

EVALUATIE PMJ-SYSTEEM:
VAN BELEIDSNEUTRAAL NAAR
BELEIDSRIJK

- eindrapport -

Drs. P.F.H. Bont
Drs. G.H.J. Homburg
Dr. C. van Rij

Amsterdam, mei 2009
Regioplan publicatienr. 1734

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 - 5315315
Fax : +31 (0)20 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan
Beleidsonderzoek in opdracht van het ministerie
van Justitie, WODC.

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	1
1.1	Evaluatie van het PMJ-systeem.....	1
1.2	Probleemstelling.....	2
1.3	Methode van onderzoek	3
1.4	Het PMJ-systeem: van beleidsneutraal naar beleidsrijk	3
2	Beleidsneutrale ramingen (het PMJ-model)	7
2.1	Econometrische onderbouwing van de modelkeuze	7
2.2	Theoretische onderbouwing van het model	9
2.3	Kwaliteit data.....	11
2.4	Bandbreedte van voorspellingen	12
2.5	Afwijkingen tussen ramingen en realisaties	15
2.6	SWOT-analyse PMJ-model	16
3	Naar beleidsrijke ramingen	19
3.1	Onderbouwing beleidsrijke kop	19
3.2	Kanttelingen bij de beleidsrijke kop	23
3.3	Coördinatie en communicatie	24
3.4	Prognoses en realisaties.....	26
3.5	SWOT-analyse beleidsrijke kop, proces en uitvoering	27
4	Analyse en aanknopingspunten Regioplan	29
4.1	Analyse PMJ Regioplan.....	29
4.2	Aanknopingspunten voor verbetering	33
5	Samenvatting.....	39
Bijlagen		41
Bijlage 1	Bestudeerde literatuur.....	43
Bijlage 2	Lijst met respondenten.....	45
Bijlage 3	Lijst met deelnemers expertmeeting 26-02-2009 Den Haag	47

1 INLEIDING

1.1 Evaluatie van het PMJ-systeem

Het Prognosemodel Justitiële Ketens (PMJ) maakt ramingen van de capaciteitsbehoefte op diverse justitieterreinen en heeft tot doel de begroting van het ministerie van Justitie zo goed mogelijk te onderbouwen en transparant te maken.

Het PMJ is uitgegroeid van een econometrisch model naar een systeem met twee hoofdpijlers: (1) het opstellen van beleidsneutrale ramingen op basis van een econometrisch verklarings- en tijdreeksmodel en (2) het ramen van vastgesteld of voorgenomen beleid en overige ontwikkelingen (voor zover niet opgenomen in de beleidsneutrale ramingen).

De basis van het modeldeel is in 1997 gelegd door het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP). Sinds 1998 is dit prognosemodel in gebruik bij het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie (WODC) en heeft justitie het fors uitgebreid, verfijnd, getoetst (zie Huijbregts c.s. 2001; Van der Torre c.s. 2001 en Moolenaar c.s. 2004) en laten evalueren (Theeuwes c.s. 1998; KPMG BEA 1998; Spapens c.s. 2001; Bomhoff c.s. 2002; Goudriaan 2004). De laatst gepubliceerde voorspellingen stammen uit 2008: *PMJ resultaten ten behoeve van de begroting 2009* (intern rapport ministerie van Justitie).

Het huidige systeem omvat onder andere een viertal modellen, vele databases, een modelgenerator, een gebruiksvriendelijke user interface, een beleidsrijke component en een monitor van oude ramingen.

In dit rapport wordt verslag gedaan van een evaluatie onder gebruikers, modelbouwers, coördinatoren, beleidsmakers en wetenschappers van het PMJ-systeem.

In hoofdstuk 2 wordt het model beschreven en gaan we in op enkele sterke en zwakke kanten van de eerste pijler. Hoofdstuk 3 beschrijft allereerst de beleidsrijke kop en ten tweede de coördinatie en communicatie van het gehele proces. We sluiten dit hoofdstuk af met een korte paragraaf over de betrouwbaarheid van de (totale) raming. Hoofdstuk 2 en 3 geven vooral meningen van gebruikers en feiten weer. RegioPlan probeert zich in deze hoofdstukken zo veel mogelijk te onthouden van duiding en commentaar. In hoofdstuk 4 volgt een analyse van RegioPlan van het PMJ-systeem en worden enkele verbeterkansen verkend. Tot slot vatten we de belangrijkste conclusies van de PMJ-evaluatie in hoofdstuk 5 samen.

1.2 Probleemstelling

Het PMJ-systeem dient drie doelen:

- a) inzichtelijk maken van de effecten van autonome en beleidsmatige ontwikkelingen van de capaciteitsbehoefte in de justitiële keten;
- b) inhoudelijke ondersteuning bieden ten behoeve van de begrotingsvoorbereiding;
- c) bijdragen aan goed onderbouwde beleidskeuzes op korte, middellange of lange termijn.

Het doel van PMJ-systeem is dus:

Het maken van zo betrouwbaar mogelijke prognoses van de instroom van zaken in justitiële ketens ten behoeve van beleidskeuzes en begroting.

Het doel van de evaluatie is om vast te stellen welke sterke en zwakke kanten de aanpak heeft.

De centrale probleemstelling is vierledig:

1. Wat zijn de sterke en zwakke punten van de huidige aanpak (SWOT)?
2. Is de huidige aanpak de meest geschikte aanpak voor een onderbouwing van de begroting van het ministerie van Justitie?
3. Op welke punten en op welke wijze zijn verbeteringen mogelijk?
4. Wat is de kans op succes van deze eventuele verbeteringen en welke investeringen gaan daarmee gepaard?

De evaluatie beperkt zich tot de veiligheidsketen en de rechtsbijstand in civiele zaken. Centraal staat een evaluatie van de methodiek van het gehele PMJ-systeem. Dit betekent dat het beoordelen van het modeldeel op detailniveau¹ buiten de opzet van het onderzoek valt. Een dergelijke analyse is al door andere instituten uitgevoerd. Verder besteden we beperkt aandacht aan het spiegelen van de uitkomsten van het model en/of het PMJ-systeem aan de realisaties. Het WODC verricht hier momenteel zelf onderzoek naar (zie Moolenaar, Van Tulder en Van Gammeren, 2009). Voor de evaluatie hebben we enkele voorlopige resultaten bekeken waar we indien nodig naar zullen verwijzen.

¹ Het gaat om de hoofdlijnen, dus niet om – bijvoorbeeld – de vraag of de schattingsmethode 2SLS beter is dan OLS in een bepaalde (set) vergelijkingen of dat ergens nog een aantal variabelen mist.

1.3 Methode van onderzoek

Om goed inzicht te krijgen in de PMJ-methodiek is met een groot aantal mensen in het veld gesproken (zie bijlage 2 en 3). Uit de gesprekken is opgetekend hoe het systeem werkt, wat de sterke en zwakke punten zijn en hoe de methodiek (eventueel) kan worden verbeterd. Naast deze gesprekken is gebruikgemaakt van alle beschikbare documentatie over het model en het proces (zie bijlage 1, literatuurlijst). De meningen en feiten zijn opgenomen in hoofdstuk 2 en 3. Van de interviews zijn verslagen gemaakt, die aan de meeste respondenten ter accordering (en correctie en aanvulling) zijn voorgelegd. De interviews zijn tussen mei en augustus 2008 gehouden. Ter afsluiting van het onderzoek is een expertmeeting (26 februari 2009) georganiseerd om te verkennen of verbeteringen mogelijk zijn en zo ja hoe deze het beste kunnen worden vormgegeven (onderzoeksvragen 3 en 4). Het is van belang hier te vermelden dat de respondenten afkomstig zijn uit het hele werkveld, van financiële verantwoording tot operationele betrokkenheid bij de ramingen, en dat aan de expertmeeting ook experts van buiten het justitieveld hebben deelgenomen (zie deelnemerslijst bijlage 3).

1.4 Het PMJ-systeem: van beleidsneutraal naar beleidsrijk

Het PMJ-systeem bestaat uit twee pijlers. Het eerste onderdeel is de beleidsneutrale raming. Beleidsneutraal wil hier zeggen dat de effecten van reeds ingezette maatregelen in de prognose zijn verdisconteerd. Er zijn maatregelen waarvan het effect geleidelijk optreedt. In dat geval is een deel van het effect in de beleidsneutrale raming verwerkt. De beleidsneutrale raming wordt met het PMJ-model geschat, een econometrische exercitie die door het WODC wordt uitgevoerd (zie verder hoofdstuk 2).

Het tweede onderdeel van het PMJ-systeem betreft de beleidsrijke kop. De beleidsrijke kop gaat over effecten van nieuwe maatregelen die nog niet in de beleidsneutrale raming kunnen zijn opgenomen. Hierbij worden uitsluitend maatregelen meegenomen, waarvan zeker of zeer waarschijnlijk is dat ze van kracht worden (goedgekeurd door, of medegedeeld aan de Tweede Kamer). De beleidsrijke kop bestaat uit een aantal deelramingen, die met uiteenlopende methoden worden gemaakt door ketenpartners (Parket-Generaal, Raad voor de rechtspraak (ook vanuit de formele adviestaak), beleidsdirecties en uitvoerende diensten).

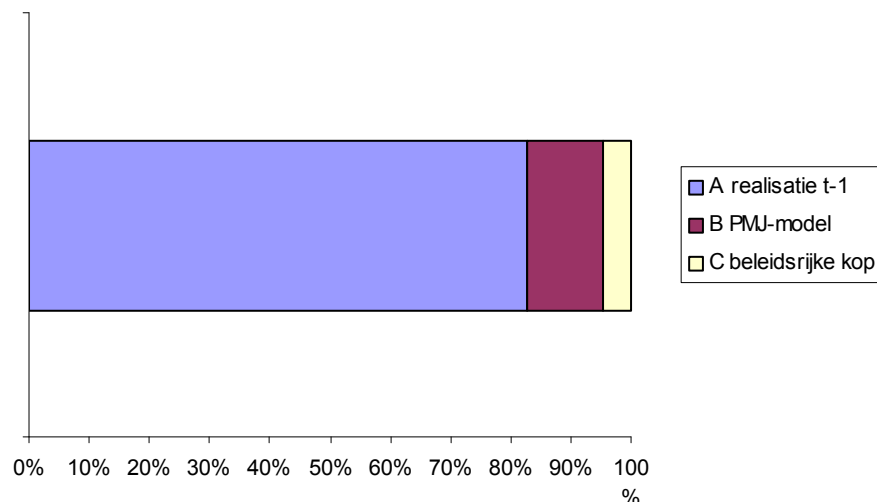
De twee onderdelen worden op een zeker moment in de tijd gekoppeld maar zijn inhoudelijk nauwelijks met elkaar verbonden. De neutrale raming komt tot stand onder verantwoordelijkheid en coördinatie van het WODC. DFEZ coördineert de beleidsrijke kop. In feite gaat het om twee verschillende ramingen met geheel verschillende methodieken, waarvan de uitkomsten bij elkaar worden opgeteld. Dit gaat als volgt:

A = (voorlopige) realisatie van het laatste bekende jaar (veelal t-1);

- B = beleidsneutrale groei (feitelijk schat het model de groei en niet de absolute aantallen/hoogte);
 C = beleidsrijke kop (de inschatting positief of negatief van beleidseffecten).

De beleidsrijke prognose komt tot stand door de onderdelen op te tellen: A+B+C. A maakt gemiddeld 82,8 procent uit van een beleidsrijke prognose, B is gemiddeld 12,6 procent en C dekt gemiddeld 4,6 procent.

Figuur 1.1 Gemiddelde opbouw van beleidsrijke prognose



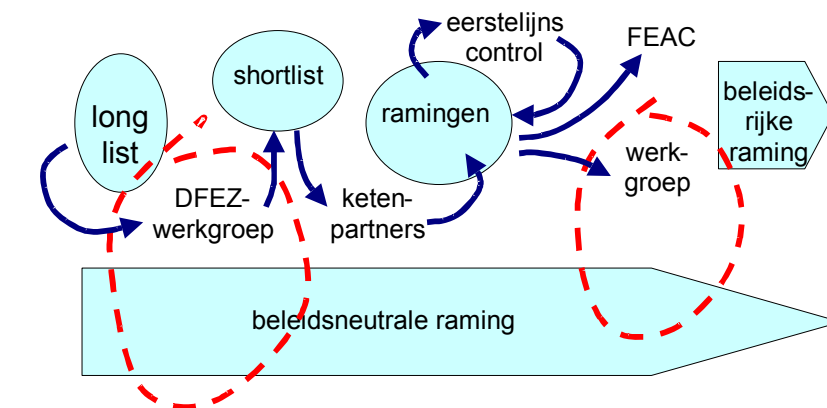
Voor alle duidelijkheid: in dit rapport verstaan we onder beleidsneutrale raming A+B en als we het over het PMJ-model hebben, bedoelen we B.

Figuur 1.2 geeft een illustratie van het proces (of beter: de twee samenhangende processen). Er is jaarlijks, in augustus, een gezamenlijke start van de beide onderdelen met een bijeenkomst van het WODC en ketenpartners, gecoördineerd door DFEZ. Daar worden afspraken gemaakt over doelen en termijnen. Later in het proces, in november, is er opnieuw een gezamenlijke bijeenkomst, waarin de verschillende ramingen worden besproken en vergeleken. Er kunnen discrepanties en onverwachte uitkomsten worden gesignaleerd, die vervolgens in december door de betrokken ketenpartners worden verwerkt.²

² Zie voor een gedetailleerde beschrijving van het proces en bijbehorende planning bijvoorbeeld *Begroting 2009 Aanschrijving Prognosemodel Justitiële Ketens (module veiligheid, civiel en bestuur)*. Directie Financieel Economische Zaken, ministerie van Justitie (juli 2007).

