

Inhoud

Inhoud	1
Samenvatting	3
1 Inleiding	7
1.1 Achtergrond	7
1.2 Samenstelling en taak werkgroep	7
1.3 Werkwijze	8
1.4 Voorspelkracht prognoses	9
1.5 Opzet rapport	10
2 Gevangeniswezen	11
2.1 Methodiek	11
2.2 Relevante wetswijzigingen en beleidsontwikkelingen	12
2.3 Prognose	13
3 Tbs-inrichtingen	21
3.1 Methodiek	21
3.2 Relevante wetswijzigingen en beleidsontwikkelingen	22
3.3 Prognose	23
4 Justitiële jeugdinstellingen	27
4.1 Methodiek	27
4.2 Relevante wetswijzigingen en beleidsontwikkelingen	28
4.3 Prognose	31

5 Taakstraffen	35
5.1 Prognosemethodiek	35
5.2 Relevante wetswijzigingen en beleidsontwikkelingen	36
5.3 Prognose	37
6 HALT	43
6.1 Methodiek	43
6.2 Relevante wetswijzigingen en beleidsontwikkelingen	43
6.3 Prognose	44
Literatuur	49

Bijlagen

- 1a Samenstelling werkgroep
- 1b Taakopdracht
- 2 SCP-bijdrage Prognose gevangeniswezen en taakstraffen meerderjarigen
- 3 DJI-bijdrage
 - 3.1 Vraag en aanbod in de sector gevangeniswezen
 - 3.2 Vraag en aanbod in de sector tbs
 - 3.3 Vraag en aanbod in de sector justitiële jeugdinstellingen

Samenvatting

Dit rapport geeft een prognose van de toekomstige behoefte aan sanctiecapaciteit. In 1996 is tijdens de behandeling van de nota 'In juiste verhouding' aan de Tweede Kamer toegezegd dat de prognoses voortaan jaarlijks zullen worden geactualiseerd. Voorheen gebeurde dat eens in de vier jaar. Een belangrijke reden voor deze jaarlijkse exercitie is de ervaring dat prognoses na enkele jaren al in belangrijke mate kunnen afwijken van de werkelijke capaciteitsbehoefte. Met een verbetering van de prognosemethodiek alleen wordt dit probleem niet opgelost.

Eind 1996 is de werkgroep Prognose Sanctiecapaciteit gestart met de herijking van de prognosemethodiek, dit ondermeer naar aanleiding van onderzoek door de Nationale Ombudsman en de Algemene Rekenkamer. Dit heeft geleid tot het rapport 'Herijking methodieken' (december 1997), dat leidraad is geweest voor de onderhavige prognoses. Een belangrijke bijdrage aan de methodiekontwikkeling is geleverd door het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). Dit bureau heeft een zogenaamd verklaringsmodel ontwikkeld voor de strafrechtelijke capaciteit gevangeniswezen en de taakstraffen meerderjarigen.

Voor de overige sectoren, te weten tbs, justitiële jeugdinstellingen, vreemdelingenbewaring, taakstraffen minderjarigen en HALT, zijn nog geen verklaringsmodellen beschikbaar. De prognoses voor deze sectoren zijn gebaseerd op extrapolatie van trends in de capaciteitsbehoefte in het verleden.

Per sector is een inventarisatie gemaakt van de belangrijkste beleidsontwikkelingen en wetswijzigingen, voorzover van invloed op de behoefte aan sanctiecapaciteit. Hierbij wordt geschetst welke invloed deze ontwikkelingen kunnen hebben op de capaciteitsbehoefte.

Hieronder komt per sector kort aan de orde hoe de prognose tot stand is gekomen en wat de uitkomst is.

Strafrechtelijke capaciteit gevangeniswezen

De prognose van het benodigde aantal plaatsen tot en met 2002 in deze sector is gebaseerd op het eerder genoemde verklaringsmodel dat is ontwikkeld door het SCP. Daarbij spelen trendmatige ontwikkelingen in de criminaliteit een rol. Op basis van het SCP-model wordt met name bij de gewelds- en opiumwettedelicten een stijging verwacht. Daarnaast zijn ontwikkelingen in de middelen die volgens de rijksbegroting zullen worden toegekend aan politie, zittende en staande magistratuur in het model

betrokken. Ook de wijze waarop de rechterlijke straftoemeting zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld, is verdisconteerd. De uitkomst van het verklaringsmodel is bijgesteld op basis van de uitkomsten van het interdepartementaal beleidsonderzoek 'Substitutie van vrijheidsstraffen' (mei, 1997). Volgens dit onderzoek zullen over enkele jaren ongeveer 1000 plaatsen in het gevangeniswezen kunnen worden gesubstitueerd door hetzij een taakstraf, hetzij een zg. penitentiair programma. De effecten van landelijke invoering van elektronisch toezicht zijn daarin begrepen. De op deze wijze tot stand gekomen prognose voorziet in een stijging van de capaciteitsbehoefte van circa 13.100 plaatsen ultimo 1998 naar 14.800 plaatsen ultimo 2002. Dat is een gemiddelde stijging van circa 430 plaatsen per jaar.

Vreemdelingenbewaring

De prognose van de capaciteitsbehoefte in de sector vreemdelingenbewaring is gebaseerd op een lineaire trendextrapolatie van de door de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) vastgestelde capaciteitsbehoefte in de jaren 1990 - 1997. Beleidsmatig is er binnen deze sector veel in ontwikkeling. De werkgroep ziet echter geen reële mogelijkheid deze beleidsinvloeden te kwantificeren en heeft derhalve volstaan met het extrapoleren van de genoemde trend. Monitoring van de ontwikkelingen in het beleid dient daarom plaats te vinden. Met name de consequenties van de notitie 'Terugkeerbeleid' en de Koppelingswet die waarschijnlijk nog dit jaar in werking zal treden, zijn hierbij van belang.

De werkgroep verwacht een stijging van de capaciteitsbehoefte van 1150 plaatsen in 1997 naar 1470 plaatsen in 2002. Dit is een gemiddelde stijging van 80 plaatsen per jaar.

Tbs-inrichtingen

De prognose van capaciteitsbehoefte in de tbs-inrichtingen is gebaseerd op een simulatiemodel dat onder andere rekening houdt met: trendmatige ontwikkelingen in het aantal tbs-opleggingen, actuele gegevens over de gemiddelde intramurale behandelduur, het aantal chronische patiënten, etc. Het model voorziet in de mogelijkheid het maximum dat met de Wet Fokkens (juni 1997) is gesteld aan de wachttijd van tbs-passanten (6 maanden) bij de berekeningen te betrekken.

Op basis van het bovengenoemde wordt een stijging van de capaciteitsbehoefte verwacht van 1090 plaatsen in 1998 naar 1410 plaatsen in 2002. Dit is een gemiddelde stijging van 80 plaatsen per jaar.

Justitiële jeugdinstellingen

De prognose van de capaciteit in de opvanginstellingen en in de behandelinstellingen is gebaseerd op trendextrapolatie, gecombineerd met (deel-)simulaties:

Voor de prognose van de *opvangcapaciteit* is gekeken naar de ontwikkeling in het aantal bevelen tot bewaring, het aantal lopende ots-maatregelen en de gemiddelde verblijfsduur in de opvanginstellingen. In verband met de introductie van het elektronisch huisarrest is de capaciteitsbehoefte voor opvanginstellingen met (jaarlijks) 11 plaatsen verlaagd.

Een stijging van de behoefte aan opvangcapaciteit wordt verwacht van 680 plaatsen ultimo 1998 naar 920 plaatsen ultimo 2002. Dit is een gemiddelde stijging van 60 plaatsen per jaar.

De prognose van de toekomstig benodigde *behandelcapaciteit* is gebaseerd op de trendmatige ontwikkeling in het aantal en de gemiddelde duur van de opgelegde strafrechtelijke behandelmaatregelen, alsmede in het aantal lopende maatregelen tot ondertoezichtstelling. Veronderstelling bij de berekeningen is dat de consequenties van de wijzigingen in het jeugdstrafrecht, de doorwerking van het grote stedenbeleid en de ontwikkeling in het provinciale voorzieningenaanbod reeds in de registraties en daarmee in de trends en prognose zijn verdisconteerd.

Een stijging van de behoefte aan behandelcapaciteit wordt verwacht van 1080 plaatsen ultimo 1998 naar 1520 plaatsen ultimo 2002. Dit is een gemiddelde stijging van 110 plaatsen per jaar.

Taakstraffen

De toekomstige ontwikkeling van het aantal *taakstraffen minderjarigen* is geprognosticeerd d.m.v. een lineaire trendextrapolatie van het aantal gestarte taakstraffen.

Er zijn belangrijke beleidsmatige ontwikkelingen die invloed zullen hebben op het aantal aan minderjarigen opgelegde taakstraffen. Zo zal de OM-richtlijn "taakstraf tenzij.." (OM,1997) een opwaarts effect hebben, alsmede de afspraak tussen de Raad voor de Kinderbescherming en de politie om opgepakte minderjarigen altijd aan de Raad te melden. In dit verband is ook het wetsvoorstel om de taakstraf als een hoofdstraf te verankeren van belang. Tenslotte is er sprake van een uitbreiding van de zwaardere leerstraffen voor jongeren. Het opwaartse effect van deze beleidsontwikkelingen op het aantal opgelegde taakstraffen is lastig te kwantificeren. Bovendien wordt verondersteld dat deze ontwikkelingen al voor een deel zijn verdisconteerd in de opwaartse trend in de afgelopen jaren. Gelet op de onzekere effecten van het nieuwe beleid op de toekomstige behoefte aan taakstrafcapaciteit voor minderjarigen, wordt het belang van een goede monitoring van de feitelijke ontwikkelingen in de komende jaren onderstreept.

Vooralsnog verwacht de werkgroep een stijging van het aantal taakstraffen minderjarigen van 8.400 in 1998 tot 10.500 in 2002. Dit is een gemiddelde stijging van 520 taakstraffen per jaar.

Voor de prognose *taakstraffen meerderjarigen* heeft het SCP een verklaringsmodel ontwikkeld, analoog aan dat van gevangeniswezen. Tezamen met het in 1997 door de Stichting Reclassering Nederland gerealiseerde aantal taakstraffen vormt dit model de basis voor de prognose. De uitkomsten zijn naar boven bijgesteld op grond van de door het kabinet aangekondigde substitutie van 550 detentiejaren door taakstraffen in 2001. Dit aantal wordt bereikt via een groeipad dat begint in 1999, het jaar waarin het wetsvoorstel Taakstraffen naar verwachting in werking treedt. Mede door het tegenvallende aantal taakstraffen in 1997 valt de prognose lager uit dan bijvoorbeeld de aantallen die genoemd worden in de beleidsnota 'In juiste verhouding' (26.000 in 2000). Nu wordt een stijging van het aantal taakstraffen meerderjarigen verwacht van 17.100 in 1998 naar 22.500 in 2002. Dit is een stijging van gemiddeld 1.360 taakstraffen per jaar.

HALT afdoeningen

Meer nog dan voor taakstraffen geldt dat deze wijze afdoening relatief jong is en daarom nog sterk in ontwikkeling. Een natuurlijk groeipad van dit fenomeen is: een voorzichtige start gevolgd door een forse groei om uiteindelijk te stabiliseren op een zeker percentage van, in dit geval, het aantal justitiële afdoeningen. De gebruikte analysetechniek maakt het mogelijk een schatting te maken van het maximale aandeel dat de HALT-afdoening zal hebben in het geheel van justitiële afdoeningen bij door de politie gehoorde strafrechtelijk minderjarigen. Het toekomstig aantal HALT-afdoeningen wordt geschat op basis van verwachtingen over de ontwikkeling van 1) het aantal strafrechtelijk minderjarigen, 2) het percentage dat daarvan wordt gehoord door de politie op verdenking van een vermogensdelict, een delict betreffende vernieling of openbare orde, en 3) het percentage dat daarvan door middel van HALT wordt afgedaan. Zo wordt een stijging verwacht van het aantal HALT-afdoeningen van 23.000 in 1998 naar 24.900 in 2002. Dit is een gemiddelde stijging van 460 HALT-afdoeningen per jaar.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Bij de behandeling van de beleidsnota "In Juiste Verhouding" (MvJ 1996) heeft de Tweede Kamer gevraagd om een jaarlijkse actualisering van de prognoses van de benodigde sanctiecapaciteit. Sinds 1989, de eerste keer dat door het ministerie prognoses zijn opgesteld voor de gehele sector van justitiële inrichtingen, vindt deze exercitie vierjaarlijks plaats. Jaarlijkse prognoses worden noodzakelijk geacht om zodoende de ontwikkeling van de capaciteitsbehoefte en het effect van de in "In Juiste Verhouding" genoemde substitutie-maatregelen beter te kunnen volgen (MvJ 1997a). Belangrijk aandachtspunt daarbij is dat ook voor taakstraffen voortaan prognoses zullen moeten worden opgesteld.

De laatste jaren is de capaciteit op het gebied van gevangeniswezen, tbs- en jeugdinstellingen fors toegenomen. Een betrouwbare bepaling van de benodigde capaciteit op enige termijn is daarbij van belang, maar blijkt niet eenvoudig. Een overschatting van de geprognosticeerde behoefte leidt tot onnodig hoge kosten, een onderschatting leidt tot ongewenste wachttijden en heenzendingen. Onderzoek door de Nationale Ombudsman (NO 1996) en de Algemene Rekenkamer (AR 1997) vormden verdere aanleiding tot herijking van de gehanteerde methodieken.

1.2 Samenstelling en taak werkgroep

Voor de herijking van methodieken en de actualisering van de prognose is een werkgroep ingesteld met vertegenwoordigers van de directie Preventie, Jeugd en Sanctiebeleid (DPJS), de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC), het Openbaar Ministerie (OM) en de Stichting Reclassering Nederland (SRN). Bijlage 1 bevat de taakopdracht en de samenstelling van de werkgroep).

De werkgroep is ingesteld ten behoeve van de systematische monitoring van de capaciteitsbehoefte en heeft een dubbele taak waarover een tweetal rapporten verschijnt:

1. herijking prognosemethodiek
2. actualisering capaciteitsprognose

ad 1. Herijking

De opdracht is de tot dusverre gangbare prognosesystematiek, dat wil zeggen zowel de (technische) methoden en technieken alsook de organisatorische werkwijze, te beoordelen en om waar nodig voorstellen te doen voor verbetering. Het aandachtsterrein wordt omschreven met vrijheidsbenemende en -beperkende sancties. Het gaat zowel om celcapaciteit (in een gevangenis, tbs- of jeugdinrichting) als om alternatieven die vrijheidsbeperkend zijn (taakstraffen en Halt). Geldboeten blijven daarmee in dit rapport buiten beschouwing.

Door de werkgroep is in december 1997 op dit onderdeel een rapport uitgebracht (MvJ 1997b), dat voor een belangrijk deel steunt op gevraagde adviezen van het Sociaal en Cultureel Planbureau (Van der Torre en Van Tulder 1997, bijlagen MvJ 1997b).

ad. 2 Actualisering

Onder meer ten behoeve van de voorbereidingen voor het nieuwe regeerakkoord vindt in het voorliggende rapport een actualisering plaats van de prognoses op het totale hiervoor omschreven sanctieterrein. De reikwijdte omvat de nieuwe kabinetsperiode en komt overeen met het meerjarenperspectief van de rijksbegroting: van 1998 tot en met 2002. In dit rapport wordt, waar mogelijk, de in het eerder aangehaalde werkgroep rapport aanbevolen werkwijze toegepast.

1.3 Werkwijze

Gezien de verscheidenheid van voorzieningen en de hierbij betrokken organisaties is een uniforme aanpak (nog) niet steeds mogelijk en ook niet altijd gewenst.

Uitgangspunt voor de berekeningen vormt de algemene beschouwing van het SCP over prognosemethodieken en een hierop geënte aanbevolen aanpak. Een aanbeveling van het SCP die, tenminste op het niveau van de onderscheiden sectoren, is overgenomen, is dat zo veel mogelijk gebruik is gemaakt van telkens dezelfde *tijdreeksen* als basis voor de prognose.

Met het oog op de actualisering van de prognoses is de werkgroep, in verband met de onderscheiden verantwoordelijkheden en deskundigheden, als volgt te werk gegaan:

- het SCP heeft voor het gevangeniswezen (exclusief de vreemdelingenbewaring) en de taakstraffen meerderjarigen een verklaringsmodel opgesteld en de ontwikkeling van de capaciteitsbehoefte in deze sectoren geprognoseerd. Bijlage 2 bevat de resultaten van de SCP-bijdrage. Voor een verdere verantwoording van het gehanteerde model wordt verwezen naar het eerder genoemde werkgroep rapport (MvJ 1997b);
- DJI heeft voor de sectoren waarbij sprake is van inrichtingen (het gevangeniswezen -inclusief de vreemdelingenbewaring-, de tbs- en de

justitiële jeugdinrichtingen) een berekening van de *actuele behoefte in de eerste helft van 1997* gemaakt. Deze berekeningen gelden als vertrekpunt voor de prognoses. Omdat voor de tbs- en justitiële jeugdinrichtingen nog geen adequaat verklaringsmodel beschikbaar is heeft DJI voor deze sectoren een aantal *scenario's* berekend. De DJI-bijdrage is als geheel in bijlage 3 opgenomen;

- voor de taakstraffen minderjarigen en de Halt-afdoening zijn in het verleden geen 'echte' prognoses gemaakt en zijn (met de DJI of het SCP) vergelijkbare produkten niet beschikbaar. De prognoses voor deze sectoren zijn door leden van de werkgroep volgens een vast stramien opgesteld. Daarbij is advies gevraagd aan vertegenwoordigers van de betrokken instanties (Raad van de Kinderbescherming en Halt Nederland);
- de werkgroep heeft met in achtneming van de adviezen van het SCP voor alle genoemde sectoren een *prognose* opgesteld, waarbij in geval van meerdere beschikbare varianten de *beleidsneutrale* variant vertrekpunt was. Dit houdt in dat de consequenties van de op het moment van opstellen van de prognoses (ten minste door de departementsleiding) aanvaarde beleidsvoorstellen en van wetsvoorstellen worden meegewogen. Geheel nieuwe beleidsopties blijven daarmee buiten beschouwing. Per sector wordt in ieder hoofdstuk concreet aangegeven welke ontwikkelingen op welke wijze zijn meegenomen.

1.4 Voorspelkracht prognoses

Het Sociaal en Cultureel Planbureau heeft op grond van een (beperkte) literatuurstudie en eerder uitgevoerde eigen analyses in haar advies aangegeven dat, "wat betreft voorspelkracht, van geen enkel model wonderen zijn te verwachten". Volgens het SCP moet "rekening worden gehouden met misschattingen en kan het zelfs legitiem zijn om uit te gaan van lagere of hogere waarden dan de meest waarschijnlijke prognose oplevert, afhankelijk van de ernst van een onder- of overschatting" (van der Torre en van Tulder, 1997).

Voor de prognoses in dit rapport zou overschatting vooral het risico van een eventueel capaciteitoverschot met zich mee brengen. Onderschatting kan leiden tot langere wachttijden, oplopende aantallen heenzendingen en lopende vonnissen, etc.

Om een indruk te geven van de mogelijke omvang van de voorspelfouten, kunnen de in het verleden behaalde resultaten ter illustratie dienen. De werkgroep heeft in haar rapport over herijking methodieken de voorspelfouten bepaald van eerder opgestelde prognoses. De misschattingen nemen vaak in de loop van de prognoseperiode toe: over de in het verleden gehanteerde prognoses is bijvoorbeeld geconstateerd dat de voorspelfout vanaf het derde jaar vaak groter is dan 10% (MvJ 1997b, p. 18). Terugkijkend naar de in 1989 opgestelde (en eerste volledig afgesloten) prognose, is daarnaast vastgesteld dat de voorspelfout over 1994 bij het gevangeniswezen - 22% bedroeg en bij tbs- en jeugdinrichtingen respectievelijk -16% en -19%.

Deze voorspelfouten komen overeen met de door het SCP in de literatuur gevonden misschattingen.

Omdat in 1993 nieuwe prognoses opgesteld zijn, beschikte men over het jaar 1994 overigens al over actuelere cijfers. Wanneer rekening wordt gehouden met de inzichten die nieuwe prognoses (in 1993 en later nog eens in 1996) brachten, kan achteraf worden vastgesteld dat de prognoses van het ministerie van Justitie gemiddeld in de periode 1989 t/m 1996 slechts beperkt afweken (-1% voor het gevangeniswezen en -3% voor zowel jeugd- als tbs-inrichtingen) van de later geconstateerde feitelijke behoefte.

Deze laatste bevinding onderstreept nogmaals het belang van de jaarlijkse actualisering van prognoses.

De voorspelkracht van de prognoses in dit rapport is, met andere woorden, moeilijk vooraf exact aan te geven. Naar alle waarschijnlijkheid is de foutenmarge voor de latere jaren van de prognoseperiode (vanaf het jaar 2000) groter dan over de eerste jaren. In het verleden waren de prognoses daarbij doorgaans te laag.

1.5 Opzet rapport

Het rapport kent een sectorale indeling. Hoofdstuk twee start met de financieel meest belangrijke sector, het gevangeniswezen. Hoofdstukken drie en vier gaan in op de prognoses voor de tbs- en jeugdinrichtingen.

Hoofdstukken vijf en zes behandelen de niet-residentiële sanctiecapaciteit, respectievelijk de taakstraffen en de Halt-afdoening.

Per hoofdstuk wordt kort¹ ingegaan op de prognosemethodiek voor die betreffende sector. Daarbij worden de relevante ontwikkelingen in beleid en wetgeving beschreven en wordt aangegeven of en op welke wijze deze ontwikkelingen in de prognoses zijn verdisconteerd. Aan het eind van ieder hoofdstuk worden de prognoses voor die sector gepresenteerd. Ter informatie worden daarbij tevens de in de begroting 1998 opgenomen meerjarencijfers van de ontwikkeling van de formeel toegestane capaciteit gepresenteerd.

¹ Voor details en achtergronden van de prognosemethodieken wordt verwezen naar het rapport Herijking methodieken van de werkgroep (MvJ 1997b).

2 Gevangeniswezen

In dit hoofdstuk wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds de strafrechtelijke capaciteitsbehoefte in huizen van bewaring en gevangenen en anderzijds de behoefte aan plaatsruimte voor vreemdelingenbewaring. Elke paragraaf begint met het onderdeel strafrechtelijke capaciteit en eindigt met het onderdeel vreemdelingenbewaring.

2.1 Methodiek

Strafrechtelijke capaciteit

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) heeft ten behoeve van de prognoses van de strafrechtelijke capaciteitsbehoefte binnen het gevangeniswezen een zogenaamd verklaringsmodel ontwikkeld (zie bijlage 2). In dit model bepalen maatschappelijke ontwikkelingen en ontwikkelingen in de strafrechtelijke reactie tezamen het verloop van de criminaliteit. Maatschappelijke ontwikkelingen zijn werkloosheid, aantal in ziekenhuizen opgenomen drugsverslaafden, inkomensspreiding, etc. De strafrechtelijke reactie wordt verkregen door ontwikkelingen in de opsporing (pakkans), vervolging en berechting (strafkans en kans op gevangenisstraf). De toekomstige behoefte aan celcapaciteit wordt geraamd door de verwachte ontwikkelingsrichting (trend) te laten beginnen bij het laatste jaar waarvan bekend is wat de feitelijke (achteraf vastgestelde) capaciteitsbehoefte was.

Vreemdelingenbewaring

Voor de vreemdelingenbewaring is (nog) geen verklaringsmodel beschikbaar. Wel zijn gegevens over de (manifeste) ontwikkeling van de capaciteitsbehoefte in de jaren 1990 - 1997 voorhanden (zie bijlage 3.1). Op basis van deze cijfers is een lineaire trendanalyse uitgevoerd. Statistische toetsing wijst uit dat de aldus gevonden trendlijn een redelijke weergave is van de feitelijke capaciteitsbehoefte tot 1997². Over de omvang van de latente capaciteitsbehoefte³ zijn geen gegevens beschikbaar.

² Durbin-Watson = 2,45 en R² = 0,64

³ Onder latente capaciteitsbehoefte wordt verstaan de plaatsen die wel gewenst zijn, maar niet zichtbaar worden doordat de Vreemdelingendiensten uit te zetten vreemdelingen laten lopen vanwege plaatsgebrek op het politiebureau of in het Huis van Bewaring.

2.2 Relevante wetwijzigingen en beleidsontwikkelingen

Strafrechtelijke capaciteit

De middelen voor de *politie en de rechterlijke macht*, zijn de afgelopen jaren toegenomen. Deze extra middelen hebben op verschillende terreinen geleid tot een intensivering van de opsporing en vervolging. Voorbeelden daarvan zijn de aanpak van stelselmatige daders, die ertoe leidt dat thans meer verdachten aan justitie worden voorgeleid; de intensivering van de aanpak van het zinloos geweld en de intensievere bestrijding van de zedencriminaliteit. In het bijzonder moet hier melding worden gemaakt van het zg. grote stedenbeleid waarvan de aanpak van overlastgevend criminaliteit een essentieel onderdeel heeft uitgemaakt. Voor deze aanpak zijn de afgelopen jaren extra contingenten zg. snelrechtcellen beschikbaar gesteld.

De hierboven geïllustreerde intensivering van opsporing en vervolging is in grote lijnen verdisconteerd in het door het SCP ontwikkelde prognose-model voor het gevangeniswezen. Naarmate deze intensivering zich de komende jaren verder zal voortzetten en daarvoor ook extra financiële middelen ter beschikking komen van zowel politie als rechterlijke macht, zal de becijfering van de penitentiaire capaciteitsbehoefte opwaarts moeten worden bijgesteld. In de onderhavige rapportage wordt gerekend met de financiële meerjarencijfers die in de huidige rijksbegroting zijn opgenomen.

De afgelopen jaren is er sprake geweest van een roep om in bepaalde gevallen zwaarder te straffen. Deze roep vindt onder meer zijn weerslag in voorstellen om de *wettelijke strafbedreiging* voor bepaalde delicten te *verhogen*. Recente voorbeelden daarvan hebben betrekking op de georganiseerde criminaliteit, de milieucriminaliteit en de geweldscriminaliteit. Hoewel is gebleken dat het verhogen van de wettelijke strafmaxima geen direct effect sorteert op de hoogte van de te vorderen en op te leggen straffen (Grapendaal e.a., 1997), worden met dergelijke verhogingen wel politieke signalen afgegeven over de wenselijkheid om zwaarder te straffen. Reeds aanwezige tendensen om dat te doen worden daardoor als het ware bekrachtigd. Deze tendensen zijn in het prognose model verdisconteerd.

Een duidelijk neerwaarts effect op de toekomstig benodigde penitentiaire capaciteit zal worden bereikt met een intensiever *substitutiebeleid*, waarbij (gedeelten van) vrijheidsstraffen worden omgezet in een taakstraf of een penitentiair programma. De mogelijkheden tot substitutie van gevangenisstraffen (meerderjarigen) door taakstraffen en penitentiaire programma's zijn uitputtend verkend in het interdepartementaal beleidsonderzoek 'Substitutie van vrijheidsstraffen'. Naar aanleiding van dit beleidsonderzoek is besloten dat in 2001 550 detentiejaren worden vervangen door taakstraffen en 400 detentiejaren door penitentiaire programma's.

Hierbij is ook rekening gehouden met de landelijke toepassing van elektronisch toezicht, waartoe medio 1997 is besloten.

Vreemdelingenbewaring

In de notitie 'Terugkeerbeleid' (TK 1996 - 1997, 25386, nr. 1) wordt een intensivering aangekondigd van de uitvoering van het terugkeerbeleid. Met de vreemdelingendiensten is in dat verband voor 1998 een stringenter verwijderingsbeleid overeengekomen. Al in eerder stadium is met het oog op de intensivering van de verwijderingsinspanningen de formatie van de vreemdelingendiensten zeer substantieel uitgebreid (650 fte's gespreid over de periode juli 1994 - juli 1996). Voor een gedeelte zal de intensivering van het terugkeerbeleid al zijn verdisconteerd in de opwaartse trend van de benodigde celcapaciteit voor de vreemdelingenbewaring die zich in de voorgaande jaren heeft afgetekend.

In 1998 zal de koppelingswet in werking treden. Deze wet verruimt de mogelijkheden op het terrein van toezicht en terugkeer. Ook hiervan wordt een opwaartse invloed op de capaciteitsbehoefte verwacht. Tenslotte wordt in een brief d.d. 20-06-1997 aan de beheerders van de regionale politiekorpsen de opsporing van vrouwenhandel als prioriteit opgevoerd (kenmerk 633961/97/IND). Hierdoor wordt een (verdere) verschuiving verwacht in de richting van capaciteit voor vrouwen.

2.3 Prognose

Strafrechtelijke capaciteit

Vaststelling actuele capaciteitsbehoefte: DJI berekent periodiek wat de feitelijke capaciteitsbehoefte in het afgelopen (half)jaar is geweest (zie bijlage 3.1). Dit gebeurt door de feitelijke bezetting te vermeerderen met de als gevolg van plaatsgebrek elders geplaatsten, met heenzzendingen en met de benodigde capaciteitsmarge, en te verminderen met ten onrechte in een inrichting van gevangeniswezen verblijvenden zoals tbs-passanten. Dit alles levert het aantal plaatsen waarover gevangeniswezen had moeten beschikken om alle rechterlijke bevelen en vonnissen onverwijld ten uitvoer te kunnen leggen. Tabel 2.1 laat de ontwikkeling van de feitelijke capaciteitsbehoefte gedurende de afgelopen jaren zien.

Tabel 2.1 Strafrechtelijke capaciteitsbehoefte

1990	6.948
1991	7.587
1992 (2-de halfjaar)	7.939
1993	9.090
1994	10.006
1995	10.773
1996	11.172
1997 (1ste halfjaar)	12.050

Bron: DJI (zie bijlage 3.1)

Uit tabel 2.1 blijkt dat de capaciteitsbehoefte in het eerste halfjaar van 1997 12.050 cellen bedroeg. Een nadere differentiatie is weergegeven in tabel 2.2:

Tabel 2.2: Differentiatie capaciteitsbehoefte

Huizen van bewaring voor mannen	6.229 plaatsen
Gevangenis voor mannen	3.567 plaatsen
Meldingsinrichtingen voor mannen	560 plaatsen
Arrestanten inrichtingen voor mannen	1.089 plaatsen
Inrichtingen voor vrouwen	605 plaatsen
Totaal	12.050 plaatsen

Bron: DJI (zie bijlage 3.1)

Toekomstige ontwikkeling van de capaciteitsbehoefte: het door het SCP ontwikkelde verklaringsmodel (zie bijlage 2) voorziet voor de periode 1996 tot 2002 een stijging van de criminaliteit met 4% (excl. de slachtofferloze delicten), een stijging van het aantal bestraffingen met 3% en een stijging van het aantal gevangenisstraffen met 5%. De stijging van het aantal gevangenisstraffen wordt veroorzaakt door de gewelds-, opiumwet- en eenvoudige diefstal delicten. Een daling wordt voorzien van het aantal gevangenisstraffen voor gekwalificeerde diefstal en overige delicten. Vooral de lange gevangenisstraffen zullen volgens het model sterk stijgen: de categorie 1-3 jaren stijgt met 32%; de categorie 3 jaren en langer zelfs met 41%. Alleen het aantal gevangenisstraffen in de categorie korter dan een maand zal naar verwachting dalen (met 25%). Tabel 2.3 laat dit zien.

