

Vergaderjaar 1987–1988

Rijksbegroting voor het jaar 1988

20 200**Vaststelling begroting van uitgaven**

Hoofdstuk VI
Ministerie van
Justitie

Nr. 2**MEMORIE VAN TOELICHTING****INHOUDSOPGAVE**

Afkortingen	3
Hoofdstuk I. Algemeen	4
<i>A. Inleiding</i>	4
<i>B. Algemene justitievraagstukken</i>	6
1. Minderheden	6
2. Emancipatie	7
3. Minderjarigen	7
4. Uitvoering grote operaties	8
<i>C. Functioneren ministerie</i>	9
1. Organisatie van het ministerie	9
2. Algemeen personeelsbeleid	9
3. Nationale ombudsman	10
Hoofdstuk II. Wetgeving	12
<i>A. Deregulering</i>	12
<i>B. Overzicht wetgeving</i>	12
a. Harmonisatie wetgeving	12
b. Privaatrecht	13
1. Nieuw Burgerlijk Wetboek	13
2. Overig privaatrecht	14
c. Publiekrecht	20
Hoofdstuk III. Wetenschappelijk werk	30
1. Algemeen	30
2. Overzicht van het onderzoek uitgevoerd door het WODC	30
3. Onderzoek kindbescherming	31
4. Extern onderzoek	32

Hoofdstuk IV. Privaatrecht	33
1. Naturalisatie en burgerlijke staat	33
2. Toezicht op vennootschappen	33
Hoofdstuk V. Staats- en Strafrecht	34
Hoofdstuk VI. Directoraat-generaal Politie en Vreemdelingenzaken	37
<i>A. Politie</i>	37
<i>B. Vreemdelingenzaken</i>	37
1. Algemeen	37
2. Internationaal overleg	37
3. Bijzondere onderwerpen	39
Hoofdstuk VII. Directoraat-generaal Jeugdbescherming en Delinquentenzorg	41
<i>A. Kinderbescherming</i>	41
1. Algemeen	41
2. Particuliere inrichtingen en rijksinrichtingen	42
3. Instellingen	44
4. Raden voor de kinderbescherming	45
<i>B. Gevangeniswezen</i>	45
1. Algemeen	45
2. Personeel	46
3. Beheers- en beleidsinstrumenten	47
4. Bijzondere detentie-aspecten	47
5. Automatisering	49
<i>C. Terbeschikkingstelling van de regering</i>	50
<i>D. Reclassering</i>	51
Hoofdstuk VIII. Hoofddirectie Organisatie Rechtspleging en Rechtshulp	52
<i>A. Rechtspleging</i>	52
1. Algemeen	52
2. Personeel	52
3. Organisatie en informatievoorziening	54
4. Gebouwen en materieel	55
<i>B. Rechtshulp</i>	56
1. Algemeen	56
2. Personeel, opleiding en organisatie	57
Hoofdstuk IX. Artikelsgewijze toelichting	58

Bijlagen

- I. Toelichtende staat van de uitgaven*
- II. Overzichten van de personeelssterkte en van het personeel naar salarisschaal*
- III. Overzichten van de aangegane en nog aan te gane verplichtingen*
- IV. Garanties*
- V. Overzicht van Volumina en Prestaties*
- VI. Overzicht van de door de Staten-Generaal aanvaarde moties en de door de bewindspersonen gedane toezeggingen in de voorgaande begrotingscyclus*
- VII. Informatievoorziening*
- VIII. Overzicht wetgeving*
- IX. Cijfermatige overzichten*

Afkortingen

COMPAS	Communicatie Openbaar Ministerie – Parketadministratiesysteem
CRI	Centrale recherche informatiedienst
Hand.I/II	Handelingen Eerste/Tweede Kamer
Kamerst.I/II	Kamerstukken Eerste/Tweede Kamer
MITRA	Management Informatiesysteem Strafrechtstoepassing
O en I	Organisatie en Informatievoorziening
Stb.	Staatsblad
TBR	Terbeschikkingstelling van de regering

A. Inleiding

In een tijd waarin men zich rekenschap geeft van de grenzen die zijn gesteld aan de middelen die de overheid ter beschikking staan ter behartiging van haar taak, is men sterker dan voorheen geneigd zich te bezinnen over de functie van de overheid in het maatschappelijk leven en zich te concentreren op de kerntaken van de staat: de zaken die bij uitstek aan de overheid dienen te zijn opgedragen of die door haar op de meest doeltreffende of aanvaardbare wijze kunnen worden behartigd. Daarbij zal men niet voorbij kunnen gaan aan hetgeen men in het staatsrecht is gaan noemen: de rechtsstaat. Een staat waarin de verhouding tussen overheid en burger, en de verhouding tussen de burgers onderling, in overeenstemming zijn met het recht, met hetgeen naar het rechtsgevoel juist en billijk is en waarin de rechtsorde wordt geëerbiedigd en zonodig gehandhaafd. Het is een kerntaak van de overheid om te waarborgen en bevorderen dat aan de vereisten van de rechtsstaat wordt voldaan.

Sinds enkele eeuwen is de notie van de rechtsstaat nauw verweven met de rol van de wetgever. Men is zich ervan bewust geworden dat het ter wille van de rechtszekerheid van de burgers en met het oog op een duidelijke vaststelling van hun (grond)rechten noodzakelijk is dat er wetten zijn, en dat tevens gewaarborgd moet zijn dat die wetten tot stand komen op democratische wijze. Deze elementen vindt men dan ook in onze Grondwet, zelf bij uitstek een voorbeeld van de realisering van de genoemde beginselen, terug: zij schrijft voor dat er wetten zullen zijn, en wijst een aantal gevallen aan waarin wetgeving vereist is, en waarborgt de wijze waarop zij tot stand komen. Door de stijging van de criminaliteit, een van de grootste zorgen van deze tijd, is de behoefte aan goede en adequate wetgeving nog klemmender geworden dan voorheen. In de wetgeving ligt de basis en behoort ook de basis te liggen voor een enerzijds gelegitimeerd, anderzijds doeltreffend beleid ter bestrijding van de criminaliteit, in het bijzonder de delicten van ernstige aard, maar ook de massaal voorkomende lichtere vergrijpen.

Daarnaast is in de meer recente tijd de aandacht gegroeid voor de omvang en de kwaliteit van de regelgeving. Kwaliteit in tweeërlei opzicht. Ten eerste de juridische vormgeving van de regels, inclusief de zorg voor de harmonisatie van de wetgeving op terreinen waar aan bundeling en eenmaking behoefte bestaat. Ten tweede de mate waarin wetgeving als beleidsinstrument in overeenstemming te brengen is met een verantwoorde beheersing van de kosten en van de belasting van de maatschappij en van het ambtelijk apparaat. Wat dit laatste betreft doel ik in het bijzonder op organen die met het toezicht op de naleving van regelingen en met de opsporing, vervolging en berechting van strafbare feiten zijn belast.

De taak die het Ministerie van Justitie van oudsher bij de totstandkoming van wetgeving heeft gehad en nog heeft vloeit rechtstreeks voort uit de Grondwet, maar reikt ook over die opdracht heen. De Grondwet schrijft voor dat er algemene wetboeken zullen zijn, regelende het burgerlijk recht, het strafrecht en het burgerlijk en strafprocesrecht. Justitie is hiervoor verantwoordelijk. In het bijzonder is het mijn taak steeds attent te blijven op de vraag of onze strafwetgeving adequaat is op het stuk van de bestrijding van de (zware) criminaliteit. Voorts is er de grondwettelijke opdracht dat de wet algemene regels van bestuursrecht vaststelt. Dit project wordt door Justitie samen met Binnenlandse Zaken uitgevoerd.

Er is echter veel meer. Ik doel daarbij in de eerste plaats op de «eigen» Justitiewetgeving over onderwerpen die niet in de wetboeken worden geregeld. Voorbeelden zijn de wetgeving inzake de rechterlijke organisatie, het gevangeniswezen, de vreemdelingenwetgeving, de regels ter waarborging van de persoonlijke levenssfeer, de wapenwetgeving en het auteursrecht. In de hierna volgende paragrafen zal over het omvangrijke pakket wetgeving dat thans wordt voorbereid het nodige worden vermeld.

In de tweede plaats heeft het ministerie een taak bij de totstandkoming van wetgeving die primair op het terrein van andere departementen ligt. Het gaat daarbij niet slechts om de traditionele inbreng van Justitie op het stuk van bepalingen inzake strafrechtelijke handhaving en rechtsbescherming. Bij het redigeren van de regels wordt niet zelden min of meer uitgebreid steun verleend, in het bijzonder indien de wetgeving complicaties van juridische aard meebrengt. Ook bij deze wetgeving is het steeds zaak te blijven bezien of de regeling in voldoende mate de instrumenten bevat om de criminaliteit tegen te gaan. In het verleden is zulks bijvoorbeeld reeds geschied met de Opiumwet. Thans is de doeltreffende sanctionering van de verkeerswetgeving door de regeling inzake de ademanalyse en de voorgenomen Wet tot administratieve afdoening van eenvoudige verkeersdelicten aan de orde.

Voorts vermeld ik de zorg van Justitie voor de harmonisatie van wetgeving en de bevordering van een sober en terughoudend wetgevingsbeleid. Dat deze taken hier als derde rubriek aan de orde komen is meer een zaak van chronologie – zij kwamen in de tijd later in het licht te staan – dan van mindere aandacht. Sterker nog: ik beschouw deze taken als zeer voorname, niet alleen wegens het belang ervan als zodanig, maar ook door de reikwijdte ervan. In het bijzonder de eis dat wetgeving sober en terughoudend zal zijn, geldt immers voor de gehele wetgeving van de centrale overheid en ook daarbuiten.

In het regeerakkoord is onder het hoofd deregulering geschreven dat zou worden bezien of een toetsingscommissie zou moeten worden ingesteld die ressorteert onder de Minister van Justitie. De regering is tot het besluit gekomen om een toetsingscommissie voor wetgevingsprojecten in te stellen onder leiding van een niet-ambtelijke voorzitter, Prof. Mr. E.M.H. Hirsch Ballin, die als zodanig tevens is benoemd als regeringscommissaris. Het accent van de werkzaamheden van de commissie zal niet in de eerste plaats liggen op een technisch juridische beoordeling van de wetgevingsprojecten, maar op het leveren van een bijdrage aan het ontwikkelen van een wetgevingsbeleid op hoofdlijnen, mede ter voorkoming van onnodige lasten voor overheid en maatschappij. De strekking is voortzetting en intensivering van een sober en terughoudend wetgevingsbeleid. Het ligt in de bedoeling dat de commissie ieder jaar een aantal door de ministerraad geselecteerde (voorgenomen) regelingen zal toetsen aan genoemd beleid. Ik heb de stellige hoop en verwachting dat de commissie een aanzienlijke bijdrage zal leveren aan de verbetering van het wetgevingsbeleid.

Daarnaast zal het Ministerie van Justitie de wetgevingsprodukten, alvorens die de ministerraad bereiken, blijven bezien op het stuk van de dereguleringsstoets.

Ook de harmonisatie van wetgeving blijft een punt van intensieve aandacht, in het bijzonder op het terrein van het bestuursrecht, waar een grote verscheidenheid van regels bestaat, en de vraag rijst of daartoe steeds voldoende aanleiding is.

Ook vermeld ik het eindrapport Orde in regelgeving (Commissie-Polak), waarover kort geleden het kabinet zijn standpunt naar de Tweede Kamer heeft gezonden. Ook dit rapport en het gevolg dat eraan zal worden gegeven dragen bij tot meer stroomlijning en coördinatie binnen de wetgeving.

Uit het bovenstaande moge zijn gebleken, en in het navolgende hoofdstuk over de wetgeving zal ook naar voren komen welke plaats de wetgeving in mijn beleid inneemt en de mate waarin dat onderdeel mijn aandacht geniet.

Het feit dat ik in het voorgaande één van de taken van Justitie uit het geheel heb gelicht betekent uiteraard niet dat de aandacht op andere terreinen zou zijn verflauwd. Van eminent belang is en blijft de rechts-handhaving, het afdwingen van de naleving van de wetten, die in hun totaal inhoud geven aan de rechtsstaat en de idealen hem eigen, maar die

zonder hun handhaving ertoe zouden bijdragen dat het vertrouwen in de rechtsstaat en in de rechtsorde worden ondermijnd. Mijn inspanningen ter waarborging van het recht, in het bijzonder de intensivering van het beleid inzake bestrijding van de criminaliteit, gaan onverminderd voort. Over de voortgang van de uitvoering van het beleidsplan Samenleving en criminaliteit zal u afzonderlijk een vervolgrapportage bereiken, waarmee het grote belang dat ik aan dit beleidsonderdeel hecht meer aandacht kan krijgen. De inspanningen op andere terreinen van Justitie gaan eveneens voort. Vanwege de hoge voorrang die ook het kabinet als geheel geeft aan de verzekering van de rechtsstaat, de handhaving van de rechtsorde en de intensievere bestrijding van de criminaliteit is de begroting van mijn departement bij de recente ombuigingsbeslissingen van het kabinet in sterke mate ontzien. De sectoren politie en rechterlijke macht heb ik geheel ontzien. Er worden in geringe mate beperkingen aangebracht in de beschikbare bedragen voor rechtshulp en kindbescherming.

In de volgende hoofdstukken wordt op het beleid van de onderscheiden beleidsterreinen van Justitie nader ingegaan.

B. Algemene justitievraagstukken

1. Minderheden

Voor zover het minderhedenbeleid van het Ministerie van Justitie zich in het bijzonder richt op de jeugdbescherming en de rechtshulp zij verwezen naar het actieprogramma minderhedenbeleid 1988.

Wat betreft de bestrijding van discriminatie naar ras zij vermeld dat het wetsvoorstel tot aanscherping van de artikelen 137c tot en met e en 429ter en quater van het Wetboek van Strafrecht door de ministerraad is aanvaard en op 31 december 1986 voor advies aan de Raad van State is aangeboden. Het advies is inmiddels uitgebracht. Thans is het nader rapport aan de Koningin in voorbereiding.

Een voorstel voor een Algemene wet gelijke behandeling, dat onder primaire verantwoordelijkheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken wordt opgesteld, zal binnenkort voor advies worden voorgelegd aan de Raad van State.

Het Landelijk Bureau Racismebestrijding (LBR) geeft voorrang aan bestrijding van discriminatie op de arbeidsmarkt, gezien de grote problemen die etnische minderheden daar ondervinden. Nagegaan zal worden hoe de in 1987 opgestelde gedragscode tegen discriminatie voor uitzendbureaus in de praktijk werkt. Vervolgens zal de vaststelling van een dergelijke code voor andere delen van de arbeidsmarkt gestimuleerd worden. Tussen het LBR en de gemeenten is veelvuldig contact over plaatselijk anti-discriminatiebeleid. Daarnaast zal het LBR het overleg met het openbaar ministerie intensiveren.

Ten behoeve van de rechtspraak verscheen in 1987 een verzameling jurisprudentie over rassendiscriminatie (uitgave LBR). De jurisprudentie op het gebied van bestrijding van rassendiscriminatie is in ontwikkeling. Het is van groot belang dat ook rechtspersonen (in civiele procedures) als procespartijen kunnen optreden. Een individueel slachtoffer van discriminatie kan immers om verschillende redenen afzien van het voeren van een procedure. De jurisprudentie tendeert steeds meer naar het toelaten van rechtspersonen als procespartij.

Het onderzoek naar bepalingen in wet- en regelgeving waarin onderscheid wordt gemaakt tussen Nederlanders en niet-Nederlandse ingezetenen heeft inmiddels geleid tot het wijzigen of vervallen van verschillende bepalingen. Over de voortgang van de werkzaamheden is in de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 6 februari 1987 (Kamerst. II 1986/87, 19 705, nr. 17) verslag gedaan. Over de voortgang sindsdien kan het volgende worden medegedeeld. Een wetsvoorstel waarin de mogelijkheid

tot inschrijving van buitenlandse aktes van de burgerlijke stand wordt uitgebreid, is inmiddels in voorbereiding genomen. De aanpassing van de bepalingen in de uitvoeringsbesluiten kinderbescherming betreffende de geestelijke verzorging zal plaatsvinden in de uitvoeringsbesluiten van de in voorbereiding zijnde nieuwe Wet op de jeugdhulpverlening. De Commissie wettelijke voorzieningen slachtoffers in het strafproces, aan welke commissie gevraagd is ook te adviseren over de kring van gerechtigden in de Wet voorlopige regeling schadefonds geweldsmisdrijven, zal naar verwachting voor het eind van dit kalenderjaar advies uitbrengen. Artikel 3 van de wet maakt bij slachtoffers van geweldsmisdrijven aan boord van Nederlandse schepen onderscheid tussen Nederlandse en niet-Nederlandse ingezetenen. Voorts zal bij de volgende aanpassing van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek een aanwijzing inzake ongerechtvaardigd onderscheid worden opgenomen. Overigens zal de meest recente stand van zaken betreffende de voortgang van dit project worden verstrekt in het kader van het actieprogramma minderhedenbeleid 1988.

