

HOOFDSTUK 2. BELEIDSAGENDA

2.1 Inleiding

Versterking van de maatschappelijke structuur – die van de economie in het bijzonder –, verbetering van de veiligheid van de burger en verruiming van diens participatie en integratie, dat is de inzet van de overheid in de komende jaren. Justitie is daarbij verantwoordelijk voor cruciale taken en domeinen, te meer nu ook het integratiebeleid binnen het ministerie van Justitie is ondergebracht. Dat maakt het tevens wenselijk en mogelijk hier een integrale visie op Justitie te geven.

De samenleving bestaat in belangrijke mate bij de gratie van het recht. De rechtsorde vormt het fundament waarop mensen hun onderlinge relaties bouwen, de muren die hen beschermen tegen elkaar en het dak waaronder zij beschermd zijn door en tegen overheidsmacht. De rechtsorde moet bevorderen dat autonome burgers zelf, in gedeeld burgerschap, een vreedzame, welvarende en betrokken samenleving tot stand brengen. De rechtsorde moet zekerheid bieden en veiligheid borgen. De zekerheid dat verplichtingen zullen worden nagekomen omdat nakoming kan worden afgedwongen. En veiligheid in de zin dat de overheid zowel haar macht inzet om burgers zoveel mogelijk te beschermen tegen criminaliteit, als die macht bindt aan het recht.

De rechtsorde moet daartoe stabiel en voorspelbaar zijn, maar niet onveranderlijk en niet onnodig belemmerend. De samenleving verandert, omdat zij een product is van menselijk handelen en omdat ze invloeden van buiten ondergaat. En de rechtsorde moet mee veranderen, wil hij onder veranderde omstandigheden zijn functies vervullen.

Justitie heeft tot taak de rechtsorde te onderhouden, ervoor te zorgen dat deze in een veranderende samenleving bruikbaar blijft. Daarbij gaat het om het op peil houden en waar nodig opwaarderen van de infrastructuur van juridische instituties die burgers helpen te doen wat nodig is, hun zaken te regelen en hun geschillen te beslechten.

Een bruikbare rechtsorde

Eerste functie van het recht is het bieden van structuur aan en ruimte voor de samenleving. Burgers moeten zoveel mogelijk in staat worden gesteld zelf keuzes te maken en verantwoordelijkheid te dragen in het maatschappelijk leven. Daar waar die individuele keuzes leiden tot geschillen, dient het recht houvast te bieden bij het vinden van een oplossing. Waar geschillen uitgroeien tot conflicten, moet het recht de weg bieden om die in eerste instantie onderling op te lossen, op een voor alle partijen aanvaardbare wijze. Pas wanneer dat niet lukt, is een beroep op de rechter aan de orde of zal de wetgever zelf een keuze moeten bepalen tussen conflicterende collectieve belangen. Een adequate juridische infrastructuur is dan ook niet die waarin de rechter zoveel mogelijk zaken in zo kort mogelijke tijd kan afdoen -al is dat wel een voorwaarde- maar die waarin zo min mogelijk zaken aan de rechter hoeven te worden voorgelegd, omdat betrokkenen tevoren met voldoende zekerheid kunnen voorspellen wat de uitkomst zal zijn.

Dat laatste betekent overigens niet dat zoveel mogelijk in gedetailleerde regels moet worden vastgelegd. Dat leidt gemakkelijk tot verstarring. Bovendien kan het recht slechts worden gewijzigd door collectieve besluitvorming. En zeker waar het vastgelegde recht steeds meer internationaal verweven is, blijkt in de praktijk overeenstemming vaak moeilijk te realiseren.

Een tweede functie van het recht is ordening door het verdelen van verantwoordelijkheden tussen overheid en burger en tussen burgers onderling. Hier is een ingrijpende herwaardering nodig. De overheid heeft nog teveel de neiging om de wetgeving vooral instrumenteel te gebruiken – vaak overigens omdat burgers beschermd willen worden tegen risico's en daarom anderen aan banden willen leggen. De wet wordt maar al te vaak gezien als een middel om gedrag te sturen. In de praktijk leidt dit tot altijd weer aangroeiende regels, daaruit voortvloeiende beslissingen en de noodzaak van rechtsbescherming. Het voor de hand liggende antwoord hierop is deregulering, maar dat begrip moet dan niet misverstaan worden. Deregulering ten behoeve van een bruikbare rechtsorde betekent niet per definitie minder regels. Het gaat daarbij ook om regels die maatschappelijk verkeer mogelijk maken en de wederkerigheid daarin bevorderen. Dat vergt minder regels die initiatief en eigen verantwoordelijkheid belemmeren en meer regels die iedereen begrijpt en die voordeel opleveren bij naleving. De uitdaging is dan ook het recht zodanig te herzien dat, meer dan nu, het gebruik ervan ten eigen nutte ipso facto verplichtingen ten opzichte van de ander en de samenleving als geheel schept.

Daar waar het gaat om de verhouding tussen overheid en burger dient een bruikbare rechtsorde natuurlijk de burger voldoende bescherming te bieden. Tegelijkertijd moet de overheid in staat blijven om haar taken uit te voeren en op adequate wijze collectieve belangen te beschermen. Essentiële elementen daarin zijn het verbieden van schadelijk gedrag, het stellen van strikte voorwaarden aan riskante activiteiten en handhaving van verboden en voorwaarden. Van belang is daarbij dat overheidsbesluitvorming kwalitatief hoogwaardig is, dat burgers er zodanig in betrokken zijn dat hun belangen al vroegtijdig worden gewaarborgd en dat in een voldoende niveau van handhaving wordt voorzien. Dat verhoogt bij verschil van inzicht tussen burger en overheid de kans op een manier van omgaan met recht en regels die tot wederzijds voordeel en wederkerige binding leidt.

Criminaliteitsbestrijding

Een in het oog springende, bijzondere, functie van het recht is het mogelijk maken van een adequate bestrijding van de criminaliteit, onder waarborging van fundamentele rechten. Daarbij gaat het om zulke wezenlijke waarden en voor het dagelijks leven belangrijke normen, dat het niet naleven daarvan in de eerste plaats een schending van de rechtsorde zelf betekent. Dan is overheidsingrijpen aangewezen. Uiteraard als sluitstuk, wanneer preventie en toezicht onvoldoende hebben geleid tot naleving, maar dan wel effectief en efficiënt.

Meestal zal dit overheidsingrijpen gericht zijn op het toepassen van sancties, al zal Justitie daar waar criminaliteitsbestrijding ook, of zelfs beter, mogelijk is langs andere weg de ontwikkeling en toepassing van die alternatieven bevorderen. Degene die de rechtsorde schendt moet opnieuw gebonden worden aan de waarden en normen van de samenleving (normbevestiging) en anderen moeten ervan weerhouden worden de norm te schenden (generale preventie). Tenslotte wordt met de toepassing van een sanctie beoogd door gedragsbeïnvloeding de veroordeelde te weerhouden van nieuw crimineel gedrag (speciale preventie).

Met het toepassen van sancties wordt die gedragsbeïnvloeding langs verschillende wegen beoogd. Ten aanzien van de dader gaat het in essentie om vermindering van recidive. Als het kan als uitvloeisel van de sanctietoepassing en resocialisatie, als het moet door langdurige verwijdering uit de samenleving. Ten aanzien van anderen gaat het om

het generaal preventieve effect, te bereiken via normbevestiging en afschrikking. Dat vergt vooral een zichtbare en herkenbare toepassing van het strafrecht. Dat geldt ook voor het bieden van genoegdoening aan het slachtoffer.

Versterking van de veiligheid via het instrument van de sanctietoepassing stelt vanzelfsprekend hoge eisen aan opsporing, vervolging en berechting en aan de afstemming daartussen. Het instrument van de sanctie is immers alleen toepasbaar als de dader bekend en voorhanden is, en het mag alleen worden toegepast als aan alle zorgvuldigheidseisen is voldaan.

Meedoen uit verscheidenheid

De samenleving is divers, en die diversiteit dient gerespecteerd te worden. Nederland heeft een traditie van omgaan met diversiteit die kan worden begrepen als een vorm van vreedzame coëxistentie: andersdenkenden en «andersdoenden» werden getolereerd voor zover ze niet al te zichtbaar waren en geen last veroorzaakten. Daaraan lag – en ligt – niet zozeer een morele overweging ten grondslag maar een heel pragmatische: een dergelijke vreedzame coëxistentie is een eerste voorwaarde voor constructief en veilig samenleven. Niet alleen omdat geen tijd, energie en geld gestoken hoeft te worden in onderlinge strijd, maar ook omdat wederzijdse beïnvloeding kansen genereert voor verdere ontwikkeling van allen afzonderlijk en van het geheel. Die aanpak voldoet echter steeds minder. De vreedzame coëxistentie van voorheen berustte op een grote gemeenschappelijkheid aan belangen en traditie, welke in de huidige tijd afneemt. Samenleven in deze tijd vergt meer dan elkaar vreedzaam verdragen.

Een essentiële bijdrage die de overheid wel kan leveren aan de bloei van een diverse samenleving is het bieden van een juridische basis die neutraal is ten opzichte van conflicterende opvattingen over waarden die niet essentieel zijn voor de democratische rechtsstaat zelf, maar die wel bevorderlijk is voor dialoog en debat over die opvattingen. Waar onverschilligheid of angst om voor de eigen mening uit te komen leidt tot langs elkaar heen leven kan immers geen sprake zijn van vruchtbare beïnvloeding.

Een belangrijk, maar zeker niet het enige, aspect van verscheidenheid is de aanwezigheid van etnische minderheden in ons land. Om ook hen vruchtbaar in de samenleving te betrekken is nog een grote inspanning nodig. Ondanks de gunstige ontwikkelingen in de afgelopen jaren staat een te groot deel van de minderhedenbevolking op te grote culturele en sociaal-economische afstand van de Nederlandse samenleving. Vermindering van die afstand is mogelijk als autochtonen en minderheden elkaar vinden als burgers van één samenleving. Dat wil zeggen met een gemeenschappelijke taal, met overeenstemming over een aantal basale normen, met medeverantwoordelijkheid voor het functioneren van de samenleving en met de bereidheid om actief bij te dragen aan de instandhouding van de gemeenschap van burgers. Gedeeld burgerschap is kortweg de mogelijkheid tot deelname aan alle facetten van de samenleving: sociaal, economisch, cultureel, juridisch, politiek. Gedeeld burgerschap biedt de gemeenschappelijke basis om elkaar de ruimte te geven in datgene waarin groepen en personen van elkaar verschillen.

Gedeeld burgerschap is niet iets wat een overheid aan burgers kan opleggen. Het behoort tot ieders eigen verantwoordelijkheid zich als burger te gedragen. Dit Kabinet wil allochtone én autochtone burgers in dit opzicht op hun verantwoordelijkheid aanspreken. Voor het integratie-

beleid betekent dit dat meer dan voorheen de eigen inzet van de burgers voorop zal staan. Het Kabinet wil het accent verschuiven van het aanbieden van regelingen en voorzieningen naar het stimuleren en uitlokken van initiatieven van burgers en van hen die dat willen worden. Waar nodig zullen eisen worden gesteld.

Onze wereld is de hele wereld

Onze samenleving staat niet op zichzelf, maar is sterk verbonden met de rest van de wereld. Dat is het meest zichtbaar waar die verbondenheid resulteert in grensoverschrijdend verkeer van mensen, vooral als ze zich hier blijvend vestigen. Hun komst wordt voor een deel van hen mede bepaald door de kwaliteit van het leven op de plaats waar ze vandaag komen. Die kwaliteit is net zo afhankelijk van de lokale rechtsorde als dat hier het geval is – en soms ook van de mate waarin een internationale rechtsorde bijdraagt aan de oplossing van grensoverschrijdende of internationale conflicten. Wanneer mensen zich hier vestigen, dragen ze bij aan de sociale en economische verwevenheid van onze samenleving met samenlevingen elders in de wereld – zozeer zelfs dat wat in Casablanca, Ankara of Antwerpen gebeurt, soms directer consequenties heeft in de Schilderswijk, de Baarsjes of Spangen dan wat politiek Den Haag besluit.

Minder zichtbaar, maar minstens even belangrijk is de meer institutionele verwevenheid van onze samenleving met de rest van de wereld. Economie, milieu, cultuur, veiligheid, asiel en migratie zijn al lang geen louter nationale onderwerpen meer. Het toenemende internationale verkeer vergt een steeds dichtere netwerk van regels en instellingen die het niveau van de nationale staat te boven gaan en die zich ontwikkelen tot een internationale rechtsorde. Tegelijkertijd blijft het internationale verkeer uiteindelijk verkeer tussen mensen en organisaties die noodzakelijkerwijs ook deel uitmaken van een nationale rechtsorde. Daardoor raken nationaal en internationaal steeds sterker met elkaar verweven. Consequentie is, dat het bevredigend functioneren en de kwaliteit van de nationale rechtsorde steeds meer afhankelijk worden van de mate waarin ook internationaal een rechtsorde tot stand komt die berust op gelijke uitgangspunten en die beantwoordt aan de vragen waarin de nationale rechtsorde beoogt te voorzien.