In januari stellen de beleidsdirecties, op basis van de prognose, de primitieve begroting op voor het eerstvolgende jaar. DFEZ coördineert dit departementsbreed en voert de onderhandelingen met het ministerie van Financiën over de financiële kaders van de justitiebrede begroting.

Figuur 1.2 PMJ-proces: beleidsneutrale raming en beleidsrijke kop



 Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)

De raming die in jaar t wordt gemaakt, heeft betrekking op de begroting van het jaar $t+2$ met een vooruitblik tot het jaar $t+6$ (en is gebaseerd op gegevens tot en met het jaar $t-1$). In het jaar 2008 wordt dus gewerkt aan een raming voor de (primitieve) begroting van 2010, op basis van gegevens tot en met 2007.

In het volgende hoofdstuk gaan we allereerst verder in op de beleidsneutrale raming met het PMJ-model. De weg naar beleidsrijke ramingen komt in hoofdstuk 3 aan de orde.

2 BELEIDSNEUTRALE RAMINGEN (HET PMJ-MODEL)

In dit hoofdstuk wordt inzicht gegeven in de sterke en zwakke kanten van het PMJ-model. Om te komen tot deze SWOT-analyse, is het model op de volgende onderdelen beoordeeld:

- Econometrische onderbouwing van de modelkeuze: wat is de voorspelkracht van het model en zijn er (econometrische) technieken beschikbaar die theoretisch een betere voorspelkracht hebben?
- Theoretische onderbouwing van het model: in hoeverre is de keuze voor de exogene variabelen in het model theoretisch en logisch te onderbouwen?
- Kwaliteit externe data: wat is de validiteit, betrouwbaarheid en robuustheid van de inputvariabelen in het model?
- Bandbreedte voorspellingen: welke bandbreedte hebben de voorspellingen met het PMJ-model en welke bandbreedte vinden beleidsmakers wenselijk/acceptabel?
- Afwijkingen tussen ramingen en realisaties: in welke mate wijken de beleidsneutrale ramingen af van de realisaties?

De beoordeling op deze onderdelen wordt achtereenvolgens per paragraaf beschreven. Hierbij is gebruikgemaakt van de beschikbare literatuur en de interviews. Het bleek niet nodig om het model zelf helemaal door te lichten omdat het al een aantal keren is geëvalueerd (zie literatuurlijst).

2.1 Econometrische onderbouwing van de modelkeuze

Het PMJ-model¹ kan het beste worden getypeerd als een (macro) *verklarend tijdreeksmodel*. Het model heeft elementen van een verklarings- en een tijdreeksmodel. In een verklaringsmodel worden (causale) samenhangen tussen verschijnselen/variabelen beschreven en geschat. Het PMJ-model modelleert naast exogene variabelen ook de keten (dit is ook op te vatten als een 'verklaring'). Een puur tijdreeksmodel doet geen pogingen om de reeks causaal te relateren aan exogene (verklarende) factoren anders dan het eigen verleden en eventueel de tijd. In de vergelijkingen van het PMJ-model is (soms) het verleden of de laatste verandering opgenomen.

Het uitgangspunt van het model is dat maatschappelijke ontwikkelingen invloed hebben op de ontwikkeling van de criminaliteit en het ontstaan en de beslechting van geschillen, en daarmee dus op het beroep dat wordt gedaan

¹ Er zijn verschillende modellen (veiligheid (volwassen en jeugd), civiel en bestuur) die we in de tekst onder één noemer vatten. De modellen zijn bekeken en er zijn belangrijke verschillen. Zo maakt civiel en bestuur gebruik van regionale data en worden ook regionale parameters geschat (zie Moolenaar 2007). De methodiek is echter vergelijkbaar. En aangezien in dit onderzoek de methodiek centraal staat, wordt in de tekst niet ingegaan op een verder specificatie van het 'PMJ-model'.

op de justitiële keten (Moolenaar c.s. 2007). Bij de berekening van de groei wordt gebruikgemaakt van historische data en exogene factoren.

Het model veronderstelt dat een correlatie die is gevonden aan de hand van historische reeksen en externe factoren ook in de toekomst geldig zal zijn. Op basis van deze veronderstelling, de geschatte parameters (correlaties), de historie en een (externe) voorspelling van de exogene variabelen kunnen met het model beleidsneutrale ramingen van de capaciteitsbehoefte op diverse justitieterreinen worden gemaakt.

Jaarlijks wordt het verklarend tijdsreeksmodel geactualiseerd door het te voeden met nieuwe data en de modelcoëfficiënten voor de groei (oftewel deel B van de uiteindelijke raming zie nogmaals figuur 1.1) opnieuw te schatten (ARIMAX-modellen).

“Er is geen duidelijke reden om, zuiver met het oog op de voorspelkracht, te kiezen voor tijdreeks- of verklaringsmodellen. Vanuit het perspectief van eenvoud en spaarzaamheid (‘Occams razor’) en voorspelkracht verdienen eenvoudige tijdreeksmodellen de voorkeur. Gezien de nevendoelestellingen om inzicht in achterliggende verklarende factoren en de mogelijkheid tot de doorrekening van beleidseffecten te verkrijgen, is het echter aan te bevelen om, waar mogelijk, te kiezen voor verklaringsmodellen.” (geciteerd in Moolenaar, Van Tulder en Van Gammeren-Zoetewij, 2009).

Het WODC kwalificeert het model als ‘wetenschappelijk onderbouwd’ en ‘gevalideerd’. Deze etiketten zijn binnen econometrische waarden en normen verdedigbaar. Een mogelijk probleem is wel dat het huidige model het beste uit twee werelden probeert te verenigen. Het probeert te verklaren én te voorspellen. Indien de focus zuiver op het voorspellen zou liggen, zijn simpelere alternatieven denkbaar (zie bijvoorbeeld publicaties van Stock en Watson). Indien het model alleen de functie van verklaren zou hebben, zou het voor de hand liggen ook andere variabelen mee te nemen of processen anders te modelleren of te simuleren. Nu wordt de keuze uiteindelijk (mede) bepaald door de beschikbaarheid van tijdreeksen van exogene variabelen (zie verder paragraaf 2.3, Kwaliteit data).

Een sterk punt van het model is dat het de keten modelleert. Dit is waarschijnlijk ook een reden dat het beter presteert dan concurrerende modellen die zich alleen richten op een tijdreeks van een fenomeen. Een voordeel van het modelleren van de keten is verder dat er een integrale schatting ontstaat. In het verleden kwam het nog wel eens voor dat ketenpartners met verschillende prognoses werkten. Dat behoort met het PMJ-model tot de verleden tijd.

Wel moet worden opgemerkt dat het model slechts één (van de vele) mogelijke weergaves van de werkelijkheid is. In eerdere studies (zie literatuurlijst) is voorgesteld ook alternatieven te onderzoeken en op te nemen. Enkele simpele tijdreeksmodellen zijn onderzocht (zie onder andere Moolenaar, Van Tulder en Van Gammeren-Zoetewij 2009). Maar de

alternatieve modellen komen niet altijd tot betere schattingen (zie tabel 4.6 in Moolenaar, Van Tulder en Van Gammeren 2009).

2.2 Theoretische onderbouwing van het model

In de vorige paragraaf is aangegeven dat een uitgangspunt van het model is dat ontwikkelingen (in brede maatschappelijke en sociaaleconomische zin) invloed hebben op de ontwikkeling van de criminaliteit en het ontstaan en de beslechting van geschillen, en daarmee dus op het beroep dat wordt gedaan op de justitiële keten.

Hierover zijn in het verleden enkele publicaties verschenen, zoals Van Tulder (1985, 1994) en Van der Torre en Van Tulder (2001). Deze auteurs onderscheiden drie typen factoren, namelijk strafrechtelijke factoren, beleidsmatige factoren en externe factoren.

De uit deze theorieën afgeleide verklarende variabelen zijn in vier categorieën in te delen (Moolenaar c.s. 2007):

- demografische ontwikkelingen;
- economische ontwikkelingen;
- maatschappelijke ontwikkelingen;
- institutionele ontwikkelingen.

De in het model opgenomen demografische achtergrondfactoren² zijn:

- de omvang van de bevolking;
- de bevolkingsdichtheid;
- het aantal twaalf- tot en met zeventienjarigen;
- het aantal twaalf- tot en met zeventienjarigen dat in één van de vier grote steden woont;
- het aandeel van jongeren (onder de vijftien jaar) in de bevolking;
- het aantal personen dat emigreert uit Nederland;
- de omvang van de tweede generatie niet-westerse jonge (achttien tot en met negenentwintig jaar) allochtone mannen;
- de omvang van de eerste generatie niet-westerse allochtone jongeren (twaalf tot en met zeventien jaar);
- de omvang van de tweede generatie niet-westerse allochtone jongeren (twaalf tot en met zeventien jaar).

De in het model opgenomen maatschappelijke achtergrondfactoren zijn:

- het aantal sociale huurwoningen;
- het aantal particuliere huurwoningen;
- de totale woningvoorraad (inclusief koopwoningen);
- het totaal aantal gescheidenen;
- het aantal personen dat in een jaar gaat scheiden;

² De variabelen kunnen van jaar tot jaar verschillen.

- het aantal kinderen betrokken bij echtscheiding;
- het aantal eenoudergezinnen;
- het aantal liters alcohol dat de gemiddelde Nederlander per jaar consumeert;
- de kerkelijkheid (het percentage van de bevolking dat zichzelf tot een kerkelijke of levensbeschouwelijke groepering rekent, hetgeen niet automatisch betekent dat men ook daadwerkelijk naar de kerk gaat).

De in het model opgenomen economische achtergrondfactoren zijn:

- de omvang van de werkzame beroepsbevolking;
- de koopkrachtontwikkeling;
- het reëel beschikbare jaarinkomen per hoofd van de bevolking;
- het aantal werkloosheidsuitkeringen;
- het aantal bijstandsuitkeringen;
- het aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen;
- het totale aantal uitkeringen (de optelling van bovenstaande drie categorieën, plus het aantal uitkeringen IOAW en IOAZ);
- de reële bruto toegevoegde waarde;
- de belastingdruk (de verhouding tussen het totale bedrag aan geïnde rijksbelastingen en het nationale inkomen);
- de gemiddelde rekenhuur (de kale huur plus enkele subsidiabele servicekosten zoals lift, verlichting, schoonmaakkosten, huismeester en gemeenschappelijke ruimten);
- het gemiddelde uurtarief van een commerciële advocaat.

De in het model opgenomen institutionele achtergrondfactoren zijn:

- de financiële middelen van de politie;
- het aantal advocaten;
- de gemiddelde eigen bijdrage die wordt betaald bij gebruik van gesubsidieerde rechtsbijstand;
- het aantal politiemedewerkers (in fte).

De theoretische onderbouwing van het PMJ-model is al meerdere malen geëvalueerd. De meest recente evaluatie is van SEO uit 2006. De belangrijkste bevindingen worden hieronder weergegeven.

‘De theoretische onderbouwing sluit voor een groot deel aan bij de gangbare literatuur op het gebied van de rechtseconomie, conflicttheorie en sociaal-wetenschappelijke theorieën die het beroep op de rechter verklaren. De drie door Schuyt (1976) genoemde complexen van factoren (probleemfrequentie, aanbod rechtshulp en kostprijsprocedure) zijn opgepakt en doorvertaald in het model. SEO heeft echter kritiek op de groep variabelen waarmee ‘sociale cohesie’ wordt benaderd. De gebruikte variabelen zijn te ‘algemeen’. Sociale cohesie betreft andere en veel gedetailleerdere aspecten dan die de opgenomen variabelen weergeven. In grote lijnen zijn bestaande theorieën en wetenschappelijke inzichten gebruikt.’

2.3 Kwaliteit data

De achtergrond- en zaakvariabelen zijn uitgebreid beschreven in Leertouwer c.s. (2005).

De prognose is sterk afhankelijk van de betrouwbaarheid van de opgenomen verklarende variabelen. Deze zijn voor het merendeel afkomstig van externe (onderzoeks)instanties, zoals het SCP, CBS en CPB. De met het PMJ-model gemaakte prognoses zijn dus afhankelijk van de kwaliteit en de gebruikte prognosemethodieken van deze instanties. Als die er naast zitten, wordt de kans dat PMJ ernaast zit ook groter.

Leertouwer c.s. (2007) schrijven hierover: 'We zien in de verschillende evaluatiedocumenten dat prognosefouten in de verklarende variabelen zeer algemeen zijn. Met name op het gebied van de economische ontwikkeling, wat een relatief grote rol speelt in de modelspecificaties uit PMJ Civiel en Bestuur (PMJ-CB), zijn voorspelfouten zeer gebruikelijk. Dergelijke voorspelfouten kunnen dus zeker doorwerken in de met PMJ-CB opgestelde prognoses van het beroep op de rechter. Dat is blijkbaar onvermijdelijk, want alternatieven zijn er meestal niet. Betrouwbaardere prognoses van de relevante verklarende variabelen zijn niet beschikbaar. De keuze om een variabele geheel weg te laten, is niet aantrekkelijk als deze in het model een belangrijke rol blijkt te spelen. Daar waar de rol minder belangrijk is, is ook de onzekerheid in de externe prognose van minder belang.'

Om het mogelijke effect van verschillende exogene variabelen te laten zien, nam het WODC in een eerdere publicatie ook de omvang van het effect van een exogene variabele op (zie Moolenaar en Huijbregts, 2003). Op basis hiervan kan worden geïllustreerd welke invloed externe data of verschuivingen hierin hebben op de prognoses (gevoeligheidsanalyse). In latere publicaties is het WODC hiervan afgestapt. Het blijkt dat over het algemeen de effecten gering zijn, afwijkingen kunnen desalniettemin doorwerken in de prognose.