2. Emancipatie

Door de contactgroep Justitie Emancipatie Stimulering is een inventarisatie opgesteld van alle onderwerpen op het terrein van Justitie die betrekking hebben op de emancipatie van de vrouw of anderszins van belang zijn voor de positie van de vrouw. Deze inventarisatie werd op 26 januari 1987 naar de Emancipatieraad gezonden met het verzoek om opmerkingen.

Op 23 juli bracht de Raad een advies uit waarin hij zich niet beperkt tot enkele opmerkingen, maar ook fundamentele beschouwingen geeft over de juridische positie van vrouwen. Deze beschouwingen bieden goede aanknopingspunten voor de verdere ontwikkeling van het emancipatiebeleid van mijn departement. Ik meen echter dat de daarin vervatte aanbevelingen van de Raad niet verwerkt kunnen worden in de inventarisatie, daar de opzet hiervan in die zin een beperkte is dat een overzicht wordt gegeven van de onderwerpen op het terrein van mijn departement, die de positie van de vrouw raken en derhalve getoetst dienen te worden aan de doelstellingen in het algemeen emancipatiebeleid, zoals neergelegd in het beleidsplan Emancipatie.

Wel hebben de concrete opmerkingen van de Raad mij aanleiding gegeven de inventarisatie bij te stellen. Deze bijgestelde inventarisatie is ter inzage neergelegd bij de griffie van de Tweede Kamer.

3. Minderjarigen

Gaarne voldoe ik aan een toezegging gedaan ter gelegenheid van de behandeling van de vorige begroting in de Eerste Kamer. De positie van het kind, voor zover mijn ministerie daarmee bemoeienis heeft, wordt voortaan onder de noemer «Algemene Justitievraagstukken» specifiek aan de orde gesteld.

Het is mijn bedoeling dat de wetten van 1 juli 1987, Stb. 333, 334 en 335, betreffende de verlaging van de leeftijd van meerderjarigheid tot achttien jaar per 1 januari 1988 in werking treden.

Wat betreft de wetgeving van mijn departement moet voorts de in voorbereiding zijnde notitie over de rechtspositie van de minderjarige worden genoemd. Tot het toekennen van rechten aan minderjarigen in de directe verhouding tot hun ouders of voogd – waardoor op hun gezag ook formeel een inbreuk wordt gemaakt – dient naar de stellige overtuiging van de staatssecretaris en mij alleen dan te worden overgegaan, indien in het concrete geval de noodzaak daartoe aangetoond is. Zo is in februari van dit jaar in een voorontwerp van wet handelingsbekwaamheid toegekend aan de minderjarige van zestien jaar en ouder als het gaat om diens

medische behandeling, terwijl in een ontwerp-Paspoortwet voor de minderjarige van zestien jaar en ouder eveneens een verder gaande rechtspositie is ingeruimd. Sedert 1 januari 1987 geldt de nieuwe regeling betreffende de openbaarheid van gezinsdossiers van de raden voor de kinderbescherming ook voor kinderen vanaf 16 jaar.

Vermeden moet worden de verhouding tussen ouders en hun kinderen te zeer in juridische kaders te plaatsen. In het bijzonder zijn wij van oordeel dat een conflict tussen ouders en kind bij voorkeur niet door de rechter moet worden beslist. Indien er aspecten van kinderbescherming aan het probleem kleven, ligt de zaak natuurlijk anders. De notitie zal tevens een standpuntbepaling bevatten omtrent het door de Raad voor het Jeugdbeleid dit jaar gepresenteerde rapport Spelregels bij het weglopen. De positie van het kind komt ook elders in deze memorie aan de orde. Verwezen zij vooral naar de onderdelen Kinderbescherming en Wetgeving. Bijzondere vermelding verdient in dit verband nog het regeringsvoorstel van Wet op de jeugdhulpverlening.

Indien het belang van kinderen in gevaar is gebracht door het falen of de onmacht der ouders, kan er aanleiding zijn voor hulpverlening in het kader van een maatregel van kinderbescherming. Het beleid is er echter op gericht alleen in te grijpen via een maatregel van kinderbescherming, als de ouders in de genoemde gevallen niet vrijwillig wensen mee te werken, terwijl een maatregel slechts zal duren zolang dit in het belang van het kind ook verantwoord is. Een toeneming van het aantal maatregelen kan niettemin worden geconstateerd. Deels kan dit worden verklaard uit het beter onderkennen van situaties waarin het kind is of wordt bedreigd, zoals incest en andere vormen van kindermishandeling. Bij seksueel misbruik en kindermishandeling wordt een nauwe samenwerking met de vrijwillige hulpverlening bevorderd, opdat de desbetreffende Justitie-instanties tijdig kunnen worden ingeschakeld bij het falen van deze hulpverlening. In de meeste arrondissementen vindt tussen de hulpverleningsinstellingen overleg plaats waaraan de politie, de raad voor de kinderbescherming en soms de officier van justitie deelnemen. De raden voor de kinderbescherming is expliciet gevraagd aan een dergelijk overleg deel te nemen en het te bevorderen.

Een ontwerp van een wetsvoorstel voor de vereenvoudiging van het materiële kinderstrafrecht en een herziening van het kinderstrafprocesrecht, gericht op de versterking van de rechtspositie van de minderjarige, is reeds genoeg gereed. Het wetsvoorstel bevat de uitwerking van het rapport van de Werkgroep-Anneveldt. De staatssecretaris en ik hebben besloten de voorstellen inzake een lagere strafbedreiging van jonge meerderjarigen, bijvoorbeeld tot 23 jaar, niet te volgen en ons te beperken tot een herziening van het strafrecht voor personen tot 18 jaar.

4. *Uitvoering grote operaties*

Wat betreft de *deregulering* is de toepassing van de Aanwijzingen inzake terughoudendheid met regelgeving meer en meer geworden tot een geïntegreerd onderdeel van het wetgevingsproces. Daarbij wordt sinds enige tijd ook het ondersteunend effect van de door de regering nagestreefde afslanking van het ambtelijk apparaat merkbaar. Die noopt er immers toe nieuwe regelgeving zo op te zetten, dat de uitvoering daarvan met inzet van zo min mogelijk ambtenaren kan plaatsvinden. Dit bevordert in algemene zin een zuinig en terughoudend wetgevingsbeleid.

Ten aanzien van *heroverweging* is in het bijzonder van belang dat het rapport inzake de gefinancierde rechtshulp is gereed gekomen. Bezien wordt welke effecten dit dient te hebben op het bestaande beleid ter zake.

Over enkele deelprojecten in het kader van het *project reorganisatie rijksdienst* merk ik wat mijn departement betreft het volgende op. Aan de voortgang van de deelprojecten op het terrein van het personeelsbeleid wordt aandacht besteed in het onderdeel Algemeen personeelsbeleid van

deze memorie. De ontwikkelingen op het gebied van de deconcentratie worden, voor zover daarvan sprake is, uiteengezet in de afzonderlijke hoofdstukken van deze memorie. Aan de Aanwijzingen voor de Rijksdienst inzake externe adviesorganen en interdepartementale commissies wordt binnen mijn ministerie uitvoering gegeven.

Wat betreft de onder Justitie ressorterende *gedeconcentreerde rijksdiensten* wordt achtereenvolgens verwezen naar de gezamenlijke brief van heden van de Minister van Binnenlandse Zaken en mij ter toelichting op de uitgaven voor de politie en de hoofdstukken VII (Jeugdbescherming en Delinquentenzorg) en VIII (Organisatie Rechtspleging en Rechtshulp) van deze memorie.

C. Functioneren ministerie

1. Organisatie van het ministerie

In het begrotingsjaar 1987 zijn op de terreinen organisatie en informatievoorziening belangrijke stappen gezet in de richting van een moderne en slagvaardige organisatie van het ministerie.

In het kader van de afslankingstaakstelling wordt voor het centrale gedeelte van het ministerie een vooral op verbetering van de organisatie gericht programma uitgevoerd, begeleid door het organisatie-adviesbureau McKinsey & Company. Dit programma – «Recht door» genoemd – zal in de loop van het begrotingsjaar 1988 worden voltooid, waarbij verwezenlijking van de talrijke verbeterings- en besparingsvoorstellen tot in 1990 zal duren.

De feitelijke uitvoering van de reorganisatie van het beheersterrein gebouwen en materieel is tot na het programma Recht door opgeschort. Met ingang van 1 juni 1987 is formeel ingesteld de directie Informatieverzorging en Documentatie. Daaronder ressorteren de afdeling Pers- en Publieksvoorlichting, de afdeling Bibliotheek en Documentatie en de Algemene Secretarie.

Binnen de directoraten-generaal en de hoofddirectie van mijn ministerie is in het afgelopen begrotingsjaar veel energie besteed aan ontwerp en invoering van een geschikte en doelmatige vorm van decentraal beheer. Daarbij wordt er naar gestreefd de automatisering gelijke tred te laten houden met de organisatorische invoering. Het zwaartepunt van het decentraal beheer zal, zoals het er nu naar uit ziet, voorlopig op regionaal niveau terechtkomen. Daarbij wordt naar een optimum gezocht tussen schaalgrootte en betrokkenheid bij de uitvoerende werkzaamheden, en wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de bestaande organisatie. De feitelijke totstandkoming van decentraal beheer zal een proces van enige jaren vergen, waarbij vooral de ontwikkeling van bestuurlijke vaardigheden op de verschillende niveaus binnen de totale organisatie tempo en resultaat ervan zal bepalen.

2. Algemeen personeelsbeleid

De periode tot 1990 staat in het teken van de afslanking en kwaliteitsverbetering van mijn departement. De personeelsfunctie is niet alleen zelf onderwerp van deze operatie, doch staat ook voor de opgave het sociaal beleid daarbij te ontwikkelen. Vooral ten aanzien van de onderdelen die zijn onderworpen aan de hoge aanslag (combinatie van efficiency- en bureaucratiekorting) van 13%, zoals het centrale gedeelte van het ministerie en de raden voor de kinderbescherming, is toepassing van het op bovendepartementaal niveau geïnitieerde flankerend beleid ten volle noodzakelijk. In het georganiseerd overleg heeft meermalen intensief overleg plaatsgevonden over het plan van aanpak, de daarbij te volgen inspraakprocedures en het flankerend beleid. Het vorenstaande brengt met zich mee dat in de personeelsfunctie zich een duidelijke kentering aftekent. Was voor de personeelsfunctie in het verleden de profilering van

het sociaal beleid veelal een zelfstandige doelstelling, thans is het zwaartepunt verschoven naar personeelsmanagement. Dat wil zeggen het voeren van een zodanig beleid, dat de gerichtheid op resultaten optimaal wordt ondersteund.

Ten einde de vele opgaven waarvoor de personeelsfunctie zich gesteld ziet, aan te kunnen, is – conform het motto: kleiner maar beter – kwalitatieve verbetering van het instrumentarium dat de politieke en de ambtelijke leiding op het terrein van het beheer ter beschikking staat noodzakelijk. Genoemd zij hier de introductie – naast de financiële meerjarenraming – van de personele meerjarenraming.

De nieuwe opzet van bijlage IIB bij deze memorie vormt hiervan een eerste resultaat. In het kader van de uitvoering van het beleidsplan Samenleving en criminaliteit heeft mijn departement op dit punt reeds de nodige ervaring opgedaan. Het implementeren van een adequaat systeem van personeelsplanning in het komende jaar heeft in dit verband mijn bijzondere aandacht. Een belangrijk project op het punt van de kwaliteitsverbetering vormt de managementontwikkeling. Hiervoor is een organisatorische infrastructuur tot stand gekomen; de personele implementatie kan nu ter hand worden genomen. Een pakket aan algemene managementopleidingen – naast de reeds bestaande opleidingen voor specifieke functiecategorieën – zal hiervan een essentieel onderdeel uitmaken.

Verheugend is het te kunnen melden dat de deconcentratie van het (personeels)beheer bij het Korps Rijkspolitie voltooid is, evenals de formele decentralisatie van formatiebeleid en -beheer van Binnenlandse Zaken naar Justitie. De voorbereiding van de deconcentratie bij het directoraat- generaal Jeugdbescherming en Delinquentenzorg en bij de hoofddirectie Organisatie Rechtspleging en Rechtshulp komt thans in de fase van besluitvorming. Deze decentralisatie zal dit begrotingsjaar een aanvang nemen evenals de voortgezette decentralisatie van het formatiebeleid en -beheer van het centrale niveau naar de sectoren. In dit kader past ook het maken van een aanvang met de decentralisatie van het informatiesysteem voor personeelsmanagement.

De dienstcommissies nieuwe stijl zijn – de dienstcommissies bij de politie uitgezonderd – in het komende jaar aan een nieuwe zittingsperiode toe. De voorbereiding hiervan vraagt thans de volle aandacht. De ervaring die met de gedeelde verantwoordelijkheid voor het sociaal beleid tussen management en gekozen personeelsvertegenwoordiging in de afgelopen periode is opgedaan, kan niet anders dan positief gewaardeerd worden. Evenals de belangrijke richtinggevende functie van de Colleges van Advies. Het gecombineerde effect van gedeelde verantwoordelijkheid en decentralisatie vormt een buitengewoon boeiende nieuwe taak voor het «veld» van Justitie voor de komende periode.

3. *Nationale ombudsman*

Evenals de voorafgaande jaren stel ik het op prijs op deze plaats te constateren dat het instituut van de Nationale ombudsman een bijdrage levert aan de verbetering van de kwaliteit van het politieel en justitieel bedrijf en aan de versterking van het vertrouwen van de burger in politie en justitie. De uitvoering van de Wet Nationale ombudsman kreeg dan ook in het afgelopen jaar wederom veel aandacht op mijn ministerie. Verzoeken om medewerking aan door de ombudsman ingestelde onderzoeken worden met voorrang behandeld. Ik hecht eraan op te merken dat het ministerie en de daaronder ressorterende diensten en instellingen zich goed houden aan de voor het verkeer tussen de ombudsman en zijn bureau enerzijds en de ministeries anderzijds bestaande regels.

In het afgelopen jaar heb ik met de ombudsman gecorrespondeerd over een nieuwe ontwikkeling in zijn werkwijze, de zogenoemde eenvoudige werkwijze. Deze werkwijze komt erop neer dat de behandeling van een klacht die op het eerste gezicht eenvoudig van aard lijkt, grotendeels

mondeling in plaats van schriftelijk verloopt. De ombudsman wint dan rechtstreeks bij de betrokken ambtenaar telefonisch informatie in over de klacht. Ik heb tegen deze werkwijze bezwaar gemaakt, omdat ik bij toepassing van deze werkwijze mijn standpunt over de al dan niet gegrondheid van de klacht pas kenbaar zal kunnen maken, in de fase waarin het verslag van bevindingen reeds is opgesteld. Deze werkwijze biedt mij geen adequate gelegenheid mijn oordeel over de feiten kenbaar te maken alvorens het verslag van bevindingen is opgesteld. Dit kan in sommige gevallen afbreuk doen aan de zorgvuldigheid waarmee het standpunt over de klacht wordt bepaald. Niettemin heb ik ten opzichte van de ombudsman mijn bereidheid uitgesproken, vanwege de tijds- en arbeidsbesparende effecten van deze werkwijze en ter vermindering van de soms te bureaucratische opzet van klachtbehandeling, voorshands in voorkomende gevallen mijn medewerking aan deze werkwijze te verlenen, met dien verstande dat ik mij het recht heb voorbehouden in de gevallen waarin ik van mening ben dat een klacht zich niet voor toepassing van de vereenvoudigde werkwijze leent, de ombudsman te verzoeken de gewone procedure te volgen.

HOOFDSTUK II. WETGEVING

A. Deregulering

Op mijn voorstel heeft de minister-president, in overeenstemming met het gevoel van de ministerraad, een commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten ingesteld. Hiermee wordt, voortbouwend op de resultaten van de evaluatie van de aanvankelijk toegepaste toetsingsprocedure, uitvoering gegeven aan het regeerakkoord, dat een voortzetting en intensivering van het dereguleringsstreven behelst. De commissie staat onder voorzitterschap van Prof. Mr. E.M.H. Hirsch Ballin en bestaat verder uit ambtelijke vertegenwoordigers van de meest betrokken ministeries. De commissie, die op 1 september jl. met haar werkzaamheden een aanvang maakte, adviseert de ministerraad over door deze aangewezen voorstellen van wet en van algemene maatregel van bestuur die uit een oogpunt van vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen bijzondere aandacht behoeven. Het instellingsbesluit en een eerste werkprogramma van de commissie zijn gepubliceerd in de Staatscourant en ter kennis gebracht van beide Kamers der Staten-Generaal.

