

In de rapportage van de N.o. wordt door de externe deskundigen Koerts<sup>5</sup> en Koning uitgebreid ingegaan op de door DJI gehanteerde methodiek van behoeftebepaling. Zij concluderen o.a. dat het Ministerie van Justitie i.c. DJI op een niet juiste wijze is omgegaan met trendbreuken bij het bepalen van de capaciteitsbehoefte: er hadden geen maandelijkse meetelementen van voor de breuk meegenomen mogen worden. Verder had DJI de trendbreuk eerder kunnen signaleren. Zo gebruiken de onderzoekers methoden vanuit de industriële statistiek voor het signaleren van trendbreuken in de maandelijkse ontwikkeling van opleggingen, beëindigingen en het verschil tussen opleggingen en beëindigingen.

Verder concluderen de onderzoekers dat niet op voorhand was te voorzien dat de regressie-analyse tot een te lage/onjuiste prognose zou leiden. Voorts stellen de onderzoekers, dat de keuze voor een systeem-dynamisch simulatiemodel een goede is: behoort tot de geavanceerde statistiek. Het model heeft echter aanpassingen. Zo is in het laatst gehanteerde systeem-dynamisch model geen ruimte is gelaten voor toeval, zodat de opleggingen telkens op gelijke(equidistante) tijdstippen geschieden en de behandelduren van alle TBS-gestelden gelijk zijn. Hierdoor zal er sprake zijn van een systematische onderschatting van de behoefte op langere termijn.

Door de hoge variatie in de waarnemingen is het moeilijk om tot nauwkeurige voorspellingen te komen. Bij het aantal beëindigingen vormt de behandelduur een voor de hand liggende variatiebron. Derhalve wordt aanbevolen om het type: de delictgroep als verklarende factor in het TBS-model op te nemen. Hiermee kan dan in ieder geval het beslag op de TBS-behandelcapaciteit van de 'reeds aanwezige' TBS-gestelden worden ingeschat. In het onderzoek betreft dit de stand op 1 januari '97.

Deze inschatting per type TBS-gestelde dient dan ook te worden gebruikt voor het aandeel in het totaal aantal opleggingen. Voorts geven Koerts en Koning aan dat bij het opstellen van een aangepast model gebruik moet worden gemaakt van de deskundigheid van specialisten op het gebied van wachtrijmodellering.

De door DPJS opgestelde afspraken over het 'productieproces' bij DJI zijn vastgelegd in een meerjarenbeleidskader. Verschillende beleidsspeerpunten zijn gekoppeld aan streefgetallen. Zo is het streven o.a. om in '98 het aantal passanten terug te brengen naar maximaal 75 personen. Voorts dient de intramurale behandelingsduur met 5% af te nemen.

---

<sup>5</sup> Prof. dr. J. Koerts en dr. A.J. Koning zijn beiden verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam als respectievelijk Hoogleraar Toegepaste Statistiek en universitair docent Wiskundige Statistiek bij de faculteit der Economische Wetenschappen.

Nog meer dan in het basis systeem-dynamisch model moet sturing van verschillende performance maatstaven mogelijk zijn: hoe ontwikkelt zich de behoefte de komende vijf jaar wanneer passanten-TBS niet langer dan zes maanden in een huis van bewaring mogen verblijven? Wat gebeurt er wanneer het aantal 120 GM afneemt als gevolg van intensieve overplaatsing naar de Ggz?

Als basis voor de data-analyse is gebruik gemaakt van gegevens uit RITZ. Hoewel de betrouwbaarheid van recente jaren behoorlijk is, bleek het benaderen van de juiste gegevens veel moeizamer dan verwacht<sup>6</sup>. Thans is er ook overleg met het M.I. om de voor het model benodigde informatie periodiek te verkrijgen vanuit MITS. Van MITS mag worden verwacht dat de betrouwbaarheid optimaal is.

#### *4.2 Methodiek voormalige behoeftebepalingen*

In het verleden zijn op verschillende manieren berekeningen uitgevoerd om de toekomstige capaciteitsbehoefte in de sector TBS te kunnen ramen. Onderstaand volgt kort een opsomming:

\*volgens de methode gevolgd in de follow-ups van het onderzoek van de werkgroep capaciteit tbs-klinieken. Deze werkgroep baseerde zich op het jaarlijks aantal eerste opnames. De prognoses werden opgesteld voor vier groepen opnametitels, te weten onvoorwaardelijke tbs, art. 47/120 GM, bijzondere voorwaarden en overige titels.

\*volgens de methode toegepast door de genoemde subgroep capaciteiten tbs-klinieken. Men baseerde zich op een methode die werd ingegeven door het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) dat in 1980 onder meer voor het totale gebruik van de tbs-voorzieningen een zogenaamde basisraming had opgesteld. Uitgangspunt bij deze methodiek vormde het feitelijk aantal aanwezige patiënten.

\*volgens de genoemde methode van het SCP, doch niet uitgaande van feitelijk aanwezige patiënten maar van het maandelijks aantal personen bij wie de onvoorwaardelijke tbs ten uitvoer werd gelegd (lopende tbs) en bij wie de tbs nog ten uitvoer moest worden gelegd (niet lopende tbs).

Omdat in '93 bleek, dat de feitelijke ontwikkeling niet overeen kwam met de laatste voorspelling: de tekorten bleken immers veel groter dan voorspeld, werd gekozen voor een alternatieve benadering. Ook deze benadering c.q. extrapolatie betrof een statistische: voorheen werd de trend beschreven in termen van een lineaire regressie-analyse, berekend volgens het criterium van de minimalisering van de som der kleinste kwadraten. In de nieuwe methode werd echter niet uitgegaan van een maar vier regressielijnen, getrokken over verschillende perioden, variërend van drie tot en met zeven jaar (alle met een hoge Pearson r-correlatie). De keuze viel hierbij op een tijdsduur van vijf jaar: de geschatte intramurale behandelduur.

---

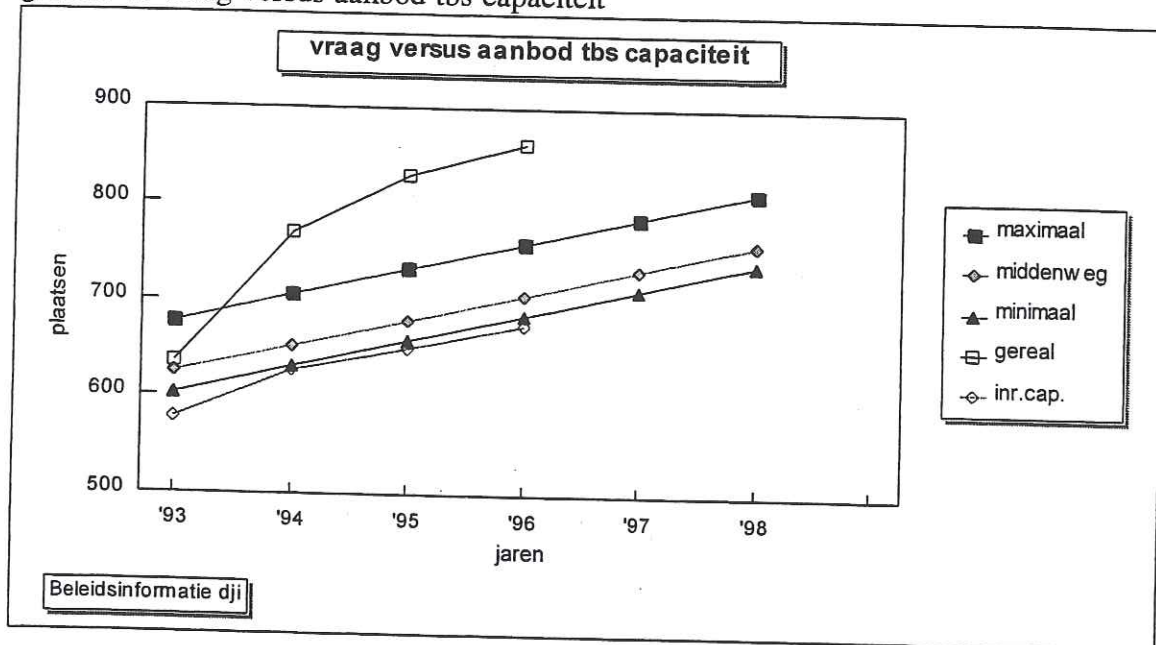
<sup>6</sup> Als gevolg van verschillende conversies (van PAT naar RITZ versie en verder) ontstaan bij met name wat oudere zaken problemen in het achterhalen en koppelen van bepaalde data. Naast intensief speurwerk in RITZ is tevens gebruik gemaakt van verschillende -speciaal daarvoor opgevraagde- persoonsdossiers.



De ontwikkeling van de regressielijnen -en daarmee van de toekomstige behoefte- is afhankelijk van de gebruikte basisinformatie. Het gebruik van 36 maandelijks (3 jaar) voorafgaande meetpunten levert -normaliter- een ander beeld op dan wanneer 84 meetpunten (7 jaar) wordt gebruikt.

Tussen januari '84 en december '96 zijn 11 trendbreuken gesignaleerd, waarbij het merendeel in begin jaren '90 hebben plaatsgevonden. Volgens de in de statistiek geldende regels dient men bij het trekken van lineaire regressielijnen geen gebruik te maken van meetpunten van voor de trendbreuk. In het rapport 'voorzieningenbeleid 1994-1998' is dit echter bij alle vier voornoemde regressielijnen gebeurd. Op de volgende pagina wordt een grafiek weergegeven waarin de achteraf vastgestelde behoefte staat, aangevuld met de drie scenario's.

grafiek 4. vraag versus aanbod tbs capaciteit



Deze methode kent echter zijn beperkingen. Bij een extrapolatie kan geen rekening worden gehouden met factoren waarvan de invloed lastig te kwantificeren is: wijzigingen in het behandelbeleid en daarmee in de behandelingsduur, wijzigingen in het vorderingsbeleid, de uitwerking van de wetgeving Fokkens, beleidsintensivering. Bovendien wordt geen rekening gehouden met het moeten kunnen inlopen van achterstanden bij de tenuitvoerlegging. Daarom is gezocht naar een methode die beter tegemoet komt aan de wens om zo betrouwbaar mogelijke uitkomsten te krijgen. In een samenwerkingsverband tussen DJI en het toenmalige SIBa is een systeemdynamisch model ontworpen, waarin belangrijke stromen in het TBS-circuit zijn gemodelleerd en waar ruimte is voor het opnemen van zowel trends als beleidsmatige opties. Onderstaand wordt op hoofdlijnen dit model weergegeven:

De systeemgrens van het model wordt gelegd bij de executiegrens. Buiten die grens ligt de criminaliteitsontwikkeling en de wijze waarop de rechterlijke macht omgaat met strafzaken.

De invoer in het systeem wordt bepaald door het aantal tbs-maatregelen dat de rechter oplegt, al dan niet in combinatie met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. Daarnaast is nog een andere invoer onderscheiden: namelijk de personen die op een andere titel, zoals op grond van art. 120 GM in aanmerking komen voor opname in een tbs-kliniek.

Het model bestaat uit de volgende onderdelen:

- \*Invoer, leidend tot een 'wachtstand'. Hierin zitten de personen die wachten op een plaats in een tbs-kliniek. De mate waarin personen feitelijk kunnen doorstromen naar een tbs-kliniek is afhankelijk van de plaatsruimte die daarvoor beschikbaar is;
- \*Het verblijf in de kliniek. Afhankelijk van de voorgaande fase worden mensen toegelaten in de kliniek. Aan het verblijf in de kliniek is een gemiddelde (ongedifferentieerde) verblijfsduur gekoppeld.
- \*Doorstroming naar proefverlof. Het verleende aantal proefverloven is toegenomen, maar er wordt tevens rekening gehouden met het feit, dat soms terugplaatsing naar een tbs-kliniek nodig is.
- \*Doorstroming naar de Ggz. Het gaat hierbij om het aantal personen dat komend uit een tbs-kliniek in een Ggz-inrichting verblijft.
- \*Uitstroom: het kan hierbij gaan om personen die de tbs-kliniek verlaten en niet op proefverlof zijn geweest of in een ggz-instelling zijn geplaatst. Daarnaast is er nog een stroom van personen waarvan de proefverlof wordt beëindigd. Vervolgens is er nog sprake van een stroom van personen die na verblijf in een externe inrichting in vrijheid wordt gesteld.

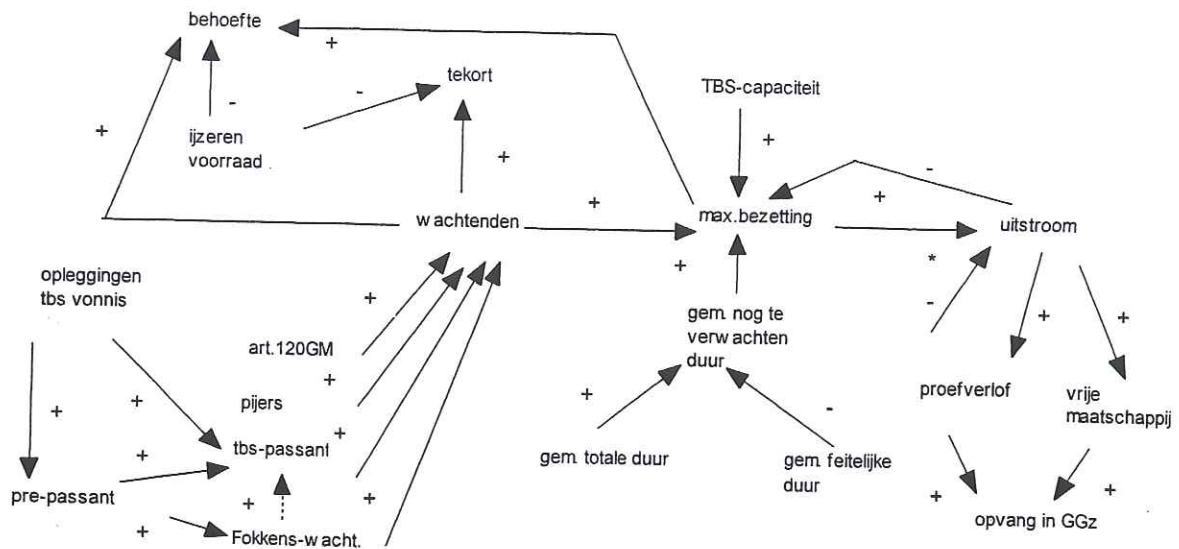
Voor het 'vullen' van dit -thans oude simulatie- model is voornamelijk gebruik gemaakt van rudimentaire cijfers (zoals jaarcijfers).

#### **4.3 Huidig simulatiemodel**

Het conceptuele model is opgesteld door een werkgroep waarvan zowel de afdeling Beleidsinformatie als de afdeling IJTZ deel van uitmaakte. Dit model is door de externe deskundigen ( het bureau PLS) gebruikt voor het vertalen naar een wiskundig model. De belangrijkste invoerbron wordt gevormd door de 'opleggingen tbs met bevel tot verpleging'.



schema 1. conceptueel tbs-model



\*De loop wordt intern opgevangen

Uit het model blijkt, dat er verschillende vormen van *invoer* zijn (linksonder in het model). De basisinvoer is een oplegging van een tbs-vonnis (al dan niet met een gevangenisstraf). Indien er sprake is van een kale tbs-vonnis (zonder gev.straf) dan moet de persoon direct in de kliniek worden opgenomen. Zo niet, dan krijgt de patiënt de titel tbs-passant. Bij een gevangenisstraf dient de persoon deze eerst uit te zitten. Omdat bekend is wanneer de gevangenisstraf afloopt wordt een dergelijk persoon 'pre-passant' genoemd. Afhankelijk van de situatie: voor of na de inwerkingtreding van de nieuwe wet TBS verkrijgt de pre-passant ook nog een status van 'Fokkens-wachtende'. Bij Fokkens-wachtende draait het om personen die een onherroepelijke veroordeling hebben gekregen voor de datum van 2 oktober '97 en die reeds zitten tussen 1/3 en 2/3 van hun bruto opgelegde straf.

Bovenstaand is ingegaan op de belangrijkste invoerbron. Er zijn er echter nog twee: personen die op grond van art. 120GM in een kliniek moeten worden opgenomen en pijers vanuit de Jeugdinstellingen

Wanneer personen uit voornoemde invoerstromen niet kunnen worden geplaatst komen ze in de wachtstand: zie blok 'wachtenden'. Hierbij is gebruik gemaakt van moderne wachtrijtechnieken. Eerst nadat iemand uit de kliniek is ontslagen, kan een nieuwe patiënt worden opgenomen. Het moge duidelijk zijn dat voor het plaatsen van personen uit de wachtstand naar een plaats in een kliniek de relatie met de ontwikkeling van de bruikbare capaciteit van groot belang is. Immers, nieuwe tbs-capaciteit maakt het mogelijk om direct een groot aantal wachtenden (die thans voornamelijk in het huis van bewaring zitten) op te nemen. Het systeem koppelt dan ook telkens terug of er al nieuwe plaatsen zijn opgeleverd.

Een ander belangrijk onderdeel betreft de *verblijfsduur*. In het oude model was dit een vast gegeven zonder bijzondere statistische kenmerken. In het nieuwe model is opgenomen per delictgroep (6 delictgroepen) de klinische duur aangevuld met de betreffende parameters (zoals gemiddelde, standaarddeviatie). Er wordt statistisch gekeken bij de huidige populatie per persoon hoe lang ze gemiddeld in behandeling zijn en hoe lang ze -afhankelijk dus van

de delictgroep- nog zullen blijven. Hierbij is rekening gehouden met het aantal chronici: zij bezetten voor een lange tijd een behandelplaats, terwijl dit aan de uitstroom niet (volledig) kan worden opgemerkt.

De gevonden intramurale behandelduren zullen jaarlijks worden herberekend. Daarnaast wordt bij de nieuwe instroom (toekomstige personen met een vonnis-tbs) ook rekening gehouden met de delictachtergrond van de persoon.

Na het verstrijken van de per persoon gestelde intramurale behandelduur *stroomt* de patiënt al dan niet *uit* naar de vrije maatschappij of naar de proefverloffase. Bij de proefverloffase blijkt het statistisch niet aantoonbaar dat een bepaald delict langer zit dan een ander delict; derhalve is uitgegaan van een bepaalde tijd voor alle personen, die dus wel op verschillende momenten het systeem instromen. Na deze fase stroomt men uit, of -wanneer men mislukt- terug in het systeem.

Bovenstaand is ingegaan op de werking van het model. Op verschillende onderdelen (parameters) willen de beleidsmakers sturen c.q. ombuigen al dan niet op grond van gemaakte afspraken of bepaalde visies. Andere onderdelen zoals passanten-tbs en wachttijd tbs laten zich als parameter slechts indirect ombuigen: zij vormen een afgeleide waaraan een bepaald streven kan worden gekoppeld, of staan op zichzelf.

In het model kan gestuurd worden op de tbs-capaciteit, het aantal opleggingen met bevel (incl.differentiatie) tot verpleging, aantal pijers, aantal art. 120 GM, duur van de intramurale tbs en het aantal chronici. Onderstaand wordt per simulatie ingegaan op de stand en het voornemen van deze parameters. Personen die in de technische verhandeling geïnteresseerd zijn kunnen deze bij Beleidsinformatie opvragen.



## 4.4 Simulaties

### 4.4.1 Simulatie 1

#### TBS-capaciteit

Onderstaand wordt de verwachte ontwikkeling van de intramurale capaciteit weergegeven zoals aanwezig bij de justitiële en niet justitiële klinieken.

tabel 6. ontwikkeling(bouwkundige)capaciteit t/m ultimo 2000

<i>Kliniek</i>	<i>bruikbr.</i>	<i>ultimo</i>	<i>ultimo</i>	<i>ultimo</i>	<i>ultimo</i>
	juni'97	bouwk'97	bouwk'98	bouwk'99	bouwk2000
<b>Rijksinr.</b>					
Mesdagkliniek	147	162	181	181	161
Veldzicht	110	114	147	147	143
Meijers instituut	62	64	64	64	60
Singel	0	0	56	56	0
subtotaal	319	340	448	448	364
<b>Particuliere inr.</b>					
Van der Hoeven	95	104	104	104	100
Pompekliniek	90	112	112	112	110
Oldenkotte	103	115	115	115	103
De Kijvelanden	50	92	92	92	92
Venray	0	0	0	81	114
Hoeve Boschoord	0	12	12	12	12
subtotaal	338	435	435	516	531
<b>GGz</b>					
De Grote Beek	76	76	76	76	76
APZ Drenthe	10	16	16	16	10
Hoeve Boschoord	40	56	56	56	54
FPK A'dam	0	0	0	34	34
Subtotaal	126	148	148	182	174
<b>Totaal</b>	<b>783</b>	<b>923</b>	<b>1031</b>	<b>1146</b>	<b>1069</b>
<b>Bruikbaar</b>		<b>852</b>	<b>997</b>	<b>1020</b>	<b>1069</b>

Bron: JJI/TBS en maandstaat TBS (onder voorbehoud)

De inschatting van de ontwikkeling van bovenal de bruikbare intramurale capaciteit is van groot belang voor het model. De capaciteit (per zorgzwaarte) is in grote mate bepalend voor de mogelijkheid om al dan niet met vertraging personen in het TBS-circuit op te nemen. Uitbreiding van de capaciteit zorgt in het model voor een afname van het aantal wachtenden. Wanneer de uitbreiding te groot is, zal de bezettingsgraad dalen (een hoge bezetting conflicteert met 'geen wachtenden').

Bij de verdere uitwerking zal worden gerekend in dagen vanaf 1 januari '97. Zowel de bruikbare capaciteit als de formele capaciteit zal (vooralsnog) in 2002 structureel 1069 plaatsen bedragen.

*opleggingen met bevel tot verpleging inclusief differentiatie naar delictgroep*

Om het toekomstig aantal opleggingen TBS met bevel tot verpleging (incl. gev. straf) op een zo statistisch verantwoorde wijze te bepalen wordt gebruik gemaakt van een apart ontwikkelde applicatie in Excel. Met behulp van dit bestand kunnen trendbreuken onderzocht worden in het maandelijks aantal opleggingen, het aantal beëindigingen en in het verschil van beide. Wanneer er sprake is van een trendbreuk in een reeks van waarnemingen, dan is er een verschil tussen het verband van de waarnemingen van voor de breuk en het verband van de waarnemingen na de breuk. Vanaf januari '84 is het maandelijks aantal opleggingen en beëindigingen bekend. Vanaf die periode blijken er 11 trendbreuken te zijn geweest.

De laatste trendbreuk was in mei 1994. Voor het voorspellen is dan ook gebruik gemaakt van het maandelijks aantal opleggingen vanaf mei '94<sup>7</sup>. Zo stijgt het aantal maandelijkse opleggingen licht van 16,18 in januari '97 tot en met 18,168 in december 2002 (op jaarbasis ruim 216). Onderstaand wordt de startpositie van januari weergegeven. Opgemerkt moet worden dat deze methode enkel en alleen kijkt naar eerdere waarnemingen.

Door de invoering van de nieuwe wet TBS wordt het naast voorwaardelijk beëindigen ook mogelijk om een oplegging voorwaardelijk op te leggen; anders dan met TBS zonder bevel tot verpleging, zijn de mogelijkheden voor het omzetten van voorwaardelijk tot een onherroepelijke tbs met bevel tot verpleging groter. Omdat het aantal TBS zonder bevel tot verpleging nooit groot is geweest (zo'n 10 per jaar) en het onduidelijk is of deze regeling nu zorgt voor een daling of een stijging wordt dit effect niet eerder meegenomen dan na analyse van empirisch materiaal. Eerst medio '98 kan deze analyse plaatsvinden.