Daarnaast zijn er verschillende dataproblemen (ook in de interviews) genoemd, die invloed hebben op de kwaliteit van de ramingen, zowel de beleidsneutrale als de beleidsrijke. Het gaat om de volgende problemen:

- Kwaliteit en aansluiting gegevens politie. Een van de dataproblemen komt voort uit het gegeven dat de ramingssystematiek van de politie verschilt van de benadering in de overige justitieketen (i.e. het PMJ). Waar het PMJ rekening houdt met allerlei omgevingsfactoren die de criminaliteit beïnvloeden, neemt de politie de realisatie (het budget³) van het afgelopen jaar. Het vermoeden van veel van door ons geïnterviewden ketenpartners is dat de PMJ-variabelen die betrekking hebben op de politie daardoor minder goed bij de werkelijkheid aansluiten. Dit wordt als een mogelijke oorzaak van afwijkingen tussen prognose en realisatie gezien. Het is dan

³ Gecorrigeerd voor inflatie en plus of min extra middelen dan wel bezuinigingen.

ook een belangrijke wens om deze aansluiting sterk te verbeteren en om de politie als ketenpartner in het systeem te betrekken. Tegelijkertijd wordt dit als een moeizaam proces beschouwd. Er worden hierover inmiddels door justitie gesprekken met de politie en het ministerie van BZK gevoerd.

- Niet altijd dienen de laatste realisatiecijfers als input. Voor deel A van de prognose (zie nogmaals figuur 1.1) wordt gebruikgemaakt van 'levende' databestanden. Deze worden in sommige gevallen jaren na dato nog bijgesteld. Daarnaast komt het tijdstip waarop de ramingen (moeten) worden gemaakt slecht uit. Een van de ketenpartners raamt de eigen productie enkele maanden later en kan daardoor gebruikmaken van actuelere gegevens en daarop gebaseerde inzichten.
- Geconstateerd wordt dat verschillende organisaties soms verschillende begrippen gebruiken. Genoemd wordt het voorbeeld van de celruimte, dat kan worden gedefinieerd als gereserveerde celruimte (definitie CJIB) of als daadwerkelijk, op een vaste peildatum, in gebruik zijnde celruimte. Mede door penitentiaire programma's, waarbij gedetineerden de laatste fase van hun straf niet op cel zitten, kan hierin een aanzienlijk verschil zitten. Het WODC en de ketenpartners werken aan manieren om de mogelijke effecten van de definitieverschillen te verkleinen.

2.4 Bandbreedte van voorspellingen

Voorspellingen met modellen hebben altijd een bandbreedte. Dit wil zeggen dat er een boven- en ondergrens voor de voorspelling geldt waarbij met een bepaalde zekerheid (80, 90 of 95%) kan worden gesteld dat de voorspelling binnen deze grenzen ligt. Aan prognoses kleven per definitie onzekerheden.

In eerdere ramingen met de voorganger van het PMJ-model, het Jukebox-model, werden de bandbreedtes/onzekerheden van de voorspellingen gepresenteerd. Ook nu is het nog mogelijk om voorspellingsintervallen te leveren in plaats van puntvoorspellingen, maar in de beleidspraktijk gaat de voorkeur uit naar één getal. Daarbij wordt geen rekening gehouden met onzekerheden (binnen het model) die ontstaan door:

- de verklarende variabelen en vertragingen;
- de positie in de keten (voor bijvoorbeeld het OM zijn marges anders dan achterin de keten bij het gevangeniswezen);
- prognoses van exogene variabelen;
- de gehanteerde modelspecificatie (lineair of logistisch);
- de schattingsmethode van de coëfficiënten.

Het verschil tussen de onder- en bovengrens van de voorspellingen in het PMJ-model is mede hierdoor soms aanzienlijk. In econometrische (of statistische) termen is vaak een onbetrouwbaarheid van vijf procent acceptabel. De op deze wijze geconstrueerde boven- en ondergrens betekent in het gevangeniswezen een tekort/overschot van twee complete

gevangenissen. Dit is in termen van maatschappelijke kosten of beleidsvoornemens verre van acceptabel (zie ook Moolenaar, 2004).

Gebruikers stellen ook eisen aan de bandbreedte. Om aan te geven op welke manier en hoe uiteenlopend men in de keten over 'de betrouwbaarheid' denkt, volgen hier de (ongecensureerde) kwalificaties uit de interviews.

"Afwijking minder dan vijf procent."

"Afwijking van vier à vijf procent is werkbaar, maar niet stelselmatig aan de verkeerde kant."

"Met een afwijking van tien procent zou je kunnen leven, maar veertig procent is veel te groot."

"Er is een zekere bandbreedte, maar die mag niet zo groot zijn dat de minister in de problemen komt."

"De gewenste betrouwbaarheid verschilt per onderwerp."

"In ieder geval moet de trend (stijging, daling) goed worden weergegeven."

"De betrouwbaarheid is kritisch bij trendbreuken: als ramingen plotseling sterk gaan afwijken van een raming op basis van een extrapolatie, is een verschil van tien procent acceptabel."

"Geen uitspraken over de gewenste nauwkeurigheid: er gebeurt veel in de keten. Het blijven prognoses."

"Kan niet aangeven welke betrouwbaarheidsmarges acceptabel zijn."

"Het is moeilijk om een percentage te noemen. Naarmate prognose en capaciteit dicht bij elkaar komen, wordt de betrouwbaarheid meer kritiek. In ieder geval moet de richting correct worden aangeven."

Voor alle duidelijkheid: dit zijn beelden of wensen van gebruikers.

Twee kanttekeningen willen we hierbij plaatsen (op basis van een analyse de interviews), allereerst over de positie van de geïnterviewden in de keten en ten tweede over het financiële belang van een goede modelprognose. Deze kleuren met name de wensen en het uiteindelijke oordeel over het model als er afwijkingen tussen prognose en realisatie ontstaan.⁴

⁴ Dit is niet altijd terecht, omdat afwijkingen van de prognose niet enkel en alleen aan de beleidneutrale raming zijn toe te schrijven. Deze komen deels ook voor rekening van de beleidsrijke kop. Hierop komen we in het volgende hoofdstuk nog terug.

Positie in de keten en ruimte tot handelen

De werkelijke (statistische) bandbreedte hangt af van de positie in de keten en de ruimte voor operationele aanpassingen of strategisch handelen indien de realisatie afwijkt van de prognose. Hoe minder ruimte, hoe belangrijker de betrouwbaarheid van de prognose. Het OM heeft bijvoorbeeld meer ruimte voor operationele aanpassingen dan het gevangeniswezen. Ook is er meer gelegenheid voor strategisch handelen. Deze mogelijkheid heeft het gevangeniswezen veel minder omdat het later in de keten zit. Afwijkingen tussen realisatie en prognose worden hier dus veel sterker gevoeld. Daarbij komt dat aanpassingen hier schoksgewijs verlopen (bouwen of sluiten van afdelingen of gevangeniscomplexen) en een langetermijnkarakter hebben. Ook frictieleegstand speelt een rol. Het belang van de termijn van voorspellingen verschilt per ketenpartner.

En dat kleurt mede het wensenlijstje en uiteindelijk het oordeel: hoe verder 'naar achteren' (in de keten), hoe meer een ketenpartner wordt geconfronteerd met handelen van andere organisaties en hoe minder handelingsruimte men zelf heeft. Afwijkingen in de prognoses werken dan extra sterk door.

In dit verband wordt door veel respondenten gewezen op het gebrek aan tijdige en adequate informatievoorziening vanuit de politie: vooraan in de keten, maar niet direct in het PMJ-proces betrokken (zie paragraaf 2.3).

Financiële belang van prognoses

Het belang van de prognoses verschilt per ketenpartner door verschillende financieringswijze van diensten en instellingen:

- het baten-lastenstelsel, met financiering op basis van de productie (prijs maal hoeveelheid). Dit geldt onder andere voor de rechtspraak en het CJIB;
- een verplichtingenstelsel, waarbij de financiering niet direct met de productie samenhangt. Dit geldt bijvoorbeeld voor het OM.

Bij financiering op basis van een baten-lastenstelsel is de geraamde omvang van de productie uiteraard erg belangrijk. Wordt de productie te hoog geraamd, dan zal de instelling met een financieel tekort worden geconfronteerd; wordt de productie te laag geraamd, dan ontstaan mogelijk problemen met werkdruk en wachttijden (die eventueel met productiviteitsverhoging kunnen worden verkleind). Effecten van eventuele discrepanties worden gedempt via toevoegingen of onttrekkingen aan het eigen vermogen naar een egaliseringsreserve. Bij substantiële en stelselmatige afwijkingen zijn er aanzienlijke financiële risico's. Dit is bijvoorbeeld de situatie bij de rechtspraak, waar goede instroomprognoses van wezenlijk belang zijn. Ook het CJIB wordt deels op basis van een baten-lastenstelsel gefinancierd, voor de meeste producten echter niet voor de instroom, maar voor de output. Het PMJ-systeem raamde tot en met de begroting van 2008 de instroom en dat gegeven is voor het CJIB minder goed bruikbaar. Op voorstel van het CJIB is het PMJ-model recent met een uitstroomprognose voor de CJIB-producten uitgebreid. Dit moet de cijfers beter vergelijkbaar maken.

Het OM wordt op basis van een verplichtingenstelsel gefinancierd. Er wordt

niet gefinancierd op het aantal zaken, en de PMJ-prognose is daardoor voor het OM minder direct relevant dan voor organisaties die op basis van een baten-lastenstelsel worden gefinancierd.

Bij enkele respondenten (zowel van de positieve als van de kritische denominatie) is er een zekere afstandelijkheid, die voortkomt uit het gegeven dat de PMJ-ramingen niet bij alle ketenpartners centraal staan in de begrotingsvoorbereiding.

2.5 Afwijkingen tussen ramingen en realisaties

Ketenpartners over ramingen en realisaties

De beleidsneutrale raming wordt, zoals al aangegeven, door het WODC opgesteld. Vrijwel alle respondenten zijn door het WODC geïnformeerd over de gebruikte modeltechniek en zeggen op de hoogte te zijn van de algemene uitgangspunten van het model. Op een meer gedetailleerd niveau kennen zij het model niet. Zij zijn ook niet goed op de hoogte van de mogelijkheden en beperkingen van het model.

Bij een oordeel over de beleidsneutrale raming wijzen alle ketenpartners op afwijkingen tussen de ramingen en de prognoses. Dit geldt zowel voor de ketenpartners die positief en welwillend tegenover het model staan als voor de meer kritische ketenpartners. Alle respondenten signaleren (op onderdelen) afwijkingen die zij te hoog vinden. Hieronder volgen kwalificaties uit acht verschillende interviews:

“Het beleidsneutrale deel is in het algemeen redelijk betrouwbaar. Op veel gebieden kloppen de ramingen redelijk... Maar... verschillen tussen instroomprognoses en realisatie kunnen groot zijn... daarmee ontstaat ook een direct financieel risico.”

“In de komende jaren moet het model worden verbeterd en de stabiliteit moet worden getoetst en verbeterd.”

“De raming is vaak te hoog... en er zitten grote fluctuaties in.”

“Grote verschillen over de jaren.”

“Er zijn te veel bijstellingen.”

“Het voorspellend vermogen laat te wensen over.”

“De uitkomsten tonen dat het model krakkemikkig is.”

“Er zijn afwijkingen door modelfouten en systeemfouten.”

Twee respondenten vermelden expliciet dat de kwaliteit en de betrouwbaarheid van de ramingen in de komende jaren kunnen worden verbeterd door toetsen, analyses en aanpassingen. Bij andere respondenten bestaat juist het idee dat er te weinig van de ervaringen (met name verschillen tussen prognose en realisatie, herziene prognoses) wordt geleerd en dat hiervoor bij het WODC te weinig aandacht is. Er wordt daardoor te weinig vooruitgang in de kwaliteit van de prognoses gesignaleerd.

Behalve over de kwaliteit van de modeluitkomsten gaat de kritiek over de transparantie ervan. Deze wordt door de grote meerderheid van de respondenten te gering geacht.

Het gaat dan om vragen als:

- Hoe kan het dat de prognose sterk van de realisatie verschilt?
- Hoe kan het dat prognoses van jaar op jaar veranderen?
- Hoe kan het dat prognoses op grond van commentaar van de ketenpartners worden bijgesteld? Aan welke knoppen wordt dan precies gedraaid?
- Hoe wordt er precies met trends en trendbreuken (bijvoorbeeld prognose economische groei) omgegaan?

Het PMJ-model laat voorspelfouten zien die oplopen van vier procent één jaar vooruit tot negentien procent zes jaar vooruit. Desalniettemin doen alternatieve methoden⁵ voor drie jaar vooruit het gemiddeld niet beter dan de beleidsneutrale ramingen (zie tabel 4.6 in Moolenaar, Van Tulder en Van Gammeren-Zoetewij 2009).

2.6 SWOT-analyse PMJ-model

Wat betreft de output van het PMJ-model doet zich een omstandigheid voor die als een paradox kan worden gezien. Aan de ene kant wordt de kracht van het model gezien. Er is een model dat in een aantal stappen tot een 'objectieve' en beleidsneutrale uitkomst leidt. Deze uitkomst speelt de rol van een onomstreden, buiten de discussie staand gegeven. Aan de andere kant gaat het om een prognose die – per definitie⁶ – afwijkt van de realisatie. En daarnaast (soms) wordt bijgesteld zonder dat voor gebruikers duidelijk is waarom de cijfers nu zijn veranderd.

