

Nr. 1054 Brief van de minister van Justitie en Veiligheid

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 juni 2025

In deze jaarlijkse Kamerbrief ga ik, vanaf dit jaar mede namens de minister van Asiel en Migratie, in op de werking van het PMJ-model, de ramingen tot en met 2030 en de verwerking van de ramingen in de begrotingen bij Voorjaarsnota 2025. Elk jaar 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. Onderdeel van de PMJ-ramingen zijn ook de capaciteitsramingen voor vreemdelingenbewaring (DJI) en toevoegingen asiel bij de Raad voor rechtsbijstand. Deze capaciteitsramingen hebben gedeeltelijk betrekking op de AenM-begroting: de capaciteitsramingen voor vreemdelingenbewaring zijn onderdeel van de AenM-begroting, de toevoegingen asiel bij de Raad voor rechtsbijstand zijn wel op de JenV-begroting blijven staan.

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. Het PMJ is een ketenmodel op macroniveau, gebaseerd op een analyse van historische reeksen en exogene factoren en is dus een ramingsmodel.

Ontwikkelingen in de samenleving die geheel of grotendeels buiten de invloedssfeer van JenV liggen zijn het startpunt voor het PMJ. 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 13 november 2024 met antwoorden op vragen van de rapporteurs over de JenV-ontwerpbegroting voor het jaar 2025 heb ik aangegeven dat te denken valt aan bijvoorbeeld de mogelijke gevolgen van ontwikkelingen in sociale cohesie, maatschappelijke

ongelijkheid, botsing van culturen en welvaart.¹ Zo worden de veranderende trends in de maatschappij in beeld gebracht en meegenomen in het PMJ-model. 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, maatschappelijke en overige ontwikkelingen vanuit data van onder andere het CPB en CBS en ontwikkelingen in de verschillende ketens. Het tweede deel van de PMJ-ramingen betreft de 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). Als beleidsaanpassingen invloed hebben op de capaciteitsbehoefte worden de PMJ-ramingen bijgesteld.

Uitkomsten PMJ-ramingen tot en met 2030

De geraamde capaciteitsbehoeftes in de drie ketens zijn in de bijlagen opgenomen. In bijlage 1 zijn de PMJ-ramingen tot en met 2030 opgenomen. Het cahier van het WODC en de Rvdr met hierin de beleidsneutrale ramingen vindt u in bijlage 2. Het cahier is ook op de website van het WODC gepubliceerd.² Ten opzichte van de PMJ-ramingen van vorig jaar zijn aan deze PMJ-ramingen EGS (Europese Geldelijke Sancties) bij het CJIB, bloedonderzoeken drugs in het verkeer bij het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) en strafbeschikkingen als onderdeel van de OM-beslissing schuldvaststellingen ten behoeve van het Openbaar Ministerie (OM) als nieuwe producten toegevoegd. Bij de Raad voor de Kinderbescherming zijn twee producten aangepast.

¹ Kamerstukken II, 2024-2025, 36 600 VI, nr. 30.

² <https://www.wodc.nl/onderzoek-in-uitvoering/statistiek-en-monitoring/prognose-justitiële-ketens>

Beleidsneutrale ramingen

Opsporing, vervolging en berechting van misdrijven

Het aantal geregistreerde misdrijven neemt naar verwachting toe met 1,5% per jaar in de periode 2024-2030. Aangezien de bevolking in dezelfde periode naar verwachting stijgt met 0,5%, zal de geregistreerde criminaliteit per hoofd van de bevolking naar verwachting stijgen met 1%. Het aantal geregistreerde verdachten stijgt met minder dan 1% per jaar in deze periode. Het aantal ondervonden delicten door slachtoffers neemt naar verwachting toe met gemiddeld 4% per jaar in de periode 2024-2030. De instroom van rechtbankzaken bij het OM neemt naar verwachting met minder dan 1% per jaar toe in de periode 2024-2030. Het verwachte aantal beslissingen (incl. dagvaardingen) van het OM zal met ongeveer 2% per jaar toenemen. Het aantal schuldigverklaringen van de zittende magistratuur (ZM) zal naar schatting met gemiddeld 1% per jaar toenemen. Voor verdachten zal het aantal reguliere straftoevoegingen naar verwachting ongeveer gelijk blijven in de periode 2024-2030. Het aantal ambtshalve straftoevoegingen (exclusief ambtshalve straftoevoegingen voortkomend uit de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (Wvggz)/Wet zorg en dwang (Wzd) en vreemdelingenbewaring) zal met gemiddeld 1% per jaar toenemen.