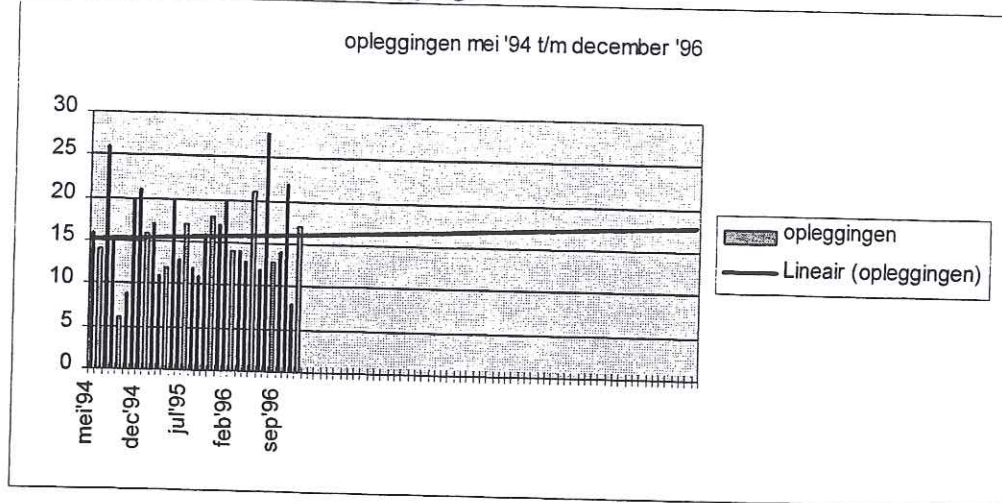
tabel 7. differentiatie delict

<b>differentiatie</b>	<b>verdeling 16,18%</b>	<b>groei 0,028x</b>
gewelddelicten	7,203617391	0,012466087
sexuele delicten	2,419965217	0,004187826
vermogens delicten	3,010886957	0,005210435
geweldds-en sex. del.	0,787895652	0,001363478
geweldds- en verm. del.	2,251130435	0,003895652
geweldds-verm.- en sex. del.	0,506504348	0,000876522
<b>totaal</b>	<b>16,18</b>	<b>0,028</b>

<sup>7</sup> Er is sprake van een Durbin-Watson van 2,3. Bij een N=32, 5% significance point of dL en dU en k=1 ligt de score ver boven de bandbreedte van 1,373-1,502. Derhalve is er geen sprake van autocorrelatie.



grafiek 5. maandelijksse opleggingen tbs



De verdeling van de delicten is gebaseerd op de jaarcijfers uit ritz over de periode 1994 t/m 1996. Uit een apart gehouden data analyse is gebleken, dat het net niet mogelijk was om onafhankelijkheid tussen de delictgroep en de klinische duur te verwerpen (chi-toets). Dit wil echter nog niet zeggen dat er geen verband bestaat tussen de klinische duur van een persoon en het soort delict dat dit persoon heeft gepleegd. Hiermee is alleen aangetoond dat de kans bestaat dat er geen relatie aanwezig is tussen de klinische duur en het delict.

tabel 8. de verdeling van de eerste klinische duur per delictgroep '94-'96

delict	norm/logn	gem.	standaard dev.
delict1(sex)	lognormaal	1946	977
delict2(gew.)	normaal	1815	767
delict3(verm.)	normaal	1484	559
delict4(gew/sex)	lognormaal	2339	1210
delict5(gew/verm)	normaal	1852	932
delict6(gew/verm/sex)	normaal	1728	932

In een van de vergaderingen van de werkgroep prognose sanctiecapaciteit werd naar voren gebracht, dat inzicht over de duur van de uitstroom (de relatieve succesgevallen) zo recent mogelijk zou moeten zijn. In dit geval betekent dat informatie over de uitstroom van '96.

### pijers

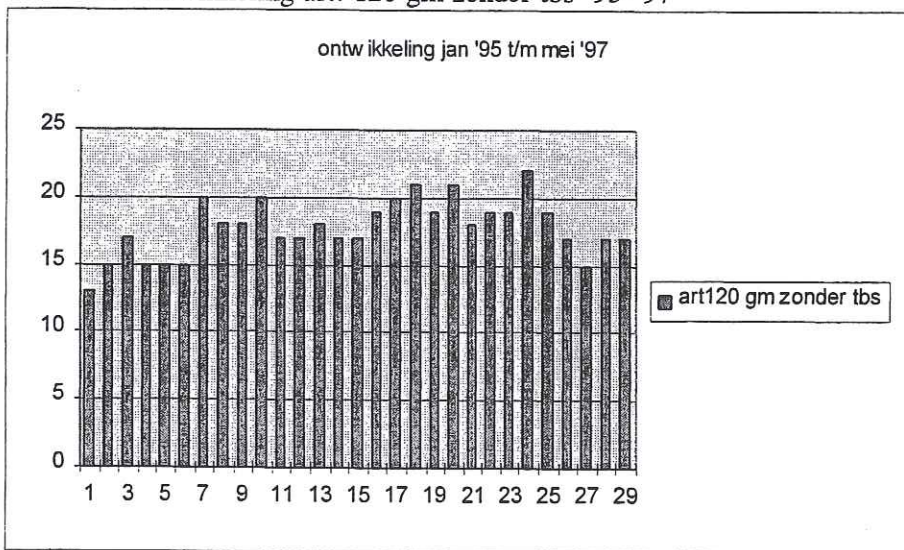
Een overige (kleine) groep wordt gevormd door de pijers. Deze personen hadden eigenlijk geplaatst moeten worden in een jeugdinstelling, maar om beleidsinhoudelijke redenen in een TBS-kliniek ondergebracht. Deze groep heeft een zodanige specifieke behandeling dat onderbrenging in de tbs geïndiceerd is. Het betreft een bijzondere groep van meerderjarige personen die een specifieke behandeling behoeven en derhalve beter in de sector tbs kunnen worden ondergebracht. Eigenlijk is het begrip 'pijers' te beperkt. Hoewel de oude maatregel BB en jeugd-TBR in september '95 is komen te vervallen, zijn er nog steeds personen die een dergelijke maatregel in het verleden hebben gehad aanwezig. Omdat deze in de (nabije) toekomst allemaal uitstromen en alleen de pijers overblijven is gekozen voor deze benaming als strafrechtelijke jeugdmaatregel. In deze simulatie wordt uitgegaan van 7 pijers gemiddeld in de tbs-klinieken. Dit cijfers is tot stand gekomen op basis van analyse van de jeugdsector. In deze analyse wordt nog het getal van 7 aangehouden. Dit

onderdeel leent zich goed voor wijzigingen in de omvang als gevolg van bepaalde beleidsintensiveringen.

*art 120 GM*

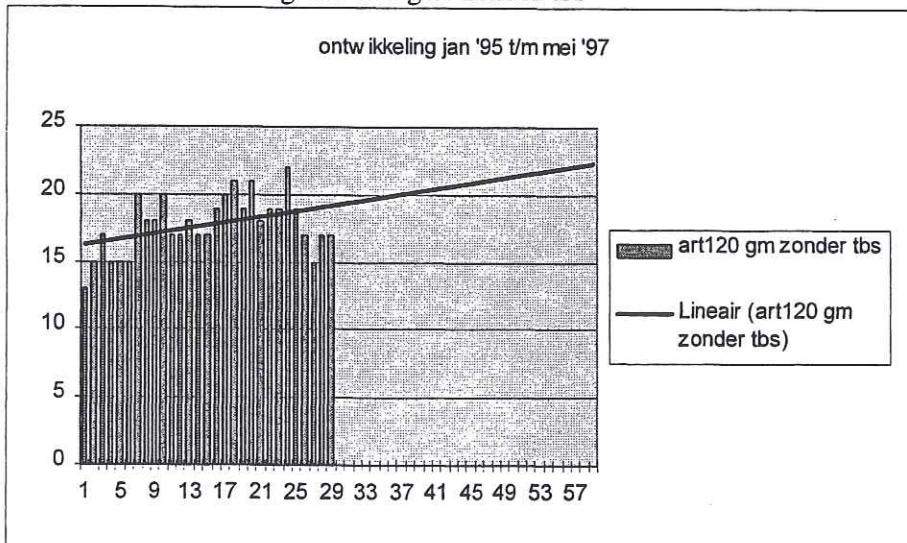
Bij een art. 120 GM (in samenhang met art. 13 WvStr.) plaatsing gaat het om het opnemen in een TBS-kliniek van een gedetineerde die wegens een ziekelijke stoornis of gebrekkige ontwikkeling ongeschikt wordt geacht voor verder verblijf in een penitentiaire inrichting. Er wordt ook wel gesproken van psychotische decompensatie. Deze plaatsing kan plaatsvinden bij personen met al dan niet een combinatievonnis: gevangenisstraf & TBS met bevel tot verpleging. Bij de art. 120 GM plaatsen zonder TBS is de ingangsdatum VI bepalend voor de uiterlijke periode van verblijf. Bij de art. 120GM met TBS vangt door deze situatie de TBS eerder aan. Met andere woorden een beperking van de opgelegde straf.

Grafiek 6. ontwikkeling art. 120 gm zonder tbs '95-'97



Als we uitgaan van een lineaire regressieanalyse dan ontstaat onderstaande situatie:

Grafiek 7. ontwikkeling art. 120 gm. zonder tbs





Volgens de informatie uit het verleden mag worden uitgegaan van een lichte stijging van het aantal art. 120. GM zonder tbs. Het laatste halfjaar is het aantal aanmeldingen voor art. 120 GM enigszins gedaald. Dit kan zijn als gevolg van de vergroting van de toegankelijkheid van de Ggz, maar hoogst waarschijnlijk meer het gevolg van de druk op de passanten-tbs (schadeclaims). Hierdoor krijgt de passant-tbs meer en meer voorrang waardoor de art. 120 gm wordt weggedrukt. Dit, terwijl de capaciteit voor het gevangeniswezen de afgelopen jaren explosief is uitgebreid. In de eerste (basis)simulatie wordt uitgegaan van gemiddeld 20 personen met sec. art. 120GM. Gezien voorgaande valt dit aantal voor de toekomst bescheiden te noemen. Voorts vindt er een simulatie plaats op basis van een meer realistisch aantal: 40 plaatsen voor sec. art. 120GM.

#### *Duur intramurale tbs*

Onder de differentiaties per delictgroep is ingegaan op de duur van de intramurale fase. Bij deze invalshoek stond het onderwerp delictgroep centraal. Hiertoe zijn verschillende delicten uit de periode '94-'96 genomen. De klinische duur bedroeg voor de gehele populatie 1831 dagen (ruim 5 jaar).

In deze simulatie wordt ingegaan op de meest recente uitstroominformatie: 1996. Op basis hiervan kan een duur van 2029 dagen worden vastgesteld. In onderstaande tabel wordt het overzicht weergegeven zoals gebruikt in simulatie 1, waarbij gebruik wordt gemaakt van informatie over '96. De intramurale verblijfsduur is daarbij gestegen van 60 (mix '94-'96) naar ruim 65 maanden over '96<sup>8</sup>.

tabel 9. de verdeling van de eerste klinische duur per delictgroep '96

delict	norm/logn	gem.	standaard dev.
delict1(sex)	lognormaal	2161	1055
delict2(gew.)	normaal	2012	767
delict3(verm.)	normaal	1646	559
delict4(gew/sex)	lognormaal	2581	1230
delict5(gew/verm)	normaal	2054	820
delict6(gew/verm/sex)	normaal	1916	932

Uit deze informatie blijkt, dat de duur, gemeten via de uitstroom, nog steeds toeneemt. De informatie uit RITZ over 1 januari '97 over de reeds gezeten duur in de tbs komt redelijk overeen met hetgeen verwacht mocht worden op grond van de uitstroomcijfers. Echter, informatie van MITS<sup>9</sup> maakte duidelijk, dat de informatie uit RITZ blinde vlekken vertoont voor het bepalen van de reeds in de kliniek verbleven duur. Illustratief hierbij is het verschil in aantallen voor zowel de categorie van 0 tot en met 1 jaar en het aantal personen in de categorie groter dan 8 jaar. De verblijfsduur op het peilmoment bedraagt volgens MITS 4,1 jaar. Uit bovenstaande tabel blijkt, dat sommige delictgroepen lognormaal zijn verdeeld. Derhalve mag niet worden gesteld dat de gemiddelde duur 2 maal 4,1 jaar is. Wel maakt het duidelijk, dat de duur de laatste jaren flink is toegenomen.

<sup>8</sup> Wanneer wordt gekeken naar de totale uitstroom -anders dan in deze variant waar wordt gekeken specifiek naar de delictgroepen- dan kan over '94 een intramurale duur van ruim 56 maanden worden genoteerd, voor 1995 een duur van 59 maanden en over '96 een intramurale duur van 65 maanden.

<sup>9</sup> Met dank aan de afdeling Monitoring en Research van het M.I.

*Chronici*

Uit de informatie uit MITS blijkt, dat er geen 33 personen zijn met een reeds gezeten duur langer dan 8 jaar, maar dat het gaat om 86 personen. Gecorrigeerd voor de missings kwam het bestand uiteindelijk uit t.b.v. het model op 79 personen met een duur langer dan 8 jaar op het peilmoment. RITZ kon deze personen als gevolg van eerdere conversies en overplaatsingen naar andere inrichtingen maar gedeeltelijk signaleren. Een groot gedeelte van deze personen zal nog lang in het tbs circuit verblijven<sup>10</sup>. Omdat deze categorie zwaar drukt op de duur en het tbs-systeem als geheel is apart aandacht aan deze groep besteed. Immers, aan de uitstroomcijfers (van de relatief succesvolle personen) kan niet worden gesteld dat er sprake is van een groeiende groep chronici.

In het model wordt op basis van het startbestand uitgegaan van de 79 personen. Het systeem doet dit, door aan de beginfase, wanneer een persoon binnenkomt, bij een trekking van een straf van 8 jaar of meer een aparte codering toe te voegen. Hierdoor is het mogelijk een gedeelte van het aantal personen dat langer dan 8 jaar intramuraal zit als chronisch aan te merken. Het is niet zo (zie ook bijlage IV) dat personen met een straf langer dan 8 jaar nooit meer de kliniek verlaten. Uit de uitstroombestanden blijkt, dat 9% van de uitstroom (over '94-'96) de tbs heeft verlaten (incl. overlijden) met een duur van groter of gelijk aan 2850 dagen.

tabel 10. ontwikkeling simulatiemodel simulatie1

dagen(vanaf 1 jan. '97)	capaciteit (benutting)	pass. tbs	f.w.
0	705	170*	-
180	781	150	-
365dec.'97	852	140	75
545	924	135	40
730dec.'98	997	138	1
910	1008	169	1
1095dec.'99	1020	180	-
1275	1044	201	-
1460dec.2000	1069	205	-
1640	1069	258	-
1825dec.2001	1069	279	-
2005	1069	325	-
2190dec.2002	1069	348	-

startwaarde o.b.v. aanwezig op peilmoment (latere getallen zijn berekeningen uit systeem)

Opgemerkt dient te worden dat de score voor dec. '97 wordt bepaald door een bruikbare cap. van 852 plaatsen. Wanneer uiteindelijk deze stand toch niet wordt gehaald, zal het achteraf gemeten aantal hoger zijn (in nov. is de bezetting 822, wanneer het eind dec. nog steeds 822 plaatsen is, dan zal het aantal pass.tbs geen 140 maar ongeveer 175 bedragen).

Door de nieuwe werkwijze van het M.I. staan er vooralsnog gemiddeld 21 personen op de passantenlijst die na een tijdelijk verblijf in de selectiekliniek weer terug gaan naar de inrichting van herkomst. Dit is reeds verdisconteerd in het model: m.a.w. voor een

<sup>10</sup> Uit een analyse van '94 bleek, dat van de 82 personen intramuraal en extramuraal op het peilmoment er ruim 45 konden worden aangemerkt als chronisch. Dat wil zeggen dat er geen resocialisatieplannen in het verschiet liggen en ook geen doorplaatsing naar de GGz.



vergelijk naar 0 passanten moet vooralsnog het aantal van 21 worden aangehouden. Uit de gevoerde gesprekken tussen BI, BV, JJI/TBS en IJTZ werd duidelijk, dat er eigenlijk behoefte is aan een ijzeren voorraad van zo'n 50 personen (200 opl : 4 kw.). Dit betekent dat als werkbare ondergrens (om te kunnen voorzien in een planning voor komend kwartaal) het aantal passanten op 50 mag worden gesteld.

*Harde randvoorwaarde bij deze simulatie is wel, dat deze passanten de duur van 6 maanden niet mogen overschrijden.* In het model zal in de toetsfase de grens op 3 maanden worden gehouden, waarbij ook naar de totale gemiddelde duur zal worden gekeken. Dit vergt een extra ingreep voor het model. Eerst na toevoegen van capaciteit kan worden bekeken wat het effect is voor de ijzeren voorraad. Uit een toets -na verhoging van de bruikbare capaciteit- blijkt, dat bij handhaving van ongeveer 50 tbs-passanten, het aantal gewachte dagen op het peilmoment schommelt ruim onder de 90 dagen.

Bij een normale verdeling zou dit een wachttijd van zo'n 180 dagen betekenen waardoor de grens in principe niet hoeft te worden overschreden. Dit betekent ook dat er een variant kan worden gemaakt waarbij wordt uitgegaan van een ijzeren voorraad van 50 personen. Eerder werd beleidsmatig een kader van 70 passanten gesteld; berekeningen tonen aan dat bij een dergelijk niveau niet meer kan worden voldaan aan de gestelde grens van maximaal 6 maanden.

Het aantal Fokkens wachtenden zal eind december zo'n 75 bedragen om vervolgens snel af te nemen. Het gaat hier immers om een groep die niet meer wordt aangevuld: alleen onherroepelijke vonnissen van voor 2 oktober '97. Na het overschrijden van de 2/3 bruto straf termijn of ingangsdatum tbs gaan deze personen immers over naar de passanten-tbs lijst.

Over de capaciteit kan nog worden opgemerkt dat deze in principe op dagniveau kan worden ingevuld: m.a.w. wanneer nu duidelijk zou zijn dat volgend jaar maart er 20 extra plaatsen komen dit in het systeem kan worden ingevuld. Vooralsnog kent de huidige reeks capaciteit ultimo van het jaar. De periode daartussen wordt via interpolatie door het systeem opgevuld. Het systeem geeft aan, dat de capaciteit volledig is bezet over de komende jaren.

We kunnen de behoefte definiëren als de volledige bezetting inclusief opname alle passanten-tbs groter dan de ijzeren (werk)voorraad (onafhankelijk nog wat als ijzeren voorraad wordt aangemerkt) of als voorgaande definitie aangevuld met alle Fokkens wachtenden: de groep die thans tussen wal en schip valt en gezien de druk op de capaciteit gewoon moet wachten totdat ze zijn overgegaan naar passanten-tbs.

Onderstaand wordt weergegeven de behoefte excl. ijzeren voorraad, incl. ijzeren voorraad van 50 plaatsen en een variant met incl. ijzeren voorraad en incl. opname Fokkens wachtenden.

tabel 11. behoefte op middellange termijn o.b.v. duur '96, 20 art.120 en 7 pijers sim.1

dagen	capaciteit	tbs-pass*	beh.I	tbs-pas**	beh.II	f.w.	beh.III
0	705	149	-	120	-	-	-
180	781	129	-	100	-	-	-
365(dec.97)	852	119	971	90	942	75	1017
545	924	114	1038	85	1009	40	1049
730(dec.98)	997	117	1114	88	1085	1	1086
910	1008	148	1156	119	1127	1	1128
1095(dec.99)	1020	159	1179	130	1150	-	1150
1275	1044	180	1224	151	1195	-	1195
1460(dec2000)	1069	184	1253	155	1224	-	1224
1640	1069	237	1306	208	1277	-	1277
1825(dec2001)	1069	258	1327	229	1298	-	1298
2005	1069	304	1373	275	1344	-	1344
2190(dec2002)	1069	327	1396	298	1367	-	1367

\*gecorrigeerd tot 21 passanten

\*\*gecorrigeerd tot 50 passanten

Voorgaand is al ingegaan op het vrij bescheiden niveau van het aantal art. 120GM. Omdat DJI intern de ketengedachte stimuleert (weghalen van schotten tussen de sectoren) en recent onderzoek<sup>11</sup> heeft aangetoond dat een niet onaanzienlijk deel van de populatie een hoge mate van (intensieve behandel)zorg behoeft. Onderstaand wordt de situatie weergegeven op een niveau van eerst 40 art. 120 GM en voorts een simulatie met een aantal van 75 art. 120GM<sup>12</sup>. Dit betekent 55 meer ten opzichte van de basissituatie.

tabel 11a. behoefte op middellange termijn o.b.v. 40 en 75 art. 120 GM conform behoefte variant II

dagen	capaciteit	tbs-pas*	beh.II 40 art.120	tbs-pas*	beh.II 75art.120
0	705	120	-	-	-
180	781	107	-	-	-
365(dec.97)	852	103	955	118	970
545	924	92	1016	124	1048
730(dec.98)	997	98	1095	135	1132
910	1008	123	1131	198	1206
1095(dec.99)	1020	151	1171	228	1248
1275	1044	170	1214	247	1291
1460(dec2000)	1069	188	1257	280	1349
1640	1069	233	1302	316	1385
1825(dec2001)	1069	274	1343	351	1420
2005	1069	315	1384	368	1437
2190(dec2002)	1069	344	1413	415	1484

\*gecorrigeerd tot 50 passanten

Een ombuiging van 5% bij dit scenario na het jaar 2000 zou betekenen dat de behoefte in december 2002 bij 40 art. 120GM 1393 plaatsen zal bedragen.

<sup>11</sup> Het Trimbos instituut heeft in het PCS onderzoek verricht naar de mate van psychische stoornissen. In dit rapport wordt geconcludeerd dat 54% van de gedetineerden een psychische stoornis heeft gehad. Er dienen meer plaatsen te komen voor behandeling van psychisch gestoorde gedetineerden in het gevangeniswezen en in de geestelijke gezondheidszorg c.q. tbs-klinieken.

<sup>12</sup> Zie voor uitleg 40 art. 120GM voetnoot 13. Meer recente informatie gaat uit van ruim 400 personen met een psychische stoornis. 200 t.b.v. Ggz en de andere 200 t.b.v. behandeling en veiligheid binnen DJI. Wanneer we de verhouding 30% pers. stoornis en 70% psychiatrisch ziektebeeld handhaven, zou het gaan om zo'n 70 a 80 personen t.b.v. de sector tbs in het kader van art. 120GM.



#### 4.4.2 Simulatie 2

In onderliggende simulatie worden dezelfde parameters gebruikt zoals benoemd in simulatie 1. Er gelden hier echter twee uitzonderingen op: er heeft een ombuiging van de verblijfsduur -gemeten via de uitstroom- plaatsgevonden met 5% (t.o.v. '96) en het aantal art. 120GM is verhoogd van 20 naar 40<sup>13</sup>.

tabel 12. ontwikkeling simulatiemodel simulatie 2

dagen(vanaf 1 jan. '97)	capaciteit (benutting)	pass. tbs	f.w.
0	705	170*	-
180	781	152	-
365dec. '97	852	130	74
545	924	143	45
730dec. '98	997	110	1
910	1008	164	1
1095dec. '99	1020	202	-
1275	1044	215	-
1460dec.2000	1069	250	-
1640	1069	270	-
1825dec.2001	1069	280	-
2005	1069	318	-
2190dec.2002	1069	335	-

\*startwaarde o.b.v. aanwezig op peilmoment (latere getallen zijn berekeningen uit systeem)  
Deze cijfers laten zien, dat ten opzichte van de eerste simulatie de eindsituatie slechts lager uitvalt. De ombuiging van 5% dekte ruim de verzwaaring van 20 naar 40 120GM. Vooral in de laatste periode valt een ombuiging waar te nemen. In onderstaande tabel wordt de behoefte weergegeven conform de opzet als in simulatie 1.

tabel 13. behoefte op middellange termijn o.b.v. 40 art. 120,-5% en 7 pijers sim.2

dagen	capaciteit	tbs-pass*	beh.I	tbs-pas**	beh.II	f.w.	beh.III
0	705	149	-	120	-	-	-
180	781	131	-	102	-	-	-
365(dec.97)	852	109	961	80	932	74	1006
545	924	122	1046	93	1017	45	1062
730(dec.98)	997	89	1086	60	1057	1	1058
910	1008	143	1151	114	1122	1	1123
1095(dec.99)	1020	181	1201	152	1172	-	1172
1275	1044	194	1238	165	1209	-	1209
1460(dec2000)	1069	229	1298	200	1269	-	1269
1640	1069	249	1318	220	1289	-	1289
1825(dec2001)	1069	259	1328	230	1299	-	1299
2005	1069	297	1366	268	1337	-	1337
2190(dec2002)	1069	314	1383	285	1354	-	1354

\*gecorrigeerd tot 21 passanten

\*\*gecorrigeerd tot 50 passanten

13 Hiermee komt het aantal art. 120GM nagenoeg overeen met de berekening van 2,9% van de populatie langgestraften zoals deze over de eerste helft van '97 aanwezig was. Zie hiervoor ook pagina 8. Een door DJI zelf verricht onderzoek (dec. '94) heeft aangetoond, dat zo'n 2,9% van de langgestraften een hoogstaande bijzondere zorg zouden moeten hebben. Deze variant mag als conservatief genoemd worden. Het Trimbos instituut komt immers op hogere aantallen.

We hebben nu twee verschillende simulaties behandeld met ieder drie varianten: incl/excl. ijzeren voorraad en de inloop van Fokkens wachtenden.