⁵ Te weten, constante voorspelling (de voorspelling van het komende jaar is gelijk aan de realisatie van dit jaar); extrapolatie (hierin wordt de voorspelling als het ware doorgetrokken op basis van het verleden); autoregressie (ook dit is een techniek waar op basis van de samenhang in de reeks de trend wordt doorgetrokken), autoregressie op eerste verschillen, een foutencorrectiemodel en een combinatie van alle hiervoor genoemde technieken.

⁶ Dit omdat de beleidsneutrale raming geen rekening houdt met voorgenomen beleid en de daarvan te verwachten beleidseffecten.

Tabel 2.1 Belangrijkste sterktes en zwaktes van het PMJ-model

Sterktes	Zwaktes
<ul style="list-style-type: none"> - Het PMJ-model modelleert de keten. - Het PMJ-model levert integrale schattingen op. Dit levert 'objectief' basismateriaal op en is onomstreden. - Het PMJ-model presteert beter dan simpele tijdsreeksalternatieven. - Het PMJ-model legt link tussen verklaringsmodellen en tijdreeksmodellen. 	<ul style="list-style-type: none"> - Beleidsneutrale prognoses veranderen nogal eens door de tijd. Deze veranderingen worden slecht verklaard. - Beperkt verklarend vermogen waarbij verklaringsaspecten en voorspelcapaciteiten elkaar deels in de weg zitten. In ieder geval is niet duidelijk waaraan verschillen zijn te wijten. - Met het model is het (bijna) niet mogelijk trendbreuken te voorspellen. - Cijfers zijn gedateerd: in jaar t werkt men met de cijfers van t-1, ten behoeve van de begroting t+2. - De procedure is lang (van data-verzameling tot definitieve beleidsneutrale raming duurt zes maanden). - Sommige variabelen zijn matige representanten (indicatoren) van de achterliggende theorie.
Kansen	Bedreigingen
<ul style="list-style-type: none"> - Het PMJ-model is ook voor andere ketens/processen mogelijk interessant. - Het PMJ-model kan verder worden uitgebouwd met regionale aspecten en zo ook regio's met prognoses bedienen. - Het PMJ-model kan worden uitgebouwd met procesmodellen en gedragsmodellen. 	<ul style="list-style-type: none"> - Validiteit externe prognoses en data laat te wensen over. - Er is onduidelijkheid over de betrouwbaarheid van het model (met name voor verschillende ketenpartners) en daardoor loopt het draagvlak terug. - Voor buitenstaanders zijn econometrische modellen moeilijk te doorgronden, zeker indien deze bestaan uit honderden vergelijkingen en submodellen (black box).

3 NAAR BELEIDSRIJKE RAMINGEN

Dit hoofdstuk gaat in op de beleidsrijke kop en het proces (alsmede de uitvoering) om tot een beleidsrijke raming te komen.

Om te komen tot een oordeel van sterke en zwakke kanten (SWOT-analyse) zijn de volgende onderdelen beoordeeld:

- De gehanteerde methoden en technieken in de beleidsrijke component: hoe komen de berekeningen in de beleidsrijke kop tot stand? Is dit voor verbetering vatbaar?
- Coördinatie en communicatie: zijn er knelpunten in de uitvoering? Hoe verloopt de coördinatie van de totstandkoming van het gehele PMJ-raming (DFEZ en WODC)? Hoe verlopen de confrontatie, toetsing en vaststelling van de beleidsneutrale ramingen en de beleidsrijke component (DFEZ, WODC, uitvoeringsorganisaties). Hoe verloopt de samenwerking tussen alle partijen (WODC, beleidsdirecties, uitvoeringsorganisaties, DFEZ)? Deze elementen gaan verder dan enkel en alleen de beleidsrijke kop maar bestrijken het gehele proces.
- Prognoses en realisaties: wat is de bijdrage van ingeschatte beleidseffecten? Hebben beleidsrijke ramingen kleinere voorspelfouten dan beleidsneutrale ramingen? Wat is de toegevoegde waarde van het beleidsrijke deel?

Het beeld dat men heeft van het PMJ-systeem wordt hier gegeven vanuit het perspectief van verschillende ketenpartners. Onze weergave is gebaseerd op interviews en documenten. De respondenten zijn in hoofdzaak betrokken bij het opstellen van de beleidsrijke kop en/of zijn gebruiker van de geconsolideerde prognose. Ze zijn niet rechtstreeks bij het opstellen van de beleidsneutrale prognose (zie hoofdstuk 2) betrokken. Dit verzorgt het WODC.

3.1 Onderbouwing beleidsrijke kop

De beleidsrijke kop bestaat uit het inventariseren van nieuwe of te verwachten beleidsmaatregelen en/of wetgeving, die nog niet in de realisatiecijfers tot uitdrukking (kunnen) zijn gekomen. Hiervan wordt het te verwachten effect ingeschat door de beleidsdirecties en/of uitvoerende diensten van het ministerie van Justitie en de betrokken ketenpartners. De wijze waarop verschilt per beleidsmaatregel of wet en varieert van ruwe inschattingen tot gedetailleerde simulatiemodellen. Het ingeschatte effect wordt bij de beleidsneutrale ramingen geteld. De som van de beleidsneutrale ramingen en de beleidsrijke kop zijn de beleidsrijke ramingen. Deze dienen als basis voor de begroting van het ministerie van Justitie. Het proces van totstandkoming van de beleidsrijke kop wordt gecoördineerd door de DFEZ van het ministerie van Justitie.

Van de totale raming komt per saldo het overgrote deel (95 procent) voor rekening van de beleidsneutrale raming. Voor afzonderlijke maatregelen en jaren kunnen de verhoudingen anders liggen. Bij de instroom van zaken en het beroep op de OvJ in het kader van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (WAHV) is de beleidsrijke kop bijvoorbeeld goed voor meer dan twintig procent van de totale raming. Bij de afdoening van strafzaken door de kantonrechter, ontnemingsmaatregelen, transacties (TRIAS), reguliere straftoevoegingen en adviesrapporten ligt het aandeel van de beleidsrijke kop rond de tien procent (PMJ-resultaten ten behoeve van de begroting 2008).

Het startpunt voor de beleidsrijke kop is een overzicht (longlist) met maximaal 150 maatregelen die invloed zouden kunnen hebben op de productie binnen de justitieketen (zie nogmaals figuur 1.2). De longlist wordt door DFEZ bijgehouden. Sommige ketenpartners houden een eigen overzicht bij, bijvoorbeeld in verband met hun adviesfunctie (Raad voor de Rechtspraak). Uit de longlist wordt door DFEZ in samenspraak met de betrokkenen een shortlist samengesteld van maatregelen met een (veronderstelde) substantiële invloed op de capaciteitsbehoefte. Een van de respondenten noemt als vuistregel dat een maatregel alleen wordt meegenomen in de beleidsrijke kop als deze een effect van ten minste vijf procent op de productie heeft. Daarnaast is een essentieel criterium dat een effect kwantificeerbaar is. Indien van een beleidsmaatregel geen kwantificeerbare effecten zijn te geven, valt deze af.

De samenstelling van de shortlist geldt als een duidelijk winstpunt ten opzichte van het verleden. Het is veel duidelijker geworden welke maatregelen moeten worden meegenomen bij de raming en er wordt minder energie verspild aan het ramen van (achteraf) niet-relevante effecten.

Ter illustratie: de shortlist voor de PMJ-begroting van 2008 (uitgevoerd in 2006) bevat 31 maatregelen op het terrein van veiligheid en 11 maatregelen op het gebied van civiele en bestuurlijke rechtspraak. Van deze 42 maatregelen zijn er 31 gekwantificeerd (2 zijn niet opgenomen en 9 zijn opgesteld). Van 18 maatregelen wordt expliciet gesteld dat ze niet zijn meegenomen in de beleidsrijke kop.

De effecten van de maatregelen worden door de ketenpartners geraamd en er worden afspraken gemaakt over de ketenpartners die daarbij het voortouw nemen. Er is afstemming en samenwerking nodig, omdat maatregelen op verschillende terreinen effect kunnen hebben op de instroom (bijvoorbeeld het OM, de rechtspraak, het gevangeniswezen).

De beleidsrijke kop wordt in november ingebracht in een vergadering met de ketenpartners. Hier kunnen afstemmingsproblemen en onverwachte effecten worden geconstateerd, die vervolgens in overleg tussen betrokken ketenpartners moeten worden verwerkt dan wel opgelost.

Van gezond verstand...

De methodieken die voor het opstellen van deze ramingen worden gebruikt, verschillen per maatregel. Respondenten geven hieraan de kwalificatie 'gezond verstand'. Het hangt, met andere woorden, van de maatregel, de beschikbare gegevens, eerdere ervaringen en de voorkeuren en inzichten van de betrokken personen af welke methodiek wordt gebruikt.

In de interviews hebben respondenten beknopt enkele voorbeelden gegeven.

Europees tenuitvoerleggingsverdrag

Het Europese tenuitvoerleggingsverdrag geeft overheden het recht om buitenlandse gedetineerden naar het land van herkomst te sturen voor het uitzitten van een vrijheidsstraf (in plaats van de oude situatie op grond van vrijwilligheid/verzoek van de gedetineerde). Dit heeft consequenties voor het gebruik van celruimte. Er zijn gegevens bekend/vindbaar over het aantal gedetineerden (Nederlandse gedetineerden in het buitenland, buitenlandse gedetineerden in Nederland), strafrestanten, verhouding bewaring-detentie, verhouding straf tot Nederlandse maximumstraf et cetera, waarmee een goede raming van het effect op de vraag naar celruimte te maken is. De essentie van de raming is hier een goede gegevensverzameling, aangevuld met enige *educated guesses*.

Voorwaardelijke invrijheidstelling

Tot gevangenisstraf veroordeelde daders worden niet meer zonder voorwaarden na twee derde van de hun opgelegde straftijd in vrijheid gesteld, maar dit gebeurt voorwaardelijk. In de proeftijd gepleegde delicten kunnen ertoe leiden dat zij het strafrestant alsnog moeten uitzitten. Om de effecten te ramen, is onder andere een aanname nodig over de handelwijze van het OM (welke actie volgt er als een voorwaardelijk invrijheidgestelde opnieuw de fout in gaat?). Deels kunnen aannames worden gebaseerd op de ervaringen uit het verleden (voor 1986 bestond een soortgelijk regime). Er is een serieus risico van aannames die niet met de latere realisatie overeenkomen – waardoor het inboeken van effecten riskant is. Het effect op het gevangeniswezen is vooral afhankelijk van het handelen van ketenpartners. Een voordeel is dat de effecten geleidelijk merkbaar worden, omdat de maatregel voor nieuwe veroordelingen geldt. Er zijn dus leerjaren, waarin geleidelijk meer duidelijkheid wordt verkregen over de consequenties in termen van celruimte (zie verder simulatiemodellen).

Wijziging Leerplichtwet

De wijziging van de Leerplichtwet brengt een groter aantal jongeren onder de wet. Mogelijk gaat het hier om jongeren met een vergroot risico op spijbelgedrag. Het aantal leerplichtambtenaren is uitgebreid. Op basis van documenten, navraag in het veld (onder andere bij de beroepsvereniging van leerplichtambtenaren) en veldkennis is het effect op het aantal leerplichtzaken geschat en vervolgens het beroep op de capaciteit. Dit bleek gering. Desondanks is de maatregel in het PMJ-systeem meegenomen – de raming was toch al uitgevoerd.

...tot simulatiemodellen...

Voor sommige maatregelen met een (mogelijk) substantieel effect wordt een 'gezondverstandberekening' te riskant geacht. Binnen de organisaties van enkele ketenpartners zijn eigen modellen of systemen ingericht. Daarnaast kan het Simulatiemodel Strafrechtsketen (SMS) worden ingezet. Een SMS wordt voor een specifieke maatregel ingericht door externe deskundigen in samenspraak met beleidsambtenaren. Het gaat hierbij in de regel om beleidsmaatregelen waarvan (nog) geen realisaties voorhanden zijn. Om deze reden is de inbreng van deskundigen uit de praktijk onontbeerlijk. De modellen dienen om inzicht te krijgen in de gevolgen van beleidsveranderingen. Deze inzichten gaan over kwantitatieve aspecten – omvang zaakstromen – en over organisatorische gevolgen. Op basis van deze informatie kunnen beleidsdirecties en ketenorganisaties de inzet van mensen en middelen nader bepalen. Er zijn gemiddeld twee trajecten tegelijkertijd onderhanden. De trajecten duren tussen drie en acht maanden. Sinds 2003 zijn er vijftien trajecten afgerond.

In de interviews zijn enkele voorbeelden genoemd.

Forensisch assistenten

Bij de politie zijn vijfhonderd forensisch assistenten aangesteld voor sporen-onderzoek. Dit zou meer verdachten op kunnen leveren, met consequenties voor het OM, de rechtspraak en het gevangeniswezen. Een eerste, grove schatting leerde dat dit het relatief bescheiden aantal van 2500 à 3000 extra verdachten zou opleveren. Het SMS is gebruikt voor het doorrekenen van consequenties van de maatregel. Uiteindelijk bevestigde het de eerdere schatting.

Slachtofferregelingen

De keteneffecten van de versterkte positie van slachtoffers in het strafproces zijn te complex om op basis van gezond verstand te schatten en zullen binnenkort met het SMS worden doorgerekend.