Tabel 2.3: Indices aantal gevangenisstraffen en capaciteitsbehoefte, 1996-2002

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
< 1 maand	100	95	90	85	80	78	75
1 - 6 maanden	100	105	106	104	105	106	107
6 maanden tot 1 jaar	100	106	109	110	112	115	118
1 - 3 jaren	100	109	114	117	122	127	132
3 jaren en meer	100	110	116	121	127	134	141
Capaciteitsbehoefte	100	106	112	115	119	122	127

Bron: SCP (zie bijlage 2)

De prognose van de aantallen gevangenisstraffen gecombineerd met de verdeling ervan over de duurcategorieën leidt tenslotte tot de verwachting dat de behoefte aan celcapaciteit van 1996 - 2002 zal stijgen met 27%. De groei-indices die uit het SCP model naar voren komen, hebben betrekking op hele kalenderjaren, met 1996 als basisjaar (index=100). Omdat inmiddels bekend is wat de feitelijke capaciteitsbehoefte was in het eerste halfjaar 1997 en we ons willen baseren op de meest recente cijfers, zijn de groei-indices verdeeld over halve jaren, waarbij de index m.b.t. het eerste halfjaar 1997 op 100 is gesteld (zie tabel 2.4). Door het gemiddelde te berekenen van de capaciteitsbehoefte in de tweede helft van jaar t en de eerste helft van jaar t+1 verkrijgen we de capaciteitsbehoefte ultimo jaar t.

Tabel 2.4: Berekening strafrechtelijke capaciteit gevangeniswezen

	SCP-index verdeeld over halve jaren	Prognose capaciteits- behoefte met <i>1e halfjaar</i> '97 als basis, <i>per half</i> <i>jaar</i>	Prognose capaciteits- behoefte met <i>1e halfjaar</i> '97 als basisjaar, <i>gemiddeld per heel jaar</i>	Prognose capaciteits- behoefte met <i>1e half-</i> <i>jaar '97 als basisjaar,</i> <i>ultimo het jaar</i>
1997 (1ste halfjaar)	100	12.050		
			12.223	
1997 (2de halfjaar)	103	12.396		12.569
1998 (1ste halfjaar)	106	12.742		
			12.915	
1998 (2de halfjaar)	109	13.088		13.145
1999 (1ste halfjaar)	110	13.203		
			13.261	
1999 (2de halfjaar)	111	13.318		13.463
2000 (1ste halfjaar)	113	13.607		
			13.722	
2000 (2de halfjaar)	115	13.837		13.895⁴
2001 (1ste halfjaar)	116	13.953		
			14.068	
2001 (2de halfjaar)	118	14.183		14.327
2002 (1ste halfjaar)	120	14.472		
			14.644	
2002 (2de halfjaar)	123	14.817		14.759

Voor de berekening van de capaciteitsbehoefte ultimo 2002 is een schatting nodig van de capaciteitsbehoefte in 2003. Het SCP rapport gaat echter niet verder dan 2002. Daarom is de groei van ultimo 2001 naar ultimo 2002 gelijk verondersteld aan de groei van ultimo 2000 naar ultimo 2001 (= 432 plaatsen).

⁴ In de nota 'In juiste verhouding' (1996) werd voor het jaar 2000 een behoefte aan strafrechtelijke capaciteit voorzien van 13.769 plaatsen; dit is nagenoeg hetzelfde aantal plaatsen dat cf. het nieuwe prognosemodel in 2000 wordt verwacht.

Beleidseffecten

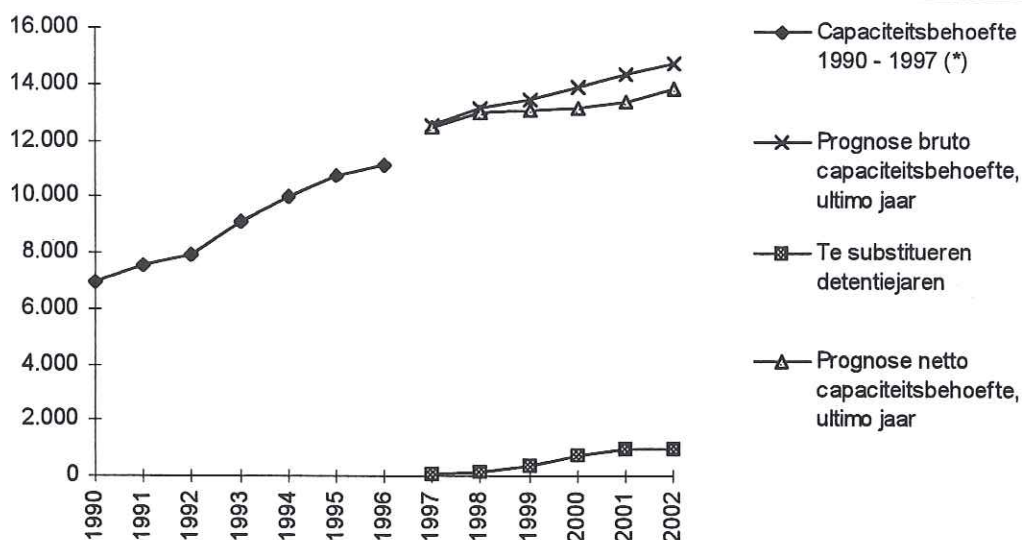
Naar aanleiding van het interdepartementale beleidsonderzoek taakstraffen heeft het kabinet zich op het standpunt gesteld dat in 2001 ongeveer 1000 detentiejaren gesubstitueerd moeten worden door taakstraffen meerderjarigen (incl. groepsprojecten, combi-straf, extra toezicht, elektronisch toezicht en projecten voor verslaafden) en penitentiaire programma's. Hiervan worden 550 detentiejaren door taakstraffen vervangen en 400 detentiejaren door penitentiaire programma's.

De eerste effecten van substitutie door taakstraffen worden verwacht in 1999. In dit jaar wordt de inwerkingtreding verwacht van het wetsvoorstel Taakstraffen en vervalt de beperking van de maximum duur die gesteld is aan de te vervangen straf en wordt de zg. combi-straf mogelijk. Het effect van substitutie door het penitentiaire programma treedt al eerder op dan dat van de taakstraffen meerderjarigen: vanaf 1997. In tabel 2.5 en figuur 2.1 wordt het effect van substitutie op de capaciteitsbehoefte tot ultimo 2002 weergegeven.

Tabel 2.5: Prognose strafrechtelijke celcapaciteit

	Prognose bruto capaciteitsbe- hoeftte, ultimo jaar	aantal detentiejaren te substitueren door taakstraffen	aantal detentiejaren te substitueren door pen. programma's (*)	Prognose netto capaciteitsbehoef- te, ultimo jaar
1997	12.569	0	100	12.469
1998	13.145	0	150	12.995
1999	13.463	183	200	13.080
2000	13.895	367	350	13.178
2001	14.327	550	400	13.377
2002	14.759	550	400	13.809

* Bron: DJI

Figuur 2.1: Prognose strafrechtelijke capaciteit gevangeniswezen

Bron: DJI (zie bijlage 3.1)

Vreemdelingenbewaring

Trendanalyse: Er zijn momenteel acht inrichtingen voor vreemdelingenbewaring, waaronder een aantal Huizen van Bewaring en een Grenshospitium, met in totaal 1063 plaatsen (oktober 1997). Hiervan zijn 60 plaatsen bestemd voor vreemdelingen aan wie de toegang tot Nederland is geweigerd op grond van artikel 7a VW (grenshospitium). De capaciteit t.b.v. vreemdelingenbewaring is de laatste jaren fors toegenomen: van 490 plaatsen in 1994 naar 1063 in 1997.

Het aantal in het politiebureau ingesloten vreemdelingen (door de Vreemdelingendiensten, aantal plaatsen is niet bekend) opgeteld bij het aantal in het grenshospitium ingesloten vreemdelingen was in 1997 ongeveer 10.700. Ondanks een forse stijging van het aantal cellen t.b.v. vreemdelingenbewaring met 38% gemiddeld per jaar in de periode 1994 - 1997 en een substantiële toename van de formatie van de vreemdelingendiensten (650 fte's, verspreid over de periode juli 1994 - juli 1996), is de gemiddelde stijging van het aantal vreemdelingen dat ter bewaring werd aangeboden bij DJI in de periode 1995 - 1997 relatief gering: 13% per jaar.

Vreemdelingen die ingesloten worden op een politiebureau dienen binnen max. 10 dagen overgeplaatst te worden naar een Huis van Bewaring (uitzonderingen hierop zijn mogelijk). Zo werden in 1997 in totaal 8543 vreemdelingen aangeboden bij DJI ter overplaatsing naar een HvB. DJI berekent jaarlijks de manifeste capaciteitsbehoefte ten behoeve van vreemdelingenbewaring. Hiertoe wordt de feitelijke bezetting in de vreemdelingenbewaring vermeerderd met het aantal plaatsen dat nodig zou zijn om heenmeldingen wegens plaatsgebrek te verhinderen en om te

voorkomen dat vreemdelingen langer dan 4 dagen op het politiebureau verblijven (na vier dagen betaalt DJI de kosten die verbonden zijn aan het verblijf op het politiebureau). Hierboven wordt een capaciteitsmarge van 5% berekend. Deze marge is noodzakelijk omdat er altijd er een zekere onvermijdelijke variatie om de gemiddelde bezetting bestaat (de gemiddelde bezetting in 1997 was 94%).

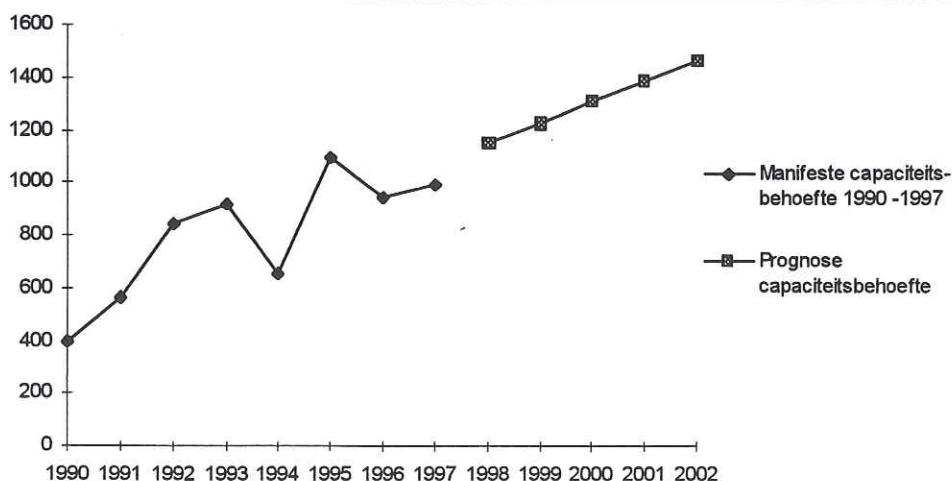
Vanaf 1990 is de manifeste capaciteitsbehoefte gestegen van 396 naar 997 in 1997. Op basis van een lineaire regressieanalyse wordt verwacht dat de capaciteitsbehoefte in 2002 1470 zal zijn:

Tabel 2.6: Feitelijke capaciteitsbehoefte 1990-1997 en prognose 1998-2002

	Manifeste capaciteitsbehoefte (*)	Prognose capaciteitsbehoefte
1990	396	
1991	561	
1992	845	
1993	920	
1994	651	
1995	1097	
1996	943	
1997	997	
1998		1155
1999		1233
2000		1312
2001		1390
2002		1470

Bron: DJI

Figuur 2.2: Prognose capaciteitsbehoefte vreemdelingenbewaring



Invloed van wetswijzigingen en beleidsontwikkelingen: Zoals uit paragraaf 2.2 blijkt, is of wordt beleid in gang gezet dat consequenties kan hebben voor de capaciteitsbehoefte. Met name de koppelingswet en de notitie 'Terugkeerbeleid' zijn van invloed. De mate waarin het genoemde beleid invloed zal hebben is niet te kwantificeren. Daar komt bij dat thans m.b.t. de vreemdelingenbewaring aanvullend nieuw beleid wordt ontwikkeld. Belangrijk is derhalve dat naast het monitoren van ontwikkelingen van het aanbod bij de Vreemdelingendiensten en het aanbod bij DJI, de ontwikkelingen op het gebied van beleid en de mogelijke invloed die deze ontwikkelingen kunnen hebben op de capaciteitsbehoefte, worden gevolgd.

De prognose voor de sector *gevangeniswezen als totaal* is de som van de prognose strafrechtelijke capaciteit en de prognose capaciteit vreemdelingenbewaring. Tabel 2.7 geeft deze prognose weer naast de meerjarencijfers uit de rijksbegroting 1998. De prognose komt op een aanzienlijk grotere capaciteitsbehoefte uit dan de rijksbegroting: een verschil van 1625 plaatsen in 2002.

Tabel 2.7: Capaciteit gevangeniswezen: prognose en rijksbegroting 1998

	1998	1999	2000	2001	2002
Prognose strafrechtelijke capaciteit gevangeniswezen	13.095	13.080	13.178	13.327	13.759
Prognose vreemdelingenbewaring	1.155	1.233	1.312	1.390	1.470
Prognose totaal gevangeniswezen	14.250	14.313	14.490	14.717	15.229
Meerjarenraming Rijksbegroting 1998 ⁵	13.440	13.544	13.604	13.604	13.604

⁵ Exclusief noodcapaciteit en exclusief de geplande capaciteit voor de strafrechtelijke opvang verslaafden (SOV). Rekening houdend met het feit dat deze SOV-plaatsen deels reguliere penitentiaire plaatsen substitueren, gaat het om netto circa 200 plaatsen.

3 Tbs-inrichtingen

3.1 Methodiek

Een verklarend model, zoals dat voor het gevangeniswezen is ontwikkeld, is voor de tbs-inrichtingen nog niet beschikbaar. Ten behoeve van de prognose met betrekking tot deze sector is door DJI een conceptueel model opgesteld en vervolgens wiskundig vertaald om zodoende ontwikkelingen in deze sector te kunnen doorrekenen. Het model start bij het aantal door de rechter opgelegde tbs-vonnissen. De verschillende typen 'passanten' vormen overige invoerbronnen. Passanten zijn personen die wachten op plaatsing in een tbs-kliniek, terwijl ze (nog) verblijven in een penitentiaire inrichting. Andere 'passanten' zijn de in een penitentiaire inrichting verblijvende geestelijk gestoorden (volgens art. 120 GM) en de vanuit jeugdinstellingen geplaatste jeugdigen ('pijers'). Confrontatie tijdens de simulatie met de bruikbare capaciteit, waarbij telkens wordt gekeken of er sprake is van een volledige bezetting, levert een aantal wachtenden op: de 'passanten-tbs'. Gevoegd bij de beschikbare bruikbare capaciteit, waarmee het model rekt, levert dit de toekomstig benodigde tbs-capaciteit op. Hierbij wordt rekening gehouden met de gemiddelde verblijfsduur en de verschillende vormen van uitstroom. Met het gebruikte model vindt op persoonsniveau een stochastische simulatie plaats en wordt tegemoet gekomen aan de eerder door de Nationale Ombudsman geleverde kritiek op de prognoses in deze sector (zie verder MvJ 1997b).

Met dit model zijn drie simulaties (met elk een aantal varianten) berekend, die kunnen worden gebruikt voor de prognose van de behoefte aan tbs-capaciteit. Voor de bepaling van de prognose dient de neutrale simulatie (variant) te worden gekozen, waarin de effecten van vastgesteld beleid en wetgeving zichtbaar worden gemaakt. Effecten van belangrijk voorgenomen beleid waarvan de status meer onzeker is, kunnen zichtbaar worden gemaakt maar worden niet verdisconteerd in de prognoses.

In de simulaties wordt een aantal variabelen op grond van een eenvoudige tijdreeksanalyse in een groeipad meegenomen (het gaat dan om het aantal opleggingen en het aantal wachtenden); voor andere variabelen wordt bij aanvang van de simulatie van een bepaalde waarde uitgegaan die verder alleen door het toeval wordt beïnvloed (het aantal pijers, het aantal art 120 GM-ers en de verblijfsduur).

3.2 Relevante wetwijzigingen en beleidsontwikkelingen

In 1997 zijn twee voor de sector tbs belangrijke wetten in werking getreden:

- de per 1 oktober 1997 van kracht geworden Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden;
- de Wet van 25 juni 1997 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering omtrent de tbs en de toepassing van de sanctie geestelijk gestoorde gedetineerden (verder wet Fokkens).

De Beginselenwet schrijft voor dat (met ingang van juli 1997) de ter beschikking gestelde wordt geplaatst binnen zes maanden nadat de termijn van de tbs is ingegaan. De wet stelt daarmee harde minimumeisen aan de beschikbare capaciteit.

In de wet Fokkens wordt de bestaande modaliteit van de tbs met aanwijzingen gewijzigd in de nieuwe tbs met voorwaarden. De wettelijke bepalingen rond de oplegging van deze maatregel zijn gewijzigd om een frequenter gebruik van deze modaliteit ter vervanging van een tbs met bevel tot verpleging te stimuleren. In zoverre beoogt de wet een vermindering van de behoefte aan sanctiecapaciteit.

De wet Fokkens bevat tevens een nieuwe regeling die de rechter de mogelijkheid geeft om een tbs met bevel tot verpleging onder het stellen van voorwaarden te beëindigen. Hiermee wordt beoogd de doorstroming van het tbs-circuit naar de volgende voorzieningen soepeler te laten verlopen. Indien dit doel wordt bereikt, is de verwachting dat de tbs-inrichtingen eerder dan thans de behandeling overgeven aan deze volgende voorzieningen. Daarmee zou de behandelduur in de tbs-inrichting kunnen worden teruggebracht en zou het beslag op de behoefte aan capaciteit kunnen verminderen.

In het meerjarenbeleidskader en de kaderstelling van het ministerie voor 1998 voor de Dienst Justitiële Inrichtingen wordt hieromtrent het volgende beleid aangekondigd:

- de klinische behandelduur wordt ten opzichte van 1997 teruggebracht met 5% in 1998 en 10% in 1999 (telkens ultimo-situatie);
- een aantal passanten van maximaal 70⁶ en een passantentijd van gemiddeld 5 maanden is (voor 1998) aanvaardbaar.

In verband met de verkorting van de klinische behandelingsduur is inmiddels ook een (tweede) Interdepartementaal Beleids Onderzoek (IBO) naar de tbs van belang. Een van de hoofdvragen van dit IBO is of deze behandelduur (aanzienlijk) kan worden bekort, met daaraan verbonden de vraag welke (soort en aantal) volgende voorzieningen met een lagere behandelintensiteit

⁶ Analyse door DJI heeft inmiddels duidelijk gemaakt dat bij een aantal van 70 passanten de termijn van maximaal zes maanden zou worden overschreden. Wanneer 50 personen als minimale voorraad worden gehanteerd, is het wel mogelijk binnen de gestelde grenzen te blijven.

dan nodig zijn. De in juni 1998 beschikbaar komende uitkomsten van het IBO zullen dan vermoedelijk ook niet zozeer betrekking hebben op het aantal benodigde plaatsen, maar vooral op de *soort* plaatsen (differentiatie).

3.3 Prognose

In de rapportage 'Vraag en aanbod in de sector Terbeschikkingstelling' (zie bijlage 3.2) worden drie simulaties gepresenteerd met elk een aantal varianten. In totaal zijn elf varianten doorgerekend.

Uitgangspunt voor de simulaties is de op dit moment voorzienbare (toekomstig) bruikbare tbs-capaciteit. DJI voorziet dat de huidige bouwplannen met betrekking tot de tbs-capaciteit zullen leiden tot de in tabel 3.1 weergegeven aantallen plaatsen bruikbare capaciteit.

Tabel 3.1 Ontwikkeling bruikbare capaciteit tbs-plaatsen (ultimo-cijfers)

	Aantal plaatsen
1998	997
1999	1020
2000	1069
2001	1069
2002	1069

Bron: DJI (MvJ 1997b)

Een toename in de bruikbare capaciteit zorgt in het gehanteerde simulatiemodel voor een afname van het aantal wachtenden. De capaciteit is in grote mate bepalend voor de mogelijkheid om al dan niet met vertraging personen in het tbs-circuit op te nemen.

In het model wordt de toekomstige behoefte in enig jaar bepaald door het aantal (beschikbare) tbs-plaatsen op te tellen bij het hierbij voorkomend aantal wachtenden (het eigenlijk tekort). Randvoorwaarde bij de berekeningen is dat de maximale wettelijke grenzen voor wachttijden niet worden overschreden.

Simulatie 1 is op de volgende uitgangspunten gebaseerd:

- lineaire groei van het aantal maandelijks opleggingen sinds 1994 van 16,2 in januari 1997 naar 18,2 in december 2002
- er zijn jaarlijks 7 personen die formeel in een jeugdinrichting zouden moeten worden geplaatst, maar die een specifieke behandeling behoeven en derhalve beter in een tbs-inrichting kunnen worden geplaatst.⁷

⁷ Voor het hier genoemde aantal personen vindt een correctie plaats met de gevraagde capaciteit voor jeugdinrichtingen (zie behoefteberekening bijlage 3.3).

- er zijn jaarlijks gemiddeld 20 personen continu aanwezig in de tbs-sector, omdat een ziekelijke storing of gebrekkige ontwikkeling ze ongeschikt maakt voor verder verblijf in een penitentiaire inrichting (art. 120 GM)⁸
- de intramurale duur wordt constant verondersteld; in 1996 was deze 65 maanden
- er is bij aanvang een groep van 79 chronische patiënten aanwezig in de tbs-klinieken (langer dan 8 jaar)
- de 'ijzeren voorraad', het aantal personen noodzakelijk om bij het vrijkomen van een plaats een geschikte passant te selecteren, is op 50 gesteld

Bij deze simulatie zijn vijf verschillende varianten berekend door enerzijds te variëren met de 'ijzeren voorraad' (21 i.p.v. 50 personen) of bijvoorbeeld het aantal 'Fokkens wachtenden' al dan niet mee te tellen. Bij deze laatste (overigens verdwijnende) groep gaat het om de personen die na het overschrijden van tweederde van de bruto straf termijn pas overgaan naar de passanten-lijst. Een verdere variant is gebaseerd op wisselende aantallen personen die op grond van artikel 120 GM voor plaatsing in een tbs-kliniek in aanmerking komen (40 en 75 personen in plaats van de eerder genoemde 20).

Simulatie 2 is gelijk aan simulatie 1 met uitzondering van de uitgangspunten inzake:

- een verkorting van de verblijfsduur met 5% t.o.v. 1996
- het aantal personen volgens artikel 120 GM is 40

Verder wordt gevarieerd met de 'ijzeren voorraad' en het al dan niet meetellen van de 'Fokkens wachtenden'.

Simulatie 3 wijkt af van de voorgaande doordat de ontwikkeling van het aantal opleggingen nu niet meer als lineaire trend wordt doorgetrokken, maar wordt gekoppeld aan de ontwikkeling van jeugdcriminaliteit (sinds 1990). Vervolgens wordt (ook hier) gevarieerd met de 'ijzeren voorraad' en het al dan niet meetellen van de 'Fokkens wachtenden'.

Genoemde varianten kunnen niet als prognose gezien worden, maar als doorrekening van een denkbare ontwikkeling onder verschillende veronderstellingen. Het optreden van een bepaalde variant is, naar op het moment van opstellen van de prognose bekende inzichten in beleid en wetgeving, meer of minder waarschijnlijk.

Uitgangspunt voor de ten behoeve van de prognose tbs te hanteren simulatie is dat deze zo goed mogelijk aansluit op de bestaande en in gang gezette ontwikkelingen in beleid en wetgeving en in die zin de meest waarschijnlijke

⁸ Voor het uiteindelijk gehanteerde aantal van deze personen vindt een correctie plaats met de gevraagde capaciteit voor het gevangeniswezen (zie behoefteberekening bijlage 3.1)

ontwikkeling weergeeft, vanzelfsprekend onafhankelijk van mogelijk nieuw te formuleren beleid.

De vierde variant (tabel 11a beh.II, bijlage 3.2) voldoet daar met de *uitgangspunten* van 50 passanten⁹ en 40 artikel 120 GM-ers¹⁰ aan.

In deze variant is bovendien géén rekening gehouden met een verkorting van de behandelduur. Vanwege de onzekerheid over (de wijze van) het bekorten van de behandelduur als gevolg van het eerdergenoemde interdepartementaal beleidsonderzoek is concrete doorrekening daarvan nog niet mogelijk.

Op grond van bovenstaande overwegingen kan de volgende prognose voor de tbs-inrichtingen worden opgesteld. Ter informatie wordt in tabel 3.2 tevens de (in de rijksbegroting opgenomen) formele capaciteit gepresenteerd. Behalve de Justitiebegroting gaat het daarbij in verband met de GGZ-plaatsen ook om een deel van de VWS-begroting. Voor de goede orde wordt opgemerkt dat de 40 plaatsen in de regionale instellingen voor beschermd wonen, die voor Justitie in de VWS-instellingen beschikbaar zijn, niet in het overzicht zijn opgenomen. Dit omdat de prognose betrekking heeft op de behoefte aan de intramurale capaciteit.¹¹

Tabel 3.2: Capaciteitsbehoefte tbs-inrichtingen: prognose en rijksbegroting 1998

Ultimo	Geprognosticeerde behoefte (*)	Meerjarenraming rijksbegroting 1998	
		Justitie (**)	Totaal (incl. GGZ-plaatsen (***))
1998	1095	874	1033
1999	1171	955	1114
2000	1257	895	1075
2001	1343	895	1075
2002	1413	895	1075

* DJI variant 4, bijlage 3.2

** Bron: Begroting ministerie van Justitie 1998 (excl. PBC)

*** Bron: DJI (i.v.m. gecontracteerde VWS-plaatsen)

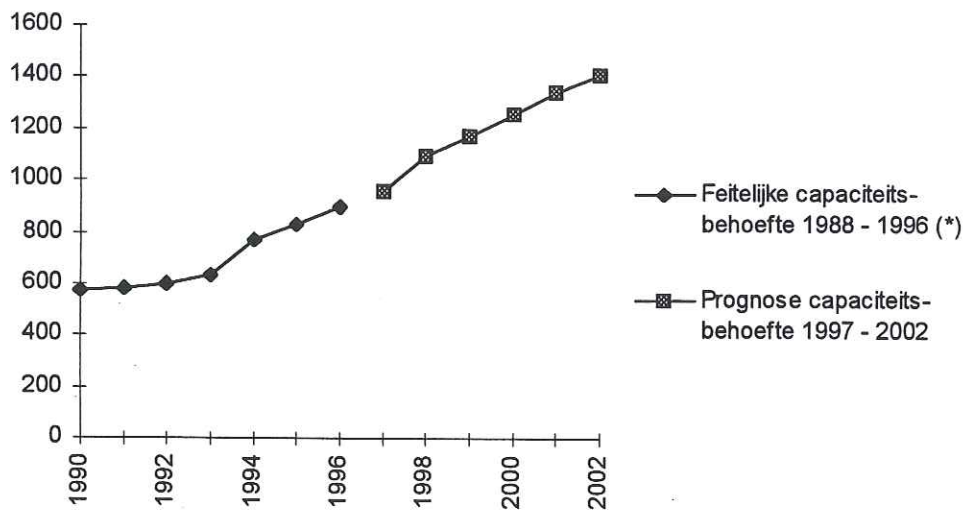
⁹ Zoals in paragraaf 3.2 is toegelicht, wordt op grond van een door DJI uitgevoerde analyse, uitgegaan van een ondergrens van 50 personen ('passanten') als werkbare ondergrens. Hierbij wordt de wettelijke termijn van maximaal zes maanden wachten niet overschreden.

¹⁰ Hiermee komt het aantal art.120 GM nagenoeg overeen met 2,9% van de populatie langgestraften, zoals deze over de eerste helft 1997 aanwezig was. Een door DJI verricht onderzoek heeft aangetoond dat 2,9% van de langgestraften bijzondere zorg in een beveiligd verpleegregime (tbs) zouden moeten hebben (zie verder bijlage 3.2).

¹¹ In het gehanteerde prognose-model werken veranderingen in de extramurale capaciteit (ofwel door- en uitstroom) via veranderingen in de behandelduur natuurlijk wel door in de behoefte aan intramurale tbs-capaciteit.

De prognose van de behoefte aan tbs-capaciteit laat zich als volgt in het licht van de in het verleden geconstateerde feitelijke capaciteitsbehoefte weergeven. Tot en met 1996 is de feitelijk door DJI vastgestelde behoefte, de ontwikkeling vanaf 1997 is gebaseerd op de prognose.

Figuur 3.1: Prognose capaciteitsbehoefte tbs-inrichtingen



* Bron: DJI (MvJ 199b)

4 Justitiële jeugdinrichtingen

Bij de justitiële jeugdinrichtingen wordt onderscheid gemaakt tussen opvang- en behandelplaatsen. De *opvangplaatsen* zijn vooral bestemd voor jeugdigen die in voorlopige hechtenis zijn genomen en jeugdigen die tot een vrijheidsstraf zijn veroordeeld. Een klein deel wordt gebruikt voor de tijdelijke crisisopvang van zeer problematische jeugdigen met een civielrechtelijke kinderbeschermingsmaatregel (onder toezichtstelling -OTS- of voogdij). De *behandelplaatsen* zijn bestemd voor een meer langdurige opvoeding of buitengewone, zeer intensieve behandeling van zowel jeugdigen met een civielrechtelijke maatregel als jeugdigen die zijn veroordeeld tot een strafrechtelijke maatregel.

In beide typen inrichtingen komen dus zowel straf- en civielrechtelijk geplaatste jongeren voor. Bij de opvanginrichtingen ligt de nadruk op de strafrechtelijke groep.

4.1 Methodiek

Voor de sector jeugdinrichtingen is een verklaringsmodel, zoals dat voor het gevangeniswezen is ontwikkeld, nog niet beschikbaar. Op basis van gegevens over mogelijke achterliggende verklarende variabelen wordt daarom de ontwikkeling uit het verleden (zoveel mogelijk 1989 t/m 1996) op statistisch best passende wijze naar de toekomst doorgetrokken. Het SCP stelt namelijk dat "daar waar theoretische inzichten onvoldoende aanknopingspunten bieden voor dit soort (verklarings-)modellen bieden, eenvoudige tijdreeksen kunnen worden gebruikt". "De voorspelkracht doet overigens bij eenvoudige tijdreeksmodellen niet onder voor meer ingewikkelde tijdreeksmodellen" (Van der Torre en Van Tulder, 1988, p.32).

Vertrekpunt voor de berekeningen in bijlage 3.3 vormt de bepaling van de actuele capaciteitsbehoefte in de eerste helft van 1997.

Voor de *opvanginrichtingen* wordt ten behoeve van de prognose de ernst en omvang van de jeugdcriminaliteit op verschillende wijze geoperationaliseerd, namelijk door:

- door politie gehoorde minderjarige verdachten
- gehoorde minderjarige verdachten van ernstige geweldscriminaliteit en diefstal met braak
- bevelen tot bewaring minderjarigen
- opgelegde jeugdstraffen en -maatregelen
- de gemiddelde duur van de opgelegde straffen

- de gemiddelde verblijfsduur in de opvanginrichtingen

De capaciteitsbehoefte voor civielrechtelijke plaatsingen wordt gerelateerd aan het aantal lopende ondertoezichtstellingen.

Per variabele wordt gekeken of het lineair verband (de eenvoudige tijdreeks) statistisch sterk genoeg is. Hiervoor is met name de toets op auto-correlatie (Durbin Watson-toets) uitgevoerd. Wanneer daartoe aanleiding bestond is een lineaire regressie op "eerste verschillen" uitgevoerd.

Door te variëren in aantal (hier zijn drie varianten ontwikkeld) en duur (constant of stijgend) zijn zes mogelijke trends bepaald. In paragraaf 4.3 wordt op de keuze hiervan ingegaan.