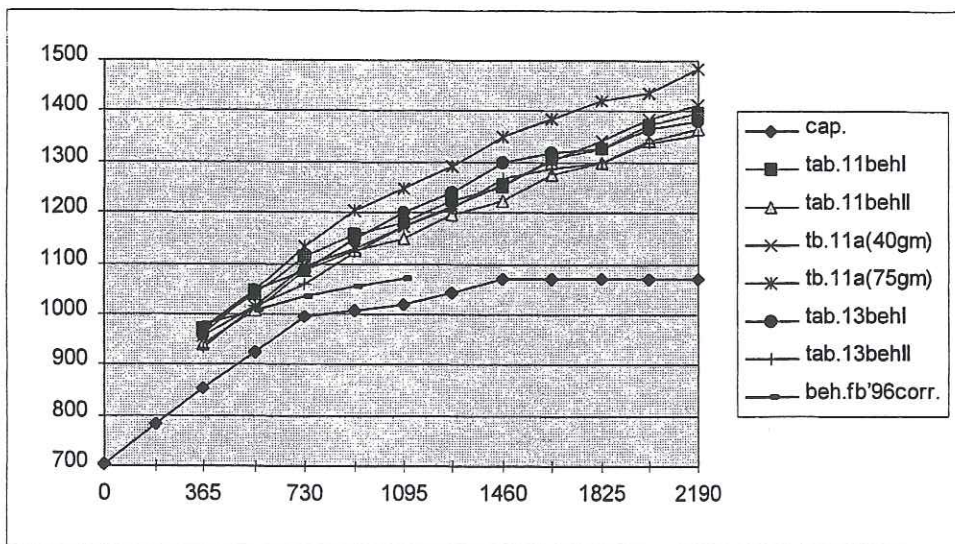
Onderstaand wordt de situatie weergegeven volgens behoefte I en II van zowel tabel 11, 11a als tabel 13. Hierbij wordt een vergelijking gemaakt met de behoefte zoals opgesteld in februari '96 (vraag en aanbod in de sector terbeschikkingstelling) en de verwachte ontwikkeling van de capaciteit in de sector tbs. Om een goede vergelijking met de prognoses uit '96 mogelijk te maken heeft er een correctie plaatsgevonden: de score van jaar '97II is aangevuld met '98I en gedeeld door twee (e.v.).

tabel 14. totaaloverzicht behoefte cf. tabel 11, 11a en 13 var. I en II

dagen	cap.	tab.11beh I	tab.11behII	tab.11abehII 40art.120	tab.11abehII 75.art.120	tab.13behI	tab.13behII	beh.fb'96ge corrigeerd
0	705	-	-	-	-	-	-	-
180	781	-	-	-	-	-	-	-
365dec.'97	852	971	942	955	970	961	932	980
545	924	1038	1009	1016	1048	1046	1017	1007
730dec.'98	997	1114	1085	1095	1132	1086	1057	1035
910	1008	1156	1127	1131	1206	1151	1122	1053
1095dec.'99	1020	1179	1150	1171	1248	1201	1172	1072
1275	1044	1224	1195	1214	1291	1238	1209	
1460dec.2000	1069	1253	1224	1257	1349	1298	1269	
1640	1069	1306	1277	1302	1385	1318	1289	
1825dec.2001	1069	1327	1298	1343	1420	1328	1299	
2005	1069	1373	1344	1384	1437	1366	1337	
2190dec.2002	1069	1396	1367	1413	1484	1383	1354	

Onderstaand wordt tabel 14 grafisch weergegeven.

grafiek 8. verschillende prognoses simulaties 1 en 2

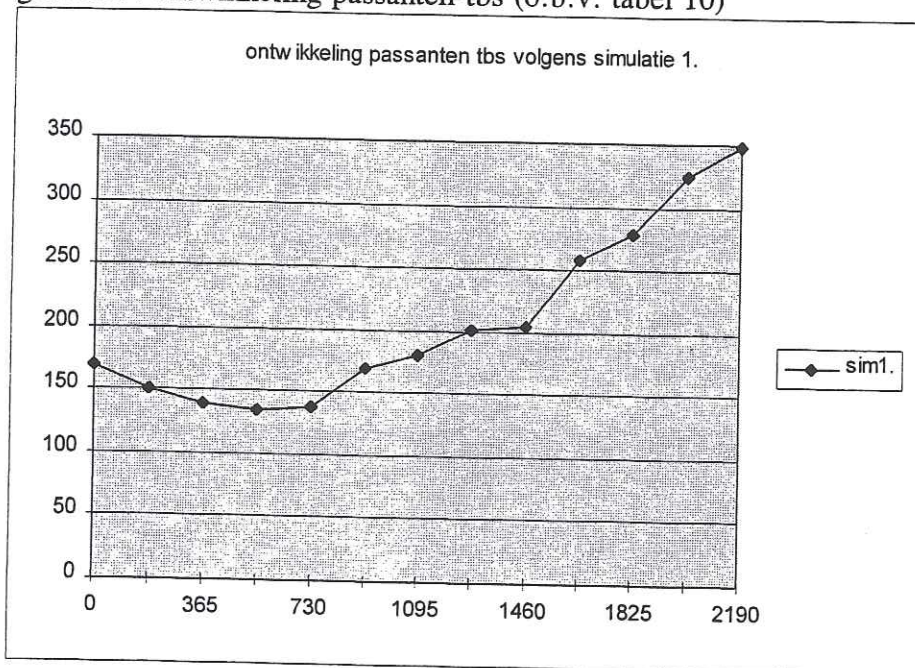




De behoefte volgens het middenwegscenario kwam over de eerste helft van '97 uit op 941 plaatsen. Daarmee werd de prognose uit '96 -op basis van informatie t/m 1995- nog steeds bewaarheid, hoewel de behoefte iets hoger uitkwam dan voorspeld. Hierdoor lijkt het alsof we op de goede weg zijn. Ook de nog te maken behoefte over de tweede helft van '97 zal hoogst waarschijnlijk redelijk uitkomen op hetgeen in februari '96 was geprognosticeerd.

Dit blijkt echter volgens het simulatiemodel nog geen garantie te zijn voor de komende jaren. Het oude simulatiemodel blijkt -zover het er nu uitziet en onder de toen geldende voorwaarden- voor twee jaar vooruit redelijk te kunnen voorspellen. Het nieuwe simulatiemodel laat echter in simulatie 1 zien (deze variant komt het best overeen met de voorwaarden zoals opgenomen in de oude prognose) dat de huidige lichte daling en stabilisatie van het aantal passanten spoedig zal veranderen.

grafiek 9. ontwikkeling passanten-tbs (o.b.v. tabel 10)



Hiermee zou de behoefte wederom uitkomen op het niveau zoals gemeten medio jaren '60. Voorgaand is ingegaan op twee belangrijke simulaties. In de volgende simulatie wordt aandacht besteed aan enerzijds een ontwikkeling met dezelfde intramurale duur als in simulatie 1, maar met een aanbod aan opleggingen tbs met bevel tot verpleging conform de ontwikkeling in de jeugdcriminaliteit.

#### 4.4.3 Simulatie 3

Naast scenario's op basis van een zo statistisch verantwoorde wijze -o.b.v. oude onherroepelijke opleggingen tbs- kunnen ook scenario's worden gemaakt waarbij andere i.c. *exogene* bronnen bepalen hoe de ontwikkeling van het aantal onherroepelijke opleggingen tbs met bevel tot verpleging zich zal ontwikkelen. In eerste instantie kan worden gedacht aan de ontwikkeling van het aantal *in eerste aanleg opgelegde tbs* (incl. jeugd) met bevel tot verpleging. Informatie over '96 kan inzicht bieden in de te verwachten ontwikkeling van het aantal onherroepelijke opleggingen tbs met bevel tot verpleging. Immers, ervaringcijfers laten zien, dat de uiteindelijke onvoorwaardelijke zaken slechts iets lager uitvallen dan de in eerste aanleg zaken. De cijfers zoals berekend door het WODC op basis van het (basis)bestand van het CBS wijken echter over '96 zodanig af van de uiteindelijk door het CBS weergegeven cijfers (316 vs 201), dat getwijfeld mag worden wat er nu precies gaat gebeuren: toch een stijging of een stabilisatie?

Een andere invalshoek is de ontwikkeling van de jeugdcriminaliteit. In het (concept)-rapport van Ed. Leuw (WODC) staat (pag. 19): *'vooral voor de toekomstige ontwikkeling van de instroom in TBS zijn gegevens over jeugdcriminaliteit en met name over gewelds-criminaliteit onder jeugdigen van veel belang'*. *'De ontwikkeling van de populatie (pag. 20) van jeugdinrichtingen is ongetwijfeld zeer van belang als 'voorspeller' van de toekomstige instroom in de tbs.*<sup>14</sup>

Vanuit de werkgroep prognose sanctiecapaciteit is dan ook voorgesteld om een scenario te maken op basis van de ontwikkeling in de jeugdcriminaliteit. Hierbij dienen echter enige kanttekeningen te worden geplaatst. Zowel het aantal opleggingen tbs als de ontwikkeling in de jeugdcriminaliteit zijn flink gegroeid de afgelopen jaren en groeiers correleren gemakkelijk. *In principe dient er eerst een inhoudelijke check te worden gepleegd waarom je een correlatie (samenhang) verwacht ter voorkoming van 'spurious regression'*. Wanneer we toch uitgaan van voornoemde basis, dan kan er het volgende worden gesteld:

tabel 15. ontwikkeling jeugdcriminaliteit vs opleggingen tbs

jaren	jeugdcrim.*	onherr. opl.TBS
1990	1296	95
1991	1599	117
1992	1873	117
1993	1909	134
1994	1994	199
1995	2493	180
1996	2801	196

\*Het gaat hier om het subtotaal 'ernstig geweld' welke is opgebouwd uit: misdrijven tegen het leven, verkrachting, diefstal met geweld en afpersing. Bron: CBS

<sup>14</sup> Voorts wordt gesteld 'Geestelijke stoornis (pag. 24) binnen de populatie van (jeugd)delinquenten lijkt een toegenomen en wellicht nog steeds toenemend fenomeen te zijn. De grotere vraag naar TBS zal mede hierdoor worden bepaald.'



Wanneer we een multiple regressie uitvoeren, dan blijkt er sprake te zijn van een significantie van 0,0193 (is dus significant) en een correlatie van 0,84 welke hoog valt te noemen. Ook de verklaarde variantie met 0,69 is aanzienlijk. In dit scenario wordt uitgegaan van de ontwikkeling van de jeugdcriminaliteit als basis, volgens een logaritmische vergelijking, welke veelvuldig wordt gebruikt voor bijv. een schatting van de bevolkingstoename.

Op basis van voorgaande mag een gelijkmatige stijging worden verwacht tot een niveau van zo'n 215 opleggingen in het jaar 2002. Omdat dit scenario nauwelijks afwijkt ten opzichte van scenario 1 lijkt een scenario op grond van deze variant niet zinvol. Wanneer we echter uitgaan van niet een logaritmische ontwikkeling maar een lineaire<sup>15</sup>, dan blijkt het aantal opleggingen te stijgen naar een niveau van 297 over het jaar 2002.

Volgens deze invalshoek komt 1997 uit op 214 opleggingen, 1998 op 230 opleggingen, 1999 op 247 opleggingen, 2000 op 264 opleggingen en 2001 op 280 opleggingen en 2002 op 297 opleggingen. In onderstaande tabel wordt aangegeven hoe dan de ontwikkeling van de behoefte zal zijn. In dit scenario is uitgegaan van een verlaging van de duur van de uitstroom met 5% en een stand van 7 voor de pijers en 20 voor de art. 120GM.

tabel 16. ontwikkeling simulatiemodel simulatie 3

dagen(vanaf 1 jan.'97)	capaciteit (benutting)	pass. tbs	f.w.
0	705	*170	-
180	781	148	-
365dec.'97	852	143	72
545	924	156	42
730dec.'98	997	190	1
910	1008	238	1
1095dec.'99	1020	280	-
1275	1044	293	-
1460dec.2000	1069	316	-
1640	1069	395	-
1825dec.2001	1069	454	-
2005	1069	488	-
2190dec.2002	1069	565	-

\*startwaarde o.b.v. aanwezig op peilmoment (latere getallen zijn berekeningen uit systeem)

Onderstaand wordt op basis van voornoemde tabel de behoefte op middellange termijn weergegeven op basis van de verhoogde maandelijkse instroom.

<sup>15</sup> Ook de jeugdsector gaat uit van lineaire ontwikkelingen. Voor zover thans bekend zal het tekort in de jeugdsector in 2002 zo'n 800 plaatsen betreffen.

tabel 17. behoefte op middellange termijn

sim.3

dagen	capaciteit	tbs-pass*	beh.I	tbs-pas**	beh.II	f.w.	beh.III
0	705	149	-	120	-	-	-
180	781	127	-	98	-	-	-
365(dec.97)	852	122	974	93	945	72	1017
545	924	135	1059	106	1030	42	1072
730(dec.98)	997	169	1166	140	1137	1	1138
910	1008	217	1225	188	1196	1	1197
1095(dec.99)	1020	259	1279	230	1250	-	1250
1275	1044	272	1316	243	1287	-	1287
1460(dec2000)	1069	295	1364	266	1335	-	1335
1640	1069	374	1443	345	1414	-	1414
1825(dec2001)	1069	433	1502	404	1473	-	1473
2005	1069	467	1536	438	1507	-	1507
2190(dec2002)	1069	544	1613	515	1584	-	1584

\*gecorrigeerd tot 21 passanten

\*\*gecorrigeerd tot 50 passanten

Kwamen de twee vorige varianten in het jaar 2002 uit rond de 1350, deze variant (gekoppeld aan de jeugdcriminaliteit) komt uit op aantallen die ruim 200 plaatsen hoger liggen dan simulaties 1 en 2.

In onderstaande tabel wordt ingegaan op een combinatie tussen tabel 14 en tabel 17. Om het inzichtelijk te houden is alleen ingegaan op variant II (de variant waarbij een ijzeren voorraad van 50 wordt geaccepteerd).

tabel 18. totaaloverzicht variant II tab. 11, 11a, 13, en 17

dagen	capaciteit	beh.fb96 gecorr.	tab11beh.II	tab11abehII (40.art.120)	tab11a.behII (75.art.120)	tab13beh.II	tab17beh.II
0	705	-	-	-	-	-	-
180	781	-	-	-	-	-	-
365(dec.97)	852	980	942	955	970	932	945
545	924	1007	1009	1016	1048	1017	1030
730(dec.98)	997	1035	1085	1095	1132	1057	1137
910	1008	1053	1127	1131	1206	1122	1196
1095(dec.99)	1020	1072	1150	1171	1248	1172	1250
1275	1044	-	1195	1214	1291	1209	1287
1460(dec2000)	1069	-	1224	1257	1349	1269	1335
1640	1069	-	1277	1302	1385	1289	1414
1825(dec2001)	1069	-	1298	1343	1420	1299	1473
2005	1069	-	1344	1384	1437	1337	1507
2190(dec2002)	1069	-	1367	1413	1484	1354	1584





## **5. Confrontatie vraag en aanbod**

### **5.1 Prognoses versus capaciteit**

Uit de confrontatie (zie tabel 4) tussen prognoses en capaciteit valt te melden, dat er vanaf begin '90 verschillen gaan ontstaan, maar dat vanaf '94 het verschil tussen geprognoseerd, gerealiseerd en aanwezige capaciteit sterk uiteen gaat lopen. De achteraf vastgestelde behoefte overtrof sterk<sup>16</sup> de voorspelde behoefte, waarbij de inrichtingscapaciteit nog niet voldoende was om de te laag voorspelde behoefte af te dekken. De geprognoseerde groei over '96 en medio '97 blijkt redelijk overeen te komen met hetgeen achteraf (halfjaarlijks) is vastgesteld.

De veronderstelling, op basis van het oude simulatiemodel, dat het model ook meer dan twee jaren vooruit goed kan voorspellen gaat echter te ver. Het nieuwe simulatiemodel, waarin kans-verdelingen (stochastische simulatie<sup>17</sup>) een grote rol spelen, begint in alle simulaties vanaf medio '98 af te wijken van de eerder opgestelde prognose. De periode van lichte afname en stabilisatie zal worden gevolgd door wederom een stijging van de behoefte.

De simulaties maken duidelijk, dat met name de (exogene) invloed van het aantal onherroepelijke oplettingen tbs van grote invloed is op de behoefte op middellange termijn. Vanzelfsprekend heeft ook de populatie bij aanvang (aandeel chronici) en de behandelduur invloed op het verloop van de behoefte. Wijzigingen in de behandelduur geeft echter pas na verloop van tijd enig effect weer. Het is dan ook zaak dat Beleidsinformatie via het ontwikkelde trendanalysemodel met name de ontwikkeling van het aantal oplettingen periodiek blijft volgen. Voorts dient Beleidsinformatie samen met de afdeling Monitoring en Research de ontwikkeling inzake de behandelduren te blijven volgen.

### **5.2 Ombuiging behoefte TBS**

Uit voorgaande simulaties blijkt, dat met behulp van beleidsintensiveringen of juist een meer passief beleid en beïnvloeding van de behandelduur op langere termijn een afname van de druk op de capaciteit kan worden bereikt. Om de groei te doen dalen en om te buigen naar een stabilisering, anders dan de geschetste ontwikkeling, kan worden gedacht aan het stimuleren van de uitstroom (regulering doorstroom), opdat de behandelduur daadwerkelijk wordt verkort. De intramurale capaciteit bestaat momenteel uit individuele zorg, gewone zorg en overige zorg. *Voorkomen moet echter worden dat alle intramurale uitbreidingen in de overige zorg terecht komen, daar de grens voor deze categorie met voorzieningen in de proefverloffase soms diffuus is.* Hierdoor zou het kunnen gebeuren dat de totale behandelduur intramuraal toeneemt, terwijl er eigenlijk sprake is van het binnenhalen van de meer extramurale fase in de intramurale fase.

---

<sup>16</sup> Voornamelijk als gevolg van de explosieve stijging van het aantal onherroepelijke oplettingen tbs.

<sup>17</sup> Hierdoor wordt een systematische onderschatting van de benodigde capaciteit voorkomen.



Ook kan worden gedacht aan de lopende experimenten in het kader van het flankerend beleid voor tbs-passanten. De thans lopende experimenten (o.a. Zwolle/Tender) waarbij passanten poliklinisch worden behandeld zouden kunnen leiden tot een verkorting van de intramurale behandelduur. Voorts lijkt het wenselijk om intensiveringen zoals het vergroten van de instroom art. 120GM gepaard te laten gaan met een extra inzet voor afname van de behandelduur. Hierdoor kan de extra groei worden opgevangen door de ingezette afname. Verder blijkt uit de simulaties dat de behoefte in hoge mate wordt bepaald door de (exogene) instroom van onherroepelijke vonnissen tbs.

Hierdoor wordt het belang tussen het snel doorgeven van het parket aan DJI van de onherroepelijke tbs vonnissen benadrukt. De mogelijkheid om juist deze stroom om te buigen is echter moeilijk. In wezen zou er juist in de voorfase (de periode na constatering van het delict) sprake moeten zijn van een ombuiging. Een onderzoek naar de wijze van totstandkoming over het proces (besluitvorming) inzake wel of geen (combinatie)vonnis tbs lijkt hiermee geïndiceerd. Afgewacht moet worden wat de effecten zijn van de nieuwe wettelijke mogelijkheid om de tbs voorwaardelijk op te leggen.

## 6 Samenvatting

In dit rapport wordt ingegaan op de vraag naar tbs-capaciteit over de eerste helft van '97. Voorts wordt er aandacht besteed aan de toetsing van eerdere prognoses zoals beschreven in eerder verschenen rapportages. Verder geeft het rapport weer de oude en de nieuwe methodiek van behoeftebepaling. De nieuwe methodiek is versneld tot stand gekomen als gevolg van de bevindingen van de Nationale ombudsman (N.o.). De N.o. ontving in '96 verschillende klachten van passanten-tbs over het lange wachten op een plaats in een tbs-behandelkliniek.

De behoefte over de eerste helft van '97 kan worden vastgesteld op 941 plaatsen, terwijl over de eerste helft van '96 er 865 plaatsen nodig waren. Dat betekent dat in een jaar tijd de behoefte (het accres) met 76 plaatsen is toegenomen. De gemiddelde bruikbare capaciteit over de eerste helft van '97 bedroeg 763 plaatsen, waardoor het actuele tekort 178 plaatsen bedroeg.

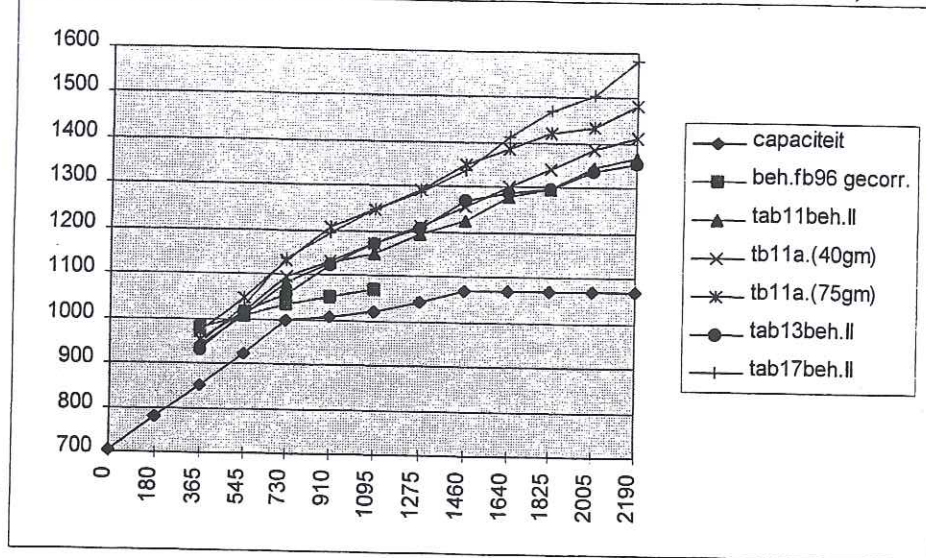
Op grond van eerder opgestelde prognoses (voorzieningenbeleid I en II) mag worden geconcludeerd, dat de geprognosticeerde behoefte vanaf '94 sterk gaat afwijken van hetgeen achteraf werd vastgesteld. De in eind '95 opgestelde prognoses blijken tot en met het eerste halfjaar van '97 nog redelijk overeen te komen. Aan de hand van het nieuwe simulatiemodel kan worden vastgesteld dat dit niet meer lang zal duren.

Anders dan in het vorige simulatiemodel (opgesteld door Beleidsinformatie samen met het SIBa) maakt het nieuwe model gebruik van een aparte module voor het signaleren van trendbreuken in het aantal opleggingen en wordt gebruik gemaakt van moderne simulatietechnieken zoals stochastische simulatie en wachtrijmodellering. Hierdoor wordt een systematische onderschatting van de behoefte op met name langere termijn voorkomen. Verder maakt het vernieuwde simulatiemodel inzichtelijk wat het effect kan zijn van bepaalde beleidsintensiveringen of juist het uitblijven ervan.

Onomstotelijk blijkt, dat het effect van een stijging van het aantal onherroepelijke vonnissen tbs groot is. Het is dan ook van groot belang dat er instrumenten worden gevonden om juist een ombuiging in de voorfase te bewerkstelligen. Een onderzoek naar de wijze van besluitvorming omtrent wel of geen (combinatie)vonnis tbs lijkt dan ook geïndiceerd. Periodiek dient dan ook voornoemde ontwikkeling via het trendanalysemodel te worden gevolgd.



grafiek 11 op basis van verschillende scenario's (o.b.v. tabel 18)



De spanning tussen vraag en aanbod kan worden opgeheven door structureel meer plaatsen te creëren of de niet-structurele plaatsen langer aan te houden (zoals De Singel). Daarnaast kan ook de behoefte (op meer langere termijn) worden omgebogen: door bijvoorbeeld de intramurale behandelduur -voor bepaalde delictgroepen- daadwerkelijk te verkorten.

Voorts moet de kwaliteit van de informatie verder worden verbeterd door een intensieve samenwerking tussen Beleidsinformatie en de afdeling Monitoring en Research. Vervolgens is het wenselijk -gezien de voortdurende spanning op de capaciteit- om een verhoging op de druk gepaard te laten gaan met een beleidsmaatregel om de druk af te laten nemen.

AvG18/2/98

## BIJLAGE I





## **Begrippenkader**

### **Passant-TBS definitie:**

personen die na de aanvang van de termijn terbeschikkingstelling verblijven in een inrichting van het Gevangeniswezen, in afwachting van de daadwerkelijke plaatsing in een tbs-kliniek.

### **Passant-TBS omschrijving:**

deze persoon met een al dan niet gecombineerd vonnis wacht letterlijk op een plaats in een behandelkliniek, de tbs loopt.

### **Passant-TBS formule ritz:**

verschil tussen datum aanvang tbs (expiratedatum) en datum feitelijke opname in een tbs kliniek. Opgemerkt dient te worden dat een deel van het M.I. staat op de passantenlijst ijtz. Bij het bepalen van de behoefte moet rekening worden gehouden met deze groep.

### **Pre-passant TBS definitie:**

personen met een combinatievonnis: gev. straf en maatregel TBS (met bevel tot verpleging) van wie de aanvangsdatum tbs in de toekomst ligt.

### **Pre-passant TBS omschrijving:**

Pas na het verstrijken van de aanvangsdatum (normaliter gelijk aan datum vi) vervalt de pre-passant in de categorie passant. De pre-passanten zijn dus personen die te zijner tijd in de kliniek moeten worden opgenomen: aanslag op toekomstige capaciteit.

### **Pre-passant TBS formule ritz:**

alle personen opgenomen in TVON-IN met een aanvangsdatum die ligt voorbij het moment van peilen. Verder met een datum onherroepelijk worden van het vonnis voor het peilmoment. Voorts als soort straf code 4: vrijheidsstraf.

### **Fokkens wachtende definitie:**

alle personen na de inwerkingtreding nieuwe wet d.d. oktober '97 met een combinatievonnis gev. straf en tbs(met bevel tot verpleging), waarvan de bruto opgelegde gev. straf al voor 1/3 is verstreken en nog voor 2/3(vi-datum) van de bruto straf ligt -of aanvangsdatum tbs wanneer er geen sprake is van vi- met als ondergrens de datum onherroepelijk(voor datum onherr. geen Fokkens wachtende). Het gaat hierbij wel om vonnissen die zijn opgelegd enkel en alleen voor de inwerkingtreding van de nieuwe wet tbs. (is een eindige groep).