Voorwaardelijke invrijheidsstelling

In 2007 is met het SMS een impactanalyse uitgevoerd op de effecten van de wet Voorwaardelijke Invrijheidsstelling (in aanvulling op de 'gezondverstandmethode' zie vorige paragraaf). In samenwerking met betrokken sectoren is een simulatiemodel gebouwd om te bekijken welke effecten op korte termijn optreden en welke gevolgen op langere termijn te verwachten zijn. In 2008 is het model gevoed met recente cijfers en is een aantal nieuwe inzichten over het proces verwerkt.

...tot gebruikersvriendelijke variant van het PMJ

De gebruikersvriendelijke variant van het PMJ-model die door het WODC is ontwikkeld, is door de respondenten ten tijde van de interviews¹ niet gebruikt

¹ DFEZ heeft aangegeven dat in 2008-2009 sommige ketenpartners gebruik hebben gemaakt van de gebruikersvriendelijke versie.

bij het opstellen van ramingen van effecten van beleidsmaatregelen. De respondenten zijn op de hoogte van de gebruikersvriendelijke variant, hebben een demonstratie bijgewoond en hebben er enige tijd praktisch mee geoefend. Voor hen is een belemmering voor het gebruik dat zij niet binnen de eigen directie of afdeling de beschikking hebben over de applicatie, maar daarvoor naar het WODC moeten. Daarnaast bestaat het idee dat een uitgebreidere training nodig is om goed met het model te kunnen werken. Een respondent meldt dat hij de gebruikersvriendelijke variant heeft gebruikt om het effect van een investering in de politie (de politieafspraken) verderop in de keten te schatten. Het praktische werk hiervoor is door het WODC uitgevoerd.

Het doorrekenen van beleidsmaatregelen met het PMJ-model gebeurt voor een à twee beleidsmaatregelen van de shortlist per jaar. Voorbeelden zijn: Nota Criminaliteitsbeheersing, Veiligheidsprogramma, Bevroren WAHV, SMS-uitkomsten over forensisch assistenten, legalisering (soft)drugs.

Het opstellen van de beleidsrijke kop staat grotendeels los van de systematiek van het PMJ-model. Wanneer er te weinig gegevens en inzichten zijn om een raming van effecten te maken, wordt uiteindelijk het (beleidsrijke) effect op nul gezet. Dit gebeurt bij tien tot twintig procent van de maatregelen.

3.2 Kanttekeningen bij de beleidsrijke kop

De stimulans die van het PMJ-systeem uitgaat om ramingen van beleidsmaatregelen te maken, geldt voor de respondenten als een duidelijk winstpunt. Dat geldt ook voor het denken in ketens, dat door het PMJ-systeem is gestimuleerd.

Toch is er ook de nodige kritiek op de beleidsrijke kop. Die heeft betrekking op de inhoud van de ramingen, het tijdstip waarop ze beschikbaar komen, het samenwerkingsproces en de controle.

Kanttekening bij de inhoud

Wat betreft de inhoud wordt door veel respondenten betreurd dat er geen heldere en inzichtelijke systematiek voor de beleidsrijke kop van de ketenpartners bestaat. Eén methode voor de ramingen is een illusie vanwege de verscheidenheid aan maatregelen en een gebrek aan relevante en concrete gegevens voor de ramingen. Meer inzicht en verantwoording is echter geen illusie en nodig. Waar deze ontbreekt, bestaat het risico van verkeerde aannames en interpretaties, die voor de andere ketenpartners niet zichtbaar worden. Dit wordt onwenselijk geacht.

Kanttekening bij het tijdstip

Het is positief te noemen dat het PMJ-systeem het ramen heeft gestimuleerd, maar het is minder positief dat de ramingen pas in de loop van het PMJ-

proces beschikbaar komen.² Soms zijn ramingen al veel eerder gemaakt, maar worden ze pas zichtbaar voor de ketenpartners in de maand november, als ze bij elkaar worden gebracht. Daardoor is er onvoldoende tijd om de consequenties voor de ketenpartners goed te beoordelen. De inbreng van ramingen en de afstemming ervan zou veel eerder kunnen en moeten gebeuren. Daarbij wordt wel aangetekend dat het niet altijd mogelijk is om in een zeer vroegtijdig stadium te ramen, bijvoorbeeld vóór toezending naar de ministerraad. Er kan dan nog veel veranderen, met mogelijk grote effecten op de verschillende producten in de justitieketen.

Kanttekening bij de samenwerking

De beide eerder genoemde problemen, gebrek aan inzichtelijkheid en tijdgebrek, worden door respondenten onder andere geweten aan verkokering en strategisch gedrag. Er zijn nog te veel tegengestelde belangen om het proces soepel te laten verlopen.

Kanttekening bij de controle

Er is eerstelijnscontrole op de ramingen binnen de organisaties van de ketenpartners. Sommigen zetten vraagtekens bij de eerstelijnscontrole: wie voert deze uit? Wat wordt precies gecontroleerd? Wordt die wel altijd uitgevoerd? Wie is verantwoordelijk en kan bijsturen? Op dergelijke vragen zegt men niet altijd het antwoord te weten. Het onderdeel FEAC van DFEZ is verantwoordelijk voor de tweedelijnscontrole. Ook hier stellen respondenten dat ze geen goed beeld hebben van de manier waarop de tweedelijnscontrole wordt ingevuld. Dit gaat ten koste van de afstemming van de ramingen door de ketenpartners. Gewenst wordt intensiever overleg over de beleidsrijke kop (en het model).

3.3 Coördinatie en communicatie

De coördinatie van de beleidsrijke kop berust bij de DFEZ. De coördinatie is procedureel. Over de procedurele uitvoering hiervan zijn de respondenten goed te spreken. Het werken met de longlist en shortlist heeft tot duidelijke verbeteringen geleid.

Een punt van aandacht is wel de communicatie. Dit heeft betrekking op zowel het model als de beleidsrijke kop.³ Respondenten zeggen dat ze bijvoorbeeld met vragen rond de modelafwijkingen worstelen en dat ze deze vragen ook aan het WODC stellen, maar dat ze geen of geen bevredigend antwoord krijgen. Dat heeft niet te maken met de bereidheid van het WODC om vragen te beantwoorden. Respondenten melden echter dat vragen niet worden

² Dit geldt niet alleen voor de beleidsrijke kop. Ook ten aanzien van de uitkomsten van het model zou men er idealiter eerder over willen beschikken.

³ We hebben overwogen om het deel van deze paragraaf dat betrekking heeft op het PMJ-model, in hoofdstuk 2 op te nemen. De opmerkingen over coördinatie en communicatie zijn volgens ons erg belangrijk en hebben betrekking op het totaal (PMJ-systeem), het model en de beleidsrijke kop. Het is niet goed mogelijk dit helemaal uit elkaar te trekken.

beantwoord in termen die hen wat zeggen. Er is bij hen weinig begrip voor het feit dat verschillen en bijstellingen worden veroorzaakt doordat het model steeds opnieuw wordt geschat, waardoor parameters en coëfficiënten veranderen. Dit is een rode draad door de commentaren: de behoefte aan beleidsinhoudelijke duiding van veranderingen en afwijkingen. De respondenten zijn vanuit de directie naar het PMJ-systeem als het ware een vooruitgeschoven post en worden bestookt met vragen indien afwijkingen onverklaarbaar lijken.

Dat het type model niet in een goede duiding van afwijkingen voorziet en dat het WODC haar niet kan leveren, is een bron van kritiek. Bij verschillende respondenten bestaat het idee dat het WODC niet is geïnteresseerd in de problemen die door afwijkingen van prognoses en realisaties kunnen ontstaan, zeker rond thema's die sterk in de publieke en politieke belangstelling staan (zoals het cellentekort/-overschot).

Voor het waarnemen van discrepanties in de (beleidsrijke) kop wordt nu sterk vertrouwd op 'intercollegiale toetsing' (die er niet altijd is). Het zijn de ketenpartners die fouten en discrepanties binnen en tussen ramingen moeten signaleren. Dit is een risico, gezien het black-boxkarakter van zowel de beleidsneutrale als de beleidsrijke kop. Hierin zou een inhoudelijker vorm van coördinatie kunnen voorzien.

Voor verschillende respondenten ontbreekt het aldus aan *inhoudelijke coördinatie*. De manier waarop de ketenpartners met de inhoud omgaan, wordt nu naar hun waarneming volledig aan de ketenpartners zelf overgelaten (zie ook de vorige paragraaf).

De gewenste actieve beleidsinhoudelijke vorm van coördinatie heeft drie onderdelen.

1. Vertaling model – beleidspraktijk

Het eerste onderdeel heeft betrekking op de beleidsinhoudelijke vertaling van modelprognoses voor beleidsambtenaren. Eerder is gesignaleerd dat vragen van beleidsambtenaren over veranderde prognoses en discrepanties tussen prognoses en realisaties niet kunnen worden beantwoord in termen die voor hen betekenis hebben. Er is een zeer grote behoefte aan goede antwoorden op dit terrein. Een betere duiding van de afwijkingen en de discrepanties zou de afwijkingen en discrepanties zelf veel beter hanteerbaar maken. Het is juist de onverklaardheid die veel respondenten hindert.

Daarnaast zou deze vorm van coördinatie (of communicatie) actief onverwachte uitkomsten in de modelprognoses kunnen signaleren, zodat dit niet (alleen) afhankelijk is van de waarnemingen van de ketenpartners.

2. De overeenstemming van de ramingen

Op dit moment is niet goed inzichtelijk waarop de beleidsrijke kop is gebaseerd en in hoeverre afstemming plaatsvindt. Signalering en afstemming worden aan de ketenpartners overgelaten, waarbij rekening moet worden

gehouden met tijdgebrek, strategisch gedrag en verkokering. Aan de ene kant zorgt het groepsproces voor *safeguards*, maar er bestaan ook risico's, waardoor gebrek aan afstemming ontstaat. Op dit punt zou een actievere vorm van coördinatie kunnen bijdragen aan een verbetering van het proces.

3. Leren en verbeteren

Het PMJ-proces speelt zich nu hoofdzakelijk af tussen augustus en december. Binnen deze periode is er in de ogen van de respondenten niet of nauwelijks tijd voor het analyseren van de inhoud en het proces (de relatie tussen prognoses, achtergronden van afwijkingen en veranderingen). Dat is niet bevorderlijk voor het zoeken naar en implementeren van verbeteringen in de kwaliteit en de afstemming van de ramingen. Enkele respondenten pleiten daarom voor een vorm van coördinatie die niet alleen tussen augustus en december, maar ook gedurende de rest van het jaar operationeel is, vooral gericht op analyseren, leren en verbeteren.

Er wordt opgemerkt dat deze vormen van coördinatie en regie hoge eisen stellen aan een combinatie van methodische, financiële en beleidsinhoudelijke kennis.

3.4 Prognoses en realisaties

De uiteindelijke raming zoals deze in de begroting wordt opgenomen bestaat – zoals in de inleiding aangegeven – uit drie onderdelen (A+B+C):

- A = (voorlopige) realisatie van het laatste bekende jaar (veelal t-1);
- B = beleidsneutrale groei (feitelijk schat het model de groei en niet de absolute aantallen/hoogte);
- C = beleidsrijke kop (de inschatting positief of negatief van beleidseffecten).

De kwaliteit van een beleidsrijke raming is aldus afhankelijk van de kwaliteit van deze drie componenten. Afwijkingen tussen de prognose en de werkelijke uitkomsten kunnen ontstaan doordat voorlopige realisaties onjuist zijn (en later worden bijgesteld), doordat beleidsneutrale groei onjuist is ingeschat, of doordat beleidseffecten zijn over- dan wel onderschat. Het probleem is dat bij een confrontatie van de beleidsrijke ramingen met de werkelijke uitkomsten niet duidelijk is waaraan mogelijke afwijkingen zijn toe te schrijven. Zit het in het model of in de beleidsrijke kop? Hiervoor is het noodzakelijk de werkelijke uitkomst op te delen in: gerealiseerd beleidseffect en gerealiseerd beleidsneutraal effect. Aangezien een dergelijke opsplitsing niet mogelijk is, kan niet worden vastgesteld wat de kwaliteit van de beleidsrijke kop (C) is. Met andere woorden: onbekend is het gerealiseerde beleidseffect in de werkelijke uitkomsten.

Een bijkomend probleem is dat zich in de loop der tijd nogal wat definitiewijzigingen in de prognoses hebben voorgedaan. Dit betekent dat oude prognoses niet zonder meer naast de huidige realisaties kunnen worden

gelegd (zie bijlage 2 in Moolenaar, Van Tulder & Van Gammeren-Zoetewij, 2009).

Om de voorspelkwaliteit van het PMJ (beleidsrijk en beleidsneutraal samen) te kunnen bepalen, heeft het WODC de werkelijk gerealiseerde waarden vergeleken met de prognoses. Daarnaast is onderzocht of enkele eenvoudige tijdreeksmodellen beter presteren dan het PMJ (zie Moolenaar, Van Tulder & Van Gammeren-Zoetewij 2009). Zij concluderen:

“De gemiddelde absolute voorspelfout van de beleidsrijke PMJ-ramingen bedraagt voor 1 jaar vooruit 5% en neemt geleidelijk toe tot 11% bij een raming van 3 jaar vooruit (dat is het eerste begrotingsjaar) tot 17% bij een raming voor 6 jaar vooruit. (...)

Op korte termijn is gemiddeld sprake van een overschatting. Deze is gemiddeld het grootst bij 3 jaar vooruit (het eerste begrotingsjaar). Vanaf 5 jaar vooruit slaat dit om en is er gemiddeld sprake van een onderschatting. Over het geheel genomen blijkt het PMJ geen systematische over- of onderschattingen op te leveren. Het beroep op de Justitievoorzieningen is gemiddeld met 4 à 5% is overschat voor het eerste begrotingsjaar. Ongeveer de helft van deze overschatting blijkt te maken te hebben met een ingeschat positief beleidseffect, dat in het eerste begrotingsjaar gemiddeld ruim 2% bedraagt.”