Voor de toekomstige behoefte aan *behandelplaatsen* is gekeken naar:

- het aantal opgelegde en lopende strafrechtelijke behandelmaatregelen en de gemiddelde duur en spreiding hierin
- het aantal lopende 'onder toezichtstelling'-maatregelen (OTS)

Door de ontwikkeling van het aantal strafrechtelijke maatregelen te combineren met die in het aantal onder toezichtstellingen, is de stijging van de behoefte aan behandelplaatsen geprognosticeerd. Eerst wordt echter nagegaan welke inmiddels geaccepteerde beleids- en wetgevingsvoorstellen hierbij betrokken (moeten) worden.

4.2 Relevante wetwijzigingen en beleidsontwikkelingen

In deze paragraaf worden de wijzigingen in wet- en regelgeving of beleidswijzigingen op het terrein van de justitiële jeugdinrichtingen beschreven. Waar mogelijk komen de consequenties voor de capaciteitsbehoefte aan bod. Het doel is recente ontwikkelingen, die in verband met de actualiteit wellicht nog niet (helemaal) in de DJI- of CBS-registraties zijn verwerkt, op te sporen en bij de prognose (in paragraaf 4.3) mee te wegen. Daarmee wordt tevens duidelijk in hoeverre recente beleidswijzigingen in de prognose zijn meegenomen.

Wijzigingen in het Jeugdstrafrecht

Deze wetwijziging is in september 1995 in werking getreden.

In het jeugdstrafrecht is de maximale duur van straffen en maatregelen verlengd. De oude vrijheidsstraffen, in de vorm van plaatsing in een tuchtschool (maximaal 6 maanden) en arrest (maximaal 14 dagen), zijn vervangen door de jeugd detentie (maximaal 2 jaar). De strafrechtelijke maatregelen, in de vorm van ter beschikking stelling (maximaal tot het 18e jaar) en buitengewone behandeling (maximaal tot het 21e jaar) zijn samengevoegd tot de maatregel van plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (maximaal 2 jaar, indien er geweld tegen personen is gebruikt maximaal 4 jaar, indien er sprake is van een stoornis maximaal 6 jaar). Doordat de maxima aanzienlijk zijn uitgebreid zal van deze wijziging mogelijk een verhoging van de behoefte aan capaciteit uitgaan.

De inschatting van de *consequenties* voor de capaciteitsbehoefte levert het volgende. De huidige populatie van de opvanginrichtingen bestaat vrijwel geheel uit minderjarigen die volgens het nieuwe jeugdstrafrecht zijn gestraft. In de DJI-berekeningen zijn de consequenties dan ook al in de actuele behoefte-berekening verdisconteerd.

Voor de behandelinrichtingen is een simulatie uitgevoerd. Daarbij is op grond van de op 1 januari 1995 lopende en in 1995 en 1996 opgelegde maatregelen (in totaal 465 dossiers) en in deze jaren afgesloten buitengewone behandeling (BB)- en jeugd-tbr-maatregelen de gemiddelde duur en spreiding bepaald. Het dossieronderzoek is gebruikt om de verwachte waarde van de theoretische verblijfsduur (d.w.z. los van leeftijdsgrenzen) te bepalen. Omdat dit de invoergegevens in de gehanteerde simulatie zijn, kan ook hier worden vastgesteld dat met de invloed van de wetwijzigingen rekening is gehouden.

Wetsvoorstel Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen

Dit wetsvoorstel ligt thans ter advisering bij de Raad van State. In het wetsvoorstel wordt, analoog aan het penitentiair programma in de Penitentiaire Beginselenwet (pbw), de mogelijkheid van tenuitvoerlegging van een straf of maatregel buiten een inrichting geïntroduceerd (het scholings- en trainingsprogramma).

De bijbehorende AMvB waarin een en ander wordt uitgewerkt, moet nog worden gemaakt. Invoering van de wet zal zeker niet voor 1999, en wellicht pas per januari 2000, plaatsvinden. Scholings- en trainingsprogramma's zijn vergelijkbaar met de penitentiaire programma's in het volwassenencircuit en zijn van toepassing op jeugddetentie en PIJ. Deze zullen vooral aan het einde van het verblijf in een justitiële jeugdinrichting plaats gaan vinden.

De inschatting van de *consequenties* voor de capaciteitsbehoefte zijn als volgt. Vanwege de lange gemiddelde verblijfsduur in de behandelinrichtingen wordt verwacht dat het trainings- en scholingsprogramma met name hier zal worden toegepast en een neerwaarts effect hebben op de capaciteitsdruk. De grootte van dit effect is nog niet te kwantificeren omdat de precieze voorwaarden (bijvoorbeeld ook wat de "laatste fase" inhoudt) onbekend zijn.

Zo, zo, zo beleid

Sinds 1992 is het beleid om jeugdigen, conform de wet op de jeugdhulpverlening, zo dicht mogelijk bij huis, zo kort mogelijk en in de lichtst mogelijke vorm te plaatsen. Provincies zijn in de eerste plaats verantwoordelijk voor het instandhouden van een adequaat voorzieningenaanbod en een aantal provincies is tot op dit moment bezig met de ontwikkeling van beleid voor de regio. Er zijn provincies die, gelet op dit zo, zo, zo beleid en de beperkte middelen, residentiële capaciteit afstoten en investeren in ambulant beleid. In de in september 1997 uitgebrachte voortgangsrapportage 'Beleidskader Jeugdzorg' (ministeries van VWS, Justitie, OCW, SoZaWe en BiZa, 1997) is vermeld dat "(...) ten opzichte van

1995 sprake is van een daling van 336 plaatsen (5%). Ten opzichte van 1996 is sprake van een daling met 113 plaatsen (1%)”.

Deze ontwikkeling leidt tot een toename van de druk op de landelijke residentiële voorzieningen, waaronder die van justitie.

De inschatting van de *consequenties* voor de capaciteitsbehoefte zijn als volgt. Een substitutie-effect van het omschreven beleid via een afnemende behoefte aan residentiële voorzieningen, als gevolg van de preventieve werking van ambulante voorzieningen, kan eerst op lange termijn worden verwacht. Voor de jongeren die nu 15 of 16 zijn en geplaatst zouden moeten worden, zal dit weinig gevolgen hebben. Dit effect is in principe in de behoeftebepaling over de 1e helft van 1997 verdisconteerd, bijvoorbeeld via een toename van de plaatsingsverzoeken. Het kan echter niet worden uitgesloten dat in de toekomst, bij verdere sluiting van provinciale capaciteit, de capaciteitsbehoefte aan justitiële jeugdvoorzieningen verder toeneemt.

Nachtdetentie

In het programma ‘jeugdcriminaliteit’ wordt voor het eerst gesproken over nachtdetentie voor jeugdigen. In 1997 is het eerste officiële experiment in Rotterdam gestart. Doelstelling is het ‘gat’ te dichten tussen het overgaan tot een inbewaringstelling en het schorsen ervan. Hoewel dit niet het hoofddoel is, kan nachtdetentie effect hebben op de behoefte aan ‘traditionele’ plaatsen in de opvanginrichtingen. Deze behoefte zal wellicht licht afnemen. Licht, omdat veel van de jongeren die behoren tot de potentiële doelgroep voor nachtdetentie nu niet in voorlopige hechtenis worden geplaatst, omdat de inbewaringstelling wordt geschorst. Slechts een beperkt deel van degenen die in de nu gangbare praktijk gehecht worden, zullen waarschijnlijk in een nachtdetentieregime terecht komen.

De inschatting van de *consequenties* voor de capaciteitsbehoefte is de volgende. De ontwikkeling van nachtdetentieplaatsen zal vermoedelijk leiden tot verhoging van de druk, door het creëren van een voorziening die er nu niet is, maar waaraan de rechterlijke macht wel behoefte heeft (aanzuigende werking). Nachtdetentie zal waarschijnlijk vooral worden toegepast in de grootstedelijke gebieden, omdat hier de jeugdinrichting en dagverblijfplaats op redelijke afstand van elkaar kunnen bestaan. In de behoeftebepaling in de eerste helft van 1997 in bijlage 3.3 is rekening gehouden met een extra behoefte aan plaatsen voor jeugdigen bij wie de voorlopige hechtenis werd geschorst. Daarbij is aangegeven dat een deel van deze extra behoefte vervuld zou kunnen worden middels nachtdetentieplaatsen, in plaats van reguliere opvangplaatsen

Elektronisch huisarrest

Een alternatief dat in 1998 start om het ‘gat’ tussen schorsen (van de inbewaringstelling) en opsluiten te dichten, bestaat uit het elektronisch huisarrest. Elektronisch huisarrest als vorm van voorlopige hechtenis zal enig effect hebben op de behoefte aan ‘traditionele’ plaatsen in de opvanginrichtingen. Deze behoefte zal wellicht licht afnemen. Licht, omdat

veel van de jongeren die behoren tot de potentiële doelgroep nu niet in voorlopige hechtenis worden geplaatst, omdat hun hechtenis wordt geschorst. Slechts een klein deel van degenen die nu traditioneel gehecht worden zullen in elektronisch huisarrest terecht komen.

Ook hier volgt een inschatting van de *consequenties* voor de capaciteitsbehoefte. In de actuele behoefteberekening (bijlage 3.3, paragraaf 2.1.3) is in verband met de introductie van het elektronisch huisarrest het percentage jongeren dat in bewaring is gesteld en wegens plaatsgebrek niet in een inrichting is geplaatst verlaagd van 50% naar 40%. Op jaarbasis betekent dit dat de capaciteitsbehoefte met 11 plaatsen is verlaagd.

Grote stedenbeleid

Het programma jeugdcriminaliteit maakt deel uit van het sinds 1994 gevoerde grote steden beleid.

De inschatting van de *consequenties* voor de capaciteitsbehoefte is hier als volgt. Het beleid is gericht op vermindering van de jeugdcriminaliteit. De als gevolg hiervan geïntensiveerde politie-inzet leidt, in ieder geval op korte termijn tot meer opsporingen. De verwachting is dat hierdoor het aantal strafzaken tegen minderjarigen en daarmee het aantal opgelegde vrijheidsstraffen toeneemt. Gezien de ingangsdatum en voortzetting van dit beleid mag worden verwacht dat de als gevolg van dit beleid ontstane stijging inmiddels in de registraties en trends is opgenomen.

Wetsvoorstel taakstraffen

In dit wetsvoorstel, dat nog bij de Raad van State ligt, wordt het mogelijk een onvoorwaardelijke jeugddetentie van maximaal 3 maanden te combineren met een taakstraf. Jeugdigen die nu 3 tot 6 maanden opgelegd krijgen kunnen dan 3 maanden + taakstraf krijgen. Enerzijds is te verwachten dat dit een verlaging van de druk betekent. Anderzijds is het zo dat de detentie die wordt opgelegd in veel gevallen gelijk is aan de duur van de voorlopige hechtenis. In dat geval zou de nieuwe mogelijkheid zelfs tot strafverzwaring kunnen leiden, namelijk wanneer rechters naast de tijd die al in voorlopige hechtenis is doorgebracht ter zitting nog een taakstraf opleggen.

Een precieze inschatting van de *consequenties* voor de capaciteitsbehoefte is niet te geven, maar is voor de jeugdinrichtingen in ieder geval neutraal.

4.3 Prognose

Uitgangspunt is dat de prognose de uitgangssituatie en het reeds in gang gezette beleid tot het jaar 2002 doorrekent. Naar aanleiding van (onder meer) deze prognose kan eventueel aanvullend beleid worden ontwikkeld dat separaat gekwantificeerd kan worden.

De prognose van de *opvanginrichtingen* komt als volgt tot stand:

- van de genoemde aangrijpingspunten voor het strafrechtelijk deel van de prognose (zie paragraaf 4.1) is het aantal *bevelen tot bewaring* te verkiezen boven de andere genoemde begrippen.¹²¹³ Bij eerdere prognoses is eveneens gebruik gemaakt van de bevelen tot bewaring als uitgangspunt voor de prognose. In het jeugdcircuit wordt lang niet elke preventieve vrijheidsbeneming gevolgd door een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf, waardoor de strafrechtelijke opvangbehoefte niet met de (normaliter meer voor de hand liggende) straftoematingsstatistieken kan worden vastgesteld. Ter illustratie: 70% van de huidige populatie in de opvanginrichtingen bestaat uit voorlopig gehechten, 20% uit gestraften en 10% uit civielrechtelijken.
- de beschikbare gegevens over inbewaringstelling zijn niet optimaal: vijf waarnemingen sinds 1989, uit twee verschillende bronnen. Bij toetsing (met een dummy-variabele) bleek een mogelijk registratie-effect niet aantoonbaar. Verder geeft een lineaire trend een goede beschrijving.
- de stijging van het aantal civielrechtelijke geplaatsten in opvanginrichtingen (crisisopvang) wordt evenredig verondersteld aan de stijging van het aantal lopende OTS-maatregelen. Per jaar betekent dit een toename van gemiddeld zes plaatsen (zie paragraaf 3.2.7 bijlage 3.3)
- de *verblijfsduur in de opvanginrichtingen* stijgt lineair. Op grond van bovenstaande overwegingen kan de volgende prognose van de capaciteitsbehoefte van de *opvanginrichtingen* worden opgesteld, naast de capaciteit die volgt uit de financiële kaders van de rijksbegroting.

Tabel 4.1 Capaciteit opvanginrichtingen: prognose en rijksbegroting 1998

	prognose	meerjarenraming rijksbegroting 1998
1998	678	597
1999	729	623
2000	788	657
2001	853	657
2002	924	657

Bron: variant 2/2 paragraaf 3.2.9 en 4.1 opvanginrichtingen bijlage 3.3

¹² Als kanttekening bij het aantal inbewaringstellingen kan worden vastgesteld dat dit begrip mogelijk wordt vertekend ('gedrukt') door plaatstekort. De praktijk leert dat het OM rekening houdt met een plaatstekort in een inrichting en afziet van een vordering tot inbewaringstelling. Het feit dat in de 1e helft van 1997 het aantal inbewaringstellingen veel groter is dan het aantal jeugdigen dat daadwerkelijk in de inrichting wordt opgenomen, geeft echter aan dat het OM zich in een groot aantal gevallen ook niet door plaatstekort laat leiden.

¹³ Overigens wijzen de berekeningen van DJI uit dat, wanneer de prognoses zou worden gebaseerd op de ontwikkeling van een van de overige variabelen, dit voor het jaar 2002 tot vrijwel dezelfde resultaten leidt.

De capaciteitsbehoefte volgens de prognose stijgt gestaag, met in totaal 36%. De capaciteit volgens de rijksbegroting laat tot 2000 een groei met 10% zien, om vervolgens te stabiliseren.

Voor de prognose van de *behandelinrichtingen* zijn de volgende stappen van belang:

- tot en met 1995 is de *strafrechtelijke doelgroep* goed te benaderen via een lineaire trend. In verband met de wijziging van het jeugdstrafrecht in september 1995 is in 1996 een sterke stijging merkbaar in het aantal opgelegde maatregelen. De over 1995 en 1996 beschikbare gegevens over aantallen, gemiddelde duur en spreiding van opgelegde maatregelen worden gecombineerd met de tot 1995 bekende trend.
- voor de *civielrechtelijke* doelgroep wordt gebruik gemaakt van de lopende maatregelen 'ondertoezichtstellingen'. Zowel bij jongens als bij meisjes is hierbij een lineaire trend zichtbaar.

Op grond van bovenstaande overwegingen kan de volgende prognose voor de capaciteitsbehoefte van de *behandelinrichtingen* worden opgesteld, naast de capaciteit volgens de rijksbegroting:

Tabel 4.2 Capaciteit behandelinrichtingen: prognose en rijksbegroting 1998

	prognose	meerjarenraming rijksbegroting 1998
1998	1078	916
1999	1195	955
2000	1317	1021
2001	1409	1021
2002	1521	1021

Bron: paragraaf 3.3.3 en 4.2 bijlage 3.3

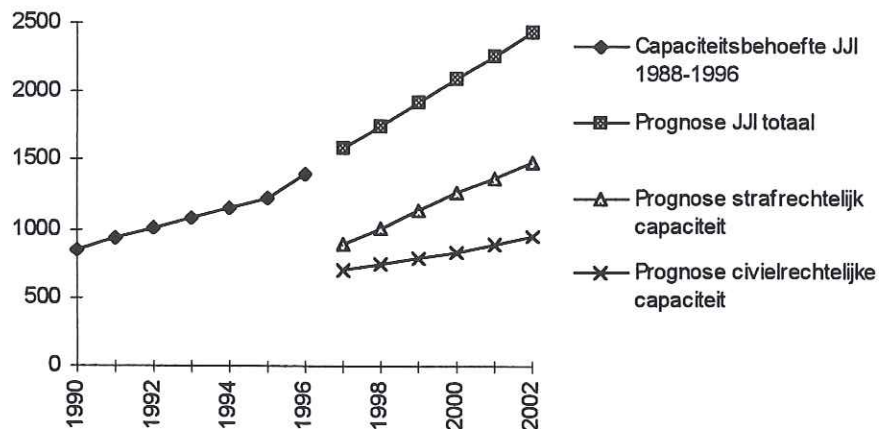
De prognose van de capaciteitsbehoefte laat een stijging van 41% zien, terwijl de formele capaciteit volgens de rijksbegroting tot 2000 nog met 11% stijgt en zich daarna stabiliseert.

In de grafiek 4.1 is, om de prognose in perspectief te plaatsen, het totale effect uitgezet tegen de vanaf 1988 vastgestelde behoefte.

De grafiek relateert de tot en met 1996 vastgestelde behoefte aan de vanaf 1997 geprognosticeerde behoefte. De ontwikkeling van de totale behoefte lijkt op een trendbreuk in 1995/ 1996 te duiden, in die zin dat de hellingshoek daarna verandert. In deze jaren zijn vele beleids- of wetswijzigingen doorgevoerd, waarvan de wijziging in het jeugdstrafrecht, de doorwerking van het grote stedenbeleid en de ontwikkelingen in het provinciale voorzieningenaanbod de belangrijkste zijn (zie paragraaf 4.2).

Het elektronisch huisarrest biedt daarbij als enige een beperkte verlichting van de capaciteitsbehoefte (vanaf 1998 11 plaatsen op jaarbasis).

Figuur 4.1: capaciteitsbehoefte justitiële jeugdinstellingen 1988-1996 en prognose 1997-2002



Bron: t/m 1996 feitelijke behoefte jji (MvJ 1997b)

Aan de naar de straf- en civielrechtelijke categorie uitgesplitste ontwikkeling is te zien dat de stijging van de behoefte met name in de strafrechtelijke categorie valt.

De beleids- en wetwijzigingen werken kortom met name voor de strafrechtelijke categorie per saldo structureel niveau-verhogend (in aantallen zaken en duur). Tegelijkertijd wordt een autonome stijging van de doelgroep (de 12-17 jarigen) en hiermee samenhangende criminaliteit verwacht (zie bijlage 3.3).

5 Taakstraffen

Om twee redenen wordt onderscheid gemaakt tussen taakstraffen minder- en meerderjarigen. Ten eerste bestaan er wettelijke en organisatorische verschillen en ten tweede heeft het SCP voor de prognose taakstraffen meerderjarigen een verklaringsmodel ontwikkeld, voor de taakstraffen minderjarigen is nog geen verklaringsmodel beschikbaar.

De paragrafen van dit hoofdstuk worden derhalve steeds onderverdeeld in:

- taakstraffen minderjarigen;
- taakstraffen meerderjarigen.

5.1 Prognosemethodiek

Taakstraffen minderjarigen

Het SCP stelt voor om bij deze sector te bezien of via een zgn. logistische groeicurve geraamd zou kunnen worden. Hierbij is het uitgangspunt dat het percentage taakstraffen in het totaal van afdoeningen bij minderjarigen nog aan het groeien is naar een 'plafond'. Analyse wijst echter uit dat het schatten van een plafond op basis van de gegevens tot en met 1997 nog niet mogelijk is. Er is nog geen duidelijke afvlakking van de groei zichtbaar. Een redelijk alternatief is dan de lineaire trendanalyse. De ontwikkeling vanaf 1983 is zeer regelmatig geweest, zodat statistische toetsing uitwijst dat de trendlijn een zeer goede weergave is van de ontwikkeling tot en met 1997¹⁴.

Taakstraffen meerderjarigen

Evenals voor de sector Gevangeniswezen heeft het SCP voor deze sector een verklaringsmodel ontwikkeld (bijlage 2). Hiermee wordt op grond van ontwikkelingen in demografische en sociaal-economische grootheden verwachtingen uitgesproken over toekomstige ontwikkelingen in de criminaliteit. Tezamen met ontwikkelingen in de opsporing, vervolging en berechting (strafkans en kans op een taakstraf) wordt een zo betrouwbaar mogelijke schatting gemaakt van de ontwikkeling in het aantal taakstraffen meerderjarigen tot en met 2002. Het basisjaar van waaruit de trend start (index = 100), is 1997.

¹⁴ Hoge fit en correlatie: Durbin-Watson = 1,95 en R² = 0,99

5.2 Relevante wetwijzigingen en beleidsontwikkelingen

Taakstraffen minderjarigen

- Op 1 augustus 1997 trad in werking de requireerrichtlijn van het Openbaar Ministerie (Stcrt. 1997, 135) in kinderkzaken. Deze richtlijn legt het uitgangspunt vast dat bij afdoening van kinderkzaken het beginsel 'taakstraf tenzij' geldt. Bij dit 'tenzij' gaat het om aspecten als de hoogte van het schadebedrag, recidive en de ernst van de gevolgen voor anderen. Deze criteria verschillen overigens per soort delict.
- Slechts in een beperkt aantal gevallen wordt vrijheidsstraf als vertrekpunt gehanteerd. Ook na mislukking van een taakstraf of bij recidive kan opnieuw een taakstraf worden overwogen, veelal met verhoging van het aantal uren. In beginsel is het aantal keren dat een taakstraf aan eenzelfde verdachte kan worden toegepast, niet onbeperkt.
- Naar aanleiding van het rapport van de commissie Jeugdcriminaliteit (Met de neus op de feiten, 1994) is in 1995 door de politie en de Raad voor de kinderbescherming afgesproken dat door de politie opgepakte minderjarigen altijd zullen worden gemeld aan de raad. Omdat de Raad de bevoegdheid heeft bij de strafafdoening een taakstraf te adviseren bij de rechtbank, wordt ook hiervan een (voortgaande) opwaartse invloed op het aantal taakstraffen verwacht;
- Het wetsvoorstel taakstraffen (verwachte inwerkingtreding: 1999) stelt dat de taakstraf voor minderjarigen een hoofdstraf zal worden en dat een taakstraf ook in combinatie met een vrijheidsstraf kan worden opgelegd. Welke invloed deze wet zal hebben op de ontwikkeling van het aantal taakstraffen, is niet bekend;
- De nota taakstraffen kondigt aan dat het aantal zwaardere leerstraffen voor minderjarigen zal worden uitgebreid.

Taakstraffen meerderjarigen

- Bij inzending van een proces verbaal geldt het uitgangspunt 'Taakstraf tenzij ...'. (richtlijn d.d. 6 juli 1997 van het college van PG's). Dit zal een (voortgaande) groei van het aantal taakstraffen meerderjarigen tot gevolg hebben;
- In het wetsvoorstel taakstraffen wordt het vereiste dat een taakstraf alleen vrijheidsstraffen tot 6 maanden kan vervangen, afgeschaft. De inwerkingtreding van deze wet wordt verwacht in 1999. De taakstraf wordt een hoofdstraf en kan in principe ook ter vervanging van langere vrijheidsstraffen dienen. Het wetsvoorstel voorziet voorts in de mogelijkheid een vrijheidsstraf en een taakstraf te combineren (al dan niet in combinatie met elektronisch toezicht). Dit zou de rechter ertoe kunnen bewegen bij ernstiger delicten het deel vrijheidsstraf te matigen ten gunste van een taakstraf.
- Volgens het wetsvoorstel taakstraffen is het mogelijk dat het OM ter voorkoming van verdere strafvervolgning aan een verdachte aanbod doet tot het verrichten een aantal uren arbeid, dan wel het volgen van een

leerprogramma (het zgn. transactiemodel). Het maximum is gesteld op de helft van het aantal uren dat de rechter kan opleggen. Dat betekent dat het OM maximaal 120 uren werkstraf of maximaal 240 uren leerstraf kan toepassen. Hiervan wordt een opwaartse invloed verwacht.

- In het wetsvoorstel taakstraffen wordt de leerstraf geregeld, hetgeen de toepassing ervan zal bevorderen. De reclassering ontwikkelt een scala van leerstraffen en zal dit eind 1998 aanbieden aan de rechterlijke macht;
- Naar aanleiding van het Interdepartementale Beleidsonderzoek 'Substitutie van vrijheidsstraffen' heeft het kabinet zich op het standpunt gesteld dat in 2001 1000 detentiejaren dienen te worden gesubstitueerd door taakstraffen en penitentiaire programma's: 550 detentiejaren door taakstraffen en 450 detentiejaren door penitentiaire programma's. Hierin is ook rekening gehouden met de landelijke toepassing van elektronisch toezicht (is medio 1997 toe besloten). De eerste substitutie-effecten worden overigens pas verwacht met de inwerkingtreding van de eerder genoemde nieuwe wet Taakstraffen (waarschijnlijk 1999). In deze wet worden enkele wijzigingen doorgevoerd die als voorwaarde gelden bij de substitutietaakstelling.

5.3 Prognose

Taakstraffen minderjarigen.

Trendextrapolatie: De taakstraf bestaat vanaf 1983 en werd lange tijd aangeduid met 'alternatieve sanctie'. In 1983 telde de Raad voor de Kinderbescherming 304 gestarte taakstraffen, in 1995 was dit 4366. De Raad heeft te kennen gegeven dat in de periode 1983 - 1995 onvolledig is geregistreerd en dat aangenomen moet worden dat het werkelijke aantal taakstraffen hoger was dan de cijfers in tabel 5.1 aangeven. Hoeveel hoger is echter niet bekend.

**Tabel 5.1 Gestarte taakstraffen
minderjarigen**

1983	304
1984	780
1985	872
1986	1.398
1987	1.890
1988	2.160
1989	2.351
1990	2.776
1991	2.666
1992	3.248
1993	3.594
1994	3.891
1995	4.366

Bron: Raad voor de Kinderbescherming

Vanaf 1996 is de registratie volgens de Raad volledig. In 1996 worden 6452 gestarte taakstraffen geteld, in 1997 zijn dit er volgens een voorlopig cijfer 7925. Niet duidelijk is welk deel van de groei van 1995/1996 wordt veroorzaakt door nieuw beleid en welk deel door een registratie-effect. In 1994 heeft de commissie Jeugdcriminaliteit een stevige impuls gegeven aan het consequenter aanpakken van minderjarige delinquenten. In november 1995 is de notitie Jeugdcriminaliteit naar de Kamer gezonden. In datzelfde jaar is het effect al licht merkbaar. In 1996 wordt de invloed van dit nieuwe beleid op de produktie volgens de Raad al groter. Met name het aantal korte taakstraffen (van 10 tot 20 uur) zou zijn gestegen.

De wijze van trendberekening is als volgt: de (incomplete) produktiecijfers van 1983 - 1995 worden lineair doorgetrokken tot 2002. Zo komen we in 1997 uit op 4903 taakstraffen oplopend tot 6511 in 2002: een stijging van 33%. Omdat het werkelijke aantal gestarte taakstraffen in 1997¹⁵ niet 4903 maar 7925 bedroeg, is de trend opgehoogd met 7925/4903. Dit leidt uiteindelijk tot de volgende prognose:

¹⁵ De produktie 1996 blijft hierbij buiten beschouwing omdat laatst bekende produktiejaar het uitgangspunt is voor de prognose.

Tabel 5.2:

	Trend extrapolatie gestarte taakstraffen 1983 - 1995	Prognose	Meerjaren- raming (*)
1996	4.582	6.452	
1997	4.903	7.925	
1998	5.225	8.445	5.800
1999	5.547	8.965	6.400
2000	5.868	9.484	6.400
2001	6.190	10.004	6.400
2002	6.511	10.524	6.400

* bron: jaarplan 1998 DPJ&S

Deze stijging hangt mede samen met de ontwikkeling in het aantal door de politie gehoorde minderjarigen. Deze is gestegen van 42.700 gehoorde minderjarigen in 1987 naar 51.000 in 1996¹⁶.

Invloed van beleid en wetswijzigingen

Over de invloed van beleidsontwikkelingen en wetsvoorstellen op het aantal taakstraffen minderjarigen, doet de werkgroep geen uitspraken. Er is te weinig informatie die een kwantificering van de invloed van beleidsontwikkelingen mogelijk maakt. Het is daarom van groot belang toekomstige ontwikkelingen te monitoren op bijvoorbeeld het gebied van de kwaliteit van de statistieken en mogelijke trendbijstellingen.

Wel mag worden aangenomen dat het reeds in gang gezette en toekomstige beleid voor een forse extra impuls zal zorgen voor de ontwikkeling van het aantal taakstraffen. Met name wordt invloed verwacht van:

- a) het uitgangspunt 'Taakstraf tenzij...' (richtlijn d.d. 6 juli 1997). Bij het OM werden in 1996 23.577 minderjarigen ingeschreven (excl. overdrachten), waarvan 14.962 zaken door het OM zelf werden afgedaan en 8.615 werden gedagvaard (bron: Rapsody). Met een totaal aantal gestarte taakstraffen van 6.452 in 1996 (= 27% van het aantal ingeschreven strafzaken minderjarigen) lijkt 'taakstraf, tenzij ...' nog voor effect te kunnen zorgen. Tot welk percentage het aandeel taakstraffen in het geheel van afdoeningen zou kunnen stijgen, valt niet aan te geven;
- b) de afspraak tussen de politie en de Raad voor de Kinderbescherming dat door de politie opgepakte minderjarigen altijd zullen worden gemeld aan de Raad;

¹⁶ Overigens dient te worden aangetekend dat deze stijging (deels) verklaard zou kunnen worden door de registratie van HALT-zaken. HALT-waardige zaken werden in het verleden veelal afgedaan met een standje (politiesepot) en niet altijd geregistreerd. Nu worden ze wel zichtbaar in de statistieken.

- c) de aangekondigde uitbreiding van het aantal zwaardere leerstraffen voor minderjarigen.

Taakstraffen meerderjarigen:

Trendberekening

Op basis van groei-indices die het SCP met behulp van een verklaringsmodel heeft berekend, kan de toekomstige ontwikkeling van het aantal taakstraffen meerderjarigen op eenvoudige wijze worden berekend. Als basis-jaar wordt 1997 genomen (index=100). In tabel 5.3 is het resultaat weergegeven.

**Tabel 5.3: prognose taakstraffen meerderjarigen
(exclusief substitutie)**

	SCP index(*) (1996 = 100)	Index (SCP-index/112, 1997 = 100)	prognose taakstraffen met 1997 als basis jaar
1996	100		
1997	112	100	16087(**)
1998	119	106	17092
1999	123	110	17667
2000	127	113	18242
2001	131	117	18816
2002	134	120	19247

* Bron: SCP, 1997 (zie bijlage 2)

** Bron: Stichting Reclassering Nederland (SRN)

Beleidsinvloeden

Het SCP model houdt geen rekening met de substitutietaakstelling die het gevolg is van het IBO taakstraffen. Het kabinet heeft zich op het standpunt gesteld dat in 2001 550 detentiejaren vervangen moeten worden door taakstraffen. Ervan uitgaande dat de gemiddelde taakstraf grofweg twee maanden gevangenisstraf vervangt, kunnen we stellen dat een te substitueren detentiejahr gelijk staat aan 6 taakstraffen¹⁷. Het extra aantal taakstraffen dat moet worden gerealiseerd om te voldoen aan de taakstelling bedraagt derhalve 3300 in 2001. Dit aantal wordt in 2002 constant gehouden. Verwacht wordt dat de wet Taakstraffen pas in 1999 in werking zal treden en dat vanaf dat moment daadwerkelijk invulling kan worden gegeven aan de substitutietaakstelling. Dit gecombineerd met de uitkomsten van tabel 5.3 levert de in tabel 5.4 en figuur 5.1 weergegeven prognose.