Als we het waardevolle van onze rechtsorde en de bloei van onze samenleving mede moeten waarborgen door ook buiten ons land de rechtsorde te bevorderen, is het wenselijk om vanuit alle beleidsterreinen van Justitie mee te denken over de taakverdeling tussen nationaal en internationaal niveau.

Een belangrijke ontwikkeling in dat verband is de juridische institutionalisering van het internationaal verkeer. Hier is sprake van een veelheid van organen die elk een zekere autoriteit bezitten, maar slechts in beperkte mate in staat zijn om nakoming van afspraken en regels af te dwingen, laat staan veiligheid te borgen. Justitie dient bij het participeren in deze organen te streven naar het tot stand brengen van duurzame kaders die landen, individuen en organisaties uitnodigen tot binding uit eigenbelang.

Verwevenheid van onze rechtsorde met die elders in de wereld betekent niet automatisch harmonisering of uniformering. Wat hier bruikbaar is, hoeft dat elders niet te zijn, en omgekeerd. En zeker op terreinen waar de verwevenheid feitelijk gering is, dienen behoud van handelingsvermogen en eigenheid in subsidiariteit uitgangspunt te zijn. Meedoende uit verscheidenheid levert ook in internationaal verband de beste voedingsbodem voor ontwikkeling van allen afzonderlijk en van het geheel.

Wat geldt voor de verwevenheid van onze samenleving met de hele wereld, geldt a fortiori ten aanzien van Europa. Met het verdrag van Amsterdam stelt de Europese Unie zich ten doel zich te handhaven en verder te ontwikkelen als een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. Dat zijn de essentiële aspecten van een rechtsorde, en feitelijk kan dan ook gesteld worden dat op de meeste terreinen de Europese rechtsorde niet meer van de onze te onderscheiden is, en daarmee dat op het terrein van Justitie nationaal beleid Europees beleid is. Het, mede door België en Luxemburg gesteunde, Nederlandse voorstel aan de Conventie voor de ontwikkeling van een Europese strafrechtelijke ruimte, met alle voorbehoud van subsidiariteit, is daarvan een recent en zeer duidelijk voorbeeld.

Om het nog pregnanter te zeggen, Europa is praktisch juridisch binnenland. Omdat Europese regelgeving directe doorwerking heeft in onze samenleving, steekt de regering veel energie in het beïnvloeden van de beleidsontwikkeling en besluitvorming in Brussel. Het Nederlandse Voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie (1 juli tot en met 31 december 2004) zal ook van Justitie een grote inzet vergen zowel bij het invullen van de functie van voorzitter als bij het initiëren en tot stand brengen van Europees beleid. De contouren van de Nederlandse prioriteiten, zoals deze worden ingebracht in het operationele lers-Nederlandse jaarprogramma en het strategisch meerjarenprogramma 2004–2006, zijn opgenomen in de Staat van de Europese Unie 2004 (hoofdstuk 2). In aanvulling daarop zijn in deze Memorie van Toelichting accenten te vinden die Justitie betreffen.

Waarden en normen

Het Kabinet streeft naar versterking van waarden en normen in de samenleving. Justitie heeft hier van oudsher een taak, namelijk de binding van burgers en organisaties aan de waarden die tot uitdrukking komen in het recht en de specifieke normen die zijn vastgelegd in de wet. In algemene zin doet Justitie het eerste door mede zorg te dragen voor bruikbare en kwalitatief hoogstaande wetgeving en de voorwaarden te scheppen voor een goed functionerend systeem van rechtspleging. Met het onderbrengen van integratiebeleid bij het ministerie van Justitie is daar het aspect bijgekomen van versterking van het besef van gedeeld burgerschap bij allen die in Nederland wonen. Het tweede, binding aan specifieke normen, beoogt Justitie in het bijzonder te realiseren door middel van de rechtshandhaving, – waarbij als uiterste middel het strafrecht wordt ingezet om duidelijk te maken dat niet naleven van de norm niet wordt geaccepteerd –, en via de jeugdbescherming en de preventie van (jeugd)criminaliteit.

In de komende jaren levert Justitie op al deze terreinen een extra inspanning. Dat zal gebeuren bij de uitvoering van de programma's, «Handhaven op niveau», «Rijk aan handhaving», «Naar een veiliger samenleving» en «Jeugd Terecht». Met de eerste drie wordt beoogd de handhaving van wetten en regels te versterken. Een van de effecten daarvan is dat de overheid duidelijk maakt welke normen in de samenleving gelden en dat overtreding daarvan niet getolereerd wordt. In het programma *Jeugd Terecht* zijn o.a. maatregelen opgenomen op het gebied van opvoedingsondersteuning (hier gaat het mede om de overdracht van waarden en normen) en op het gebied van onderwijs (waar het deels gaat om de overdracht van waarden en normen via lesprogramma's, maar ook om de concrete beïnvloeding van het gedrag via codes en regels). In het bijzonder om nog meer duidelijk te maken dat geweld (of dat nu is in de huiselijke of de openbare sfeer) niet kan, zullen voorlichtingscampagnes worden gevoerd.

Op het gebied van integratie ontwikkelt de minister voor V&I momenteel een nieuwe benadering, die gebaseerd is op eigen verantwoordelijkheid en op wederkerigheid: integratie moet van twee kanten komen. Bij de inburgering van nieuwkomers zal meer dan voorheen ook aandacht worden besteed aan oriëntatie op en kennis van waarden en normen in de Nederlandse samenleving, en in het bijzonder de waarden van de rechtsstaat. Dit laatste staat in relatie tot de Nota «grondrechten in de pluriforme samenleving» dat wordt ontwikkeld door het ministerie van BZK. Met het oog op de vergroting van de effectiviteit van de inburgering op het gebied van waarden en normen wordt samen met het ministerie van OCW en SZW bezien of verdere aanpassing wenselijk is.

Vergroting van bewustzijn van en respect voor waarden en normen van andere culturen bij autochtonen is de andere kant van het integratiebeleid. Nog te ontwikkelen maatregelen op basis van de Nota «grondrechten in de pluriforme samenleving» moeten hier een bijdrage aan gaan leveren. Daarnaast wordt de bestrijding van racisme en discriminatie versterkt, en wordt – als extra aandachtspunt bij de versterking van de handhaving – via sancties duidelijk gemaakt dat misbruik van allochtonen (in het bijzonder illegalen en slachtoffers van mensenhandel) niet wordt getolereerd. Ter vergroting van de toegankelijkheid van (overheids)instellingen zal bevorderd worden dat daar actieve kennis is van de waarden en normen van hun allochtone cliënten en in het bijzonder over waar deze afwijken van of in conflict (kunnen) komen met de algemeen geaccepteerde waarden en normen van de Nederlandse samenleving. Op wijk- en buurtniveau zal het gesprek tussen allochtone en autochtone burgers over wederzijdse verwachtingen en opvattingen ten aanzien van waarden en normen worden gestimuleerd.

Duurzame ontwikkeling

Door middel van een notitie inzake Duurzame Daadkracht van november 2002, een actieprogramma voor duurzame ontwikkeling, wil het Kabinet concrete invulling geven aan duurzame ontwikkeling. Het Kabinet streeft er naar de positieve en negatieve effecten van migratie integraler in kaart te brengen. Dit houdt in dat de minister voor V&I zal optreden als trekker van een nadere verkenning van de positieve en negatieve effecten van migratie. In het huidige debat wordt, afhankelijk van de invalshoek, in migratie zowel de oorzaak van als een oplossing voor diverse maatschappelijke problemen gezien, zowel nu als in de toekomst. De nadere verkenning moet een aanzet opleveren voor meer convergentie in het debat. Andere betrokken departementen zijn Volksgezondheid Welzijn en Sport, Buitenlandse Zaken, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Economische Zaken. In meer algemene zin levert Justitie, door het onderhouden van een bruikbare rechtsorde en het vervullen van zijn specifieke taken daarin, een voorwaardenscheppende bijdrage aan duurzame ontwikkeling. Over de voortgang van de activiteiten in het actieprogramma zal door verantwoordelijke departementen jaarlijks aan de Tweede Kamer worden gerapporteerd.

2.2 Bruikbare rechtsorde en wetgeving

Een bruikbare rechtsorde vergt wetgeving die burgers onderscheidenlijk de overheid de mogelijkheid biedt om individuele en collectieve belangen zodanig met elkaar te rijmen dat alle betrokken belangen daar voordeel van hebben. Het vergt voorts de mogelijkheid van effectieve geschillenbeslechting, die niet noodzakelijkerwijze uitsluitend van de overheid afhankelijk is. Op die wijze kan de rechtsorde het wederkerig belang bij het gebruik en de handhaving daarvan bevorderen en biedt de juridische

infrastructuur op bruikbare wijze houvast aan het maatschappelijk verkeer tussen burgers onderling en tussen burger en overheid.

Wetgevingskwaliteitsbeleid

Maatschappelijke omstandigheden veranderen voortdurend; wetgeving moet daar in de eerste plaats een kader voor bieden, maar wanneer maatschappelijke ontwikkelingen zijn uitgekristalliseerd zal de wetgeving weer mee moeten ontwikkelen om de algemene belangen die daarin besloten liggen opnieuw in onderlinge afweging tot gelding te brengen. Bij nieuwe regelgeving wordt in het kader van de wetgevingstoetsing bezien of daarmee ruimte wordt gelaten voor de burger om keuzes te maken en verantwoordelijkheid te dragen in het publieke domein. Het Kabinet wil verder stimuleren dat de infrastructurele kant van de rechtsorde wordt opgewaardeerd, dat wet en recht de burger helpen te doen wat nodig is, hun zaken te regelen en hun geschillen te beslechten. Binnen de bestaande wetgeving worden elk jaar enkele wetgevings-terreinen en -thema's geselecteerd die op hun actuele functionaliteit worden onderzocht. Daarbij kan worden gedacht aan sanering van planverplichtingen, integratie van regelingen die eenzelfde belang beschermen, of stroomlijning van vergunningprocedures. Maar ook het opnieuw bezien van de plaats voor eigen initiatief en verantwoordelijkheid bij het realiseren en beschermen van de door de wetgeving beoogde belangen.

Verder wordt de kwaliteit van wetgeving bevorderd door verbetering van processen rond de totstandkoming van wetgeving. Daartoe wordt voorzien in adequate opleidingsmogelijkheden en de ontwikkeling van de nodige (juridisch-technische) hulpmiddelen. Het Kenniscentrum wetgeving en de Academie voor Wetgeving spelen daarbij een rol. De kwaliteit van wetgeving wordt verder gestimuleerd door middel van vaste interdepartementale overlegstructuren voor vraagstukken van wetgeving en Europees recht.

Privaatrecht

Met het oog op een transparant en gunstig vestigingsklimaat voor ondernemingen zullen in 2004 voorstellen worden opgesteld voor nieuwe rechtsvormen (personenvennootschap, vereenvoudigde b.v., Europese vennootschap) en voor maatregelen met betrekking tot de interne en externe verantwoordingsplicht van ondernemingen (structuurregeling, topinkomens, jaarrekeningrecht).

Om het aansprakelijkheidsrecht beheersbaar te houden, wordt een wettelijke regeling voorgesteld rond de financiële verantwoordelijkheid van overheid, bedrijfsleven en particulieren bij grote schades met veel slachtoffers. Normering van schadevergoedingen, zoals voorgesteld in het wetsvoorstel affectieschade, kan eveneens bijdragen aan een snelle genoegdoening van slachtoffers.

In het komende jaar zullen verdere stappen worden gezet op weg naar een fundamentele herbezinning van het burgerlijk procesrecht. Enkele gedachten op dit vlak kunnen inmiddels betrokken worden bij al lopende projecten, zoals alternatieve geschillenbeslechting.

Straf- en strafprocesrecht

Ook de wetboeken van strafrecht en strafvordering behoeven, gelet op de maatschappelijke ontwikkelingen, voortdurend actualisering. Als criminaliteit van karakter verandert of als aan criminaliteit andere oorzaken ten grondslag komen te liggen, heeft dat zijn weerslag op het

strafrecht. Zo wordt om adequaat te kunnen optreden tegen nieuwe bedreigingen wetgeving voorbereid ter verbetering van de terreurbestrijding.

Een passende, tijdige en effectieve sanctionering van strafbare feiten vergt ook dat het huidige stelsel van sanctietoepassing ingrijpend wordt gemoderniseerd. Een meer gerichte bestraffing van veelplegers beoogt de maatschappelijke overlast die zij veroorzaken te beperken.

Ten slotte wordt ook de strafrechtelijke procedure beter toegesneden op het belang van een effectieve en snelle afhandeling van strafzaken. De in het onderzoeksproject *Strafvordering 2001* ontwikkelde voorstellen worden in 2004 en de daarop volgende jaren uitgewerkt en in verschillende wetsvoorstellen gepresenteerd. Een belangrijk onderdeel daarvan is versterking van de positie van het slachtoffer. Een tweede belangrijk onderdeel daarvan is de OM-afdoening voor lichtere zaken, die niet in alle gevallen beoordeling door de rechter behoeven.