3.5 SWOT-analyse beleidsrijke kop, proces en uitvoering

Vrijwel alle respondenten stellen dat binnen hun organisatie draagvlak voor het PMJ-systeem aanwezig is. Het draagvlak wordt beïnvloed door de betekenis van de PMJ-prognoses voor de begroting en door de betrouwbaarheid ervan (in de zin van afwijkingen tussen prognose en realisatie). Sommige respondenten stellen dat voortdurende (deels omvangrijke) afwijkingen het draagvlak bedreigen.

Tabel 3.1 Belangrijkste sterktes en zwaktes de beleidsrijke kop, proces en uitvoering

Sterktes	Zwaktes
<ul style="list-style-type: none"> - Ramingen komen tot stand in overleg met bijna alle partijen in de keten. - Effecten van voorgenomen beleid worden ingeschat. - In tegenstelling tot bij het PMJ-model worden recentere cijfers gebruikt. 	<ul style="list-style-type: none"> - Het bepalen van de beleidsrijke raming vraagt veel kennis en de nodige relevante informatie ontbreekt. - Diversiteit van methoden: veel methodes zijn gebaseerd op 'gezond verstand' in plaats van methodologisch onderbouwd. - Samenwerking verloopt niet vlekkeloos. - Tegengestelde belangen: hierdoor is er minder interactie dan gewenst. - Ramingen zijn moeilijk te controleren. De rol van inhoudelijke controller (tweedelij) ontbreekt - Beleidsrijke kop leidt niet tot nauwelijks tot (inhoudelijk en onderbouwde) bijstelling van neutrale ramingen.
Kansen	Bedreigingen
<ul style="list-style-type: none"> - Voorspellend vermogen beleidseffecten kan worden verbeterd door systematisch onderzoek en/of richtlijnen over te gebruiken methodieken. - Ramingen kunnen worden verbeterd door eerder te reageren op vreemde resultaten. 	<ul style="list-style-type: none"> - Vrijwel geen gebruik PMJ-model (waarschijnlijk ook niet mogelijk omdat PMJ-model niet de 'knoppen' aanlevert waaraan het beleid wil draaien. Het vraagt om een vertaling van beleid in termen van output/input van een ketenpartner). - Draagvlak vermindert door afwijkende prognoses. Belangrijker is echter dat onduidelijk is wat de oorzaken zijn van afwijkende prognoses.

4 ANALYSE EN AANKNOPINGSPUNTEN REGIOPLAN

Hoofdstuk 2 en 3 zijn (met name) gebaseerd op de gehouden interviews met de ketenpartners en de uitgevoerde onderzoeken naar het PMJ-systeem. In dit hoofdstuk geven we onze analyse van de PMJ-methodiek ook in het licht van de doelstellingen van het systeem (zie hoofdstuk 1).

4.1 Analyse PMJ Regioplan

Wat zijn de sterke en zwakke punten?

Een goed werkend ramingssysteem voor de capaciteitsbehoefte in het justitieveld is volgens alle ketenpartners en het totale justitieapparaat nodig. Vanuit dit uitgangspunt omschrijven de respondenten hun oordeel over het PMJ als een variant op 'positief-kritisch'. Het meest positief zijn respondenten die op departementaal niveau (of nog breder) bij de financiële verantwoording zijn betrokken, het meest kritisch zijn respondenten die vanuit de organisaties van de ketenpartners voor de beleidsrijke ramingen zorgen en bij de uitvoering betrokken zijn. Als het belangrijkste principiële voordeel van het PMJ boven afzonderlijke ramingen van ketenpartners geldt het justitiebrede karakter van de prognose. Ketenpartners moeten hun ramingen op elkaar afstemmen. Daarnaast zorgt het PMJ-systeem voor een versterkte bewustwording van de noodzaak de effecten van nieuwe maatregelen te kwantificeren.

Het PMJ zorgt zo voor een 'objectieve' uitkomst waarmee het een aantal discussies en daarmee gepaard gaand strategisch gedrag voorkomt, waardoor het momenteel zeker draagvlak geniet.

En dit draagvlak gaat verder dan het justitieveld. Vanuit de Inspectie der Rijksfinanciën (IRF) van het ministerie van Financiën wordt geconstateerd dat er behalve het ministerie van Justitie en de ministeries in het sociaalzekerheidscluster geen departementen zijn waar bij de begrotingsvoorbereiding gebruik wordt gemaakt van ketenbrede modelberekeningen. Andere ministeries ramen niet op een soortgelijke manier of doen dat veel eenvoudiger. Het PMJ-systeem geeft in algemene zin meer houvast dan cijfers die andere departementen aanleveren. Het bestaan van het PMJ-systeem wordt door de IRF daarom positief beoordeeld. Het systeem vergroot het inzicht in de begroting en vergemakkelijkt de communicatie erover. In dit verband wordt gewezen op de situatie bij de Raad voor de Kinderbescherming, waar het strafrechtelijke deel wel (met het PMJ-systeem) wordt geraamd en het civiele deel nog niet. In het laatste geval is er veel minder inzicht in de ontwikkeling van de behoefte.

In mogelijke modelverbeteringen heeft het WODC de afgelopen jaren veel tijd en energie geïnvesteerd (zie literatuurlijst). Het WODC komt daarbij tot de conclusie dat in modelbouw, beschikbare data en schattingsmethoden geen grote verbeteringen meer mogelijk zijn. Ook Regioplan meent dat het niet aan-

nemelijk is dat het model in haar huidige vorm op korte termijn tot substantiële verbeteringen kan/zal leiden. Dit heeft volgens ons vier belangrijke oorzaken: (1) de onmogelijkheid van deze modellen om trendbreuken te voorspellen (2) de moeilijke voorspelbaarheid van de input in het systeem (bijvoorbeeld politie-instroom) (3) het (micro)gedrag van ketenpartners (bijvoorbeeld: het OM of de rechterlijke macht zijn autonoom in hun gedrag en dat is zeer moeilijk te modelleren) (4) de validiteit van externe data en prognoses (zoals ramingen van het CBS en het CPB).

Het is de vraag of andere modellen veel beter kunnen en zullen voorspellen. Een model is en blijft een beperkte *weergave van de werkelijkheid*. Dit betekent dat het zeer moeizaam is om op basis van een beperkte weergave van de huidige werkelijkheid, exact de toekomstige werkelijkheid te voorspellen. Als er in 2006 een positieve correlatie is tussen het aantal motorvoertuigen en het aantal misdrijven dan is het allereerst de vraag of deze correlatie over één of twee jaar ook nog bestaat en vervolgens of op basis van de verwachte groei in het aantal motorvoertuigen de groei van het aantal misdrijven kan worden voorspeld.

De theoretische basis van het model is aan wetenschappelijke discussie onderhevig. Niet alle effecten zijn even duidelijk en ze zijn zeker niet onomstreden. Daarnaast kunnen theoretische inzichten elkaar tegenwerken en is het eindresultaat onduidelijk. Dit leidt er zelfs toe dat een variabele soms in het ene jaar een positief effect heeft, terwijl het effect het jaar erop negatief is. En tot slot, soms is de werking van een variabele niet onomstreden en kent het parallellen met de bekende ooievaars-kinderensamenhang. Dit gaat ten koste van de uitlegbaarheid van resultaten. Het voorspellen van de toekomst op grond van gedrag in het verleden gaat vooral goed in deterministische systemen, waarin de (natuur)wetten onveranderd werken.

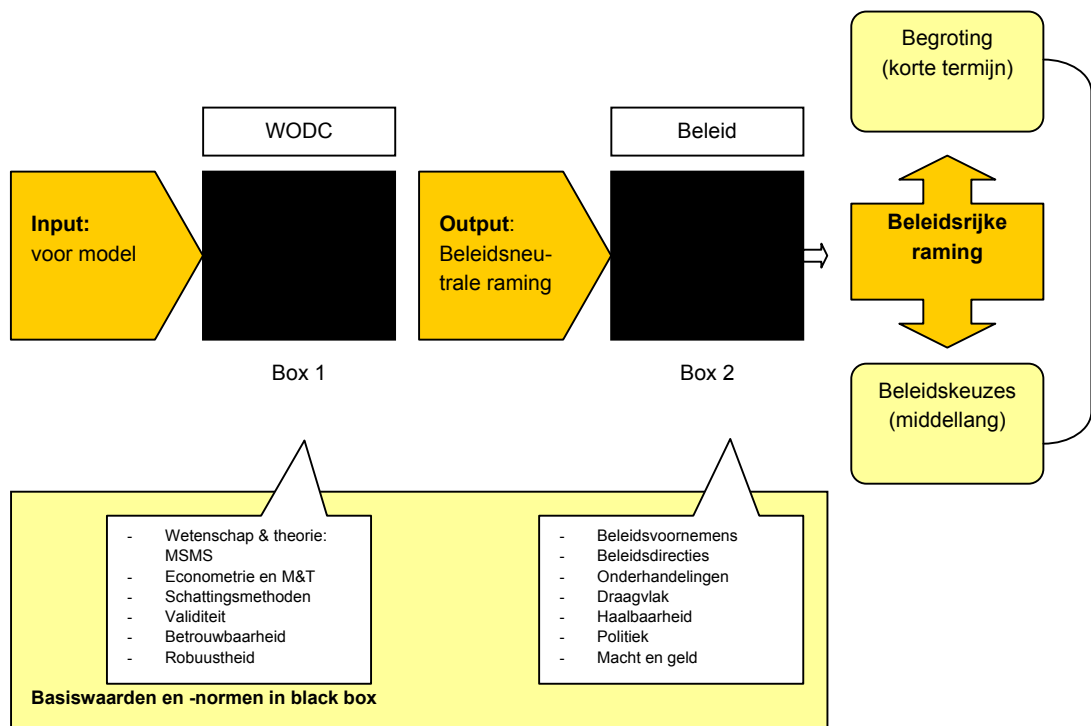
Het WODC kwalificeert het model als 'wetenschappelijk onderbouwd' en 'gevalideerd'. Deze etiketten zijn binnen econometrische waarden en normen verdedigbaar. Gebruikers van het model die worden geconfronteerd met onverklaarbare wijzigingen of voorspellingen kunnen hier (zonder begrip van de oorzaken en verklaringen) niet mee uit de voeten. Uit die hoek is er dan ook soms scherpe kritiek. Die kritiek is begrijpelijk als in ogenschouw wordt genomen dat de gebruikers van het model vaak een vooruitgeschoven post van hun afdeling zijn. Zij moeten als het ware het PMJ-model 'verkopen'. Verkopers hebben er altijd erg veel last van als het product niet optimaal werkt en zij niet in staat zijn dit aan hun klanten uit te leggen.

De oorsprong van deze kritiek ligt in het feit dat het PMJ-model niet voldoet aan de eisen en verwachtingen van gebruikers. De ketenpartners stellen als eis aan de modeluitkomsten dat de prognose redelijk dicht bij de realisatie ligt (er worden aanvaardbare afwijkingen in de orde van grootte van twee tot vijf procent genoemd), dat de richting van de ontwikkeling goed wordt geprognosticeerd en trendbreuken tijdig worden gesignaleerd. Daar waar de realisatie van de prognose afwijkt, is er behoefte aan een beleidsinhoudelijke

(niet-econometrisch-technische) verklaring van de afwijkingen. Econometrische modellen – zoals PMJ model – bieden geen oplossing voor deze problemen/wensen. Maar een dergelijke verwachting is wel aanwezig en dit leidt tot een kloof tussen ketenpartners/gebruikers en de modelbouwers waardoor het draagvlak voor het totale systeem (verder) zal afnemen. Het gevolg is dat de huidige gebruikers (in de keten) de modeluitkomsten voor de begrotingscyclus en/of het doorrekenen van de beleidsrijke kop eerder zullen betwijfelen en mogelijk zelfs naast zich neer gaan leggen. Dit geluid hebben we ook in de interviews opgetekend.

Bovenop de beleidsneutrale raming wordt de beleidsrijke kop geplaatst. Of daarmee de uiteindelijke uitkomst van het totale PMJ-systeem verbeterd is, is wel de vraag. Op basis van verschillende methodieken (gezond verstand, ervaringen, voorkeuren et cetera) wordt door de ketenpartners het effect van maatregelen met een (veronderstelde) substantiële invloed op de capaciteitsbehoefte geschat. Het is vooral *fingerspitzengefühl* en veel minder controleerbaar en onderling vergelijkbaar. De validatiestudie van het WODC laat zien dat de uiteindelijke uitkomst van het PMJ-systeem (dus beleidsneutraal en beleidsrijk opgeteld) op de korte termijn (t/m 3 jaar vooruit) minder goed presteert dan het beleidsneutrale PMJ-model. Op de lange termijn (4 t/m 6 jaar vooruit) presteert het PMJ-systeem (dus beleidsrijk) beter. Uitzonderingen daargelaten, is er veel minder oog voor de plausibiliteit van de modeluitkomst. Kloppen die uitkomsten wel? Moeten die niet worden bijgesteld op basis van huidige/nieuwe kennis? Zit het beleid van voorgaande jaren al voldoende in de data (en vergelijkingen)? Hier is zeker nog winst te behalen (zie ook verbeteringsvoorstellen).

