

Vergaderjaar 2023–2024

24 587

Justitiële Inrichtingen

Nr. 962

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 juni 2024

Het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) stelt jaarlijks 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 2029 en de verwerking van de ramingen in de JenV-begroting bij Voorjaarsnota 2024. De effecten van het hoofdlijnenakkoord zijn niet meegenomen in de ramingen.

In tegenstelling tot mijn eerdere jaarlijkse brieven over de PMJ-ramingen ga ik in deze brief niet in detail in op de lange-termijnonderzoeksagenda PMJ. Met de Kamerbrief van 15 mei jl. is uw Kamer geïnformeerd over de lange-termijnonderzoeksagenda en is u het onderzoeksrapport «Voorspellen voor de justitiële ketens» aangeboden¹. De resultaten van dit theoretische verkenningsonderzoek leiden nu nog niet tot een aanpassing van het huidige model. In een vervolgonderzoek zal een aantal pilots met de veelbelovende algoritmes op een beperkt aantal onderdelen van de justitiële ketens worden uitgevoerd om te kijken of deze algoritmes ook daadwerkelijk tot een hogere voorspelkwaliteit leiden. Indien er nieuwe inzichten zijn, wordt uw Kamer daarover geïnformeerd.

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.

¹ Kamerstukken II, 2023–2024, 29 279, nr. 853

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 brief van 11 november 2022 met antwoorden op vragen van de rapporteurs over de ontwerpbegroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid voor het jaar 2023 heb ik de verschillende ontwikkelingen toegelicht². Het PMJ beschrijft de kwantitatieve verbanden tussen deze ontwikkelingen en de criminaliteit of het beroep op rechtshulp en rechtspraak. Tevens brengt het PMJ de 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 Datacentrum (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 ten dele 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).

Uitkomsten PMJ-ramingen tot en met 2029

De geraamde capaciteitsbehoeftes in de drie ketens zijn in de bijlagen opgenomen. In bijlage 1 vindt u de PMJ-ramingen tot en met 2029. 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 gepubliceerd³. De data en de verbanden in het econometrisch model worden ieder jaar geactualiseerd naast de verfijningen of uitbreidingen aan het model. Nieuw is dat bij de Centrale Autoriteit Internationale Kinderaangelegenheden interlandelijke adoptie is komen te vervallen.

Beleidsneutrale ramingen

Het model raamt een stijging van het aantal ondervonden delicten (geweld, vandalisme en vermogensdelicten) door slachtoffers van gemiddeld 3,8% per jaar in de periode 2023–2029. Het aantal geregistreerde misdrijven neemt volgens de raming van het model toe met gemiddeld 1,2% per jaar in de periode 2023–2029. Aangezien de bevolking in dezelfde periode naar verwachting stijgt met 0,6%, zal de geregistreerde criminaliteit per hoofd van de bevolking naar verwachting stijgen

² Kamerstukken II, 2022–2023, 36 200 VI, nr. 44

³ <https://www.wodc.nl/onderzoek-in-uitvoering/statistiek-en-monitoring/prognose-justitiële-ketens>

met 0,6%. Voor het aantal geregistreerde verdachten wordt een kleine stijging van 0,2% per jaar geraamd.

De capaciteitsbehoefte van het gevangeniswezen neemt volgens de raming van het model toe met gemiddeld 1% per jaar in de periode 2023–2029. De gemiddelde duur van vrijheidsstraffen voor volwassenen neemt toe. Ook laat het aantal vrijheidsstraffen voor volwassenen een lichte stijging zien. De geraamde capaciteitsbehoefte van de forensisch psychiatrische centra (FPC's) stijgt met gemiddeld 3% per jaar. De capaciteitsbehoefte van de justitiële jeugdinrichtingen neemt volgens de raming toe met gemiddeld 1% per jaar omdat verwacht wordt dat het aantal PIJ-maatregelen toe zal nemen terwijl het aantal jeugd detenties en de gemiddelde duur van jeugd detenties nagenoeg gelijk zullen blijven. De geraamde capaciteitsbehoefte vreemdelingenbewaring neemt toe met gemiddeld minder dan 1% per jaar in de periode 2023–2029.