### **Fokkens wachtende omschrijving:**

Deze personen bevinden zich dus tussen de 1/3 en 2/3 van de bruto straf. Na de 2/3 worden ze (bij bereiken vi-datum dus) passant-TBS (recht op schadevergoeding). Alle pre-passanten worden dus tussen 1/3 en 2/3 Fokkens wachtende. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat het in hoofdlijn zo gaat. Echter de vi-regeling bestaat niet onder de 180 dagen bruto opgelegde straf, verder gaat het tussen de 181 en 365 dagen om een netto duur van 180 dagen plus 1/3 van het strafrestant. Ter illustratie: een bruto opgelegde straf van 9 maanden (270 dagen) kent een netto straf van 180 dgn. plus  $1/3 \cdot 90 = 30$  dagen is 7 maanden.



Dit betekent concreet, dat er vanaf oktober '97 naast een passanten-tbs lijst en een pre-passanten tbs lijst er ook een Fokkens-wachtende lijst zal zijn (wel eindig). De hamvraag is nu, wanneer wordt een Fokkens wachtende naar de kliniek overgeplaatst? Vooralsnog is bepaald, dat de oude passant-tbs niet per se voor hoeft te gaan op de Fokkens wachtenden: de wachttijd is bepalend. De duur van de Fokkens wachtenden telt echter slechts voor  $\frac{1}{2}$  mee op de plaatsingslijst.

Deze situatie geldt alleen voor de oude opgelegde (combinatie)vonnissen. Bij de nieuwe (combinatie)vonnissen geldt gewoon de  $\frac{1}{3}$  bruto straf termijn. Personen met een hoge bruto straf kunnen nog wel pre-passant zijn. Na deze fase vervallen ze bij overschrijding van de  $\frac{1}{3}$  termijn in de categorie passanten-tbs. De Fokkens wachtende lijst geldt dus alleen voor de pre-passanten met als datum onherroepelijk voor 2 oktober '97.

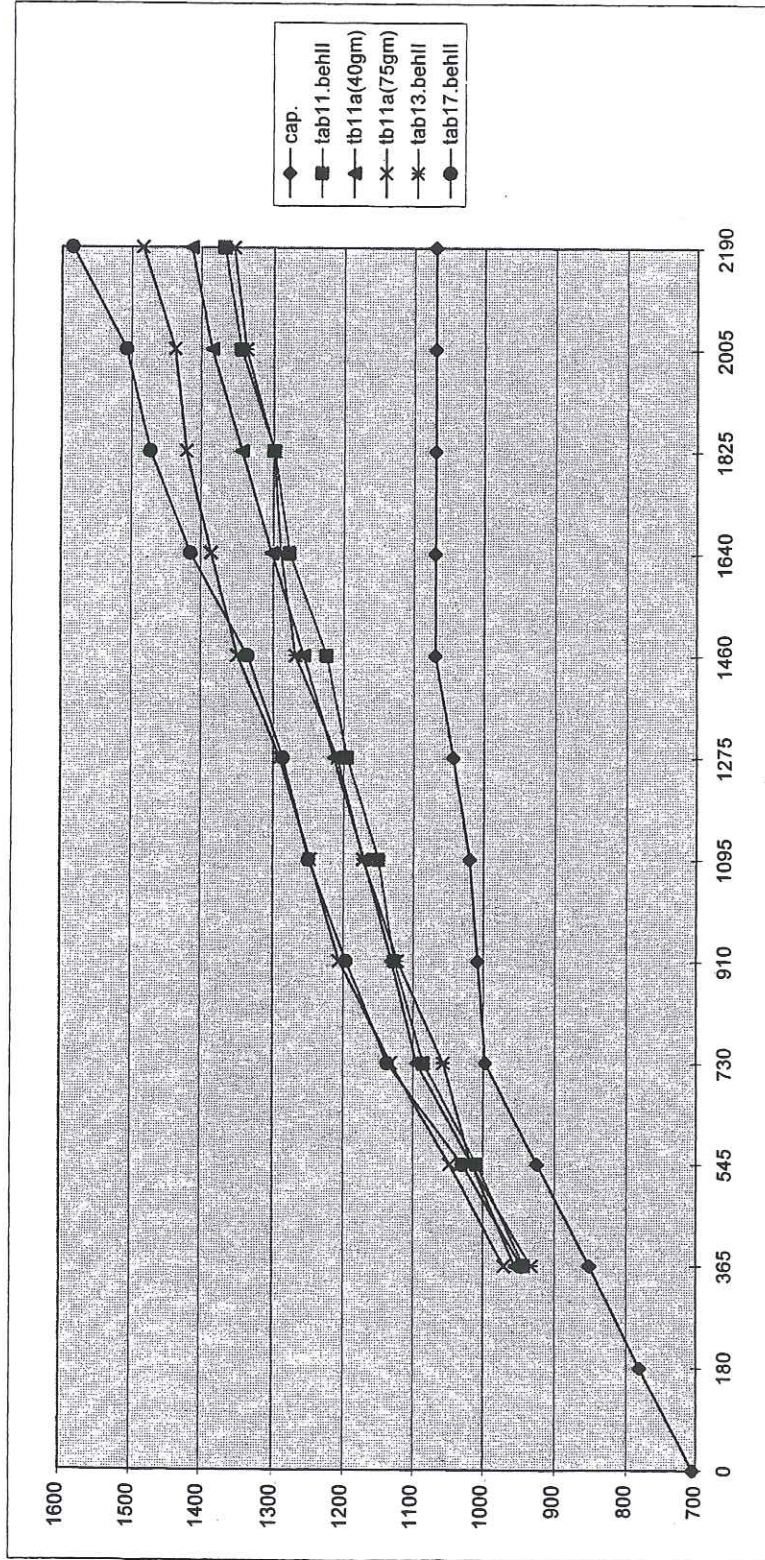
Verder moet worden opgemerkt dat we rekenkundig wel uitgaan van  $\frac{1}{3}$  termijn ( $\frac{1}{3}$  van de bruto straf, die niet onder datum onherroepelijk mag vallen), maar dit hoeft geen automatisme te zijn: de selectiefunctarissen spelen hierbij een belangrijke rol. In principe hoort overplaatsing op  $\frac{1}{3}$  van de straf plaats te vinden, voor de termijn van  $\frac{1}{3}$  of na de termijn van  $\frac{1}{3}$  kan c.q. mag in de praktijk ook. (afgestemd met BV).

**Fokkens wachtende formule RITZ:**

Alle personen bij wie op het peilmoment de datum onherroepelijk plus  $\frac{1}{3}$  van de bruto straf reeds verstreken is (en de  $\frac{2}{3}$  c.q. datum aanvang tbs nog niet bereikt) voor zover het een vonnis betreft wat is opgelegd voor de inwerkingtreding van de nieuwe wet tbs.

## BIJLAGE II





- a tab11.behill ijzeren voorraad 50 plaatsen, pijers 7, art. 120GM 20, geen ombuiging 5%, instroom o.b.v. trendbreukanalyse: 216 opleggingen in 2002
- b tab11a(40gm) ijzeren voorraad 50 plaatsen, pijers 7, art. 120GM 40, geen ombuiging 5%, instroom o.b.v. trendbreukanalyse: 216 opleggingen in 2002
- c tab11a(75gm) ijzeren voorraad 50 plaatsen, pijers 7, art. 120GM 75, geen ombuiging 5%, instroom o.b.v. trendbreukanalyse: 216 opleggingen in 2002
- d tab13.behill ijzeren voorraad 50 plaatsen, pijers 7, art. 120GM 40, ombuiging 5%, instroom o.b.v. trendbreukanalyse: 216 opleggingen in 2002
- e tab17.behill ijzeren voorraad 50 plaatsen, pijers 7, art. 120GM 20, ombuiging 5%, instroom o.b.v. lineaire ontwikkeling jeugdcriminaliteit

behoefte tbs

jaar dagen	a	b	c	d	e
0	cap. tab11.behll	tb11a(40gm)	tb11a(75gm)	tab13.behll	tab17.behll
180	781				
1997 365	852	942	970	932	945
545	924	1009	1048	1017	1030
1998 730	997	1085	1132	1057	1137
910	1008	1127	1206	1122	1196
1999 1095	1020	1150	1248	1172	1250
1275	1044	1195	1291	1209	1287
2000 1460	1069	1224	1349	1269	1335
1640	1069	1277	1385	1289	1414
2001 1825	1069	1298	1420	1299	1473
2005	1069	1344	1437	1337	1507
2002 2190	1069	1367	1484	1354	1584

- a tab11.behll ijzeren voorraad 50 plaats, pijers 7, art. 120GM 20, geen ombuiging 5%, instroom o.b.v. trendbreukanalyse: 216 opleggingen in 2002
  - b tab11a(40gm) ijzeren voorraad 50 plaats, pijers 7, art. 120GM 40, geen ombuiging 5%, instroom o.b.v. trendbreukanalyse: 216 opleggingen in 2002
  - c tab11a(75gm) ijzeren voorraad 50 plaats, pijers 7, art. 120GM 75, geen ombuiging 5%, instroom o.b.v. trendbreukanalyse: 216 opleggingen in 2002
  - d tab13.behll ijzeren voorraad 50 plaats, pijers 7, art. 120GM 40, ombuiging 5%, instroom o.b.v. trendbreukanalyse: 216 opleggingen in 2002
  - e tab17.behll ijzeren voorraad 50 plaats, pijers 7, art. 120GM 20, ombuiging 5%, instroom o.b.v. lineaire ontwikkeling jeugdcriminaliteit
- Na zes jaar blijkt het verschil tussen wel en geen ombuiging 5% zo'n 60 te zijn (de verhoging van 20 naar 40gm wordt dan ook ruim gedekt).  
Dit betekent per jaar zo'n 10 pl. ombuiging wanneer de 5% verkorting behandelduur wordt ingezet.



# **Vraag en aanbod in de sector Justitiële Jeugdinstellingen**

---

Feitelijke behoefte en beschikbare capaciteit 1e helft 1997

Toekomstscenario's t/m 2002

Dienst Justitiële Instellingen  
Directie Beleidszaken  
Afdeling Beleidsinformatie  
februari 1998





<b>Inhoudsopgave</b>		blz.
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>De vraag naar plaatsen in de sector justitiële jeugdinrichtingen in de eerste helft van 1997</b>	<b>4</b>
<b>2.1</b>	<b>De opvanginrichtingen</b>	<b>4</b>
2.1.1	De feitelijke gemiddelde bezetting	4
2.1.2	Voortgezet verblijf op politiebureaus of verblijf in HvB's in kader van voorlopige hechtenis	5
2.1.3	Niet geplaatste minderjarigen met een bevel tot bewaring, waarvoor een plaatsingsverzoek is ingediend (heenzendingen en direct schorsingen)	5
2.1.4	Het aantal niet geëxecuteerde lopende vonnissen jeugdstraffen	7
2.1.5	Niet gehonoreerde verzoeken tot crisisopvang van onder toezicht gestelden	8
2.1.6	Het aantal opvangplaatsen dat oneigenlijk wordt gebruikt als gevolg van plaatsgebrek in de behandelinrichtingen (neerwaartse correctie van de vraag naar opvangplaatsen)	9
2.1.7	De gemiddelde behoefte aan opvangplaatsen in de eerste helft van 1997	11
<b>2.2</b>	<b>De behandelinrichtingen</b>	<b>12</b>
2.2.1	Feitelijke gemiddelde bezetting van de behandelinrichtingen	12
2.2.2	Het aantal strafrechtelijke maatregelpupillen dat in een intramurale niet-justitiële setting verblijft	13
2.2.3	Het aantal strafrechtelijke en civielrechtelijke jongeren dat verblijft in een opvanginrichting en op een wachtlijst staat van een behandelinrichting	13
2.2.4	Het aantal civielrechtelijke jongeren dat buiten een justitiële inrichting verblijft en op een wachtlijst staat van een behandelinrichting	13
2.2.5	De gemiddelde behoefte aan behandelplaatsen in de eerste helft van 1997	15
<b>3</b>	<b>Nieuwe toekomstscenario's</b>	<b>16</b>
<b>3.1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>16</b>
<b>3.2</b>	<b>De opvanginrichtingen</b>	<b>17</b>
3.2.1	De omvang van de jeugdcriminaliteit	17
3.2.2	Gehoorde minderjarige verdachten van ernstige geweldscriminaliteit en diefstal met braak en/of in vereniging	19
3.2.3	De toepassing van de voorlopige hechtenis	21
3.2.4	Het aantal opgelegde jeugdstraffen en strafrechtelijke jeugdmaatregelen	22
3.2.5	De gemiddelde duur van de opgelegde straffen	24
3.2.6	De verdeling van de vraag naar strafrechtelijke plaatsen over jongens en meisjes	24
3.2.7	De capaciteitsbehoefte voor civielrechtelijke plaatsingen	25
3.2.8	De gemiddelde verblijfsduur in de opvanginrichtingen	25
3.2.9	De verschillende prognosevarianten voor de opvanginrichtingen	27
<b>3.3</b>	<b>De behandelinrichtingen</b>	<b>29</b>
3.3.1	Aantal en duur strafrechtelijke behandelmaatregelen	29
3.3.2	Aantal lopende OTS-maatregelen	33
3.3.3	De prognose voor de behandelinrichtingen	36
<b>4</b>	<b>Confrontatie vraag en aanbod</b>	<b>37</b>
<b>4.1</b>	<b>De opvanginrichtingen</b>	<b>37</b>
<b>4.2</b>	<b>De behandelinrichtingen</b>	<b>38</b>





## **1. Inleiding**

De Dienst Justitiële Inrichtingen van het Ministerie van Justitie is verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende straffen en maatregelen in penitentiaire inrichtingen, TBS-inrichtingen en justitiële jeugdinrichtingen. De jeugdinrichtingen hadden eind juni 1997 een gezamenlijke capaciteit van 1.251 plaatsen. De capaciteit is deels in gebruik voor opvang (465 plaatsen) en wordt deels benut voor behandeling (786 plaatsen).

De opvangplaatsen zijn vooral bestemd voor jeugdigen die in voorlopige hechtenis zijn genomen en jeugdigen die tot een vrijheidsstraf zijn veroordeeld. Circa 10% van de 465 plaatsen werd gebruikt voor tijdelijke crisisopvang van zeer problematische jeugdigen met een civielrechtelijke kinderschermingsmaatregel (OTS/Voogdij).

De behandelinrichtingen zijn bestemd voor een meer langdurige opvoeding of buitengewone / zeer intensieve behandeling. De jeugdigen met een civielrechtelijke maatregel (OTS, voogdij) vormen in deze deelsector de meerderheid (twee derde), maar het relatieve aandeel van de veroordeelden tot een strafrechtelijke maatregel is in de afgelopen jaren sterk gestegen, en zal de komende jaren nog verder stijgen (11% in 1991, 34% halverwege 1997).

Achtereenvolgens komen in dit rapport aan de orde:

- De feitelijk vastgestelde vraag naar plaatsen in de justitiële inrichtingen gedurende de eerste helft van 1997 (hoofdstuk 2). Voor zowel de opvangsector als de behandelsector wordt hierbij per geslacht een onderscheid gemaakt in plaatsen benodigd voor strafrechtelijke jongeren en plaatsen benodigd voor jongeren met een civielrechtelijke maatregel. Nadere verdelingen in doelgroepen (bijvoorbeeld zwakbegaafde jeugdigen) worden in dit rapport niet gemaakt.
- De nieuwe toekomstscenario's t/m 2002 (hoofdstuk 3)
- Een vergelijking van de vraag met het aanbod (hoofdstuk 4).

De gegevens in het onderhavige rapport vormen een actualisering van eerdere prognoses in de justitiële jeugdsector<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Het vorige prognoserapport dateert van maart 1997: 'Vraag en aanbod in de sector justitiële jeugdinrichtingen 1996-2001'.





## 2. De vraag naar plaatsen in de sector justitiële jeugdinrichtingen in de eerste helft van 1997

### 2.1 De opvanginrichtingen

Ondanks de capaciteitsuitbreidingen waren er in de eerste helft van 1997 nog onvoldoende plaatsen in de opvanginrichtingen. De tekorten kwamen tot uitdrukking in te lange verblijven op de politiebureaus, heenzendingen en schorsingen wegens plaatsgebrek, executieproblemen van de lopende vonnissen en het niet kunnen honoreren van de verzoeken tot crisisopvang van OTS-jongeren.

Een bijkomend probleem is dat ook de behandelinrichtingen een capaciteitstekort kennen. Het gevolg is dat de verblijfsduur van de jeugdigen in de opvanginrichtingen die wachten op opname in een behandelinrichting, onnodig wordt verlengd. Een deel van de opnamecapaciteit van de opvanginrichtingen wordt op die manier in feite oneigenlijk gebruikt.

De behoefte aan plaatsen in de eerste helft van 1997 kan, deels direct, deels indirect, uit de volgende gegevens worden afgeleid:

1. De feitelijke gemiddelde bezetting van de opvanginrichtingen in de eerste zes maanden van 1997.
2. Het aantal jongeren dat dagelijks op politiebureaus/in HvB's verblijft in afwachting van een plaats in een opvanginrichting.
3. Het aantal niet geplaatste minderjarigen dat wel in voorlopige hechtenis was genomen en waarvoor ook een plaatsingsverzoek was ingediend (heenzendingen en schorsingen).
4. Het aantal niet geëxecuteerde lopende vonnissen jeugdstraffen.
5. Het aantal niet gehonoreerde verzoeken tot crisisopvang van onder toezicht gestelden.
6. Het aantal opvangplaatsen dat oneigenlijk wordt gebruikt als gevolg van plaatsgebrek in de behandelinrichtingen (neerwaartse correctie)

In de hierna volgende paragrafen 2.1.1 t/m 2.1.6 worden de bovenstaande factoren gekwantificeerd in benodigde plaatsen. In paragraaf 2.1.7 is een totaaltabel opgenomen.

#### 2.1.1 De feitelijke gemiddelde bezetting

Op basis van de maandelijks door de inrichtingen verstrekte bezettingsgegevens, kan de gemiddelde bezetting van de strafrechtelijk en civielrechtelijk geplaatste jongens en meisjes in de eerste helft van 1997 worden gegeven.

	<i>Jongens</i>	<i>Meisjes</i>	<i>Totaal</i>
Strafrechtelijk: voorlopig gehecht of veroordeeld	364	13	377
Civielrechtelijk: OTS, voogdij	7	34	41
Totaal	371	47	418

2.1.2 Voortgezet verblijf op politiebureaus of verblijf in HvB's in kader van voorlopige hechtenis

Alle plaatsingen van voorlopig gehechten in de opvanginrichtingen geschieden door tussenkomst van de afdeling Individuele Jeugdzaken (IJZ) van DJI. In de eerste helft van 1997 werden 1.175 personen aangemeld die in preventieve hechtenis waren genomen wegens het plegen van nieuwe strafbare feiten. Voorts werd in 77 gevallen een plaats gevraagd voor personen die de voorwaarden van een eerdere schorsing van de voorlopige hechtenis hadden overtreden, en werden 9 jeugdigen aangehouden na een eerdere onttrekking uit een jeugdinrichting. In totaal werden dus 1.261 personen, onder wie 1.208 jongens en 53 meisjes, aangemeld.

In de eerste helft van 1997 verbleven deze jongens en meisjes gemiddeld 5,1 resp. 3,4 dagen op het politiebureau in aansluiting op de termijn van inverzekeringstelling, dus gerekend vanaf de datum waarop het bevel tot bewaring is verleend. Omgerekend betekent dit dat er dagelijks gemiddeld 34 jongens en 1 meisje op een politiebureau verbleven, terwijl ze al één of meer dagen daarvoor in bewaring waren gesteld. Door plaatsgebrek in de opvang worden de politiecellen oneigenlijk gebruikt.

Het komt minder vaak voor dat een minderjarige in een HvB wordt geplaatst wegens plaatsgebrek in een opvanginrichting. Cijfers over de eerste helft van 1997 waren nog niet beschikbaar. In 1996 verbleven gemiddeld 4 jongens in een HvB. Ervan uitgaand dat dit aantal in 1997 niet sterk is gewijzigd, zou dat, opgeteld bij de eerdere 35 plaatsen, betekenen dat er in de eerste helft van 1997 gemiddeld 39 plaatsen buiten de jeugdinrichtingen in oneigenlijk gebruik zijn voor de voorlopige hechtenis. Voor deze categorie zal dus plaats binnen de opvangsector gecreëerd dienen te worden.

Jongens	Meisjes	Totaal
38	1	39

2.1.3 Niet geplaatste minderjarigen met een bevel tot bewaring, waarvoor een plaatsingsverzoek is ingediend (heenzendingen en directe schorsingen)

Van de 1.261 jeugdigen die in de eerste helft van 1997 werden aangemeld, konden door IJZ 613 jongeren niet worden geplaatst.

	Jongens		Meisjes		Totaal	
	abs.	in %	abs.	in %	abs.	in %
Geplaatst	625	52%	23	43%	648	51%
Niet geplaatst	583	48%	30	57%	613	49%
Totaal aanbod	1.208	100%	53	100%	1.261	100%

Door de afdeling IJZ is heenzending wegens plaatsgebrek bij 91 jongens en 3 meisjes als reden van niet-plaatsing geregistreerd. De officiële heenzendcijfers (geaggregeerde maandelijkse arrondissementsopgaven), resulteerden in 113 heengezonden jongens en 3 heengezonden meisjes.



Bij voldoende capaciteit zouden de heengezonden verdachten zijn geplaatst in een opvanginrichting. Wel zou hun verblijf gemiddeld korter zijn geweest, omdat de zwaarte van de door hen gepleegde delicten gemiddeld lichter is dan de zwaarte van de delicten, gepleegd door jongeren die wél zijn geplaatst<sup>2</sup>. Bij een plaatsing zou de kans dat de hechtenis nog voor de terechtzitting was geschorst of beëindigd groter zijn dan bij de wel-geplaatsten. Er wordt uitgegaan van gemiddeld 40 dagen, gelijk aan de helft van de gemiddelde verblijfsduur van de jongeren in een opvanginrichting.

De officiële heenzendcijfers van de arrondissementen zijn op basis van deze geraamde verblijfsduur, omgerekend tot het aantal plaatsen dat extra nodig is om te voorzien in de manifeste behoefte. Op jaarbasis zijn dat 25 jongensplaatsen en 1 meisjesplaats.

Naast de heenmeldingen, tonen de gegevens van de afdeling Individuele Jeugdzaken aan dat in de eerste zes maanden van 1997 nog veel vaker (613 minus 116 = 497) een plaatsingsverzoek is ingediend, dat niet kon worden ingewilligd. Het betrof 470 jongens en 27 meisjes. Het is een ervaringsgegeven dat in een deel van deze gevallen vrij kort na het bevel tot bewaring geen behoefte meer bestond aan een plaats in een opvanginrichting. Bijvoorbeeld omdat nader onderzoek van de zaak heeft geleid tot het wegvallen van de gronden voor voorlopige hechtenis. In de meerderheid van de gevallen echter wordt de voorlopige hechtenis niet beëindigd, maar kort na het bevel tot bewaring geschorst, onder algemene of bijzondere voorwaarden. Daarbij speelt het capaciteitstekort in veel gevallen zeker een rol. Als gevolg van het plaatsgebrek wordt de eerste dagen na het bevel tot bewaring gezocht naar (niet altijd bevredigende) alternatieven voor plaatsing in een opvanginrichting. Afgezien van de werk- of leerstraf, zijn de alternatieven met een voldoende zwaar strafelement beperkt. Er zijn jongeren bij wie de kinderrechter de band met de school of het werk niet wil verbreken, maar die wel een voelbare straf dienen te krijgen. DJI verzorgt in beperkte mate reeds een vorm van opvang, waarbij een jongere in voorlopige hechtenis overdag zijn opleiding buiten de inrichting volgt. In Rotterdam is daarvoor in de loop van 1997 een aparte opvanggroep bestemd; in een Amsterdamse opvanginrichting bestaat al langer de praktijk dat een kleine fractie van het aantal opgenomen jongeren met instemming van de rechterlijke macht een schoolprogramma buiten de inrichting blijft volgen. Een extramuraal alternatief voor een plaats in een opvanginrichting is elektronisch huisarrest. Gezien de positieve ervaringen in het circuit van de meerderjarigen, zal deze vorm van vrijheidsbeneming ook in het jeugdcircuit haar intrede kunnen doen.