¹⁷ Zie bijlage 7 van het Interdepartementaal beleidsonderzoek substitutie vrijheidsstraffen door taakstraffen, mei 1997.

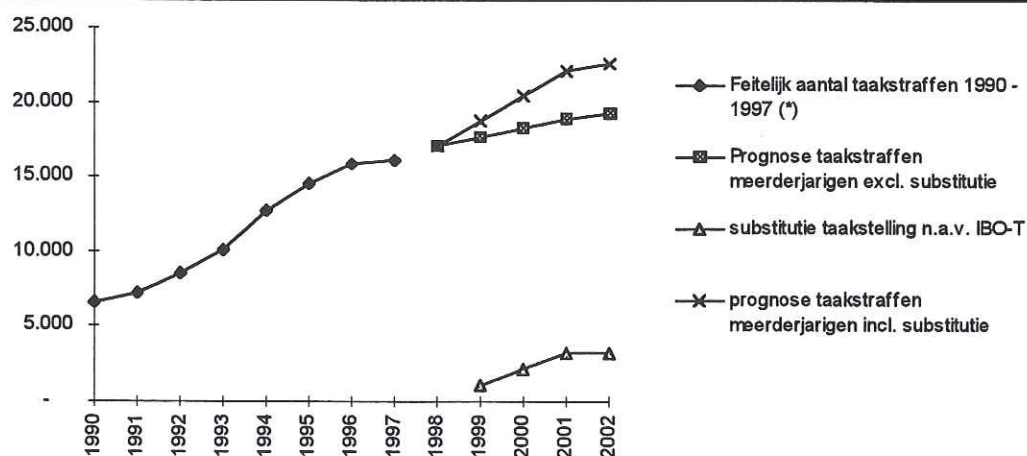
De invloed die uitgaat van het uitgangspunt 'Taakstraf tenzij...' (1997) en het wetsvoorstel Taakstraffen¹⁸ zijn niet te kwantificeren, maar zijn voor een deel al verdisconteerd in het IBO taakstraffen. Wel is het van belang dat jaarlijks wordt gezien of en in hoeverre deze twee belangrijke ontwikkelingen invloed hebben op de ontwikkeling van het aantal taakstraffen meerderjarigen.

Tabel 5.4: prognose taakstraffen meerderjarigen en meerjarenraming jaarplan DPJS 1998.

	prognose taakstraffen meerder jarigen excl. substitutietaakstelling	substitutie taakstelling n.a.v. IBO-T	prognose taakstraffen meerderjarigen incl. substitutietaakstelling	Meerjaren- raming (*)
1997	16.087		16.087	
1998	17.092		17.092	22.600
1999	17.667	1.100	18.767	25.000
2000	18.242	2.200	20.442	26.800
2001	18.816	3.300	22.116	26.800
2002	19.247	3.300	22.547	26.800

* bron: jaarplan 1998 DPJ&S

Figuur 5.1 Prognose taakstraffen meerderjarigen



* Bron: Stichting Reclassering Nederland

¹⁸ Volgens het wetsvoorstel wordt de taakstraf een hoofdstraf, ontstaat de mogelijkheid van combinatie vrijheidsstraf en taakstraf, ontstaat de mogelijkheid van vervanging van vrijheidsstraffen langer dan 6 maanden en wordt het transactiemodel 'taakstraffen' geregeld.

6 HALT

In 1987 is begonnen met het eerste HALT-experiment. HALT (Het ALternatief) heeft tot doel jeugdigen die voor het eerst met politie of justitie in aanraking komen, de mogelijkheid te bieden tot het verrichten van herstelwerkzaamheden voor de benadeelde of ten algemene nutte.

In de loop van de daarop volgende jaren is het aantal HALT-bureaus gegroeid en daarmee het aantal HALT-afdoeningen. Vanaf 1995 is sprake van een vrijwel landelijk dekkend netwerk van voorzieningen. HALT-Nederland functioneert als een soort koepelorganisatie die de activiteiten van de HALT-bureaus ondersteunt. Er is geen hiërarchische relatie tussen HALT-Nederland en de bureaus.

6.1 Methodiek

De prognose van het aantal HALT-afdoeningen is gebaseerd op een zogenaamde logistische groeicurve (MvJ 1997b). Een dergelijke groeicurve wordt gebruikt bij de prognose voor voorzieningen die relatief jong zijn en waarvan het aandeel in de markt nog groeit naar een (in hoogte veelal onbekend) plafond. Bij deze prognose worden betrokken: de ontwikkeling van het aantal 12-17 jarigen in de bevolking, de door de politie gehoorde minderjarigen in verband met vermogensmisdrijven en misdrijven betreffende vernieling en openbare orde en het aantal HALT-afdoeningen.

6.2 Relevante wetwijzigingen en beleidsontwikkelingen

Met de wijziging van het jeugdstrafrecht in 1995 heeft de HALT-afdoening een wettelijke grondslag gekregen (art. 77e Wetboek van Strafrecht). De politie heeft door deze wetwijziging een (voorwaardelijke) sepotbevoegdheid, onder verantwoordelijkheid van het OM.

De feiten die door middel van HALT kunnen worden afgedaan, zijn omschreven in een AMvB (25 januari 1995, Stb. 1995, 62) en betreffen: vernielingen, kleine vormen van brandstichting (met geringe schade), diefstal/verduistering zonder inbraak en aansluitend hierop heling tot een maximaal onvreemd bedrag of waarde van het goed, het verwisselen van prijskaartjes, baldadigheid en het afsteken van vuurwerk op niet toegestane tijden en plaatsen.

Op 1 september 1995 zijn in werking getreden de 'Algemene aanwijzingen met betrekking tot de HALT-afdoening.' Deze richtlijn bevat een uitwerking van de voorwaarden en omstandigheden waaronder een jeugdige een HALT-

afdoening kan worden aangeboden. In algemene termen zijn uitgesloten van deelname de jeugdigen waarbij sprake is van zeer ernstige achterliggende problematiek, jeugdigen die recidiveren binnen een jaar na de eerste HALT-afdoening en jeugdigen onder 12 jaar.

Met deze AMvB en richtlijn werd voor het hele land een uniforme aanpak ingevoerd. Voor die tijd werd de afbakening van de HALT-waardige delicten, de voorwaarden en omstandigheden per arrondissement of gemeente bepaald. De verschillen waren aanzienlijk, zowel ten aanzien van de feiten, als bij de voorwaarden. De invoering van de AMvB en de richtlijn heeft een opwaartse invloed gehad op het aantal HALT-afdoeningen. Dit effect is reeds (voor een groot deel) in de cijfers verwerkt en de prognoses zullen niet aanvullend opwaarts worden bijgesteld als gevolg van nieuw beleid.

6.3 Prognose

De prognose van het aantal HALT-afdoeningen is gebaseerd op de combinatie van prognoses van:

1. het aantal 12-17 jarigen in de bevolking;
2. het percentage door de politie gehoorde minderjarigen in verband met vermogensmisdrijven en misdrijven betreffende vernieling en openbare orde;
3. het percentage HALT-afdoeningen op het aantal gehoorde minderjarigen in verband met genoemde typen misdrijven.

Ad 1) De prognose van het aantal 12-17 jarigen is afkomstig uit de middenvariant van de CBS-bevolkingsprognose. Het aantal 12-17 jarigen stijgt volgens deze prognose tussen 1996 en 2002 met 5%, dit na een jarenlange daling. In 1987 waren er in Nederland 1.350.000 strafrechtelijk minderjarigen, in 1996 waren dit er nog 1.090.000 strafrechtelijk minderjarigen, in 2002 verwacht het CBS er 1.150.000.

Ad 2) Uit cijfers van het CBS blijkt dat in 1996 ruim 50.000 minderjarigen vanwege de verdenking van een strafbaar feit werden gehoord door de politie. Van deze 50.000 verdachten werd een deel verdacht van een delict dat *niet* HALT-waardig is. Bijvoorbeeld: 8.000 minderjarigen werden verdacht van een geweldsdelict. De delicten in deze categorie zijn allen niet HALT-waardig. Omdat veruit de meeste HALT-waardige delicten vallen in de delictcategorieën 'vermogen', 'vernieling' en 'openbare orde', zijn deze delictcategorieën geselecteerd als het reservoir waaruit HALT rekruteert. Overigens bevatten deze delictcategorieën ook delicten die niet HALT-waardig zijn. Uit het beschikbare cijfermateriaal is echter niet een selectie te maken van alleen de HALT-waardige delicten. Tabel 6.1 geeft de ontwikkeling weer van de aantallen in de periode 1985 - 1996. Een verklaring voor de spectaculaire stijging in de periode 1995 - 1996 heeft (deels) te maken met een registratie-effect. Hiermee is in de analyses rekening gehouden.

Tabel 6.1: Aantal door de politie gehoorde minderjarigen

	Vermogen	Vernieling en Orde	Totaal
1987	28.421	9.591	38.012
1988	26.565	9.142	35.707
1989	25.397	9.011	34.408
1990	25.255	8.214	33.469
1991	25.950	8.231	34.181
1992	26.491	8.529	35.020
1993	23.386	7.770	31.156
1994	23.367	8.564	31.931
1995	24.062	9.133	33.195
1996	28.028	12.969	40.997

Bron: CBS

Ad 3) Alle HALT-verwijzingen dienen te worden geregistreerd in het Herkenningsdienstsysteem van de politie (HKS). Omdat deze verplichting echter nog maar relatief kort van kracht is, bieden de gegevens uit HKS vooralsnog een onvolledig beeld. Daarom wordt de registratie van HALT-afdoeningen door de HALT-bureaus als uitgangspunt te genomen. De ontwikkeling van het aantal HALT-afdoeningen sinds 1987 is grillig geweest. Het ene jaar zien we een sterke stijging, het daarop volgende jaar is de stijging gematigd. Tabel 6.2 laat zien dat het aantal HALT-afdoeningen is gestegen van ruim 1.200 in 1987 naar 21.400 in 1996. Hierbij dient te worden aangetekend dat pas vanaf 1995 sprake is van een vrijwel landelijk dekkend netwerk van HALT-bureaus.

Tabel 6.2: HALT-afdoeningen: in aantallen en in % van het aantal door de politie gehoorde verdachte minderjarigen

	aantal Halt-afdoeningen	% van het aantal door de politie gehoorde verdachte minderjarigen
1987	1.184	3%
1988	2.154	6%
1989	4.738	14%
1990	6.456	19%
1991	8.948	26%
1992	11.084	32%
1993	11.167	36%
1994	14.316	45%
1995	17.235	52%
1996	21.412	52% (*)

Bron: HALT-Nederland

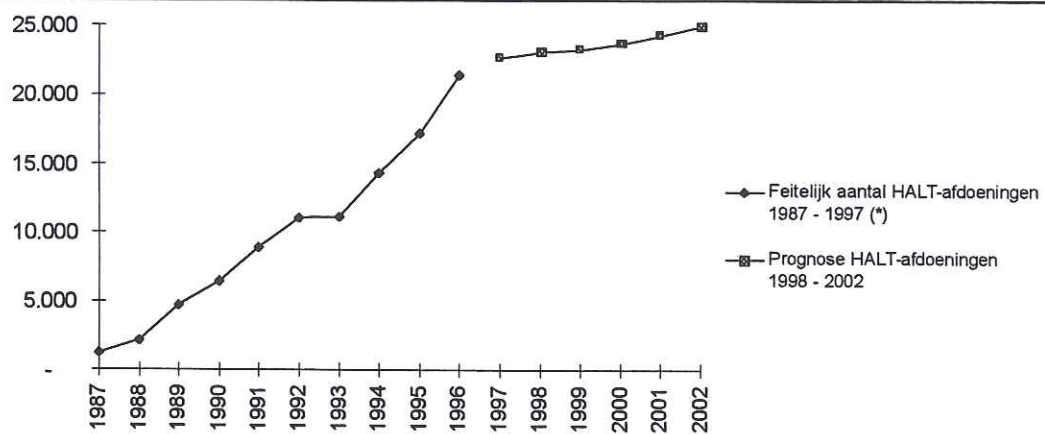
De vraag is nu of het aantal HALT-afdoeningen zal blijven stijgen in de mate waarin dit in de eerste tien jaar van haar bestaan gebeurde (gemiddeld 2.250 HALT-afdoening groei per jaar). Volgens de hier gehanteerde extrapolatietechniek (logistische groeicurve, MvJ 1997b) mag worden verwacht dat het percentage gehoorde strafrechtelijk minderjarigen dat via HALT wordt afgedaan, in 2002 een plafond van 55% zal bereiken. Dit gecombineerd met de verwachting dat het aantal gehoorde minderjarige verdachten van een vermogensdelict of delict betreffende vernieling of openbare orde in 2002 ruim 45.000 zal bedragen, leidt tot een verwacht aantal HALT-afdoeningen van bijna 25.000 in 2002. Het verwachte aantal gehoorde minderjarigen is verkregen door middel van een lineaire regressie analyse op het percentage 'gehoorde minderjarigen m.b.t. genoemde delicten / totaal aantal minderjarigen in Nederland'. De resultaten van de berekeningen leiden tot de prognose die is weergegeven in tabel 6.3.

De toename tot 1999 kan nog voor een belangrijk deel worden verklaard door een toenemend aandeel van de HALT-afdoening in het totaal van alle afdoeningen. De toename vanaf 2000 moet vooral gezocht worden in de verwachting dat het aantal strafrechtelijk minderjarigen in die periode stijgt.

Tabel 6.3: prognose HALT-afdoeningen en meerjarenraming jaarplan DPJS 1998

	Prognose HALT-afdoeningen	Meerjarenraming (*)
1996	21.412	
1997	22.644	24.400
1998	23.004	24.400
1999	23.308	24.400
2000	23.718	24.400
2001	24.244	24.400
2002	24.856	24.400

(*) Bron: jaarplan DPJS 1998

Figuur 6.1 Prognose HALT-afdoeningen

* Bron: HALT-Nederland

Literatuur

Algemene Rekenkamer

Heenzending en tenuitvoerlegging van straffen

Den Haag, 1997

Berenschot

Quick scan inzake de knelpunten rond instroom en verwerking van werkstraffen

Utrecht, 1997

Grapendaal, M., P.P. Groen, W. van der Heide

Duur en Volume: Ontwikkeling van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf tussen 1985 en 1995, feiten en verklaringen

Den Haag, WODC, ministerie van Justitie, 1997, Onderzoek en beleid, nr. 163

Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO)

Substitutie van vrijheidsstraffen door taakstraffen

IBO-ronde 1996, rapport nr. 8, mei 1997

Ministeries van VWS, Justitie, OCW, SoZaWe en BiZa

Voortgangsrapportage Beleidskader Jeugdzorg: Rijksverslagen 1996 en Rijksmeerjarenplannen 1998-2001

Rijswijk, Den Haag, Zoetermeer, september 1997

Ministerie van Justitie

In Juiste Verhouding

Den Haag, 1996

Ministerie van Justitie, Directie preventie, jeugdbescherming en sanctiebeleid

Uitvoeringsplan In Juiste Verhouding

Den Haag, 1997a

Ministerie van Justitie, Werkgroep prognose sanctiecapaciteit

Herijking methodieken

Den Haag, 1997b

Nationale Ombudsman

Openbaar rapport nr. 96/ 575 ingevolge artikel 15 wet Nationale Ombudsman naar een gedraging van de minister van Justitie

Den Haag, 1996

TK 1996-1997, 25386, nr. 1. *Notitie terugkeerbeleid*

Torre, A. van der en F. van Tulder
Ramingsmethoden van sanctiecapaciteit
Rijswijk, Sociaal en Cultureel Planbureau, 1998

Bijlagen

Bijlage 1a

Samenstelling van de werkgroep

drs. W. van der Heide, Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum
(secretaris)

drs. B. van der Linden, directie Preventie, Jeugdbescherming en Sanctiebeleid
(voorzitter)

dr. G.J. Ploeg, Landelijk Bureau Stichting Reclassering Nederland

mr. R.M. Peeters, Openbaar Ministerie

drs. P.L.M. Steinmann, Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum

drs. J.J.L.M. Verhagen, Dienst Justitiële Inrichtingen

Met medewerking van:

drs. A.A. van Gemmert, Dienst Justitiële Inrichtingen

P.J. Linckens, Dienst Justitiële Inrichtingen

dr. F.P. van Tulder, Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum

Bijlage 1b

Nota t.b.v. DG PJS Overleg

Aan DG PJS (wnd.)

D.t.v. hoofd DPJS

Concipiënt P. Steinmann (WODC)
Van B. van der Linden (DPJS)
Doorkiesnummer(s) 7367/7467
Visie vooraf hoofd WODC
Datum 18 november 1996
Kenmerk
Onderwerp prognose sanctie-capaciteit

Eén van de activiteiten die voortvloeien uit de nota In Juiste Verhouding betreft de systematische monitoring van de behoefte aan sanctie-capaciteit. In het plan van aanpak In Juiste Verhouding dat onlangs in de Bestuursraad is besproken, wordt een werkgroep o.l.v. DPJS aangekondigd die de prognose-methodiek zal herijken en tevens de vorige prognose die begin 1996 is verricht, zal toetsen aan de werkelijke ontwikkeling van het straftoemingsbeleid in de loop van dit kalenderjaar.

Hieronder wordt de taakopdracht aan de betreffende werkgroep toegelicht en wordt een voorstel gedaan voor de samenstelling van de werkgroep. U wordt verzocht met opdracht en samenstelling in te stemmen.

Opdracht

1. Herijking prognose-systematiek

Tot op heden wordt de toekomstige behoefte aan sanctiecapaciteit niet jaarlijks geprognoseerd. Aan een jaarlijkse herijking is echter wel behoefte.

Daar komt bij dat de afhankelijkheid van het CBS voor de voorziening van de benodigde straftoemingsinformatie tot nu toe te groot is. Zeker waar het CBS de afgelopen jaren geen informatie beschikbaar heeft gesteld over onherroepelijk opgelegde straffen, is dit een onoverkomelijke handicap.

Verder is het van belang om de analyses van de straftoemeting die tot nu toe beperkt waren tot de vrijheidsbenemende sancties, uit te breiden tot de taakstraffen. Dit is nodig om de effectiviteit van het ingezette substitutiebeleid te kunnen vaststellen en op basis daarvan het toekomstige substitutie-beleid te kunnen plannen.

Ten slotte is het i.v.m. de daaruit te trekken beleidsconsequenties gewenst om de ontwikkeling van de behoefte aan sanctiecapaciteit inzichtelijk te maken door die te specificeren naar de strafmaat per delictcategorie.

Om deze redenen neemt de werkgroep zich voor om uiterlijk in maart 1997 een voorstel te doen voor een nieuwe prognose-systematiek m.b.t. vrijheidsbenemende en -beperkende sancties die zoveel mogelijk is gebaseerd op "eigen" Justitie-informatie. Deze prognose-

methodiek zal worden gebaseerd op analyses van het straftoemettingsbeleid die zijn gespecificeerd naar delictcategorie. De prognoses betreffen de volgende sanctievelden:

- voorlopige hechtenis en gevangenisstraf volwassenen (in ieder geval gedifferentieerd naar lopende vs. niet-lopende vonnissen, naar snelrechtcellen t.b.v.
- overlastgevende delinquenten, arrestanten, subsidiair gehechten en extramurale executie)
- vreemdelingenbewaring. De becijfering van de toekomstig benodigde capaciteit t.b.v. de vreemdelingenbewaring is voorzien in een afzonderlijke werkgroep Vreemdelingenbewaring waarin IND, DVB, DJI en DPJS participeren.
- vrijheidsbeneming in jeugdinrichtingen (in ieder geval gedifferentieerd naar opvang- en behandelinrichtingen)
- TBS (in ieder geval gedifferentieerd naar intramurale vs. extramurale voorzieningen)
- taakstraffen (in ieder geval gedifferentieerd naar jeugdigen en volwassenen).

Bij de prognoses van de toekomstige benodigde sanctie-capaciteit zullen de effecten van voorgenomen beleids- en wetwijzigingen, alsmede van relevante exogene maatschappelijke ontwikkelingen zoveel mogelijk worden meegewogen.

De jaarlijkse prognose-rapportage zal worden beoordeeld op haar beleidsmatige consequenties in afstemming met in ieder geval DJI, DPJR, OM (LEO). Deze beleidsmatige consequenties behelzen onder meer de prioriteitsstelling m.b.t. in te sluiten doelgroepen die voor vrijheidsbeneming in aanmerking komen (het zg. bestemmingskader DJI). De prognose-rapportage, aangevuld met de beleidsopties, wordt vervolgens aangeboden aan de departementsleiding. De uitkomst van de besluitvorming is binnen Justitie input voor de aan de betrokken uitvoerende diensten (DJI, SRN) te stellen beleidskaders. In bijzondere gevallen zullen de prognose-rapportages in de toekomst aanleiding kunnen zijn voor exogene claims t.b.v. additionele inrichtings- of taakstraf-capaciteit.

2. analyse insluitingsbeleid 1995

De prognoses die in het voorjaar van 1996 aanleiding waren tot een nieuwe executie-claim (In Juiste Verhouding) zullen moeten worden getoetst aan de feitelijke ontwikkelingen in de loop van 1996. Deze toetsing zal naar verwachting uiterlijk in februari 1997 beschikbaar kunnen zijn. Voorlopig zal de daarvoor benodigde analyse nog niet kunnen zijn gebaseerd op het bovenbeschreven nieuwe prognose-model. De daarvoor benodigde informatie-instrumenten zijn immers nog niet beschikbaar.

2. Samenstelling

De nadruk in de werkgroep ligt vooralsnog op het ontwikkelen van een nieuw informatie-instrumentarium en op een statistische analyse van het sanctiebeleid in 1996. Vanuit deze invalshoek wordt de volgende samenstelling voor de werkgroep voorgesteld:

- B. van der Linden, DPJS (voorzitter)
- P. Steinmann, WODC (secretaris)
- J. Verhagen, DJI
- W. van der Heide, WODC
- G. Ploeg, SRN
- vertegenwoordiger OM (executie-PG Steenhuis doet voorstel)

Prognose gevangeniswezen en taakstraffen meerderjarigen

A.G.J. van der Torre

F.P. van Tulder

Bron:

**Een ramingsmodel voor het gevangeniswezen en taakstraffen meerderjarigen;
een notitie van het Sociaal en Cultureel Planbureau op verzoek van het
ministerie van Justitie (werkgroep Prognose sanctiecapaciteit, december
1997, hoofdstuk 5 bijlage 3.1)**

5 RAMINGEN

5.1 Toetsing resultaten model in verleden

Op verzoek van de werkgroep heeft het SCP een analyse uitgevoerd van de voorspelling die het model zou hebben geleverd als het in 1989 was ontwikkeld op basis van de toen bekende gegevens. Deze voorspelling kan worden vergeleken met de in 1989 door het ministerie van Justitie met een tijdreeksmodel opgestelde voorspelling van de capaciteitsbehoefte van het gevangeniswezen (MvJ 1989). Overigens is het van belang op te merken dat de uitkomsten geen garantie bieden voor de toekomstige voorspelkracht van de verschillende methoden. Daarvoor is het mogelijke toevalselement in deze ene vergelijking te groot. Een dergelijke vergelijking heeft dan ook nauwelijks waarde.

Elders is tevens opgemerkt (Van der Torre en Van Tulder 1998) dat er in het algemeen geen reden is om te veronderstellen dat een verklaringsmodel betere of slechtere voorspellingen zal opleveren dan een tijdreeksmodel. De mogelijke extra inzichten die een verklaringsmodel kan bieden zullen echter tevens in het volgende duidelijk worden.

De volgende groeicijfers hebben steeds betrekking op het totaal van de periode 1989-1994. Het tijdreeksmodel uit 1989 voorspelde voor die periode een stijging van de capaciteitsbehoefte (uitgedrukt in uitgesproken strafjaren) van 19%. De werkelijke stijging blijkt nu achteraf 45% te bedragen.

Nu is de situatie in 1989 nagebootst door het hier gepresenteerde verklaringsmodel te schatten met de toenmalige bekende (t/m 1987 lopende) reeksen. Om de vraag te beantwoorden welke voorspelling het nieuwe model destijds zou hebben opgeleverd, is het allereerst noodzakelijk, via de in 1989 bekende gegevens, een voorspelling van de exogenen (maatschappelijke determinanten criminaliteit en middelen politie en rechtspraak) te maken. Dergelijke voorspellingen zijn nagebootst door voor een aantal maatschappelijke exogenen, evenals gebeurt in de nu op te stellen raming, prognoses van het CBS (bevolkingsprognose) en het CPB (economische prognose) te gebruiken. Voor de overige maatschappelijke exogenen is eenvoudige trendextrapolatie over de jaren 1980-1987 toegepast. Voor de inzet van middelen bij politie en justitie ten slotte zijn de meerjarenramingen uit de concept-begrotingen van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie van 1989 gebruikt. Het doorrekenen van het model met de aldus voorspelde exogenen leidt tot een geraamde stijging van de capaciteitsbehoefte van 34%, 11%-punt te laag dus.

Om een idee te krijgen van de kwaliteit van die voorspelling is het model ook doorgerekend met de *werkelijk gerealiseerde* ontwikkeling van de exogene variabelen. Dan voorspelt het model een stijging van de capaciteitsbehoefte met 52%, nu 7%-punt te hoog dus.

Het verschil tussen de 2 varianten van het verklaringsmodel blijkt voornamelijk veroorzaakt te worden door de stijging van de middelen bij de rechtspraak. Deze is uiteindelijk aanzienlijk groter dan in de meerjarenramingen van 1989 voorzien werd (+46% tegen +8%). Dit heeft volgens het model aanzienlijke gevolgen voor de capaciteitsbehoefte van het gevangeniswezen; als deze middelen wel goed waren geraamd, dan had het model een capaciteitsbehoefte van 54% (in plaats van 34%) voorspeld. Dit illustreert de samenhang tussen de inzet van middelen in verschillende onderdelen van de strafrechtelijke keten. De raming van de capaciteitsbehoefte van het gevangeniswezen kan dus ook niet los worden gezien van de middelen die aan politie en rechtspraak worden besteed.

5.2 In komende jaren benodigde celcapaciteit

Met het hier gepresenteerde model is een raming gemaakt van de voor strafrechtstoepassing benodigde celcapaciteit tot het jaar 2002, de horizon van de meerjarenramingen. Uit het voorgaande is duidelijk dat de ontwikkeling van de in het model opgenomen exogenen een belangrijke rol kan spelen. Daarom geeft tabel 6 eerst de gebruikte ramingen van de maatschappelijke exogenen en de inzet van middelen bij politie en rechtspraak. Tevens is de bron van de raming aangegeven.

Tabel 6 Raming ontwikkeling exogenen, gemiddelde jaarlijkse groei 1996-2002 in %

exogene	gemiddelde groei	bron
jongeren	-1,0	CBS
gescheidenen	3,9	CBS
inkomen	1,3	CPB
werkloosheid en arbeidsongeschiktheid	- 0,7	CPB
inkomensongelijkheid	0,0	constant verondersteld
niet-Nederlanders	2,3	CBS
opnamen i.v.m. drugs	0,0	constant verondersteld
inwoners	0,5	CBS
middelen politie	1,6	concept-begroting 1998, BiZa, Justitie
middelen rechtspraak	2,0	idem, Justitie

Bij de economische prognoses van het CPB is gekozen voor het behoedzame scenario. Doorrekening van het model met de genoemde ontwikkeling van de exogenen leidt tot de volgende schatting van de ontwikkeling van criminaliteit (exclusief haalmisdrijven; in absolute aantallen misdrijven), bestraffingen (aantal transacties en schuldigverklaringen) en het aantal uitgesproken gevangenisstraffen. Tabel 7 geeft de ontwikkelingen in indexvorm, met 1996=100.

Tabel 7 Raming criminaliteit, bestraffingen en gevangenisstraffen, 1996-2002 (indices, 1996=100)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
criminaliteit ^a	100	101	101	104	106	109	112
bestraffingen	100	104	104	103	103	103	103
gevangenisstraffen	100	103	104	102	103	104	105
wo. - geweld	100	105	108	111	114	119	125
- eenv. diefstal	100	104	107	109	112	115	119
- gekw. diefstal	100	99	98	94	93	92	91
- rijden o.i. c.a.	100	30	8	6	3	1	0
- opiumwet	100	114	118	117	119	122	124
- overige	100	105	104	99	96	94	92

^a Som van geweldsmisdrijven, diefstallen en eerder gedefinieerde overige criminaliteit. Dus exclusief rijden onder invloed en opiumwet.

Bron: SCP

De geraamde criminaliteitsontwikkeling is met name de eerste jaren zeer gematigd, waarna weer enige groei optreedt. Het aantal bestraffingen ontwikkelt zich zeer gematigd en blijft na 1999 ongeveer constant. Het percentage gevangenisstraffen stijgt in de raming nog licht, zodat het aantal gevangenisstraffen in de raming nog met 5% stijgt. Deels is dit een samenstellingseffect. Uit de ontwikkelingen per type is te zien dat de gevangenisstraffen voor zwaardere vormen van criminaliteit (geweld en opiumwet) de snelste groeiers vormen. Het

totaal verdwijnen van gevangenisstraffen bij rijden onder invloed is het gevolg van het doortrekken van bestaande trends in al lage percentages tot het nulpunt. Hoewel te verwachten is dat de werkelijke ontwikkeling minder extreem zal zijn, zal het effect op de raming van het totaal aantal straffaren klein zijn.

Het aantal in een jaar uitgesproken straffaren en de daaruit voortvloeiende capaciteitsbehoefte kan worden berekend uit cijfers over het aantal uitgesproken gevangenisstraffen en cijfers over de gemiddelde duur van deze straffen in dat jaar. De gemiddelde strafduur kan bij benadering worden berekend door per categorie de gemiddelde strafduur te schatten. Een hier niet verder vermelde analyse laat zien dat de gemiddelde strafduur *per strafduur-categorie* geen duidelijke trend laat zien. Daarom zijn de gemiddelden van 1995 ook in de raming toegepast.¹⁹ Tabel 8 geeft deze gemiddelden in dagen, waarbij gecorrigeerd is voor vervroegde invrijheidstelling. De tabel geeft tevens de gemiddelden voor de jaren 1985 en 1989, die in de analyse van het verleden zijn gebruikt.

Tabel 8 Gemiddelde duur van de gevangenisstraf in dagen per categorie, gecorrigeerd voor vervroegde invrijheidstelling

categorie	1995	gemiddelde 1985/89
<1 maand	17	16
1 tot 6 maanden	74	84
6 maanden tot 1 jaar	205	202
1 tot 3 jaren	407	395
3 jaren en meer	1130	1349

Bron: CBS-microbestanden van misdrijfszaken (SCP/WODC-bewerking).

De tabel suggereert dat de grootste fluctuaties in de gemiddelde strafduur in de categorie '3 jaren en meer' optreedt. Het aantal zaken in deze categorie is ook relatief het kleinst, zodat toevalsfluctuaties hier mede een rol kunnen spelen. Er zijn geen duidelijke trends waarneembaar.