Bestuursrecht

Het wetsvoorstel betreffende de zogeheten «vierde tranche», dat naar verwachting nog in het najaar van 2003 wordt ingediend, zal de Awb aanvullen met regels over de onderwerpen bestuursrechtelijke geldschulden, bestuurlijke handhaving (in het bijzonder de bestuurlijke boete) en attributie van bevoegdheden aan ambtenaren.

2.3 Geschilbeslechting en rechtsbijstand

Maatschappelijke ontwikkeling vergt het vermogen om de geschillen die onvermijdelijk ontstaan snel, doeltreffend en zo (kosten)effectief mogelijk te beslechten. Om in die behoefte te voorzien is dat vermogen steeds meer uitsluitend bij de overheid en in het bijzonder bij de rechterlijke macht gezocht. Dit heeft een voortdurend groeiende belasting van de rechterlijke macht tot gevolg, maar ook een voortgaande juridisering van het maatschappelijk verkeer. Dat draagt niet altijd bij aan een doelmatige en bevredigende oplossing van geschillen in het maatschappelijk verkeer. Vandaar dat het beleid zal worden gericht op het verbeteren van de verwerkingscapaciteit van de rechterlijke macht niet alleen door het bevorderen van een doelmatige organisatie en procesgang, maar tevens door het ontwikkelen en bevorderen van alternatieven voor de gang naar de rechter.

Voor de toegang tot het recht is daarnaast goede rechtsbijstand ook voor minder draagkrachtigen cruciaal. Met betrekking tot de gesubsidieerde rechtsbijstand ligt sinds december 2002 een aantal voorstellen tot aanpassing van het stelsel bij de Tweede Kamer.

Alternatieve geschilbeslechting

Over de hele linie zullen de mogelijkheden van alternatieve geschilbeslechting onderzocht en ontwikkeld moeten worden, zowel binnen het kader van de bestaande rechtsgang als daarnaast. Daarbij moet gedacht worden aan mediation, arbitrage, inschakeling van klachtencommissies of -instanties. Experimenten met doorverwijzing naar mediation in het civiele- en bestuursrecht laten wat dat betreft goede resultaten zien. De inzet is onder meer om door bredere beschikbaarheid van mediation en van verwijzingsvoorzieningen naar mediation, de bekendheid met en het vertrouwen in dit instrument verder te doen toenemen. Een uitgewerkt standpunt over de toekomst van mediation en de positionering in het rechtsbestel wordt in het najaar 2003 aan de Tweede Kamer aangeboden.

Een doelmatige rechtspraak

Om de algemene overbelasting van de rechtspraak tegen te gaan investeert het Kabinet extra middelen in de rechtspleging en worden de mogelijkheden voor vereenvoudiging van de procesgang en de werkwijze van de rechter verruimd. Daartoe worden onder andere de bestaande procedures in het procesrecht kritisch bezien; dit sluit aan bij een bredere herbezinning op het burgerlijk en strafprocesrecht. Ook de positionering van de tuchtrechtspraak en het herijken van de aan de rechtspraak opgedragen taken die geen geschilbeslechting of berechting van strafbare feiten (non-contentieuze taken) betreffen, worden bezien. In de loop van 2004 verschijnt met het oog hierop een plan van aanpak. Onderkend moet worden dat het hier veranderingen betreft die pas op langere termijn effect kunnen sorteren en die op zich zelf geen afdoende antwoord bieden op de autonome ontwikkeling van de behoefte aan rechtspraak en de daaraan gerelateerde noodzakelijke omvang van de rechterlijke macht.

De slagvaardigheid van de organisatie van de rechtspraak wordt verder verbeterd. De ingrijpende wijzigingen die in de afgelopen jaren in de organisatie en het bestuur van de rechtsprekende organisatie zijn doorgevoerd vergen op tal van punten nadere uitwerking. In dit verband zullen in 2004 voorstellen worden gedaan voor een nieuw bekostigingsbesluit en een bijbehorend prognosemodel, het moderniseren van de arbeidsvoorwaarden, het moderniseren van het griffierechtenstelsel en het verruimen van de mogelijkheden voor de rechtspraak zelf om zittingscapaciteit beter te benutten.

De modernisering van de organisatie van de rechterlijke macht wordt de komende jaren afgerond. Met het oog hierop worden wetsvoorstellen ingediend betreffende de invoering van een externe klachtvoorziening en de flexibilisering van de rechtspositionele regelgeving. Ook wordt een voorstel ingediend inzake een gemeenschappelijke kamer van de hoogste bestuursrechters in het belang van de rechtseenheid. In dat verband wordt in 2004 een wetsvoorstel ingediend met het oog op stroomlijning van de taakverdeling tussen de verschillende hoogste bestuursrechters.

Slachtofferzorg

De positie van het slachtoffer wordt versterkt. Meer concreet gaat het daarbij om:

- evenwichtige versterking van de positie van het slachtoffer in de strafrechtelijke procedure.
In het kader van Strafvoorzorg 2001 zijn diverse voorstellen gedaan om de rol en de positie van het slachtoffer te versterken. Het komende jaar wordt bezien of en zo ja welke van de voorstellen worden overgenomen.
- implementatie EU-richtlijn schadeloosstelling slachtoffers van geweldsmisdrijven.
Voor de implementatie van de richtlijn zal het schadefonds voorbereidende werkzaamheden doen om aanvragen in grensoverschrijdende gevallen conform de richtlijn uit te voeren. Overigens zal in het kader van de richtlijn de wet Schadefonds Geweldsmisdrijven worden aangepast.
- onderzoek solidariteitsfonds.
Op verzoek van de Tweede Kamer (motie Albayrak) zullen de mogelijkheden en consequenties van het oprichten van een solidariteitsfonds voor slachtoffers van geweldsmisdrijven worden onderzocht.

2.4 Veiligheid, handhaving en sanctietoepassing

Criminaliteitsbestrijding en -preventie

De rechtshandhaving moet in de komende Kabinetsperiode verder worden verbeterd. Passende aandacht voor de naleving van wetten en regels is van groot maatschappelijk belang. Wettelijke regels bieden, indien ze voldoende nageleefd worden, burgers waarborgen voor hun veiligheid. Om die veiligheid te verwezenlijken is een geloofwaardige handhaving nodig. Geloofwaardige handhaving «alles doen wat nodig is om regels te (doen) naleven» – is ook onontbeerlijk om het verkrijgen van onrechtmatige voordelen voor overtreders van regels tegen te gaan. In dat kader wordt mede bezien in welke situaties handhaving door middel van strafrecht geëigend is en in welke situaties andere wijzen van handhaving meer geschikt zijn. Dit mede teneinde het strafrecht zo effectief mogelijk in te zetten.

Verbetering van de naleving van regels is een opgave waar niet alleen de overheid voor staat. Alleen door gezamenlijke inspanningen van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en overheid kunnen wettelijke regels tot gelding komen. Verder is van belang te onderkennen dat verbetering van de rechtshandhaving niet alleen een kwestie van meer mensen en middelen is. Gericht, slim toezicht met een stevige preventieve functie en lik-op-stuk bij overtredingen en adequate opsporing, vervolging en berechting van daders van strafbare feiten dragen in combinatie met elkaar bij aan een goede normnaleving en een veilige samenleving. Maar tot gelding brengen van «werkzame» wetten begint met voldoende draagvlak voor nieuwe regels en, bij het tot stand brengen daarvan, goede interactie en communicatie met betrokkenen zodat duidelijk is wat de regels voor burgers, bedrijven en overheden betekenen.

Veiligheidsprogramma

De doelstellingen van het Kabinet op het punt van de veiligheid zijn verwoord in het programma «Naar een veiliger samenleving» (TK 2002–2003, 28 684, nr.1). In 2004 ligt bij de uitvoering van het Veiligheidsprogramma het accent vooral op de ontwikkeling van maatregelen en instrumenten die de randvoorwaarden vormen voor effectief veiligheidsbeleid. Wat betreft Justitie gaat het dan vooral om maatregelen die betrekking hebben op de versterking en de verbetering van opsporing, vervolging, berechting, samenwerking in de justitiële keten, strafproces en sanctietoepassing. De politie heeft zich in het «Landelijk Kader Nederlandse Politie (2003–2006)» verbonden om extra misdrijfzaken aan het OM aan te leveren, oplopend tot 40 000 extra over het jaar 2006 ten opzichte van het aantal in 2002. Het OM en de overige organisaties in de justitieketen zullen de daaruit resulterende extra instroom (ook) in 2004 verwerken. Hetzelfde geldt voor de verwerking van de politieke taakstelling om 180 000 uit staandehoudingen voortkomende boeten en transacties extra te genereren, voor zover deze in de justitieketen terecht komen. In de regionale convenanten, te sluiten met de korpsbeheerder na verkregen instemming van de hoofdofficier van justitie en het regionale college, worden doelstellingen per politieregio en arrondissement vastgelegd.

In het Hoofdlijnenakkoord is extra geld uitgetrokken om de knelpunten in de justitiële keten op te lossen. Met deze extra middelen is het vertrouwen gerechtvaardigd dat de doelstellingen uit het Veiligheidsprogramma gerealiseerd kunnen worden. Hierbij past de opmerking dat de capaciteit van de diverse schakels in de justitieketen wel grenzen kent.

Beleidsagenda

In 2004 wordt de vorming van de nationale en bovenregionale recherche afgerond. In het kader van dit project komt het OM met een rapport inzake de zware (georganiseerde) criminaliteit. Dit vormt de basis voor het aanwijzen van (nieuwe) aandachtsgebieden.

Het werk van de politie drijft voor een belangrijk deel op een goede informatiepositie en een effectieve informatiehuishouding. Ter ondersteuning en verbetering hiervan wordt het komend jaar een wetsvoorstel ingediend tot vervanging van de huidige Wet politieregisters.

Eind 2003 vindt een tussenevaluatie plaats van de eerste ervaringen met de toepassing van de nieuwe bevoegdheid van de politie om, in door de burgemeester aangewezen risicogebieden, personen (preventief) te fouilleren en voertuigen, verpakkingen en bagage op wapens te onderzoeken (Initiatiefwet Van de Camp).

Op basis van deze tussenevaluatie onderzoeken Justitie en BZK welke aanvullende bevoegdheden voor de politie en Justitie kunnen worden gecreëerd om wapenbezit en -handel harder aan te pakken en de opsporing en vervolging van verdachten te vergemakkelijken.

Terrorisme en extremisme

Op 24 juni jl. is door de minister van Justitie namens het Kabinet aan de Tweede Kamer de nota «Terrorisme en de bescherming van de samenleving» (TK, 27 925, nr. 94) aangeboden. Concrete maatregelen die in het kader van de terrorismebestrijding op korte termijn zullen worden opgenomen, zijn:

1. Oprichting van het Gezamenlijk Comité Terrorismebestrijding onder voorzitterschap van het ministerie van Justitie en een daarbij behorend Coördinerend overleg;
2. Begin maken met het opstellen van de wetsvoorstellen zoals zijn aangekondigd in bovenstaande nota;
3. Maatregelen op het gebied van contraterrorisme, bewaking en beveiliging en de aanpak van de voedingsbodemp voor terrorisme, in nauwe afstemming met de betrokken departementen.

Drugsbeleid

Zoals in het Hoofdlijnenakkoord aangegeven, wil het Kabinet inzetten op een harde aanpak van de productie van en handel in harddrugs, in het bijzonder XTC. Daartoe wordt het in mei 2001 ingediende Plan van aanpak «Samenspannen tegen XTC» (TK, 23 760, nr. 14) verder uitgevoerd. Tot nu toe leidde de uitvoering al tot een aanmerkelijke verbetering van de handhavingsresultaten. Met de Verenigde Staten zijn samenwerkingsafspraken gemaakt die in 2004 moeten leiden tot beheersing en vermindering van de export van XTC naar dit land. Met Duitsland, Frankrijk en België zal verder worden gesproken over de gezamenlijke aanpak van de grensoverschrijdende drugscriminaliteit. De inzet is om zo mogelijk met Duitsland en België te komen tot een Verdrag dat verbetering van de operationele strafrechtelijke samenwerking mogelijk maakt. De gezamenlijke aanpak van de productie en handel in XTC en andere synthetische drugs zal voorts een belangrijk thema zijn in de Europese drugsstrategie die Nederland tijdens het EU voorzitterschap in 2004 voor de jaren 2005 en verder zal presenteren.

De voortdurende stroom cocaïne die via Schiphol Nederland binnenkomt en van daaruit wordt doorgevoerd naar het Europese achterland is ondanks intensiveringsmaatregelen in de gehele handhavingsketen nog nauwelijks verminderd. Aanvullende maatregelen zullen dan ook nodig

zijn. Daarbij zullen luchtvaartmaatschappijen meer dan thans verantwoordelijk moeten worden gesteld om te voorkomen dat drugsmokkelaars gebruik maken van hun vluchten.