RegioPlan komt tot de conclusie dat er binnen het ministerie van Justitie twee '*black boxen*' elkaar opvolgen. Enigszins gechargeerd zou men kunnen stellen dat beleidsambtenaren niet precies de (on)mogelijkheden van de econometrische modellen van het WODC doorgronden en econometristen met enige verbazing naar de totstandkoming van de beleidsrijke kop kijken (hoe zeker zijn de beleidsmakers eigenlijk van hun aannames?). De achtergrond van deze scheiding van geesten is niet uniek en heeft vooral te maken met het feit dat de basis (de waarden en normen in de black box) sterk uiteenloopt. Oftewel, het handelen is gebaseerd op verschillende uitgangspunten en men laat zich leiden door een andere omgeving. Het PMJ-systeem staat hierdoor min of meer in een spagaat. Het PMJ-proces kan als volgt schematisch worden weergegeven:



Tot slot constateren we – samen met de experts uit de expertmeeting (zie bijlage 3) – dat er geen duidelijke probleemeigenaar van het PMJ-ramings-systeem is. Het proces mist één organisatie of afdeling die verantwoordelijk is: voor inhoud (model en beleidsrijke kop), proces, eindcontrole en het aanleveren van de correcte informatie bij DFEZ. Dit kan en moet niet los worden gezien van de decentralisatietrend binnen het ministerie van Justitie. In de afgelopen jaren hebben beleidsdirecties een sterkere rol gekregen.

Is de huidige aanpak geschikt?

De voorgaande analyse van zwakke en sterke punten brengt ons tot de vraag of de huidige aanpak geschikt is voor een onderbouwing van de begroting van het ministerie van Justitie. Als wij de sterke punten afzetten tegen de zwakke punten komen we tot de conclusie dat doorgaan op de huidige weg niet wenselijk is. Sommige zwakke punten wegen namelijk zeer zwaar en dat leidt ertoe dat ketenpartners en/of beleidsdirecties het PMJ-systeem op den duur de rug toekeren. Het gaat hierbij met name om:

- te grote afwijkingen tussen realisaties en ramingen.
- de onmogelijkheid van het PMJ-model om tijdig te reageren op trendbreuken of beleidswijzigingen;
- het ontbreken van afdoende inhoudelijke duiding voor veranderingen van de prognoses door de tijd;
- gebrek aan coördinatie en controle van het gehele proces (dus model en de beleidsrijke kop) met een duidelijke eindverantwoordelijke;

- De beleidsrijke kop leidt er – in ieder geval op korte termijn – niet toe dat voorspelfouten afnemen.¹

Bovenstaande kritiekpunten betekenen niet dat er binnen het ministerie van Justitie geen behoefte is aan (centrale) ramingen, integendeel. Diverse keren is benadrukt dat een betrouwbare prognose van de instroom van zaken in justitiële ketens zowel voor het beleid als de begroting onontbeerlijk is. De huidige kritiek betekent wel dat – zoals aangegeven – voortgaan op dezelfde weg niet wenselijk is.

4.2 Aanknopingspunten voor verbetering

Zijn verbeteringen mogelijk?

Het uiteindelijke doel van dit proces is simpel: ‘onomstreden en betrouwbare prognoses van de instroom in de keten’. Op basis van de kritiekpunten, zoals deze hierboven zijn samengevat, zijn een aantal verbeteringen mogelijk. De verbeteringen/oplossingsrichtingen zijn gebaseerd op een analyse van de interviews, en ook in de afsluitende expertmeeting aan de orde gekomen. We vatten de belangrijkste suggesties kort samen:

Over de beleidsneutrale raming

Er zijn grenzen aan de mate waarin een model de (grillige) werkelijkheid kan benaderen. Desalniettemin zijn een aantal verbeteringen te overwegen:

1. Een mogelijke verbetering kan worden gerealiseerd door de uitkomsten van verschillende econometrische modellen explicieter naast elkaar te zetten om vervolgens tot een besluit te komen over *de* beleidsneutrale raming (over een dergelijk besluit zie ook punt 10).
2. Het modelleren van het gedrag van ketenpartners kan worden verbeterd. Het gedrag van een ketenpartner zelf wordt niet gemodelleerd. Hierdoor is de verandering in de output van een ketenpartner soms onverklaarbaar. Ook kan het gedrag binnen het PMJ niet worden gesimuleerd. Indien dat wel het geval zou zijn, waren de prognoses beter te onderbouwen. Dergelijke gedragsmodellen of simulatiemodellen kunnen als aanvulling op het PMJ-model dienen (het is niet noodzakelijk deze modellen in technische zin aan het PMJ te koppelen).
3. De uitkomsten van het (macro) PMJ-model zouden meer geijkt (of gekoppeld) kunnen worden aan resultaten en inzichten van ketenpartners. Het CPB werkt op (ongeveer) deze wijze bij het vaststellen van de economische groei. Naast het macro-economische model zijn er zogenoemde sectormodellen (bijvoorbeeld over belastinginkomsten, of de

¹ Voor alle duidelijkheid: het is niet het doel van de beleidsrijke kop om een neutrale raming te corrigeren voor zover zij methodologisch tekortschiet. Het gaat erom de (beleidsrijke) eindraming te optimaliseren door ervaringen uit het verleden en nieuw beleid (lees: PMJ-model en beleidsrijke kop) hierin mee te nemen. In die zin vormt de beleidsrijke kop een correctie op de uitkomsten van het model (ten behoeve van de eindraming, niet ten aanzien van de methode).

export). De uitkomsten van deze modellen worden met het macromodel in verband gebracht in een iteratief proces met drie herhalingen. Endogene gedragsvergelijkingen worden exogeen. En eventueel worden parameters of uitkomsten 'geprikt' (vastgezet op een bepaalde waarde). Dit zorgt voor een verbetering van de detailramingen. De raming wordt dus verbeterd door gebruik te maken van informatie uit een gespecialiseerd model en/of sectorspecialisten gericht op een onderdeel van het geheel. Dit gebeurt niet door het 'optellen' van uitkomsten, maar via een geïntegreerd en iteratief proces.

Over trendbreuken

Econometrische modellen blijken niet goed in staat trendbreuken te voorspellen. Hetzelfde geldt voor de beleidsrijke kop. De beleidsrijke inschatting leidt in de praktijk bijna altijd tot meer (en bijna nooit tot minder of een onderbouwde bijstelling van de beleidsneutrale raming).

4. Verbetering is mogelijk door een *early-warning-systeem* te ontwikkelen. Het CPB gebruikt *leading indicators* om enig zicht te houden op effecten van toekomstige ontwikkelingen. Het gaat om indicatoren voor producentenvertrouwen en consumentenvertrouwen, samen zo'n dertig variabelen met kwalitatieve informatie. Deze worden in een apart model verwerkt en ook gebruikt – indien nodig – om de uiteindelijke voorspelling bij te stellen. Soortgelijke indicatoren over de justitieketen zijn ontwikkeld in het project 'rookmelders' van het OM. Aanbevolen wordt om voor dit soort functies capaciteit vrij te maken en expertise te ontwikkelen.

Over kritische ramingen

5. Voor zowel het onderdeel trendbreuken als het onderdeel beleidsneutrale ramingen is het wenselijk om zogenoemde kritische ramingen te identificeren (maximaal vijf/zeven). Dit zijn ramingen waarbij het essentieel is dat ze minimaal van de realisatie afwijken. Hier kan het ministerie van Justitie zich feitelijk geen (politieke en financiële) missers permitteren. In de justitieketen zou het bijvoorbeeld om de celruimte kunnen gaan. Het politieke en financiële belang van een goede raming is hier immers erg groot, dus een geringe afwijking is zeer belangrijk. Zonodig moet op zo'n onderdeel een nadere en afzonderlijke analyse worden gemaakt. Beleidsmensen zouden hier over het model moeten kunnen meepraten en meedenken. Voor een deel wordt al zo gewerkt in de trilaterale sessies. Het is evenwel niet systematisch en vindt in beperkte mate plaats. In het algemeen wordt aanbevolen veel sterker te analyseren op de pijnpunten. Waar zitten de problemen? Hierbij moet niet worden uitgesloten dat voor verschillende componenten, verschillende ramingstechnieken worden toegepast. Het ministerie van SZW werkt voor een deel ook zo, ingegeven door de eisen die het gebruik stelt (i.c. de institutionele context waarin de geraamde uitgaven worden ingezet). Eén ramingsmethode voor uiteenlopende componenten wordt door het ministerie van SZW zelfs niet wenselijk geacht.

Over de beleidsrijke kop

6. De totstandkoming van de beleidsrijke kop is zeer ondoorzichtig. Dit kan worden verbeterd. Ketenpartners moeten duidelijker inzicht geven in de gebruikte data en methodologie. Het ministerie van Justitie zou daar ook duidelijkere richtlijnen voor kunnen opstellen. Ook gezien het feit dat de effecten van nieuw beleid nog al eens worden overschat², zou deze raming moeten worden aangevuld met een beoordeling door een tweedelijnscontrolefunctie (zie ook punt 7).

Over verantwoordelijkheid: coördinatie en controle

7. Binnen het gehele proces is het wenselijk één eindverantwoordelijke afdeling/directie aan te wijzen. We realiseren ons dat het eenvoudig is een dergelijke aanbeveling te doen zonder zich verder te hoeven verdiepen in de benodigde kennis van dit orgaan en het speelveld te benoemen waarbinnen het zich zou moeten begeven. Van de eindverantwoordelijke wordt namelijk verwacht dat deze
 - kennis heeft van econometrische modellen;
 - kennis heeft van beleidseffecten en het tot stand komen van de beleidsrijke kop;
 - inhoudelijke kennis heeft van de justitieketen en de trends (als mogelijk trendbreuken) die spelen;
 - kennis heeft van financiën en begrotingssystematiek (om uiteindelijk cijfers te kunnen vertalen naar de begroting);
 - in staat is het gehele proces te coördineren en daar met enige objectiviteit sturing aan te geven (rekening houdend met de diverse belangen en belangentegenstellingen);
 - en tot slot de eindcontrole voor zijn rekening kan nemen (meer dan het spreekwoordelijke schaap met vijf poten).

We realiseren ons dat het (te) veel is gevraagd van één instantie en dat het makkelijker is een dergelijke wens te formuleren dan deze in de praktijk te brengen. Waarbij het wellicht, uit het oog van monopolyvorming rond het PMJ, ook niet wenselijk is alle functies bij één instantie onder te brengen.

Afgezien van het antwoord op de vraag of een dergelijke eindverantwoordelijke er moet komen of niet, menen we dat er wel een aantal kleinere verbeteringsstappen kunnen worden gemaakt in vergelijking met de huidige PMJ-systematiek:

8. verbetering van de communicatie over de modeluitkomsten in beleidsinhoudelijke termen. Deze communicatie moet met name de afstand tussen beleidsmakers en modelschatters overbruggen.
9. een actievere coördinerende rol bij het (tijdig) inzichtelijk maken, toetsen en onderling afstemmen van de (beleidsrijke) ramingen.

² Hier gaat het met name om fouten die worden gemaakt bij het tijdstip van de realisatie. Is het nieuwe beleid in 2010 al effectief of zijn de eerste effecten pas in 2011 te verwachten? Hier zou meer met scenario's (langzaam, normaal, versneld effect) kunnen worden gewerkt.

10. Verbeteringen 8 en 9 richten zich met name op de communicatie van het model en de beleidsrijke kop. Daarnaast denken we dat het nodig is om voor de kritieke ramingen (zie punt 5) (zo onafhankelijk mogelijke) experts nog eens naar de uitkomsten van het model en de beleidsrijke kop te laten kijken. Dit leidt tot een extra schakel (of derde processtap naast beleidsneutraal en beleidsrijke kop) waarbij 'experts' op basis van verschillende modellen en beleidsrijke ramingen tot een definitieve keuze komen (bij voorkeur in een iteratief proces). Zij zouden volgens een systematische controleerbare wijze onzekerheden moeten inschatten en zo mogelijk trendbreuken beter kunnen voorspellen.^{3 4}

Kans op succes?

In het PMJ-proces zit een belangrijke tegenstelling die in voorgaande analyse en bij het benoemen van de tien aanbevelingen weinig aandacht heeft gekregen maar die wel essentieel is voor de slaagkans van veranderingen. Het traject start in augustus en moet in januari resultaten opleveren voor het opstellen van de begroting van het jaar daarop. Dit is een doorlooptijd van maximaal zes maanden, maar feitelijk moet het werk in drie à vier maanden worden verricht. Dit betekent dat het WODC en DFEZ veel werk in weinig tijd verzetten. Er is diensgevolge bijna geen tijd beschikbaar om schattingen te integreren, bij te stellen of nog eens door experts te laten beoordelen. Dit levert een belangrijk dilemma op in het proces naar een verbetering van uiteindelijke ramingen. Enerzijds is er een pleidooi te houden voor verdere investeringen in het model (en de beleidsrijke kop). De huidige resultaten laten zien dat er nog winst te halen is. Maar daarbij komt wel de vraag naar boven of voor dit extra werk de beschikbare doorlooptijd voldoende is. Het lijkt erop dat een en ander gaat knellen in de tijd. Anderzijds is te overwegen om simpelere (beleidsneutrale) ramingen op te stellen en vervolgens het verlies aan nauwkeurigheid te compenseren door expertbeoordelingen en integratie met sectorspecialisten (de ketenpartners). Ondanks dat het PMJ-model in termen van voorspelfouten overall gezien het beste scoort, blijft de vraag of het werk dat PMJ momenteel oplevert wel rendabel genoeg is: wegen de kosten op tegen de baten? Ook is duidelijk dat uiteindelijk de PMJ-beleidsneutrale raming en de beleidsrijke kop geen garantie bieden op succes. Deze kunnen, zeker bij een trendbreuk, grote afwijkingen van de realisatie laten zien. Het loslaten van het PMJ-model maakt het mogelijk om verschillende modellen voor verschillende onderdelen van de keten te gebruiken. Een belangrijk nadeel hiervan is dat de ketenconsistentie gevaar kan lopen, een voordeel is dat per onderdeel naar optimalisatie kan worden gezocht. Het probleem hierbij is dat de validiteitsstudie aantoont dat het optimum elk jaar anders is en dat pas achteraf duidelijk is wat de optimale keuze zou zijn geweest.