Omdat straffen (ook al zijn ze direct ten uitvoer gelegd) vaak doorlopen naar het huidige jaar en evenzo in het huidige jaar uitgesproken straffen vaak doorlopen naar 1 of meer volgende jaren, is voor het berekenen van de vraag naar cellen (de capaciteitsbehoefte) een rekenschema nodig. Wanneer de straffen gelijkmatig over het jaar verdeeld zijn (geen seizoenseffecten e.d.) en de uitgesproken straffen gemiddeld²⁰ direct ten uitvoer worden gelegd, kan via een rekenformule worden bepaald hoe hoog de totale vraag naar cellen elk jaar is. Zie de formule in bijlage C.

Tabel 9 geeft de raming van het aantal gevangenisstraffen in de 5 onderscheiden duurklassen en de totale daaruit resulterende capaciteitsbehoefte. Deze laatste is gecorrigeerd voor VI, terwijl tevens met het bovenvermelde doorloop-effect rekening is gehouden. Omdat inmiddels cijfers 1996 over de straftoemeting bekend zijn, is de raming geïndiceerd op 1996.

¹⁹ De waarden voor 1996 zijn inmiddels ook bekend, maar wijken nauwelijks af.

²⁰ Er wordt dus geabstraheerd van het feit dat sommige verdachten in verzekerde bewaring of voorarrest zitten en dat veroordeelden soms moeten wachten op een plaats.

Tabel 9 Raming aantal gevangenisstraffen en capaciteitsbehoefte, 1996-2002 (indices, 1996=100)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<1 maand	100	95	90	85	80	78	75
1 tot 6 maanden	100	105	106	104	105	106	107
6 maanden tot 1 jaar	100	106	109	110	112	115	118
1 tot 3 jaren	100	109	114	117	122	127	132
3 jaren en meer	100	110	116	121	127	134	141
capaciteitsbehoefte	100	106	112	115	119	122	127

Bron: SCP

Na de eerdere analyse is het niet verwonderlijk dat het aantal lange gevangenisstraffen (meer dan 3 jaar) in de raming de sterkste stijging laat zien: 41%. De andere categorieën straffen vertonen geringere dalingen. Het aantal korte straffen van minder dan 1 maand daalt zelfs, en wel met 25%. In totaal leidt dit alles tot een stijging van de capaciteitsbehoefte met 27% over de periode 1996-2002, dat is gemiddeld 4,0% per jaar. Hoewel deze stijging fors is, is zij geringer dan in de afgelopen 10 jaar het geval was (ruim 6% per jaar). Uit tabel 7 valt af te leiden dat de geraamde stijging van de capaciteitsbehoefte voor het grootste deel wordt veroorzaakt door de stijging van de gemiddelde strafduur. Het aantal gevangenisstraffen stijgt in genoemde periode immers nog slechts met 5%. De stijging van de gemiddelde strafduur hangt zowel samen met een verschuiving naar misdrijftypen met langere gevangenisstraffen als met een verlenging van de straffen per misdrijftype.

Met nadruk zij gesteld dat al deze uitkomsten afhankelijk zijn van de gemaakte veronderstellingen over de ontwikkeling van de exogenen. Dit geldt niet alleen voor de maatschappelijke factoren in verband met demografische, sociale en economische ontwikkelingen, maar zeker ook voor de inzet van middelen bij politie en rechtspraak.

Ter raming van de ontwikkeling van de totale capaciteitsbehoefte dient bij het voorgaande nog het (hier niet geraamde) aantal benodigde cellen voor vreemdelingenbewaring te worden betrokken. Deze ramingen kunnen worden geplaatst op de in het basisjaar door het ministerie geraamde capaciteitsbehoefte (inclusief capaciteitsmarge). Het bepalen daarvan valt buiten het SCP-ramingsmodel.²¹

5.3 Raming taakstraffen

De eerder geformuleerde raming van het percentage taakstraffen levert, in combinatie met het eerder geraamde aantal bestraffingen, een raming van het aantal taakstraffen in de periode 1996-2002. Deze staan in tabel 10 in indexvorm (1996=100) vermeld.

Tabel 10 Raming taakstraffen meerderjarigen, index (1996=100)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
	100	112	119	123	127	131	134

Bron: SCP

De raming laat een groei zien van 34% tussen 1996 en 2002, dat is circa 5,0% per jaar. De ontwikkeling is de resultante van een verdergaande, eerst sterke, maar vervolgens afvlakkende

²¹ Het Ministerie van Justitie hanteert opslagen voor capaciteitsmarges van 5% respectievelijk 10% voor strafjaren voor misdrijven respectievelijk vreemdelingen.

groei in het percentage taakstraffen en aanvankelijk een bescheiden groei en later een stabilisatie van het aantal bestraffingen. Dit laatste stijgt in de genoemde periode nog met 3% (zie tabel 7).

Bijlage 3 Bijdrage DJI

3.1 Vraag en aanbod in de sector gevangeniswezen

3.2 Vraag en aanbod in de sector tbs-inrichtingen

3.3 Vraag en aanbod in de sector jeugdinrichtingen



Vraag en aanbod
in de sector
Gevangeniswezen
eerste halfjaar 1997

Dienst Justitiële Inrichtingen
Directie Beleidszaken
Afdeling Beleidsinformatie
Februari 1998

1.	Inleiding	pag. 3
2.	Traditionele berekeningswijze	5
2.1.	Inleiding	5
2.2.	De vraag naar plaatsen in afzonderlijke inrichtingen voor mannen	5
2.2.1.	Huizen van bewaring voor mannen	5
2.2.2.	De plaatsbehoefte in gevangenis voor veroordeelden in aansluiting op voorlopige hechtenis	13
2.2.3.	De plaatsbehoefte in de meldingsinrichtingen	15
2.2.4.	De plaatsbehoefte voor arrestanten	18
2.2.5.	De plaatsbehoefte aan penitentiaire inrichtingen voor vrouwen	20
2.2.6.	Samenvatting en conclusies	22
3.	Berekeningswijze op basis van celnet	24
3.1.	Inleiding	24
3.2.	Bepaling invoergegevens	29
3.3.	Bepaling vraag naar cellen voor mannen eerste helft 1997	32
4.	Samenvatting en conclusies	36

1. Inleiding

De inrichtingen van het gevangeniswezen vormen tezamen een complex geheel. Inrichtingen verschillen van elkaar door hun "bestemming". Voor de verschillende soorten gedetineerden zijn er verschillende inrichtingen. Afhankelijk van insluitingstitel, leeftijd, geslacht, opgelegde strafduur e.d. leggen gedetineerden in dit een systeem wisselende routes af, soms door één inrichting, maar veelal door verschillende inrichtingen. Tot dusverre wordt het aantal benodigde cellen bepaald op basis van het gemiddeld aantal aanwezige personen en/of het aantal te plaatsen personen te vermenigvuldigen met de gemiddelde verblijfsduur in elke soort inrichting. Het aantal benodigde cellen wordt dan gesteld op de uitkomst daarvan met daar bovenop een percentage voor de variatie van aankomst- en verblijfstijden en voor onvoorziene gebeurtenissen.

De relaties tussen de verschillende soorten inrichtingen en de effecten van bepaalde tekorten of stagnaties in de doorstroming kunnen met deze methode slechts globaal worden meegenomen. Wanneer bij voorbeeld de gevangenis voor langgestraften vol zitten zullen de in aansluiting op preventieve hechtenis veroordeelde langgestraften in de huizen van bewaring langer moeten wachten op overplaatsing naar die gevangenis voor langgestraften. Als gevolg daarvan zijn er minder plaatsen in de huizen van bewaring bruikbaar voor de opname van preventieven, waardoor het aantal heenzzendingen toe zal nemen. Hoe het een precies op het andere doorwerkt kon tot nu toe niet goed worden bepaald. Daarbij komt dat het toegevoegde opslagpercentage als zodanig gemakkelijk onder druk komt te staan, als betref het een luxe. Bij een tekort aan plaatsen wordt deze overcapaciteitsmarge als eerste ingeleverd. Wellicht dat ook de benaming daarvan als "overcapaciteitsmarge" eraan bijdraagt dat dit een weg te denken luxe is. Beter is dan ook om te spreken van een capaciteitsmarge.

Bij het inleveren van deze marge wordt het gevangeniswezen in tijden van capaciteitsnood feitelijk opgedragen toe te werken naar een bezettingsgraad van 100%. De opdracht om "heenzzendingen zoveel als mogelijk" te voorkomen staat echter haaks op de opdracht een bezettingsgraad te realiseren van 100%.

Met behulp van Point Logic System (PLS) is in 1996 een methode ontwikkeld die rekening houdt met de variatie in de instroom en verblijfstijden en met de relatie tussen de verschillende soorten inrichtingen. Deze methode werd uitgewerkt in het computerprogramma CELNET. Met behulp van CelNet kunnen uitspraken gedaan worden over het verwachte aantal heenzzendingen, het aantal wachtenden op overplaatsing en de gemiddelde tijd die personen wachten totdat een plaats in een volgende inrichting vrijkomt. CELNET kan daarom ook heel goed worden gebruikt voor de bepaling van het aantal benodigde plaatsen. Het programma is uitgebreid getoetst aan het gedrag van aanverwante netwerken.

In het rapport "de bepaling van de celcapaciteitsbehoefte op basis van CELNET" van 6 februari 1997 wordt de methode beschreven. In dat rapport is ook beschreven welke gegevens er nodig zijn om met het programma te kunnen werken. In de beschikbaarheid van actuele en betrouwbare gegevens zit op dit moment nog de bottleneck voor de toepassing: er wordt bij DJI nog niet beschikt over gegevens die op en top betrouwbaar zijn.

Om die reden zullen in dit rapport beide methoden nog naast elkaar worden gevolgd. Begonnen wordt net de traditionele berekening van de in de eerste helft van 1997 benodigde capaciteit. Daarna wordt CELNET toegepast, op basis van gegevens die beschikbaar waren.

2. Traditionele berekeningswijze

2.1. Inleiding.

In dit hoofdstuk wordt de (feitelijk gerealiseerde) penitentiaire capaciteitsbehoefte weergegeven zoals deze over de eerste helft van 1997 kon worden vastgesteld. Het gaat er daarbij om over hoeveel plaatsen het gevangeniswezen over de eerste helft van 1997 in totaal had moeten beschikken om alle rechterlijke bevelen en vonnissen onverwijld ten uitvoer te leggen. De vraag wordt beantwoord of zich in de praktijk een toename dan wel een afname van de druk op de penitentiaire capaciteit heeft voorgedaan.

Eerst wordt de capaciteitsbehoefte voor de huizen van bewaring berekend, waarbij bijzondere aandacht aan de vreemdelingencapaciteit wordt besteed. Daarna wordt ingegaan op de plaatsbehoefte in gevangenis in aansluiting op voorlopige hechtenis. Vervolgens wordt de plaatsbehoefte in zelfmeldinrichtingen bepaald, terwijl in de daarop volgende paragraaf de behoefte aan arrestantenplaatsen wordt berekend.

Ten slotte volgt de berekening van de capaciteitsbehoefte in de penitentiaire inrichtingen voor vrouwen.

Een samenvatting en de voornaamste conclusies is opgenomen in de afsluitende paragraaf.

2.2. De vraag naar plaatsen in de afzonderlijke inrichtingen voor mannen.

2.2.1 Huizen van bewaring voor mannen.

De benodigde plaatsruimte in de huizen van bewaring voor mannen komt tot uitdrukking in de feitelijke bezetting in de huizen van bewaring, gevoegd bij een aantal plaatstekorten. Deze tekorten betreffen:

1. Preventief gehechten en/of subsidiair gehechten die vanwege plaatsgebrek noodgedwongen op een **politiebureau** worden gehuisvest;
2. Preventief te hechten personen voor wie noch in een hvb noch op een politiebureau plaatsruimte beschikbaar is, zodat zij noodgedwongen op **vrije voeten** worden gesteld.

Omdat de ontwikkeling van de behoefte aan vreemdelingencapaciteit vanaf begin jaren '90 een grillige groei kent, en aan de opvang van vreemdelingen specifieke huisvestingseisen worden gesteld, is ervoor gekozen een overzicht te geven van de behoefte aan plaatsruimte voor de huizen van bewaring (zie tabel 4.) **exclusief** de behoefte aan vreemdelingencapaciteit. De behoefte aan vreemdelingencapaciteit wordt apart uitgewerkt.

Feitelijke gemiddelde bezetting.

De bezetting (feitelijk bezette en gereserveerde plaatsen conform de reserveringsregeling) van alle huizen van bewaring voor mannen bedroeg over de eerste helft van 1997 **exclusief**:

- a. op overplaatsing naar gevangenis wachtenden (367 tegen 648 over '96);
- b. TBS-passanten (167 tegen 180 over '96);
- c. strafrechtelijk minderjarigen (7 tegen 4 over '96);
- d. vreemdelingen ter fine van uitzetting (850 tegen 707 over '96: de 850 zijn ondergebracht in een apart onderdeel);
5427 gedetineerden.

Over geheel 1996 verbleven er -eveneens exclusief de hiervoor genoemde groepen a. t/m d.- 5039 mannelijke gedetineerden in de huizen van bewaring. Ten opzichte van voornoemde rapportage is de eigenlijke HvB-bevolking dus met 388 personen toegenomen.

Toenemend aantal geplaatste preventieven

Het totaal aantal ter plaatsing aangeboden preventief gedetineerden is de laatste drie jaar niet sterk gestegen. In de eerste helft van 1996 werden vanuit de politiebureaus slechts 200 preventief gedetineerden méér aangeboden dan in de eerste helft van 1995. [Was 8036 en is nu 8214 (stijging 2%)]. De samenstelling van het preventievenaanbod is wel sterk gewijzigd. Het aantal preventief te detineren personen in de A+ categorie nam af met 20% en het aantal A's steeg met 7%. Nemen we beide groepen samen dan is er sprake van een afname van 5100 naar 4700 (is - 7%).

Met name het aantal in te sluiten personen in de B+ categorie is gestegen. Dit vloeit ongetwijfeld voort uit de bestrijding van de lokale overlast, die projectmatig wordt aangepakt. Wanneer men bekijkt hoeveel van de ter plaatsing aangeboden gedetineerden in vergelijking met vorige jaren nu ook daadwerkelijk konden worden geplaatst, dan wordt duidelijk dat de kans op een insluiting in alle categorieën is toegenomen, en met name bij de minder ernstige criminaliteit (B+, B en C). Waar in 1995 nog slechts 20% van de ter plaatsing aangeboden preventieven in de B-categorie kon worden ingesloten, wordt nu 75% van de (in eerste instantie) ter plaatsing aangeboden ingesloten. Van de C-categorie geldt een toename van 7% naar 60%.

tabel 1. aangeboden preventief gedetineerden

Aantal ter plaatsing aangeboden preventief gedetineerden

categorie	absolute aantallen			geïndexeerd ogv 1995			
	95-1	96-1	97-1	95-1	96-1	97-1	
A+		2667	2277	2110	100,0	85,38	79,12
A		2423	2389	2605	100,00	98,6	107,51
B+		1099	1528	1697	100,00	139,0	154,41
B		1504	1472	1386	100,00	97,8	92,15
C		159	151	117	100,00	94,9	73,58
Onb.		184	216	299	100,00	117,3	162,50
Totaal:		8036	8033	8214	100,00	99,96	102,22

tabel 2. aantal geplaatste preventief gedetineerden

aantal geplaatste preventief gedetineerden	absolute aantallen		
	95-1	96-1	97-1
categorie			
A+	2336	2050	193
A	1491	1867	214
B+	757	1163	152
B	341	780	105
C	11	36	7
Onb.	45	100	20
Totaal:	4981	5996	6934

Verblijf op politiebureaus.

Eén van de gevolgen van de druk op de hvb-capaciteit is dat gedetineerden noodgedwongen op een politiebureau worden gehuisvest. Over de eerste helft van '97 ging het gemiddeld per dag om 185 preventief gehechte mannen en vrouwen en 36 vreemdelingen: mannen en vrouwen. Het totaal aantal gedetineerden op politiebureaus over '97 is met een gemiddelde score van 220 redelijk stabiel gebleven ten opzichte van 1996 toen er gemiddeld nog 229 personen op het politiebureau verbleven. Wel is de verhouding veranderd. Het aantal preventief gehechte mannen en vrouwen is met een score van gemiddeld 185 sterk gestegen ten opzichte van '96 toen het gemiddelde nog 139 bedroeg. Het aantal vreemdelingen daarentegen is sterk gedaald van 90 m/v/ vreemdelingen over '96 naar gemiddeld 36 over de eerste helft van '97.

Tabel 3. Gemiddeld aantal op politiebureaus verblijvende gedetineerden over '96 en de eerste helft '97.

	1997/2	1997/1	1996/4	1996/3	1996/2	1996/1
preventief gehechte mannen	125	183	132	80	35	218
preventief gehechte vrouwen	26	35	26	15	7	42
vreemdelingen in afwachting van pl. in een vr. inr.(M/V)	38	33	92	76	68	124
TOTAAL	189	251	250	171	110	384

Heenzendingen wegens plaatsgebrek.

Het tekort aan hvb-capaciteit was ook in de eerste helft van 1997 nog zo omvangrijk, dat ook toen preventief gehechte personen nog wegens plaatsgebrek moesten worden heengezonden. Omtrent de heenzendingen verkrijgt de afdeling Beleidsinformatie van alle 19 parketten elke maand een kwantitatieve opgave per fax.

De groei van het aantal heenzendingen werd in '95 al omgebogen: in 1994 waren er nog 5316, in 1995 nog 4200. Voor '96 kon een eindaantal worden genoteerd van 1809 heenzendingen en over de eerste helft van '97 een aantal van 547. Blijkbaar is als gevolg van de ingebruikname van de nieuwbouwinrichtingen -die eerst in het derde kwartaal van '96 optimaal benut konden worden- het aantal heenzendingen fors afgenomen.

Tabel 4. aantal heenzendingen meerderjarigen verdachten 1990-1997I.

Jaar	1e kwartaal	2e kwartaal	3e kwartaal	4e kwartaal	totaal
1990	303	173	82	299	857
1991	209	251	243	501	1204
1992	898	651	445	1097	3091
1993	1247	1141	717	1235	4340
1994	1306	1183	1041	1786	5316
1995	1417	758	722	1303	4200
1996	1043	451	114	201	1809
1997I	309	238	-	-	547

Op basis van eerder opgestelde berekeningen (zie het rapport Voorzieningenbeleid Delinquentenzorg en Jeugdinstellingen 1990-1994 bijlage 2a voetnoot 3) kan dit aantal worden omgerekend tot een extra behoefte voor geheel 1996. Vanaf 1992 wordt er echter gebruik gemaakt van een meer zuivere methode, waarbij de gemiddelde tijd die verdachten nog in een huis van bewaring zouden hebben uitgezeten tot op het moment van hun veroordeling uitgangspunt is van het plaatsbeslag.

Vanaf 1992 is in de opgave immers bekend of het om heenzendingen in de A, B of C-categorie betref. Voor de tweede helft van 1992 zijn de categorieën A+ en B+ toegevoegd¹. Voor de A+, A en B+ categorie bedraagt de duur gemiddeld 76,6 dagen en voor de B en C-categorie gemiddeld 36,4 dagen.

¹ Zie brief van Procureur-Generaal D.W. Steenhuis d.d. 13 juli 1993.

Vanaf het tweede kwartaal van '94 is er een onderscheid aangebracht inzake de ruilingen. Het gaat hier om een heenzending van een afgestrafte (vanuit het huis van bewaring) in ruil voor plaatsing van een preventief gehechte. Het Openbaar Ministerie stelt vooralsnog als criteria ten aanzien van de afgestrafte een strafrestant van nog maximaal 4 weken en dat er tenminste 3/4 van de straf moet zijn uitgezeten. De praktijk leert, dat de gemiddelde duur van een afgestrafte 18 dagen bedraagt.

Tabel 5. Overzicht heenzendingen meerderjarigen verdachten per categorie over de eerste helft van '97.

Categorieën	1e helft '97	
	M	V
A+	0	0
A	21	51
B+	21	97
B	108	42
C	7	2
Ruilingen	175	23

Het totale plaatsbeslag voor **mannen** komt -met inachtneming van voornoemde criteria- neer op 41 **plaatsen** over de eerste helft van '97. Op jaarbasis zou het dan gaan om 82 plaatsen Dit betekent een daling van 55 plaatsen ten opzichte van 1996, toen er nog 137 plaatsen benodigd waren om heenzendingen (zowel voordeur als achterdeur) te voorkomen. Voor vrouwen komt een herhaling van voornoemde exercitie ook neer op $41 * 2 = 82$ detentiejaren. Gezien de omvang van de sector vrouwen moet een dergelijke druk als ernstig worden beschouwd.

Subsidiaire hechtenis

Het LCA presenteerde een overzicht van de in- en uitstroom van zaken bij het LCA gedurende het eerste half jaar van 1997, ten behoeve van de berekening van de benodigde celcapaciteit. Er zijn - zo blijkt uit een overzicht van het LCA - in het eerste halfjaar van 1997 - 11991 STRABIS-vonnissen door middel van insluiting geëxecuteerd, en 3501 Lex Mulder vonnissen. Deze aantallen betreffen echter bruto aantallen. Voor het berekenen van de plaatsbehoefte moet worden gecorrigeerd voor de categorie veroordeelden die alsnog betaalt (bij Strabis gaat het om 784 gevallen en bij Mulder om 493 gevallen). Een tweede correctie betreft de vonnissen die in hun geheel op het politiebureau worden geëxecuteerd. Uit de cijfers van het LCA wordt duidelijk, dat een niet onaanzienlijk deel op de politiebureaus expireert. Deze personen behoeven niet meer naar een penitentiaire inrichting te worden overgebracht. (bij Strabis 1158 en bij Mulder 39). Aldus resteert een

hoeveelheid van resp. 10.049 en 2969 vonnissen.² Volgens het LCA zouden er in de eerste helft van 1997 (7219+2445=) 9664 vonnissen in een penitentiaire inrichting ten uitvoer zijn gelegd. Dit impliceert dat dagelijks ca. 370 gedetineerden subsidiaire hechtenis ondergaan. In werkelijkheid kent TULP-SI er maar 200. Van de overigen word (in zoverre het hier personen betref die in een penitentiaire inrichting zijn ingesloten) mogelijk de veranderde verblijfstitel in TULP niet gemuteerd.

De vraag naar plaatsen ten behoeve van vreemdelingenbewing.

Het aantal ter plaatsing aangeboden vreemdelingen is in de eerste helft van 1997 (wederom) niet toegenomen. In 1988 werden 2200 personen in vreemdelingenbewing genomen, in 1989 2200, in 1990 2900, in 1991 4600 en in 1992 8300. Toen in augustus 1993 prognoses moesten worden gemaakt werd deze stijgende lijn doorgetrokken. In concreto hield dit in dat voorzien werd een jaarlijkse stijging van 1500 inbewaringstellingen, hetgeen overeenkwam met 115 plaatsen in DJI-inrichtingen. In 1993 steeg het aantal inderdaad nog verder tot bijna 10.000 inbewaringstellingen. In 1994 daalde het naar e.a. 8000. In 1995 en 1996 werden resp. 7100 en 8000 personen in vreemdelingenbewing genomen. Dat er de laatste jaren meer plaatsen nodig waren was ook een gevolg van het feit dat de vreemdelingenbewing gaandeweg langer is gaan duren.

In de eerste 9 maanden van 1997 werden resp. 5444 mannelijke en 962 vrouwelijke vreemdelingen ter plaatsing aangeboden; in het eerste halfjaar van 1996 waren dat er resp. 5327 en 799. Naar het zich laat aanzien zal 1997 eindigen op een totaal van ca. 8500 in bewaring te stellen vreemdelingen

Het aantal vrouwelijke vreemdelingen stijgt sterk (van 555 in 1995 naar \pm 1282 over [geheel] 1997). Het aantal mannelijke vreemdelingen stijgt lichter (van 6491 in 1995, naar 7119 in 1996 en vermoedelijk 7258 over [geheel] 1997).

De gemiddelde bezetting (incl. grenshospitium) over de eerste helft van 1997 bedroeg voor de mannelijke vreemdelingen 850 plaatsen. Het vertrekpunt voor het bepalen van de uiteindelijke behoefte aan vreemdelingen-plaatsen is de gemeten gemiddelde bezetting van 850 plaatsen; enerzijds bestaande uit vreemdelingen ter fine van uitzetting en anderzijds (weliswaar een minder grote omvang) strafrechtelijke vreemdelingen. Voor wat betreft de strafrechtelijke vreemdelingen kan moeilijk een totale behoefte-omvang worden bepaald. Wel kan worden geconcludeerd dat de aangeboden plaatsen voor voornoemde groep veel minder zijn gebruikt dan mogelijk was³. Vooralsnog kan daarom worden geconcludeerd dat de vraag naar plaatsen niet groter is dan de huidige gerealiseerde bezetting.

² Dit zou een aanbod betekenen van 35,67 per dag met een gemiddelde duur van zo'n 7 dagen per vonnis. Het aantal insluitingen in de pi's komt hiermee niet overeen, omdat één persoon veelal meerdere vonnissen heeft ondergaan. Uit TULP-SI blijkt een gemiddelde duur van 22 dagen per subsidiair gehechte. Een te plaatsen aantal personen van 4142 met een gemiddelde verblijfsduur van 22 dagen is voor de capaciteitsberekening dus een beter uitgangspunt dan een aanbod van 13.018 vonnissen van gemiddeld 7 dagen. Wij zullen daarom in CELNET gaan rekenen met een gemiddeld aantal te plaatsen subsidiair gehechten van 23 per dag

³ Zie ook onderzoek B³ Dit zou een aanbod betekenen van 35,67 per dag met een gemiddelde duur van zo'n 7 dagen per vonnis. Het aantal insluitingen in de pi's komt hiermee niet overeen, omdat één persoon veelal meerdere vonnissen heeft ondergaan. Uit TULP-SI blijkt een gemiddelde duur van 22 dagen per subsidiair gehechte. Een te plaatsen aantal personen van 4142 met een gemiddelde verblijfsduur van 22 dagen is voor de capaciteitsberekening dus een beter

Uit cijfers van de rayonbureaus blijkt, dat er op jaarbasis zo'n 7250 inbewaringstellingen waren. De in DJI -inrichtingen geplaatste vreemdelingen hebben een gemiddelde duur gerealiseerd van ongeveer 42 dagen. Echter, niet elke inbewaringstelling hoeft te leiden tot een plaatsing in een penitentiaire (vreemdelingen) inrichting. Zo blijkt uit de rayonbureaucijfers, dat zo'n 1500 a 1600 vreemdelingen niet verder komen dan het politiebureau. In plaats van doorsturen van de vreemdeling naar een penitentiaire inrichting (voor 1 a 2 dagen) wordt gekozen voor het langer vasthouden op het politiebureau⁴. Omdat bij het bepalen van de benodigde behoefte het gaat om personen vanaf de inbewaringstelling kan als behoefte worden weergegeven voor de mannelijke populatie:
 $(42,8 \cdot 7250) / 365 = 850 \cdot 1.05 = 893$ plaatsen.

Bij de vrouwen gaat het om een gemiddelde duur volgens tulp van 29 dagen met een totaal aanbod van 1250 personen. Op jaarbasis zou het gaan om: $(29 \cdot 1250) / 365 \cdot 1.05 = 104$ plaatsen.

Totale capaciteitsbehoefte in hvb's (excl. vreemdelingen) voor mannen.

Beziet men nu de gemiddelde bezetting alsmede de diverse tekorten dan kan over de eerste helft van 1997 de behoefte aan capaciteit in de huizen van bewaring voor mannen worden vastgesteld. In de huizen van bewaring verbleven over 1997 gemiddeld 367 gedetineerden die daar eigenlijk al weer weg hadden moeten zijn. Het betreft hier de naar een gevangenis over te plaatsen veroordeelden, wier overplaatsing wordt opgehouden vanwege plaatstekorten elders. Deze aantallen zijn tezamen met het aantal TBS-passanten (167), strafrechtelijk minderjarigen (7) en mannelijke vreemdelingen ter fine van uitzetting (850) in mindering gebracht op het totaal aantal in een huis van bewaring verblijvende gedetineerden omdat deze groep van wachtenden immers feitelijk dient te drukken op de capaciteit van respectievelijk de gevangenen, de TBS-inrichtingen, de jeugdinrichtingen en de aangewezen vreemdelingeninrichtingen.

In tabel 6. is een overzicht gegeven van de totale capaciteitsbehoefte in de huizen van bewaring voor mannen exclusief vreemdelingenbewaring.

uitgangspunt dan een aanbod van 13.018 vonnissen van gemiddeld 7 dagen. Wij zullen daarom in CELNET gaan rekenen met een gemiddeld aantal te plaatsen subsidiair gehechten van 23 per dag

³ Zie rapport beleidsinformatie oktober '97 inzake vreemdelingenbewaring.

⁴ In de eerste helft van 1997 verbleven gemiddeld 38 vreemdelingen in een politiecel. Het zou op dit moment niet nodig hoeven te zijn dat vreemdelingen op een politiebureau worden gehuisvest. Er is immers voldoende plaatsruimte in de inrichtingen van het gevangeniswezen die zijn aangewezen voor de onderbrenging van personen in vreemdelingenbewaring. Deze kenden een bezettingsgraad van 96%. Dat desondanks een aantal vreemdelingen op een politiebureau zit heeft als gezegd vermoedelijk te maken met het feit dat er afspraken zijn dat deze vreemdelingen binnen afzienbare periode het land zullen worden uitgezet. Deze personen worden niet opgenomen in een DJI-vreemdelingen inrichting omdat de kosten van het transport daarnaar toe niet veel hoger zijn dan de kosten van het voortgezet verblijf in een politiecel. Het gebruik van politiecellen voor vreemdelingen lijkt in deze gevallen een goed gebruik. In het onderstaande wordt de capaciteit berekend als zou DJI voldoende plaatsen moeten hebben om alle in bewaring gestelde vreemdelingen te kunnen huisvesten. Indien de huidige praktijk waarin een beperkt aantal politiecellen wordt ingezet voor de bewaring van vreemdelingen, voor wie overbrenging naar een DJI inrichting niet opportuun wordt geacht, zou worden bekrachtigd, dan behoeven in DJI-verband e.a. 40 minder te worden gerealiseerd

tabel 6. de behoefte aan plaatsruimte voor hvb's excl. vreemd. 1e helft '97.

gemiddeld aantal feitelijk in een HvB aanwezige gedetineerden, excl. op overplaatsing wachtenden	5427
gemiddeld aantal op een politiebureau ondergebrachte preventief gehechte mannen	154
gemiddeld aantal plaatsen voor ivm plaatsgebrek op vrije voeten gestelde preventief gehechte mannen	82
subtotaal	5663
benodigde capaciteitsmarge	566
BENODIGDE PLAATSRUIMTE	6229

Over 1996 werd eerder een behoefte vastgesteld van 5821 plaatsen. In één jaar tijd bleken er dus ruim 400 plaatsen in een huis van bewaring meer nodig te zijn.

2.2.2. De plaatsbehoefte in gevangenissen voor veroordeelden in aansluiting op voorlopige hechtenis.

De plaatsbehoefte in gevangenissen voor veroordeelden in aansluiting op voorlopige hechtenis wordt bepaald door uit te gaan van:

- de gemiddelde bezetting van deze gevangenissen;
- het tekort aan plaatsruimte zoals dat tot uitdrukking komt in wachtlijsten van gedetineerden die in huizen van bewaring op plaatsing in een gevangenis wachten.