Het coffeeshopbeleid, dat in 1997 is ingezet, heeft op een aantal onderdelen nog niet tot het gewenste resultaat geleid. Het drugstoerisme veroorzaakt nog steeds overlast, vooral in sommige grensstreken, en het beleid van gemeenten om vestiging van coffeeshops in de buurt van scholen te voorkomen, heeft nog niet overal de gewenste resultaten opgeleverd. Het Kabinet zal in overleg met gemeenten nieuw beleid ontwikkelen om coffeeshops in de buurt van scholen en in grensgebieden terug te dringen. Een eerste aanzet hiertoe wordt gegeven in de Cannabisbrief die in het najaar van 2003 aan de Tweede Kamer zal worden aangeboden.

Criminaliteitspreventie

Voor een effectieve aanpak van criminaliteit dienen preventie, opsporing, vervolging en sanctietoepassing in onderlinge samenwerking uitgevoerd te worden. Preventie draagt bij aan het vergroten van de veiligheid in de samenleving, maar ook aan het ontlasten van de strafrechtketen. Een effectieve preventieve aanpak van criminaliteit vergt ook de inzet van andere overheden, het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en particulieren. Het op te richten Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, een gezamenlijk project van de ministeries van Justitie en BZK, biedt hen vanaf 2004 daartoe ondersteuning en faciliteiten.

Bedrijven zijn veelvuldig slachtoffer van criminaliteit. De ministeries van Justitie, BZK en EZ voeren samen met het bedrijfsleven in 2004 het programma «Bestrijding criminaliteit tegen het bedrijfsleven» uit. Dit programma omvat een bedrijfsgerichte aanpak, een gebiedsgebonden aanpak en een branchegerichte aanpak. Urgente knelpunten worden eerst aangepakt, zoals de criminaliteit in de detailhandel en de overvallen en ramkraken bij juweliërs. Deze samenwerking wordt ondersteund met instrumenten zoals het Keurmerk Veilig Ondernemen voor een betere beveiliging van bedrijventerreinen en winkelgebieden, de Kwaliteitsmeter Veilig Uitgaan voor uitgaansgebieden en de regionale platforms criminaliteitsbeheersing.

Fraude- en corruptiebestrijding

De in de «Fraudenota 2002–2006» (Kamerstuk II, 2001–2002, 17 050, nr. 234) geformuleerde speerpunten op het gebied van identiteitsfraude, horizontale fraude en corruptie, worden inmiddels uitgevoerd langs de lijnen zoals beschreven in de notitie van 24 juni 2003 aan de Tweede Kamer, waarin de hoofdlijnen zijn neergelegd van het Kabinetsbeleid ter bestrijding van fraude en financieel-economische criminaliteit (Kamerstuk II, 2002–2003, 17 050, nr. 250).

In aanvulling daarop wordt thans een meer efficiënte en kwalitatief hoogwaardiger aanpak van de financieel-economische criminaliteit ontwikkeld, die in 2004 in de Visienota over organisatie, opsporing en vervolging van fraude en financieel-economische criminaliteit gepresenteerd wordt. Voorts vindt onderzoek plaats naar aard en omvang van corruptie. In 2004 zal het resultaat hiervan beschikbaar komen alsmede een inventarisatie van het niveau van corruptiebestrijding, de knelpunten en oplossingsrichtingen. Aan de hand daarvan wordt een zo efficiënt mogelijke aanpak van de opsporing van corruptie ontwikkeld.

Handhavingsbeleid

Handhaven op niveau

In 2004 wordt de binnen het actieprogramma «Handhaven op Niveau» ontwikkelde methodiek «Programmatisch Handhaven» vervolmaakt en uitgebreid. Daarmee hebben gemeenten, provincies en waterschappen een krachtig instrument in handen om hun handhavingsbeleid op orde te krijgen. In nauwe samenwerking met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Inter Provinciaal Overleg en de Unie van Waterschappen worden decentrale overheden daadwerkelijk gesteund bij het maken van handhavingsprogramma's en de uitvoering daarvan.

Daarnaast wordt op een aantal specifieke handhavingsthema's, zoals bijvoorbeeld prostitutiebeleid, coffeeshops, buitengebied en leerplicht, gezocht naar bestaande succesvolle handhavingsmethoden. Waar deze ontbreken worden nieuwe «best practices» ontwikkeld en in de praktijk beproefd, steeds in nauwe samenwerking met de werkvloer. Nieuwe «best practices» voor de rechtshandhaving in 2004 komen er op het vlak van de leerplicht, het buitengebied en de prostitutie.

Rijk aan handhaving

Een goede handhaving geldt zeker ook voor de Rijksoverheid. Het project «Rijk aan handhaving» beoogt op een planmatige wijze het (doen) naleven van de regels waarvoor het Rijk een verantwoordelijkheid voor de handhaving heeft, te versterken. Sleutelbegrippen hierbij zijn: transparantie, democratische verankering, integraliteit en kwaliteitsborging. Deze benadering bouwt voort op het programmatisch handhaven, zoals dat in «Handhaven op niveau» voor de mede-overheden tot ontwikkeling wordt gebracht.

Voor 2004 zal dit resulteren in vijf thematische, beleidsoverstijgende of gebiedsgebonden handavingsplannen of handavingsprogramma's die door de betrokken vakdepartementen aan de Tweede Kamer aangeboden worden. De uitvoering van deze programma's wordt nauwgezet gevolgd. Voor de verbetering van de daadwerkelijk handhaving conform de programma's alsmede voor de uitkomsten van handhaafbaarheidstoetsen bij voorgenomen regelgeving wordt het kwaliteitsinstrumentarium voor de handhaving verder ontwikkeld.

Sancties, maatregelen en reclassering

De tenuitvoerlegging van straffen en van maatregelen die herhaling moeten voorkomen vormen het sluitstuk en daarmee een integraal onderdeel van de justitiële keten. Hoewel de detentiecapaciteit daarvan dus logisch meer een sequel zou moeten vormen van de inzet bij het bestrijden van criminaliteit en het handhaven van de rechtsorde, wordt die capaciteit als gevolg van de kosten daarvan en de beperkt beschikbare middelen steeds meer een factor die bepalend is voor die inzet. Los daarvan is er sprake van een herwaardering van de wijze waarop de samenleving ernstige criminaliteit moet tegemoet treden. Enerzijds is er sprake van een roep om zwaardere (gevangenis)straffen in het belang van de generale preventie, maar anderzijds moet worden vastgesteld dat in een toenemend aantal gevallen betrokkenen niet of onvoldoende vatbaar zijn voor gedragsbeïnvloeding of behandeling. Die verschillende ontwikkelingen dwingen tot een herbezinning op de doeltreffendheid van sancties en de doelmatigheid van de verschillende vormen van sancties, alsmede hun kosteneffectiviteit. Op ieder van de drie onderdelen van het beleid op dit terrein – sanctie, TBS en reclassering – is in de komende jaren dan ook voortgaande modernisering nodig.

Sanctietoepassing

Een consequente en doelgerichte sanctietoepassing vergt maatregelen met betrekking tot de capaciteitsvraagstukken, de aard van de interventies en de organisatie van de uitvoering.

Een consequente sanctietoepassing vergt voldoende capaciteit. De uitbreiding daarvan moet gerealiseerd worden met de beschikbare middelen, en zal dus vernieuwend en sober moeten zijn. Daarvoor is in het kader van het project Modernisering Sanctietoepassing een reeks maatregelen getroffen die in 2004 moet leiden tot een uitbreiding van de sanctiecapaciteit met ruim 2500 plaatsen inclusief de plaatsen voor veelplegers en de uitzetcentra, waarvan een deel wordt gerealiseerd door het uitbreiden van de extramurale capaciteit. Daarbij gaat het om tenuitvoerlegging van korte vrijheidsstraffen met elektronische detentie en het uitvoeren van meer taakstraffen (met of zonder elektronisch toezicht) en het instrument van de vervroegde invrijheidstelling. De prognoses voor de behoefte aan sanctiecapaciteit laten een verdere groei in de behoefte aan sanctiecapaciteit zien. Deze groei wordt mede veroorzaakt door voornemens uit het «Veiligheidsprogramma». Voor 2004 zullen extra middelen beschikbaar worden gesteld voor het verder uitbreiden van de sanctiecapaciteit. Hierbij gaat het om zowel intra- als extramurale capaciteit. Deze capaciteit is vooral bestemd voor (jeugdige) veelplegers, kortgestraften en voor het terugdringen van het aantal tbs-passanten in het gevangeniswezen. De Tweede Kamer zal voor de begrotingsbehandeling een brief ontvangen waarin de prognoses en de uitbreidingen nader worden toegelicht.

In 2004 zal een begin worden gemaakt met het implementeren van het beleid met betrekking tot veelplegers, zoals dat is uiteengezet in mijn brief van 20 mei 2003. (TK, 28 684, nr. 10). In dat jaar zullen er plaatsen in speciaal daarvoor bestemde inrichtingen of afdelingen worden gerealiseerd voor zeer actieve meerderjarige veelplegers in de vier grote steden. Daarnaast zullen voor jeugdige veelplegers in de vier grote steden nog extra plaatsen beschikbaar komen. De aanpak van veelplegers gebeurt in nauwe samenwerking tussen justitiële organisaties, de politie en de betrokken gemeenten. Voor 2004 zijn in het kader van het grotestedenbeleid aanvullende afspraken gemaakt met de G30 over de inbreng van de gemeenten.

In het Hoofdlijnenakkoord is een taakstelling opgenomen onder de noemer «differentiatie justitiële inrichtingen en reclassering» van € 40 miljoen in 2004 oplopend naar € 70 miljoen vanaf 2005. Bij de justitiële inrichtingen zal de taakstelling worden gerealiseerd door middel van het versoberen van de programma's en de huisvesting. De reclassering zal zich de komende jaren met name concentreren op kansrijke groepen. Bij de tenuitvoerlegging van subsidiaire hechtenis voor niet betaalde boetes c.q. gijzelingen in Mulder-zaken, wordt in 2004 een versoberd regime tegen lagere kosten ingericht. Na 2004 wordt dit verder uitgebreid.

TBS

De tbs-inrichtingen worden geconfronteerd met een forse wachtlijst van passanten, die in het gevangeniswezen wachten op een plaats in een kliniek. Momenteel wordt een aantal mogelijkheden onderzocht om de wachtlijst, indien mogelijk, in deze Kabinetsperiode weg te werken. Om het aantal plaatsen te vergroten wordt onderzocht of tbs-voorzieningen met tijdelijke, meer sobere voorzieningen kunnen worden uitgebreid.

Beleidsagenda

Voorts wordt onderzocht of binnen het gevangeniswezen uitbreiding kan worden gegeven aan behandeling in detentie, onder meer aan tbs-passanten.

Op dit moment zijn internationaal gangbare risicotaxatie-instrumenten in gebruik. Daarnaast wordt een voor de Nederlandse situatie ontwikkeld instrument beproefd. Op basis daarvan zal de structurele toepassing ervan worden bevorderd. Tenslotte zullen stappen worden ondernomen om de aansturing en positionering van de tbs-klinieken, nu nog uiteenlopend door het verschil tussen particuliere inrichtingen en Rijksinrichtingen, eenduidiger te maken.

Reclassering

Vermindering van de recidive is de primaire doelstelling van de reclassering. De effectiviteit van deze organisatie zal worden vergroot door een meer gerichte aanpak van doelgroepen waarbij een reïntegratietraject kansrijk is. De taxatie van de kans op herhaling wordt bepalend voor de reïntegratie-inzet. Om deze selectieve inzet van de reclassering mogelijk te maken wordt een nieuw screeningsinstrument ontwikkeld. Wettelijke reclasseringstaken waarmee geen directe bijdrage wordt geleverd aan de vermindering van de kans op herhalingscriminaliteit zullen worden versoerd. Het gaat daarbij onder meer om de kale tenuitvoerlegging van korte werkstraffen. De in het Hoofdlijnenakkoord vastgestelde bezuiniging zal worden gerealiseerd door verhoging van de efficiëntie, het terugdringen van de vraag en vermindering van het aanbod van bepaalde reclasseringsprodukten. In verband met deze bezuiniging wordt het voornemen tot het oprichten van een beleids- en verdeelorgaan opnieuw bezien.

2.5 Jeugd

Het is de verantwoordelijkheid van Justitie om jongeren die in een bedreigde situatie opgroeien te beschermen en jongeren die strafbare feiten plegen adequaat strafrechtelijk aan te pakken. Prioriteiten voor 2004 zijn zowel op de civiele jeugdketen als de jeugdstrafrechtsketen gericht.

Om jeugdcriminaliteit het hoofd te bieden moet afwijkend gedrag dat kan leiden tot crimineel gedrag vroeg gesignaleerd worden. Het eerste politiecontact kan aangegrepen worden als vindplaats voor eventueel achterliggende (gezins-)problematiek. In 2004 wordt in afstemming met de veldpartners uitvoering gegeven aan maatregelen die deze vroegsignalering en screening moeten versterken.