³ Zie bijvoorbeeld R.M. Cooke (1991). *Experts in uncertainty: opinion, and subjective probability in science*. Oxford University Press.

⁴ Hier willen we wel een kanttekening plaatsen. Enkele leden van de begeleidingscommissie twijfelen over de praktische mogelijkheden om expert opinions bij de beoordeling van modellen te betrekken.

Het één (PMJ-uitbouwen en verbeteren) sluit het ander (correctie door experts en terugkoppeling met sectorspecialisten) niet uit, maar gezien de doorlooptijd en beschikbare capaciteit is het niet haalbaar. Andere organisaties werken weliswaar ook met een korte doorlooptijd maar stellen tegelijk meer menskracht (fte) ter beschikking.

Het is moeilijk voor een relatieve buitenstaander, zoals RegioPlan, de kans op succes van voorstellen in een veranderende politieke context vast te stellen. Ons advies is feitelijk een momentopname en we hebben er geen zicht op hoe de paarden uiteindelijk gaan lopen. Wel denken we dat enkele *quick wins* kunnen worden gerealiseerd:

- verbetering van de communicatie en uitlegbaarheid van veranderende uitkomsten (punt 8 en 9). Het niet uitlegbaar zijn van modeluitkomsten is zeer schadelijk in een ambtelijke en politieke werkelijkheid. Dit is schadelijker dan een raming die niet is uitgekomen maar wel door de minister in de Tweede Kamer kan worden uitgelegd.
- Het nog duidelijker identificeren van kritische ramingen (punt 5).
- het opstellen van duidelijkere richtlijnen voor het vaststellen van de beleidsrijke kop.

Andere verbeteringsvoorstellen vragen om een investering in tijd en middelen zoals het ontwikkelen van leading indicators (punt 4), de terugkoppeling van modeluitkomsten met sectorspecialisten/ketenpartners (punt 2) en een kritische blik van 'onafhankelijke experts' (punt 10). Bij andere instanties (zoals bijvoorbeeld het CPB en het ministerie van SZW) is het aantal onderzoekers/adviseurs die zich met ramingen bezighoudt aanmerkelijk groter dan bij het WODC. Dit maakt het mogelijk om vaker dan eens per jaar ramingen uit te voeren en diepgaandere analyses te verrichten.

En tot slot, het wel of niet benoemen van een eindverantwoordelijke vraagt om een politieke keuze van het ministerie waarbij niet alleen het belang van het PMJ en betrouwbare schattingen in de keten spelen maar ook andere belangen (WODC, DFEZ, beleidsdirecties, ketenpartners e.d.) meewegen. Hier hebben wij geen/te weinig zicht op om daar onderbouwde uitspraken over te kunnen doen.

5 SAMENVATTING

Het doel van het PMJ-systeem is om zo betrouwbaar mogelijk prognoses te maken van de instroom van zaken in justitiële ketens ten behoeve van de beleidskeuzes en de begroting. Het PMJ-systeem kent drie doelen:

- a) inzichtelijk maken van de effecten van autonome en beleidsmatige ontwikkelingen van de capaciteitsbehoefte in de justitiële keten;
- b) inhoudelijke ondersteuning bieden ten behoeve van de begrotingsvoorbereiding;
- c) bijdragen aan goed onderbouwde beleidskeuzes op korte, middellange of lange termijn.

Het systeem bestaat uit twee onderdelen (1) een econometrisch model (een verklarend tijdreeksmodel) dat leidt tot beleidsneutrale ramingen en (2) een beleidsrijke kop. In de beleidsrijke kop wordt met name het effect van voorgenomen maatregelen bepaald. De twee onderdelen worden in de tijd gekoppeld maar zijn inhoudelijk nauwelijks met elkaar verbonden. DFEZ coördineert de beleidsrijke kop en het WODC is verantwoordelijk voor het modeldeel. In feite gaat het om twee verschillende ramingen met geheel verschillende methodieken, waarvan de uitkomsten bij elkaar worden opgeteld. Deze optelling vormt de prognose voor de capaciteitsbehoefte in de justitiële keten in de komende jaren.

RegioPlan is gevraagd de PMJ-methodiek te evalueren. Het belangrijkste probleem is de betrouwbaarheid van de beleidsneutrale raming en het gebrek aan analyse van de verschillen tussen prognose en realisatie. De afwijkingen tussen prognose en realisatie zijn voor sommige producten (te) groot. Hiervoor is volgens ons met de huidige kennis van econometrische modelbouw geen alternatieve oplossing beschikbaar (zonder een systeem op te bouwen dat vergelijkbaar is met het CPB). Een model kan nu eenmaal niet de toekomst exact voorspellen.

Het is evenwel niet alleen een probleem dat delen van het PMJ-systeem onbetrouwbaar zijn maar ook dat er een gebrek aan analyse en een duiding is van de verschillen in beleidsinhoudelijke termen: hoe komt het dat de behoefte aan celcapaciteit stijgt of daalt? Of dat er meer straffen worden opgelegd? Er is onvrede over het gebrek aan inzichtelijkheid van de beleidsneutrale ramingen.

Verder is er de beleidsrijke kop, waarbij wordt geconstateerd dat de ketenpartners er verschillende werkwijzen op na houden. Deze worden niet vanuit een centrale visie methodisch gecoördineerd of gecontroleerd. Desalniettemin is de basishouding van de ketenpartners positief-kritisch.

De belangrijkste zwakke en sterke punten van het PMJ-systeem zijn in de volgende tabel samengevat:

Sterktes	Zwaktes
<ul style="list-style-type: none"> - Het PMJ-model levert integrale schattingen op. Dit levert 'objectief' basismateriaal op en is onomstreden. - Het PMJ-model presteert beter dan simpele tijdsreeksalternatieven. - Het PMJ-model komt tot stand in overleg met bijna alle partijen in de keten. - De beleidsrijke kop probeert nieuwe ontwikkelingen te ramen. 	<ul style="list-style-type: none"> - Beleidsneutrale prognoses wijken af van de realisatie en door de tijd. Die afwijkingen worden slecht verklaard. - Met het model is het (bijna) niet mogelijk trendbreuken te voorspellen. - De communicatie over afwijkingen laat te wensen over. - Het bepalen van de beleidsrijke kop vraagt veel kennis en de nodige relevante informatie ontbreekt.
Kansen	Bedreigingen
<ul style="list-style-type: none"> - Het PMJ-systeem kan worden uitgebouwd met procesmodellen en gedragsmodellen. - Het voorspellend vermogen van beleidseffecten kan worden verbeterd door systematisch onderzoek en/of richtlijnen over te gebruiken methodieken. 	<ul style="list-style-type: none"> - Voor buitenstaanders zijn econometrische modellen moeilijk te doorgronden, zeker indien deze bestaan uit honderden vergelijkingen en submodellen (black box). - Het draagvlak vermindert door afwijkende prognoses en onduidelijkheid over de oorzaken van afwijkende prognoses. - Probleemeigenaar en/of eindverantwoordelijke ontbreekt. - Goede inputgegevens van de politie ontbreken.

Op basis van de uitgevoerde analyse formuleert RegioPlan enkele aanknopingspunten voor verbetering. Deze zijn:

- het verbeteren van de communicatie over de uitkomsten en de coördinatie van het proces;
- het nog duidelijker identificeren van kritische ramingen (dit zijn bijvoorbeeld vijf ramingen die, om politieke en/of financiële reden, er niet naast mogen zitten);
- het vaststellen van richtlijnen (of een handreiking) voor het opstellen van de beleidsrijke kop.

Dit zijn de zogenaamde quick wins. Verbeteringen die relatief eenvoudig en snel kunnen worden doorgevoerd.

Daarnaast stelt RegioPlan dat het wenselijk is verder te investeren in het ontwikkelen van *leading indicators* ('rookmelders' voor trendbreuken), verdere integratie van de macro raming met prognoses van ketenpartners en een kritische blik van onafhankelijke experts. Dit vraagt een investering van het ministerie van Justitie in tijd, middelen en menskracht. Het dilemma is wel dat het bijna onmogelijk is alle veranderingsvoorstellen door te voeren in de beschikbare doorlooptijd (drie tot vier maanden).

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

Bestudeerde Literatuur

Bomhoff, E.J., G.T. van der Voort van der Kleij en K. Sadiraj (2002) *Tekort aan cellen*. Breukelen: Nyfer.

Cooke, R.M. (1991) *Experts in uncertainty: opinion, and subjective probability in science*. Oxford University Press.

Goudriaan, R. (2004) *Beoordeling prognosemodel voor de veiligheidsketen*. Den Haag: APE.

Huijbregts, G.L.A.M., F.P. van Tulder en D.E.G. Moolenaar (2001) *Model van justitiële jeugdvoorzieningen voor prognose van de capaciteit*. Den Haag: WODC.

KPMG/BEA (1998) *De plausibiliteit van het prognosemodel sanctiecapaciteit*. Hoofddorp: KPMG/BEA.

Leertouwer, E.C., F.P. van Tulder, B.J. Diephuis, M. Folkeringa en M. van Gammeren-Zoetewij (2007) *Prognosemodellen Justitiële Ketens 2006: onderdelen Civiel en Bestuur*; beschrijving van het verbetertraject 2005/2006, Cahier 2007-11. Ministerie van Justitie, WODC/Raad voor de rechtspraak.

Leertouwer, E.C., F.P. van Tulder, B.J. Diephuis, M. Folkeringa en R.J.J. Eshuis (2005) *Prognosemodellen Justitiële Ketens: Civiel en Bestuur*, Cahier 2005-13. Ministerie van Justitie, WODC/Raad voor de rechtspraak.

Makridakis, S., S.C. Wheelwright en R.J. Hyndman (1998) *Forecasting: Methods and Applications* (3rd edition). New York: John Wiley and Sons.

Moolenaar, D.E.G., G.L.A.M. Huijbregts en W. van der Heide (2004) *Prognosemodellen Justitiële Ketens: Veiligheidsketen; Technische notitie*, versie 1.1, Cahier 2004-8. Ministerie van Justitie, WODC.

Moolenaar, D.E.G., E.C. Leertouwer, F.P. van Tulder en B. Diephuis (2007) *Capaciteitsbehoefte justitiële ketens 2012; beleidsneutrale ramingen*, Cahier 2007-14. Ministerie van Justitie, WODC/Raad voor de rechtspraak.

Moolenaar, D.E.G. F.P. van Tulder en M. van Gammeren-Zoetewij (2009) *De toekomst in het verleden: validiteitsstudie PMJ-model* (voorlopige titel), ministerie van Justitie, WODC/Raad voor de rechtspraak.

- Ridder, A.A.N. (2004) De cellenmarkt is onvoorspelbaar. *Aenorm*, januari, pp. 4-9.
- Spapens, A.C., C.E. Hoogeveen en M. van Tits (2001) *Evaluatie van het model Jukebox 2: plausibiliteit van de variabelen en verklaringsrelaties in het model*. Tilburg: IVA.
- Stock, J.H. en M. Watson (2002a) Forecasting using principal components from a large number of predictors. *J. American Statistical Association*, 97, pp. 1167-79.
- Stock, J.H. en M. Watson (2002b) Macroeconomic forecasting using diffusion indexes. *J. Business and Economic Statist.* 20, pp. 147-162.
- Stock, J.H. en M. Watson (2006). Forecasting with many predictors. In G. Elliot, C.W.J. Granger en A. Timmermann (eds.), *Handbook of Economic Forecasting*, pp. 515-54. Amsterdam: Elsevier Science Publishers.
- Torre, A.G.J. van der en F.P. van Tulder (2001) *Een model voor de strafrechtelijke keten*. Den Haag: SCP.
- Theeuwes, J.J.M. en J.M. de Winter (1998) *Econometrische evaluatie Prognose Sanctiecapaciteit*. Amsterdam: SEO.
- Werkgroep Prognose Sanctiecapaciteit (1997) *Prognose Sanctiecapaciteit: herijking methodieken*. Den Haag: ministerie van Justitie.

BIJLAGE 2**Lijst met respondenten**

Naam	Organisatie
Coen Oeij	DFEZ
Debora Moolenaar	WODC-SIBa
Frank van Tulder	Raad voor de rechtspraak
Frans Bruinsma	CJIB
Gaby Eman	DGRR
Gerard van Paulides	Raad voor de rechtspraak
Gert van Hengel	DGRR
Job Domela-Nieuwenhuis	IRF
Nol van Gemmert	DJI
Peter Bal	FEAC
Rob de Smidt	DSP
Sebastiaan van Rooijen	FEAC
Siem Jan Koopman	Vrije Universiteit
Suni Choenni	WODC-SIBa
Toon van der Heijden	OM

BIJLAGE 3**Lijst met deelnemers expertmeeting 26 februari -2009
Den Haag**

Naam	Organisatie
Peter Wilms (voorzitter)	APE
Debora Moolenaar	WODC-SIBa
Frank van Tulder	Raad voor de rechtspraak
Anke de Weijer	IRF
Henk Kranendonk	CPB
Martijn Balster	DFEZ
Geert Holterman	IRF
Arjan Wojcik	SZW
Coen van Rij	Regioplan
Ger Homburg	Regioplan