Bij het berekenen van het laatstvermelde tekort aan plaatsruimte wordt de voorkeur gegeven aan een berekening die zich beperkt tot wachtlijsten van de verschillende Selectie Advies Commissies (S.A.C.'s). Bij deze commissies wordt een wachtlijstregistratie gevoerd, die inhoudt dat de S.A.C.'s continu alle gevallen registreren, die al wel voor een bepaalde inrichting zijn geselecteerd, maar voor wie nog geen datum van overplaatsing is bepaald.

Diegenen wier overplaatsingsdatum al wel vaststaat worden niet meegeteld. (Bij kortgestraften gaat het om een datum die niet verder weg ligt dan een week; bij langgestraften ligt die datum niet verder dan 3 weken.)

In tabel 7 volgt een overzicht van de behoefte aan gesloten gevangenisruimte voor lang- en kortgestrafte jeugdige en volwassen mannen.

Ten aanzien van de categorie poi voor zowel jeugdigen (in de nabije toekomst zal door de invoering van de PBW dit onderscheid verdwijnen) als volwassen mannen heeft er een correctie plaatsgevonden. De specifieke situatie van de poi's maakt dat de op basis van de gebruikelijke berekeningswijze de behoefte aan poi-plaatsen niet duidelijk in beeld komt.

In plaats van in een lange wachtlijst uit het plaatstekort zich door een verkorting van de gemiddelde verblijfsduur van 5 maanden naar 3.5 maanden. De ondergrens voor een poi is 3 maanden. Daarom is de poi-capaciteit aangepast met factor 1.43 (5 maanden gedeeld door 3.5 maanden), ten laste van de categorie langgestraften (jeugd/volw). Bij een verlenging van maximaal 5 maanden zou er immers $5/3.5$ plaatsen meer benodigd zijn.

Tabel 7. de behoefte aan plaatsruimte in de gevangenissen voor veroordeelden in aansluiting op prev. hechtenis over de eerste helft van 1997.

categorie	gemiddelde bezetting	gemiddeld op wachtlijst	corr. ivm poi-behoefte	subtotaal	cap. marge	benodigde plaatsruimte
JEUGDIGE MANNEN						
gesloten, lang	154	18	-7	165	8	173
gesloten, kort	151	1		152	8	160
half open	50	5		55	3	58
open	16	0	7	23	1	24
dd/jwi/prH	42	0		42	2	44
subtotaal	413	24		437	22	459
VOLW. MANNEN						
gesl. lang Alg.	1397	309	-80	1626	81	1707
gesl. lang Bep.	148	0		148	8	156
gesloten, kort	363	17		380	19	399
half open	396	17		413	21	434
open	186	0	80	266	13	279
dagdet.	127	0		127	6	133
subtotaal	2617	343		2960	148	3108
TOTAAL	3030	367		3397	170	3567

De totale capaciteit van de gevangenen kort/lang volw/jeugd was over de eerste helft van 1997 nog structureel onvoldoende om alle veroordeelden te kunnen plaatsen. In totaal zouden er 367 plaatsen in gevangenen voor lang en kortgestraften (jeugd en volw.) extra nodig zijn geweest om de wachttijd op plaatsing tot een procedureel noodzakelijk minimum terug te brengen. Ten opzichte van 1996 is er sprake van een aanzienlijke daling van de totale wachtlijst, toen er nog 648 personen gemiddeld wachtten op een plaats in een gesloten inrichting.

2.2.3. De plaatsbehoefte in de meldingsinrichtingen.

Om de capaciteitsbehoefte voor de meldingsinrichtingen te bepalen, is in de loop van de jaren gebruik gemaakt van diverse berekeningsmethodieken. Een belangrijke pijler voor het bepalen van de behoefte wordt gevormd door de ontwikkelingen in de werkvoorraad nog op te roepen veroordeelden met een lopend vonnis.

Indien de werkvoorraad aan vonnissen toeneemt, dan dient bij de (optimale) gerealiseerde bezetting over het afgelopen jaar een deel van de groei van de werkvoorraad meegenomen te worden. Uit cijfers van de BBD blijkt, dat uiteindelijk zo'n 30% van de vonnissen daadwerkelijk in een inrichting voor zelfmelders tenuitvoer wordt gelegd. Bij een toegenomen werkvoorraad dient de (optimale)bezetting te worden aangevuld met een gedeelte (30%) van de gestegen werkvoorraad.

Indien er echter sprake is van een afname van de werkvoorraad, dan dient 30% van de afgenomen werkvoorraad gecorrigeerd te worden op de geconstateerde structurele behoefte zoals over het betreffende tijdvak vastgesteld. Het inlopen van de voorraad leidt immers niet in 100% tot het volledig verwerken van vonnissen. Wanneer de voorraad op te roepen vonnissen met 100 daalt zijn er 30 vonnissen in zelfmeldinrichtingen geëxecuteerd en zijn de overige overgegaan naar de voorraad te arresteren veroordeelden.

De ontwikkeling van de voorraad lopende vonnissen is met behulp van TULP inzichtelijk gemaakt. In de tabellen 8 en 9 is de werkvoorraad van het Bureau Bijzondere Diensten in achtereenvolgens aantallen vonnissen en detentiejaren weergegeven. Hierbij is gebruik gemaakt van een oude -destijds speciaal voor BI- ontwikkelde systematiek.

Voor inzicht in de werkvoorraden conform de kwartaalrapportage zijn nieuwe schema's ontwikkeld. Omdat eind vorig jaar er een conversie heeft plaatsgevonden is veiligheidshalve in deze behoeftebepaling uitgegaan van de eerste maand na de conversie: januari '97. Deze maand wordt vergeleken met de aantallen zoals deze over juni '97 konden worden genoteerd.

Tabel 8. Voorraad nog op te roepen veroordeelden met lopend vonnis, in aantal vonnissen over januari '97 en juni '97.

	januari 1997	juni 1997
	absoluut	absoluut
WERKVOORRAAD IN AANTALLEN VONNISSEN		
mannen t/m 24 jaar		
t/m 34 dagen	506	212
35-90 dagen	251	92
91-180 dagen	86	33
181-210 dagen	2	0
211 dagen en meer	26	16
subtotaal	871	353
mannen 25 jaar en ouder		
t/m 34 dagen	1732	399
35-90 dagen	711	356
91-180 dagen	331	162
181-210 dagen	18	5
	187	76
Subtotaal	2979	998
TOTAAL MANNEN	3850	1351
vrouwen		
t/m 34 dagen	620	304
35-90 dagen	250	41
91-180 dagen	59	10
181-210 dagen	2	0
211 dagen en meer	17	3
TOTAAL VROUWEN	948	358
TOTAAL GENERAAL	4798	1709

Voorgaand overzicht maakt duidelijk, dat de voorraad bij de categorie 'mannen t/m 34 dagen' er flink is ingeteerd. Bedroeg in januari '97 de voorraad nog 1731, in juni daalde deze tot een niveau van 399. Ook de voorraad aan vrouwen opgelegde vonnissen daalde sterk, waarbij vooral de afname in de groep van 35 t/m 90 dagen opvalt: een daling van 250 naar 41. Wanneer we naar de totalen kijken, dan is de totale voorraad afgenomen van 4798 tot 1709; ongeveer 1/3 van de voorraad bij aanvang.

Tabel 9. Ontwikkeling voorraad nog op te roepen veroordeelden met lopend vonnis, in detentiejaren over januari 1997 en juni 1997.

	januari '97	juni '97
	absoluut	absoluut
WERKVOORRAAD IN DETENTIEJAREN		
mannen t/m 24 jaar		
t/m 34 dagen	26	10
35-90 dagen	42	15
91-180 dagen	33	13
181-210 dagen	1	0
211 dagen en meer	24	16
subtotaal	126	54
mannen 25 jaar en ouder		
t/m 34 dagen	85	19
35-90 dagen	119	62
91-180 dagen	123	61
181-210 dagen	10	3
211 dagen en meer	192	70
subtotaal	529	215
TOTAAL MANNEN	655	269
vrouwen		
t/m 24 jaar	10	5
25 jaar en ouder	98	22
TOTAAL VROUWEN	108	27
TOTAAL GENERAAL	763	296

Gedurende de eerste helft van '97 is de werkvoorraad (totaal generaal) met 467 detentiejaren afgenomen. Door de uitbreiding van de capaciteit van 593 begin '96 naar 678 eind '96 is de voorraad in 1997 continu verder ingelopen. Indien dit tempo zich handhaaft zal over een jaar de gehele voorraad tot een absoluut minimum zijn afgenomen.

De vorig jaar ingezette projecten zoals Haagse Zaken en Nieuwersluis, waarbij een gedeelte van de capaciteit werd aangewend voor zelfmelders, hebben geleid tot het versnellen van de toch al ingezette afname van vooral het aantal mannelijke lopende vonnissen en de bijbehorende detentiejaren.

De structurele capaciteitsbehoefte is in tabel 8 weergegeven. Voor alle categorieën betekent de afname van de werkvoorraad dat de structurele behoefte over de eerste helft van '97 naar beneden moet worden bijgesteld.

Tabel 10. Structurele behoefte aan capaciteit zelfmeldinrichtingen 1997I.

categorie	detentiejaren			
voor volwassen mannen	626	-	94	= 532
voor jeugdige mannen	50	-	22	= 28
voor vrouwen	51	-	24	= 27
Totaal structureel nodige capaciteit				587

Anders dan bij de structurele behoefte voor mannen is bij vrouwen het uitgangspunt geweest de eerder berekende optimale behoeftebepaling. Over '96 bleek immers alleen deze categorie een lichte groei te kennen⁵. In de overige gevallen is de gemiddelde capaciteit als uitgangspunt genomen. Het verschil tussen de geconstateerde bezetting en de structureel benodigde capaciteit is de ruimte die aanwezig is om de voorraad weg te werken (incidentele behoefte).

2.2.4. De plaatsbehoefte voor arrestanten.

Uit de cijfers van het LCA blijkt, dat de voorraad vonnissen die gereed staan voor de arrestatieplanning in het afgelopen halfjaar is toegenomen met 871 vonnissen. Daarnaast is ook het aantal vonnissen dat in het opsporingsregister staat voor principale gevangenisstraf toegenomen met 356 vonnissen.

De gemiddelde strafduur voor de principale gevangenisstraf is 56 dagen. Het totaal van openstaande dagen principale gevangenisstraf bedroeg op 30 juni jongstleden 588.840. Dit betekent concreet, dat er volgens deze methodiek zo'n 1600 plaatsen op jaarbasis nodig zijn om de voorraad weg te werken. Het is echter meer realistisch om voorgaand uitgangspunt te corrigeren voor zaken 'die op andere wijze worden afgedaan'. Dat wil zeggen zaken die worden teruggenomen door de BBD in verband met gratie etc.

De eerste rij in onderstaande tabel representeert de instroom van vonnissen van niet opgekomen zelfmelders en de aangehouden ontvluchters, afkomstig van de BBD. Een aantal van deze vonnissen (de tweede rij) is in aanmerking gekomen voor signalering in het OPS, in verband met het ontbreken van een bekende woon- of verblijfplaats in Nederland. De uitstroom uit het LCA-bestand heeft plaats als veroordeelden worden aangehouden (de derde rij), maar vindt ook plaats als bijvoorbeeld de BBD de zaken retour vraagt in verband gratie (de vierde rij). De meeste zaken die "op andere wijze afgedaan" worden, betreffen echter zaken die ten onrechte zijn opgenomen in het LCA.

⁵ Zie Van Gemmert Vraag en aanbod in de sector Gevangeniswezen februari '97.

Als van het aantal aangeleverde vonnissen de zaken worden afgetrokken die "op andere wijze afgedaan" worden (d.w.z worden teruggevraagd door BBD in verband met gratieaanvraag e.d.) resteert een instroom van 3521 vonnissen in het eerst halfjaar van 1997. Op jaarbasis gaat het dan om een aantal van 7042 vonnissen, hetgeen overeenkomt met 19,57 vonnissen per dag.

tabel 11. verwerking principale vonnissen LCA eerste helft 1997.

		januari	februari	maart	april	mei	juni	totale in/ uitstroom	voorraad 01.07. '97 vonnissen	dagen	
	voorraad 1 jan.'97										
instroom niet melders BBD	per vonnis	3914	1017	866	634	658	695	774	4644	4785	267.960
opname in OPS niet-melders	per vonnis	5374	101	63	26	122	17	27	356	5730	320.880
aanhouding niet-melders	per vonnis		473	360	330	511	347	273	2294		
op ander wijze afgedaan	per vonnis		31	285	286	63	149	309	1123		
totale voorraad		9288								10515	588.840

Op grond hiervan kunnen we als reguliere c.q. structurele capaciteit aanmerken: de reguliere instroom van de BBD (4644 vonnissen per halfjaar, gecorrigeerd met 'op andere wijze afgedaan' is 1123 vonnissen, omgerekend naar jaarcapaciteit. Het gaat hier om: $(4644-1123) = 3521*2*56/365 = 1080$ plaatsen. Eerder onderzoek heeft uitgewezen dat van het totaal aantal vonnissen het in zo'n 4% gaat om vonnissen van vrouwen. Gerelateerd aan de behoefte van 1080 plaatsen en de capaciteitsmarge van 5% het gaat het om 1089 plaatsen voor mannen en 45 voor vrouwen.

tabel 12. behoefte structureel arrestanten m/v over de eerste helft van '97.

	mannen	vrouwen
structureel	1037	43
cap. marge 5%	52	2
totaal generaal	1089	45

2.2.5. De plaatsbehoefte aan penitentiaire inrichtingen voor vrouwen.

De nadere differentiatie van de behoefte aan capaciteit ten behoeve van vrouwelijke gedetineerden is in tabel 12 weergegeven.

Voor de huis van bewaring plaatsen zijn opslagpercentages gehanteerd van 10%, voor de gevangenen en vreemdelingenbewaring 5%. Uit deze tabel blijkt dat de totale behoefte aan hvb-capaciteit kon worden vastgesteld op 416 plaatsen. Opmerkelijk hierbij is het grote aandeel van de heengezonden vrouwen: 82 plaatsen. De behoefte aan vreemdelingen-capaciteit beslaat 104 plaatsen, terwijl de behoefte over '96 63 plaatsen bedroeg.

De gesloten gevangenis capaciteit op komt uit op 115 plaatsen, terwijl de behoefte aan penitentiaire half-open capaciteit kon worden vastgesteld op 31 (excl. 5%)plaatsen. De behoefte aan open capaciteit kon worden bepaald op 14 (excl. 5%) plaatsen.

Het subtotaal half/open capaciteit inclusief 5% capaciteitsmarge komt daarmee op 47 plaatsen. Zowel bij de mannen als bij de vrouwen nam de werkvoorraad voor zelfmelders sterk af, derhalve heeft er geen opwaartse bijstelling plaatsgevonden. De structurele capaciteit is lager dan de op dit moment aanwezige capaciteit. Dat betekent dat de werkvoorraad afneemt.

De totale behoefte voor vrouwen komt over de eerste helft van 1997 daarmee op 709 plaatsen, bij een gemiddelde bezetting van ruim 445 plaatsen over de eerste helft van '97.

Ten opzichte van '96 is de behoefte met 58 plaatsen toegenomen. Wanneer we een vergelijking maken exclusief vreemdelingen, dan is de behoefte toegenomen van 588 naar 605 plaatsen.

Tabel 13. de behoefte aan plaatsruimte voor de Hvb's en gevangenen voor het eerste halfjaar 1997.

categorie	1997
preventief gehechten(corr. tbs)	266
gemiddeld aantal op politiebureau verblijvende preventief gehechten	31
gemiddeld aantal plaatsen voor ivm plaatsgebrek op vrije voeten gestelde preventief gehechten	82
subtotaal hvb-capaciteit incl. 10% capaciteitsmarge	416
vreemdelingen	99
subtotaal vreemdelingencapaciteit incl. 5% cap. marge	104
gevangenisstraf	66
arrestanten	43
subtotaal gev.capaciteit incl. 5% capaciteitsmarge	115

gevangenisstraf hoi	31
gevangenisstraf poi	14
subtotaal half/open capaciteit incl. 5% cap. marge	47
zelfmeldinrichting (structureel)	27
subtotaal zelfmeldinrichting (geen cap.marge)	27
BENODIGDE PLAATSRUIMTE	709

Vergelijkt men de vraag naar cellen met de beschikbare plaatsruimte dan ontstaat het volgende beeld:

tabel 14. beschikbare plaatsruimte gw.

	nodig	beschikbaar	verschil
hvb's-PH/SH	416	266	-150
gevangenis	70	66	-4
arrestanten	45	30	-15
meldinr.ing	27	37	+10
hoi-detfas	31	31	=
poi/dd	14	15	+1
vrmbewrng	104	9	-95
totaal-generaal	709	454	-255

Het grote tekort aan vreemdelingenplaatsen is opvallend. Daarbij moet wel worden aangetekend dat een 40-tal plaatsen in hvb's die niet voor vreemdelingenbewaring zijn aangewezen wel als zodanig worden gebruikt.

2.2.6. Samenvatting en conclusies.

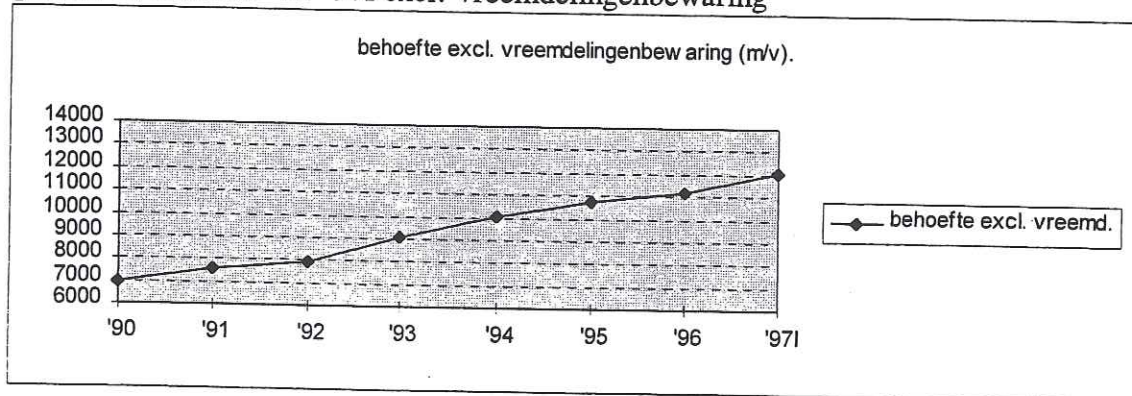
In dit rapport wordt de (feitelijk gerealiseerde) penitentiaire capaciteitsbehoefte weergegeven zoals deze over de eerste helft van 1997 kon worden vastgesteld. Het gaat daarbij om aan te geven over hoeveel plaatsen het gevangeniswezen over het eerste halfjaar van '97 had moeten beschikken om alle rechterlijke bevelen en vonnissen onverwijld ten uitvoer te kunnen leggen. Onderstaand wordt op de einduitkomsten van de behoefteberekeningen een vergelijking gemaakt van de afgelopen jaren.

Tabel 15. de totale feitelijk gerealiseerde capaciteitsbehoefte 1990-1997.

	1990	1991	1992/2	1993	1994	1995	1996	1997I
Beh.Excl.Vreemd	6948	7587	7939	9090	10006	10773	11172	12050
Vreemd.(M/V)*	396	561	845	920	651	1097	943	997
Totaal-Generaal	7344	8148	8784	10010	10657	11870	12115	13047

vanaf '95 specifiek ook vrouwelijke vreemdelingen

grafiek 1. behoefte '90-'97I excl. vreemdelingenbewaring



De druk op de afzonderlijke bestemmingen over de eerste helft van 1997.

1. De behoefte aan huis van bewaring capaciteit voor mannen (excl. vreemdelingen) was over het eerste halfjaar van '97 met 6229 plaatsen 408 plaatsen hoger dan over 1996, toen 5821 plaatsen benodigd waren. De grote capaciteitsuitbreidingen die rond het tweede kwartaal van '96 aanvingen hebben geleid tot het doorzetten van de daling van het aantal heenzendingen.
2. De manifeste behoefte aan capaciteit voor vreemdelingenbewaring voor mannen steeg licht van 880 plaatsen over '96 naar 893 plaatsen over het eerste halfjaar van '97.
3. De behoefte aan plaatsen in gesloten gevangenisvennissen voor in aansluiting op preventieve hechtenis mannelijke veroordeelden nam enigszins toe van 3460 over '96 tot 3567 over de eerste helft van '97.
4. De structurele behoefte aan capaciteit in meldingsinrichtungen (m/v) stabiliseerde van 583 over 1996 tot 587 over de eerste helft van '97.

5. De behoefte aan arrestantencapaciteit voor mannen nam toe van 771 over '96 tot 1089 over de eerste helft van '97. Doordat -anders dan vroeger- het LCA nu een landelijke en centrale functie heeft, is het inzicht in de benodigde capaciteit sterk vergroot.

6. De behoefte aan vrouwencapaciteit over de eerste helft van '97 steeg van 651 over 1996 tot 709. Bij een gemiddeld bruikbare capaciteit van 453 plaatsen betekent dit, dat de capaciteit voor vrouwen zwaar onder druk ligt. Zo bleek het aantal wegens plaatsgebrek op vrije voeten gestelde preventieve vrouwen te zijn gestegen van 45 over '96 tot 82 over de eerste helft van '97. Voorts is de behoefte voor vreemdelingenplaatsen sterk gestegen: een behoefte over '96 van 63 plaatsen bij een behoefte van 104 plaatsen over de eerste helft van '97. Wanneer we de behoefte exclusief vreemdelingenbewaring weergeven blijkt er sprake te zijn van een stijging van 588 plaatsen over '96 tot 605 plaatsen over het eerste halfjaar van '97.

3. Berekeningswijze op basis van Celnet

3.1. inleiding

Binnen het netwerk van penitentiaire inrichtingen volgt een gedetineerde een bepaalde detentieroute. Bijvoorbeeld een detentieroute waarbij hij instroomt in een huis van bewaring, waarna hij eens wordt overgeplaatst naar een gevangenis voor langgestraften en om daarna naar een half open of open inrichting het laatste deel van zijn detentie te ondergaan. Voor wat betreft de modellering kan worden gesteld, dat het in wezen gaat om een netwerk van wachtrijsystemen, waarbij de inrichtingen van overeenkomstige differentiatie een gezamenlijke wachtrij vormen.

Na het doorbrengen van de (eventueel noodzakelijke) wachttijd in een inrichting worden gedetineerden overgeplaatst naar andere inrichtingen of eventueel naar de vrije maatschappij als de totale straf tijd erop zit.

De sector Gevangeniswezen bestaat uit een drietal verschillende systemen die in principe onafhankelijk van elkaar zorg dragen voor de detentie van verschillende categorieën gedetineerden.

Dit zijn achtereenvolgens:

- mannelijke gedetineerden in kader van strafrecht,
- vrouwelijke gedetineerden in kader van strafrecht en
- personen die in vreemdelingenbewaring worden genomen⁶.

Ieder systeem bestaat uit deelsystemen die elk beschikken over een bepaald aantal plaatsen, die slechts door één gedetineerde tegelijkertijd gebruikt kunnen worden. Door de beperkte capaciteit kan het voorkomen dat, omdat alle cellen van een soort inrichting bezet zijn, een gedetineerde niet kan worden overgeplaatst naar een inrichting van deze categorie. De gedetineerde dient dan te wachten in de inrichting *vanwaar* hij overgeplaatst moest worden, totdat in een van de inrichtingen van bestemming een plaats vrij komt. Wanneer meerdere gedetineerden wachten op overplaatsing terwijl in een van de volle inrichtingen een plaats beschikbaar komt, wordt in het algemeen die gedetineerde overgeplaatst die het langst wacht op overplaatsing (FIFO).

mannelijke gedetineerden in kader van strafrecht

In CelNet wordt bij de bepaling van de celcapaciteitsbehoefte voor de detentie van mannelijke gedetineerden onderscheid gemaakt tussen een zevental verschillende soorten inrichtingen die in het vervolg van dit rapport zullen worden aangeduid met de term *deelsysteem*.

De volgende deelsystemen worden onderscheiden:

- huis van bewaring: preventief gehechten (HvB-p)
- huis van bewaring: subsidiair gehechten (HvB-s)

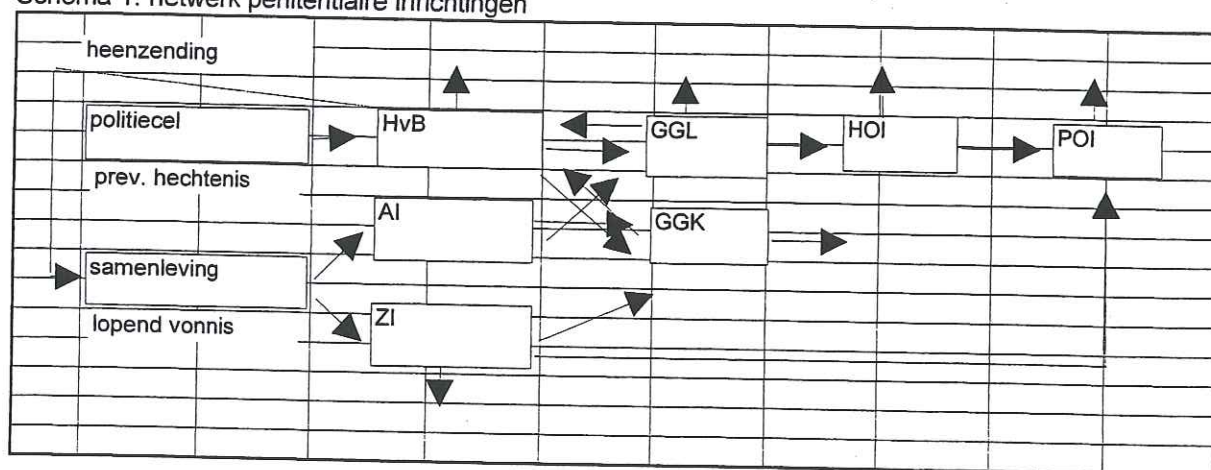
⁶ Bij deze laatste groep wordt geabstraheerd van de omstandigheid dat thans op beperkte schaal plaatsen worden ingezet ten behoeve van zowel de vreemdelingenbewaring als de strafrechtelijke aanpak van vreemdelingen.

- arrestanten-inrichting (AI)
- zelfmeld-inrichting (ZI)
- gevangenis voor lang gestraften (GGL)
- gevangenis voor kort gestraften (GGK)
- halfopen inrichtingen (HOI)
- open inrichtingen & dagdetentie (POI/DD)

De invoergegevens die CelNet nodig heeft om het systeem van mannelijke gedetineerden in kader van strafrecht te kunnen doorrekenen worden onderverdeeld in drie categorieën:

- het gemiddeld aantal dagelijks te plaatsen gedetineerden bij de deelsystemen met instroom vanuit de vrije maatschappij;
- de gemiddelde theoretische verblijfsduur in de verschillende deelsystemen;
- de overgangpercentages tussen de verschillende deelsystemen.

Schema 1. netwerk penitentiaire inrichtingen



Niet alle invoergegevens zijn meteen in bovenstaande vorm beschikbaar. Sommige gegevens moeten dus op een of andere wijze worden berekend of geschat uit de beschikbare data. Het dagelijkse aantal dagelijks geplaatste zelfmelders en te arresteren personen met een lopende vonnis is niet indicatief voor de vraag naar plaatsen, omdat -zoals ook uit het vorige hoofdstuk is gebleken- op die gebieden sprake was/is van een zekere werkvoorraad op te roepen en te arresteren personen met een lopend vonnis. Bij de bepaling van de vraag naar plaatsen is daarom in plaats van het dagelijkse aantal geplaatste personen gebruik gemaakt van de structureel benodigde dagelijkse instroom van arrestanten en zelfmelders.

De structureel benodigde instroom van zelfmelders/arrestanten gedurende een bepaalde periode is gelijk aan die instroom van zelfmelders/arrestanten die tot gevolg heeft dat het aantal gedurende de desbetreffende periode op te roepen/ te arresteren personen niet toeneemt, in die zin dat het met de tenuitvoerlegging van deze vonnissen gemoeid gaande aantal detentiejaren niet stijgt.

Het deelsysteem van bestemming voor iedere gedetineerde die uitstroomt vanuit een willekeurig deelsysteem is relatief eenvoudig te bepalen. Binnen TULP-SI worden uitstroombestanden bijgehouden, waarin deze informatie staat vermeld. Met deze informatie kunnen de overgangskansen tussen de verschillende deelsystemen worden bepaald.

De theoretische verblijfsduur van een gedetineerde in een bepaald deelsysteem bleek lastig te berekenen, omdat in principe slechts gegevens beschikbaar zijn over de gerealiseerde verblijfsduur. De gerealiseerde verblijfsduur is de totale verblijfsduur die een gedetineerde heeft doorgebracht in een inrichting. Wanneer deze gedetineerde heeft moeten wachten op overplaatsing wordt deze wachttijd meegenomen in de verblijfsduur. De theoretische verblijfsduur echter is de tijd die een gedetineerde hoort te verblijven in een inrichting. Dit is dus zonder eventueel wachten op overplaatsing. Het probleem is dat de gemiddelde wachttijd op overplaatsing moeilijk te bepalen is uit de huidige informatiesystemen. De invoering van TULP-selectie zal hierin verbetering kunnen brengen.

vrouwelijke gedetineerden in kader van strafrecht

Bij het beproeven van In CelNet werd bij de bepaling van de vraag naar cellen voor vrouwelijke gedetineerden in het kader van het strafrecht onderscheid gemaakt in zes deelsystemen:

- | | |
|-----------------------------------|----------|
| - huis van bewaring | (HvB) |
| - arrestanten-inrichting | (AI) |
| - zelfmeld-inrichting | (ZI) |
| - gesloten gevangenis | (GG) |
| - halfopen inrichtingen | (HOI) |
| - open inrichtingen & dagdetentie | (POI/DD) |

De benodigde data komen vrijwel overeen met die uit de vorige paragraaf. De uitkomsten van het model, toegepast op vrouwelijke gedetineerden, bleken echter niet op alle onderdelen overtuigend. De instroom en de gemiddelde verblijfstijd konden goed worden ingeschat, maar de gemiddelde bezettingsgraad was beduidend lager dan de praktijk te zien gaf. De voornaamste oorzaak daarvan was het kleine aantal vrouwen in het systeem.

Een uitstroompercentage kan zeer sterk afwijken als er één of twee vrouwen meer instromen. Een andere reden in de onvolkomenheid van de informatie. Er moest uit verschillende bronnen worden geput. Ook dat heeft invloed op een systeem dat klein van omvang is. Zolang nog niet kan worden beschikt over betere gegevens zal de vraag naar plaatsen voor vrouwelijke gedetineerden dus nog niet via CELNET kunnen worden bepaald. Op dat onderdeel zullen we voorsnog aangewezen blijven op de tot dusverre gevolgde methode (zie vorig hoofdstuk).

personen in vreemdelingenbewaring

Omdat bij de detentie van vreemdelingen geen sprake is van detentiefasering en slechts onderscheid wordt gemaakt op basis van het geslacht, zijn er slechts twee deelsystemen, namelijk:

- | | |
|-----------------------------|--------|
| - mannelijke vreemdelingen | (mVrm) |
| - vrouwelijke vreemdelingen | (vVrm) |

De volgende gegevens zijn nodig:

1. het dagelijks aantal te plaatsen mannelijke en vrouwelijke vreemdelingen;
2. de verblijfsduur in de vreemdelingen-inrichting van iedere mannelijke of vrouwelijke vreemdeling die uitstroomt vanuit deze inrichting.

Uitstroomgegevens naar andere inrichtingen zijn voor vreemdelingen op dit moment niet aan de orde, omdat de inrichtingen voor vreemdelingen als zelfstandige eenheden functioneren en detentiefasering niet kennen.