Met het oog op een zorgvuldige voorbereiding en introductie is op beperkte schaal een proef genomen met de in de regeringsverklaring aangekondigde dereguleringsideeënbus. Daartoe is een groep van personen, waarvan de verwachting was dat zij ideeën en suggesties met betrekking tot de regelgeving naar voren zouden kunnen brengen, aangeschreven met de uitnodiging zulks te doen. De resultaten van deze proefnemingen zijn niet zodanig dat het verantwoord mag worden geacht een en ander op ruimere grondslag voort te zetten. Bezien wordt thans nog in hoeverre het mogelijk is op meer gerichte wijze informatie te verkrijgen over regelgeving die als onnodig knellend wordt ervaren.

B. Overzicht wetgeving

Zoals gebruikelijk zijn ook dit jaar het overzicht van de in het afgelopen jaar tot stand gekomen wetten en de stand van zaken van de bij de Staten-Generaal aanhangige wetsvoorstellen opgenomen in bijlage VIII bij deze memorie.

Hieronder zijn voor de verschillende wetgevingsterreinen van het departement overzichten opgenomen van de in voorbereiding zijnde wetsvoorstellen, waar nodig voorafgegaan door enkele punten van meer algemene aard. Bij de opgave van de stand van zaken van de aanhangige en in voorbereiding zijnde wetsvoorstellen is de situatie per 1 juli 1987 beschreven, tenzij anders vermeld.

a. *HARMONISATIE WETGEVING*

1. *Algemeen*

a. Algemene regels van bestuursrecht

De Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht (Commissie-Scheltema) heeft op 19 januari 1987 haar rapport, waarin opgenomen een voorontwerp voor het eerste deel van een Algemene wet bestuursrecht, aan de Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken aangeboden. Dit rapport is op ruime schaal verspreid. Aan een groot aantal instanties is gevraagd voor 1 september 1987 hierover advies uit te brengen. Deze adviezen en andere commentaren worden betrokken bij het opstellen van het op grondslag van dit rapport te maken voorstel van wet, waaraan thans wordt gewerkt. Ingevolge een besluit van de ministerraad van 10 juli van dit jaar zijn de werkzaamheden aan de voorbereiding van de Invoeringswet gestart. Er wordt naar gestreefd de voortgang van de werkzaamheden aan de invoeringswetgeving zo nauw mogelijk te laten aansluiten bij de werkzaamheden aan de Algemene wet bestuursrecht

zodat de inwerkingtreding van deze wet niet onnodig wordt opgehouden vanwege het feit dat de bestaande wetgeving nog niet aan deze wet is aangepast.

b. Commissie wetgevingsvraagstukken

Het kabinetsstandpunt over het rapport Orde in de Regelgeving van de Commissie wetgevingsvraagstukken is op 6 juli 1987 aan de Staten-Generaal aangeboden (Kamerst. II 1986/87, 20 038).

c. Draaiboek voor de wetgeving

Naar verwachting zal de tweede druk van het Draaiboek voor de wetgeving, waarin behalve de totstandkoming van wetten in formele zin (regeringsontwerpen) ook aandacht gegeven zal worden aan initiatiefvoorstellen, de goedkeuring van verdragen, algemene maatregelen van bestuur, andere koninklijke besluiten en ministeriële regelingen, in de loop van dit parlementaire jaar kunnen verschijnen.

d. Aanwijzingen voor de wetgeving

In voorbereiding is een herziening van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek, waarbij tevens zo veel mogelijk de andere bestaande aanwijzingen die voor de wetgeving (mede) van belang zijn, betrokken zullen worden. Het laatste geldt ook voor de door de Commissie wetgevingsvraagstukken in het rapport Orde in de Regelgeving voorgestelde aanwijzingen.

2. *In voorbereiding zijnde wetsvoorstellen*

a. Algemene Wet bestuursrecht.

Zie hierboven onder 1, punt a.

b. Algemene wettelijke regeling van bevoegdheden voor ambtenaren in het kader van toezicht en opsporing.

De commentaren die over het eerste concept voor een wettelijke regeling zijn uitgebracht, hebben aanleiding gegeven tot belangrijke wijzigingen. Over het bijgestelde concept zal een nieuwe adviesronde worden gehouden.

b. **PRIVAATRECHT**

1. *Nieuw Burgerlijk Wetboek*

1. Algemeen

In afwachting van het advies van de op grond van het regeerakkoord ingestelde Commissie van Wijzen heeft het parlementaire werk aan de invoering van de Boeken 3, 5 en 6 van het nieuw Burgerlijk Wetboek het eerste deel van het parlementaire jaar 1986–1987 stil gelegen. De commissie heeft haar advies, strekkend tot invoering van die boeken, op 13 januari 1987 aangeboden. Op grond van dit advies, door het kabinet in grote lijnen tot uitgangspunt van zijn beleid gemaakt, is met de Vaste Commissie voor Justitie uit de Tweede Kamer overleg gevoerd, dat tot vaststelling van een nieuw tijdschema heeft geleid. De weergave van dit alles is te vinden in de witte stukken onder nummer 19 863, 1–3. De Bijzondere Commissie voor het nieuw Burgerlijk Wetboek uit de Eerste Kamer heeft zich eveneens achter de wens tot spoedige invoering van de boeken 3, 5 en 6 geschaard en meent dat de behandeling van de laatste

gedeelten van de invoeringswetgeving in de Eerste Kamer niet later dan zes maanden na die in de Tweede Kamer zal vallen. Met de indiening van de memorie van antwoord op het ontwerp van de Kadasterwet, de afhandeling van het vierde en vijfde gedeelte van de Invoeringswet – de tekst van de Boeken 3, 5 en 6 – en het eindverslag op het zesde gedeelte – de aanpassing van de Boeken 1 en 2 B.W. – is het parlementaire werk in de Tweede Kamer hervat. De Eerste Kamer heeft het ontwerp van het tweede gedeelte der Invoeringswet – de Algemene Voorwaarden aanvaard op 16 juni 1987.

Aan de invoering van Boek 8 is gewerkt door de indiening van de memorie van antwoord op het eerste gedeelte, de invoering van de titels 1 en 2, bij de Eerste Kamer, en de indiening van het ontwerp-Invoeringswet tweede gedeelte, omvattend de titels 3 tot en met 13 en 18, tezamen met de aanpassing van de wetboeken aan Boek 8 (wetsontwerp 19 979). Voorts is ingediend de memorie van antwoord op het ontwerp van de Wet overeenkomst binnenlands openbaar personenvervoer, die te zijner tijd in Boek 8 zal worden opgenomen.

2. In voorbereiding zijnde wetsvoorstellen

In het komende parlementaire jaar zal het in tijd laatste gedeelte van het ontwerp Invoeringswet Boeken 3, 5 en 6 nieuw B.W. worden ingediend, het tiende deel, bevattende het restant van de aanpassingswetgeving van de bijzondere wetten.

Voor de invoering van Boek 4 zijn in voorbereiding het ontwerp tot aanpassing der overige wetgeving en het overgangsrecht.

In voorbereiding is voorts een regeling inzake de aansprakelijkheid voor gevaarlijke stoffen, waarbij mede aandacht wordt gegeven aan schade aan het milieu. Deze regeling zal te zijner tijd voornamelijk worden opgenomen in afdeling 6.3.2 van Boek 6 en, wat het vervoer van gevaarlijke stoffen betreft, in Boek 8. Over een deel van de voorontwerpen vindt thans nog interdepartementaal overleg plaats, over een ander deel reeds overleg met organisaties van belanghebbenden.

Verwacht mag worden dat in het komende parlementaire jaar het overleg met het georganiseerde bedrijfsleven over het ontwerp tot vaststelling en invoering van titel 7.10 – de arbeidsovereenkomst – kan worden aangevangen.

In dat jaar valt tevens te verwachten de indiening van een wetsvoorstel, bevattende het restant van de aanpassingswetgeving bij Boek 8; het overgangsrecht bij Boek 8 is in voorbereiding.

2. Overig privaatrecht

1. Algemeen

Met genoegen kan worden geconstateerd dat aan het einde van het afgelopen parlementaire jaar de behandeling van de wetsvoorstellen betreffende de verlaging van de leeftijd van meerderjarigheid werd voltooid. Het vooruitzicht bestaat dat in het begin van het nieuwe parlementaire jaar ook de behandeling van de nieuwe regeling van het bewijsrecht in burgerlijke zaken zal kunnen worden afgehandeld. In beide gevallen gaat het om belangrijke wetgeving, die een langdurige parlementaire behandeling achter de rug heeft.

Bij de Staten-Generaal is voorts nog een groot aantal wetsvoorstellen op het gebied van het privaatrecht aanhangig. Ik vertrouw dat in goed overleg met de Kamers een aantal van deze voorstellen het Staatsblad zal kunnen bereiken. Enkele van deze voorstellen staan onder tijdsdruk, omdat zij uitvoering van wetgeving van de Europese Gemeenschappen betreffen, waarin termijnen zijn opgenomen waarbinnen de nationale wetgeving van de lid-staten moet zijn ingevoerd. De voorbereiding van een aantal nieuwe wetsvoorstellen is zover gevorderd, dat de indiening daarvan in de loop van het jaar tegemoet gezien kan worden.

2. In voorbereiding zijnde wetsvoorstellen

a. Rechtspersonen en vennootschappen

Wijziging en aanvulling van het enquêterecht

Over dit onderwerp is in november 1983 advies gevraagd aan de Sociaal-Economische Raad (SER).

Wijziging van het Burgerlijk Wetboek in verband met de bestrijding van lege vennootschappen

Over dit onderwerp is overeenstemming bereikt met de Ministeries van Economische Zaken en van Financiën. Binnenkort zal het wetsvoorstel naar verschillende adviesinstanties worden gezonden. Het commentaar van de adviesinstanties wordt ingewacht. Naar verwachting kan het wetsvoorstel dit begrotingsjaar worden ingediend.

Samenstelling van toezichthoudende organen van grote naamloze en besloten vennootschappen

Het advies van de SER van 13 april 1984 (SER-publicatie 84/06) over de samenstelling van raden van commissarissen van grote naamloze en besloten vennootschappen, wordt interdepartementaal besproken. Daarbij wordt vooral aandacht besteed aan het contact tussen commissarissen en ondernemingsraden. Het belangrijkste wijzigingsvoorstel in het advies, de uitbreiding van de bezwaargronden, heeft in zoverre al een vervolg gehad, dat bij amendement in wetsvoorstel nr. 18 860, dat onlangs door de Eerste Kamer is aanvaard, het voorstel is opgenomen schending van procedurevoorschriften aan de bezwaargronden toe te voegen. Het standpunt van het toenmalige kabinet met betrekking tot dit advies is uiteengezet in een brief van 13 november 1984 aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Kamerst. II 1984/85, 18 600, nr. 52).

Wijziging Rijkswet vrijwillige zetelverplaatsing

Een wijziging van de regeling van vrijwillige zetelverplaatsing van rechtspersonen wordt voorbereid met het oog op de mogelijkheid van verplaatsing van de zetel buiten het Koninkrijk in geval van oorlog of vergelijkbare omstandigheden.

Wijzigingen jaarrekeningenrecht

Een wetsvoorstel is voorbereid dat enkele vereenvoudigingen en verduidelijkingen wil brengen in titel 8 van boek 2 B.W., binnen de nauwe grenzen die het gemeenschapsrecht de lid-staten laat.

In 1986 is een EEG-richtlijn (4a) over de jaarrekening van banken vastgesteld. Aan de noodzakelijke aanpassingen, onder andere in titel 8 van het Burgerlijk Wetboek, aan deze richtlijn wordt gewerkt.

Uitvoering van EEG-Verordening van 25 juli 1985, PbEg L 199 betreffende Europese Samenwerkingsverbanden

In samenwerking met het Ministerie van Economische Zaken wordt een uitvoeringswet voorbereid.

b. Personen- en familierecht

Samenlevingsvormen buiten huwelijk

De interdepartementale werkgroep, ingesteld om voorstellen te doen om te komen tot harmonisatie van de gebruikte begrippen op het terrein van de samenlevingsvormen buiten huwelijk en om ten aanzien van de registratie van deze samenlevingsvormen een standpunt voor te bereiden, heeft haar rapport op 18 december 1986 aan de Minister van Justitie aangeboden. Van de aanbevelingen in het rapport heeft het kabinet met

instemming kennis genomen. Het is op 10 februari 1987 aan de voorzitters van de Eerste en de Tweede Kamer der Staten-Generaal, de Sociaal-Economische Raad, de Emancipatieraad en belangstellende organisaties gezonden. In voorbereiding zijnde regelgeving zal worden getoetst aan de in het rapport vervatte criteria.

Vermogensrechtelijke regeling met betrekking tot niet-huwelijkse samenlevingsvormen

Een definitief standpunt over dit onderwerp zal dit parlementaire jaar worden uitgebracht.

Mentorschap ten behoeve van meerderjarigen

Het door de interdepartementale werkgroep voorbereide concept-wetsvoorstel met memorie van toelichting is inmiddels aan enige instanties en personen voor advies voorgelegd.

Ouderlijke zorg (gezag) en omgang

De gevraagde adviezen over het concept-wetsvoorstel houdende een nadere regeling van de ouderlijke zorg en van de omgang zijn op één na alle ontvangen. Een wetsvoorstel wordt thans voorbereid.

Herziening van de maatregel van ondertoezichtstelling (artikelen 254 e.v. Boek 1 B.W.)

Het door het kabinet voorbereide wetsvoorstel inzake de jeugdhulpverlening bevat een voorziening waardoor in den vervolge ook gezinsvoogdij-instellingen tot gezinsvoogd kunnen worden benoemd. Andere wijzigingen worden niet beoogd.

Naamrecht

Aan de herziening van het naamrecht wordt geen prioriteit toegekend.

Herziening van het afstammingsrecht

Het wetsvoorstel zal binnenkort worden ingediend.

Pensioenrechten na echtscheiding of scheiding van tafel en bed

De adviezen over het voorontwerp zijn inmiddels ontvangen. Een standpuntbepaling wordt voorbereid.

Regeling van de voogdijregisters

Een wetsvoorstel ter zake, waarbij wordt tegemoet gekomen aan bezwaren op het terrein van de persoonlijke levenssfeer die gerezen zijn bij de huidige regeling, is voorbereid.

Modernisering van de regelgeving met betrekking tot de inrichting en werkwijze van de burgerlijke stand

De commissie, onder leiding van Dr. A. Mulder, die over deze problematiek voorstellen zal doen, streeft er naar tegen het einde van dit kalenderjaar haar rapport gereed te hebben.

Mogelijkheid tot verkrijging van een vervangende akte van geboorte

Een wetsvoorstel is gereed en zal binnenkort aan de ministerraad worden aangeboden.

Bewaring van dubbelen van de registers van de burgerlijke stand

Inmiddels is een concept-wetsvoorstel voorbereid, waarin wordt voorgesteld om de dubbelen van de griffies van de rechtbanken over te brengen naar een centrale bewaarplaats. Het wetsvoorstel zal zo spoedig mogelijk worden ingediend.

Kunstmatige bevruchtingstechnieken en draagmoederschap

In samenwerking met het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur wordt een notitie over deze problematiek voorbereid. Er wordt naar gestreefd om deze notitie voor het einde van het kalenderjaar naar de beide Kamers der Staten-Generaal te zenden.

c. Auteursrecht

Naburige rechten

Een wetsvoorstel houdende een nationale regeling van de naburige rechten zal nog dit begrotingsjaar worden ingediend.

Vergoeding voor het kopiëren van beeld- en geluidsopnamen voor eigen oefening, studie of gebruik

Een wetsvoorstel is in voorbereiding. De positieve resultaten van het op 25 juni 1987 gehouden mondeling overleg met de Vaste Commissie voor Justitie over de notitie inzake bovengenoemd onderwerp (19870), leiden ertoe dat zoals bij die gelegenheid aan de Tweede Kamer is toegezegd, dit wetsvoorstel zo spoedig mogelijk zal worden ingediend.

Leenrecht

Op dit moment is in het licht van de huidige regeling van de Welzijnswet in overleg met het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur een studie gaande over de opzet van een wetsvoorstel van auteursrechtelijke aard.

Reprorecht

In het licht van de ervaringen die thans worden opgedaan met artikel 16b van de Auteurswet 1912, wordt gezien op welke wijze artikel 17 van de Auteurswet 1912 aanpassing behoeft.

De introductie van digitale opname-apparatuur (d.a.t.)