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 2023–2029, terwijl de verzoekschriften in handelszaken met minder dan 1% per jaar zullen toenemen. De geraamde instroom van verzoekschriften in familiezaken neemt toe met gemiddeld 1% per jaar in de periode 2023–2029. In de bestuursrechtelijke keten wordt geraamd dat de instroom van belastingzaken in 1e aanleg toeneemt met gemiddeld ongeveer 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 2024⁴ en de daarbij horende eerste suppletore JenV-begroting 2024⁵.

De grootste bijstellingen op de uitgaven omvatten voornamelijk omvangrijke mutaties bij het OM, de Rvdr, de Rechtsbijstand en DJI (Dienst Justitiële Inrichtingen). Het PMJ-budget OM prognosticeert een stijging van het aantal overtredingen ten opzichte van de vorige PMJ-raming. Vanaf 2025 betreft het een meerjarig budgettair effect van € 13 mln. Bij de Rvdr wordt het budget vanaf 2027 opgehoogd met € 27 mln. als gevolg van een geraamde stijging van de capaciteitsbehoefte in aantal zaken bij met name het aantal bestuursrechtelijke en civiele handelszaken bij de rechtbanken. De PMJ-reeksen van het OM en de Rvdr zijn anders verwerkt in de JenV-begroting dan de PMJ-capaciteitsramingen omdat rekening wordt gehouden met een teruglopend aantal Mulderzaken door nieuwe regelgeving voor proceskostenvergoeding. Bij de Rechtsbijstand is er op basis van de PMJ-ramingen sprake van een stijgende ontwikkeling vanaf 2025. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door een toename van het aantal geprognosticeerde toevoegingen op het gebied van asielrecht. In 2024 wordt het budget verlaagd met € 4 mln., in 2025 verhoogd met € 3,9 mln., in 2026 verhoogd met € 5,5 mln. en vanaf 2027 verhoogd met € 6,1 mln. De reeks voor de Rechtsbijstand is anders verwerkt in de JenV-begroting dan de PMJ-capaciteitsramingen. De oploop in de reeks is

⁴ Kamerstukken II, 2023–2024, 36 550, nr. 1

⁵ Kamerstukken II, 2023–2024, 36 550 VI, nr. 2

op het niveau van 2027 gestabiliseerd. Het PMJ-budget DJI wordt in de jaren 2024 tot en met 2027 verlaagd waarvan € 32,9 mln. in 2024. Vanaf 2028 is sprake van een oploop van het budget met € 17,2 mln. in 2028 en € 24,1 mln. in 2029. Dit komt voornamelijk voort uit een stijgende TBS behoefte vanaf 2026 en een kleinere capaciteitsbehoefte bij de Overige Forensische Zorg vanaf 2024.

De grootste bijstellingen op de ontvangsten omvatten mutaties bij griffierechten, DJI en administratiekosten bij het CJIB. Als gevolg van de ontwikkelingen in de geraamde instroom van zaken op basis van de PMJ-raming zijn de verwachte ontvangsten voor de griffierechten aangepast. De ontvangstenraming in 2025 wordt opgehoogd naar € 13,4 mln. met een oploop naar € 16,4 mln. in 2029. Op basis van de outputfinancieringssysteematiek dient DJI over 2023 een bedrag van € 68,6 mln. terug te betalen aan het moederdepartement. De opbrengsten uit de administratiekosten bij het CJIB worden naar aanleiding van de PMJ-ramingen opgehoogd met € 5,1 mln. in 2024, € 13,3 mln. in 2025, € 10,1 mln. in 2026, € 7,8 mln. in 2027, € 8,6 mln. in 2028 en € 9,5 mln. in 2029. Voor de bijstellingen en toelichtingen verwijs ik u ook naar de eerste suppletoire JenV-begroting 2024.

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