Het gemiddeld dagelijks aantal te plaatsen vreemdelingen is gelijk aan het aantal vreemdeling dat in bewaring is gesteld en dat ter plaatsing in een DJI-inrichting wordt aangeboden bij de vreemdelingen-inrichtingen.

De performance van CelNet wordt beschreven aan de hand van een aantal performance-maatstaven. Centraal gaat het om het heenzendpercentage bij de huizen van bewaring, de bezettingsgraden van verschillende inrichtingen en het aantal gedetineerden dat in de verschillende differentiaties wacht op overplaatsing naar een andere inrichting.

Anders dan bij de sector TBS betreft CelNet een benaderingsmethode. Deze methode is tot stand gekomen na de simulatiefase. Met behulp van simulatie is getest of het ontwikkelde model een goede beschrijving geeft van het penitentiair systeem. Hiertoe zijn aan de hand van data van Beleidsinformatie de met behulp van de simulatie gevonden performance-maatstaven vergeleken met de in werkelijkheid gerealiseerde performance van het systeem.

De resultaten van deze vergelijking staan beschreven in het rapport "Beslissingsondersteuning bij bepaling celcapaciteitsbehoefte" van R. Korporaal. (oktober 1996). Daarin werd geconcludeerd dat het model een goede beschrijving geeft van het penitentiair systeem. Voordeel van de benaderingsmethode ten opzichte van de simulatie is het verschil in rekestijd⁷. In het onderstaande wordt nog even kort samengevat welke parameters worden gebruikt in de tot dusverre gevolgde methode en in Celnet.

'Tot dusverre gevolgde methode'

- * uitgangspunt gemiddelde bezetting van de verschillende differentiaties;
- * kunstmatig opgehoogd vanwege wegens plaatsgebrek heengezondenen;
- * aangevuld met de gemiddelde bezetting van politiebureaucellen;
- * correctie (afname) voor pijers en passanten-tbs;
- * correctie voor toe-/afname voorraad lopende vonnissen (zelfmelders en arrestanten);
- * opgehoogd met een percentage (10% hvb en 5% in gev.) 'overcapaciteit' om pieken in het aanbod te kunnen opvangen.

⁷ Voor het bepalen van een schatting van de performance voor een bepaalde instelling van de karakteristieken van het penitentiair systeem heeft de simulatie ongeveer twee uur nodig, terwijl de benaderingsmethode binnen een paar minuten de verwachte performance van het betreffende onderdeel berekent

Celnet

- * het aanbod vanuit de vrije maatschappij te plaatsen personen (hvb, zm en arr.) en de variatie daarin;
- * de verblijfstijd in de inrichtingen;
- * de relatie tussen de inrichtingen;
- * vervolgens kunnen er dan -gegeven een bepaalde capaciteit- uitspraken worden gedaan over:
 - het te verwachten aantal heenzendingen aan de voordeur;
 - het aantal op overplaatsing wachtenden;
 - de gemiddelde wachttijd.

3.2. Bepaling invoergegevens

In dit hoofdstuk zal voor een onderdeel van de sector gevangeniswezen worden aangegeven op welke wijze de invoergegevens van CelNet zijn berekend of geschat uit de beschikbare data van de afdeling Beleidsinformatie voor de eerste helft van het jaar 1997. Het betreft hier de bepaling van de invoergegevens voor het systeem voor mannelijke gedetineerden.

Er wordt bij de bepaling van de invoergegevens van het systeem voor de mannelijke gedetineerden onderscheid gemaakt tussen aankomstgegevens, verblijfsgegevens en gegevens op het gebied van overplaatsingen. In onderstaande paragrafen zal zeer summier worden ingegaan op de bepaling van deze drie verschillende soorten invoergegevens. In dit rapport zal geen uitgebreide verantwoording gegeven van de Celnet-invoerdata. De geïnteresseerde lezer wordt verwezen naar het rapport "De celcapaciteitsbehoefte van het gevangeniswezen op basis van CelNet" van februari 1997.

AANKOMSTGEGEVENS

Bij de aankomstgegevens wordt onderscheid gemaakt tussen de drie verschillende inrichtingen met instroom vanuit de vrije maatschappij en de inrichtingen zonder instroom vanuit de vrije maatschappij. Inrichtingen zonder instroom vanuit de vrije maatschappij krijgen hun aanbod vanuit andere deelsystemen. Het aanbod in deze inrichtingen kan daarom bepaald worden binnen het model. De inrichtingen met instroom vanuit de vrije maatschappij zijn de huizen van bewaring (HvB), de zelfmeld-inrichtingen (ZI) en de arrestanten-inrichtingen (AI). In onderstaande subparagrafen zal op de bepaling van de aankomstgegevens van deze inrichtingen worden ingegaan.

Huizen van bewaring

Het aantal te plaatsen personen voor de huizen van bewaring wordt onderverdeeld in twee categorieën, namelijk preventief en subsidiair te hechten personen. Van de ter plaatsing aangeboden preventieven wordt in een aantal gevallen om verschillende redenen, anders dan plaatstekort, de voorgenomen plaatsing gecancelld. Het verdient daarom de voorkeur om bij de bepaling van de capaciteitsbehoefte niet uit te gaan van het totaal aantal aangeboden kandidaten, maar van het aantal geplaatste kandidaten en het aantal kandidaten dat wegens plaatsgebrek niet werd geplaatst. Dat waren er in de eerste helft van 1997 resp. 6694 en 157. Op jaarbasis komt men dan op een gemiddeld dagaanbod van 38.

Arrestanten-inrichtingen

Bij de arrestanten-inrichtingen zal, omdat er geen sprake is van heenzendingen, niet worden gewerkt met het aantal te plaatsen te detineren personen maar met een structureel benodigde instroom. De structureel benodigde instroom in de arrestanten-inrichtingen is voor 1997 berekend op 7042 arrestanten op jaarbasis, d.w.z. 19,57 per dag.

Zelfmeld-inrichtingen

Bij de zelfmeld-inrichtingen wordt eveneens een structureel benodigde instroom gehanteerd. Deze wordt voor het jaar 1995 gedefinieerd als die instroom van zelfmelders die tot gevolg heeft dat het aantal te arresteren personen gedurende het jaar niet toeneemt, in die zin dat het met de tenuitvoerlegging van deze vonnissen gemoeid zijnde aantal detentie jaren niet stijgt. Voor de eerste helft van 1997 geldt dat - gecorrigeerd voor het inlopen van de achterstand (407 detentie jaren, wv. 1/3 in meldingsinrichtingen - moet worden gerekend op een structurele jaarinstroom van 3500, d.w.z. 10 per dag.

VERBLIJFSGEGEVENS

Deze is bepaald uit TULP-SI bepaalde gemiddelde gerealiseerde verblijfsduren voor de verschillende deelsystemen. Vervolgens zijn deze gerealiseerde verblijfsduren gecorrigeerd voor overplaatsingen binnen het eigen deelsysteem. Wanneer een gedetineerde wordt overgeplaatst binnen het eigen deelsysteem resulteert dit namelijk in onderschattingen voor de gerealiseerde verblijfsduur. De verblijfsduren die in de berekeningen zijn meegenomen zijn gebaseerd op het eerste halfjaar van 1997 en opgenomen in bijlage 1.

OVERPLAATSINGSGEGEVENS

In TULP-SI zijn in 1995 de volgende overplaatsingen van mannelijke gedetineerden geregistreerd. Hierbij zijn de overplaatsingen binnen het eigen deelsysteem en naar andere sectoren van het gevangeniswezen buiten beschouwing gelaten.

Tabel 16. gerealiseerde overplaatsingen (exclusief overplaatsingen binnen deelsysteem)

	HvB-p	HvB-s	AI	ZI	GGL	GGK	HOI	POI/DD	Vrij	Totaal
HvB-p		28	129	88	1.146	650	471	295	7.350	10.157
HvB-s	20		40	5	5	51	2	0	3.413	3.516
AI	159	18		15	144	351	34	4	1.191	1.916
ZI	134	5	20		8	26	8	122	2.332	2.601
GGL	195	6	12	21		35	124	94	952	1.439
GGK	17	1	6	3	85		7	1	1.377	1.497
HOI	35	1	1	5	12	0		195	274	523
POI/DD	64	2	12	0	5	8	5		777	873

Wanneer slechts wordt gekeken naar de hoofdstromen kunnen de overgangpercentages in tabel 3-3 worden berekend. Ook deze hebben betrekking op 1995. Het bleek niet mogelijk de instroom- en uitstroombestanden in TULP-SI te koppelen voor het eerste halfjaar 1997. Een dergelijke koppeling is nodig om de overgangpercentages te kunnen berekenen.

Verondersteld mag worden dat deze overgangpercentages een zekere mate van stabiliteit hebben. Dit neemt niet weg dat het toepassen van gegevens uit 1995 tot afwijkingen zal leiden op inrichtingsniveau. Met de uitkomsten op inrichtingsniveau moet dus voorzichtig worden omgegaan.

Tabel 17. berekende overgangpercentages

	HvB-p	HvB-s	AI	ZI	GGL	GGK	HOI	POI/DD	Vrij
HvB-p			1%	1%	11%	6%	5%	3%	73%
HvB-s	1%		1%			1%			97%
AI	8%				8%	18%	2%		64%
ZI	5%					1%		5%	89%
GGL	14%		1%	1%		2%	9%	7%	66%
GGK	1%				6%		1%		92%
HOI	7%				2%			37%	54%
POI/DD	7%		1%			1%			91%

CAPACITEITSGEGEVENS

De gemiddelde bruikbare capaciteit voor de verschillende deelsystemen voor de mannen zag er als volgt uit:

tabel 18. bruikbare capaciteit eerste helft 1997

HvB	AI	ZI	GGL	GGK	HOI	POI/DD
5.940	713	676	1.719	525	461	389

In de huizen van bewaring waren gemiddeld 170 TBS-passanten en 7 strafrechtelijk minderjarigen aanwezig geweest. Deze personen hebben HvB capaciteit gebruikt terwijl zij niet opgesloten zitten als preventieve. Daarom dient de bruikbare HvB-capaciteit met 177 cellen te worden verlaagd. Hiernaast zijn er gemiddeld 200 cellen gebruikt voor de detentie van subsidiair gehechten.

Er zijn ten slotte naar schatting ongeveer 50 cellen in de zelfmeld-inrichtingen gebruikt voor detentiefasering. Daarom worden deze cellen dan ook tot de HOI-capaciteit gerekend. De bij de bepaling van de celcapaciteitsbehoefte gebruikte capaciteit is met deze correcties gelijk aan:

tabel 19. bruikbare capaciteit, na correctie

HvB-p	HvB-s	AI	ZI	GGL	GGK	HOI	POI/DD
5.563	200	713	626	1.719	525	511	389

3.3. BEPALING VRAAG NAAR CELLEN VOOR MANNEN EERSTE HELFT 1997

BEPALING CELCAPACITEITSBEHOEFTE

Zoals gezegd is de vraag naar het gewenste aantal cellen afhankelijk van de geëiste performance van het systeem voor de detentie van mannelijke gedetineerden. Daaronder wordt verstaan *het minimaal aantal cellen, gespecificeerd naar de verschillende deelsystemen, dat benodigd is om aan een vooraf bepaalde performance van het systeem te voldoen.*

Bij het bepalen van de capaciteitsbehoefte voor 1997 wordt allereerst een aantal 'harde' performance-eisen gesteld met betrekking tot de structureel benodigde instroom van arrestanten en zelfmelders. Aan onderstaande eisen dient altijd te worden voldaan:

- de werkvoorraad te arresteren personen blijft gelijk;
- de voorraad op te roepen veroordeelden met een lopend vonnis blijft gelijk.

Vervolgens is de celcapaciteitsbehoefte afhankelijk van zogenaamde gewenste performance-maatstaven. In dit rapport wordt slechts onderscheid gemaakt tussen twee maatstaven namelijk:

- het heenzendpercentage bij de huizen van bewaring en
- het totale aantal gedetineerden dat in de deelsystemen wacht op overplaatsing.

De belangrijkste performance-maatstaf is de heenzendpercentage bij de huizen van bewaring. Het aantal wachtenden op overplaatsing zal echter wel worden meegenomen bij het bepalen van de behoefte. Het komt namelijk voor dat een verschuiving van een aantal cellen bijvoorbeeld van huizen van bewaring naar gevangenis voor lang gestraften resulteert in een zeer kleine stijging van het aantal heenzendingen en tegelijkertijd in een zeer grote daling van het totale aantal wachtenden op overplaatsing.

Dit laatste wordt geïllustreerd aan de hand van het volgende voorbeeld. In 1995 was bij een capaciteit van 4.910 cellen in de huizen van bewaring en 1.217 cellen in de gevangenis voor lang gestraften, sprake van een heenzendpercentage van 16 % bij de huizen van bewaring en een totaal aantal van 532 wachtenden op overplaatsing. Wanneer nu de capaciteit van de gevangenis met 400 cellen zou worden verhoogd en de capaciteit van de huizen van bewaring met 400 wordt verlaagd⁸ stijgt het heenzendpercentage zeer licht tot 16,1 % (wat neerkomt op ongeveer veertig extra heenzendingen op jaarbasis), terwijl het totale aantal wachtenden op overplaatsing daalt met meer dan 400 tot 128.

De celcapaciteitsbehoefte is met behulp van CelNet bepaald op basis van verschillende eisen. Bekeken is hoeveel plaatsen het systeem berekent wanneer de kans op heenzendingen kleiner moet zijn dan resp. 0,1%, 1%, 5% en 10%. Tegen de achtergrond van ruim 13.000 in te sluiten

⁸ De capaciteit van de huizen van bewaring wordt eigenlijk slechts verlaagd met 350 cellen, omdat de capaciteit van de arrestanten-inrichtingen en de zelfmeld-inrichtingen is verlaagd met respectievelijk 49 cellen en 1 cel. De reden hiervan is dat in deze inrichtingen ook extra capaciteit vrijkomt doordat ook hier sprake is van minder wachtenden op overplaatsing en de instroom van buiten gelijk moet blijven omdat anders geen correcte vergelijking kan worden gemaakt.

preventieven spreken wij dan over een aantal heenzendingen dat op jaarbasis lager moet zijn dan resp. 13, 130, 650 en 1300 heenzendingen. Daarnaast zijn er eisen te stellen aan het aantal op overplaatsing wachtenden en aan de hoogte van de bezettingsgraad. Voor de meest strenge performance voor het systeem met een heenzendpercentage van 1% zijn de uitkomsten in onderstaand overzicht weergegeven.

tabel 20. uitkomsten celbehoefte eerste helft 1997 gewenste performance 0.1% heenzendingen is acceptabel

	Benodigde capaciteit	Bezetting (%)	Aantal wachtenden	Heenzendingen %
HvB-p	6.950	97,9	67	0,1
HvB-s	200	97,8		
AI	1050	98,2	23	
ZI	500	98,3	5	
GGL	1.930	97,6	13	
GGK	420	98,1		
HOI	415	98,5	14	
POI/DD	290	98,3		
Totaal	11.755			

Bij een gemiddelde bezettingsgraad van ca. 98% wijzen de uitkomsten van CELNET op de wenselijkheid van 11.755 cellen. Dat is ruim 300 plaatsen meer dan volgens de traditionele berekeningswijze als behoefte werd vastgesteld. Voor alleen de mannen bleken 11.455 plaatsen nodig in de eerste helft van 1997.

Bij een wat minder strenge eis, te weten niet meer dan 1% heenzendingen, kan met minder plaatsen worden volstaan. De berekeningen wijzen uit dat 11.590 plaatsen nodig zijn. Dat is nog steeds iets meer dan de 11.455 waarmee wij op de traditionele wijze de vraag naar plaatsen voor mannen hebben vastgelegd.

tabel 21. uitkomsten celbehoefte eerste helft 1997 gewenste performance 1% heenzendingen is acceptabel

	Benodigde capaciteit	Bezetting (%)	Aantal wachtenden	heenzendingen %
HvB-p	6810	99.1	67	1
HvB-s	200	97,8		
AI	1050	98,2	23	
ZI	500	98,3	5	
GGL	1.905	97,9	13	
GGK	420	98,1	1	
HOI	415	98,4	14	
POI/DD	290	98,3		
Totaal	11.590			

Verlaagt men de eis voor wat betreft het aantal heen te zenden personen tot ten hoogste 5%, dan komt CELNET bijna 350-plaatsen lager uit. In dat geval zou met 11.245 plaatsen kunnen worden volstaan. De bezettingsgraad van de huizen van bewaring loopt daarbij wel

op. Bij ca. 650 heenzzendingen per jaar zullen de huizen van bewaring voor 99.1% bezet zijn.

tabel 22. uitkomsten celbehoefte eerste helft 1997 gewenste performance 5% heenzzendingen is acceptabel

	Benodigde capaciteit	Bezetting (%)	Aantal wachtenden	Heenzendingen %
HvB-p	6.500	99,7	45	5
HvB-s	200	97,8		
AI	1050	98,0	17	
ZI	500	98,2	4	
GGL	1.870	97,2	9	
GGK	420	97,8		
HOI	290	97,9	10	
POI/DD	389	97,9		
Totaal	11.245			

Bij een nog weer verdere verlaging van de eis, daalt het aantal benodigde plaatsen ook weer verder. Bij 10% heenzzendingen zouden 10.775 plaatsen benodigd zijn. De bezettingsgraad van de huizen van bewaring loopt hierbij nog weer wat verder op. Gemiddeld zijn de huizen van bewaring bij een zo groot aantal heenzzendingen voor 99.8% bezet.

tabel 23. uitkomsten celbehoefte eerste helft 1997 gewenste performance 10% heenzzendingen is acceptabel

	Benodigde capaciteit	Bezetting (%)	Aantal wachtenden	Heenzendingen %
HvB-p	6.140	99,8	35	10
HvB-s	200	97,8		
AI	1050	98,0	14	
ZI	50	98,2	2	
GGL	1.760	98,1	4	
GGK	420	97,3	1	
HOI	415	96,6	7	
POI/DD	290	97,2		
Totaal	10.775			

De vraag die beantwoord dient te worden is in hoeverre deze uitkomsten realistisch zijn: beschrijven ze de werkelijkheid? Uit het overzicht van de SAC's over het eerste halfjaar blijkt, dat er gemiddeld zo'n 365 personen in het huis van bewaring verbleven, die er eigenlijk niet meer hadden moeten zitten. Deze personen wachtten op een plaats in een vervolginrichting (groot gedeelte op een plaats voor langgestraften). Ze werden in CelNet kennelijk herkend, want de capaciteit van de inrichtingen voor langgestraften moest worden opgehoogd. De capaciteit van de langgestraften is verhoogd tot 2050 plaatsen; een stijging van ruim 330 plaatsen ten opzichte van de gemiddelde bruikbare capaciteit. Het bleek bij het runnen dat uitbreiding in de langgestraftencapaciteit niet alleen een gunstig

effect heeft op het aantal wachtenden in hvb's, maar uiteraard ook op het percentage heenzendingen van preventief gehechten.

VREEMDELINGEN

Met de in het vorige hoofdstuk genoemde gegevens geeft CelNet onderstaande uitkomsten: Voor de mannen zijn 860 plaatsen nodig. In die situatie zal een bezettingsgraad worden gerealiseerd van 95,9%, terwijl er in de loop van het jaar 10 vreemdelingen niet zullen kunnen worden opgenomen vanwege plaatsgebrek (1,1%). In de traditionele berekeningswijze kwamen wij uit op 893 plaatsen voor vreemdelingen. De uitkomsten van CELNET wijzen uit dat met iets minder plaatsen zou kunnen worden volstaan.

Voor de vrouwen zijn 108 plaatsen nodig. In die situatie zullen ook in de loop van een jaar ca. 10 vrouwen wegens plaatsgebrek moeten worden heengezonden, terwijl de bezettingsgraad (90,1%) toch enige ruimte doet vermoeden. In de traditionele berekeningswijze kwamen wij uit op 104 plaatsen. Geconcludeerd kan worden dat de traditionele werkwijze het aantal benodigde plaatsen voor mannen enigermate overschat, terwijl het aantal plaatsen voor vrouwen enigermate wordt onderschat.

tabel 24. vreemdelingen

	Benodigde capaciteit	Heenzendpercentage	Bezettingsgraad
Vreemdelingen man	860	1,1%	95,9 %
Vreemdelingen vrouw	108	4,1%	90,1 %

4. SAMENVATTING EN CONCLUSIES

Het bepalen van de behoefte van cellen in het penitentiaire systeem is een lastig probleem. Doordat te detineren personen op onregelmatige tijden ingesloten moeten worden en niet precies na een vast staand aantal dagen het systeem verlaten, is het bepalen van het aantal cellen op basis van het produkt van het gemiddelde aanbod en de gemiddelde straftijd niet voldoende. Er moet rekening gehouden worden met onzekerheid. Daarnaast doorlopen gedetineerden een bepaalde route door het systeem. Sommigen worden van een huis van bewaring overgeplaatst naar een gevangenis voor lang gestraften. Vervolgens gaan ze via een half open inrichting en een penitentiaire open inrichting weer terug naar de vrije maatschappij. Naast deze route zijn er nog vele andere denkbaar.

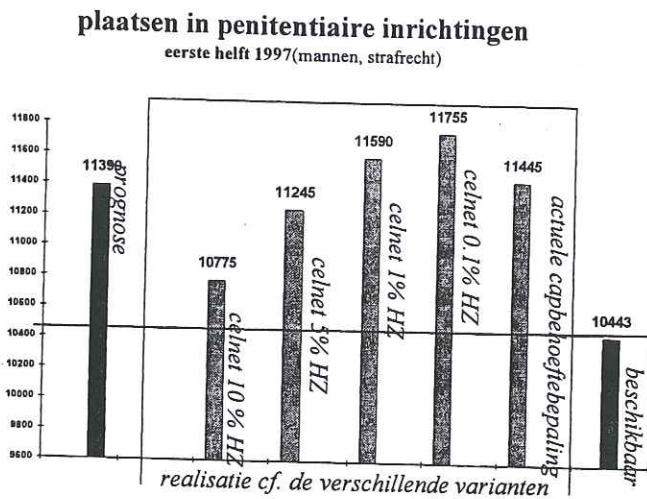
Wanneer er plaatsgebrek ontstaat in een van de inrichtingen kan dit ook gevolgen hebben voor andere inrichtingen. Hoe precies deze invloed doorberekend moet worden is zonder geavanceerde programmatuur niet goed mogelijk. Met het computerprogramma CelNet kan van deze invloed wel een beeld worden gekregen.

In dit rapport is met Celnet gewerkt, maar de gegevens waarmee het programma werden gevoed zijn, zeker op type inrichtingsniveau, nog niet voldoende betrouwbaar om de traditionele wijze van berekenen te verlaten en over te stappen op dit nieuwe systeem. Dat uitkomsten werden verkregen die redelijk goed te plaatsen zijn is bemoedigend te noemen. De traditionele wijze van het vaststellen van de vraag naar cellen leverde voor de eerste helft van 1997 in totaal 11.455 plaatsen op voor alleen de mannen in het strafrechtelijke circuit.

Bezien we de uitkomsten van Celnet voor dezelfde doelgroep dan kunnen we concluderen dat een dergelijke hoeveelheid plaatsen ertoe zal leiden dat in ca. 3% van de 13.000 aangeboden preventieven een heen-zending wegens plaatsgebrek onvermijdelijk zal zijn. Zou dit aantal niet acceptabel zijn, dan zal het aantal plaatsen in met name de huizen van bewaring moeten worden opgehoogd.

traditionele berekeningswijze versus CELNET

Grafiek 2. plaatsen in penitentiaire inrichtingen



Realisatie versus prognose

Voor ultimo 1997 was (zie "In juiste verhouding") een (bruto) behoefte voorspeld van 14.058 plaatsen in het gevangeniswezen: 12.485 voor de strafrechtelijke sector en 1573 voor de vreemdelingenbewaring. In de huidige rapportage is de stand opgemaakt voor de eerste helft van 1997. Men zou voor dat tijdvak een behoefte kunnen verwachten van (ook toen) 1573 plaatsen voor vreemdelingenbewaring en 11.962 voor de strafrechtelijke sector⁹. Voor wat betreft de vreemdelingen zijn de prognose overschattingen gebleken. Er was in de eerste helft van 1997 behoefte aan 997 plaatsen voor vreemdelingen.

Voor wat betreft de strafrechtelijke sector zijn er ongeveer evenveel plaatsen nodig gebleken als was geprognosticeerd. Waar voorzien was dat 11962 plaatsen nodig zouden zijn bleek de nacalculatie te komen op 12050 plaatsen. Daarmee is niet gezegd dat ook op onderdelen de prognoses exact zijn bewaarheid. Met name bestaat onduidelijkheid op het gebied van de snelrechtcellen. Afgaande op hetgeen is beschreven in de voortgangsrapportage over het grote steden-beleid kan worden geconcludeerd dat vooralsnog in alleen Amsterdam expliciet de doelstelling van extra 1000 snelrechtzaken in 1997 gerealiseerd lijkt te gaan worden. In Rotterdam, Den Haag en Utrecht is dat niet het geval. Daarbij mag echter niet over het hoofd worden gezien dat met name in deze steden het aantal preventief te hechten personen het afgelopen jaar zeer sterk is toegenomen. Dit kan betekenen dat de behoefte aan snelrechtcellen zich in de praktijk op een andere wijze heeft geuit.

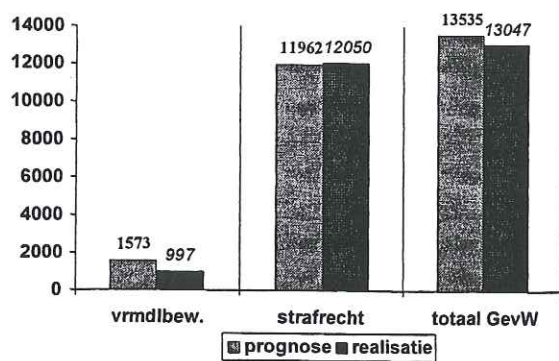
⁹ 14058 te verminderen met resp 1573 plaatsen voor vreemdelingen, 219 plaatsen accres (helft accres van 428) alsmede 309 plaatsen tbv snelrecht (helft grote stedenbeleid 618) leidt tot een prognose voor medio 1997 van 11962 plaatsen.

Er stonden in de eerste helft van 1997 gemiddeld 11.755 plaatsen ter beschikking (gemiddeld bruikbare capaciteit). Daarvan waren er 10401 beschikbaar voor mannen, 454 voor vrouwen en 900 voor vreemdelingen.

Voor de vrouwen waren 709 plaatsen nodig, waarvan 104 ten behoeve van de vreemdelingenbewaring van vrouwen. Voor de mannen waren er 11445 plaatsen nodig in het kader van het strafrecht en 893 ten behoeve van vreemdelingenbewaring. Voor de vreemdelingenbewaring van mannen en vrouwen waren er dus 997 plaatsen nodig.

Grafiek 3. prognose versus realisatie pen. cap.

**De vraag naar plaatsen in penitentiaire
prognose voor medio 1997 versus realisatie**



JV/AvG24/2/98

Vraag en aanbod in de sector Terbeschikkingstelling

Feitelijke behoefte en beschikbare capaciteit 1e helft 1997
Toekomstscenario's t/m 2002

Dienst Justitiële Inrichtingen
Directie Beleidszaken
Afdeling Beleidsinformatie
Februari 1998

Inhoudsopgave	pag.
1 Inleiding	3
2 De vraag naar plaatsen in de sector tbs over de eerste helft van 1997	4
2.1 Behoeftte aan plaatsen volgens drie scenario's	4
2.2 Feitelijk opgenomen versus veronderstellingen m.b.t. opnames	6
2.3 Ontwikkeling opleggingen versus beëindigingen	9
3. Toetsing prognoses	11
3.1 Prognoses versus gerealiseerde behoefte	11
3.2 toetsing vraag 1e halfjaar '97 vs behoefte op middellange termijn	12
4. Toekomstscenario's t/m 2002	15
4.1 Aanleiding tot de herijking behoeftebepaling op middellange termijn	15
4.2 Methodiek voormalige behoeftebepalingen	17
4.3 Huidig simulatiemodel	19
4.4 Simulaties	22
4.4.1 Simulatie 1	22
4.4.2 Simulatie 2	30
4.4.3 Simulatie 3	33
5. Confrontatie vraag en aanbod	36
5.1 Prognoses versus capaciteit	36
5.2 Ombuiging behoefte TBS	36
6. Samenvatting	38
Bijlagen:	
I. Begrippenkader	
II. Totaaloverzicht simulaties	

1 Inleiding

De Dienst Justitiële Inrichtingen van het Ministerie van Justitie is verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende straffen en maatregelen in penitentiaire inrichtingen, justitiële jeugdinrichtingen en TBS-inrichtingen. In de laatstgenoemde sector kan onderscheid worden gemaakt tussen justitiële en niet justitiële inrichtingen. De justitiële inrichtingen zijn te verdelen in drie rijksinrichtingen en vier particuliere inrichtingen. Ook in niet justitiële inrichtingen worden TBS-gestelden (intramuraal) verpleegd. Deze (drie) inrichtingen vallen echter niet rechtstreeks onder Justitie.

De TBS-capaciteit staat nog steeds in toenemende mate onder druk. Deze druk uit zich onder meer door een toenemend aantal in huizen van bewaring verblijvende TBS-passanten. In '96 bereikte de Nationale Ombudsman verschillende klachten van voornoemde passanten¹ over het lange wachten op een plaats in een kliniek. Dit heeft geleid tot een onderzoek van de Nationale Ombudsman (N.o.). De bevindingen en de aanbevelingen van de aangezochte deskundigen van de N.o. hebben geleid tot een nieuw simulatiemodel.

Voornoemde problematiek hangt nauw samen met de ontwikkeling van het aantal opleggingen TBS met verpleging (ingegeven door de ontwikkeling van het aantal plegers van ernstige gewelds-, seksuele- en levensdelicten) en het aantal beëindigingen TBS. De vraag is hoe bepaald kan worden hoe 'groot' nu het tekort nu werkelijk is, in het verleden was en in de toekomst zal zijn.

Onderstaand wordt allereerst ingegaan op de vraag naar TBS-capaciteit over de eerste helft van 1997. Daarnaast wordt uitgebreid aandacht besteed aan de toetsing van eerdere prognoses zoals die zijn beschreven in 'Voorzieningenbeleid delinquentenzorg en jeugdinrichtingen 1990-1994' en Voorzieningenbeleid delinquentenzorg en jeugdinrichtingen 1994-1998' (verschenen in resp. 1989 en 1993).

Verder wordt -n.a.v. de N.o.- ingegaan op de oude en nieuwe methodiek van behoeftebepaling. Het rapport wordt afgesloten met een confrontatie tussen vraag en aanbod inzake de tbs-capaciteit en de mogelijkheden tot ombuiging om daarmee het verschil tussen vraag en aanbod te verkleinen.

¹ Het gaat hierbij om de feitelijke situatie waarin TBS-gestelden na aanvang van de termijn van ter beschikkingstelling niet opgenomen kunnen worden in het M.I. dan wel in een behandelkliniek voor verpleging van TBS-gestelden als gevolg van capaciteitsproblemen bij voornoemde klinieken.

2 De vraag naar plaatsen in de sector tbs over de eerste helft van 1997

2.1 *Behoeftte aan plaatsen volgens drie scenario's*

De behoefte aan plaatsen over de eerste helft van '97 wordt in het navolgende gekoppeld aan 3 scenario's. Het betreft hiermee een voortzetting van de berekeningen uit het rapport *Voorzieningenbeleid Delinquentenzorg & Jeugdinstellingen 1994 - 1998* (rapport Rook, juli '93) en de navolgende periodieke rapportages.

