

Vergaderjaar 2012–2013

33 400 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI) voor het jaar 2013

Nr. 106

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 mei 2013

I Inleiding

Veiligheid en de rechtsstaat zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Het borgen hiervan in onze samenleving is een van de kerntaken van de overheid.

In de afgelopen jaren hebben de opeenvolgende kabinetten extra geïnvesteerd in het veiliger maken van Nederland. Thans werken wij hieraan middels de inbedding van een veiliger Nederland in een sterke rechtsstaat. Hiertoe focussen wij op een zevental thema's: (1) Versterking van de prestaties in de strafrechtketen (2) Nederland Veiliger; (3) Bestendiging en versterking van de rechtsstaat; (4) de Nationale Politie; (5) het slachtofferbeleid; (6) Immigratie en Asiel en (7) Kansspelen.

Zo zetten we sinds 2010 sterk in op de bestrijding van de high impact crimes als overvallen, inbraken, straatroof, geweldsdelicten en ondermijnende criminaliteit als mensenhandel, drugscriminaliteit, criminele jeugdgroepen en financieel-economische criminaliteit. Op deze terreinen hebben we meetbare en concrete resultaten geboekt. Maar we zijn er nog niet. Niet voor niets hebben wij ervoor gekozen onverkort vast te houden aan de prioriteiten die sinds een aantal jaren onze agenda bepalen.

Rechtszekerheid en rechtsgelijkheid zijn voor burgers net zo belangrijk als veiligheid. De rechtsstaat is een groot goed. Daar moeten we zuinig op zijn. Daarom blijven we ervoor zorgen dat de kernwaarden van ons rechtsbestel, zoals de onafhankelijkheid van de rechter, goed verankerd blijven. Daarnaast is kwaliteit, waarvan snelheid overigens een onderdeel is, van groot belang. Recht dat te lang op zich laat wachten voelt als onrecht. Dat geldt voor het civiele recht, voor het bestuursrecht maar ook voor de strafrechtketen. Die moet sneller en doeltreffender gaan functioneren. De samenleving verlangt deze vernieuwingen van ons. Zuinig zijn

op de rechtsstaat betekent ook dat de kwaliteit van de rechtspraak, ondanks stijgende volumes, niet onder druk moet komen te staan. Daartoe zullen we moeten bezien hoe we bij een toenemend aantal zaken de kosten van de rechtspraak en de gesubsidieerde rechtsbijstand kunnen beheersen, zodat het rechtsbestel goed kan blijven functioneren.

De organisaties die vallen onder de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie hebben zich intern verder ontwikkeld en verbeterd. Alles is erop gericht om betere prestaties te leveren die Nederland veiliger maken en de rechtsstaat versterken. De komst van de Nationale Politie en de herindeling van de Gerechtelijke Kaart zijn hierbij van blijvende betekenis voor verdere verbeteringen van de prestaties in het veiligheidsdomein en versterking van de rechtsstaat. De ontwikkelingen in het budget van Veiligheid en Justitie heeft gelijke tred gehouden met deze ambities. De uitgaven zijn gestegen van € 10 miljard in 2004 naar circa € 12 miljard in 2012.¹

Het regeerakkoord van dit kabinet is erop gericht de schatkist weer op orde te brengen, zodat Nederland sterker uit de economische crisis komt. Dit vergt over de volle breedte van het regeringsbeleid stevige maatregelen. Het Ministerie van Veiligheid en Justitie draagt hieraan bij, zij het dat de relatieve omvang van onze opgave nadrukkelijk ook weerspiegelt het belang dat dit kabinet hecht aan een veilig Nederland en een sterke rechtsstaat.

Er is veel geïnvesteerd en de resultaten worden inmiddels al goed zichtbaar. Het is om deze reden dat wij uw Kamer kunnen voorleggen hoe wij een verantwoorde invulling hebben gevonden voor de budgettaire opgaven voor de periode 2014 tot en met 2018. De plannen omvatten ingrijpende maatregelen maar wij zijn ervan overtuigd dat we daarbij kunnen vasthouden aan onze ambities voor een veiligere en rechtvaardigere samenleving. Bij de behandeling van de begroting van Veiligheid en Justitie d.d. 28 en 29 november 2012 riep uw Kamer ons op om bij de afweging van de maatregelen die getroffen moeten worden oog te hebben voor de gevolgen voor de werkgelegenheid en voor de effecten op de krimpgebieden. Wij hebben uw Kamer toegezegd u hierover integraal te informeren. Met deze brief doen wij u deze toezegging gestand. Over de precieze invulling van de onderscheidenlijke maatregelen zult u vanzelfsprekend separaat worden geïnformeerd.