In de vorige prognose (rapport maart 1997) is aangenomen dat 50% van de niet-geplaatste jongeren met een bevel tot bewaring wel zouden zijn geplaatst in een inrichting als er een voldoende aantal (adequate) opvangplaatsen zouden zijn geweest. Bij adequate opvangplaatsen werd destijds al verwezen naar een vorm van "nachtdetentie" zoals nu al in Rotterdam en Amsterdam bestaat. Aan elektronisch huisarrest werd toen nog niet gedacht. Omdat bij de laatstgenoemde optie geen beroep zal worden gedaan op DJI-capaciteit, is het eerder genoemde percentage van 50% verlaagd tot 40%. Van een nog grotere afname is afgezien, omdat het gemiddeld kaliber van de niet geplaatsten, als gevolg van het plaatstekort in de afgelopen

---

<sup>2</sup> In het jeugdcircuit worden de verdachten niet naar zwaarte ingedeeld, zoals in het volwassen circuit wel gebruikelijk is (denk aan A+, A, B+, B en C-verdachten). Dat de gemiddelde zwaarte van de delicten van de heengezonden verdachten wat geringer is, kan worden afgeleid uit het gegeven dat de ernstige delicttypes, waarvoor in het meerderjarigencircuit de hogere strafmaxima gelden, in de groep niet geplaatste verdachten minder sterk zijn vertegenwoordigd dan in de groep geplaatste verdachten.



periode, zwaarder is geworden<sup>3</sup>. Uitgaande van 40% en een gemiddelde verblijfsduur van 40 dagen, zou dat voor deze categorie op jaarbasis inhouden dat er 41 jongens- en 3 meisjesplaatsen nodig zijn geweest. Opgeteld bij de eerder genoemde behoefte van 26 plaatsen (voor de expliciete heenzendingen), resulteert dat in de volgende extra plaatsbehoefte:

<i>Jongens</i>	<i>Meisjes</i>	<i>Totaal</i>
66	4	70

In de grote steden zou een klein deel van deze behoefte middels "nachtdetentie" vervuld kunnen worden

#### *2.1.4 Het aantal niet geëxecuteerde lopende vonnissen jeugdstraffen*

Het Bureau Bijzondere Diensten (BBD) van DJI is belast met het oproepen van jongeren die in de vrije maatschappij verblijven, en nog een (deel van een) vrijheidsstraf moeten ondergaan. In de eerste helft van 1997 werden gemiddeld 16 van de 18 plaatsen die voor deze categorie worden gereserveerd, bezet door zelfmelders<sup>4</sup>. Met het aantal beschikbare plaatsen kon het stuwmeer lopende vonnissen dat in het verleden is ontstaan, niet snel genoeg worden weggewerkt. Bij die oude vonnissen gaat het in overgrote meerderheid om jeugdigen die inmiddels meerderjarig zijn geworden. Momenteel wordt getracht via andere wegen tot executie van de straffen over te gaan. Gedacht kan worden aan omzetting in gevangenisstraf of tijdelijke bestemmingswijziging van gevangenis capaciteit.

Vanwege deze pogingen worden de plaatsen die tijdelijk nodig zouden om het stuwmeer lopende vonnissen weg te werken, uitsluitend nog Pro Memorie in de hierna volgende tabel genoemd.

In de praktijk blijkt dat met de 16 bezette plaatsen ongeveer een derde deel van de jaarproductie aan lopende vonnissen via zelfmelding kan worden geëxecuteerd. Circa 10% wordt op een andere wijze afgewerkt. Met name door middel van executie in een reguliere opvangplaats in aansluiting op de voorlopige hechtenis n.a.v. een nieuw strafbaar feit of (in mindere mate) omdat er gratie wordt verleend. Uiteindelijk wordt ongeveer de helft van de vonnissen na een vergeefse meldoproep en na een extra adrescontrole, weer teruggestuurd naar de parketten. Die zouden vervolgens tot arrestatie moeten overgaan, maar door gebrek aan geormerkte arrestanten-capaciteit in de jeugdsector, komt van een gerichte arrestatieplanning tot nu toe nauwelijks iets terecht.

Het moet haalbaar zijn om in totaal twee derde van de jaarlijkse productie lopende vonnissen te executeren, via zelfmelding of arrestatie. In de ideale situatie waarin het capaciteitsaanbod voor preventief gehechten optimaal op de vraag is afgestemd en dus minder jongeren na een bevel tot bewaring vanwege plaatsgebrek niet kunnen worden geplaatst, zal de productie van lopende vonnissen afnemen. Eerder in dit rapport is al van deze ideale situatie uitgegaan (voor zowel de

<sup>3</sup> Het percentage niet-geplaatsten is in de afgelopen periode gestegen van 38,5% in 1995, via 43,7% in 1996 tot 48,6% in de eerste helft van 1997. Tegelijk blijkt het aandeel van de zware delicttypen in de categorie niet-geplaatsten in de genoemde periode ook te zijn gestegen.

<sup>4</sup> Door de onvoorspelbaarheid van het wekelijks opkomstpercentage, is het onvermijdelijk dat de bezettingsgraad voor dit type plaatsen onder de 100% blijft.



heengezonden verdachten als voor de geschorste bevelen tot bewaring is immers extra capaciteitsbehoefte geraamd; zie 2.1.3). Daarom kan worden uitgegaan van een lagere productie dan van de huidige productie van 350 vonnissen. Bij een productie van 250 vonnissen en een vastgestelde gemiddelde duur van 45 dagen resulteert dat in een behoefte van 20 plaatsen (=  $2/3 * 250 * 45/365$ ). Dat is 4 meer dan de 16 plaatsen die in de eerste helft van 1997 werden bezet. Een gedeelte zou daarvan bestemd moeten worden voor arrestanten.

Lopende vonnissen voor meisjes worden via het Bureau Bijzondere Diensten naar de afdeling Individuele Jeugdzaken van DJI verzonden. Meisjes kunnen in het geval van een lopend vonnis op dit moment niet worden opgeroepen, omdat er geen specifieke meldplaatsen zijn aangewezen. Voor meisjes zou 1 plaats op jaarbasis voor zelfmelders gereserveerd kunnen worden.

	Jongens	Meisjes	Totaal
Extra behoefte voor zelfmelders en arrestanten bovenop de 16 plaatsen die <u>gemiddeld</u> in de eerste helft van 1996 werden bezet.	4	1	5
Tijdelijke behoefte voor wegwerken stuwmeer lopende vonnissen	PM	-	PM

#### 2.1.5 Niet gehonoreerde verzoeken tot crisisopvang van onder toezicht gestelden

De opvanginrichtingen zijn ook bedoeld voor crisisopvang van jongeren met een kinderbeschermingsmaatregel. Deze OTS-jongeren verkeren in een onhoudbare situatie, waarin met spoed iets moet veranderen. De plaatsende instantie ziet als enige oplossing een tijdelijk gesloten opvang in het justitiële circuit, in afwachting van of ter bepaling van eventuele behandeling in een tehuis van de provincie, VWS of justitie.

De verzoeken tot crisisopvang van onder toezicht gestelde jongens en meisjes krijgen de laatste jaren minder prioriteit dan de plaatsingsverzoeken voor de in bewaring gestelde jeugdigen. Het aandeel van de OTS-ers in de opvang daalde van 20% in 1990, via 14% in 1992 tot 10% in 1995. In 1996 en de eerste helft van 1997 trad, over beide geslachten gemeten, geen verdere daling op. Wel daalde het aantal plaatsen dat door OTS-jongens werd bezet nog verder in 1996 en 1997: van gemiddeld 19 in 1995 naar slechts gemiddeld 7 in de eerste zes maanden van 1997. Deze daling is vooral een gevolg van de nog consequentere uitvoering van het beleid dat strafrechtelijke plaatsingen prioriteit krijgen. Door een relatief grote capaciteitsuitbreiding bij de meisjes (vanaf 1996 kunnen gemiddeld 18 extra plaatsen in De Lindenhorst worden benut), is bij deze categorie wel sprake van een stijging van het gemiddeld aantal OTS-ers: van 16 in 1995 naar 34 in de eerste helft van 1997.

In de eerste tien maanden van 1997 werden 129 OTS-ers aangeboden aan de afdeling Individuele Jeugdzaken: 27 jongens en 102 meisjes. Geëxtrapoleerd tot een heel jaar, zou het gaan om 32 jongens en 130 meisjes. Het aanbod van de meisjes is wat lager dan in 1996 (163 plaatsingsverzoeken), het aanbod van jongens is zelfs veel lager dan in 1996 toen er 152 OTS-jongens werden aangeboden. Als gevolg van een verbeterde registratie op de afdeling Individuele Jeugdzaken, is vastgesteld dat veel binnenkomende verzoeken tot opnames van OTS-jongens in feite gericht zijn op een plaats in een behandelinrichting en niet op een plaats in de tijdelijke crisisopvang. Dit verbeterde inzicht is een logisch gevolg van de beslissing om in de



loop van 1998 de afdeling IJZ ook een centrale rol toe te bedelen in de selectie en plaatsing van de civielrechtelijke jeugdigen in de behandelinrichtingen. Vooruitlopend op de uitvoering van die taak, worden de OTS-plaatsingsverzoeken met ingang van 1997 meer inhoudelijk beoordeeld, waar vroeger door het gebrek aan plaatsingsmogelijkheden in de crisisopvang voor jongens, de noodzaak minder aanwezig was.

Van de 102 meisjes die in de eerste tien maanden werden aangeboden, konden er 53 niet worden geplaatst; van de 27 jongens werden er 18 niet geplaatst. De gemiddelde duur van de crisisopvang bedraagt 100 dagen. Omgerekend op jaarbasis zouden voor de niet gehonoreerde plaatsingsverzoeken 6 extra jongensplaatsen en 17 extra meisjesplaatsen nodig zijn. Dit zijn beduidend lagere aantallen dan in het vorige rapport zijn vermeld.

Door hun in 1995 wettelijk gewijzigde rol in de jeugdzorg, bieden gezinsvoogden nu zelf hun jeugdigen voor plaatsing aan, waar dat in het verleden veel vaker door medewerkers van de bureaus kinderrechter werd gedaan. Door de verminderde opvangmogelijkheden in de jongensinrichtingen in de afgelopen twee jaar als gevolg van de beleidskeuze om voorlopig gehechten prioriteit te geven, bestaat vooral voor de jongens nog een groot plaatstekort dat niet met cijfers is aan te tonen. Plaatsende instanties zijn vaak op de hoogte van de voorrang voor de strafrechtelijken en blijven niet tevergeefs aankloppen. Het min of meer latente tekort wordt in het algemeen, en zeker door de inrichtingen, onderkend. De aanname dat er nog 15 extra jongens- en 5 extra meisjesplaatsen nodig zijn om ook aan deze latente behoefte te kunnen voldoen, is allerminst overdreven.

Opgeteld bij de eerder genoemde plaatsen voor jongens (6) en meisjes (17), zouden in de eerste helft van 1997 43 extra plaatsen nodig zijn geweest voor crisisopvang (21 jongens en 22 meisjes).

<i>Jongens</i>	<i>Meisjes</i>	<i>Totaal</i>
21	22	43

#### *2.1.6 Het aantal opvangplaatsen dat oneigenlijk wordt gebruikt als gevolg van plaatsgebrek in de behandelinrichtingen (neerwaartse correctie van de vraag naar opvangplaatsen)*

Een aantal plaatsen in de opvanginrichtingen wordt dagelijks bezet gehouden door jongeren die wachten op een plaats in een behandelinrichting. De gemiddelde bezetting (zie categorie 1) moet verminderd worden met het aantal door deze groep bezet gehouden opvangplaatsen. Het gaat onder meer om de strafrechtelijke passanten die de nieuwe maatregel van plaatsing in een inrichting voor jeugdigen is opgelegd. Maar ook OTS-ers die langer blijven dan strikt noodzakelijk is, te weten de periode van crisisopvang, observatie en/of persoonlijkheidsonderzoek, dragen bij aan een oneigenlijk gebruik van de opvangcapaciteit.

Gemiddeld verbleven er in de eerste helft van 1997 40 jongens als maatregelpassant in een opvanginrichting. De afdeling IJZ is verantwoordelijk voor de plaatsing van de strafrechtelijke maatregeljongeren in de behandelinrichtingen, maar kan pas selecteren en plaatsen als het vonnis met bijbehorende rapportages is ontvangen. Gemiddeld verstrijkt er ruim een maand tussen datum vonnis en ontvangst (extract) vonnis; in enkele gevallen duurt het langer dan 3 maanden. In de wetenschap dat na de ontvangst van het vonnis ook met het selectieproces de

nodige tijd is gemoeid, is het onvermijdelijk dat er altijd een aantal passanten in de opvanginstellingen zal verblijven. Volgens de gegevens van TULP/JJI verbleven eind juni 20 PIJ-jongeren in de opvang die al waren geselecteerd voor een behandelinstelling. Het genoemde aantal van 40 maatregelpassanten had dus tot de helft kunnen worden gereduceerd, als het aanbod van de behandelinstellingen voldoende (adequaat) was geweest.

Het is moeilijk vast te stellen hoeveel plaatsen gemiddeld bezet worden door OTS-ers die langer dan strikt noodzakelijk in een opvanginstelling verblijven. De behandelinstellingen is weliswaar gevraagd om aan te geven hoeveel wachtlijstjongeren op een peildatum nog steeds in een opvanginstelling verblijven, maar in de praktijk blijkt deze instructie niet altijd te worden nageleefd en/of onvoldoende houvast te bieden. Zo moet geconstateerd worden dat de wachtlijsten niet altijd worden geactualiseerd en geschoond. De toelichting dat alleen jongeren op de wachtlijst dienen te worden gezet waarvoor de intake-procedure achter de rug is en alleen plaatsgebrek een opname in de weg staat, blijkt niet in alle gevallen te werken. Als gevolg van de specifieke instellingsgebonden selectie-procedures, is een uniforme registratie ook bijna onuitvoerbaar. In de nabije toekomst zal worden overgegaan op een centrale selectie en plaatsing. Dat biedt wel mogelijkheden voor een uniforme (en geautomatiseerde) registratie. Het hierna volgende aantal te lang in gebruik zijnde plaatsen voor civielrechtelijken in de opvang, is een globale raming. Er is aangehouden dat 25% van het gemiddeld aantal OTS-jongeren dat in de eerste helft van 1997 in de opvang verbleef, in aanmerking komt voor directe overplaatsing. Dat betekent 2 jongens en 9 meisjes. Opgeteld bij het oneigenlijk gebruik van opvangplaatsen door de strafrechtelijke passanten, ontstaat dan het volgende beeld:

	<i>Jongens</i>	<i>Meisjes</i>	<i>Totaal</i>
Strafrechtelijk	-19	-1	-20
Civielrechtelijk	-2	-9	-11
Totaal	-21	-10	-31



2.1.7 De gemiddelde behoefte aan opvangplaatsen in de eerste helft van 1997

Het totaaloverzicht van de plaatsbehoefte in de opvanginrichtingen in de eerste helft van 1997 is als volgt:

	Jongens			Meisjes			Totaal		
	Str	Civ	Tot	Str	Civ	Tot	Str	Civ	Tot
1. Gemiddelde bezetting	364	7	371	13	34	47	377	41	418
2. Gemiddeld aantal minderjarigen op politiebureau / HvB na inbewaringstelling	38		38	1		1	39		39
3. Niet geplaatst na inbewaringstelling, verrekend tot plaatsen	66		66	4		4	70		70
4. Lopende vonnissen, verrekend tot plaatsen	4		4	1		1	5		5
5. Niet gehonoreerde verzoeken tot crisisopvang, verrekend tot plaatsen		21	21		22	22		43	43
6. Oneigenlijk gebruik door strafrechtelijke maatregelpassanten en civielrechtelijk geplaatsten wachtend op plaats in behandelinrichting	-19	-2	-21	-1	-9	-10	-20	-11	-31
<i>Subtotaal</i>	<i>453</i>	<i>26</i>	<i>479</i>	<i>18</i>	<i>47</i>	<i>65</i>	<i>471</i>	<i>73</i>	<i>544</i>
Benodigde capaciteitsmarge (7,5%)	34	2	36	1	3	4	35	5	40
Totale behoefte	487	28	515	19	50	69	506	78	584

Een capaciteitsmarge is o.a. nodig om de pieken in het aanbod te kunnen opvangen. Bovendien is het soms onvermijdelijk dat plaatsen tijdelijk buiten gebruik zijn, bijvoorbeeld i.v.m. een fasering van de instroom na de oplevering van een nieuw gebouw, een verbouwing of een bestemmingswijziging. Ook kunnen voor jongeren gereserveerde plaatsen één of meer dagen onbenut zijn, bijvoorbeeld als gevolg van een verlaat transport of een onverwacht laag opkomstpercentage van zelfmelders. Incidenteel komt het voor dat er tijdelijk een opnamestop moet worden ingesteld als gevolg van ernstige incidenten of extreme personeelsomstandigheden binnen een inrichting.

## 2.2 De behandelinrichtingen

Net als de opvanginrichtingen kampen de jeugdbehandelingsinrichtingen met een tekort aan plaatsen. De druk komt tot uitdrukking in de wachtlijsten, de ingetrokken verzoeken omdat plaatsing te lang op zich laat wachten en voor een alternatieve 'oplossing' wordt gekozen, en het aantal telefoontjes naar de inrichtingen dat niet leidt tot officiële opnameverzoeken, omdat bij het eerste contact al blijkt dat de jeugdige toch niet, of niet met voldoende voorrang, zal kunnen worden geplaatst.

De behoefte aan plaatsen in de behandelingsinrichtingen kan, deels direct, deels indirect, worden afgeleid uit:

1. De feitelijke gemiddelde bezetting van de behandelingsinrichtingen
2. Het aantal strafrechtelijke maatregelpupillen dat wegens plaatsgebrek of niet adequate behandelingsmogelijkheden in een andere dan een justitiële inrichting verblijft
3. Het aantal strafrechtelijke en civielrechtelijke jongeren dat verblijft in een opvanginrichting en op een wachtlijst staat van een behandelingsinrichting
4. Het aantal civielrechtelijke jongeren dat buiten een justitiële inrichting verblijft en op een wachtlijst staat van een behandelingsinrichting

### 2.2.1 Feitelijke gemiddelde bezetting van de behandelingsinrichtingen (strafrechtelijk en civielrechtelijk)

Op basis van de maandelijks door de inrichtingen verstrekte bezettingsgegevens kan een gemiddelde bezetting van jongens en meisjes over de eerste helft van 1997 worden gegeven.

	<i>Jongens</i>	<i>Meisjes</i>	<i>Totaal</i>
Strafrechtelijk: veroordeeld tot maatregel (BB, jeugd-tbr, PIJ)	237	12	249
Civielrechtelijk: OTS en voogdij	315	172	487
<b>Totaal</b>	<b>552</b>	<b>184</b>	<b>736</b>



2.2.2 *Het aantal strafrechtelijke maatregelpupillen dat in een intramurale niet-justitiële setting verblijft*

Op een peildatum (1 mei 1997<sup>5</sup>) is gezien hoeveel jeugdigen eind 1996 onder een strafrechtelijke maatregel stonden. Dat bleken er 323 te zijn. Door een gebrek aan adequate justitiële behandelcapaciteit, verbleven eind 1996 19 maatregel-jongens en 2 maatregel-meisjes in een niet-justitiële inrichting<sup>6</sup>. Het streven is erop gericht om ook deze jongeren binnen de DJI-capaciteit te behandelen.

Jongens	Meisjes	Totaal
19	2	21

2.2.3 *Het aantal strafrechtelijke en civielrechtelijke jongeren dat verblijft in een opvanginrichting en op een wachtlijst staat van een behandelinrichting*

Bij de opvanginrichtingen is geconstateerd dat een deel van de feitelijke bezetting wordt gevormd door jongeren die in een behandelinrichting thuis horen. Daarbij werd geconcludeerd dat 20 strafrechtelijke en 11 civielrechtelijke jongeren zouden moeten worden meegeteld bij de berekening van de capaciteitsbehoefte van de behandelinrichtingen.

	Jongens	Meisjes	Totaal
Strafrechtelijk	19	1	20
Civielrechtelijk	2	9	11
Totaal	21	10	31

2.2.4 *Het aantal civielrechtelijke jongeren dat buiten een justitiële inrichting verblijft en op een wachtlijst staat van een behandelinrichting*

Volgens de inrichtingsjaarverslagen werden er in 1996 in totaal 1.312 jeugdigen schriftelijk aangemeld, van wie er uiteindelijk 517 werden opgenomen. Bij de niet geplaatsten gaat het niet in alle gevallen om verschillende jongeren, omdat jeugdigen soms bij meer inrichtingen tegelijk worden aangemeld. Bovendien is de reden van niet-honorering niet altijd plaatsgebrek; er wordt soms vastgesteld dat het voor de betreffende jongere beter is naar een andere oplossing te zoeken. Het komt ook voor dat de situatie van de jeugdige zich tussentijds gunstig heeft ontwikkeld en het plaatsingsverzoek nog tijdens de intake-procedure of na een

<sup>5</sup> Uit historische gegevens is gebleken dat 2% van de vonnissen langer dan 4 maanden na de datum van onherroepelijkheid door de afdeling IJZ wordt ontvangen. Dat betekent dat het op 1 mei gepeilde aantal waarschijnlijk een zeer lichte onderschatting is van het feitelijke aantal.

<sup>6</sup> Voorts verblijft een klein deel van de strafrechtelijke maatregeljongeren (tijdelijk) in een penitentiaire inrichting. Dat geldt met name voor de oudere jeugdigen die tijdens verlof of na onttrekking aan het verblijf in een justitiële behandelinrichting door de politie, bijvoorbeeld naar aanleiding van een nieuw delict, worden aangehouden. Voor deze inmiddels volwassen jeugdigen behoeft geen plaats meer in een jeugdinstelling te worden gereserveerd. Hetzelfde geldt voor het kleine aantal maatregeljeugdigen dat in (particuliere) TBS-inrichtingen verblijft. Ook dat wordt op inhoudelijke gronden niet als ongewenst beschouwd. Door het nijpende plaatsstekort in de TBS-inrichtingen wordt voor deze optie overigens nog maar weinig gekozen.



periode op de wachtlijst te hebben gestaan, wordt ingetrokken. Voor de inrichtingen is het niet mogelijk om eenduidig te registreren óf, en zo ja, in welke mate, de wachttijden een rol spelen bij het intrekken van opnameverzoeken. Dat ook die factor van invloed is, is meer dan waarschijnlijk.

Ter bepaling van de benodigde behoefte om wachtlijsten en wachttijden tot een aanvaardbaar niveau terug te brengen, wordt de omvang van de wachtlijsten als graadmeter genomen. In het hoofdstuk van de opvanginrichtingen is al aangegeven dat de omvang van de wachtlijsten van civielrechtelijke jongeren, zoals die door de behandelinrichtingen worden opgesteld, geen exacte indicatie vormen van het plaatstekort. De ene inrichting schoont zijn wachtlijsten vaker dan de andere inrichting. Ook zijn er inrichtingen die alle aangemelde en nog niet geplaatste jongeren op de wachtlijst zetten, dus ook de jeugdigen waarbij de selectie nog moet plaatsvinden. Voor de bepaling van de plaatsbehoefte is gecorrigeerd voor de jongeren die al langer dan een half jaar vóór de peildatum zijn aangemeld, omdat er kennelijk -gezien de gemiddelde wachttijd van drie maanden- minder prioriteit aan plaatsing is gegeven. Bijvoorbeeld omdat wordt afgewacht of een eerder gekozen alternatieve oplossing gunstig uitwerkt, of omdat de jongere niet traceerbaar is<sup>7</sup>. Er is ook gecorrigeerd voor de jongeren die korter dan twee weken voor de peildatum zijn aangemeld, omdat dan in de regel nog geen volledige intake-selectie zal hebben plaatsgevonden. Voorts is gecorrigeerd voor de jeugdigen die op de wachtlijsten staan van meerdere inrichtingen, om dubbeltellingen te voorkomen. Er resteerde aldus een geschoonde wachtlijst van 161 jeugdigen. Een aantal van hen verblijft in een opvanginrichting. Voor hen is de extra behandelbehoefte reeds geraamd (zie paragraaf 2.2.3). Voor de jongeren die wachten in een andere justitiële behandelinrichting heeft evenmin extra behandelcapaciteit te worden berekend, omdat die categorie al is meegeteld bij de categorie bezetting (zie ad 2.2.1).

Na aftrek van beide, gedeeltelijk geraamde, aantallen jongeren dat in een andere justitiële jeugdinrichting verbleef op de peildatum, blijft een uitgekilde wachtlijst over van 90 jongens en 30 meisjes.

Gezien het gedifferentieerde karakter van het aanbod en de vraag en de opdracht om te streven naar een 100%-bezetting, is een beperkte wachtlijst in het totale behandelcircuit wenselijk. Behandeling op maat is zonder wachtlijsten niet optimaal mogelijk. Een tweede reden om niet de volledige wachtlijst bij de bepaling van de capaciteitsbehoefte mee te rekenen, is de ervaring dat niet elke wachtlijstjongere als het moment daar is, daadwerkelijk beschikbaar blijkt voor een opname (de jeugdige is bijvoorbeeld zwervende).

Conform de sleutel gehanteerd in eerdere prognoses, wordt aangenomen dat er een extra plaatsbehoefte is die gelijk is aan de helft van de geschoonde wachtlijst. Dat wil dus zeggen 60 plaatsen (45 jongens- en 15 meisjesplaatsen).

<i>Jongens</i>	<i>Meisjes</i>	<i>Totaal</i>
45	15	60

<sup>7</sup> Een uitzondering is gemaakt voor de wachtlijst van Den Engh. Deze inrichting is de enige justitiële inrichting die gespecialiseerd is in de behandeling van zwakbegaafden. Voor deze categorie zijn veelal geen andere alternatieven voorhanden, waardoor de wachttijden voor met name de OTS-ers die voorrang moeten verlenen aan de strafrechtelijke PIJ-ers, erg oplopen.

In hoeverre met deze extra plaatsen tegemoet wordt gekomen aan de latente behoefte voor civielrechtelijke jongeren, blijft onzeker. Zoals eerder is beschreven, worden schriftelijke aanmeldingen soms weer ingetrokken en zeer waarschijnlijk gebeurt dat in een aantal gevallen als gevolg van de lange wachttijden. Plaatsende instanties kunnen voorts worden afgeschrikt door de lange wachtlijsten en kiezen vervolgens voor een 'tweede-keus'-inrichting, soms buiten de sector justitiële inrichtingen, als daar eerder plaats is. Een officieel opnameverzoek wordt dan, na een informatief telefoontje, niet ingediend.