Naar aanleiding van de binnenkort te verwachten introductie van d.a.t.-apparatuur op de Nederlandse markt, beziet het Ministerie van Justitie in overleg met het Ministerie van Economische Zaken of het mogelijk is te bevorderen dat er maatregelen worden genomen op Europees niveau.

d. Vervoersrecht en nucleair recht

Goedkeuring van het Verdrag van Brussel van 1971 inzake wettelijke aansprakelijkheid zeevervoer nucleaire stoffen alsmede goedkeuring en uitvoering Protocollen 1982 bij de Verdragen van Parijs en Brussel inzake de aansprakelijkheid voor kernongevallen

De wetsvoorstellen tot goedkeuring van het Verdrag van Brussel van 1971 en van de Protocollen van 1982 alsmede tot uitvoering van de Protocollen 1982 zijn voor advies naar de Raad van State gezonden.

e. Handelsagenten

Op 18 december 1986 heeft de Raad van de Europese Gemeenschappen de richtlijn betreffende zelfstandige handelsagenten vastgesteld. De regeling tot aanpassing van de artikelen 74–74s Wetboek van Koophandel betreffende de agentuurovereenkomst is in voorbereiding. De aanpassingen zullen uiterlijk 1 januari 1990 in werking moeten treden.

f. Internationaal privaatrecht

Binnenkort is de indiening te verwachten van wetsvoorstellen betreffende de volgende onderwerpen:

1. Goedkeuring van het Verdrag van Rome van 19 juni 1980 inzake het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst (Trb. 1980, 156);

2. Goedkeuring van het op 20 mei 1980 te Luxemburg tot stand gekomen Europese Verdrag betreffende de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen inzake het gezag over kinderen en betreffende het herstel van het gezag over kinderen (Trb. 1981, 10);
3. Goedkeuring van het op 25 oktober 1980 te 's-Gravenhage tot stand gekomen Verdrag inzake de burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen;
4. Uitvoering van de onder 2 en 3 vermelde verdragen, tevens houdende algemene bepalingen met betrekking tot verzoeken tot teruggeleiding van ontvoerde kinderen over de Nederlandse grens en de uitvoering daarvan;
5. Goedkeuring van de op 5 september 1980 te München tot stand gekomen Overeenkomst inzake het recht dat van toepassing is op geslachtsnamen en voornamen (Trb. 1981, 72);
6. Goedkeuring van de Overeenkomst betreffende afgifte van een verklaring van verscheidenheid van familienamen, met bijlage (Trb. 1982, 169);
7. Uitvoering van het onder 5 vermelde verdrag;
8. Goedkeuring van het op 14 maart 1978 te 's-Gravenhage tot stand gekomen Verdrag betreffende het toepasselijke recht op vertegenwoordiging;
9. Regeling van enkele onderwerpen van internationaal privaatrecht op het gebied van het zeerecht en het binnenvaartrecht, in verband met de invoering van boek 8 nieuw B.W.

De onder 5, 6 en 7 genoemde voorstellen van wet zijn voor advies naar de Raad van State gezonden.

De Staatscommissie voor het internationaal privaatrecht heeft advies uitgebracht over de goedkeuring van het op 14 maart 1978 te 's-Gravenhage tot stand gekomen Verdrag inzake het recht dat van toepassing is op het huwelijksvermogensregime. Een wetsvoorstel tot uitvoering van dit advies wordt voorbereid.

g. Cultuurbezit

Uitvoeringswet UNESCO-verdrag tegen de handel in onwettig over de grens gegane cultuurvoorwerpen

Nagegaan wordt of het voorstel nog aansluit bij de nieuwste voorstellen van de regeling in het nieuw Burgerlijk Wetboek over de eigendom van onvreemde voorwerpen. Verwacht wordt dat eind 1987 de Rijkscommissie voor de musea over het wetsvoorstel zal kunnen adviseren.

h. Faillissement/surséance van betaling

Wijziging Faillissementswet

De werkzaamheden van de Commissie-Mijnssen, die tot taak heeft advies uit te brengen over de vraag of en in hoeverre het wenselijk is voorstellen voor te bereiden tot wijziging van de Faillissementswet – in het bijzonder betreffende de regeling van de surséance van betaling – en ingeval dat van deze wenselijkheid blijkt, daartoe voorstellen te doen, vinden voortgang.

i. Notarissen

Herziening van de Wet op het Notarisambt

Op 29 oktober 1986 heeft de Werkgroep associaties notariaat haar rapport aangeboden. Thans wordt in het kader van de voorbereiding van de herziening van de Notariswet met de vertegenwoordigers van de betrokken beroepsgroep overleg gevoerd over de toekomstige structuur van het notariaat. Daarbij wordt het rapport over associaties van de bedoelde werkgroep betrokken.

3. Internationale samenwerking

a. Europese Gemeenschappen

Vennootschapsrecht

Het vooruitzicht op de verwezenlijking van de gemeenschappelijke markt in 1992 heeft de Europese Commissie tot de aanpak van vele vennootschapsrechtelijke onderwerpen geprikkeld. In het afgelopen jaar is een voorstel gedaan om de harmonisering van het jaarrekeningenrecht af te ronden met bepalingen voor verzekeringsmaatschappijen, ongeacht de rechtsvorm. Er zijn voorstellen gedaan tot harmonisering van de publicatieplicht van filialen in andere landen dan die van de hoofdvestiging en van de sancties op misbruik van voorwetenschap in de effectenhandel. De voorbereiding van ontwerp- richtlijnen tot regeling van de overnemingsbiedingen op aandelen en van de vereffening van naamloze en besloten vennootschappen is na lange onderbreking hervat.

Over het voorstel tot uitbreiding van het toepassingsgebied van de richtlijnen over de jaarrekening en geconsolideerde jaarrekening tot vennootschappen waarvan de aansprakelijke vennoten rechtspersonen met beperkte aansprakelijkheid zijn, is een instemmend advies uitgebracht door het Europese Parlement en het Economisch en Sociaal Comité. Bij de aanvang van de bespreking in een werkgroep van de Raad is gebleken dat een aantal lid-staten voorrang bepleit voor voorstellen tot lastenverlichting in de vierde richtlijn voor kleine en middelgrote vennootschappen. De Commissie heeft een afzonderlijk parallel voorstel ingediend tot aanpassing van de richtlijn over de jaarrekening van banken. Zij overweegt de weinige bepalingen omtrent jaarrekening en accountantscontrole in de vijfde richtlijn af te zonderen in een nieuw voorstel ten einde het toepassingsgebied daarvan uit te breiden tot besloten vennootschappen.

Met de tweede lezing van de vijfde richtlijn (bevoegdheden in organen en structuur van naamloze vennootschappen) is in 1987 een eerste begin gemaakt. De SER heeft geadviseerd over het voorstel voor een tiende richtlijn (internationale fusies van naamloze vennootschappen).

Ontwerp-Faillissementsverdrag

Zoals in de toelichting bij de begroting voor het jaar 1987 reeds is gemeld, beraden de lid-staten zich thans over de vraag of de besprekingen over het voorontwerp, dat in het kader van de Raad werd voorbereid, moeten worden voortgezet dan wel of gepoogd moet worden een alternatief verdrag voor te bereiden, dat slechts in beperkte mate ertoe zal leiden dat een in een der lid-staten uitgesproken faillissement dan wel een procedure tot voorkoming van faillissement, werking zal hebben in de overige EEG-lid-staten.

Nevenverdrag bij het EEG-executieverdrag 1968

Sinds het najaar 1985 wordt in Brussel met de landen van de Europese Vrijhandels-Associatie (EVA) onderhandeld over de sluiting van een nevenverdrag bij het Verdrag van Brussel van 1968. Het doel is dat met behulp van het nevenverdrag ook de EVA-landen desgewenst zullen kunnen toetreden tot een regime dat in grote lijnen overeenstemt met dat van het EEG-executieverdrag, zodat er in feite één Westeuropese rechtsgebied inzake de rechterlijke bevoegdheid en tenuitvoerlegging van vonnissen op het terrein van burgerlijke zaken zal zijn.

b. Raad van Europa

Kunstmatige voortplantingstechnieken

Een multidisciplinaire werkgroep heeft haar werkzaamheden voltooid. Een concept-aanbeveling inzake kunstmatige voortplantingstechnieken is in juni van dit jaar voor het eerst in de Raad van Ministers van de Raad van Europa aan de orde geweest.

Faillissementsrecht

De besprekingen in het deskundigencomité waarover in de toelichting op de begroting voor het jaar 1987 is bericht, duren voort.

c. Verenigde Naties

Vervoersrecht

Door een werkgroep van regeringsdeskundigen is in het kader van het Instituut voor de eenmaking van het privaatrecht te Rome een ontwerp voor een verdrag voorbereid inzake de aansprakelijkheid voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over land. Het verdragsontwerp is voorgelegd aan de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties. Een speciale werkgroep zal zich hierover binnenkort gaan buigen.

In de juridische commissie van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) zal binnenkort de behandeling worden voltooid van een ontwerp-verdrag dat het Brusselse Verdrag van 1910 inzake hulp en berging zal gaan vervangen.

Een ontwerp voor een internationale regeling inzake scheepsvoorrechten en -hypotheken is in bespreking in een gemeenschappelijke werkgroep van de UNCTAD en IMO.

Rechten van het kind

Aan de totstandkoming van een VN-verdrag wordt al een aantal jaren gewerkt. Verwacht mag worden dat in de komende bijeenkomst van de werkgroep nog enige restpunten en vervolgens de materie van het implementatiemechanisme van het verdrag aan de orde zullen komen. Aansluitend zal een revisie der reeds aanvaarde teksten, vooral ten einde deze beter op elkaar af te stemmen, noodzakelijk zijn. Het lijkt niet onmogelijk dat het verdrag nog in de jaren tachtig gereed zal kunnen komen.

d. Centrale Commissie voor de Rijnvaart

Een internationaal verdrag inzake de beperking van aansprakelijkheid in de binnenvaart wordt voorbereid.

c. PUBLIEKRECHT

1. Algemeen

Het programma van de wetgeving, dat door de stafafdeling Wetgeving Publiekrecht wordt voorbereid, is omvangrijk en prioritaire onderwerpen nemen daarin een aanzienlijke plaats in.

In de eerste plaats bevat het regeerakkoord, zoals dat medio 1986 tot stand kwam, een aantal projecten die onder de zorg van de stafafdeling vallen: euthanasiewetgeving, identificatieplicht, uitbreiding van de anti-discriminatiebepalingen in het Wetboek van Strafrecht, Arob-rechtspraak in twee instanties en de nieuwe Vreemdelingenwet. Het regeerakkoord bevat voorts een aantal punten die naast andere departementen ook Justitie aangaan, en waarbij de stafafdeling is betrokken: de Wet gelijke behandeling en de wetgeving in verband met de emancipatie.

De tweede categorie wetgevingsprojecten vloeit voort uit of houdt ten nauwste verband met het beleidsplan Samenleving en criminaliteit. Te noemen zijn onder andere de voorbereiding van het voorstel van Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (voorstellen Commissie-Mulder), de herziening van het kinderstrafrecht en de dienstverlening. Tot deze categorie hoort ook een aantal wetsvoorstellen die thans reeds bij de Tweede Kamer aanhangig zijn en die partiële wijzigingen van het Wetboek van Strafvordering betreffen: anonieme verdachte; bepalingen voorlopige hechtenis; bezwaarschriftprocedure en kop-staart-vonnissen.

Voorts vragen belangrijke legislatieve onderwerpen als de computercriminaliteit en de afhandeling en de uitvoering van de privacy-wetgeving en projecten inzake de verkeerswetgeving (ademanalyse, wielklem) prioritaire aandacht, terwijl tevens intensieve studies worden verricht ter voorbereiding van wetgeving tot verbetering van de toepassing van vermogenssancities.

Alles wordt in het werk gesteld om door een adequate prioriteitenstelling een spoedige afhandeling van de lopende wetsvoorstellen te bevorderen, en tevens de voorbereiding van het genoemde pakket van nieuwe legislatieve projecten – het voorgaande bevat slechts een fractie van het programma van de stafafdeling – zodanig in te richten dat nog dit parlementaire jaar de indiening van wetsvoorstellen tegemoet kan worden gezien.

Ten slotte vraagt de totstandkoming van verdragsrecht en de daaruit voortvloeiende uitvoeringswetgeving, zoals in het navolgende overzicht moge blijken, een steeds groeiende aandacht. In het bijzonder de conventies die de verdovende middelen en psychotrope stoffen betreffen – voor de volksgezondheid en de criminaliteitsbestrijding van groot belang – zullen een aanzienlijk beslag leggen op de legislatieve capaciteit.

Commissies voor publiekrechtelijke wetgevingsvraagstukken

a. Een werkgroep, waarin zittende en staande magistratuur vertegenwoordigd zijn, beziet de bestaande wetgeving op het gebied van de toepassing en tenuitvoerlegging van vermogenssancities ten einde de doeltreffendheid daarvan te vergroten. De werkgroep is thans doende voorstellen uit te werken tot verbetering en uitbreiding van de toepassing van de maatregel van ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. Zij neemt daarbij het rapport van de Recherche Adviescommissie inzake financiële facetten van ernstige vormen van criminaliteit in aanmerking. Bij de studie worden voorts betrokken het beslagrecht, de positie van de derde beslagene, de noodzaak van het creëren van bijzondere bevoegdheden ten behoeve van het doen van financieel onderzoek, de voor de vaststelling van de omvang van wederrechtelijk verkregen voordeel te stellen bewijsregels en de mogelijkheid tot verbetering van de doeltreffendheid van de executievoorschriften ter zake van vermogenssancities.

De werkgroep streeft er naar nog dit jaar een rapport van haar eerste bevindingen aan mij te kunnen voorleggen.

b. De Commissie wettelijke voorzieningen slachtoffers in het strafproces (Commissie-Terwee), die in augustus 1986 is geïnstalleerd, heeft haar studie naar de mogelijkheden van een verbetering van de regeling van de voeging als beledigde partij in het strafproces en naar de zogenoemde schadevergoedingsstraf inmiddels zo goed als voltooid. De commissie is in september 1986 gevraagd tevens te adviseren over de vraag of de Wet voorlopige regeling schadefonds geweldsmisdrijven die indertijd uitdrukkelijk als een voorlopige regeling is gepresenteerd, wijziging moet ondergaan. De commissie, die gevraagd is binnen twee jaar te adviseren, streeft er naar, ondanks de uitbreiding van haar taakopdracht, nog dit kalenderjaar te rapporteren.

2. In voorbereiding zijnde wetsvoorstellen

Bedreigde getuigen

De over het rapport van de Commissie-Remmelink gevraagde adviezen zijn thans nagenoeg alle uitgebracht. Het overgrote deel der adviezen strekt ertoe dat het inderdaad wenselijk is een wettelijke voorziening te treffen ter regeling van de procesrechtelijke positie van anonieme getuigen, zij het dat de opvattingen omtrent de strekking van zo'n regeling hier en daar nogal uiteenlopen. Op korte termijn zal een aanvang met de opstelling van een wetswijziging worden gemaakt.

Totaalweigeraars

Voorstellen tot wijziging van de Dienstplichtwet en het Wetboek van Militair Strafrecht met het oog op de positie van zogenoemde totaalweigeraars zijn door het kabinet aanvaard en ter verkrijging van het advies van de Raad van State, respectievelijk de Raad van State van het Koninkrijk aan de Koningin voorgedragen. Het ligt in het voornemen deze wetsvoorstellen op korte termijn bij de Staten-Generaal aanhangig te maken. De voorstellen strekken ertoe de strafrechter de bevoegdheid te geven in geval van veroordeling als bijzondere voorwaarde de verplichting te stellen dat de totaalweigeraars zich op dezelfde voet als erkende gewetensbezwaarden onderwerpen aan tewerkstelling onder toezicht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Computercriminaliteit

Op 8 april 1987 heeft de Commissie-Franken haar rapport Informatietechniek en strafrecht uitgebracht. De commissie had tot taak lacunes in het materiële en formele strafrecht op te sporen die mogelijk zijn ontstaan of zullen ontstaan door de ontwikkeling van de informatietechnologie. Het rapport heeft niet alleen betrekking op de opslag en de verwerking van gegevens, doch ook op de overdracht ervan. De opslag en verwerking vindt veelal plaats met behulp van computers, de overdracht ziet op telecommunicatie. De voorstellen hebben daarom betrekking op beide.

De commissie heeft bij de uitwerking van haar voorstellen er naar gestreefd zo nauw mogelijk aansluiting te zoeken bij de bestaande strafbepalingen. Dit betekent dat waar materiële belangen door de vanouds bestaande strafbepalingen werden beschermd, gezocht is naar rechtsbescherming voor daarmee vergelijkbare immateriële belangen die zijn ontstaan als gevolg van de ontwikkelingen in de informatietechnologie. Waar vanouds goederen voorwerp zijn van rechtsbescherming door middel van het strafrecht, vormen tegenwoordig geautomatiseerde gegevensbestanden – ook los van de drager van de gegevens – voor grote organisaties een vergelijkbare economische, en daarom beschermwaardige waarde.

Het rapport van de Commissie-Franken is toegezonden aan personen en instanties die met het onderwerp van doen hebben. Bovendien is het vrij beschikbaar. Verzocht is adviezen uit te brengen voor 1 november 1987. Op basis van het rapport, met inachtneming van de ontvangen reacties, zal vervolgens een wetsvoorstel worden voorbereid.