II Omvang van de opgave

De financieel-economische situatie waarin Nederland verkeert, dwingt de gehele (rijks)overheid tot ingrijpende maatregelen. Dat geldt ook voor het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Naast de budgettaire opgave voortkomend uit het Regeerakkoord en de eerdere taakstellingen, waaronder het zogenaamde lenteakkoord, moeten ook oplossingen gevonden worden voor een geprognosticeerde, substantiële groei in het werkaanbod bij vooral de Rechtspraak.

De budgettaire opgave voor Veiligheid en Justitie loopt op van bijna € 400 mln. in 2013 tot ruim € 1 miljard in 2018. Een dergelijke opgave kan alleen worden gerealiseerd door het maken van specifieke keuzes. Alle onderdelen van mijn ministerie worden, in meer of mindere mate, geraakt door

¹ Zowel bij aanvang van het Kabinet Rutte I als bij de aanvang van het Kabinet Rutte II zijn verantwoordelijkheden ten aanzien van verschillende beleidsterreinen herverkaveld tussen departementen. In deze cijfers is zoveel mogelijk gecorrigeerd voor deze herverkavelingen.

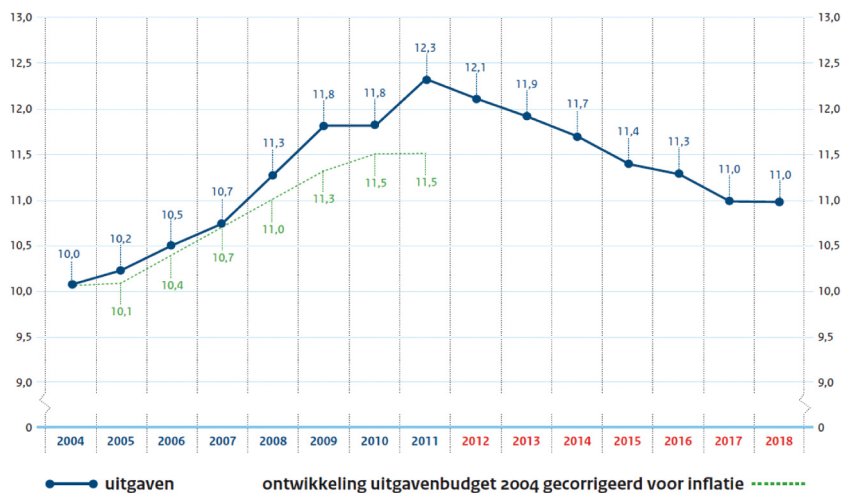
deze opgave en krijgen onder meer een efficiëncytaakstelling van 8,9%.² Bij het bepalen van de maatregelen is het regeerakkoord voor ons leidend. Bij de uitwerking van de noodzakelijke maatregelen staat allereerst het belang van de maatschappij, burgers en bedrijven voorop. Burgers moeten zich veilig kunnen voelen op straten en in wijken. Politie en Justitie moeten daadkrachtig en gezaghebbend kunnen optreden tegen overlast, intimidatie, agressie, overvallen, inbraken en geweld. De kwaliteit van de rechtspraak moet, ondanks stijgende volumes, bovendien niet onder druk komen te staan.