Het rapport Rook baseerde zich voor de sector TBS op berekeningen over gegevens uit het voorjaar '93. De rapportage uit het najaar '94 had als meetpunt 1 juni 1994. De rapportage over de tweede helft van 1994 betrof een rapportage in het kader van de claimnotitie (stand van zaken ultimo '94) en is niet in rapportagevorm uitgebracht. De rapportage over het eerste halfjaar van '95 is in augustus '95 verschenen, de rapportage over het tweede halfjaar van '95 is -als onderdeel van het rapport 'Vraag en aanbod in de sector TBS'- in februari '96 uitgebracht. In december '96 is een rapportage over de eerste helft van '96 verschenen, terwijl in februari '97 een rapportage over de tweede helft van '96 is uitgebracht.

Evenals in de voorgaande rapportage is rekening gehouden met het 'meetmoment' van de (adm.) bezetting. Vooruitlopend op een procedurewijziging van de maandstaat wordt de eerste dag van de nieuwe maand gelijk gesteld met de laatste dag van de vorige maand. Hiermee wordt verwarring over de capaciteitsgegevens en de in- en uitstroomgegevens voorkomen, daarnaast geven de capaciteitsgegevens door voornoemde verschuiving een actueler beeld.

Elk scenario vertrekt vanuit verschillende veronderstellingen c.q. hypothesen over de grootte van drie groepen delinquenten die opgenomen worden in een (justitiële) TBS-inrichting:

- a) TBS-passanten in een penitentiaire inrichting;
- b) Ingeslotenen in een penitentiaire inrichting bij wie de TBS-termijn (nog) niet loopt ('straf + TBS');
- c) Geestelijk gestoorde gedetineerden in een penitentiaire inrichting onder de louter tot onvoorwaardelijke gevangenis straf veroordeelden ('art 120 GM sec').

Naast de oorspronkelijke berekeningen volgens het scenario Maximaal Prospectief Beleid zijn twee extra berekeningen uitgevoerd: het scenario Middenweg en het scenario Minimaal Prospectief Beleid.

Behoefte aan plaatsen:

Tabel 1. drie scenario's; TBS-capaciteitsbehoefte en tekorten over de 1e helft van 1997

	scenario I (Maximaal Prospectief Beleid)	scenario II (Middenweg)	scenario III (Minimaal Prospectief Beleid)
<i>feitelijk opgenomen:</i>			
A. gemiddeld aantal te verplegen pp. wier TBS loopt, <u>excl. passanten</u>	738	738	738
B. gem. aantal opgenomen art. 120-ers GM sec	14	14	14
C. gem. aantal overige pp. opgenomen in een justitiële TBS-inr.	3	3	3
<i>veronderstellingen m.b.t. opnames:</i>			
D. aantal op te nemen TBS-passanten	172	$(172 - 45) = 127$	$(172 - 86) = 86$
E. aantal op te nemen 'straf + TBS'	$(0.312) * (119) = 37$	$(0.5) * (37) = 19$	$(0.5) * (38) = 19$
F. aantal op te nemen art. 120-ers GM sec	$(61 - 14) = 47$	$(45 - 14) = 31$	$(45 - 14) = 31$
G. TOTAAL BEHOEFTE TBS-CAPACITEIT (incl. -capmarge.)	1021	941	900
H. CAPACITEIT(gem.)	763	763	763
I. TEKORT capaciteit(gem.)	258	178	137

2.2 Feitelijk opgenomen versus veronderstellingen m.b.t. opnames

De regels uit voorgaande tabel worden onderstaand toegelicht.

Opmerkingen bij de regels A t/m I uit tabel 1:

A) Het getal '738' in elk scenario is als volgt opgebouwd:

Tabel 2. gemiddeld aantal personen met lopende TBS en intramuraal verpleegd naar verblijfssituatie

(januari '97 - juni '97). Het betreft hiermee een rapportage over de eerste helft van 1997.

	gem. aantal	
Justitiële TBS-inrichtingen	614	} 738 }
Hoeve Boschoord	37	
FPK-De Grote Beek(ggze)	72	
FPK-Assen	10	
Overige GGZ-inrichtingen	5	
Penitentiaire inrichtingen	172 (= aantal TBS-passanten)	
	910	

Bron: Maandstaat TBS

- B) Het aantal opgenomen louter gestrafte (art. 120-ers GM sec) bedroeg volgens de Maandstaat TBS (tabel 4) gemiddeld 14 (januari '97 - juni '97).²
- C) Het aantal opgenomen delinquenten zonder een TBS of een gevangenisstraf bedroeg volgens de Maandstaat TBS (laatste twee kolommen tabel 4) gemiddeld 3 (januari '97 - juni '97).
- D) Het feitelijk aantal aanwezige TBS-passanten bedroeg gemiddeld 172 (zie voorgaande tabel 2).

² Er dient bij de gedetineerde sprake te zijn van psychosociale problematiek in samenhang met een persoonlijkheidsstoornis. Instemming van de betrokkene is niet nodig, er staat wel beroep open. De directeur van de inrichting waar de gedetineerde verblijft doet een verzoek tot plaatsing aan de adviescommissie Geestelijk Gestoorde Gedetineerden (met tussenkomst van de penitentiaire consulent en vervolgens het PSC). Bij de indicatiestelling speelt de betrokken districtspsychiater een centrale rol. Het verblijf duurt meestal tot het einde van de detentie.

In scenario Maximaal wordt ervan uitgegaan dat de administratie alle feitelijk aanwezige TBS-passanten dient op te nemen. Het aantal op te nemen passanten-TBS komt dan ook op 172.

In het scenario Middenweg wordt uitgegaan van het handhaven van de eerder bepaalde 'ijzeren voorraad' van maximaal 45 passanten op elk moment. De behoefte bedraagt derhalve 172 minus 45 is 127 passanten.

In het concept 'meerjarenbeleidskader DJI; een richtingswijze voor de komende jaren' wordt voor het onderdeel passanten-TBS gesteld, dat 'men moet leven' met maximaal 75 passanten-TBS op elk moment. In het 'definitieve' beleidskader DJI van september '96 wordt echter gesteld 'in de loop van 1997 moet deze wachttijd tot de helft worden teruggebracht'.

Anders dan in de voorgaande versie wordt nu gesproken van wachttijden in plaats van aantallen. Omdat de gemiddelde duur verwant is met het aantal is gekozen voor de volgende interpretatie: halvering van het aantal passanten-TBS. Het gemiddeld aantal passanten over het tweede halfjaar van '96 bedroeg 172. Men dient derhalve 'te leven met circa 86 passanten' op elk peilmoment. Op basis hiervan bedraagt de behoefte voor het scenario Minimaal prospectief beleid 172 minus 86 is 86.

Als gevolg van de invoering van de nieuwe wet TBS zal in de rapportage over de tweede helft van '97 tevens rekening moeten worden gehouden met de zogenaamde Fokkens wachtenden; het betreft hier pre-passanten (met een vonnis opgelegd voor 1 oktober '97) die tussen de 1/3 en 2/3 van de bruto straf zitten. Zie hiervoor tevens de bijlage.

- E) Het feitelijk aantal personen waarvan de TBS-termijn (nog) niet loopt en verblijft in een penitentiaire inrichting ('straf + TBS') bedroeg volgens de Maandstaat TBS (tabel 1) gemiddeld 119 (januari '97 - juni '97).

In het scenario Maximaal prospectief beleid wordt ervan uitgegaan dat een deel van de in de toekomst op te nemen personen met 'straf + TBS', namelijk 0,312 van hen (zie jaarcijfers TBS 1990-1994), na aftrek van de preventieve hechtenis, een strafrestand heeft van enkele maanden, en dus zo snel mogelijk moet worden opgenomen in een TBS-inrichting.

In de scenario's Middenweg en Minimaal prospectief beleid wordt ervan uitgegaan dat de administratie de helft van het aantal zoals genoemd in het scenario Maximaal in een TBS-inrichting opgenomen kunnen worden.

- F) Het getal '14' is afkomstig uit regel B.

In scenario Maximaal prospectief beleid wordt als basis genomen het in het rapport 'Psychisch gestoorde gedetineerden' (dec.'94) genoemde percentage van 2,9%. Dit percentage heeft betrekking op het aantal personen die hulp behoeven op landelijk niveau. Volgens de in 1996 gemaakte prognoses door Beleidsinformatie werd er medio '97 een behoefte van 2089 plaatsen verwacht voor langgestraften.

Immers, alleen personen met nog een redelijke duur te gaan (strafrestant van ten minste 2 jaar) komen voornamelijk in aanmerking voor een mogelijke procedure om via de commissie GGG te worden opgenomen; deze bevinden zich voornamelijk in de gesloten gevangenis voor langgestraften. Opgemerkt dient te worden dat er thans een werkgroep bezig is om de procedure GGG te herzien.

Het aantal op te nemen personen zou op basis van voornoemd aantal en percentage 61 personen bedragen. Gecorrigeerd met het aantal opgenomen personen van 14 bedraagt de behoefte 61 minus 14 is 47.

Gerealiseerd moet worden dat het aantal voorstellen tot overplaatsing in het kader van art 120 GM al enkele jaren vrij laag is. Het gegeven van de beperkte capaciteit van het TBS-veld versus het grote aanbod van passanten-TBS is een van de oorzaken.

Echter, ook de toegenomen toegankelijkheid van de voorzieningen in het veld van de GGz voor tot gevangenisstraf veroordeelden met een persoonlijke stoornis remt het aanbod van voorstellen tot toepassing van art. 120 GM af.

Om een volledig beeld te krijgen van de daadwerkelijke potentiële omvang van de art 120 GM sec. dient deze populatie uitgebreid te worden onderzocht. Voorstel is dan ook om het (lopende) onderzoek van VWS naar de zorgbehoefte binnen het Gevangeniswezen uit te breiden met specifieke aandacht voor de omvang naar voornoemde populatie.

Voor het Middenwegscenario en minimaal prospectief beleid is gekozen voor 2,9% van de populatie langgestraften zoals die in de eerste helft van '97 aanwezig was: ruim 1545 (volw.) personen. De behoefte komt daarmee -gecorrigeerd met de eerder genoemde 14 reeds bezette plaatsen- op **45 -14 = 31 plaatsen**.

- G) De totale behoefte aan TBS-capaciteit is berekend inclusief *een capaciteitsmarge van 1% (van de netto behoefte)*. Deze marge is nodig om fluctuaties in het aanbod op te kunnen vangen (behoefte is groter dan aanbod maal gemiddelde verblijfsduur). De behoefte volgens scenario I (maximaal prospectief beleid) bedraagt 1021 plaatsen, volgens scenario II (middenweg) 941 plaatsen en scenario III (minimaal prospectief beleid) 900 plaatsen.

Over de *tweede helft* van 1996 bedroeg de behoefte respectievelijk: 982, **900** en 851 plaatsen. Over de *eerste helft* van 1996 bedroeg de behoefte respectievelijk: 940, **865** en 811 plaatsen.

- H) De (bruikbare) TBS-capaciteit in de TBS-inrichtingen bedroeg gemiddeld over de eerste helft van '97: **763 plaatsen** (tabel 3, Maandstaat TBS). Juni '97 kent een (bruikbare) capaciteit van 783 plaatsen, december '96 een (bruikbare) capaciteit van 728 plaatsen. De (bruikbare) capaciteit is derhalve in een halfjaar toegenomen met 55 plaatsen.
- I) In elk scenario wordt over de eerste helft van '97 een actueel tekort aan capaciteit

geconstateerd van respectievelijk 258, 178 en 137 plaatsen.

Als gevolg van de voortdurende (bruikbare) capaciteitsuitbreiding is voor het eerst niet langer sprake van een toename van het tekort, maar van een aanzienlijke reductie van het tekort. Bedroeg het tekort over de tweede helft van '96 nog 216 plaatsen (middenweg), thans is dit tekort afgenomen naar 178 plaatsen.

2.3 Ontwikkeling opleggingen versus beëindigingen

De behoefte aan TBS-plaatsen hangt nauw samen met de ontwikkeling van het aantal opleggingen TBS met verpleging en het aantal beëindigingen TBS. Onderstaand wordt de ontwikkeling van het aantal opleggingen zowel cijfermatig als grafisch weergegeven.

Wanneer we het aantal opleggingen van de TBS-maatregel bekijken over de periode '80-'90, dan blijkt er sprake te zijn van een vrij stabiele situatie:

Tabel 3. opleggingen en beëindigingen tbs-maatregel met bevel tot verpleging 1980-1996

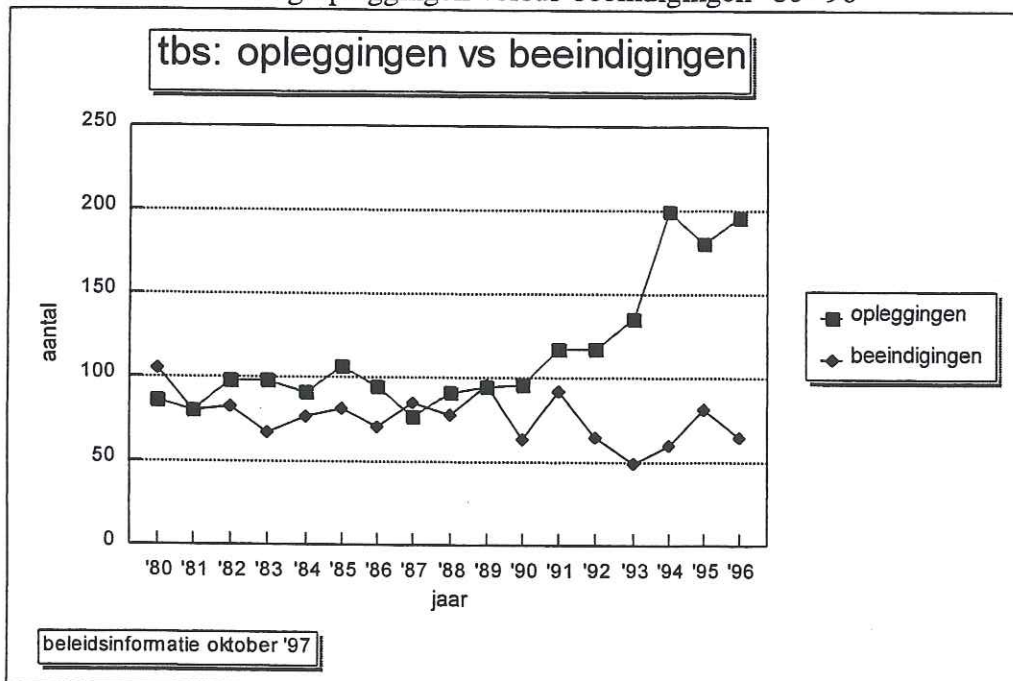
<i>Jaar</i>	<i>Opleggingen</i>	<i>Beëindigingen</i>
1980	85	105
1981	79	79
1982	97	82
1983	97	66
1984	90	76
1985	106	81
1986	94	70
1987	76	84
1988	90	77
1989	94	95
1990	95	63
1991	117	91
1992	117	64
1993	134	49
1994	199	59
1995	180	81
1996	196	64

Het aantal opleggingen over voornoemde periode ('80-'90) bedraagt gemiddeld ongeveer 90 per jaar. Het aantal beëindigingen komt op ongeveer 80 per jaar.

Het gemiddeld aantal opleggingen over de periode 1991 t/m 1996 is daarentegen onverwacht gestegen van circa 90 tot circa 155 per jaar, het aantal beëindigingen per jaar is enigermate gedaald van gemiddeld ongeveer 80 over de periode 1980-1990 tot circa 70 over de periode 1991-1996.

Er is een discrepantie ontstaan tussen het aantal opgelegde en beëindigde maatregelen en deze discrepantie is gaandeweg groter geworden (meer opleggingen vs minder beëindigingen). Dit impliceert ook een langer wordende verblijfsduur. Onderstaand wordt de verhouding tussen opleggingen en beëindigingen grafisch weergegeven.

Grafiek 1. verhouding opleggingen versus beëindigingen '80-'96



Voorgaand is reeds aangegeven dat de behoefte aan TBS-plaatsen grotendeels wordt ingegeven door de (cumulatieve) ontwikkeling in het aantal opleggingen en beëindigingen. Daarnaast spelen ook andere factoren mee: het aantal opnames van personen volgens art. 120 GM sec., opname van jeugdigen aan wie een maatregel in een inrichting voor jeugdigen is opgelegd (art. 77h jo 77s Sr).

Verder spelen verschillende veronderstellingen en randvoorwaarden als gevolg van vastgelegd beleid een rol in de 'hoogte' van de behoefte. Hierbij kan worden gedacht aan de vraag: 'wat is nu beleidsmatig een acceptabel aantal passanten?'. In de simulaties op grond van het nieuwe model wordt hier uitgebreid aandacht aan besteed.

3. Toetsing prognoses

3.1 Prognoses versus gerealiseerde behoefte

Onderstaand wordt ingegaan op de geprognosticeerde vraag naar TBS-capaciteit en de vraag die zich feitelijk heeft voorgedaan. Ook wordt nagegaan hoeveel capaciteit (het aanbod) op dat moment feitelijk ter beschikking stond.

Tabel 4. toetsing TBS-prognoses, aangevuld met de (ultimo) capaciteit van de sector TBS

Jaar	(Prognose) Voorzieningen beleid D&J 1990-1994	(Prognose) Voorzieningen beleid D&J 1994-1998	prognose februari '96 excl. ggz doorstr.	gerealiseerde behoefte TBS	inrichtings-capaciteit sector TBS (bruikbare cap.)
1988	548			548	464
1989	564			559	470
1990	580			573	489
1991	596			581	528
1992	612			598	551
1993	628			636	578
1994	644	652		769	627
1995		679		829	650
1996		706	880**	883	728
1997		733	953		852*
1998		760	1012		997
1999			1053		1020
2000		760	1090		1069

* De ultimo jaarstanden na 1996 betreft een inschatting van de bruikbare capaciteit; de bouwkundige capaciteit ligt hoger (o.a. '97: 923, '98: 1031). Zie hiervoor ook pag. 22.

** '96 e.v. zijn gemiddelden, de ult. standen bedragen resp.: 897, 971, 1025, 1062, 1099. Nadrukkelijk moet worden opgemerkt dat bovenstaande cijfers gaan over bruikbare capaciteit en bouwkundige capaciteit. Dit kan afwijken van hetgeen in de begroting is opgenomen.

Wanneer de in het rapport 'Voorzieningenbeleid 1990-1994' voor ultimo 1994 geprognosticeerde vraag naar TBS capaciteit (644) wordt vergeleken met de vraag die zich feitelijk heeft voorgedaan (769 plaatsen) dan kan worden geconcludeerd dat de groei veel sterker was dan mocht worden aangenomen op grond van het voornoemde rapport.

Dit geldt ook nog voor de prognose uit het rapport 'Voorzieningenbeleid delinquentenzorg en jeugdinrichtingen 1994-1998', waarbij informatie over de TBS-sector van 1989 t/m 1992 is gebruikt en die voor ultimo '94 uitkwam op een behoefte van 652 plaatsen.

De over '96 geprognosticeerde gemiddelde behoefte komt goed overeen met hetgeen achteraf gemiddeld over '96 is vastgesteld. In de volgende paragraaf wordt dieper ingegaan op de behoefte per halfjaar tot en met het jaar 2000 en de halfjaarlijkse behoefte achteraf.

3.2 toetsing vraag 1e halfjaar '97 vs behoefte op middellange termijn

Onderstaand wordt ingegaan op de behoefte op middellange termijn zoals opgesteld eind '95 en opgenomen in de rapportage van februari '96. Het betreft hier het simulatiemodel dat is opgesteld door DJI tezamen met SIBa. In de volgende paragraaf wordt aan de opbouw en de uitwerking van deze simulatie de nodige aandacht besteed. Voor het "vullen" van het voornoemde (stroom)model is gebruik gemaakt van informatie van het stafbureau TBS (capaciteitsontwikkeling), de jaarcijfers TBS vanaf 1989, het informatiesysteem PAT (patiënten administratie TBS) en de laatste stand van zaken aangaande opleggingen versus beëindigingen over 1995. Vanuit een beleidsmatige invalshoek is in dit (reeds verouderde) model voor zoveel mogelijk gehouden met het regeringsstandpunt naar aanleiding van de bevindingen van de commissie Fokkens³ verbetering van de doorstroom c.q. uitstroom naar de GGz.

Tabel 5. systeem-dynamisch model inclusief en exclusief doorstroming naar GGz

<i>jaar</i>	<i>incl. doorstroming GGz</i>	<i>excl. doorstroming GGz</i>
1996 I	853	863
1996 II	877	897
1997 I	904	934
1997 II	931	971
1998 I	958	998
1998 II	985	1025
1999 I	1004	1044
1999 II	1022	1062
2000 I	1041	1081
2000 II	1059	1099

3 Centraal hierbij staat het voorstel om bij vonnissen waarbij zowel een gevangenisstraf als de maatregel van TBS wordt opgelegd de veroordeelde in beginsel op een vast moment (na 1/3 deel van de gevangenisstraf) in een TBS-kliniek worden geplaatst. Periodiek zal bekeken worden of een eerdere plaatsing aan de orde is. Voorts wordt onder meer voorwaardelijke beëindiging van de TBS mogelijk waardoor naar verwachting de uitstroom zal kunnen worden verhoogd.

Het verblijfsmodel⁴ geeft, onder de toen geldende voorwaarden en beleidsintenties aan, dat in '99 er hoogst waarschijnlijk sprake zal zijn van een minder sterke groei van het jaarlijkse accres.

In voornoemde tabel is de jaarlijkse toename van de behoefte (accres) met behulp van interpolatie toegeedeeld aan het eerste of tweede halfjaar. In de variant 'inclusief doorstroming GGz' wordt ervan uitgegaan dat het beleidsvoornemen om de uitstroom naar de GGz te bevorderen geheel wordt gerealiseerd.

Door plaatsen in de GGz te realiseren behoeven patiënten niet langer dan noodzakelijk in de intramurale fase van de TBS te verblijven. In de tweede variant wordt ervan uitgegaan dat de extra plaatsen niet worden gerealiseerd.

Het realiseren van voornoemde plaatsen zal (zie 2000II) uiteindelijk leiden tot een ombuiging c.q. verlaging van de behoefte met 40 plaatsen. In wezen gaat het om het verkorten van de verblijfsduur, waardoor de behoefte met 40 plaatsen intramuraal afneemt. Gedurende het jaar zijn wel veel plaatsen reeds in voorbereiding ten behoeve van de opvang van tbs-patiënten na beëindiging van de maatregel tbs. Daadwerkelijk gebruik (realisatie) van plaatsen na het proefverlof is er nog nauwelijks/niet, of moeilijk aan te tonen.

Uit informatie van het onderzoek forensische patiënten in RIBW's blijkt vooralsnog, dat het maar de vraag is of de juiste persoon (een ex-tbsgestelde) op de juiste plaats zit. Vooralsnog mag worden aangenomen dat er nauwelijks personen op de juiste plaats zitten. *Derhalve is de behoefte excl. doorstroming van 934 nog steeds geldend.* Vanuit JJI/TBS zal een structuur moeten worden opgezet om de bezetting door tbs-gestelden binnen de opgerichte GGz plaatsen daadwerkelijk te kunnen meten.

Gezien voorgaande wordt dus vooralsnog in deze exercitie uitgegaan van een geprognosticeerde behoefte van 934 plaatsen. Deze komt redelijk overeen met de gerealiseerde behoefte over het eerste halfjaar: de gerealiseerde behoefte is 7 plaatsen hoger dan de geprognosticeerde behoefte.

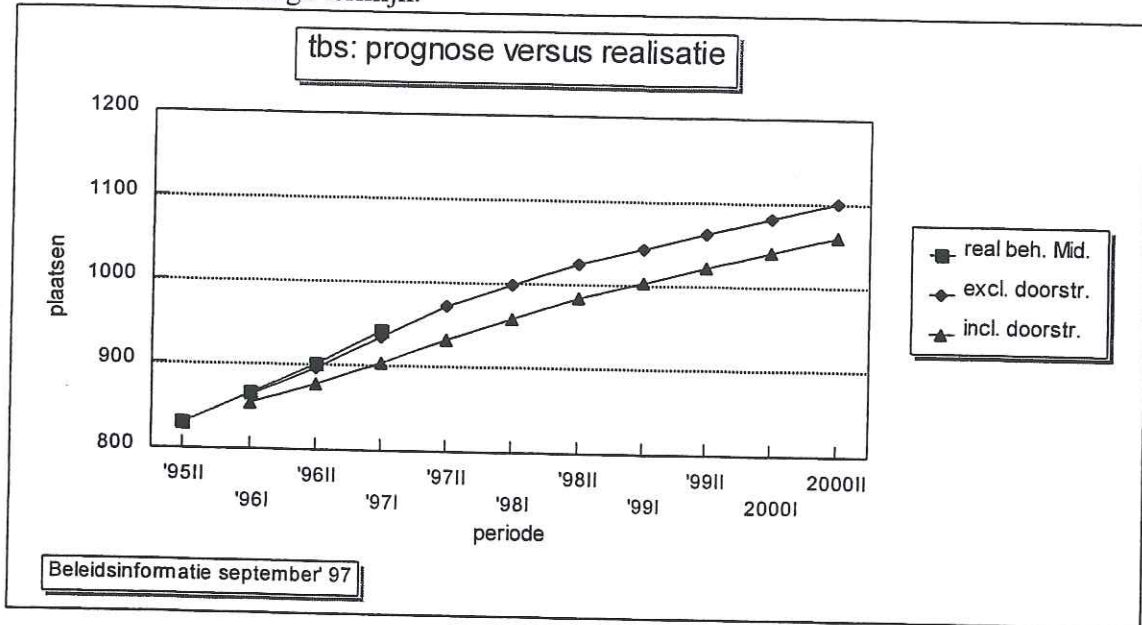
Dit betekent niet, dat nu direct de behoefte opwaarts moet worden bijgesteld. *Wel maakt het duidelijk dat de vinger aan de pols moet worden gehouden.* De bepaling wat nu uiteindelijk aanvaardbaar is als aantal passanten-TBS en de ontwikkeling van o.a. de art. 120-GM zijn tevens van invloed op het benodigd aantal plaatsen.

Daarnaast staat of valt de behoefte met de ontwikkeling van het aantal opleggingen en beëindigingen. Een sterke -onvoorziene- stijging van het aantal opleggingen zal onder de huidige omstandigheden leiden tot een vergroting van de druk. Dit zou mogelijk kunnen worden wanneer de R.M. in de nabije toekomst de nieuwe mogelijkheid TBS met voorwaarden (i.p.v. tbs met aanwijzing gekomen) veel gebruikt en het percentage mislukkingen -rechter kan de TBS-gestelde dan alsnog laten verplegen van overheidswege aanzienlijk is.

⁴ Opgemerkt dient te worden dat in de prognoses op middellange termijn conform de gerealiseerde behoefte rekening is gehouden met een kleine 'ijzeren voorraad' om het systeem c.q. proces draaiende te houden.

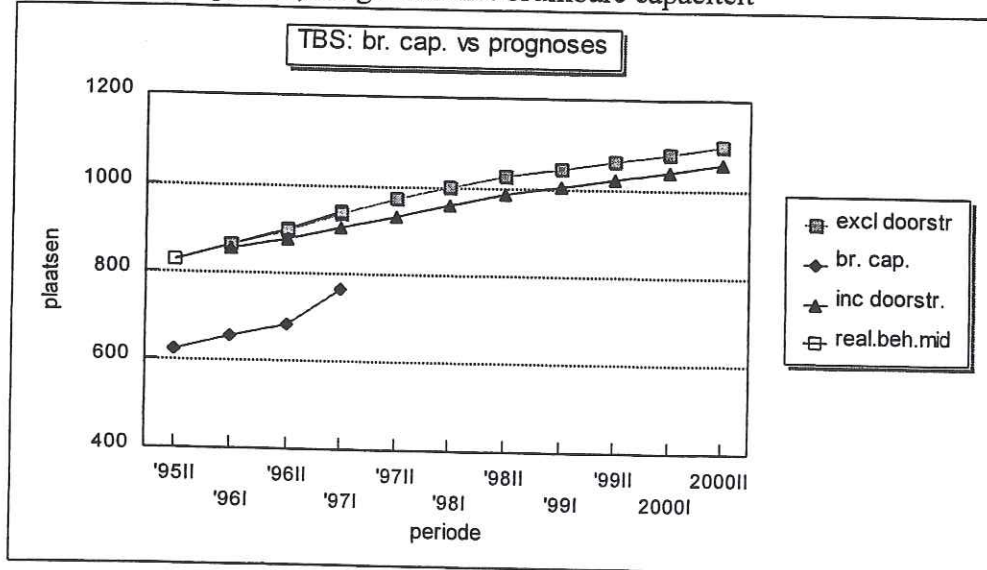
Onderstaand wordt een vergelijk tussen de behoefte over het eerste en tweede halfjaar van '96 en de vraag op middellange termijn grafisch weergegeven, aangevuld met informatie over het eerste halfjaar van '97. De toetsing (ex-post) valt redelijk samen met de voorspelling(ex-ante).

Grafiek 2. behoefte 1e en 2e halfjaar '96 en 1e halfjaar '97 versus behoefte op middellange termijn.



Aangevuld met de gemiddeld bruikbare capaciteit valt op, dat de spanning tussen vraag en aanbod enigszins afneemt.

Grafiek 3. prognoses, aangevuld met bruikbare capaciteit



4. Toekomstscenario's t/m 2002

4.1 *Aanleiding tot de herijking behoeftebepaling op middellange termijn*

In hoofdstuk 1 is kort ingegaan op de bij de N.o. ingediende klachten van passanten-tbs over het lange wachten op een plaats in een behandelkliniek. Dit vormde de aanleiding voor de N.o. tot het doen van onderzoek bij het Ministerie van Justitie i.c. de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) over het hoe en waarom van de sterke stijging van het aantal passanten-tbs en de daaraan gekoppelde wachttijd.

De bevindingen en aanbevelingen van de door de N.o. aangezochte deskundigen vormden het kader voor de bouw van het nieuwe simulatiemodel. Bij het 'vullen' van het model is tevens rekening gehouden met de opmerkingen zoals neergelegd door de werkgroep prognosecapaciteit. Hierbij kan gedacht worden aan informatie over de duur van enkel en alleen '96 in plaats van een mix van voorgaande jaren.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de (op)bouw van het nieuwe model en op de behoefte zoals deze tot en met december 2001 kan worden vastgesteld op basis van verschillende simulaties. Volgens Law en Kelton (1991) komt simulatie neer op het volgende: *'simulatie is het imiteren of nabootsen van de werking van bepaalde in werkelijkheid voorkomende processen'*.

Het proces waarop de simulatie betrekking heeft wordt in de literatuur aangegeven met de term systeem. Wanneer een model eenvoudig genoeg is, is het mogelijk om exacte antwoorden te krijgen op de gestelde vragen. In de werkelijkheid is het vanwege de complexiteit van systemen echter meestal niet mogelijk om een exacte (wiskundige) methode te gebruiken. In deze gevallen kunnen de antwoorden gevonden worden met behulp van simulatie. **De kracht van de systeemdynamica zit in het bestuderen van een systeem in zijn totaliteit.**

Volgens systeemdynamicici wordt het gedrag van complexe systemen voornamelijk bepaald door de wijze waarop de afzonderlijke elementen in een systeem met elkaar samenhangen en minder door de afzonderlijke elementen zelf. Het reduceren van een complex probleem door het op te splitsen in deelproblemen wordt dan ook meestal afgewezen.