Juist een krachtige impuls voor het inzetten van dit soort instrumenten bij jongeren die nog geen «harde criminelen» zijn, betekent dat maatwerk kan worden geleverd. Dat geldt zowel ten aanzien van een strafrechtelijke aanpak als ten aanzien van een hulpverleningstraject. Op die manier wordt een effectieve aanpak van jeugdige veelplegers ingezet en worden sanctiemodaliteiten die gericht zijn op resocialisatie (waaronder Den Engh, Glen Mills en nachtdetentie) uitgebreid. De capaciteit van de jeugdreclassering wordt geleidelijk vergroot. Hiermee wordt enerzijds het aanbod in overeenstemming gebracht met de stijgende behoefte en anderzijds ingezet op het vergroten van de mogelijkheden tot nazorg en het ontwikkelen van een intensievere benadering van jongeren voor wie dat noodzakelijk is. Ook zal vanaf 2004 geïnvesteerd worden in intensieve vormen van opvoedingsondersteuning, gericht op ouders van kinderen met (een verhoogd risico op) politiecontact. De preventieve programma's

en sanctiemodaliteiten zullen op hun effectiviteit worden onderzocht. In dat kader zal onder meer een systeem bij de Raad voor de Kinderbescherming worden ingericht, dat ertoe moet bijdragen dat alleen datgene wordt gedaan dat daadwerkelijk bijdraagt aan de resocialisatie van de betreffende jongere. In samenwerking met de Forensisch Psychiatrische Dienst zal voorts gefaseerd (2004 en 2005) een nieuw systeem van forensische diagnostiek voor jeugdigen geïmplementeerd worden, gericht op het verbeteren van de kwaliteit en het tijdig beschikbaar komen van de forensische rapportage over (gedragsgestoorde) jongeren, in straf- en civiele zaken.

In het kader van de jeugdzorg zet Justitie in op een versterking van de effectiviteit van de jeugdbescherming. Door middel van sluitende afspraken over werkwijze en informatie-uitwisseling tussen de Raad voor de Kinderbescherming en Bureaus Jeugdzorg zullen de problemen van een cliënt sneller en doelgerichter worden behandeld.

Om de verantwoordelijkheid van ouders voor de opvoeding aan te scherpen zal van ouders in de toekomst een geldelijke bijdrage gevraagd worden voor de kosten die de overheid maakt in verband met maatregelen of sancties, die aan jongeren wordt opgelegd. In dat verband wordt gedacht aan het introduceren van ouderbijdragen aan civiele jeugdbeschermingsmaatregelen, Haltafdoeningen en jeugdsancties. Om deze maatregel zo mogelijk nog in 2004 te implementeren, zullen in het najaar van 2003 de juridische, organisatorische en uitvoeringstechnische consequenties nader worden uitgewerkt.

Het aandeel allochtone jongeren in de jeugdbescherming en jeugdcriminaliteit is groot. De effectiviteit van de hulpverlening (vrijwillig en geïndiceerd) voor deze groep dient te worden vergroot. Voor de aanpak van de criminaliteit onder allochtone jongeren, wordt – daar waar de inzet van generieke maatregelen ontrendend blijkt –, ingezet op toegespitste methodieken en maatregelen van curatie, repressie en nazorg die het beoogde maatschappelijke effect hebben (terugdringen overlast en criminaliteit, succesvolle maatschappelijke integratie).

2.6 Integratie en vreemdelingenbeleid

Integratie

In 2004 liggen de prioriteiten in het integratiebeleid bij de vernieuwing van het inburgeringsbeleid en de afbouw van het remigratiebeleid. Het integratiebeleid kan niet echter niet beperkt blijven tot inburgering. Het voldoen aan inburgeringsvereisten garandeert nog geen integratie. Integratie vereist toerusting van minderheden, toenadering tussen minderheden en autochtonen en toegankelijkheid van onze maatschappelijke instellingen voor minderheden. Integratiebeleid is maar zeer ten dele een zaak van de landelijke overheid. De landelijke overheid geeft weliswaar de kaders en de doelen aan, maar de integratie als proces moet tot stand komen in scholen, bedrijven, centra voor werk en inkomen, zorginstellingen, op sportvelden, in de wijk, in de buurt en op straat. Integratiebeleid is dan ook grotendeels lokaal beleid. De Rijksoverheid heeft tot taak hierin initiërend en stimulerend op te treden. Daartoe zal regelmatig overleg worden gevoerd met VNG/gemeenten en IPO/provincies. Integratie als gedeeld burgerschap moet worden gerealiseerd op alle terreinen van de samenleving: in het onderwijs, op de arbeidsmarkt, in de zorg, in sport en recreatie, in de actieve en passieve cultuurbeoefening en

in het samenleven in de wijk en in de buurt. Net zoals voor de inburgering geldt ook voor de integratie op deze terreinen dat de eigen verantwoordelijkheid van burgers voorop staat.

Naast gemeenten en provincies hebben vrijwel alle departementen op enigerlei wijze te maken met de integratie van de minderheden, meer in het bijzonder geldt dit voor OCW, VWS, SZW, VROM, Justitie, BZK. De departementen zijn elk afzonderlijk op hun eigen terrein verantwoordelijk voor de integratie van de minderheden. De Minister voor V&I heeft ten aanzien van deze departementen een coördinerende taak en is verantwoordelijk voor de samenhang in het integratiebeleid van de verschillende departementen. De coördinatie houdt onder meer in: afstemmen, initiëren, stimuleren en waar nodig afremmen van verkeerde ontwikkelingen. Coördinatie betekent ook dat de Minister voor V&I binnen het algemene beleid stelselmatig de aandacht vestigt op de gevolgen van beleidswijzigingen voor etnische minderheden.

De samenhang in het integratiebeleid komt op een meer specifieke wijze tot uitdrukking in een aantal sectoroverstijgende projecten:

- vernieuwing van het inburgeringsbeleid voor nieuwkomers en oudkomers overeenkomstig de afspraken die daarover zijn gemaakt in het regeerakkoord;
- verbetering van het leefklimaat in concentratiewijken van minderheden;
- investeren in burgerschap ter versterking van de sociale cohesie;
- modernisering van de positie van vrouwen uit de minderheden;
- bevorderen van de integratie van jongeren uit de minderheden via opvoeding, onderwijs en preventie van marginalisering;
- versterking van de positie van minderheden op de arbeidsmarkt;
- tegengaan van vooroordelen over en discriminatie van minderheden;
- versterken van de weerbaarheid van de moslimgemeenschap tegen externe en interne radicaliseringsdruk.

Uitgangspunt van het nieuwe inburgeringsbeleid is dat immigranten die zich permanent in Nederland vestigen aantoonbaar beschikken over de kennis en vaardigheden die nodig zijn voor zelfredzaamheid. Het zich eigen maken van die kennis en van die vaardigheden behoort primair tot de eigen verantwoordelijkheid van de immigrant.

De uitwerking van inburgering nieuwe stijl zal worden toegesneden op de specifieke situatie van onderscheiden categorieën immigranten: gezinsherenigers, gezinsvormers, asielzoekers, erkende vluchtelingen, arbeidsmigranten die zijn toegelaten in het kader van de Wet Arbeid Vreemdelingen.

Gezinsherenigers en gezinsvormers moeten in het land van herkomst op de Nederlandse taal op basisniveau leren en kennis opdoen van de Nederlandse samenleving. Deze kennis en vaardigheden zullen worden getoetst als voorwaarde van toelating.

Na het behalen van het basisniveau Nederlands zullen nieuwkomers zich in Nederland moeten voorbereiden op het inburgeringsexamen. Daarvoor kunnen zij bij de gemeente terecht die verantwoordelijk is voor de verdere integratie op weg naar volwaardige participatie in de Nederlandse samenleving. Inburgering zal uiteraard in de grote steden vorm moeten krijgen.

Inburgering nieuwe stijl brengt met zich mee dat de kosten van de inburgering worden gedragen door de inburgeraars zelf. Degenen die met succes het inburgeringsexamen afleggen in Nederland, kunnen een gemaximeerde vergoeding voor de gemaakte kosten krijgen.

Beleidsagenda

Ook oudkomers met een uitkering zullen het inburgeringsexamen met succes moeten afleggen. Het kabinet wil in 2004 een wijziging van de huidige regelgeving realiseren, waarin de inburgering in het land van herkomst, het vrijgeven van het cursusaanbod en volledige output-financiering van gemeenten worden geregeld. In datzelfde jaar zal een nieuwe wet inburgering worden gebracht. Daarin wordt dan het geheel nieuwe stelsel van inburgering neergelegd.

In 2004 ontvangen gemeenten voor de inburgering van oudkomers middelen op basis van volledige outputfinanciering. Voor wat betreft de grote steden wordt daarbij een beleidsmatige relatie gelegd met het grotestedenbeleid.

Aanvaarding van het uitgangspunt van de eigen verantwoordelijkheid van burgers heeft ook gevolgen voor het remigratiebeleid. Een remigratiesubsidie past daar niet bij. Daarom zal het Kabinet de remigratiewet zodanig aanpassen dat geen nieuwe aanvragen zullen worden gehonoreerd. Bestaande aanspraken op grond van reeds toegezegde uitkeringen zullen worden nagekomen.

De coördinatie van het integratiebeleid is verder uitgewerkt in de beleidsbrief behorende bij de jaarlijkse «Rapportage Integratie Etnische» Minderheden.

Vreemdelingenbeleid

Om de effectiviteit van de maatregelen op het terrein van de integratie en de inburgering van nieuwkomers en oudkomers te vergroten, worden ze gecombineerd met maatregelen ter beperking van de instroom, de bevordering van de uitstroom en de bestrijding van illegaal verblijf.

De relatie met het EU-beleid

Het Nederlandse vreemdelingenbeleid kan en mag niet los worden gezien van het beleid in de ons omringende landen. Nederland zal, als het gaat om het toelatingsbeleid, niet een ruimhartiger beleid voeren dan de ons omringende landen. Om secundaire migratiestromen tegen te gaan moet het asiel- en migratiebeleid in de EU-landen met voorrang worden geharmoniseerd. Het ambitieuze wetgevingsprogramma waarover op de Europese Raad van Tampere in oktober 1999 meer concrete afspraken gemaakt zijn, moet in beginsel voor het Nederlandse EU voorzitterschap in de tweede helft van 2004 zijn afgerond. Een aantal aanvullende wetgevingsinstrumenten is reeds voor die tijd tegemoet te zien.

Op 1 mei 2004 verwelkomt de EU tien nieuwe lidstaten. De Nederlandse regering zal de overgangstermijn voor het vrij verkeer van werknemers uit de toetredende landen niet hanteren. In het toelatingsbeleid zullen de regelingen voor gemeenschapsonderdanen waar mogelijk vanaf 1 mei 2004 worden gebruikt voor werknemers en voor economisch zelfstandigen uit de toetredende landen.

Op 1 mei 2004 treden op grond van het Verdrag van Nice een aantal bepalingen in werking inzake gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming op het terrein van asiel en migratie. Deze hebben betrekking op:

- het visumbeleid;
- het terrein van maatregelen voor het vrij reizen binnen een periode van drie maanden van derdelanders binnen de EU;
- de bestrijding van illegale immigratie en illegaal verblijf;

Beleidsagenda

- de terugkeer.

Tot slot zullen per 1 mei 2004 maatregelen die worden genomen op basis van reeds aangenomen verordeningen of richtlijnen ook onder de gekwalificeerde meerderheidsbesluitvormingsregels vallen.

Asielbeleid

Om de asielinstroom te beperken zal onder meer worden gestreefd naar betere opvang en bescherming van vluchtelingen in de regio's van herkomst. Daartoe wordt onder meer overleg gevoerd binnen de EU en met de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen (UNHCR). Van bijzonder belang zijn de initiatieven van de UNHCR in het kader van de zogenaamde Conventie Plus. Onder de noemer Conventie Plus zal de UNHCR trachten afspraken te maken tussen landen van oorsprong, landen van doorreis en landen van herkomst. De Nederlandse inzet in Conventie Plus zal zijn om te komen tot een proefproject op het gebied van bescherming in de regio. De voorbereidingen voor een dergelijk project zullen in 2004 gestalte krijgen.

Eenmalige regeling

De in het Hoofdlijnenakkoord aangekondigde eenmalige regeling teneinde een verblijfsstatus te geven aan een beperkte, nader af te bakenen groep asielzoekers die vanwege inactiviteit van de overheid langer dan 5 jaar in een asielprocedure zijn, is inmiddels gereed. De verwachting is dat de regeling nog dit jaar volledig kan worden uitgevoerd.

Terugkeerbeleid

Een rechtvaardig asielbeleid brengt met zich mee dat diegenen die niet voor een verblijfsvergunning asiel in aanmerking komen dienen terug te keren naar het land van herkomst. Een effectief terugkeerbeleid voor afgewezen asielzoekers (inclusief alleenstaande minderjarige asielzoekers (ama's) is dan ook een onmisbaar onderdeel van het asielbeleid.