Het is ook om die reden dat we de professionals die hiervoor moeten zorgen zoveel als mogelijk willen ontzien bij de maatregelen die we moeten treffen. Wij zijn dan ook begonnen met onze eigen hoofdkantoren. De efficiëncytaakstelling op de apparaatsbudgetten van het bestuursdepartement wordt daar versneld ingevoerd, wat een extra efficiëncybesparing oplevert in de periode 2014 – 2017. Op de beleidsbudgetten van het bestuursdepartement wordt circa één derde gekort zodat alleen voor de meest dringende echte prioriteiten nog budget beschikbaar blijft. Daarbij dient in ogenschouw genomen te worden dat dit tevens effect zal hebben op subsidies die door Veiligheid en Justitie worden verstrekt. Effecten op werkgelegenheid hebben onze bijzondere aandacht. We hebben waar aan de orde qua werkgelegenheid en ook regionale spreiding uitdrukkelijk voor meer argumenten oog gehad dan alleen de bedrijfseconomische. Bij het geheel van herschikkingen, investeringen en bezuinigingen is tenslotte ook van groot belang geweest, de balans in de ketens.

Uiteindelijk moeten de uitgaven van Veiligheid en Justitie worden teruggebracht naar circa € 11 miljard in 2018 (vergelijkbaar met het uitgavenniveau 2008).

Ontwikkeling uitgaven VenJ 2004-2018

(bedragen x miljard euro)



III Overzicht van de maatregelen

Onderstaand zullen wij nader ingaan op de hoofdlijnen van de invulling van de budgettaire opgave waarvoor wij de komende jaren staan.

² Het betreft een taakstelling uit hoofde van het Regeerakkoord van 8,9% op de apparaatsuitgaven van VenJ en 13,3% op de apparaatsuitgaven van immigratie en asiel. De Nationale Politie krijgt geen efficiëncytaakstelling.

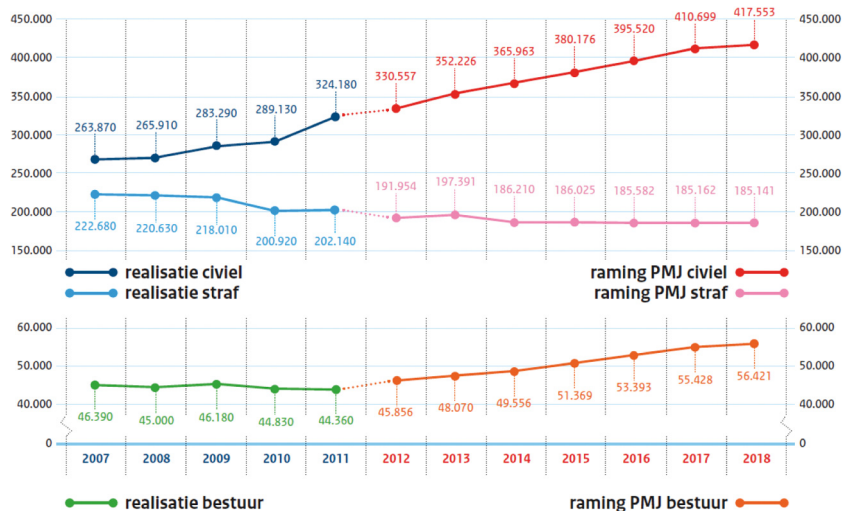
Het rechtsbestel

Nederland beschikt over een uitstekend functionerende rechtsstaat. De rechtspraak, die in internationale vergelijkingen stevast goed uit de bus komt, vormt daarvan een van de belangrijkste pijlers. Het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand waarborgt ook voor minderdraagkrachtigen de toegang tot het recht. In het regeerakkoord zijn op deze terreinen weliswaar geen grote specifieke opdrachten opgenomen, maar er liggen belangrijke uitdagingen.

De rechtspraak

De geraamde stijgende instroom van zaken zorgt voor een grote overschrijding van beschikbare budgetten en zet de kwaliteit van de rechtspraak onder druk. Het tekort door stijgende volumes en als gevolg van de algemene efficiëncytaakstelling van 8,9% loopt op van € 60 mln. in 2013 tot ruim € 220 mln. in 2018. Zonder maatregelen lopen in de rechtspraak de werkvoorraden sterk op en worden de doorlooptijden veel langer. Dat is schadelijk voor de rechtsstaat en is maatschappelijk niet aanvaardbaar: de economie en burgers verlangen tijdige rechterlijke beslissingen van geschillen op een kwalitatief hoog niveau.

Ontwikkeling rechtbankzaken 2007-2018



Langs verschillende lijnen worden maatregelen getroffen.