Herziening vreemdelingenwetgeving

Deze zomer zonden de Staatssecretaris van Justitie en ik een ontwerp voor een herziene Vreemdelingenwet voor commentaar en advies aan diverse instanties. In het licht van de daarop ontvangen reacties wordt het ontwerp thans bijgesteld. Het is de bedoeling nog voor het einde van dit kalenderjaar een definitief wetsontwerp aan de Staten-Generaal aan te bieden.

Gerechtsdeurwaarderswet

Begin 1986 werd het concept voor een voorstel voor een Gerechtsdeurwaarderswet aan de Koninklijke Vereniging voor Gerechtsdeurwaarders gezonden. Helaas heeft het meer tijd gekost dan oorspronkelijk was voorzien alvorens daarop commentaar werd ontvangen. Thans vindt er constructief overleg plaats over aanpassingen in de tekst.

Wet regeling deeltijdarbeid rechterlijke ambtenaren

Dit voorjaar bracht de Raad van State over dit wetsvoorstel advies uit. Het ligt in de bedoeling het wetsvoorstel nog dit kalenderjaar bij de Staten-Generaal in te dienen.

Wijziging luchtvaartwet (beveiliging luchthavens)

De voorbereiding van een wetsvoorstel dat regels stelt met betrekking tot de door de exploitanten van luchthavens te treffen beveiligingsmaatregelen is voltooid. Naar verwachting zal dit wetsvoorstel nog dit kalenderjaar aan de Staten-Generaal worden aangeboden.

Wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie

Aan de rechterlijke macht is om commentaar voorgelegd een concept-wetsvoorstel om de wijze van benoeming en beëdiging van rechterlijke ambtenaren te vereenvoudigen, de mogelijkheden van waarneming door rechterlijke ambtenaren te verruimen en de kamers van de rechterlijke colleges door de colleges zelf te laten vormen en bezetten.

Identificatieplicht

In het regeerakkoord wordt gewezen op het belang van een algemene identificatieplicht voor de criminaliteitsbestrijding in het algemeen en de fraudebestrijding in het bijzonder. In de regeringsverklaring heeft het kabinet hierover meegedeeld dat de regering zorgvuldig zal nagaan op welke wijze en in welke omvang een identificatieplicht – op basis van bestaande documenten – kan bijdragen aan een effectieve bestrijding van fraude en criminaliteit. Het ligt aldus de regeringsverklaring, in het voornemen de centrale rol van de identiteit niet anders te doen plaatsvinden dan in het kader van fraudebestrijding in bepaalde situaties – onder andere in overleg met werknemers en werkgevers – en overigens in die gevallen, waarin politie en andere opsporingsambtenaren thans de bevoegdheid hebben iemand naar zijn naam te vragen.

Alvorens nadere gedachtenvorming over invoering van een dergelijke identificatieplicht plaatsvindt, heeft het kabinet het wenselijk geacht dat eerst duidelijkheid wordt verkregen over de vraag, of die invoering in overeenstemming zou zijn met bepalingen inzake grondrechten in verdragen en in nationale regelingen. Met het oog hierop is Mr. G.J. Wiarda, oud-president van de Hoge Raad en oud-president van het Europees Hof voor de Rechten van de mens, gevraagd advies uit te brengen over de vraag of invoering van een algemene identificatieplicht in overeenstemming zou zijn met de bepalingen inzake grondrechten in internationale verdragen en met nationale bepalingen op dat stuk.

Het op 2 juni 1987 aan mij uitgebrachte advies van de heer Wiarda is op 5 juni 1987 aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerst. II 1986/87, 19 991). Daarbij heb ik toegezegd het regeringsstandpunt over dit advies binnenkort aan de Tweede Kamer te doen toekomen.

Aanvulling van het Wetboek van Strafrecht met de straf onbetaalde arbeid ten algemenen nutte (dienstverlening)

Over het wetsvoorstel ter aanvulling van het Wetboek van Strafrecht met de straf van onbetaalde arbeid ten algemenen nutte heeft de Raad van State op 4 februari 1987 advies uitgebracht. Het wetsvoorstel zal dezer dagen bij de Tweede Kamer worden ingediend.

Wijziging van de helingsbepalingen in het Wetboek van Strafrecht

Een voorstel van wet tot wijziging van de helingsbepalingen in het Wetboek van Strafrecht is in voorbereiding. Het wetsvoorstel zal medio 1988 voor advies worden voorgelegd aan de Raad van State.

Aanvulling van het Wetboek van Strafrecht met enkele bepalingen tot het tegengaan van discriminatie op grond van ras, geslacht of seksuele geaardheid

Over dit wetsvoorstel is op 18 mei 1987 advies uitgebracht door de Raad van State.

Wet gelijke behandeling

Een voorstel voor een Algemene wet gelijke behandeling, dat onder primaire verantwoordelijkheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken wordt opgesteld, zal binnenkort voor advies worden voorgelegd aan de Raad van State.

Zedelijkheidswetgeving

Over het voorstel van wet tot herziening van de artikelen 242-249 en van enkele andere bepalingen van het Wetboek van Strafrecht is advies uitgebracht door de Raad van State. Conform de indertijd gemaakte afspraak zal over het wetsvoorstel nader overleg worden gevoerd in de ministerraad.

Fraudebestrijding

Het concept van een wetsvoorstel tot wijziging van artikel 225 van het Wetboek van Strafrecht zal op korte termijn ter advisering aan het openbaar ministerie worden voorgelegd.

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met bestrijding van fraude met paspoorten en andere reisdocumenten

Een voorstel tot wijziging van de artikelen 231 en 440 van het Wetboek van Strafrecht zal binnenkort om advies aan de Raad van State worden gezonden.

Administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften

Op basis van de voorstellen van de Commissie vereenvoudigde afdoening lichte overtredingen van verkeersvoorschriften en met inachtneming van de op die voorstellen ontvangen commentaren en de in de rechtsliteratuur gegeven beschouwingen is een voorstel van Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften opgesteld. Dit wetsvoorstel is op 26 mei 1987 naar de Raad van State om advies gezonden. Ik hecht zeer aan een snelle parlementaire behandeling van het voorstel met het oog zowel op de te verwachten forse vermindering van de werklast van de politieke en justitiële autoriteiten als op een geloofwaardiger handhavingspeil van verkeersvoorschriften ter bereiking mede van een grotere verkeersveiligheid. Met het oog daarop verzocht ik de Vice-President van de Raad van State te willen bevorderen dat het advies van de raad spoedig beschikbaar komt. Ik verwacht dat het wetsvoorstel vóór 1 oktober 1987 bij de Tweede Kamer kan worden ingediend.

Euthanasie

Bij brief van 28 januari 1987 is, als uitvloeisel van het regeerakkoord, door de Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur en mij het standpunt van het kabinet ter zake van wetgeving over euthanasie aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangeboden (Kamerst. II 1986/87, 19359 nr. 10).

In die brief deelden wij mede dat een voorstel van Wet, houdende regelen met betrekking tot de hulpverlening door een geneeskundige die zich beroept op overmacht bij de levensbeëindiging op uitdrukkelijk en ernstig verlangen van de patiënt, door Hare Majesteit de Koningin bij de Raad van State ter overweging aanhangig zou worden gemaakt. Dat laatste is geschied op 1 september 1987.

De genoemde brief bevat een uiteenzetting van de hoofdlijnen en een weergave van de artikelen van het voorstel. Na ontvangst van het advies van de Raad van State en na het gereed komen van het nader rapport aan de Koningin, zal het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer kunnen worden ingediend.

Wet op de rechtsbijstand

Na de publikatie van het ontwerp van een Wet op de rechtsbijstand op 4 juni 1986 is over dit ontwerp commentaar gevraagd aan de Nederlandse Orde van Advocaten en andere organisaties van belanghebbenden. De ontvangen commentaren, in het bijzonder dat van eerstgenoemde organisatie van 30 januari 1987 op het ontwerp (en de daarop betrekking hebbende ambtelijke notitie van 13 november 1986 over de begrippen

eerste en tweede lijn), bevatten diepgaande en sterk uiteenlopende kritiek. Grondig beraad over deze reacties lag voor de hand. De uitkomst van dit beraad is geweest dat aan de genoemde organisaties een bijgesteld ontwerp zal worden voorgelegd ten einde daarop op korte termijn een reactie te vernemen. Aan de hand van de ingekomen reacties zal met voortvarendheid een definitief wetsvoorstel worden opgesteld. Een en ander maakt duidelijk dat een verlenging van de werkingsduur van de Wet tijdelijke voorzieningen rechtsbijstand onontkoombaar is. Een daartoe strekkend voorstel zal binnenkort om advies aan de Raad van State worden voorgelegd.

Wijzigingen Advocatenwet

Een wetsvoorstel, houdende wettelijke regelen ten aanzien van de beroepsopleiding en de stage van advocaten, is op 11 juni 1987 bij de Tweede Kamer ingediend.

Een wetsvoorstel, inhoudend een afzonderlijke, ondergeschikte wijziging van de Advocatenwet betreffende de precisering van de universitaire opleidingseisen (artikel 2 Advocatenwet), alsmede aanvulling van enkele bepalingen over de tuchtrechtspraak, zal binnenkort om advies aan de Raad van State worden voorgelegd.

Herziening regeling Arob-rechtspraak (administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen)

De Projectgroep invoering Arob-rechtspraak in twee instanties heeft in mei 1987 haar interimrapport uitgebracht over de financiële, personele en organisatorische gevolgen van invoering van Arob-rechtspraak in twee instanties in verschillende modellen. De regering zal met nadere voorstellen ter zake komen.

De Commissie Arob (Commissie-De Gaay Fortman) heeft in maart 1987 haar eindrapport uitgebracht inzake de Arob-bezwaarschriftenprocedure. Het streven is er op gericht dit kalenderjaar een ontwerp algemene maatregel van bestuur ingevolge artikel 14, derde lid, van Wet Arob aan de Raad van State ter advisering voor te leggen.

Verbetering procedure tot verstrekking van een voor beroep vatbare beslissing

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en ik bereiden een wetsvoorstel voor inzake voorzieningen van rechtsbescherming bij uitblijven van een voor beroep vatbare beschikking, inzake doorvoering van de verstrekking van een voor beroep vatbare beslissing alleen op verzoek van belanghebbende en inzake verbetering van die procedure. Tijdens dit parlementaire jaar zal een wetsvoorstel om advies aan de Raad van State worden gezonden.

Wijziging Ambtenarenwet 1929, de Militaire Ambtenarenwet 1931 en de Wet rechtstoestand dienstplichtigen

Een voorstel van wet, strekkende tot codificatie van de zogenoemde 30- dagen jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep (aanvullende voorprocedure), tot verhoging van het griffierecht in ambtenarenzaken en tot invoering van een aantal voorzieningen ter verkorting, vereenvoudiging en verbetering van procedures voor de ambtenarenrechter (onder meer enkelvoudige kamer) zal na voltooiing van het overleg met de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken en militairen naar verwachting dit kalenderjaar aan de Raad van State ter advisering worden voorgelegd.

Beroepswet

Een voorstel van wet, strekkende tot invoering van een aantal voorzieningen ter verkorting, vereenvoudiging en verbetering van procedures

voor de raden van beroep en de Centrale Raad van Beroep (onder meer enkelvoudige kamer), zal binnenkort bij de Tweede Kamer worden ingediend.

Teruggave inbeslaggenomen voorwerpen

Het wetsvoorstel beoogt in de eerste plaats de regeling inzake teruggave van inbeslaggenomen voorwerpen te verbeteren. Daarnaast beoogt het voorstel een aantal knelpunten bij de bewaring van inbeslaggenomen voorwerpen weg te nemen. Het voorstel zal naar verwachting dit parlementaire jaar om advies aan de Raad van State worden toegezonden.

Wijziging Wetboek van Strafvordering (hoger beroep ter zake van overtredingen)

Een voorstel van wet, strekkende tot invoering van een – begrensde – mogelijkheid van hoger beroep tegen rechtbankvonnissen, in eerste aanleg gewezen ter zake van overtredingen en tot verhoging van de bestaande appelpgrens voor hoger beroep tegen kantongerechtvonnissen zal naar verwachting dit parlementaire jaar aan de Raad van State ter advisering worden voorgelegd.

Fiscale aftrekbaarheid geldboeten

Een in overleg met het Ministerie van Financiën voorbereid wetsvoorstel tot afschaffing van de fiscale aftrekbaarheid van geldboeten is in maart 1987 om advies voorgelegd aan de Raad van State. Er wordt naar gestreefd het wetsvoorstel op korte termijn aanhangig te maken bij de Tweede Kamer.

Politietransactie voor bepaalde misdrijven

In het kader van een effectievere aanpak van de winkeldiefstal wordt gewerkt aan enkele experimenten met de mogelijkheid van politietransactie bij wege van mandaat door het openbaar ministerie. Soortgelijke experimenten zijn voorzien in verband met de invoering van de ademanalyse bij de bestrijding van het rijden onder invloed. Voor een definitieve invoering van deze transactiemogelijkheid binnen nader te bepalen grenzen is een wijziging nodig van artikel 74c van het Wetboek van Strafrecht. Er wordt naar gestreefd een desbetreffend wetsvoorstel rond de jaarwisseling bij de Tweede Kamer in te dienen.

Goedkeuring van het Europees Verdrag tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens

Aan de bepalingen van dit verdrag wordt uitvoering gegeven in het voorstel van Wet persoonsregistraties (19 095). Het voorstel van een goedkeuringswet zal op korte termijn worden ingediend.

Herziening Wet justitiële documentatie

De studie naar de aanpassing van deze wet aan diverse ontwikkelingen sinds haar totstandkoming in 1955 is nog gaande. Daarbij wordt tevens aandacht besteed aan de verhouding tot de Wet persoonsregistraties. Zodra deze studie is voltooid, zal een wetsvoorstel worden voorbereid.

Ontzegging van de rijbevoegdheid

De bestaande regeling voor de ontzegging van de rijbevoegdheid is op een aantal punten aan herziening toe. In het bijzonder bestaat behoefte aan een betere regeling voor de gedeeltelijke ontzegging van de rijbevoegdheid en voor de tenuitvoerlegging van ontzeggingen. De opstelling van een wetsvoorstel ter zake wordt gecompliceerd door het feit dat na de recente wijziging van de Wegenverkeerswet betreffende de geldigheidsduur en de afgifte van rijbewijzen, thans opnieuw een ingrijpende wijziging

van de wettelijke regeling inzake rijbewijzen in voorbereiding is. Met het Ministerie van Verkeer en Waterstaat wordt bezien op welke wijze de beoogde herziening van de regeling voor de ontzegging het beste kan worden aangepakt.

Invordering en inhouding van rijbewijzen

Bij de behandeling van het wetsvoorstel tot invoering van de ademanalyse is aangekondigd, dat wordt gestreefd naar een spoedige wijziging van artikel 27 Wegenverkeerswet ten einde de bestaande mogelijkheden tot invordering en inhouding van het rijbewijs bij rijden onder invloed uit te breiden. De Verkeerscommissie Openbaar Ministerie en de Centrale Politie Verkeerscommissie hebben hieromtrent inmiddels een advies uitgebracht. Op basis daarvan wordt gewerkt aan een wetsvoorstel, dat de Tweede Kamer naar verwachting in de loop van dit parlementaire jaar zal bereiken.

Wegsleepregeling en wielklem

Een breed samengestelde werkgroep van Rijk en gemeenten met vertegenwoordigers van politie en openbaar ministerie heeft in mei 1987 advies uitgebracht over een wijziging van de wegsleepregeling van artikel 43a Wegenverkeerswet en de invoering van de wielklem als nieuw bestuurlijk instrument tegen bepaalde vormen van verkeerd parkeren. Het laatstgenoemde voorstel houdt mede verband met het aanhangige wetsvoorstel 19 405 betreffende de fiscalisering van betaald parkeren. Het bedoelde advies is inmiddels om commentaar voorgelegd aan de besturen van de vier grote steden, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Verkeerscommissie Openbaar Ministerie en de Centrale Politie Verkeerscommissie. Zodra deze commentaren ontvangen zijn, zal de voorbereiding van de noodzakelijke wetswijzigingen ter hand worden genomen. Voorshands wordt er naar gestreefd een of meer wetsvoorstellen ter zake nog dit parlementaire jaar aan de Tweede Kamer voor te leggen.

3. Internationaal

Goedkeuring van het VN Verdrag inzake psychotrope stoffen 1971

Onlangs is tussen de meest betrokken bewindslieden het principebesluit genomen voorbereidingen te treffen met het oog op een mogelijke toetreding door het Koninkrijk der Nederlanden tot het Verdrag inzake Psychotrope Stoffen 1971. Goedkeuring van dat verdrag zal gepaard moeten gaan met de nodige uitvoeringswetgeving, waarvan de omvang op dit moment nog niet geheel valt te overzien. De opstelling van die wetgeving is een zaak die primair onder de verantwoordelijkheid van de Staatssecretaris van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur valt, doch een aanpak in nauwe samenwerking het Ministerie van Justitie verlangt.