Het terugkeerbeleid vormt een belangrijk speerpunt van het Kabinetsbeleid. Met name de terugkeer van asielzoekers die nog onder de oude Vreemdelingenwet vallen, wordt geïntensiveerd. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen vrijwillige terugkeer en gedwongen terugkeer. Bij vrijwillige terugkeer wordt de voorbereiding, het vervoer en het vertrek naar het land van herkomst, gefaciliteerd door onder meer de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM).

De komende periode zal gezien worden op welke wijze invulling kan worden gegeven aan de in het Hoofdlijnenakkoord genoemde terugkeerorganisatie. Hierbij zal het accent liggen op een effectievere en efficiëntere organisatie van het huidige terugkeerproces.

Amabeleid

Om de terugkeer van alleenstaande minderjarige asielzoekers (ama's) te bevorderen is besloten tot het scheiden van de opvang in twee varianten: een terugkeervariant en een integratievariant. Een van de mogelijkheden van de terugkeervariant is het zogeheten campusmodel, waarbij alle inspanningen zijn gericht op het realiseren van de daadwerkelijke terugkeer van ama's naar het land van herkomst. Overigens is het de bedoeling die daadwerkelijke terugkeer met waarborgen te omkleden. Ama's moeten het gevoel hebben dat ze naar een veilige plek terugkeren. Zo is het de bedoeling in het najaar 2003 in Angola een weeshuis te openen. Het campusmodel is gericht op de ontmoediging van zowel jongeren in het land van herkomst om naar Nederland te komen als van

Beleidsagenda

reisagenten om Nederland als bestemmingsland aan te bevelen. De instroom van ama's is de laatste jaren sterk gedaald, ook als percentage van de totale asielinstream.

De evaluatie van de terugkeervariant vindt najaar 2003 plaats. Op grond van de resultaten zal het amabeleid 2004 verder vorm krijgen. Daarnaast zal in 2004 aandacht zijn voor het verder ontwikkelen van de voorgedij- en opvangfunctie in de integratievariant.

Opvang

Een aanhoudend dalende instroom van asielzoekers, de intensivering van de terugkeer en een snelle afhandeling van asielaanvragen moet leiden tot een vermindering van het aantal benodigde opvangplaatsen. Naar verwachting zal de behoefte aan opvangcapaciteit afnemen tot 20 000 opvangplaatsen in 2005. De daarmee gepaard gaande noodzakelijke krimp van het aantal opvangplaatsen en de COA-organisatie wordt voortgezet. Die noodzakelijke krimp is echter niet onbeperkt. Oog moet worden gehouden voor de kwaliteit van de opvang. De kernopdracht van het COA, te zorgen voor een humane opvang, dient overeind te blijven.

Regulier vreemdelingenbeleid

Om gezinsvorming te combineren met goede integratie worden binnen de grenzen van internationale verdragen de voorwaarden voor gezinsvorming aangescherpt ten opzichte van de Vreemdelingenwet 2000. De minimumleeftijd voor gezinsvorming wordt verhoogd van 18 naar 21 jaar en de inkomenseis wordt verhoogd tot 120% van het wettelijk minimumloon. Daarnaast zal de Europese richtlijn inzake het recht op gezinshereniging worden geïmplementeerd. De voorbereidingen daarvoor zijn reeds getroffen.

Het beleid tot vereenvoudiging en versoepeling van de toelating van hoog opgeleide kennismigranten wordt voortgezet. De ministeries van Justitie en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid werken thans aan de implementatie van de maatregelen die door de Tweede Kamer zijn goedgekeurd. De regelingen voor kennismigranten zullen in 2004 in werking treden.

Voor de indiening van een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning regulier is, behoudens uitzonderingen, een geldige machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) vereist. De aanvragen voor deze machtigingen zullen sneller worden afgehandeld. Het monitoren van de, op 1 juli 2002 in werking getreden, standaardprocedure zal inzicht geven in de vraag in welke mate de getroffen maatregelen hebben bijgedragen aan het verkorten van de doorlooptijd van de behandeling. De ervaringen zullen in eerste instantie worden gebruikt om te bezien hoe binnen de huidige wettelijke kaders de mvv-procedure verder kan worden vereenvoudigd en geoptimaliseerd. Een belangrijke ontwikkeling op dit terrein betreft de overdracht van alle reguliere toelatingstaken van de vreemdelingendiensten aan de IND. De mvv-taken zijn reeds op 1 april 2003 overgedragen. De overige toelatingstaken zullen dit najaar worden overgedragen. De frontoffice taken van de vreemdelingendiensten zullen in dit kader op 1 januari 2004 aan de gemeenten worden overgedragen. Met de capaciteit die vrijkomt, zal de politie het vreemdelingentoezicht intensiveren en zich daarbij met name richten op de bestrijding van illegaliteit alsmede de terugkeer.

Door de ministeries van Justitie en Buitenlandse Zaken wordt gewerkt aan de totstandkoming van een Visumwet. In de Visumwet wordt onder meer

Beleidsagenda

voorzien in de overdracht van de formele bevoegdheid voor visumverlening van de minister van Buitenlandse Zaken aan de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie.

In Europees verband wordt gewerkt aan de ontwikkeling van een visa informatiesysteem om uitwisseling van gegevens over visa tussen EU-lidstaten te ondersteunen. Mogelijk wordt dit systeem gekoppeld aan het Schengen Informatiesysteem.

Illegaliteit

Illegaal verblijf wordt tegengegaan. Het toezicht op (illegale) vreemdelingen wordt verscherpt door onder andere effectiever mobiel vreemdelingtoezicht. In het kader van de grensbewaking worden maatregelen getroffen om illegale immigratie tegen te gaan, zoals het aanspreken van vervoersondernemingen op hun verantwoordelijkheden. Hierbij speelt het instrument gate-controles op Schiphol een belangrijke rol.

Daarnaast komt er – door overheveling van toelatingstaken van de vreemdelingendiensten naar de IND – capaciteit vrij bij de Vreemdelingendiensten voor het uitoefenen van vreemdelingtoezicht en daarnaast de bestrijding van migratiecriminaliteit.

Verbetering van de uitvoering van de vreemdelingenbewaring heeft doorlopend de aandacht. Daarnaast wordt de rechterlijke toets in dergelijke bewaringszaken door wetwijziging herzien, om de effectiviteit en efficiëntie van de vreemdelingenbewaring verder te vergroten.

Criminele vreemdelingen en illegalen worden bij voorrang verwijderd, indien nodig na intrekking van hun verblijfsvergunning en/of na ongewenstverklaring.

Met het oog op het bestrijden van illegaliteit en het vergroten van de capaciteit voor gedwongen verwijderingen is in 2003 gestart met de realisatie van twee uitzetcentra op de luchthavens Schiphol en Zestienhoven. In 2004 zijn 300 plaatsen beschikbaar en op termijn 600 plaatsen. Na constatering van illegaal verblijf geldt ten aanzien van gedwongen verwijdering dat intensiever gebruik zal worden gemaakt van overheidsvluchten en doelgroepgerichte verwijdering. De genoemde uitzetcentra faciliteren hierin.

Daarnaast is een van de middelen om illegale toegang en verblijf in Nederland tegen te gaan het bevorderen van het gebruik van biometrie in visa. Invoering van biometrische kenmerken op visumdocumenten is afhankelijk van Europese besluitvorming. In Europees verband wordt gewerkt aan het vaststellen welke gemeenschappelijke biometrische kenmerken gebruikt gaan worden en welke mogelijkheden er zijn om reizen en identiteitsdocumenten, alsmede visa, van een biometrisch kenmerk te voorzien. In nationaal verband zal worden onderzocht welke concrete stappen Nederland vooruitlopend op Europese besluitvorming reeds kan nemen. Parallel daaraan wordt het gebruik van biometrie in de toelatings- en toezichtsprocessen voorbereid.

Internationaal zet Nederland in op intensivering van de Europese harmonisatie van de wet- en regelgeving op het terrein van terugkeer en de bestrijding van de illegale immigratie.

Tenslotte worden – naast de bestrijding van illegaal verblijf – maatregelen genomen om het profiteren van illegale vreemdelingen tegen te gaan. Het betreft hier maatregelen die onder andere liggen op de terreinen van

Beleidsagenda

andere departementen. Er zal, onder meer door middel van financiële sancties, worden opgetreden tegen personen die zich via illegalen verrijken, zoals huisjesmelkers, koppelbazen en werkgevers. Het tegengaan van misbruik van illegalen is ook een aspect van de voorgenomen intensivering van de bestrijding van mensenhandel, gedwongen prostitutie en jeugdprostitutie.

Overzichtstabel met de belangrijkste beleidsmatige mutaties 2004 (incl. Hoofdlijnenakkoord)

Onderstaande tabel bevat de belangrijkste budgettaire mutaties sinds de begroting 2003 (inclusief de Nota's van Wijziging en de 1e Suppletore Begroting). De in het Hoofdlijnenakkoord besloten beleidsintensiveringen en taakstellingen zijn eveneens in dit overzicht opgenomen. Elke mutatie wordt op hoofdlijnen toegelicht. Mutaties kleiner dan € 2 miljoen in 2007 worden in het algemeen niet separaat toegelicht.

bedragen x € 1 miljoen

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Hoofdlijnenakkoord						
<i>Veiligheidsenveloppe Justitie*</i>		95,0	177,5	226,9	283,2	268,9
Waarvan verdeeld:						
● Capaciteitstekort strafsectoren (4.1)		12,4	12,4	12,4	12,4	12,4
● Ontwikkeling afdoeningprofiel (4.1)		7,0	7,0	7,0	7,0	7,0
● Geïntegreerd Proces Systeem OM (3.3)		10,0	9,0	7,0		
● Intensiveringen in de strafrechtketen						
– OM (3.3)		7,8	7,8	7,8	7,8	7,8
– ZM (4.1)		6,6	6,6	6,6	6,6	6,6
– Rechtsbijstand (4.2)		3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
– Sanctietoepassing (5.1)		41,0	41,0	41,0	41,0	41,0
– Overig strafrechtketen		7,2	7,2	7,2	7,2	7,2
<i>Jeugd/Preventie-enveloppe</i>		10,5	17,5	28,0	35,0	35,0
Waarvan verdeeld:						
● Preventie Huiselijk geweld (3.1)		1,0	2,0	2,0	3,0	3,0
● Autonome groei jeugdreclassering (3.4)		2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
● Autonome groei maatregelen Jeugd Terecht (3.4)		2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
● Gedragsgestoorde jongeren (3.4)		–	1,0	2,0	2,0	2,0
● Jeugdreclassering nazorg (3.4)		1,0	2,0	4,0	6,5	6,5
● Jeugdbescherming Deltaplan (3.4)		0,5	2,0	5,0	6,0	6,0
● Jeugdbescherming voogdij (3.4)		–	0,5	1,5	2,0	2,0
● Opvoedingsondersteuning (3.4)		1,0	2,5	5,0	7,0	7,0
● Maatschappelijke opvang/reclassering	(5,1)	1,5	2,0	3,0	3,0	3,0
● Internaatachtige voorzieningen (5.1/7.2)		1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
<i>Taakstellingen Hoofdlijnenakkoord specifiek</i>						
● Differentiatie justitiële en penitentiaire aanpak en reclassering (5.1)	– 20,0	– 40,0	– 70,0	– 70,0	– 70,0	– 70,0
● Aanpak illegaliteit (5.2)		– 10,0	– 15,0	– 20,0	– 20,0	– 20,0
● Asiel/inburgering/immigratie (6.1/ 6.2/ 6.3/ 6.4)		– 58,0	– 74,9	– 94,1	– 111,5	– 111,5
● Beëindiging remigratieregeling (6.4/ 7.2)		– 12,4	– 13,0	– 15,0	– 15,0	– 15,0
<i>Taakstellingen Hoofdlijnenakkoord algemeen</i>						
● Efficiency/volumetaakstelling		– 5,2	– 10,3	– 15,9	– 26,2	– 26,2
● Vermindering inhuur externen	– 4,3	– 43,0	– 43,1	– 43,1	– 43,1	– 43,1
● Subsidietaakstelling		– 5,8	– 20,3	– 27,4	– 27,4	– 27,4
Specifieke additionele maatregelen						
● Beëindiging centrale financiering JIB's (3.1)				– 2,0	– 4,0	– 4,0
● Autonome groei Schadefonds Geweldsmisdrijven (3.2)		2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
● Gerechtskosten (3.3)		15,0	15,0	15,0	15,0	15,0
● Intensivering opsporing OM (3.3)	7,0	12,1	18,5	24,6	35,6	44,2

Beleidsagenda

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
● Ouderbijdrage jeugdbescherming en -sancties (3.4)		- 4,0	- 8,0	- 8,0	- 8,0	- 8,0
● Groei civiel- en bestuursrecht (4.1)		21,0	31,0	31,0	31,0	31,0
● Intensivering Veiligheidsprogramma ZM (4.1)	3,9	4,0	- 5,5	- 11,6	- 5,6	- 1,0
● Belastingrechtspraak in twee instanties (4.1)		12,0	15,1	11,6	11,5	8,5
● Intensivering Veiligheidsprogramma rechtsbijstand (4.2)	4,2	8,0	12,0	15,5	22,9	28,8
● Groei ambtshalve toevoegingen in strafzaken en in verzekeringstelling (4.2)		7,3	7,3	7,3	7,3	7,3
● Groei inkomensafhankelijke toevoegingen rechtsbijstand (4.2)		11,8	11,8	11,8	11,8	11,8
● Besparing rechtsbijstand (4.2)			- 6,0	- 6,0	- 6,0	- 6,0
● Kosten medische zorg justitiabelen (5.1)	4,4	5,2	5,0	4,8	4,8	4,8
● CJIB detentieplaatsen (5.1)		- 8,0	- 15,0	- 15,0	- 15,0	- 15,0
● Versobering vreemdelingenbewaring (6.3)			- 9,0	- 9,0	- 9,0	- 9,0
● Naturalisatietoets (6.1)		2,7	2,7	2,7	2,7	2,7
● Taakstelling inburgering	(6,4)	- 9,0	- 7,1	- 1,5	- 11,5	- 8,5
● Shared service centre HRM (7.2)		4,0	12,0	16,0		
● Herstructurering bestuursdepartement (7.1)		- 0,5	- 3,0	- 3,2	- 3,2	- 3,2

- Achter elke maatregel is een verwijzing naar het beleidsartikel opgenomen voor een nadere toelichting.