Recent zijn met de Raad voor de rechtspraak afspraken gemaakt over de prijzen voor de periode 2014–2016. De afspraken doen recht aan de noodzaak de kwaliteit van de rechtspraak te garanderen. In 2014 en 2015 blijft de financiering voor de Rechtspraak op het huidige niveau. Vanaf 2016 gaat de prijs omlaag, doordat de bedrijfsvoering efficiënter wordt ingericht en meer wordt gedigitaliseerd.

Naast deze maatregelen kan niet worden ontkomen aan een geringe verhoging van de griffierechten. Hiertoe zal geen nieuw tariefmodel worden ontworpen, maar wordt uitgegaan van de bestaande tarieven. De verhoging zal gedifferentieerd zijn, zodat voor de meeste categorieën zaken de verhoging uitermate bescheiden zal zijn. De grootste verhoging zal terechtkomen bij zaken met een groot financieel belang van rechtspersonen, zaken in hoger beroep, en tenslotte bij bestuursrechtelijke zaken, waar de tarieven nominaal erg laag zijn. Een wetsvoorstel daartoe gaat voor de zomer in consultatie.

De gesubsidieerde rechtsbijstand

Substantiële herziening van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand is noodzakelijk. Nederland kent een van de ruimhartigste en duurste stelsels van Europa. In 2002 bedroegen de kosten € 331 mln., in 2012 zijn deze opgelopen naar € 495 mln. Deze kosten dienen structureel verlaagd en beheersbaar te worden. Herziening van het stelsel is noodzakelijk om de toegang tot het recht voor on- en minvermogende burgers ook in de toekomst overeind te houden. Om die reden heeft de Staatssecretaris uw Kamer op 10 juli 2012 laten weten dat hij het stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand wil vernieuwen. Dit stelsel moet zowel recht doen aan verdragsrechtelijke verplichtingen om de toegang tot de rechter te waarborgen als aan het algemeen belang de uitgaven beheersbaar te houden. De wijze waarop invulling zal worden gegeven aan de stelselvernieuwing wordt thans uitgewerkt. Een uitwerking van de plannen zal ik uw Kamer voor het zomerreces doen toekomen.

Versterking Prestaties Strafrechtketen

In het Regeerakkoord is opgenomen dat de prestaties van de strafrechtketen aanzienlijk moeten worden verbeterd. In dit kader moeten strafzaken met innovatieve werkwijzen, vakmanschap en heterdaadkracht sneller, slimmer, beter en transparanter worden afgehandeld. Het doel is om méér strafzaken af te handelen, verdachten sneller recht te doen en daders effectiever te straffen, veroordeelden het moeilijker te maken zich aan hun opgelegde straf te onttrekken. In het jaar 2016 zullen hiertoe onder meer de volgende resultaten zijn bereikt:

- het aangifteproces is een hoogwaardig dienstverleningsproces waarbij de burger eenvoudig aangifte kan doen en snel en effectief wordt geholpen;
- de ongewenste uitstroom van zaken is geminimaliseerd;
- de doorlooptijden zijn aanzienlijk verkort: twee derde van de standaardzaken wordt in vier weken afgedaan
- de in-, door- en uitstroom van zaken in de keten zijn inzichtelijk en transparant.
- digitale informatie-uitwisseling, ook met de advocatuur en de burger is de norm in de keten.

Over de concretisering van de doelstellingen van VPS zal ik u nog voor de zomer nader berichten. De versterking van de prestaties van de strafrechtketen houdt ook in dat gewerkt wordt aan een doelmatiger strafrechtketen.

Doelmatiger strafrechtketen

Door een betere aansluiting van de te onderscheiden schakels (politie, OM en ZM) zullen in de strafrechtketen efficiëntiewinsten moeten worden gerealiseerd, onder meer door ICT-systemen beter op elkaar aan te laten sluiten. Er wordt gewerkt aan een digitaal procesdossier. Dat is een grote ingreep met meerjarig belangrijke efficiency resultaten. De plannen hiervoor worden thans ontwikkeld. Aansluitend zal een impactanalyse volgen, die duidelijk moet maken welke investeringen en besparingen uit de digitalisering voortvloeien. Ter invulling van de Regeerakkoord ombuiging wordt door alle ketenorganisaties daarop een voorschot genomen, op basis van lopende digitaliseringsinitiatieven en snel en eenvoudig door te voeren verbeteringen in het digitale verkeer in de keten.