### 2.2.5 De gemiddelde behoefte aan behandelplaatsen in de eerste helft van 1997

Het totaaloverzicht van de capaciteitsbehoefte van de behandelinrichtingen is als volgt:

	Jongens			Meisjes			Totaal		
	Str	Civ	Tot	Str	Civ	Tot	Str	Civ	Tot
1. Gemiddelde bezetting	237	315	552	12	172	184	249	487	736
2. Strafrechtelijke maatregelpupillen in niet-justitiële inrichtingen	19		19	2		2	21		21
3. In opvanginrichtingen wachtende jeugdigen	19	2	21	1	9	10	20	11	31
4. Jeugdigen die buiten de justitiële jeugdinrichtingen wachten, verrekend tot plaatsen		45	45		15	15		60	60
<i>Subtotaal</i>	<i>275</i>	<i>362</i>	<i>637</i>	<i>15</i>	<i>196</i>	<i>211</i>	<i>290</i>	<i>558</i>	<i>848</i>
Benodigde capaciteitsmarge 5%	14	18	32	1	10	11	15	28	43
Totale capaciteitsbehoefte	289	380	669	16	206	222	305	586	891



### 3 Nieuwe toekomstscenario's t/m 2002

#### 3.1 Inleiding

Het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) heeft, in het kader van de herziening van de prognosemethodiek, voor het gevangeniswezen een verklaringsmodel ontwikkeld. Dit model biedt inzicht in de mate waarin bepaalde factoren van invloed zijn op de criminaliteit en de reactie van politie en justitie. In het model is onder meer gerekend met demografische factoren (omvang bevolking, leeftijdsverdeling, aandeel allochtonen/autochtonen), aantal ernstige drugsverslaafden in de samenleving, inkomen per hoofd van de bevolking en de hoeveelheid middelen die aan politie en justitie beschikbaar zijn gesteld.

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van justitie zal met behulp van de expertise van het SCP, in de komende jaren verklaringsmodellen ontwikkelen voor de jeugd- en de TBS-sector. In dit rapport wordt daarop niet vooruitgelopen en is afgezien van het geïsoleerd inbrengen van één of meer verklarende factoren.<sup>8</sup>

Tijdreeks-analyses van politieke en justitiële gegevens vormen vooralsnog de basis voor de ramingen van de toekomstige vraag naar plaatsen in de justitiële jeugdinrichtingen. De ontwikkelingen in het verleden worden zoveel mogelijk beoordeeld over een vaste, middellange, periode van acht jaar; dat wil zeggen de periode van 1989 t/m 1996. Elke te voorspellen variabele wordt in eerste instantie via een lineaire regressie-vergelijking, ofwel een rechtlijnig verband in de tijd, geëxtrapoléerd. Via twee maatstaven wordt bekeken of dit verband statistisch bevredigend is. De eerste is de verklaringsgraad ( $R^2$ ), die een maatstaf vormt voor de mate waarin de regressielijn de variatie in de doelvariabele 'volgt'.  $R^2$  ligt altijd tussen 0 en 1.<sup>9</sup> Een  $R^2$  dichtbij 1 geeft aan dat de regressielijn de variatie goed beschrijft. De tweede maat is de Durbin-Watson statistic. Die maat zegt niets over de grootte van de afwijkingen van de waarnemingen ten opzichte van de rechte lijn, maar geeft wel aan of de punten 'willekeurig' rond de rechte lijn verspreid liggen of dat er sprake is van enige regelmaat, in die zin dat bijvoorbeeld een aantal achtereenvolgende waarnemingen boven de lijn ligt, gevolgd door een aantal achtereenvolgende waarnemingen onder de lijn. De uitgevoerde toetsen leverden bij geen enkele variabele die voor de berekening van prognosevarianten zijn gebruikt, een Durbin-Watson waarde op die reden gaf om de hypothese te verwerpen dat er sprake is van 'willekeurige' afwijkingen. Lineaire regressie is derhalve in alle gevallen acceptabel.

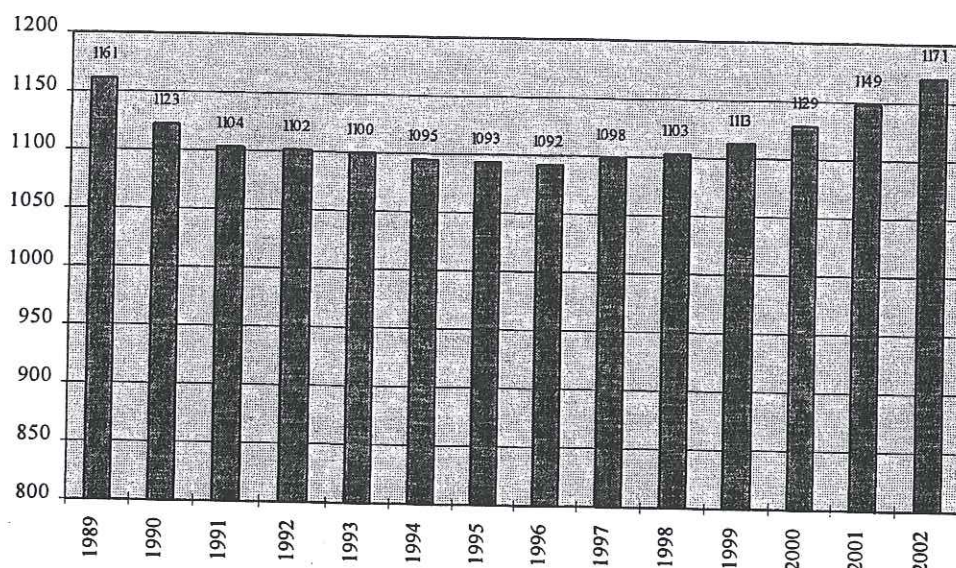
<sup>8</sup> Dat geldt o.a. voor het aandeel allochtonen in de samenleving. Jongeren van buitenlandse afkomst zijn met name zeer sterk oververtegenwoordigd in de opvanginrichtingen. De vier belangrijkste groepen (de Marokkanen, Turken, Surinamers en Antillianen) maakten bijna 50% uit van de populatie van de opvanginrichtingen in 1996, terwijl ze slechts 9% van de Nederlandse bevolking van 12 t/m 17 jaar vormden. Dat betekent een gemiddelde oververtegenwoordiging met een factor 5,4. Een meer rechtstreekse vergelijking tussen de allochtonen en de autochtonen kan worden gemaakt, als rekening wordt gehouden met de ondervertegenwoordiging van de Nederlandse jongeren (factor 0,45). De verschillen worden dan nog meer significant. De kans dat een willekeurige jongere behorend tot één van de genoemde buitenlandse bevolkingsgroepen in 1996 daadwerkelijk in een opvanginrichting verbleef, was 12 keer zo groot als de kans voor een willekeurige autochtone jongere. Voor Marokkanen was die kans zelfs 20 maal zo groot, voor Antillianen 15 maal, voor Surinamers 10 maal en voor Turken 4 maal in vergelijking met een autochtone jongere. De stijging van de criminaliteit in de afgelopen jaren wordt dan ook deels door een stijging van de allochtone risicogroepen veroorzaakt. Benadrukt moet worden dat criminologisch onderzoek heeft aangetoond dat deze verschillen voor een niet onbelangrijk deel bepaald worden door verschillen in sociaal-economische status. Ook de sterke concentratie van allochtonen in de grote steden, waar het criminaliteitsniveau hoger ligt dan elders in het land, is van invloed.

<sup>9</sup> De maat zegt niets over de richting en de sterkte van de stijgende of dalende trend. Zowel een zeer lichte absoluut gelijkmatige daling (bijvoorbeeld: 3000, 3190, 3180, 3170, 3160 etc.) als een forse gelijkmatige stijging (bijvoorbeeld: 3000, 3250, 3500, 3750, 4000) resulteren in een  $R^2$  van 1.  $R^2$  is laag als stijgingen en dalingen elkaar afwisselen en bereikt de waarde 0 als elke stijging of daling wordt gevolgd door een precies even grote daling resp. stijging in één van de daaropvolgende jaren binnen de onderzochte periode.



Ten behoeve van een goede vergelijkbaarheid door de jaren heen, worden alle gegevens gerelateerd aan de omvang van de bevolking van 12 t/m 17 jaar. In de jaren 1985 t/m 1989 daalde de omvang van de bevolking van 12 t/m 17 jaar zeer sterk van 1.395.000 tot 1.161.000, een daling van 17%. In de negentiger jaren is de daling aanzienlijk afgezwakt, met het omslagpunt in 1997. In de komende jaren volgt een lichte stijging, die na 2000 wat sterker wordt.

Grafiek 1 Aantal inwoners van 12 t/m 17 jaar (x 1000), op 31 december



Cijfers 1997 t/m 2002: CBS-prognoses (middenvariant)

### 3.2 De opvanginstellingen

De meerderheid van de bevolking van de opvanginstellingen is strafrechtelijk geplaatst. Voor de bepaling van de capaciteitsbehoefte van dit type instellingen is dus met name het verloop van de jeugdcriminaliteit en de reactie van politie en justitie daarop relevant.

#### 3.2.1 De omvang van de jeugdcriminaliteit

Voor de bepaling van de omvang van de totale criminaliteit in Nederland worden veelal de volgende bronnen gehanteerd:

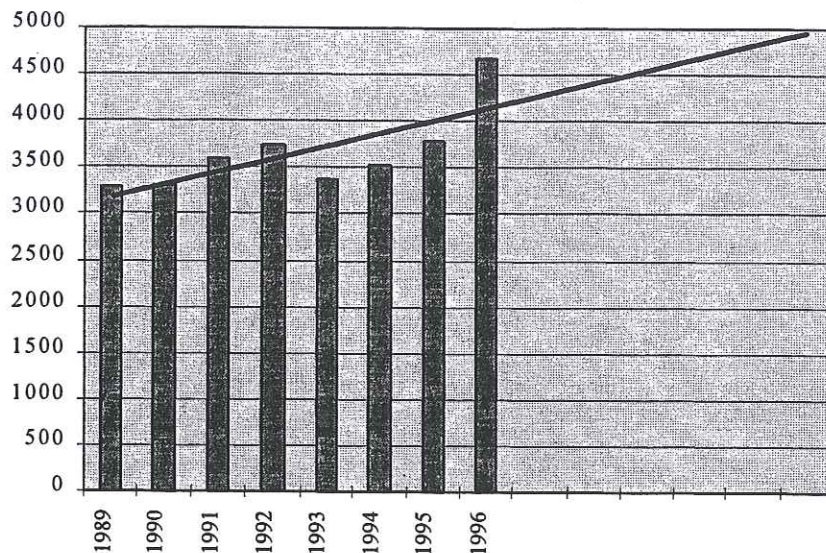
- politiegegevens: ter kennis gekomen misdrijven (opgehelderde en niet opgehelderde aangiften) en gehoorde verdachten
- slachtofferstatistieken (daarmee wordt ook een deel van de misdrijven bekend dat niet ter kennis komt van de politie)
- rapportages van self-report studies, waarin aselect gekozen jongeren aangeven of ze delicten hebben gepleegd.

De self-report studies gaan voor de meer ernstige delicten gepaard met zeer grote betrouwbaarheidsmarges en bieden onvoldoende aanknopingspunten voor een bepaling van de capaciteitsbehoefte van de jeugdinstellingen. Omdat de leeftijd van de dader bekend moet zijn,



vallen ook de slachtofferstatistiek en de politiestatistiek van het aantal ter kennis gekomen misdrijven af. De statistiek van het aantal gehoorde verdachten blijft dus over als enige bron.

Grafiek 2 Door politie gehoorde minderjarige verdachten, per 100.000 inwoners van 12 t/m 17 jaar



$$y = 136,56x + 3048,2$$

$$R^2 = 0,5576$$

1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	lineaire	1997	1998	1999	2000	2001	2002
3287	3308	3597	3754	3374	3530	3786	4667	regressie	4277	4414	4550	4687	4824	4960

Het beeld dat de grafiek schetst, is tamelijk grillig. Van 1989 t/m 1992 was de stijging vrijwel lineair, maar in 1993 trad een onverwachte daling op. Daarna begon het aantal verdachten weer te stijgen in vrijwel dezelfde lijn als in de voorafgaande periode, in 1996 gevolgd door een zeer sterke stijging (relatief zelfs met 23%). De buitenproportionele stijging van het totaal aantal gehoorde minderjarige verdachten in 1996, wordt in criminologische kringen in verband gebracht met een gewijzigde afdoening en registratie<sup>10</sup>.

Aan de lineaire regressielijn die in de grafiek is getrokken, mag niet al te veel voorspellende waarde worden toegekend.

Voor de bepaling van de vraag naar plaatsen in de opvanginstellingen is het niet noodzakelijk om volledig inzicht te hebben in de ontwikkelingen van de totale jeugdcriminaliteit, omdat de veel voorkomende delicten als vernieling, diefstal zonder braak en eenvoudige mishandeling zonder opzet tot het toebrengen van zwaar lichamelijk letsel, zelden leiden tot een vrijheidsstraf of -maatregel, terwijl deze delicten in 1996 wel goed waren voor circa 45% van de totale jeugdcriminaliteit. In de volgende paragraaf wordt de ontwikkeling van bepaalde criminaliteitsvormen beschreven die voor de opvanginstellingen vanwege de ernst, wel relevant zijn.

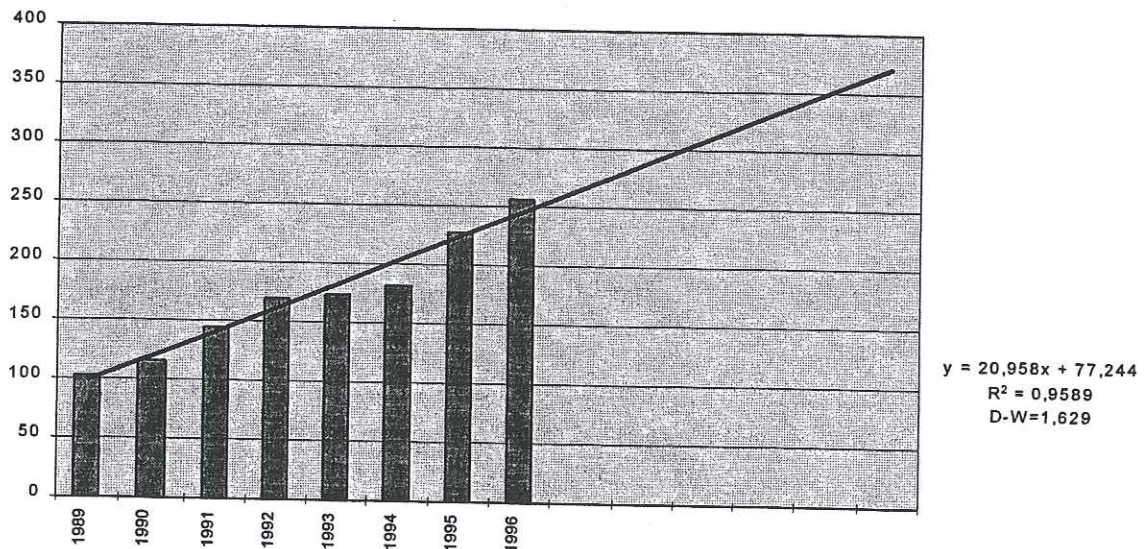
<sup>10</sup> Van der Laan (onderzoeker van het WODC) heeft zich ook in deze richting uitgelaten in de justitiekant. Een reden kan de forse toename zijn van het aantal (relatief lichte) Halt-zaken : van circa 17.200 in 1995 tot ongeveer 21.400 in 1996. Haltwaardige zaken werden in het verleden veelal afgedaan met een standje (politiepot) en werden niet altijd geregistreerd. Nu worden ze wel zichtbaar in de statistieken. Een aanwijzing daarvoor vormt de relatief sterke stijging van het aantal door de politie geregistreerde vernielingszaken, die veel door Halt worden afgedaan. In 1996 trad een stijging op van 4.995 tot 7.016 per 100.000 inwoners van 12 t/m 17 jaar (+40%), terwijl in de voorafgaande jaren het aantal gehoorde vanden vrij stabiel was.



### 3.2.2 Gehoorde minderjarige verdachten van ernstige geweldscriminaliteit en diefstal met braak en/of in vereniging

Bij een nadere beoordeling van de politiestatistiek, richten we ons op de ernstige vormen van geweldscriminaliteit en op diefstal met braak en/of in vereniging (art.311 van het wetboek van strafrecht). Onder de ernstige vormen van geweldscriminaliteit is moord en doodslag -veelal poging tot-, verkrachting, diefstal met geweld en afpersing verstaan<sup>11</sup>. Voor de genoemde delicten is gekozen, omdat ongeveer de helft van de jeugdigen die als voorlopig gehechten werden opgenomen in een opvanginrichting, werd verdacht van een ernstig geweldsdelict en een kwart tot een derde in de afgelopen drie jaar werd verdacht van diefstal met braak en/of in vereniging. Het volgen van deze delicten is dus voor de bepaling van de capaciteitsbehoefte van wezenlijk belang.

Grafiek 3 Door politie gehoorde minderjarige verdachten van ernstig geweld, per 100.000 inwoners van 12 t/m 17 jaar



1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	lineaire regressie	1997	1998	1999	2000	2001	2002
102	115	145	170	174	182	228	257		266	287	308	329	350	371
extra behoefte aan plaatsen voor verdachten ernstig geweld t.o.v 1996, rekening houdend met bevolkingsaanwas (behoefte '96=271 plaatsen)									11	35	60	88	118	148

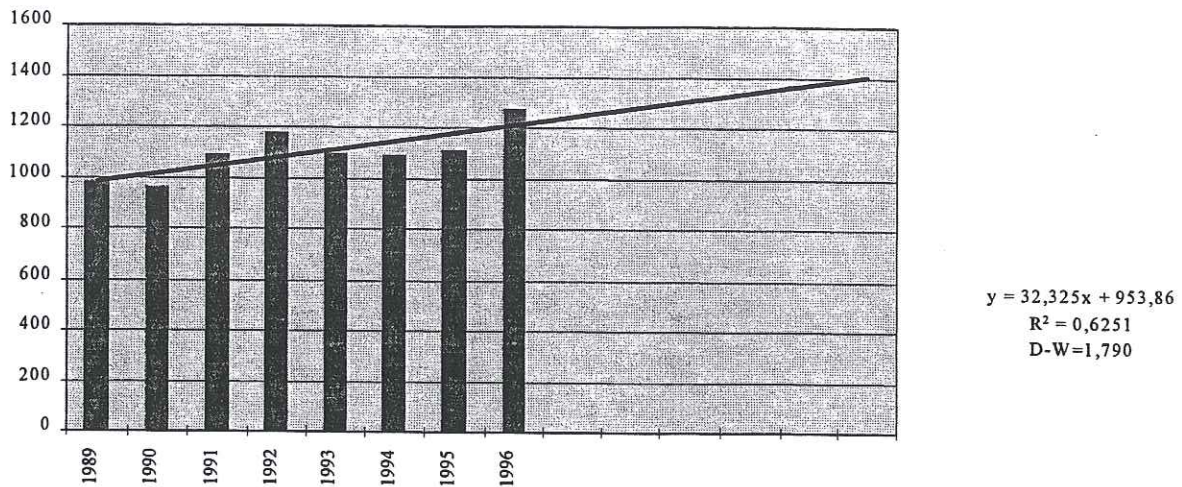
Uit de bovenstaande politiecijfers blijkt dat de ernstige geweldscriminaliteit in de afgelopen jaren voortdurend en vrij sterk is gestegen.

De ontwikkeling van het aantal gehoorde verdachten van diefstal met braak en/of in vereniging is veel minder explosief en ook meer schoksgewijs gestegen.

<sup>11</sup> Zware mishandeling kan niet worden meegeteld, omdat het in de politiestatistiek niet wordt onderscheiden van de veel vaker voorkomende vorm: eenvoudige mishandeling



Grafiek 4 Gehoorde minderjarige verdachten van diefstal d.m.v. braak en/of in vereniging, per 100.000 inwoners van 12 t/m 17 jaar



1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	lineaire regressie	1997	1998	1999	2000	2001	2002
984	961	1093	1179	1097	1089	1115	1276		1245	1277	1309	1342	1374	1406
extra behoefte aan plaatsen voor verdachten diefstal met braak en/of in vereniging t.o.v 1996, rekening houdend met bevolkingsaanwas (behoefte '96=126 plaatsen)									-3	1	5	10	16	22

Met behulp van de gevonden regressielijnen en rekening houdend met de lichte bevolkingsaanwas, kan de eerste variant voor het aantal extra opvangplaatsen t.o.v. het jaar 1996, worden berekend.

*Variant 1 : Extra vraag naar strafrechtelijke opvangplaatsen, berekend op basis van trend gehoorde verdachten ernstig geweld en diefstal d.m.v. braak en/of in vereniging vanaf 1989*

	Variant 1
1997	8
1998	36
1999	65
2000	98
2001	134
2002	170

In bovenstaande variant wordt voorbij gegaan aan de justitiële reactie op de opgehelderde criminaliteit. Bij de berekeningen is impliciet aangenomen dat het aandeel van de gehoorde verdachten waarvoor daadwerkelijk een beroep op de opvangcapaciteit wordt gedaan, gelijk is gebleven. Met andere woorden: er wordt verondersteld dat de verdeling naar ernst binnen de twee categorieën niet sterk is veranderd en ook niet zal veranderen, en dat ook justitie verhoudingsgewijs in dezelfde mate vrijheidsbenemende straffen en maatregelen blijft opleggen, of in ieder geval zou willen opleggen (bij voldoende opvangcapaciteit)<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Voor het vaststellen van een mogelijke verschuiving in ernst, staan alleen de wetsartikelen ter beschikking. Diefstal met geweld/afpersing is verreweg de grootste categorie binnen de als ernstig gedefinieerde geweldscriminaliteit. Het aandeel van dit delicttype is relatief zeer licht gedaald: van 83,2% in 1989 tot 81% in 1996. Deze daling ging gepaard met een stijging van het aandeel van de levensdelicten van 9,6% in 1989 naar 12,4% in 1996, die gemiddeld genomen, als zwaarder mogen worden beschouwd. Of er binnen de twee omvangrijke categorieën diefstal met geweld/afpersing en diefstal met braak/in vereniging verschuivingen zijn opgetreden, is niet bekend. Wel worden geluiden gehoord dat de verhoogde aandacht voor geweldscriminaliteit een mogelijk registratie-effect heeft gehad op het gebied van bijvoorbeeld tasjesdiefstal. Dit type misdrijf gaat niet altijd met geweld gepaard, maar de politie kiest in het proces-verbaal vrijwel standaard voor de toepassing van artikel 312 (diefstal met geweld), met artikel 310 ('eenvoudige' diefstal) eventueel als subsidiaire tenlastelegging.



In de volgende paragrafen zal worden gezien of trends op basis van de justitiële reactie andere lijnen te zien geven.

### *3.2.3 De toepassing van de voorlopige hechtenis*

Het aantal verleende bevelen tot bewaring is elk jaar groter dan het totaal aantal door de rechter opgelegde jeugdstraffen en -maatregelen. In 1996 werd tegen 2.456 jongeren een bevel tot bewaring uitgevaardigd en werd door de rechter 1.354 maal een jeugdstraf (tuchtschoolstraf, arreststraf, jeugddetentie) of jeugdmaatregel (ter beschikking van de regering, plaatsing in een inrichting voor buitengewone behandeling, plaatsing in een inrichting voor jeugdigen) opgelegd. Je zou verwachten dat het aantal straffen en maatregelen juist groter zou zijn, omdat er enerzijds ook jongeren tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf of maatregel kunnen worden veroordeeld, die niet eerder in voorlopige hechtenis zijn genomen (zoals in het circuit van de meerderjarigen ook wel gebeurt), en anderzijds elk bevel tot bewaring in een latere fase van de procesgang automatisch gevolgd zou kunnen worden door een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf of -maatregel, omdat de voorafgaande inverzekeringstermijn al valt onder de preventieve hechtenis. De volgende factoren vormen een verklaring voor deze discrepantie:

1. Kinderrechters brengen in hun vonnis lang niet altijd de tijd doorgebracht in preventieve hechtenis tot uitdrukking, in die zin dat ook een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf wordt opgelegd. Veel meer dan bij meerderjarigen wordt gekeken naar de consequenties daarvan voor de jongeren (strafblad). Dit zal met name het geval zijn bij minderjarigen die al vanuit het politiebureau kort na het bevel tot bewaring worden heengezonden en bij voorlopige hechteniszaken die in een vroeg stadium worden geschorst. De kinderrechter zal in die gevallen naderhand lang niet altijd een vrijheidsstraf uitspreken (met vermelding van de aftrek vanwege de preventieve hechtenis).
2. Een minderjarige kan in bewaring worden gesteld en later tot een gevangenisstraf worden veroordeeld (circa 250 gevallen per jaar). Dat komt veel vaker voor dan andersom (meerderjarigen die volgens het jeugdstrafrecht worden veroordeeld).
3. Zaken tegen voorlopig gehechten kunnen worden geseponeerd (bijv. wegens gebrek aan bewijs) of anderszins door het OM worden afgedaan (bijvoorbeeld gevoegd bij andere ingeschreven zaken tegen dezelfde verdachte, waardoor geen (statistisch meetbare) vrijheidsstraf meer kan volgen).