Tenuitvoerlegging

De capaciteitsbehoefte van het gevangeniswezen neemt volgens de raming van het model toe met gemiddeld 1% per jaar in de periode 2024-2030 omdat het aantal vrijheidsstraffen voor volwassenen, het aantal voorlopig gehechten en de gemiddelde duur van voorlopig gehechten naar verwachting zullen stijgen. De capaciteitsbehoefte van de forensisch psychiatrische centra (FPC's) stijgt naar verwachting met gemiddeld 2% per jaar omdat de verwachte instroom van ter beschikking gestelden zal toenemen. De capaciteitsbehoefte vreemdelingenbewaring neemt naar schatting toe met gemiddeld 3% per jaar in de periode 2024-2030.³

Jeugd

³ Met deze brief wordt voldaan aan de toezegging van de Minister van Asiel en Migratie tijdens het commissiedebat over de Terugkeerverordening van 15 mei jl. (Kamerstuk 22 112, nr. 4082) om de Kamer te informeren over de vreemdelingenbewaringscapaciteit (Toezegging ID: 128900).

Het aantal Halt-verwijzingen blijft in deze beleidsneutrale raming naar verwachting nagenoeg gelijk in de periode 2024-2030. De capaciteitsbehoefte van de justitiële jeugdinrichtingen neemt naar verwachting toe met ruim 2% per jaar omdat verwacht wordt dat zowel het aantal maatregelen tot plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (PIJ-maatregel), het aantal jeugddetenties, de gemiddelde duur van jeugddetenties en het aantal voorlopig gehechten zullen toenemen. De verwachte gemiddelde duur van voorlopig gehechten blijft vrijwel gelijk in de periode 2024-2030.

Civiele en bestuursrechtspraak

De instroom van dagvaardingen bij de sector civiel van de rechtbanken neemt naar schatting toe met circa 1% per jaar in de periode 2024-2030. De instroom van verzoekschriften in handelszaken zal naar verwachting met minder dan 1% per jaar toenemen, terwijl voor familiezaken een stijging van gemiddeld 1% per jaar wordt verwacht. De instroom van dagvaardingen bij de sector kanton van de rechtbanken zal naar verwachting toenemen met gemiddeld 2% per jaar terwijl de instroom van verzoekschriften bij de sector kanton zal afnemen met gemiddeld 1% per jaar. De instroom van voorlopige voorzieningen zal afnemen met gemiddeld 5% per jaar.

Verwerking PMJ-ramingen in de begrotingen bij Voorjaarsnota

De PMJ-ramingen dienen als onderlegger voor de Voorjaarsbesluitvorming. Met het oprichten van het ministerie van AenM hebben de PMJ-ramingen niet langer enkel betrekking op de JenV-begroting, maar nu ook op de AenM-begroting. De asielgerelateerde capaciteitsramingen voor DJI (vreemdelingenbewaring) en voor de Raad voor rechtsbijstand (toevoegingen asiel) zijn namelijk onderdeel van de PMJ-ramingen. De ramingen zijn naar budgettaire mutaties vertaald voor de JenV-begroting en de AenM-begroting. Deze budgettaire mutaties zijn voor het merendeel van de organisaties in de keten zoveel mogelijk verwerkt in de Voorjaarsnota 2025⁴ en de daarbij horende eerste suppletoire begrotingen 2025 van JenV⁵ en AenM.⁶

JenV-begroting

De consequenties van de PMJ-ramingen voor de benodigde capaciteit zijn binnen de budgettaire kaders van de JenV-begroting zoveel mogelijk ingepast. Bij het merendeel van de JenV-

⁴ Kamerstukken II, 2024-2025, 36 725, nr. 1.

⁵ Kamerstukken II, 2024-2025, 36 725 VI, nr. 2.

⁶ Kamerstukken II, 2024-2025, 36 725 XX, nr. 2.

organisaties in de keten zijn budgettaire reeksen als gevolg van de PMJ-ramingen verwerkt, wel gecorrigeerd met ingroeipaden om tot een realistische raming te komen en meerjarig afgetopt op het niveau van 2027. Voor de uitbreiding van het gevangeniswezen van DJI op basis van de PMJ-ramingen is deze voorjaarsronde geen budget toegekend. Hierdoor kan een capaciteitsbehoefte oplopend tot circa 800 plaatsen niet gerealiseerd worden. De grootste mutaties in de eerste suppletoire begroting 2025 van JenV op de uitgaven zijn onder andere verwerkt bij onderstaande posten:

- Op basis van de prognose van het aantal toevoegingen in asielzaken zijn de geraamde uitgaven aan gesubsidieerde rechtsbijstand bijgesteld. Het budget is in 2025 verlaagd met -10 miljoen euro en in 2026 verlaagd met -5,6 miljoen euro.
- Volumeontwikkeling rechtspraak: op basis van de PMJ-ramingen zijn de geraamde uitgaven aan de Rvdr bijgesteld. Met name bij belasting- en handelszaken bij de rechtbanken en bij kantonzaken is de geraamde instroom hoger. Het budget in 2026 is verhoogd met 8,1 miljoen euro en vanaf 2027 met 16 miljoen euro. Hierbij is een ingroeipad gehanteerd.
- Het budget van het OM is als gevolg van de PMJ-ramingen in 2026 met 11,9 miljoen euro verhoogd. De stijging wordt met name veroorzaakt door de stijging van het aantal feitgecodeerde overtredingszaken en zaken waarbij in beroep wordt gegaan bij de Officier van Justitie tegen een verkeersboete.
- Het PMJ raamt een toenemende capaciteitsbehoefte in de Justitiële Jeugd Inrichtingen. In de eerste suppletoire begroting 2025 van JenV is het budget verhoogd met 9,5 miljoen euro in 2025 oplopend naar 28,3 miljoen euro vanaf 2027.
- Er wordt een toenemende capaciteitsbehoefte bij Klinische plaatsen overige Forensische zorg geraamd. In de eerste suppletoire begroting 2025 van JenV is het budget meerjarig verhoogd met 20,8 miljoen euro.

De grootste bijstellingen op de ontvangsten omvatten mutaties bij griffierechten en de administratiekosten bij het CJIB. Bij de griffierechten is de raming van de ontvangsten naar boven bijgesteld op basis van de jaarlijkse herijking van de raming (aan de hand van de gerealiseerde ontvangsten, gerealiseerde instroom en de meest recente uitkomsten van het PMJ). Het betreft 24,2 miljoen euro in 2025 met een ophoop naar 32 miljoen euro vanaf 2027.

De nieuwe ramingen voor het aantal WAHV-boetes laten voor de jaren 2025 tot en met 2030 een minder sterk stijgende trend zien in vergelijking met de raming van vorig jaar. Dit is onder andere het gevolg van de vervanging van vaste flitspalen en enkele trajectcontroles. Daartegenover staat een positief effect voor extra

flitspalen, focusflitsers en flexflitspalen. Als gevolg van de minder sterke stijging in aantallen boetes, is het ontvangstenbudget met betrekking tot administratiekosten ook naar beneden bijgesteld. Het betreft -5,8 miljoen euro in 2025 met een afloop naar -7 miljoen euro vanaf 2027.

AenM-begroting

Zoals in de inleiding toegelicht hebben twee onderdelen van het PMJ betrekking op het asioldossier: de toevoegingen asiel bij de Raad voor de rechtsbijstand en de ramingen voor Vreemdelingenbewaring bij DJI. Hierbij is alleen het budget voor Vreemdelingenbewaring onderdeel van de AenM-begroting. In de eerste suppletoire begroting 2025 van AenM zijn de PMJ-ramingen voor Vreemdelingenbewaring niet verwerkt. De toevoegingen asiel zijn onderdeel van de JenV-begroting en worden onder die paragraaf toegelicht.

Voor de bijstellingen (financiële reeksen) en toelichtingen verwijs ik u ook naar de eerste suppletoire begroting 2025 van JenV en AenM.

Het PMJ in de lange-termijnonderzoeksagenda van het WODC

Het WODC heeft in het kader van de lange-termijnonderzoeksagenda onderzocht in hoeverre nieuwe ontwikkelingen op het gebied van data en technieken benut kunnen worden om de PMJ-ramingen te verbeteren. Mijn voorganger heeft uw Kamer op 15 mei 2024 geïnformeerd over de lange-termijnonderzoeksagenda en het onderzoeksrapport “Voorspellen voor de justitiële ketens” aangeboden.⁷ De conclusie uit dit onderzoek is dat een aantal technieken hiervoor in aanmerking komt. De resultaten van dit theoretische verkenningsonderzoek hebben (nog) niet tot een aanpassing van het huidige model geleid. In een vervolgonderzoek wordt een aantal pilots met de meest veelbelovende algoritmes op een beperkt aantal onderdelen van de justitiële ketens uitgevoerd om te kijken of deze algoritmes ook daadwerkelijk tot een hogere voorspelkwaliteit leiden. Als er nieuwe inzichten zijn, zal ik uw Kamer daarover informeren.

De minister van Justitie en Veiligheid,
D.M. van Weel

⁷ Kamerstukken II, 2023-2024, 29 279, nr. 853.