In voorbereiding en in samenhang met de digitalisering zullen de ketenorganisaties een efficiëntieslag maken in de logistiek van de keten. Daartoe maken zij onder meer gebruik van het *lean six sigma*-programma,

onder de naam «De Strafrechtketen versnelt en verbetert». Dit programma biedt tot 2015 opleidingen en uitvoeringsbegeleiding voor regionale projecten, onder regionale stuurgroepen, die leiden tot doorlooptijdversnelling. In dit programma zal nu ook de efficiëntieverbetering in de ketenlogistiek als aanvullende doelstelling worden opgenomen. Ook de overgang naar een centrale verwerking door het CJIB van gegevens van flitsapparatuur zal niet alleen tot efficiency leiden, maar ook tot minder uitval leiden.

In de eerstvolgende voortgangsrapportage over de Versterking van de Prestaties in de Strafrechtketen (VPS), die u voor het zomerreces zult ontvangen, zal ik u, conform mijn toezegging in het AO locatiebeleid, een nadere uitwerking verstrekken van de efficiencywinst van € 30 mln. in 2014, oplopend tot € 60 mln. die vanaf 2015 moet worden gerealiseerd door het doelmatiger functioneren van de strafrechtketen.

DJI

De taakstelling van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), loopt op van € 78 mln. in 2013 tot € 340 mln. in 2018 (op een DJI-budget van thans ca. € 2 mld.). Ten aanzien van deze noodzakelijke ombuigingen bij de DJI heeft de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie uw Kamer d.d 22 maart 2013 het Masterplan DJI gezonden.

De prognoses voor het gevangeniswezen laten voor de komende jaren een licht stijgende vraag naar sanctiecapaciteit zien. Om binnen dit kader besparingen bij het gevangeniswezen te realiseren heeft het kabinet gekozen voor maatregelen die een mix zijn van versoering, het vrijspelen van capaciteit en het aanscherpen van de externe vrijheden. De taakstelling voor de sector JJI wordt ingevuld door een combinatie van capaciteits- en efficiencymaatregelen. Het budget voor forensische zorg moet de komende jaren worden teruggebracht van € 725 mln. tot € 602 mln. in 2017. Naast deze bezuinigingsopgave heeft de forensische-zorgsector te kampen met een teruglopende behoefte aan tbs-capaciteit. Met de sector ben ik overeengekomen dat het de voorkeur verdient om gericht te snijden in de capaciteit, in plaats van overal een beetje te korten.

De bezettingscijfers van de capaciteit voor vreemdelingenbewaring, inclusief grensdetentie, laten zien dat de vraag naar capaciteit de afgelopen jaren is afgenomen. Om de capaciteit in lijn te brengen met de bezetting enerzijds en de meerjaren prognoses voor vreemdelingenbewaring en grensdetentie anderzijds, wordt de capaciteit teruggebracht tot 933 plaatsen.

Deze omvangrijke taakstelling voor de DJI is met name het gevolg van de besluitvorming in het kader van het Lenteakkoord en het Regeerakkoord. Het is duidelijk dat bij een bezuinigingstaakstelling van deze omvang ingrijpende maatregelen dienen te worden getroffen. Aangezien het overgrote deel van het DJI-budget bestaat uit personeels- en huisvestingskosten, is het onvermijdelijk dat ook op deze kosten ingrijpend moet worden bespaard. Middels dit masterplan wordt invulling gegeven aan de ombuigingen bij het gevangeniswezen.