De ontwikkeling van het aantal voorlopige hechteniszaken weerspiegelt in een bepaalde mate de verharding van de jeugdcriminaliteit. De kans dat een bevel tot bewaring werd uitgevaardigd, was voor een willekeurige door de politie gehoorde verdachte in 1995 bijvoorbeeld ruim anderhalf maal groter dan in 1985. In 1996 daalde het percentage gehoorde verdachten dat in bewaring werd gesteld abrupt: van 5,78% in 1995 tot 4,55% in 1996. Deze forse procentuele daling is een indicatie dat de politiecijfers inderdaad door registratie-effecten zijn beïnvloed.

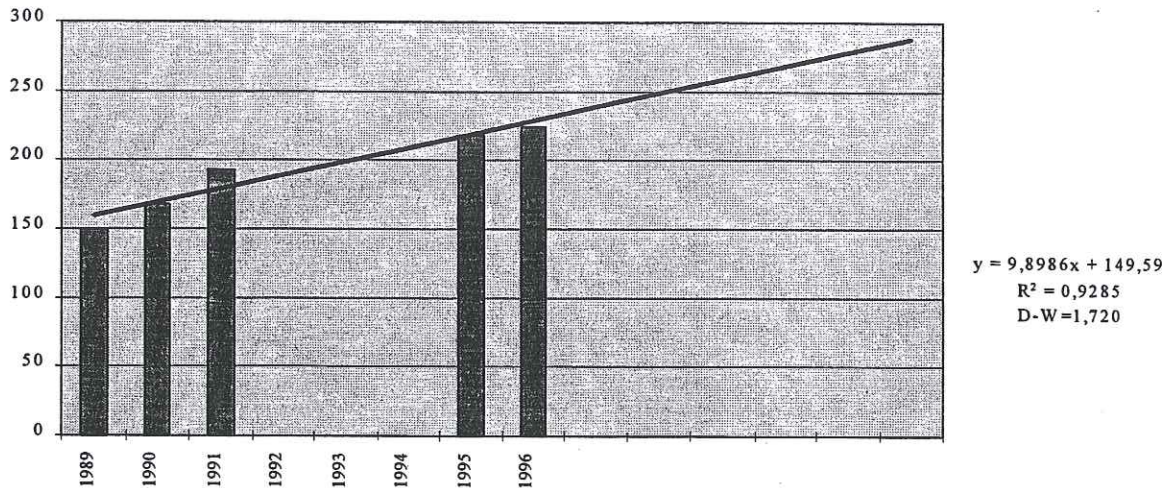
Betrouwbare cijfers over het totaal aantal verleende bevelen kunnen vanaf 1992 niet door het CBS (en WODC/SIBa) uit COMPAS worden gegenereerd. Omdat elk bevel tot bewaring wordt doorgegeven aan de afdeling Individuele Jeugdzaken (zie paragraaf 2.1.2), is sinds de



automatisering van deze administratie vanaf 1995 wel weer een betrouwbaar beeld te schetsen van het aantal bevelen.

De onderstaande trendraming is gebaseerd op de CBS-cijfers van 1989, 1990 en 1991 aangevuld met de IJZ-cijfers van 1995 en 1996.

Grafiek 5 Bevelen tot bewaring minderjarigen, per 100.000 inwoners van 12 t/m 17 jaar



1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	lineaire regressie	1997	1998	1999	2000	2001	2002
151	168	193				219	225		239	249	258	268	278	288
extra behoefte aan plaatsen voor strafrechtelijken t.o.v 1996, rekening houdend met bevolkingsaanwas (behoefte '96=485 plaatsen)									32	56	83	113	146	181

Een lineaire functie blijkt de trend redelijk weer te geven ( $R$ -kwadraat=0,9285)<sup>13</sup>. Op basis van deze trend is een 2e prognosevariant berekend.

*Variant 2 : Extra vraag naar strafrechtelijke opvangplaatsen, berekend op basis van trend bevelen tot bewaring vanaf 1989*

	Variant 2
1997	32
1998	56
1999	83
2000	113
2001	146
2002	181

De uitkomst in 2002 wijkt niet sterk af van het resultaat van de berekening in variant 1.

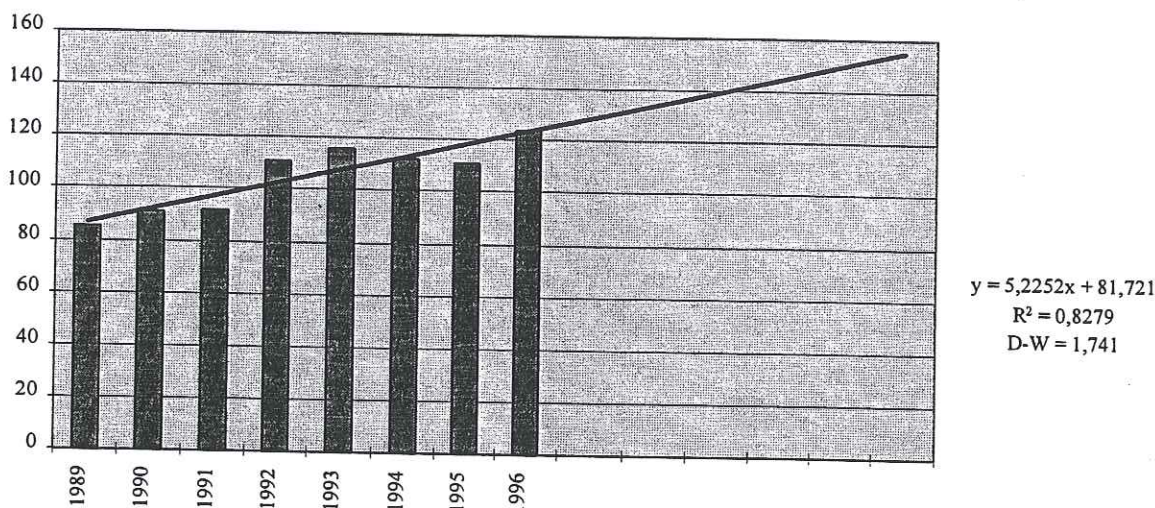
### 3.2.4 Het aantal opgelegde jeugdstraffen en strafrechtelijke jeugdmaatregelen

In de vorige paragraaf is reeds vermeld dat het aantal straffen en maatregelen elk jaar een stuk lager is dan het aantal verleende bevelen tot bewaring. Het aantal opgelegde straffen in een jaar, vermenigvuldigd met de gemiddelde duur is dus geen goede indicator is voor het absoluut aantal

<sup>13</sup> Hierbij moet de kanttekening gemaakt worden dat de functie is gebaseerd op vijf waarnemingen, uit twee verschillende bronnen. Bij toetsing van een mogelijk registratie-effect (met een dummy-variabele) bleek hiervan geen sprake.

benodigde opvangplaatsen in dat jaar. Vergelijking van de aantallen straffen en maatregelen<sup>14</sup> door de jaren heen is echter wel zinvol omdat eventuele trends in de straftoemeting wel een indicatie vormen voor de ontwikkeling in de plaatsbehoefte. Zoals uit de onderstaande grafiek blijkt, is het beeld weer wat grillig. Het aantal stijgt in 1992 vrij sterk, neemt in 1993 nog wat toe, daalt vervolgens enigszins in 1994 en nogmaals in 1995 en stijgt dan weer vrij fors in 1996.

Grafiek 6 Opgelegde jeugdstraffen en -maatregelen, per 100.000 inwoners van 12 t/m 17 jaar



1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	lineaire regressie	1997	1998	1999	2000	2001	2002
85	91	92	111	116	112	111	124		129	134	139	144	150	155
extra behoefte aan plaatsen voor strafrechtelijken t.o.v 1996, rekening houdend met bevolkingsaanwas (behoefte '96=485 plaatsen)									21	44	70	99	131	164

De  $R^2$  (=0,8279) is minder hoog dan bij de vorige tijdreeksen, maar de uitkomst van de derde variant die op deze trend is gebaseerd, blijkt voor 2002 weinig af te wijken.

*Variant 3: Extra vraag naar strafrechtelijke opvangplaatsen, berekend op basis van trend straffen en maatregelen*

	Variant 3
1997	21
1998	44
1999	70
2000	99
2001	131
2002	164

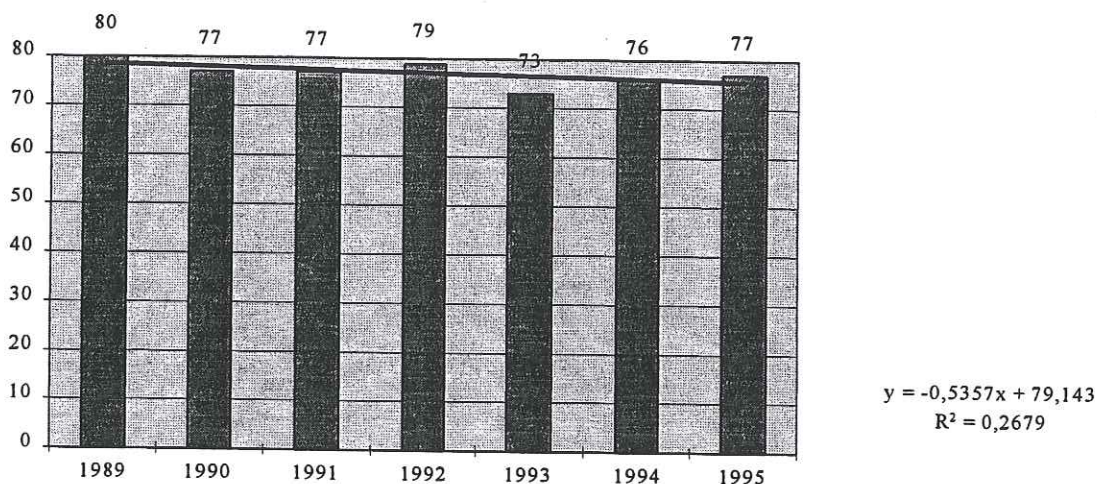
<sup>14</sup> Jongeren aan wie een strafrechtelijke (behandel)maatregel is opgelegd, blijken in de praktijk vooraf altijd in voorlopige hechtenis te zijn genomen en maken in die fase geen oneigenlijk gebruik van de opvangplaatsen.



### 3.2.5 De gemiddelde duur van de opgelegde straffen

In de vorige paragraaf is alleen het aantal opgelegde straffen per 100.000 inwoners van 12 t/m 17 jaar in de analyse betrokken. In deze paragraaf wordt een beeld geschetst van de ontwikkeling van de gemiddelde duur van de opgelegde straffen. Vanwege de wetwijziging aan het eind van 1995, waarbij de maximale strafduur van de vrijheidsstraf van 6 maanden (maximum tuchtschoolstraf) is verhoogd tot 1 jaar of 2 jaar (maximum jeugddetentie voor jeugdigen t/m 15 jaar, resp. vanaf 16 jaar), is de trend beoordeeld tot en met 1995.

Grafiek 7 Gemiddelde duur van de tuchtschoolstraffen 1989 t/m 1995, in dagen



De grafiek toont aan dat de gemiddelde duur in de periode 1989 t/m 1995 enigszins schommelde. Van een duidelijk stijgende of dalende trend is geen sprake. Dat er geen verlenging van de gemiddelde duur is waar te nemen, is opmerkelijk omdat het relatieve aandeel van de diefstallen met geweld in de tuchtschoolstraffen is gestegen, terwijl het aandeel van de veroordeelden voor diefstal d.m.v. braak en/of in vereniging is afgenomen.

Zoals was voorzien, is de vrijheidsstraf na de wetwijziging wel wat langer geworden. De gemiddelde duur van de in 1996 opgelegde jeugddetentiestraffen bedroeg 90 dagen, een stijging van 17% t.o.v. de gemiddelde duur van de tuchtschoolstraf in 1995. Het effect van deze langere duur is reeds automatisch verdisconteerd in de vastgestelde plaatsbehoefte over de eerste helft van 1997 en die behoeftepeiling vormt de basis voor de onderhavige ramingen tot 2002. Om die reden behoeven de eerder gepresenteerde varianten niet omhoog te worden bijgesteld.

### 3.2.6 De verdeling van de vraag naar strafrechtelijke plaatsen over jongens en meisjes

De behoefte aan opvangplaatsen voor strafrechtelijk geplaatste meisjes vormt slechts een kleine fractie van de totale strafrechtelijke behoefte (bijna 4%). De ontwikkelingen in de meisjescriminaliteit in de afgelopen jaren geven voor zowel de ernstige geweldscriminaliteit als diefstal met braak en/of in vereniging bij de meisjes sterkere stijgingen te zien dan bij de jongens. Er is voldoende reden om aan te nemen dat hun behoefte-aandeel geleidelijk zal stijgen tot 5% in 2002.

### 3.2.7 De capaciteitsbehoefte voor civielrechtelijke plaatsingen

Een klein deel van de opvangcapaciteit wordt benut voor crisisopvang van civielrechtelijk geplaatste jeugdigen.

Verwacht mag worden dat zowel de behoefte aan gesloten plaatsen voor crisisopvang als de vraag naar justitiële behandelplaatsen voor OTS-jongeren blijft toenemen, en wel evenredig aan de voortdurende stijging van het aantal jongeren van 12 t/m 17 jaar dat onder toezicht staat. In paragraaf 3.3.2 wordt op basis van lineaire regressie de relatief grote consequenties van die OTS-stijging voor de vraag naar behandelplaatsen berekend. Op basis van dezelfde lineaire trend en uitgaande van de over de eerste helft van 1997<sup>15</sup> vastgestelde behoefte voor crisisopvang (28 jongens- en 50 meisjesplaatsen), is tevens berekend hoeveel extra plaatsen er nodig zijn voor de crisisopvang.

*Extra vraag naar civielrechtelijke opvangplaatsen, berekend op basis van trend totaal aantal jongens en meisjes van 12 t/m 17 jaar met een lopende OTS-maatregel vanaf 1989*

	Jongens	Meisjes	Totaal
1997	2	3	5
1998	4	7	11
1999	5	10	15
2000	7	14	21
2001	10	18	28
2002	12	23	35

### 3.2.8 De gemiddelde verblijfsduur in de opvanginrichtingen

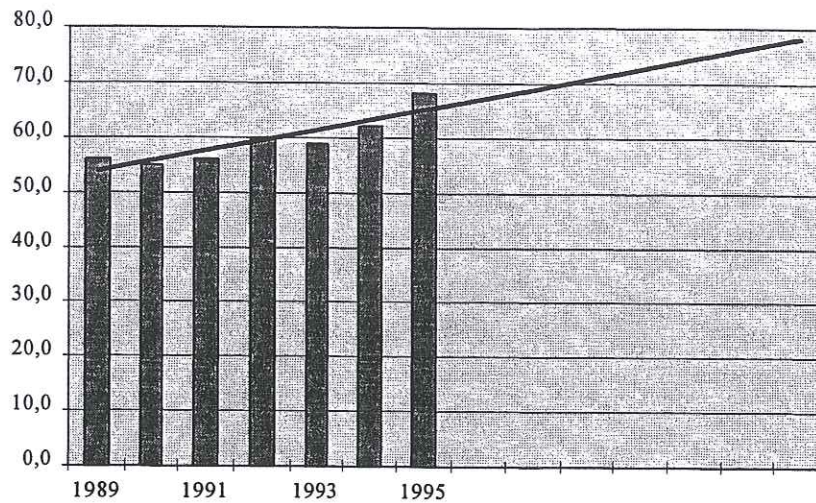
In paragraaf 3.2.6 is aangegeven dat de gemiddelde strafduur in de periode 1989 tot de wetswijziging in 1995 niet is veranderd. In eerdere prognoserapporten is om die reden aan deze factor geen capacitaire consequenties verbonden.

De onderstaande grafiek toont evenwel aan dat de gemiddelde verblijfsduur in de opvanginrichtingen al vóór de wetswijziging aan het stijgen was: van 56 dagen in 1989 tot 68 dagen in 1995. Deze stijging verloopt weliswaar niet volledig lineair ( $R^2=0,8109$ ), maar is qua omvang zeker niet te verwaarlozen.

<sup>15</sup> In verband met de gewijzigde registratie van de OTS-verzoeken (zie paragraaf 2.1.5) is op dit onderdeel niet de vastgestelde behoefte in 1996 als ijkpunt gekozen, maar de vastgestelde behoefte in de eerste helft van 1997.



Grafiek 8 De gemiddelde verblijfsduur in de opvanginrichtingen



$$y = 1,8929x + 51,857$$

$$R^2 = 0,8109$$

$$D-W = 1,7129$$

1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	lineaire regressie	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
56	55	56	60	59	62	68		67,0	68,9	70,8	72,7	74,6	76,5	78,4
lineaire trendcijfers verhoogd met 17% (17%=verschil tussen gemiddelde duur tuchtschoolstraf '95 en jeugddetentiestraf '96)									80,6	82,8	85,0	87,2	89,5	91,7
stijgingspercentage t.o.v. 1996 a.g.v. langer wordende verblijfsduur i.v.m. wetswijziging									2,8	5,7	8,5	11,3	14,1	17,0

De eerdere constatering dat er geen sprake is van een stijging van de strafduur vóór de wetswijziging, roept de vraag op welke redenen ten grondslag ligt aan de stijging van de verblijfsduur in de opvanginrichtingen.

Eén van de redenen is de toename van het aantal maatregelpassanten als gevolg van de stijging van het aantal opgelegde maatregelen en het plaatsgebrek in de behandelinrichtingen. Inclusief de tijd doorgebracht in voorlopige hechtenis, verblijven deze passanten gemiddeld langer in de opvanginrichtingen dan andere categorieën jongeren. Voorts kan worden vastgesteld dat de meerderheid (circa 70%) van de uitstroom uit de opvanginrichtingen bestaat uit jongeren waarbij de voorlopige hechtenis werd geschorst of beëindigd, al vóór de terechtzitting (of direct na de uitspraak, in de gevallen dat het vonnis gelijk was aan de duur van het voorarrest). In paragraaf 3.2.3 is aangegeven dat niet elk voorarrest zichtbaar wordt in de straftoemingsstatistiek van het CBS. Het is mogelijk dat met name de voorarresten die niet hebben geleid tot een vonnis met onvoorwaardelijke tuchtschoolstraf, gemiddeld langer zijn geworden. Of er een onvoorwaardelijke tuchtschoolstraf wordt vermeld in de vonnissen die soms pas weken of maanden na schorsing of beëindiging van de voorlopige hechtenis in kracht van gewijsde gaan, kan logischerwijs niet aan de administraties van de jeugdinrichtingen worden ontleend.<sup>16</sup> Wel kon worden vastgesteld dat de gemiddelde verblijfsduur van deze zaken is gestegen van 44 dagen in 1991<sup>17</sup> tot 58 dagen in 1995. Een stijging die vooral blijkt te zijn veroorzaakt door de toename van het aantal jongeren dat pas na een relatief lang verblijf van 4 maanden of meer vanuit een inrichting, uit voorarrest werd ontslagen. Hun aandeel steeg van 5% naar 12%. Bij deze lange voorarresten mag de kans dat de rechter de vrijheidsbeneming tot uitdrukking laat komen in een onvoorwaardelijke tuchtschoolstraf gelijk aan de duur van dat voorarrest, toch groter worden verondersteld dan bij de korte voorarresten. Deze overweging betekent in feite dat

<sup>16</sup> De betrokken jongeren hebben de inrichting immers al verlaten op het moment dat het vonnis onherroepelijk wordt, waardoor de aard van de opgelegde straf niet geregistreerd wordt

<sup>17</sup> Cijfers over 1989 en 1990 zijn niet beschikbaar



er nog geen afdoende verklaring is gevonden voor het verschil in de ontwikkeling van de strafduur en de ontwikkeling van de verblijfsduur.

Niettemin kan de trend van de langer geworden verblijfsduur in de opvanginrichtingen moeilijk worden genegeerd. Als er geen wetswijziging was geweest, zou op grond van het doortrekken van een lineaire trendlijn, verwacht mogen worden dat de gemiddelde duur zou stijgen van 68 dagen in 1995 tot 78 dagen in 2002. Houden we vervolgens rekening met die wetswijziging, dan dienen de jaarlijkse durcijfers verhoogd te worden met 17%. De resultaten van die berekening zijn vervolgens vergeleken met het niveau van 1996 en omgerekend tot stijgingspercentages, die gebruikt kunnen worden om de eerdere varianten te kunnen ophogen.

*Ophoogfactoren berekend op basis van trend gemiddelde verblijfsduur vanaf 1989*

	<i>Ophoogfactoren</i>
1997	2,8%
1998	5,7%
1999	8,5%
2000	11,3%
2001	14,1%
2002	17,0%

### 3.2.9 De verschillende prognosevarianten voor de opvanginrichtingen

In de onderstaande tabel zijn de drie varianten op een rijtje gezet. De cijfers zijn inclusief de jaarlijkse behoeftestijging voor de civielrechtelijke jeugdigen. De getallen vóór de schuine streep gaan niet uit van een verdere stijging van de gemiddelde verblijfsduur in de opvanginrichtingen, de cijfers achter de schuine streep wel.

	<i>Variant 1 gebaseerd op trend verdachten ernstig geweld, diefstal braak (en/of in vereniging) + trend OTS- maatregelen lopend in leeftijdsklasse 12 t/m 17 jaar</i>	<i>Variant 2 gebaseerd op trend bevelen tot bewaring + trend OTS-maatregelen lopend in leeftijdsklasse 12 t/m 17 jaar</i>	<i>Variant 3 gebaseerd op trend vonnissen met vrijheidsbenemende straf of maatregel + trend OTS- maatregelen lopend in leeftijdsklasse 12 t/m 17 jaar</i>
Vastgesteld gemiddeld over de eerste helft van 1997	584	584	584
Raming ultimo 1997 (eerste helft '97 + ¾ accres '96-'97)	594/611	611 /628	603 /620
Raming ultimo 1998	628 /664	641 /678	632 /668
Raming ultimo 1999	661 /717	672 /729	662 /718
Raming ultimo 2000	700 /779	708 /788	697 /776
Raming ultimo 2001	743 /848	748 /853	736 /840
Raming ultimo 2002	786 /920	790 /924	776 /908



De drie varianten ontlopen elkaar niet veel. Variant 2 wordt hierna onderverdeeld in een vraag naar plaatsen voor jongens en voor meisjes, onderscheiden naar juridische verblijfsgrond (strafrechtelijk of civielrechtelijk).

*Variant 2a gebaseerd op trend bevelen tot bewaring + trend OTS-maatregelen lopend in leeftijdsklasse 12 t/m 17 jaar, zonder uit te gaan van langer wordende gemiddelde verblijfsduur in de opvanginrichtingen*

	Jongens			Meisjes			Totaal		
	strafr.	Civielr.	totaal	strafr.	civielr.	totaal	strafr.	civielr.	totaal
Vastgesteld gemiddeld over de eerste helft van 1997	487	28	515	19	50	69	506	78	584
Raming ultimo 1997 (eerste helft '97 + ¾ accres '96-'97)	509	30	539	20	52	72	529	82	611
Raming ultimo 1998	530	32	562	23	56	79	553	88	641
Raming ultimo 1999	555	33	588	25	59	84	580	92	672
Raming ultimo 2000	582	35	617	28	63	91	610	98	708
Raming ultimo 2001	612	38	650	31	67	98	643	105	748
Raming ultimo 2002	644	40	684	34	72	106	678	112	790

*Variant 2b gebaseerd op trend bevelen tot bewaring + trend OTS-maatregelen lopend in leeftijdsklasse 12 t/m 17 jaar, waarbij wel wordt uitgegaan van een langer wordende gemiddelde verblijfsduur in de opvanginrichtingen*

	Jongens			Meisjes			Totaal		
	strafr.	Civielr.	totaal	strafr.	Civielr.	Totaal	strafr.	civielr.	Totaal
Vastgesteld gemiddeld over de eerste helft van 1997	487	28	515	19	50	69	506	78	584
Raming ultimo 1997 (eerste helft '97 + ¾ accres '96-'97)	523	31	554	21	53	74	544	84	628
Raming ultimo 1998	561	34	595	24	59	83	585	93	678
Raming ultimo 1999	602	36	638	27	64	91	629	100	729
Raming ultimo 2000	647	39	686	32	70	102	679	109	788
Raming ultimo 2001	698	43	741	35	77	111	733	120	853
Raming ultimo 2002	753	47	800	40	84	124	793	131	924

Enige kanttekeningen zijn wel op zijn plaats. Vertegenwoordigers van het Openbaar Ministerie stellen dat het huidige capaciteitstekort hen regelmatig dwingt om af te zien van het vorderen van de voorlopige hechtenis. Ook zou door het plaatstekort de omzetting van (mislukte) taakstraffen in jeugddetentie weinig worden toegepast, terwijl voor de geloofwaardigheid van het systeem die stok achter de deur wel noodzakelijk is. Als er in de toekomst wat meer ruimte vrij komt, is het niet ondenkbaar dat vaker voorlopige hechtenis of

een vrijheidsstraf worden opgelegd. Ook zal er mogelijk nog meer om plaatsing in een opvanginrichting in het kader van bijvoorbeeld crisisinterventie worden verzocht. Over de omvang van de 'aanzuigende' werking van een op niveau gebrachte capaciteit (of, vanuit een andere invalshoek geredeneerd, de remmende werking van het capaciteitstekort in het verleden), kan slechts worden gespeculeerd.

### 3.3 De behandelinrichtingen

De bevolking van de behandelinrichtingen bestaat nu nog voor ruim 65% uit civielrechtelijk geplaatste jeugdigen, maar door de sterke stijging van het aantal opgelegde strafrechtelijke maatregelen, neemt het procentuele aandeel van de laatstgenoemde categorie de laatste jaren voortdurend toe.