Internationaal Verdrag tegen illegale handel in verdovende middelen en psychotrope stoffen

In de Commissie voor verdovende middelen van de Verenigde Naties is thans een ontwerp-Verdrag aanhangig, gericht op het creëren van nadere vormen van internationale samenwerking in de bestrijding van de handel in verdovende middelen en psychotrope stoffen. Over dit ontwerp, dat voornamelijk beoogt bestaande vormen van internationale strafrechtelijke rechtshulp verder te ontwikkelen en nieuwe vormen van zulke rechtshulp in het leven te roepen wordt met grote voortvarendheid onderhandeld. Een belangrijk element daarin vormt het voorstel de internationale samenwerking ter zake van het opsporen, in beslag nemen en verbeurd verklaren of ontnemen van met de drugshandel verworven vermogenswinsten doeltreffend te regelen.

Uitvoering van de overeenkomst van Schengen betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen

Ter uitvoering van de overeenkomst van Schengen tussen de Benelux-landen, Frankrijk en de Bondsrepubliek Duitsland is thans een groot aantal voorstellen in bespreking, die zullen leiden tot afspraken die in een of meer nadere verdragen zullen worden vastgelegd. Daarin zullen onder andere onderwerpen aan de orde komen die betrekking hebben op de controle van vuurwapens en munitie en van clandestiene immigratie, op de inrichting van de grensbewaking aan de buitengrenzen, op de uitwisseling van gegevens tussen politiediensten en op de samenwerking tussen justitiële autoriteiten. De goedkeuring van die afspraken zal gepaard moeten gaan met de nodige uitvoeringswetgeving.

Voorkoming en bestraffing van misdrijven tegen de veiligheid van de zeescheepvaart

Het incident met het Italiaanse cruiseschip de Achile Lauro vormde de rechtstreekse aanleiding tot een door Italië, Egypte en Oostenrijk genomen initiatief om in het kader van de Internationale Maritieme Organisatie te komen tot de opstelling van een Verdrag inzake de voorkoming en bestraffing van misdrijven tegen de veiligheid van de zeescheepvaart. Het voorgestelde ontwerp-verdrag op basis waarvan de onderhandelingen worden gevoerd is in opzet vergelijkbaar met de verdragen tegen vliegtuigkaping en tot beveiliging van de burgerluchtvaart van Den Haag, 1970, respectievelijk Montreal, 1971. Het streven is erop gericht de onderhandelingen in een diplomatieke conferentie in 1988 af te ronden.

Voorkoming en bestraffing van misdrijven, gepleegd op internationale luchthavens

Naar aanleiding van de incidenten 1986 op de luchthavens van Wenen en Rome, heeft Canada het initiatief genomen om in het kader van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) te komen tot de opstelling van een aanvullend protocol bij het Verdrag van Montreal van 1971 inzake de voorkoming en bestraffing van misdrijven tegen de veiligheid van de burgerluchtvaart. Beoogd wordt de toepasselijkheid van het Verdrag van Montreal uit te breiden tot geweldsmisdrijven gepleegd op internationale luchthavens, ook zonder dat daardoor vliegtuigen worden of dreigen te worden getroffen. Het juridische comité van de ICAO heeft inmiddels overeenstemming bereikt over een ontwerp-tekst voor dit protocol, dat als grondslag voor een binnenkort te houden diplomatieke conferentie zou moeten dienen.

Raad van Europa, internationale samenwerking: strafzaken

Tijdens de 15e conferentie van Ministers van Justitie van de lid-staten van de Raad van Europa, in juni 1986 te Oslo, is een resolutie aangenomen inzake internationale samenwerking in strafzaken tussen de lid-staten, waarin het Comité voor strafrechtelijke vraagstukken wordt opgedragen de opstelling van een algemeen Europees ontwerp-Verdrag inzake interstatelijke samenwerking in strafzaken te bestuderen en voor te bereiden waarin de bestaande Europese verdragen op dit gebied worden geïntegreerd en vereenvoudigd, en hierover tijdens de komende ministersconferentie in 1988 verslag te doen. De besprekingen hierover worden op het niveau van ambtelijke deskundigen gevoerd op basis van een voorontwerp dat door een groep van op persoonlijke titel bijeengeroepen deskundigen is opgesteld.

Raad van Europa, verdrag inzake de bescherming van gedetineerden tegen foltering en wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing

In het kader van de Raad van Europa is door het Comité voor Mensenrechten een ontwerp-Verdrag inzake de bescherming van gedetineerden

tegen foltering en wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing opgesteld. Dit verdrag zal binnenkort voor ondertekening worden opengesteld. Het voorziet in de instelling van een comité dat bevoegd zal zijn bezoeken af te leggen in inrichtingen binnen het grondgebied van verdragspartijen, waar personen van overheidswege van hun vrijheid worden beroofd, ten einde een oordeel over de behandeling van zulke personen te vormen, en van zijn bevindingen rapport op te maken. Het verdrag voorziet daarmee in een handhavingsmechanisme ter zake van algemene internationale normen tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandelingen, dat verder gaat dan is voorzien in andere, vooral mondiale, verdragen.

Europese politieke samenwerking; juridische samenwerking

In dit kader is onlangs een tweetal strafrechtelijke overeenkomsten opgesteld. De eerste heeft betrekking op de overbrenging van gevonnisse personen en beoogt te verzekeren dat het Verdrag van de Raad van Europa inzake de overbrenging van gevonnisse personen van 1983 tussen de lid-staten van de Europese Gemeenschap toepassing zal vinden en dat die staten wederzijds onderdanen van andere lid-staten van de Gemeenschap die hun vaste en legale woonplaats binnen hun grondgebied hebben voor de toepassing van dat verdrag met hun eigen onderdanen gelijkstellen.

De andere overeenkomst legt de verplichting tot erkenning van de werking van de ne bis in idem regel ten aanzien van in andere lid-staten van de Gemeenschap gewezen strafvonnissen vast. Tot dusver is de internationale werking van het ne bis in idem beginsel nog niet in alle lid-staten erkend.

1. Algemeen

Per 1 januari 1987 is het interne politie-onderzoek van het Ministerie van Binnenlandse Zaken geïntegreerd binnen het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC). Het WODC heeft een belangrijke taak bij de evaluatie van de lokale experimenten met bestuurlijke preventie. Het verheugt mij dat het mogelijk is gebleken hierbij nagenoeg alle Nederlandse universiteiten op de één of andere wijze te betrekken. Door het WODC wordt in het kader van het beleidsplan Samenleving en criminaliteit een tijdschrift over misdaadpreventie geredigeerd met een oplage van circa 20 000. Dit tijdschrift, dat SEC (Samenleving En Criminaliteit) is genoemd, wordt verspreid onder functionarissen die in hun werk op de één of andere wijze een bijdrage zouden kunnen leveren aan de preventie van veel voorkomende criminaliteit. Daarnaast is een geautomatiseerd documentatiesysteem over dit onderwerp opgezet ten behoeve van het lokale bestuur. Het WODC heeft het initiatief genomen voor de oprichting van een internationaal samenwerkingsverband tussen vergelijkbare documentatiesystemen in Europa en Noord- Amerika. Voor een volledig overzicht van het interne onderzoek moge ik verwijzen naar het door het WODC uitgebrachte onderzoeksplan 1987.

2. Overzicht van het onderzoek uitgevoerd door het WODC

2.1. *Onderzoek wetgeving*

Zoals in de memorie van toelichting bij de begroting voor het jaar 1987 al is aangegeven, komen dit begrotingsjaar vele onderzoeken op het terrein van de wetgeving gereed. Het onderzoek naar diverse mogelijkheden om wetten te evalueren en het literatuuroverzicht over de leeftijdsgrenzen in het strafrecht vorderen gestaag. Onderzoeken naar de praktijk van de alimentatiebetaling, naar de kosten van wetgeving en naar de praktijkamenstelling van de advocatuur verkeren nog in een pril stadium.

2.2. *Onderzoek rechtspleging*

Na enige aanloopproblemen loopt het onderzoek ter evaluatie van de vervolgingsindicatielijsten thans redelijk goed. Rapportage valt in begin 1988 te verwachten. Ook is het experiment met de richtlijnen over de bejegening van slachtoffers van start gegaan. De projecten prioriteitstelling voorlopige hechtenis, vervolging strafvordering en straftoemeting Opiumwetdelicten, en de rechtsverzorging in Nederland en Nordrhein-Westfalen zijn afgesloten en de publikaties kunnen op korte termijn worden verwacht. Aan de hand van de bestanden van het Centraal Bureau voor de Statistiek zal een nader onderzoek gedaan worden naar de wijze van afhandeling en straftoemeting door de hoven in vergelijking met de afhandeling door de rechtbanken.

2.3. *Onderzoek strafrechtstoepassing*

In het kader van het beleid ter decategorisering van de reclasseringszorg is een studie gaande naar de wijze waarop de verdeling van taken tussen de commune reclassering en de Consultatiebureaus voor Alcohol en Drugs kan plaatsvinden. Hierover zal in de loop van 1988 worden gerapporteerd. Een jaar later is het verslag te verwachten van een intensief veldonderzoek naar het economisch gedrag van heroïnegebruikers en de invloed van methadonverstrekking daarop. Binnenkort worden de bevindingen gepubliceerd van een drietal omvangrijke studies op het terrein van het gevangeniswezen: naar de cultuur van gedetineerden, naar de werksituatie en het functioneren van bewarend personeel alsmede naar de situatie van vrouwelijke gedetineerden.

2.4. Onderzoek politie- en vreemdelingenzaken

In het kader van de integratie van het interne politie-onderzoek is een in 1986 op het Ministerie van Binnenlandse Zaken voorbereid onderzoek «De privatisering van de politiefunctie: het particuliere onderzoek» door het WODC overgenomen. Het onderzoek naar het externe functioneren van de Centrale Recherche Informatiedienst zal in de tweede helft van 1987 worden voltooid. Door de Stuurgroep politietransactie winkeldiefstallen zijn in drie ressorten experimenten gestart met de afhandeling van winkeldiefstallen door middel van een door de politie aangeboden transactie. Op verzoek van de stuurgroep worden deze experimenten door het WODC geëvalueerd. Evaluatie van experimenten met de eind 1987 in te voeren nieuwe ademanalyse-apparatuur zal waarschijnlijk eveneens door het WODC ter hand worden genomen.

Eind 1987 zal tevens een eindverslag over het onderzoek naar het toezicht op vreemdelingen gereed komen. Een eerste publikatie van dit onderzoek verscheen in Justitiële Verkenningen (1986, nr. 8). In het kader van het vreemdelingenbeleid wordt in 1987 tevens een aanvang genomen met een vergelijkend onderzoek naar het asielbeleid in een aantal voor het Nederlandse asielbeleid relevante landen.

3. Onderzoek kinderbescherming

Als gevolg van in het kader van het regeerakkoord aan het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur overgedragen taken, is de Coördinatiecommissie Wetenschappelijk Onderzoek Kinderbescherming (CWOK) sedert 1 januari jl. een bi-departementale (Ministeries van Justitie en van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur), tri-partite (overheid – veld of particulier initiatief – wetenschappelijke wereld) adviescommissie geworden, die nu twee ministers adviseert. Deze nieuwe opzet kwam voor het eerst duidelijk tot uiting toen de commissie deze zomer beide ministers adviseerde naar aanleiding van het verschijnen van het eindrapport van het onderzoek naar kenmerken van kleinschaligheid.

a. Intern onderzoek

Een aantal onderzoeken in het kader van het beleidsplan Samenleving en criminaliteit op het terrein van de jeugd is in uitvoering. De eerste fase van een onderzoek onder 52 MAVO-onderwijsinstellingen wordt dit jaar afgesloten met een interimrapport. Doel van dit onderzoek is inzicht te krijgen in door de school te beïnvloeden factoren die met het al dan niet voorkomen van delinquentie samenhangen. Een experiment op een LTS om frequent spijbelen, het voortijdig de school verlaten en het plegen van delicten terug te dringen, zal dit jaar eveneens in een interimrapport resulteren. Inmiddels is op 3 juni 1987 een interimrapport verschenen van het evaluatie-onderzoek naar HALT-projecten ter bestrijding van het vandalisme in een aantal gemeenten. De evaluatie van de zogenoemde «leerprojecten», een vorm van alternatieve sancties, is voltooid en het eindrapport is inmiddels in de CWOK-J&J reeks verschenen. Het onderzoek «Deviant gedrag en slachtofferschap van jongeren uit etnische minderheidsgroepen» nadert zijn voltooiing. Naar verwachting zal het rapport eind 1987 verschijnen. Ten slotte is een begin gemaakt met een trendstudie naar de ontwikkeling van de jeugdcriminaliteit onder de Nederlandse jeugd, waarvan dit jaar het eerste rapport is verschenen.

b. Extern onderzoek

In 1987 werden met een eindrapport afgesloten de externe onderzoeken naar respectievelijk kenmerken van kleinschaligheid in de jeugdhulpverlening door de vakgroep Orthopedagogiek van de Rijksuniversiteit Groningen

en begeleiding van gezinssituaties door de Dienst Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek te Leiden. Bij dit onderzoek is nagegaan in hoeverre intensieve bemoeienis door maatschappelijk werkers van Pro Juventute in Den Haag beter inzicht verschaft aan ouders en hulpverleners over hun mogelijkheden als opvoeders en eventuele hulpverlening aan het kind.

Ook het sedert 1984 gesubsidieerde coachesproject van het Paedologisch Instituut te Amsterdam leverde een eindverslag op. Deze driedelige rapportage omvatte respectievelijk een verslag over het proces- en effectonderzoek, een Handboek Coaching en een Handleiding voor Coaches. In het coachesproject werd de effectiviteit nagegaan van een gedragsmatige begeleiding van jongeren die extra aandacht behoeven. Dit project werd mede gesubsidieerd door het Koningin Julianafonds.

Voortgang vonden de procesevaluaties van de met alternatieve sancties verwante kwartaalcursussen en het onderzoek naar jongeren die voor wat de hulpverlening betreft tussen de wal en het schip dreigen te geraken. Dit laatste onderzoek zal naar verwachting in februari 1988 worden afgesloten.

In mei 1987 verscheen een interimrapport van het onderzoek Gedrag van Jongeren in relatie tot hulpverlening en jeugdpolitie door de vakgroep Sociale- en Organisationspsychologie van de Rijksuniversiteit Leiden. In oktober 1987 wordt dit inventariserend onderzoek afgesloten waarbij dan zal worden gerapporteerd over:

- eventuele verschillen in beslissingen binnen het jeugdstrafrecht ten aanzien van jongens en meisjes met betrekking tot probleemgedrag;
- eventuele verschillen in beslissingen binnen het maatregelenrecht;
- eventuele verschillen en op grond van welk gedrag jongens en meisjes in contact kunnen komen met het kinderschermingssysteem.

4. Extern onderzoek

Voor het jaarverslag van de Advies Commissie Extern Wetenschappelijk Onderzoek alsmede voor een overzicht van het door mijn ministerie gesubsidieerde, doch elders uitgevoerde onderzoek moge ik verwijzen naar Justitiële Verkenningen (1987, nr.7).

HOOFDSTUK IV. PRIVAATRECHT

1. Nationaliteit en burgerlijke staat

De advisering over verzoeken tot naturalisatie is in een aantal gemeenten overgegaan van de politie (vreemdelingendiensten) naar de burgemeester (afdeling bevolking). Met het oog op een landelijke invoering van deze nieuwe werkwijze is een financiële voorziening getroffen, zodat met ingang van 1 januari 1988 in alle gemeenten de advisering door de burgemeester zal plaatsvinden. Het streven de duur van de naturalisatie-procedure terug te brengen tot de wettelijke termijn van één jaar is nog steeds niet met volledig succes bekrond. Toen vorig jaar de verwachting werd uitgesproken dat de achterstand aan het einde van 1986 zou zijn weggewerkt, kon niet worden voorzien dat het aantal verzoeken tot naturalisatie in dat jaar met ruim 10% zou stijgen ten opzichte van 1985. Het effect van de inhaalactie is door deze ontwikkeling grotendeels teniet gedaan. Wel kon een verdere uitloop van de behandelingsduur worden voorkomen. Hieronder volgt een overzicht, waarin de aantallen die betrekking hebben op het jaar 1985 tussen haakjes zijn vermeld.

Aantal nieuwe verzoekschriften	8 983 (8 138)
Tot stand gekomen zelfstandige naturalisaties	8 308 (11 185) ¹
Aantal afwijzende beslissingen	572 (255)
Aantal beslissingen tot aanhouding	1 539 (-)
Aantal klachten bij de Nationale ombudsman	13 (8)
Aantal beroepen Afdeling rechtspraak van de Raad van State	110 (81)

¹ Hierin zijn begrepen 2344 bij wet tot stand gekomen naturalisaties, waarvoor de ontwerpen nog in 1984 waren ingediend.

Van de diverse wettelijke optiemogelijkheden is ook in 1986 een ruim gebruik gemaakt. Zo zijn in dat jaar nog 9836 kinderen van Nederlandse vrouwen Nederlander geworden op grond van de overgangsbepaling van artikel 27, tweede lid, 65 in het Koninkrijk geboren staatlozen op grond van artikel 6, onder b, 424 sinds hun geboorte in het Koninkrijk wonenden op grond van artikel 6, onder a, en 1157 kinderen als gevolg van adoptie (artikel 5).

Het aantal verzoeken tot naamswijziging beliep in 1986 een totaal van 2627 (in 1985: 2818). In datzelfde jaar werden 37 beroepen ingesteld tegen beslissingen op verzoeken om naamswijziging.

Het Centraal Testamentenregister kreeg in 1986 272 200 opgaven van testamenten te verwerken (in 1985: 248 159).

2. Toezicht op vennootschappen

In 1986 werden 27 023 verzoekschriften ter verkrijging van een verklaring van geen bezwaar tot oprichting dan wel wijziging van de statuten van een vennootschap bij het departement ingediend. Ten opzichte van 1985 (28 089) betekent dit een afneming met ruim 3%. Het aantal verzoekschriften met betrekking tot de oprichting van vennootschappen daalde ten opzichte van 1985 (15 913) met 9% tot 14 386 en steeg met betrekking tot statutenwijziging van 12 176 met bijna 4% tot 12 637. Het aantal in 1986 afgegeven verklaringen van geen bezwaar bedroeg voor oprichtingen 14 318 (een afneming met 1216 ten opzichte van 1985) en voor statutenwijzigingen 11 054 (een toeneming met 41 ten opzichte van 1985).

In het eerste kwartaal van 1987 heeft zich ten opzichte van het eerste kwartaal van 1986 een plotselinge stijging van het aantal ingediende verzoekschriften (zowel ten aanzien van oprichtingen als van statutenwijzigingen) voorgedaan van 67%, hetgeen een verlenging van de behandelingsduur met zich meebracht. De termijn van behandeling van verzoekschriften ter verkrijging van een verklaring van geen bezwaar bedroeg medio 1987 voor oprichting van een vennootschap ongeveer zeven weken en voor wijziging van de statuten van een vennootschap ongeveer twee weken.

HOOFDSTUK V. STAATS- EN STRAFRECHT

Het gebruikelijke overzicht van het internationale rechtshulp-verkeer, de jaarlijks verstrekte gegevens over de behandeling van gratieverzoeken, de gegevens ter zake van het af luisteren van telefoongesprekken alsmede de rapportage van de procureurs-generaal over de wijze van afdoening van ingekomen discriminatiezaken zijn in bijlage IX bij deze memorie opgenomen.

Slachtoffers van delicten

In het Actieplan voor de aanpak van veel voorkomende criminaliteit (Kamerst. II 1986/87, 18995, nr.19) worden enkele nieuwe activiteiten ter verbetering van de slachtofferzorg beschreven. De aandacht voor de positie van slachtoffers van delicten heeft zich sindsdien voortgezet, hetgeen geresulteerd heeft in een intensivering en een verdere uitbouw van de beleidsontwikkeling op dit terrein.

Zoals ik ook vorig jaar constateerde, spitsen mijn verantwoordelijkheden op het terrein van de slachtofferzorg zich toe op de contacten tussen het slachtoffer als aangever van een strafbaar feit en de politie, op de positie van het slachtoffer in het strafproces en op zijn mogelijkheden geleden schade vergoed te krijgen.

Wat de contacten van het slachtoffer met de politie en het openbaar ministerie betreft, kan worden vermeld dat de richtlijnen inzake de bejegening van slachtoffers van misdrijven op 1 april 1987 integraal -dus niet meer alleen voor enkele ernstige misdrijven- in werking zijn getreden. Zie hierover ook deel II, onderdeel slachtofferzorg, van het jaarverslag van het openbaar ministerie. Hiermee is een belangrijke stap gezet naar de erkenning van de belangrijke plaats die het slachtoffer van een misdrijf bij de opsporing en vervolging inneemt. De doorwerking van de richtlijnen in de praktijk zal echter de nodige inspanning en tijd vergen. Om deze ontwikkeling te begeleiden en te ondersteunen heeft een projectgroep, waarin leden van het openbaar ministerie uit elk ressort en enkele departementsambtenaren zitting hebben, een draaiboek opgesteld voor de invoering en verdere uitvoering van de richtlijnen. Deze projectgroep, die onder voorzitterschap staat van de hoofdofficier van justitie te Zutphen, Mr. F.A. Vaillant, heeft zich tevens tot taak gesteld de richtlijnen eind 1987 te evalueren en zonodig tussentijdse knelpunten te signaleren.

Omdat de richtlijnen zowel van de politie als van het openbaar ministerie het nodige vergen en niet volstaan kan worden met de constatering dat de richtlijnen niet meer voorschrijven dan waartoe het openbaar ministerie en de politie uit hoofde van wettelijke voorschriften en het vereiste van een behoorlijk bestuur verplicht zouden zijn, ben ik bezig deze ontwikkeling uit verschillende invalshoeken te stimuleren en ondersteunen. Voor een goede uitvoering van de richtlijnen acht ik het van groot belang dat op lokaal niveau netwerken worden opgebouwd waarin slachtofferhulpprojecten, politie, openbaar ministerie en hulpverleningsinstellingen participeren. Zoals ik in het actieplan reeds vermeldde, heeft het Landelijk Overleg Slachtofferhulp (LOS) in een open brief van april 1986 gepleit voor de subsidiëring van 50% van de kosten van de lokale projecten voor slachtofferhulp. Naar aanleiding hiervan heeft overleg plaatsgevonden met het bestuur van het LOS, hetgeen in een subsidieaanvraag van het LOS heeft geresulteerd. Op basis van dit verzoek heb ik op 6 mei van dit jaar besloten in beginsel voor de periode van 1987 tot en met 1989 f4 miljoen te reserveren voor de subsidiëring van de opbouw van die lokale projecten. Jaarlijks zullen gelden ter beschikking van het LOS worden gesteld, dat aan deze projecten (deel-)subsidies kan verstrekken. Een van de voorwaarden waaraan deze projecten moeten voldoen willen zij voor subsidie in aanmerking komen, is dat de nodige inspanning moet worden verricht gericht op het verkrijgen van lokale financiering. Het doel van deze subsidieverlening is de lokale projecten in staat te stellen een

bijdrage te leveren aan de opbouw van de slachtofferhulp en van de netwerken, die, zoals hiervoor reeds is opgemerkt, van groot belang zijn voor een goede uitvoering van de richtlijnen. Ik verwacht dan ook dat van de oprichting dan wel versterking van deze projecten een krachtige impuls zal uitgaan naar de bejegening van en dienstverlening aan slachtoffers van misdrijven door de politie en het openbaar ministerie overeenkomstig de ter zake geldende richtlijnen.

In dit verband kan voorts worden meegedeeld dat ik behalve de subsidie-aanvraag van het LOS ten behoeve van de lokale projecten voor slachtofferhulp, een verzoek van het LOS heb gehonoreerd tot toekenning van een incidentele subsidie ten bedrage van f 100 000 ten behoeve van voorlichtingsactiviteiten. Het LOS is voornemens met behulp van deze subsidiegelden nog in 1987 in overleg met mijn ministerie te beginnen met het organiseren van een thema- en voorlichtingsdag, die uiteindelijk in alle arrondissementen gehouden zal worden. Daarvoor zullen alle bij slachtofferzorg betrokken instanties, zoals bijvoorbeeld de politie, de rechterlijke macht, de reclassering en de instellingen van gezondheidszorg en van maatschappelijk werk, worden uitgenodigd. Het is de bedoeling dat zo'n themadag de start is voor de opbouw van bovengenoemde netwerken, waarin de bij de slachtofferzorg betrokken instanties gaan samenwerken.

Ten slotte kan nog worden meegedeeld dat ook dit jaar het subsidieverzoek ten behoeve van het Landelijk Bureau Slachtofferhulp ten bedrage van f 400 000 werd gehonoreerd, met dien verstande dat mijn ambtgenoten van Binnenlandse Zaken en van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur ieder f 100 000 subsidiëerde en ik f 200 000.

Uit het voorgaande blijkt dat het LOS een aantal nieuwe taken op het gebied van de slachtofferhulp te vervullen krijgt. Met het oog hierop vindt sinds kort een structureel overleg plaats met medewerkers van het Landelijk Bureau Slachtofferhulp. Dit overleg biedt de gelegenheid de activiteiten van mijn ministerie, de hierboven genoemde projectgroep onder voorzitterschap van Mr. Vaillant en het LOS te coördineren.

Een tweede invalshoek van waaruit ik tracht de uitvoering van de richtlijnen te ondersteunen en stimuleren, is de vorming en opleiding van de bij de uitvoering van de richtlijnen betrokken functionarissen. In de eerste plaats wordt komend jaar een SSR-cursus «De rechterlijke macht en het slachtoffer» georganiseerd. Deze cursus die onder andere bestemd is voor leden van het openbaar ministerie, is toegespitst op de uitvoering van de richtlijnen, waarbij vooral aandacht wordt besteed aan het contact met slachtoffers, dat – naar mag worden aangenomen – steeds frequenter zal plaatsvinden. Verder organiseert het LOS in nauw overleg met mijn ministerie in de loop van 1987 een aantal studiedagen voor de slachtofferfunctionarissen bij de parketten.

In de tweede plaats wordt in de basis- en kaderopleidingen van de politiescholen aandacht besteed aan de slachtofferproblematiek. Daarnaast ben ik in overleg met de hoofdafdeling Personeel en Vorming van het Ministerie van Binnenlandse Zaken over de mogelijkheden van het opzetten en verspreiden van voorlichtings- en trainingsprogramma's voor de politie en het openbaar ministerie. Het gaat daarbij vooral om de wijze waarop het slachtoffer door de functionaris wordt tegemoet getreden. In het komende jaar zal in ieder geval een kort trainingsprogramma met ondersteunend audio-visueel materiaal, dat mede is samengesteld ten behoeve van de uitvoering van de richtlijnen, bij de politiekorpsen worden geïntroduceerd.

Ten slotte zal het LOS, bij toekenning van zijn subsidieverzoek ten behoeve van een medewerker vorming en opleiding door mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken, zijn bijdrage aan de vorming en opleiding van politiefunctionarissen voortzetten en intensiveren.

Een derde invalshoek van waaruit ik de uitvoering van de richtlijnen begeleid, is de publieksvoorlichting. In dit kader is de folder «Slachtoffer

van een misdrijf, en dan» over het hele land verspreid. Gelet op de grote vraag naar deze folder wordt thans een nieuwe folder voorbereid, waarin tevens de kritiek die naar aanleiding van de eerste folder naar voren kwam, wordt verwerkt. Deze nieuwe folder zal dit najaar gelijktijdig met een postbus 51-spotje worden uitgebracht. Dit televisiespotje zal worden gebruikt om de aandacht te vestigen op het feit dat slachtoffers van delicten mogelijkheden ter beschikking staan om hulp en informatie te verkrijgen en eventueel geleden schade te verhalen. De folder zal daarover nadere informatie verschaffen.

De hierboven beschreven ontwikkelingen worden gecoördineerd en gestimuleerd door een interdepartementale werkgroep, waarin zijn vertegenwoordigd de bij slachtofferzorg betrokken onderdelen van mijn ministerie, de directie Politie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en de onderdelen Welzijn en Volksgezondheid van het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.

Zoals ik in het begin van deze paragraaf constateerde, spitst mijn verantwoordelijkheid voor slachtoffers zich onder andere toe op de positie van het slachtoffer in het strafproces en op zijn mogelijkheden geleden schade vergoed te krijgen. De Commissie wettelijke voorzieningen slachtoffers in het strafproces (Commissie-Terwee) zal over deze onderdelen van mijn beleid aan het eind van dit jaar advies uitbrengen. Verwezen wordt naar hoofdstuk II, onderdeel B.c., van deze memorie.

Het verslag van het schadefonds geweldsmisdrijven over 1986 werd bij brief van 17 juli 1987 aan de Staten-Generaal aangeboden. Voor enige cijfermatige gegevens over het werk van het schadefonds wordt verwezen naar Bijlage IX, onderdeel E, van deze memorie.

HOOFDSTUK VI. DIRECTORAAT-GENERAAL POLITIE EN VREEMDELINGENZAKEN

A. POLITIE

Voor het onderdeel politie moge ik verwijzen naar de gezamenlijke brief van heden van de Minister van Binnenlandse Zaken en mij.

B. VREEMDELINGENZAKEN

1. Algemeen

Twee ontwikkelingen legden en leggen nog steeds een zwaar beslag op de directie Vreemdelingenzaken: de herziening van de Vreemdelingenwet en de versnelde behandeling van asielverzoeken, in het bijzonder van de duidelijk ongegronde verzoeken. Wat het eerste onderwerp betreft is het wetsvoorstel op 1 juni 1987 aan het kabinet gezonden. Nadat het wetsvoorstel de instemming van de ministerraad had verkregen is het op 14 juli 1987 aan een aantal instellingen binnen en buiten de overheid om advies en commentaar gezonden. Het voorstel bouwt voort op de grondslagen zoals beschreven in de notitie herziening vreemdelingenwetgeving, maar houdt op het stuk van de uitvoeringsorganisatie rekening met de motie-Krajenbrink/Wiebenga (Kamerst. II 1986/87, 19 532, nr. 14). Het wetsvoorstel zal zo spoedig mogelijk bij de Kamer worden ingediend.

Met betrekking tot de versnelde behandeling van asielverzoeken zij volstaan met verwijzing naar het debat met de Kamer op 9 april 1987 (Hand. II 1986/1987, 19 637 v.a. 69-3597) alsmede naar de aan de Kamer gezonden voortgangsrapportage van 23 juni 1987, waaraan op 1 juli 1987 een uitgebreide commissievergadering werd gewijd. Ingevolge de motie-Wiebenga (Kamerst. II 1986/87, 19 637, nr. 22) zal de Kamer periodiek van de verdere ontwikkelingen inzake het vluchtelingenbeleid op de hoogte worden gehouden.

2. Internationaal overleg

a. Verenigde Naties

Tijdens de 37e zitting van het Uitvoerend Comité van de United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) zijn verscheidene zaken aan de orde geweest, waarvan de belangrijkste is een ontwerp-aanbeveling over detentie van asielzoekers en vluchtelingen. Het bleek niet mogelijk consensus te bereiken over wat precies onder detentie dient te worden verstaan.

In februari 1987 is te Gerzensee (Zwitserland) wederom informeel overleg gepleegd tussen een aantal westerse landen en de UNHCR over ontwikkelingen op vluchtelingengebied. Ook deze besprekingen werden, evenals de vorige, als nuttig ervaren. Ditmaal namen aan deze bijeenkomst deel: Denemarken, Zweden, Noorwegen, België, het Verenigd Koninkrijk, de Bondsrepubliek Duitsland, Frankrijk, Zwitserland, Oostenrijk, Canada, Australië en Nederland.

b. Raad van Europa

Het Comité ad hoc van deskundigen inzake de juridische aspecten met betrekking tot territoriaal asiel, vluchtelingen en staatlozen (CAHAR) hield zich in toenemende mate bezig met het uitwisselen van informatie, vooral nadat het Comité van Ministers de mogelijkheid had geopend extra vergaderingen bijeen te roepen op verzoek van een van de lid-staten. Op verzoek van de Bondsrepubliek Duitsland heeft een dergelijke bijeenkomst van 27 tot en met 29 oktober 1986 plaatsgevonden.

De werkzaamheden met betrekking tot een ontwerpovereenkomst inzake de verantwoordelijkheid voor het in behandeling nemen van een asielverzoek zijn en petit comité voortgezet. De uitgewerkte voorstellen zijn voorgelegd aan het plenum van CAHAR. Nederland heeft aan deze werkzaamheden medewerking verleend. Het ontwerp is door deze werkzaamheden voor meer landen aanvaardbaar geworden. Daar echter beslissingen in de Raad van Europa op basis van consensus worden genomen, lijkt een definitieve overeenkomst niet op korte termijn te verwachten.

c. Europese Gemeenschappen

Het op 14 juni 1985 verschenen Witboek van de Europese Commissie en de totstandkoming van de Europese Akte, welke op 28 februari 1986 werd ondertekend, hebben geleid tot intensivering van het overleg tussen de lid-staten op gebieden die het «Europa van de Burger» betreffen. In het bijzonder is overleg gaande over de implicaties van een geleidelijke afschaffing van de grenscontrole als voorzien in artikel 8A van de Europese Akte. Onderwerp van bespreking in het kader van de Raad vormen het voorstel voor een richtlijn tot vereenvoudiging van de controles aan de binnengrenzen van de Gemeenschap en een resolutie waarin de lid-staten toezeggen om op een aantal terreinen samen te werken, het beleid te coördineren of nadere maatregelen te overwegen. In dit verband zij voorts verwezen naar de werkzaamheden van de ad hoc groep immigratie. Deze ad-hoc groep is op 28 oktober 1986 door de EG- Ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie in het leven geroepen. De ad hoc groep bereidt gezamenlijke maatregelen voor met betrekking tot controle op immigratie, het visumbeleid, het asielbeleid en het gebruik van valse (reis)documenten. Deze groep is eveneens betrokken bij het overleg over de hiervoor genoemde richtlijn van de Raad inzake de geleidelijke afschaffing van de controles en formaliteiten, die van toepassing zijn voor de burgers van de lid-staten bij het overschrijden van de binnengrenzen van de Gemeenschap.