Proceskostenveroordeling strafzaken en eigen bijdrage gedetineerden

In het regeerakkoord is opgenomen dat de kosten van het strafproces waar mogelijk zullen worden verhaald op de daders. Deze maatregel moet tezamen met een eigen bijdrageregeling voor gedetineerden met ingang van 2015 jaarlijks € 60 mln. opleveren. In het Algemeen Overleg met de vaste Kamercommissie voor Veiligheid en Justitie van 7 februari jl. is gebleken dat het voorstel op breed draagvlak van uw Kamer kan rekenen. Wel waren er vragen met betrekking tot de verhaalbaarheid van de kosten

op bepaalde groepen veroordeelden en werd aandacht gevraagd voor de kosten die door de overheid gemaakt moeten worden om de kostenveroordelingen te incasseren. Deze en andere vragen worden momenteel meegenomen in het kader van een impact assessment om consequenties van verschillende beleidsopties in beeld te brengen. Uit een eerste verkenning bleek al dat dit nauw luistert. Zoals toegezegd zal ik uw Kamer voor de zomer informeren over de resultaten van het impact assessment met een daarop gebaseerd voorstel voor invoering van de proceskostenveroordeling.

In het regeerakkoord is ook een eigen bijdrageregeling voor gedetineerden aangekondigd. In dit stadium worden verschillende beleidsopties voor de opzet van zo'n regeling aan de hand van een impact assessment in kaart gebracht. Over de resultaten hiervan zal ik uw Kamer, zoals toegezegd, voor het zomerreces informeren met daarbij een voorstel voor invoering van de eigen bijdrageregeling.

Politie

In het Regeerakkoord van het Kabinet Rutte II is de Nationale Politie uitgezonderd van de efficiëncytaakstelling van structureel 8,9%, wel zal de politieorganisatie een bijdrage leveren aan de efficiëncytaakstelling voor de strafrechtketen.

In het regeerakkoord van het kabinet Rutte II is het voornemen opgenomen dat de nationale politie met ingang van 2014 in een oplopende reeks vanaf 2017 structureel € 105 mln. per jaar extra krijgt om meer blauw op straat en meer capaciteit voor opsporing mogelijk te maken. Uw Kamer zal op een later moment geïnformeerd worden over de voorgenomen invulling van de eerste tranche van deze investeringsgelden. Omdat er in deze een samenhang is met de eerdergenoemde vergroting van de efficiency binnen de strafrechtketen, zal deze informatie parallel worden verstrekt met de voortgangsrapportage over VPS.

Vreemdelingenketen

De komende jaren zullen de IND, het COA en de DT&V hun onderlinge samenwerking verder intensiveren. De geïntensiveerde samenwerking tussen de ketenpartners zal vooral bewerkstelligen dat op effectievere en efficiëntere wijze uitvoering wordt gegeven aan de Vreemdelingenwet, en heeft daarnaast tot doel om te komen tot de uit het regeerakkoord voortvloeiende besparingen. In 2013 worden de volgende maatregelen ter invulling van de efficiëncytaakstellingen voorbereid: herontwerp van het asielproces, ICT-samenwerking, integrale huisvesting en het delen van de staven.

Huisvesting

In aanvulling op de aan uw Kamer toegezonden locatiebrief van de Minister van Veiligheid en Justitie d.d. 14 december 2012 en het door de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie d.d. 22 maart 2013 toegezonden Masterplan DJI 2013–2018 zijn aanvullende huisvestingsmaatregelen getroffen. Door verdere ketenintegratie en toepassing van krappere huisvestingsnormen huizen het Openbaar Ministerie, de Raad voor de Kinderbescherming en het Nederlands Instituut voor Forensische Psychologie op een aantal locaties in bij rechtbanken. Zodoende vindt clustervorming van twee organisaties of meer plaats in de gerechtsgebouwen Zwolle, Breda, Utrecht, Dordrecht, Middelburg en Den Haag. Verder zal de Raad voor de Kinderbescherming de locaties Tilburg, Roermond en Zutphen verlaten. Deze bewegingen worden tevens

opgenomen in de Rijksbrede masterplannen per provincie die de Minister van Wonen en Rijksdienst in juni 2013 naar de Tweede Kamer zal sturen.

IV Conclusie

Bovenstaand treft u een overzicht van de hoofdlijnen van de door ons voorgestelde aanpak en het daarmee gemoeide budgettaire belang. Hiermee is onze koers bepaald maar het spreekt voor zich dat bij de precieze vertaling ervan, zeker ook in overleg met uw Kamer, maar ook later bij de concrete uitwerking in de praktijk, bijsturing in meer of mindere mate nodig zal blijken te zijn.

De opgave wordt daarmee niet kleiner.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven