een overzicht van de meerjarige beschikbare capaciteit is nodig om de verwachte capaciteitstekorten of -overschotten te kunnen vaststellen. De verwachte capaciteitstekorten of -overschotten dienen als basis voor de vertaling van PMJ naar financiële mutaties. Daarbij wordt gebruik gemaakt van bestaande vastgestelde kostprijzen. Het kabinet beslist vervolgens in welke mate en op welke wijze de budgettaire mutaties worden verwerkt in de begroting en meerjarencijfers.

## Resultaten van PMJ 2020 in de begroting 2020

De JenV-begroting 2020 (Kamerstuk 35 300 VI) bevat de resultaten van de kabinetsbrede besluitvorming waarin de specifieke PMJ tekorten en overschotten bij JenV zijn meegewogen. Hierbij spelen vele factoren een rol, zoals bijvoorbeeld de vraag in welk tempo het praktisch mogelijk is om capaciteit uit te breiden of af te bouwen. Aangezien werving en opleiding van extra personeel tijd vergt, evenals bij een eventuele personele krimp, kunnen de PMJ-ramingen niet altijd één-op-één door vertaald worden naar de begroting. Vanzelfsprekend speelt ook de beschikbaarheid van budgettaire middelen een rol en de politieke afweging die dient te worden gemaakt met andere financiële noden en behoeften. Per saldo is in de JenV-begroting 2020 ruim € 119 mln. toegevoegd om de noodzakelijke capaciteit te kunnen realiseren, waarvan het overgrote deel betrekking heeft op de capaciteit van DJI.

| JenV-organisatie | Bedrag (in mln. euro's) |
|---|---|
| Dienst Justiele Inrichtingen | 114,6 |
| Schadefonds Geweldsmisdrijven | 8,7 |
| Reclassering | 3,7 |
| Centraal Justitieel Incassobureau | 1,4 |
| Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming | 0,4 |
| Slachtofferhulp | 0,3 |
| Openbaar Ministerie | 0,2 |
| Raad voor de Kinderbescherming | – 3,8 |
| Aanwezige dekking begroting JenV | – 6,3 |
| **Totaal** | **119,2** |

De belangrijkste oorzaak van deze financiële bijstellingen op basis van de PMJ-ramingen tot en met 2024 is dat naar verwachting het aantal geregistreerde misdrijven bij de politie met gemiddeld 2% per jaar zal afnemen, als gevolg van de ontwikkelingen in diverse achtergrondfactoren. Het aantal gehoorde verdachten zal in dezelfde periode met gemiddeld 1% dalen. Dit werkt in meer of mindere mate door in vrijwel de hele justitiële keten. Een belangrijke uitzondering is het gevangeniswezen, waar de PMJ-raming in 2019 juist uitkomt op een stijging van de capaciteitsbehoefte. Momenteel vindt nader onderzoek plaats naar de oorzaken van deze stijging.

Bij **de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)** is een onderscheid te maken naar gevangeniswezen, vreemdelingenbewaring, justitiële jeugdinrichtingen en forensische zorg. In 2020 is sprake van € 25,1 mln. meer middelen voor het gevangeniswezen. Voor vreemdelingenbewaring resulteert een kleine verlaging met € 0,3 mln. De uitgaven voor justitiële jeugdinrichtingen zijn per saldo in 2020 verlaagd met € 2,4 mln. Zoals in de brief aan uw Kamer op 28 juni jl.[4] over jeugdcriminaliteit is gemeld, wordt de overcapaciteit binnen de Justitiële Jeugdinrichtingen afgebouwd. De besparing die dit oplevert maakt het mogelijk te investeren in maatwerk zowel op lokaal als op landelijk niveau. Tot slot blijkt uit de ramingen van de overige forensische zorg[5] dat de beschikbare capaciteit 2020 lager is dan de geraamde behoefte. In totaal ontvangt DJI € 92,2 mln. voor de gehele forensische zorg. Dit is opgebouwd uit € 27,7 mln. tbs, € 58,9 mln. overige forensische zorg en € 5,6 mln. penitentiaire psychiatrische centra (PPC).

Als gevolg van de ontwikkelingen in diverse achtergrondfactoren zal in de periode 2018–2024 het aantal ondervonden misdrijven door slachtoffers licht dalen (gemiddeld 1% per jaar), in het bijzonder de geweldsmisdrijven (gemiddeld 2% per jaar). Deze ontwikkeling heeft gevolgen voor de JenV-onderdelen die hulp aan slachtoffers bieden. Uit de beschikbare capaciteit van **het Schadefonds Geweldsmisdrijven (SGM)** en het **Perspectief Herstelbemiddeling (PH)** blijkt dat deze in 2020 lager is dan de geraamde behoefte, wat in 2020 leidt tot een budgetverhoging van € 8,7 mln. en respectievelijk € 0,3 mln.