- Negatieve reeks = lagere uitgaven/ hogere ontvangsten

* Veiligheidsenveloppe Justitiedeel, na aftrek van middelen die ter beschikking worden gesteld aan het ministerie van BZK en ten behoeve van de Commissie Van den Haak. De bedragen vanaf 2005 zijn indicatief van aard. Het nog niet verdeelde budget van de veiligheidsenveloppe zal conform het te ontwikkelen prognosemodel in de begroting 2005 verdeeld worden over de Justitieketen (aldaar zullen ook de additionele ambities zichtbaar worden gemaakt).

Toelichting op de belangrijkste beleidsmatige mutaties in 2004

Capaciteitsontwikkeling strafsectoren

Uit een analyse van het OM en de ZM blijkt dat de gerechten het aanbod van het OM structureel niet kunnen verwerken. Dit structurele capaciteitstekort is vastgesteld op minimaal 8 000 zaken. Om aan de doelstellingen van het Veiligheidsprogramma te kunnen voldoen wordt met ingang van 2004 structureel in de strafsectoren geïnvesteerd.

Ontwikkeling afdoeningsprofiel

Een analyse van de zaakswikkeling binnen de strafsector van de afgelopen vijf jaar heeft aangetoond dat er een duidelijke ontwikkeling is waar te nemen ten aanzien van het toenemend percentage zaken van de totale instroom bij het OM dat door de ZM wordt afgedaan (verschuiving van afdoening van het OM naar de ZM). De verwachting is dat deze trend ook het komende jaar nog zal doorzetten.

Geïntegreerd Proces Systeem (GPS)

In 2000 is gestart met de ontwikkeling van het GPS bij het OM, als vervanging van het bedrijfsprocessensysteem «Compas». Doordat het OM en de ZM in dezelfde werkstroom zullen werken binnen één systeem, met gebruikmaking van elektronische dossiers, verbeteren veel taken rondom de dagelijkse behandeling van strafzaken op het operationele niveau in de organisatie. GPS moet leiden tot verkorting van doorlooptijden en verbetering van de productiviteit. In 2004 worden de middelen met name aangewend voor de implementatie, technische architectuur en de ontwikkeling van de informatiesystemen.

OM – intensivering strafrechtketen

Het betreft hier middelen die zullen worden ingezet om de ambities met betrekking tot de intensivering van de opsporing (40 000 extra zaken in 2006 bij het OM ten opzichte van het jaar 2002) en de intensivering van het toezicht in de openbare ruimte (180 000 boeten en transacties extra uit staandhoudingen ten opzichte van het jaar 2002) zoals geformuleerd in het Veiligheidsprogramma «Naar een veiliger samenleving» (TK, 28 684, nr.1), te kunnen uitvoeren.

ZM – intensivering strafrechtketen

Het betreft hier middelen die onder meer zullen worden ingezet om de ambities met betrekking tot de intensivering van het toezicht en de doorwerking daarvan voor de ZM (16 000 extra zaken in 2006 bij het ZM ten opzichte van het jaar 2002) zoals geformuleerd in het Veiligheidsprogramma «Naar een veiliger samenleving» (TK, 28 684, nr.1), te kunnen uitvoeren.

Rechtsbijstand – intensivering strafrechtketen

Het beroep op en daarmee de kosten van rechtsbijstand in strafzaken zijn een resultante van de afhandelingswijze en volumeontwikkeling bij de partners in de strafrechtketen. Dit houdt in dat de volumeontwikkeling in de rechtsbijstand afhankelijk is van de intensiveringen bij deze ketenpartners.

De bij Strategisch- en Hoofdlijnenakkoord aangekondigde intensiveringen leiden tot een volumestijging in de rechtsbijstand. Middels de verhoging van het budget kunnen de financiële verplichtingen, voortvloeiend uit wet- en regelgeving, worden nagekomen.

Intensivering sanctietoepassing

Prognoses laten een verdere groei in de behoefte aan sanctiecapaciteit zien. Deze groei wordt mede veroorzaakt door voornemens uit het Veiligheidsprogramma. Voor 2004 e.v. zal € 41 miljoen beschikbaar zijn voor het verder uitbreiden van de sanctiecapaciteit. Deze capaciteit is met name bestemd voor veelplegers, kortgestraften en het terugdringen van het aantal tbs-passanten in het gevangeniswezen. Daarbij wordt zowel de intramurale als de extramurale capaciteit bezien.

Overig Strafrechtketen

Intensiveringen in de strafrechtketen leiden bij diverse ketenpartners tot gerelateerde kostenstijgingen. Om stagnering in de keten te voorkomen wordt ketengerelateerd geïnvesteerd op onder meer de terreinen van gerechtskosten, kinderbescherming, Halt-afdoeningen, reclassering, incasso, forensisch onderzoek, tolkendiensten en slachtofferhulp.

Preventie Huiselijk geweld

Ter uitvoering van voorgenomen beleid, dat is opgenomen in de nota «Privé Geweld – Publieke Zaak» (TK, 28 345, nr.1) zullen in de komende jaren extra middelen worden ingezet ten behoeve van ondersteuning en stimulering van gemeenten bij het oppakken van de regierol en de uitvoering van overige maatregelen uit «Privé Geweld – Publieke Zaak» (bijvoorbeeld aanpak huiselijk geweld in allochtone kring).

Uitgangspunt is dat de gelden waar mogelijk worden ingezet voor het vergroten van de capaciteit waarbij zoveel mogelijk ruimte wordt gelaten aan lokale partijen voor de wijze waarop het beleid wordt uitgevoerd. Dit onder de voorwaarde van heldere outcome-doelstellingen en een

adequate verantwoordingsstructuur. De mogelijkheden van een brede doeluitkering in de sociale pijler zullen bij de nadere uitwerking nadrukkelijk betrokken worden.

Autonome groei Jeugdreclassering

Als gevolg van de intensiveringen in de (jeugd-)strafketen is het beroep op jeugdreclassering het afgelopen jaar sterker gestegen dan was voorzien. Teneinde het noodzakelijke evenwicht tussen vraag en aanbod te herstellen, zullen in 2004 en volgende jaren extra gelden worden ingezet voor het structureel vergroten van het aantal jeugdreclasserders.

Groei maatregelen Jeugd Terecht

Door toenemende verzoeken om passende maatregelen voor jongeren vanuit de ZM, het OM en Raad voor de Kinderbescherming is het noodzakelijk om het aanbod te laten aansluiten bij deze stijgende behoeften op dit terrein en tevens om te voorzien in de intensiveringen ten gevolge van het programma «Jeugd Terecht». Beoogd wordt uitbreiding van de omvang van het aantal maatregelen en een kwaliteits-toets op o.a. verschillende soorten trainingen op het terrein van vaardigheden en het bijbrengen van bepaalde kennis. Daartoe zal ook een kwaliteitszorgsysteem bij de Raad voor de Kinderbescherming worden ingericht zodat alleen die producten worden ingekocht die het meeste rendement opleveren in de zin dat ze daadwerkelijk bijdragen aan de resocialisatie van de jongere.

Gedragsgestoorde jongeren

Het is van belang dat er een effectieve en kwalitatief goede forensische rapportage ligt, met betrekking tot de gedragsgestoorde jongere over wie de rapportage is gevraagd. In dat kader komen er vijf centra in het land die gespecialiseerd zijn in de borging van specialistisch forensisch onderzoek naar jeugdigen. Deze worden organisatorisch ondergebracht bij de Forensisch Psychiatrische Dienst (FPD) van het ministerie van Justitie.

Jeugdreclassering nazorg

In het kader van de aanpak van het programma Jeugd Terecht is aangegeven dat de nazorg voor jongeren die met het strafrecht in aanraking zijn gekomen, van belang is om de resocialisatie in goede banen te leiden en om opnieuw afglijden te voorkomen. Dit betekent een toename van het beroep door deze jongeren op de jeugdreclassering. Daarnaast is uit het WODC-onderzoek van december 2002 gebleken dat de jeugdreclassering met de huidige werklast onvoldoende tijd beschikbaar heeft om intensief in te zetten op de zwaardere jeugddelinquenten, terwijl 20 tot 25% van de behandelde jongeren in deze categorie vallen. De intensivering zal worden ingezet om deze twee doelgroepen beter te bedienen. Zowel zal worden ingezet op het vergroten van de mogelijkheden tot nazorg als op het ontwikkelen van de meer intensieve benadering voor die jongeren voor wie dat noodzakelijk is.

Jeugdbescherming Deltaplan

In 2002 is het Deltaplan voor de gezinsvoogdij gestart, naar aanleiding van de verschillende rapporten en onderzoeken die hebben aangetoond dat het in het belang van het kind is om zowel kwantitatief als kwalitatief in deze werksoort extra te investeren. Op basis van de uitkomsten van de vier pilots, naar verwachting medio 2004, zal besluitvorming plaatsvinden over de wijze waarop de kwaliteit van de uitvoering duurzaam kan worden verbeterd.

Jeugdbescherming Voogdij

Medio 2003 heeft de inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming een rapportage uitgebracht over de wijze waarop de uitvoering van de voogdij in Nederland gestalte krijgt. Duidelijk is dat op basis van de uitkomsten van dit onderzoek het noodzakelijk is dat maatregelen worden getroffen ter verhoging van de kwaliteit van het product «voogdij». Daartoe zal een plan van aanpak worden opgesteld en in uitvoering genomen.

Opvoedingsondersteuning

Doel van de opvoedingsondersteuning is te voorkomen dat jonge kinderen afglijden naar het criminele milieu.

Dit wordt bewerkstelligd door op een voor hen en hun ouders aansprekende manier een aanbod tot ondersteuning te doen in de vorm van een intensieve «drang-maatregel» of door middel van intensievere begeleiding in een niet vrijwillige setting (Ondertoezichtstelling).

De doelgroepen zijn:

- Gezinnen die in aanraking komen met de politie vanwege een strafbaar feit van hun kind en;
- Gezinnen die (nog) niet om deze reden met de politie in aanraking zijn gekomen, maar veelal wel in beeld zijn bij de politie (meldingen (huiselijk) geweld, overlastgevende jeugd, etc.) of bijvoorbeeld via buurtnetwerken en zorgsystemen rond onderwijs.

Daartoe zal in 2004 een programma in uitvoering worden genomen gericht op training en deskundigheidsbevordering van gezinsvoogden. Vanaf 2005 wordt voorzien in een effectonderzoek, materiaalontwikkeling en een geleidelijke capaciteitsuitbreiding bij de Bureau's Jeugdzorg.

Maatschappelijke omvang

Een belangrijke deel van de instroom in de maatschappelijke opvang bestaat uit ex-gedetineerden. Door extra reclasseringsinzet kan de toeleiding naar adequate huisvesting worden verbeterd. Daarmee wordt niet alleen de druk op de capaciteit van de maatschappelijke opvang verminderd, maar wordt ook de kans op recidive van stelselmatig daders verminderd. Dak- en thuisloosheid is namelijk een belangrijke criminogene factor.

Internaatachtige voorzieningen

Mede in het kader van de uitvoering van het actieprogramma «Jeugd Terecht», als onderdeel van het Veiligheidsprogramma, zal de capaciteit van de internaatachtige voorzieningen (waaronder «Glen Mills») verder worden uitgebreid.

Differentiatie justitiële en penitentiaire aanpak en reclassering

In lijn met het Hoofdlijnenakkoord zal de reclassering zich in de komende jaren gaan concentreren op de kansrijke groepen. Onder kansrijke groepen wordt in dit verband verstaan: die justitiabelen waarbij de kans het grootst is, dat de geboden programma's en begeleiding een significant effect hebben op succesvolle maatschappelijke integratie en vermindering van de kans op recidive. Door deze concentratie op een kansrijke groep is het mogelijk het budget neerwaarts bij te stellen.

De in het Hoofdlijnenakkoord opgenomen taakstelling bij de justitiële inrichtingen wordt gerealiseerd door middel van het versoberen van de programma's en de huisvesting. De Kamer zal voor de behandeling van de begroting van het ministerie van Justitie over de nadere invulling van deze taakstelling worden geïnformeerd.

Aanpak illegaliteit

De bestrijding van illegaal verblijf zal allereerst plaatsvinden langs de weg van het vreemdelingentoezicht en het uitzettingsbeleid. Daarnaast zullen diegenen worden aangepakt die illegaal verblijf van vreemdelingen in ons land faciliteren en zich langs die weg verrijken. Te denken valt aan huisjesmelkers, koppelbazen en werkgevers van illegalen, maar ook aan personen of organisaties die zich bezighouden met mensenhandel en mensensmokkel. Zowel bestuurlijke als strafrechtelijke maatregelen komen daarbij in beeld.

Asiel/inburgering/immigratie

In het Hoofdlijnenakkoord is voor asiel, migratie en integratie een taakstelling opgenomen. Deze taakstelling is voor 2004 ingevuld met de volgende maatregelen:

Toelating

Het voornemen is de aanvragen tot een Machtiging voor een Voorlopig Verblijf (mvv) sneller af te doen. Hierbij ligt het niet voor de hand om de controles voor de mvv-aanvraag te verminderen. Verkorting van de totale proceduretijd wordt mogelijk gevonden in het afschaffen van de reguliere bezwaarprocedure. Dit zal in onderling overleg met het ministerie van Buitenlandse Zaken worden gezien. Daarnaast kan een vereenvoudiging van de vvr-procedure (vergunning voor verblijf regulier) voor EU-onderdanen een bijdrage leveren aan kortere doorlooptijden en een ombuiging van het hiertoe bestemde budget. Ook de mogelijkheden van verhogingen van leges zullen worden ingezet.

Opvang

Allereerst wordt zolang de krimp bij het COA voortduurt gebruik gemaakt van de reguliere overcapaciteit om de TNV functie (tijdelijke noodvoorziening) in te vullen. Hierdoor kan de specifieke TNV capaciteit opgeheven worden. Ten tweede worden extra effecten verwacht van de nieuw te vormen terugkeerorganisatie. Op basis hiervan is de bezetting van het COA neerwaarts bijgesteld. Ten derde wordt de beveiliging van de COA locaties anders ingericht waardoor de kosten dalen. Ten vierde wordt de uitplaatsing van statushouders uit de opvang versneld zodat de achterstand wordt ingelopen. In samenspraak met betrokken partijen zal bij vertraging in de uitplaatsing worden bekeken hoe een en ander zal worden bekostigd.

Inburgering

Als gevolg van de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 wordt een lagere instroom van nieuwkomers verwacht. De taakstelling voor inburgering zal daarom ten laste komen van het budget voor nieuwkomers. Het budget voor nieuwkomers wordt in 2004 verlaagd met € 28 miljoen en wordt als uitgangspunt genomen voor de verdeling over de gemeenten.

Beëindiging remigratieregeling

De Remigratiewet wordt in 2004 ingetrokken. Er zullen geen nieuwe uitkeringen meer worden verstrekt. De bestaande gevallen moeten blijvend worden uitgekeerd. Bij intrekking van de wet zal er daarnaast mogelijk een overgangsrecht moeten komen ten aanzien van de reeds toegekende uitkeringen

Efficiency/volumetaakstelling collectieve sector & subsidie-taakstelling

Het ministerie van Justitie draagt naar aanleiding van het Hoofdlijnenakkoord bij aan het Kabinetsstreven om te ontbureaucratiseren, door het aantal ambtenaren terug te brengen, waarbij het primaire proces zoveel mogelijk wordt ontzien.

Tevens geeft het Hoofdlijnenakkoord aanleiding om de subsidierelaties die Justitie heeft te bezien. In dit kader zijn de subsidies die in mindere mate bijdragen aan de kerntaken van Justitie gekort. Daarnaast heeft er een beoordeling plaatsgevonden op de mogelijkheden van cofinanciering, en de aanwezigheid van doelmatigheidsprikkels.

Vermindering inhuur externen

Het Kabinet heeft een aanzienlijke groei van de inhuur van derden geconstateerd de afgelopen jaren. Reeds in het Strategisch Akkoord is aangevangen met besparingen op deze uitgavenpost. Het Hoofdlijnenakkoord geeft eveneens aanleiding om de uitgaven gemoeid met de inhuur van derden te verlagen. De maatregel zal vanaf 2004 € 43 miljoen op jaarbasis opleveren.

Beëindiging centrale financiering JIB's

De centrale financiering van arrangementen «Justitie in de buurt» zal geleidelijk aan worden beëindigd, rekening houdend met bestaande afspraken. Dat betekent dat op lokale partners een sterker beroep gedaan zal worden om af te wegen of zij oprichting c.q. voortzetting van Jib-initiatieven mede mogelijk willen maken.

Autonome groei Schadefonds Geweldsmisdrijven

Het Schadefonds Geweldsmisdrijven (SGM) wordt geconfronteerd met een gestaag groeiend aantal zaken, naar schatting een jaarlijkse toename met 1 000 zaken. Om deze naar behoren te kunnen afwikkelen is het structureel budget met ingang van 2004 verhoogd met een bedrag van € 2,5 miljoen. Hiervoor wordt € 0,5 miljoen ingezet voor het Bureau SGM en € 2 miljoen voor de schadeloosstellingen. Met de intensivering wordt tegemoet gekomen aan de wens van de Tweede Kamer om het bereik van het SGM te vergroten.

Gerechtskosten

Gerechtskosten zijn kosten die in het kader van de strafvordering worden gemaakt ten behoeve van de opsporing en vervolging van verdachten in de gerechtelijke fase. Het meerjarig budgetair kader van de gerechtskosten is vanaf 2004 verhoogd met structureel € 15,0 miljoen per jaar. Deze verhoging is bedoeld ter compensatie van de in de afgelopen jaren sterk gestegen kosten. De druk op het budget manifesteert zich met name bij de afluister- en aftapkosten en de daarmee samenhangende kosten van tolken en vertalers.

Ouderbijdrage jeugdbescherming en -sancties

De intentie is om ouders een vergoeding te vragen voor de maatregel die hun kind krijgt opgelegd. Met de bijdrage wordt beoogd een verband te leggen tussen de overtreding van het kind en de verantwoordelijkheid van de ouders. De geraamde opbrengst is € 4 miljoen in 2004.

Groei Civiel en Bestuursrecht

In de sectoren civiel en bestuur bij de gerechten wordt een verdere (autonome) toename van de instroom verwacht. De groei is bepaald op basis van een analyse van de afgelopen vijf jaar. Mede gezien de

verwachte economische ontwikkeling de komende jaren, die – naar de ervaring leert – van aanzienlijke invloed zal zijn op de toestroom bij de rechterlijke macht en de verwachte demografische ontwikkelingen, wordt voorzien dat deze groei zich de komende jaren zal doorzetten.

Intensivering Veiligheidsprogramma ZM

Het betreft de toedeling van de binnen Justitie, nog onverdeelde post uit het Stratigisch Akkoord voor de opvang van de keteneffecten als gevolg van de uitvoering van het «Veiligheidsprogramma». De opgenomen reeks is een saldo van aanvullende middelen en te realiseren besparingen. Bij deze toedeling is uitgegaan van de oorspronkelijke budgettaire kaders, de aanvullende middelen uit het Hoofdlijnenakkoord staan hier derhalve los van.

Intensivering Veiligheidsprogramma Rechtsbijstand

Door intensivering van de opsporing en toezicht in de openbare ruimten, zoals vastgelegd in het Veiligheidsprogramma «Naar een veiliger samenleving» zal het beroep op de rechtsbijstand toenemen. Met de beschikbaar gestelde middelen worden de Raden voor Rechtsbijstand in staat gesteld de toenemende instroom op te vangen.

Belastingrechtspraak in twee instanties

Per 1 januari 2005 wordt het mogelijk gemaakt in hoger beroep te gaan in belastingzaken. Hiermee wordt de rechtsbescherming van burgers verhoogd en het huidige Nederlandse stelsel van belastingrechtspraak in overeenstemming gebracht met het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. De hiervoor benodigde middelen zijn aan de begroting van Justitie toegevoegd.

Groei ambtshalve toevoegingen in strafzaken en inverzekeringstelling

Het beroep op en daarmee de kosten van rechtsbijstand in strafzaken zijn een resultante van de afhandelingswijze en -volumeontwikkeling bij de partners in de strafrechtketen. Dit houdt in dat de volumeontwikkeling in de rechtsbijstand afhankelijk is van de intensiveringen bij deze ketenpartners. De in voorgaande jaren reeds ingezette intensiveringen hebben geleid tot een volumestijging in de rechtsbijstand. Door verhoging van het budget kunnen de financiële verplichtingen, voortvloeiend uit wet- en regelgeving, worden nagekomen.

Groei inkomensafhankelijke toevoegingen rechtsbijstand

Met name binnen de sectoren arbeid en sociale zekerheid, kortom die terreinen die sterk afhankelijk zijn van de conjuncturele omstandigheden, neemt het aantal geschillen in de maatschappij, en derhalve het aantal toevoegingen, gestaag toe. Dit is een gevolg van de verslechterde economische omstandigheden. Door de verhoging van het budget kunnen de financiële verplichtingen, voortvloeiend uit wet- en regelgeving, worden nagekomen.

Besparing rechtsbijstand

Sinds december 2002 liggen er voorstellen bij de Tweede Kamer tot aanpassingen in het stelsel van de gefinancierde rechtsbijstand. Afhankelijk van de uitkomsten van het overleg met de Tweede Kamer over deze voorstellen, zal hieraan concrete invulling kunnen worden gegeven.

Hierna zal tevens worden gezien welke aanpassing(en) nodig zijn om aan de taakstelling van € 6 miljoen op de rechtsbijstand vanaf 2005 invulling te kunnen geven.

Kosten medische zorg justitiabelen

De ontwikkeling van de ziektekosten voor justitiabelen volgt het algemene beeld van stijgende ziektekosten. Voor 2004 en verdere jaren wordt rekening gehouden met een kostenstijging van circa 15% ten opzichte van de kosten 2002. Het budget wordt in lijn hiermee in 2004 verhoogd met € 5,2 miljoen.

CJIB-detentieplaatsen

Bij de CJIB-detentieplaatsen gaat het om bij de tenuitvoerlegging van vervangende hechtenis voor niet betaalde boetes c.q. gijzelingen in Mulder-zaken vanaf 2004 plaatsen met een versoerd regime binnen de bestaande capaciteit te realiseren. In de huidige situatie is het zo dat wanbetalende overtreeders opgesloten worden binnen de reguliere capaciteit. Met de invoering van de CJIB-detentieplaatsen zal deze categorie gedetineerden voor hun relatief korte straf in versoerde opvang worden ingesloten. Dit vermindert de druk op de overige relatief kostbare capaciteit en levert een besparing op.

Versoering vreemdelingenbewaring

De maatregel heeft betrekking op een versoering van de opvang van illegalen, te realiseren vanaf 2005. De maatregel zal bij de justitiële inrichtingen worden gerealiseerd door middel van het versoeren van de programma's en de huisvesting.

Naturalisatietoets

Dit betreft de invoering van de naturalisatietoets per 1 april 2003. Hierbij wordt met name de kennis van de Nederlandse taal en maatschappij getoetst. De kosten van de uitvoering van de toets worden gedeeltelijk verhaald op de aanvrager. Er wordt geraamd dat er 24 000 toetsen per jaar zullen worden afgenomen tegen een gemiddelde prijs van ongeveer € 230,- per toets.

Shared service centre HRM

Rijksbreed is in het kader van de kwaliteits- en efficiencyverbetering van de rijksdienst de vorming van één agentschap (Shared service center HRM) voor personeelsregistratie en salarisadministratie in voorbereiding. Voorzien wordt dat dit programma consequenties zal hebben voor het personeel in de P&O kolom. Efficiency- en kwaliteitsverbeteringen worden gerealiseerd door het stroomlijnen van de werkprocessen, het digitaliseren van de personeelsdossiers, het gereedmaken van de ICT voorzieningen voor de invoering van het concept van Medewerker Zelfservice en het introduceren van dit concept binnen de Justitieorganisatie.

Herstructurering bestuursdepartement

De taken op het gebied van bedrijfsvoering en de daarbij behorende ondersteuning binnen het bestuursdepartement worden op een efficiëntere manier georganiseerd door een herschikking van werkzaamheden. Daarnaast wordt in een bredere verband onderzocht of en waar er overlap zit in taken van het bestuursdepartement en de hoofdkantoren van de justitiesectoren en op welke wijze deze overlap kan worden weggenomen.