#### 3.3.1 Aantal en duur strafrechtelijke behandelmaatregelen

De volgende staat geeft een beeld van het aantal opgelegde strafrechtelijke maatregelen in de periode 1989-1996. Tevens wordt het aantal personen vermeld, tegen wie op de laatste dag van het jaar een maatregel liep.

	Aantal in kalenderjaar opgelegde maatregelen				Aantal lopende maatregelen (ultimo jaar)			
	BB	Jeugd-tbr	PIJ	Totaal	BB	Jeugd-tbr	PIJ	Totaal
1989	23	0	-	23	71	0	-	71
1990	25	1	-	26	76	1	-	77
1991	30	7	-	37	80	6	-	86
1992	47	3	-	50	111	7	-	118
1993	58	8	-	66	144	12	-	156
1994	69	12	-	81	183	16	-	199
1995	82	16	10	108	222	22	10	254
1996 <sup>18</sup>	8	4	146	158	152	15	156	323

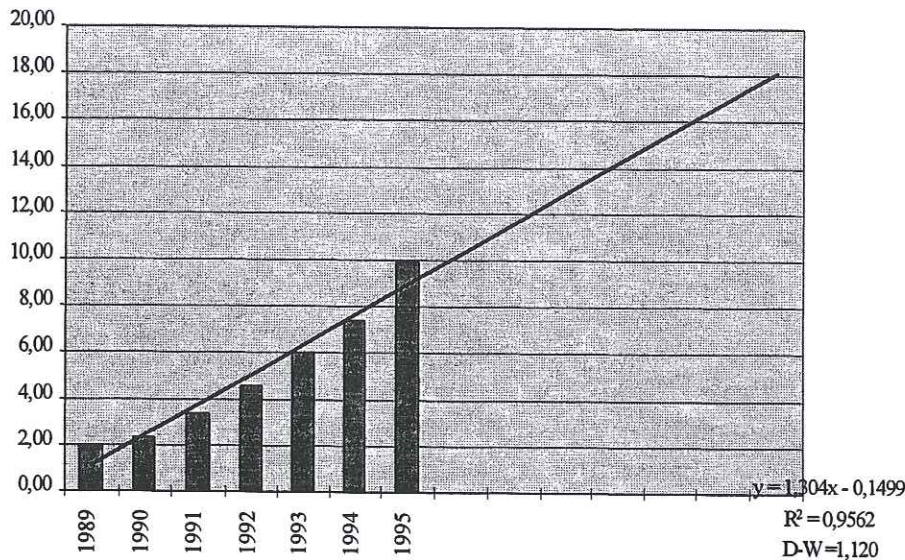
Het totaal aantal opgelegde maatregelen 'plaatsing in een inrichting voor buitengewone behandeling' en 'terbeschikkingstelling van de regering (jeugd-tbr)', is van 1989 t/m 1995 voortdurend groter geworden. De eerste jaren bedroeg de stijging minder dan 5 per jaar, maar vanaf 1991 tot 1995 werd de jaarlijkse stijging groter.

<sup>18</sup> Gegevens bijgewerkt tot 1 mei 1997. Cijfers van 1996 zijn voorlopig.



Op 1 september 1995 is het nieuwe jeugdstrafrecht in werking getreden. De maatregel 'plaatsing in een inrichting voor Buitengewone Behandeling' (BB, ofwel de TBS-variant voor minderjarigen) en de maatregel 'Ter Beschikkingstelling van de Regering' (jeugd-tbr) kwamen te vervallen, terwijl de maatregel 'Plaatsing in een Inrichting voor Jeugdigen' (PIJ) haar intrede deed. Het aantal opgelegde maatregelen steeg vervolgens explosief van 108 in 1995 tot 158 in 1996.

Grafiek 9 Opgelegde strafrechtelijke jeugdmaatregelen



1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	lineaire regressie	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	
11,98	2,32	3,35	4,54	6,00	7,40	9,88		10,28	11,59	12,89	14,19	15,50	16,80	18,11	
lineaire trendcijfers verhoogd met 4,17 per 100.000 inwoners (4,17=verschil tussen feitelijke opg.maatregelen in '95 en '96)									14,45	15,76	17,06	18,36	19,67	20,97	22,28

Aangenomen moet worden dat de zeer forse stijging in 1996 te maken heeft met de wetswijziging. De gronden voor de nieuwe maatregel zijn niet exact gelijk aan de gronden voor de oude bb- en jeugd-tbr-maatregel. Een ruimere toepassing van de maatregel is aannemelijk. Aanwijzingen voor een breder gebruik kunnen gevonden worden in de onderstaande delictverdelingen.

	BB of jeugd-tbr opgelegd in '95 of '96 (n=110)	PIJ opgelegd in '95 of '96 (n=156)
Moord en doodslag (veelal poging tot)	10%	15%
Zware mishandeling	2%	4%
(Eenvoudige) mishandeling	1%	1%
Diefstal met geweld of afpersing	48%	40%
Zedendelicten	18%	15%
Diefstal in vereniging en/of d.m.v. braak	7%	20%
Overige delicten	14%	6%
Totaal	100%	100%

De PIJ-maatregel is vaker opgelegd bij diefstal in vereniging en/of d.m.v. braak, delicten waarbij geen geweld tegen personen is toegepast.

In verband met de grote consequenties van de wetswijziging, is de trend in de voorafgaande grafiek beoordeeld t/m 1995.

Een extern bureau heeft met behulp van de data van alle 199 maatregelen die op 1 januari 1995 liepen, aangevuld met de data van de 266 maatregelen die in 1995 en 1996 zijn opgelegd, een voorraad-stroommodel ontwikkeld, met behulp waarvan het aantal lopende maatregelen in de komende jaren kan worden geraamd.

De gemiddelde duur en de spreiding van die duur -van zowel de nog lopende maatregelen als de nieuw op te leggen maatregelen-, zijn in het simulatiemodel gebaseerd op de duur van de afgesloten BB- en jeugd-tbr-maatregelen in 1995 en 1996. Daarbij is rekening gehouden met de wijzigingen in de afbreekregeling (bb: maximaal tot 21 jaar, jeugd-tbr: maximaal tot 18 jaar, pij: maximaal 6 jaar). Bij het ontwerpen van het model is, in de gevallen van afgebroken behandelingen, een schatting gemaakt van de periode die de behandeling langer zou hebben geduurd om succesvol te kunnen zijn, als er geen wettelijke maxima waren geweest. Deze theoretische duur en de daarbij behorende spreiding kunnen gebruikt worden als invoergegevens in het model, naast het aantal opleggingen per maand. Gemiddelde duur, spreiding en het aantal opleggingen kunnen in de tijd worden gevarieerd. De uitvoer van het model is het aantal lopende maatregelen in de toekomst, waarbij het model automatisch een theoretische duur afbreekt als die langer uitpakt dan de wettelijk maxima van de drie typen maatregelen.

Voor geïnteresseerden is een uitgebreide toelichting op de (wiskundige) berekeningswijze van het model beschikbaar.

Er is een scenario uitgewerkt dat uit gaat van een gemiddelde (theoretische) duur en spreiding, voorspeld op grond van de eerder genoemde data-analyse. Bij de invoergegevens van het voorraadstroommodel is in het betreffende scenario uitgegaan van een stijgend aantal opleggingen volgens een lineaire trend (zie tabel bij grafiek, waarbij een ophoging heeft plaatsgevonden i.v.m. de extra opleggingen na de wetswijziging).

Scenario:

- Aantal opleggingen stijgt jaarlijks met 1,30 maatregelen per 100.000 inwoners, t.o.v. 1996
- Gemiddelde duur en spreiding is gebaseerd op data-analyse beëindigde maatregelen in 1995 en 1996, waarbij is gecorrigeerd voor de gewijzigde afbreekregeling.



Er zijn vier runs gedraaid met het rekenmodel. Middeling van de uitkomsten gaf het volgende resultaat.

Raming aantal lopende maatregelen:

Eind 1996 (feitelijk)	323
Eind 1997	399
Eind 1998	487
Eind 1999	579
Eind 2000	673
Eind 2001	730
Eind 2002	803

Het is mogelijk dat in de toekomst de intramurale behandelingsduur kan worden verkort als met extramurale scholings- en trainingsprogramma's zal worden gestart. Die mogelijkheid zal de nieuwe beginselenwet justitiële jeugdinstellingen gaan bieden. Invoering van die wet zal overigens nog wel enige tijd op zich laten wachten en daarop wordt nu niet vooruit gelopen. Niet voor alle maatregeljongeren is gedurende de gehele behandelingsduur een plaats in een behandelinstelling noodzakelijk. Gemiddeld verblijft 70% van de jeugdigen met een maatregel in een justitiële behandelinstelling. Circa 15% verblijft als passant in de opvang. De rest zit in het DJI-circuit voor volwassenen (Gevangeniswezen of TBS), in een niet-justitiële instelling of bevindt zich in de eindfase van de behandeling op proef buiten de instelling. Voor een deel van de jongeren in de opvang mag wel een behandelplaats gerekend worden, omdat ze door plaatsgebrek te lang moeten wachten. Ook voor de jeugdigen die in niet-justitiële behandelinstellingen verblijven zou idealiter binnen de eigen sector een plaats moeten worden gevonden. Het komt er op neer dat voor 85% van de behandeljongeren een plaats in een justitiële behandelinstelling noodzakelijk is.

De eerder genoemde getallen moeten dan ook met een factor 0,85 worden vermenigvuldigd om de plaatsbehoefte te kunnen bepalen.

Extra behoefte aan plaatsen voor strafrechtelijke maatregeljongeren t.o.v. 1996:

Eind 1997	65
Eind 1998	139
Eind 1999	218
Eind 2000	298
Eind 2001	346
Eind 2002	408

Daarbij dient weer 5% van het aanbod in 2002 voor meisjes te worden gereserveerd.

Wellicht ten overvloede zij vermeld dat de bovenstaande extra behoefte voor het grootste deel bepaald wordt door stijgingen in het verleden en met name de ongekend sterke stijging in 1996. Bij doorrekening van een scenario, waarbij een stabilisatie van het aantal opgelegde maatregelen

in de komende jaren op het niveau van 1996 werd verondersteld, kwam het aantal benodigde plaatsen in 2002 toch nog 210 plaatsen hoger uit dan in 1996.

### 3.3.2 Aantal lopende OTS-maatregelen.

Al meer dan 10 jaar stijgt het aantal jongeren dat onder toezicht staat. Van 1989 tot 1996 is het aantal, per 100.000 van 12 t/m 17 jaar, gestegen van 587 naar 913 (jongens) en van 496 naar 809 (meisjes).

De meisjes leggen voor een substantieel deel beslag op de behandelcapaciteit binnen de categorie civielrechtelijk geplaatste jongeren. Daarom zal de trendanalyse van de lopende OTS-maatregelen afzonderlijk voor de jongens en meisjes plaatsvinden.

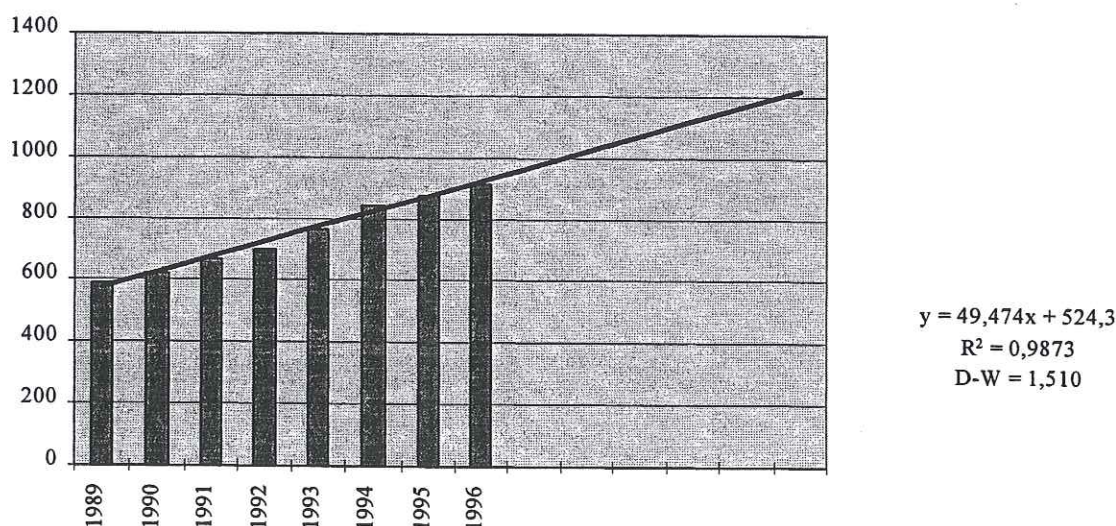
<i>Aantal jongens van 12 t/m 17 jaar dat op de laatste dag van het jaar onder toezicht staat, 1989 - 1996</i>					
Jaar	Bevolking jongens 12-17 (x 1000) op 31/12	OTS per 100.000 inwoners	OTS	Percentage OTS-ers in inrichtingen	OTS-ers in inrichtingen
1989	594	587	3486	36,2	1262
1990	575	622	3577	38,1	1362
1991	565	659	3756	36,5	1372
1992	563	702	3955	35,4	1398
1993	563	765	4308	34,5	1484
1994	560	845	4733	31,9	1508
1995	559	876	4897	32,7	1600
1996	558	913	5094	32,2	1639

<i>Aantal meisjes van 12 t/m 17 jaar dat op de laatste dag van het jaar onder toezicht staat, 1989 - 1996</i>					
Jaar	Bevolking jongens 12-17 (x 1000) op 31/12	OTS per 100.000 inwoners	OTS	Percentage OTS-ers in inrichtingen	OTS-ers in inrichtingen
1989	567	496	2815	32,1	903
1990	548	531	2912	32,4	942
1991	539	552	2979	32,7	974
1992	536	587	3147	32,6	1027
1993	537	665	3569	30,3	1082
1994	535	731	3909	30,5	1191
1995	534	775	4139	29,6	1226
1996	534	809	4321	30,0	1296



De bepaling van de behoefte aan plaatsen in justitiële behandelinstellingen, zal worden gebaseerd op de geraamde ontwikkeling van het totaal aantal lopende ondertoezichtstellingen in de leeftijdscategorie 12 t/m 17 jaar. Impliciet wordt aangenomen dat de plaatsende instanties een vrij stabiel percentage van deze jongeren in een instelling geplaatst zou willen zien (het percentage OTS-ers dat in een instelling verblijft, is de laatste drie jaar vrij constant) en bovendien dat de justitiële behandelinstellingen eveneens een vast deel voor hun rekening zouden behoren te nemen. In 1991 verbleef 13,5% van de OTS-tehuisjongeren van 12 t/m 17 jaar in een justitiële behandelinstelling. In 1996 was dit percentage weliswaar gestegen tot 14,4%, maar het is de vraag in hoeverre dat verband houdt met een zwaarder wordende problematiek van de 'gemiddelde' uit te plaatsen jeugdige. Meer waarschijnlijk hangt de ontwikkeling samen met het gegeven dat de omvang van de residentiële capaciteit binnen de jeugdhulpverlening geen gelijke tred heeft gehouden met de stijgende vraag naar plaatsen voor uit huis te plaatsen OTS-ers.<sup>19</sup>

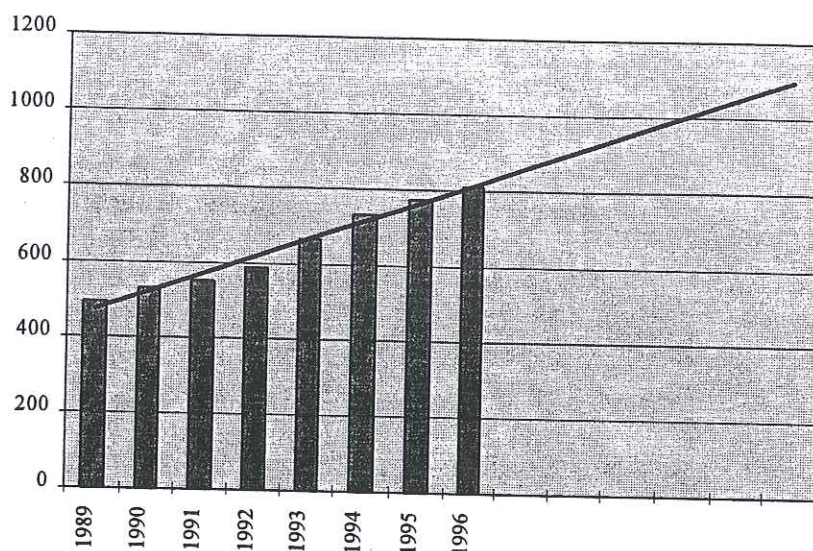
Grafiek 11a Jongens die op 31 december onder toezicht staan, per 100.000 jongens van 12 t/m 17 jaar



1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	lineaire regressie	1997	1998	1999	2000	2001	2002
587	622	665	702	765	845	876	913		970	1019	1069	1118	1167	1217
extra behoefte aan plaatsen voor civielrechtelijken t.o.v 1996, rekening houdend met bevolkingsaanwas (behoefte '96=371 plaatsen)									25	47	72	99	127	159

<sup>19</sup> Exacte gegevens over de ontwikkeling van het aantal beschikbare plaatsen binnen de residentiële jeugdhulpverlening zijn niet beschikbaar, maar het is vrijwel zeker dat de residentiële capaciteit in de afgelopen jaren niet is gestegen. Enige jaren terug zijn taken en bevoegdheden op dit terrein overgeheveld van het toenmalige WVC naar de provincies en grote steden. In een aantal regio's vinden ombuigingsoperaties plaats of hebben reeds plaatsgevonden. Daarbij krijgt de "voorkant" van de hulpverlening meer aandacht, waarmee recht zou worden gedaan aan het uitgangspunt voor de wet op de jeugdhulpverlening, d.w.z. hulpverlening zo dicht mogelijk bij huis, zo kort mogelijk en zo licht mogelijk. Relevant is voorts de mate waarin de voorrangmaatregel in de jeugdhulpverlening wordt nageleefd. Genoemde regeling houdt in dat jeugdigen met een kindbeschermingsmaatregel met voorrang moeten worden opgenomen ten opzichte van de jeugdigen die op vrijwillige basis zouden worden geplaatst.

Grafiek 11b Meisjes die op 31 december onder toezicht staan, per 100.000 meisjes van 12 t/m 17 jaar



$$y = 47,843x + 428,11$$

$$R^2 = 0,9768$$

$$D-W = 1,079$$

1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	lineaire regressie	1997	1998	1999	2000	2001	2002
496	531	553	587	665	731	775	809		859	907	954	1002	1050	1098
extra behoefte aan plaatsen voor civielrechtelijken t.o.v 1996, rekening houdend met bevolkingsaanwas (behoefte '96=192 plaatsen)									13	26	39	54	70	88

Uit de bovenstaande grafieken kan worden afgeleid dat bij zowel de jongens als de meisjes het aantal lopende ondertoezichtstellingen per 100.000 zich min of meer lineair ontwikkelt ( $R^2$  jongens: 0,9873 en  $R^2$  meisjes: 0,9768). Vertaald in benodigde plaatsen betekent dit een geleidelijk toename van de vraag tot 159 extra jongensplaatsen en 88 extra meisjesplaatsen in het jaar 2002.

Extra plaatsen t.o.v. 1996 op basis van trends OTS-jongens en OTS-meisjes

	Jongens	Meisjes	Totaal
1997	25	13	38
1998	47	26	73
1999	72	39	111
2000	99	54	153
2001	127	70	197
2002	159	88	247



### 3.3.3 De prognose voor de behandelinstellingen

Door de stijging van de strafrechtelijke en civielrechtelijke maatregelen zal de vraag naar behandelplaatsen de komende jaren sterk toenemen.

	Jongens			Meisjes			Totaal		
	strafr.	Civielr.	totaal	strafr.	civielr.	totaal	strafr.	Civielr	totaal
Vastgesteld gemiddeld over de eerste helft van 1997	289	380	669	16	206	222	305	586	891
Raming ultimo 1997 (eerste helft '97 + ¼ accres '96-'97)	336	399	735	18	216	234	354	615	969
Raming ultimo 1998	407	421	828	21	229	250	428	650	1078
Raming ultimo 1999	482	446	928	25	242	267	507	688	1195
Raming ultimo 2000	557	473	1030	30	257	287	587	730	1317
Raming ultimo 2001	603	501	1104	32	273	305	635	774	1409
Raming ultimo 2002	662	533	1195	35	291	326	697	824	1521





## 4 Confrontatie vraag en aanbod.

### 4.1 De opvanginrichtingen

De opvangcapaciteit bedroeg eind juni 1997 formeel 465 plaatsen.

Het aandeel van de rijksinrichtingen in de ultimo capaciteit was 320 plaatsen, verdeeld over de volgende inrichtingen:

- 't Nieuwe Lloyd te Amsterdam: opvangcapaciteit 40 plaatsen voor jongens;
- Heyacker te Breda, capaciteit 88 plaatsen voor jongens;
- De Hartelborgt te Spijkenisse, opvangcapaciteit 96 plaatsen voor jongens waarvan 60 regulier, 10 Forensisch Observatie en Begeleidingsafdeling (FOBA) en 26 plaatsen in de dependance in Rotterdam.
- Eikenstein /De Lindenhorst te Zeist, capaciteit 96 plaatsen voor jongens en 36 plaatsen voor meisjes

De inrichtingen in de particuliere sector beschikken in totaal over 145 plaatsen, te weten:

- JOC te Amsterdam: capaciteit 55 plaatsen voor jongens;
- 't Poortje te Groningen: capaciteit 33 plaatsen voor jongens en 11 plaatsen voor meisjes;
- Het Keerpunt te Cadier en Keer: opvangcapaciteit 22 plaatsen voor jongens.
- De Kolkematie in Zutpen: opvangcapaciteit 24 plaatsen voor jongens.

Gemiddeld over de eerste helft van 1997 gerekend, bedroeg de formele capaciteit 459 plaatsen.

De begroting biedt de komende jaren ruimte voor een totaal aantal van 657 plaatsen in 2000. Er kan dus, zeker als je dat vergelijkt met de 459 plaatsen die gemiddeld in de eerste helft van 1997 ter beschikking stonden, gesproken worden van een substantiële uitbreiding. Desondanks zal die uitbreiding niet voldoende tegemoet komen aan de vraag.

#### Vergelijking vraag en aanbod opvanginrichtingen

	<i>Vraag variant 2a geen stijging verblijfsduur</i>	<i>Vraag variant 2b wel stijging verblijfsduur</i>	<i>Aanbod ultimo cf begro- ting '98</i>	<i>Tekort variant 2a geen stijging verblijfsduur</i>	<i>Tekort variant 2b wel stijging verblijfsduur</i>
gem. 1 <sup>e</sup> helft 1997	584 (feitelijk)	584	459 (feitelijk)	119	119
ult. 1997	611	628	573	38	55
ult. 1998	641	678	597	44	81
ult. 1999	672	729	623	49	106
ult. 2000	708	788	657	51	131
ult. 2001	748	853	657	91	196
ult. 2002	790	924	657	133	267

## 4.2 De behandelinrichtingen

De behandelcapaciteit bedroeg eind juni 1997 formeel 786 plaatsen.

Het aandeel van de rijksinrichtingen in de ultimo capaciteit was 279 plaatsen, verdeeld over de volgende inrichtingen:

- 't Nieuwe Lloyd te Amsterdam: behandelcapaciteit 20 plaatsen voor jongens;
- De Hunnerberg te Nijmegen, 60 plaatsen voor jongens;
- De Hartelborgt te Rotterdam, behandelcapaciteit 30 plaatsen voor jongens;
- Den Engh te Den Dolder, 71 plaatsen voor jongens;
- Overberg te Amerongen, 80 plaatsen voor jongens.
- De Lindenhorst te Zeist, 18 plaatsen voor meisjes

De inrichtingen in de particuliere sector beschikken in totaal over 507 plaatsen, t.w.:

- Mettray-De Marke te Eefde, 125 plaatsen voor jongens en meisjes;
- O.G. Heldring te Zetten, 105 plaatsen voor jongens en meisjes;
- De Dreef te Wapenveld, 50 plaatsen voor jongens;
- Harreveld, 145 plaatsen waarvan 93 voor jongens ('t Anker) en 52 voor meisjes (Alexandra);
- Het Keerpunt te Cadier en Keer: behandelcapaciteit 26 plaatsen voor jongens.
- De Kolkemate in Zutphen: behandelcapaciteit 44 plaatsen voor jongens
- Vreekwijk (niet justitiële inrichting) in Deurne: 12 ingekochte plaatsen voor jongens

Als gevolg van uitbreidingen gedurende de eerste helft van 1997, was de capaciteit gemiddeld over die periode gerekend, wat lager dan eind juni. Gemiddeld over de eerste zes maanden gerekend bedroeg de formele capaciteit 779 plaatsen.

Ook de behandelcapaciteit zal de komende jaren stijgen tot 1021 plaatsen in 2000. Door de snel stijgende vraag zullen de tekorten toch toenemen.

### *Vergelijking vraag en aanbod behandelinrichtingen*

	<i>Vraag</i>	<i>Aanbod (ultimo cf begroting '98)</i>	<i>Tekort</i>
gem. 1e helft 1997	891	779 (feitelijk)	112
1997	969	840	129
1998	1078	916	162
1999	1195	955	240
2000	1317	1021	296
2001	1409	1021	388
2002	1521	1021	500