De instroom van taakstraffen voor meerderjarigen volgt de verwachte trend in het aantal met het OM overeengekomen en door de rechtspraak opgelegde taakstraffen en verandert nauwelijks. Het aantal werkstraffen bij de reclassering volgt deze trend. **De 3 Reclasseringsorganisaties** hebben ten opzichte van 2019 te maken met minder beschikbare capaciteit om te kunnen voldoen aan de capaciteitsbehoefte van werkstraffen en toezichten. Dat leidt in 2020 tot een budgetverhoging van € 3,7 mln.

In 2020 voorziet het PMJ een hogere instroom van het aantal beroepszaken en doorzendingen voor **de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming**. Dit leidt in 2020 tot een budgetverhoging van circa € 0,4 mln. In de periode 2018–2024 neemt de instroom van strafonderzoeken af. Wel is er een lichte stijging in de instroom van onderzoeken schoolverzuim voorzien. Per saldo wordt het budget van **de Raad voor de Kinderbescherming** met € 3,8 mln. naar beneden bijgesteld.

De instroom van zaken betreffende de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (WAHV) zal in de periode 2018–2024 naar verwachting met gemiddeld 4% per jaar toenemen. Dit heeft effect

[4] Kamerstuk 28 741, nr. 53.
[5] De ramingen voor Overige forensische zorg (dus exclusief tbs) worden niet met het PMJ-model gemaakt maar met Overige Forensische Zorg Model.

op **het Centraal Justitieel Incassobureau** (CJIB) en resulteert in 2020 in een verhoging van het budget met circa € 1,4 mln. Het OM ontvangt in 2020 € 0,2 mln. om te kunnen voldoen aan de instroom van zaken.

In het Regeerakkoord (Kamerstuk 34 700, nr. 34) is voorzien in een uitbreiding van de middelen voor Politie. De effecten hiervan op de capaciteitsbehoefte in de strafrechtketen zijn opgenomen in de beleidsrijke PMJ ramingen. Ook zijn in het Regeerakkoord financiële middelen voorzien voor de effecten van deze uitbreiding op de andere onderdelen van de strafrechtketen. Deze middelen zijn ingezet als **dekking** voor de door PMJ in kaart gebrachte gestegen behoeften.

Twee PMJ-mutaties zijn onderdeel van specifieke afspraken op twee terreinen: de Rechtsbijstand en de Raad van de rechtspraak.

| JenV-organisatie | Bedrag (in mln. euro's) |
|---|---|
| **Rechtsbijstand** | – 26,9 |
| Rechtspraak | – 36,3 |

Bij **de Rechtsbijstand** (straf en civiel) wordt een lagere behoefte geraamd voor de jaren 2019 en verder (in 2020 € 26,9 mln.). Deze ruimte is door middel van een kasschuif verdeeld over het meerjarige budget t.b.v. de rechtsbijstand. Deze kasschuif past binnen de Regeerakkoordafspraak dat de beschikbare budgettaire ruimte voor de rechtsbijstand gehandhaafd blijft.

Bij **de Raad voor de rechtspraak** is eveneens een daling van het aantal zaken aan de orde. De middelen die als gevolg hiervan beschikbaar komen ad € 36,3 mln. in 2020, zijn ingezet bij de prijsafspraken die met de Raad voor de rechtspraak zijn gemaakt voor de periode 2020 t/m 2022.

| JenV-ontvangsten | Bedrag (in mln. euro's) |
|---|---|
| **Griffierechten** | – 23,0 |
| **Administratiekostenvergoeding** | – 10,3 |

Tot slot zijn mede op basis van de PMJ-ramingen ook diverse ontvangstenramingen bijgesteld. De raming voor de niet-belastingontvangsten in 2020 is verlaagd met € 33,3 mln. uit hoofde van een verlaging van de geraamde ontvangsten **griffierechten** met € 23 mln. en een verlaging van de **administratiekostenvergoeding** van € 10,3 mln.

Ik hoop met deze reactie op de PMJ-ramingen tot en met 2024 aan de wensen van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid te hebben voldaan. Ik beschouw het PMJ als een waardevol instrument in de begrotingsvoorbereiding om op een consistente, onderling samenhangende, wijze te komen tot een verdeling van schaarse middelen. De inspanningen zijn er op gericht de kwaliteit van de PMJ-ramingen met name op middellange termijn verder te verbeteren. Over de vorderingen die daarmee worden gemaakt zal ik de Kamer begin 2020 infomeren.

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