Met betrekking tot een richtlijn inzake het verblijfsrecht van economisch niet-actieve onderdanen van lid-staten op het grondgebied van een andere lid-staat wordt in het kader van de Raad van de EG gezocht naar oplossingen voor de laatste nog hangende problemen. De besprekingen in het kader van de Associatie-overeenkomst tussen de EEG en Turkije zijn thans aangehouden in verband met het door Turkije gedane verzoek om toetreding tot de EG.

d. Benelux en Akkoord van Schengen

Op 30 januari 1987 is door het Secretariaat-Generaal van de Benelux Economische Unie een nota inzake de relance van de Benelux-samenwerking op het gebied van het personenverkeer gepresenteerd. In deze nota wordt een aantal knelpunten geanalyseerd en worden voorstellen tot verbetering gedaan. Hierover wordt thans in de Bijzondere Commissie voor het Personenverkeer van gedachten gewisseld.

Op 15 december 1986 en op 3 juni 1987 hebben de Staatssecretarissen in het kader van het Akkoord van Schengen goede voortgang geboekt met betrekking tot de voorbereiding van een aanvullende overeenkomst ter bestrijding van illegale binnenkomst in het gebied van de Vijf en tot verlegging van de personencontrole naar de buitengrenzen van het Schengengebied. Vastgesteld is dat in deze aanvullende overeenkomst regels moeten worden opgenomen met betrekking tot de uitoefening van de grensbewaking aan de buitengrenzen, de harmonisatie van de voorwaarden voor binnenkomst, visumverlening en asielverlening. Op de genoemde gebieden is constructieve vooruitgang geboekt.

Inmiddels heeft Italië formeel verzocht om te mogen toetreden tot het Akkoord van Schengen.

3. Bijzondere onderwerpen

a. Maatregelen van toezicht en verwijdering

De laatste jaren is het reguliere toezicht op vreemdelingen en de verwijdering van aangetroffen illegaal hier verblijvende vreemdelingen in toenemende mate onder druk komen te staan. Deze wordt vooral veroorzaakt door de sterk wassende stroom vreemdelingen, waaronder asielzoekers, en de noodzaak voor de plaatstelijke politie om prioriteiten te stellen. Deze ontwikkelingen leidden ertoe dat aan het reguliere toezicht minder aandacht kon worden besteed, hetgeen onder andere blijkt uit de daling van het aantal uitzettingen in de afgelopen jaren. Door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum wordt thans een onderzoek verricht naar de wijze waarop de politie het toezicht op vreemdelingen uitoefent. De resultaten hiervan zullen naar verwachting in 1988 beschikbaar komen. Eventuele verbeteringsvoorstellen die hieruit voortvloeien, zullen met spoed worden doorgevoerd.

In het kader van de maatregelen tot versnelling van asielprocedures wordt thans bijzondere aandacht besteed aan een snelle uitzetting van afgewezen asielzoekers. Hiertoe is de hoofdafdeling Toezicht Vreemdelingen en Grensbewaking tijdelijk met tien formatieplaatsen uitgebreid. Een aantal medewerkers is onder andere geplaatst bij de vreemdelingendiensten in de grote steden om de verwijdering van afgewezen asielzoekers ter plaatse te regelen.

Vele asielzoekers melden zich bij de vreemdelingendiensten zonder reisdocumenten en zonder dat zij zekerheid omtrent hun identiteit, nationaliteit of plaats van herkomst verschaffen. Hierdoor ontstaan bijzondere problemen wanneer hun verzoek wordt afgewezen. Om te kunnen worden verwijderd naar hun land van herkomst moeten voor hen via de diplomatieke en consulaire vertegenwoordigingen reisdocumenten worden verkregen, waarmee vanzelfsprekend vaak enige tijd is gemoeid. In die gevallen is bovendien veelal vreemdelingenbewaring geïndiceerd, ten einde de uitzetting te kunnen verzekeren. Door gebrek aan celcapaciteit is dit slechts in beperkte mate mogelijk. Getracht wordt hieraan het hoofd te bieden door de contacten met de desbetreffende diplomatieke en consulaire vertegenwoordigingen te intensiveren, waardoor versnelde afgifte van reisdocumenten mogelijk wordt.

b. Notitie Grensbewaking

Overeenkomstig de toezegging in het regeerakkoord is inmiddels op 2 juli 1987 de notitie Grensbewaking aan de Kamer toegezonden (Kamerst. II 1986/87, 20031, nrs. 1 en 2). Hierin wordt een beschrijving gegeven van de stand van zaken met betrekking tot de grensbewaking in het perspectief van het personenverkeer en de bestrijding van terrorisme en criminaliteit, alsmede de te verwachten ontwikkelingen in deze. De notitie vormt de basis voor het verdere overleg op nationaal en internationaal niveau op dit gebied.

c. Uitgangspunten voor Europees beleid ten aanzien van de toepassing van de asielprocedure

In het kader van het Schengen-overleg en de EG wordt door de deelnemende landen gestreefd naar afspraken over gemeenschappelijke uitgangspunten voor de toepassing van de asielprocedure in de diverse landen. De voornaamste punten hierbij zijn:

- slechts één verzoek om politiek asiel wordt binnen het gebied van de deelnemende staten in behandeling genomen (hiermee kan het verschijnsel van «asylum shopping» worden tegengegaan);

- bij geconstateerd misbruik van de asielpprocedure of een duidelijk ongegrond verzoek kan een verkorte procedure worden toegepast;
- door middel van onder meer harmonisatie van de criteria voor toepassing van het Vluchtelingenverdrag kan extra territoriale werking toekomen aan beslissingen op verzoeken;
- waar nodig worden (transit-)visabepalingen verscherpt en financiële sancties getroffen tegen vervoersmaatschappijen voor zover op verwijtbare wijze vreemdelingen zonder of met onvoldoende papieren worden aangevoerd.

d. Beoordeling asielverzoeken

In 1986 is aan 1.067 asielzoekers toegang verleend door toelating als vluchteling (176), als asielgerechtigde (565) of door verlening van een vergunning tot verblijf (326). Dit is 21,06% van het aantal behandelde verzoeken. De negatieve beslissingen vloeien voort uit de aard van de aangevoerde motieven. De beoordelingscriteria zijn niet verscherpt.

e. Schiphol-procedure

In oktober 1986 is een verblijfsruimte op Schiphol-Oost in gebruik genomen voor vreemdelingen aan wie tijdens de asielpprocedure de toegang tot Nederland is geweigerd. Hiermee is voldaan aan de uitspraak van de Tweede Kamer als neergelegd in de motie-Haas-Berger (Kamerst. II 1985/86, 19 145, nr. 6). In 1986 zijn 885 asielzoekers op Schiphol aangekomen. Het aantal asielzoekers op de luchthaven Schiphol is in 1987 gedaald. Tot 1 juni 1987 hebben zich 189 asielzoekers aangemeld.

f. Uitgenodigde vluchtelingen

In 1987 wordt voor de eerste keer het van 250 naar 500 verdubbelde quotum uitgenodigd. Dit jaar is het beleid voortgezet van uitnodiging van een breder gespreid patroon van vluchtelingen. Zo zijn dit jaar wederom vluchtelingen uit Pakistan en Turkije uitgenodigd. Hiermee wordt ook tegemoetgekomen aan door de UNHCR gestelde prioriteiten. In verband met de grote noodsituatie van vluchtelingen in Hong Kong is dit jaar een groep van 42 vluchtelingen van daar uitgenodigd.

Ook is weer een groep vluchtelingen uitgenodigd uit het vluchtelingen-kamp van Kao I Dang in Thailand, dat de Thaise autoriteiten beogen te sluiten; dit kan verstrekken consequenties hebben voor de daar verblijvende Cambodjanen.

HOOFDSTUK VII. DIRECTORAAT-GENERAAL JEUGDBESCHERMING EN DELINQUENTENZORG

A. KINDERBESCHERMING

1. Algemeen

Vorig jaar werd in de begrotingstoelichting reeds geconstateerd dat aan de langdurige geleidelijke teruggang van het aantal kinderbeschermingsmaatregelen een einde is gekomen. In 1986 steeg het aantal nieuwe ondertoezichtstellingen met 3,5% en het aantal nieuwe voogdijen met 2% in vergelijking met het voorafgaande jaar. Deze stijging werd gecompenseerd door een grotere uitstroom van voogdijpupillen. Over het geheel gezien bleef daardoor het aantal kinderbeschermingspupillen gelijk.

De memorie van toelichting bij de vorige begroting maakte reeds melding van de in het regeerakkoord vastgestelde overdracht aan het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur van de beleids- en financiële verantwoordelijkheid voor de meeste particuliere kinderbeschermingsinrichtingen. Deze maatregel werd 1 januari 1987 geëffectueerd. In verband hiermee werden op die datum eveneens 34 bij die activiteiten behorende formatieplaatsen overgedragen aan het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.

Graag willen de Staatssecretaris van Justitie en ik onze waardering uitspreken voor allen in het «veld» van de kinderbescherming die met grote inzet hun werk hebben verricht. In het afgelopen jaar hadden zij te maken met een onzekere financiële situatie. Daarnaast bracht de overheveling van de meeste inrichtingen van de kinderbescherming naar het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur veranderingen met zich mee.

Met het oog op de blijvende verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie voor de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen is een protocol van overdracht overeengekomen, waarin de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de regelgeving met betrekking tot de jeugdhulpverlening, alsmede voor de jaarlijkse vaststelling van de desbetreffende beleids- en financiële kaders is vastgesteld. De Minister van Justitie blijft mede betrokken bij de beleidsvoering en het toezicht, waarvoor de Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur primair verantwoordelijk is.

In het kader van het protocol is overleg gevoerd over de bezuinigingen in de jeugdhulpverlening in de komende jaren, ten einde de behoefte aan en de kwaliteit van de plaatsen in de jeugdhulpverlening onder ogen te zien.

Ten behoeve van een blijvend goed inzicht in de behoeften van justitiële plaatsende instanties en voogdijinstellingen aan residentiële plaatsingsmogelijkheden is medio 1987 een zogenoemd centraal meldingspunt ingesteld bij het Ministerie van Justitie.

Het voorontwerp voor een Wet op de jeugdhulpverlening van de zijde van de regering is voor advies gezonden aan adviesorganen en ter kennisneming aan de Tweede Kamer.

In het inmiddels ook door de Eerste Kamer aanvaarde derde wetsontwerp betreffende de verlaging van de meerderjarigheidsgrens is de mogelijkheid voorzien van voortgezette hulpverlening op vrijwillige basis aan ex-kinderbeschermingspupillen, aansluitend aan het bereiken van de meerderjarigheid. Daaraan zal tezamen met het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur vorm worden gegeven. Gestreefd wordt naar afstemming van de voortgezette hulpverleningsvormen op de groeiende zelfstandigheid van deze jongvolwassenen.

Op korte termijn zal bij de Tweede Kamer een wetsvoorstel worden ingediend, waarin een uniforme ouderbijdrageregeling wordt vastgesteld voor uithuisplaatsingen in begrotingsgefinancierde jeugdhulpverleningsvoorzieningen.

Naast de particuliere sector hebben ook de raden voor de kinderscherming en de rijksinrichtingen reeds verscheidene jaren te maken met personeelsinkrimping en als gevolg daarvan reorganisaties. Dit betekent (een soms herhaalde) vergroting van werkdruk, waardoor mogelijk ook afbreuk kan worden gedaan aan motivatie van de medewerkers. Door de leiding van de verschillende diensten zal hieraan gerichte aandacht worden gegeven.

De alternatieve sancties voor jeugdigen gaan in het strafrechtelijk beleid gestadig een meer vaste plaats innemen. Mede in verband met de aanstelling van specifiek op deze activiteit gerichte menskracht in alle arrondissementen, werden in 1986 bijna 1500 alternatieve sancties uitgevoerd. Over het lopende jaar is een verdere toeneming van het aantal waarneembaar. Het betreft hier in het bijzonder de dienstverleningen. Voor de leerprojecten als mogelijke vorm van de alternatieve sanctie is de experimenteerperiode nog niet voorbij. Over dit onderwerp zal in de loop van dit jaar een onderzoeksrapport van de Coördinatiecommissie Weten-schappelijk Onderzoek Kinderbescherming worden uitgebracht.

In het kader van vandalismebestrijding zijn in een aantal gemeenten zogenoemde Halt-bureaus opgezet of worden plannen hiertoe ontwikkeld. De aanpak van Halt-bureaus beoogt jeugdige vandalen, als alternatief voor strafrechtelijke vervolging, te confronteren met de gevolgen van hun daden door hen in te schakelen bij het herstel van aangerichte schade. Op basis van een advies van de Commissie kleine criminaliteit inzake een verdere stimulering van deze bureaus is voor de jaren 1988 en 1989 een financiële regeling van kracht met betrekking tot aanloopkosten. Uit het op 3 juni 1987 uitgebrachte interimrapport van het evaluatieonderzoek (zie hoofdstuk III, 3 onder a) blijkt dat de kosten van de bureaus relatief laag zijn.

In de kinderscherming is nog steeds een stijging van het aandeel allochtone jongeren waarneembaar. Een ICM-advies ter zake voorspelde in 1986 dat de komende jaren intensieve aandacht voor opvang en begeleiding van de verschillende jeugdige etnische groeperingen in de kinderscherming noodzakelijk blijft. De financiële middelen die voor deze activiteiten in de kinderscherming ter beschikking worden gesteld, hebben inmiddels evenwel een beperking moeten ondergaan. In de komende jaren zal de aandacht vooral gericht moeten zijn op een verdere spreiding van de via de projecten opgedane ervaringen en op behoud van de beschikbare deskundigheid binnen de kinderscherming. Een in 1986 genomen initiatief inzake een speciaal voor allochtonen aangepaste opleiding voor inrichtingswerk in combinatie met een arbeidsplaats in de justitiële rijksinrichtingen zal in het komend jaar tot uitvoering komen.

2. Particuliere inrichtingen en rijksinrichtingen

Gezien de bijzondere taakstelling van een viertal particuliere inrichtingen voor jeugdigen die speciale behandeling behoeven in de justitiële sfeer, is de verantwoordelijkheid van Justitie voor deze vier inrichtingen gehandhaafd. Dit zijn de vier voorzieningen voor zeer intensieve behandeling (ZIB's), te weten: De Dreef te Wapenveld; Nederlandsch Mettray te Eefde; De Marke te Rekken en O.G. Heldring te Zetten. Eveneens is de verantwoordelijkheid van Justitie gehandhaafd voor de vier particuliere opvangtehuizen waarin preventieve hechtenis ten uitvoer wordt gelegd. Dit betreft J.O.C. te Amsterdam, Poortje te Groningen, Keerpunt te Cadier en Keer, en Alexandra te Almelo. Voor wat betreft het jaarlijks te verstrekken overzicht van afzonderingen in inrichtingen die over een desbetreffende machtiging beschikken, kunnen de volgende gegevens worden verstrekt.

Tabel 1

	Capaciteit	Aantal keren dat is afgezonderd	Aantal jongeren dat is afgezonderd	Gemiddelde tijdsduur
1. De Heldringstichtingen	70	—	—	—
2. Huize Alexandra	42	4	3	1 uur 29 min ¹
3. Het Poortje	33	5	5	7 uur ¹
4. Het J.O.C.	33	13	10	1 uur 30 min
5. Groot Emaus	244	95	42	1 uur 9 min
6. Het Keerpunt	22	25	20	6 uur ¹
7. De Beele	84			

¹ In deze gevallen was in de duur van de afzondering veelal de voor nachtrust bestemde tijd begrepen.

De noodzakelijke capaciteitsuitbreiding en bouwkundige aanpassing bij de rijksopvanginrichtingen hebben door bijstelling van de planning van de Rijksgebouwendienst enige vertraging opgelopen. Met de nieuwbouw van het Lloyd-Hotel in Amsterdam is in het eerste kwartaal van 1987 begonnen. De verbouwing en uitbreiding van Eikenstein te Zeist zal beginnen in het tweede kwartaal 1988. Hetzelfde geldt voor de verbouwing en uitbreiding van De Hunerberg te Nijmegen. De verbouwing en uitbreiding van De Heyacker te Breda ten slotte zijn gehandhaafd in het vierde kwartaal 1988. In april 1987 is de nieuwbouw van de meisjesinrichting De Lindenhorst in gebruik genomen.

Voor aanpassing en beperkte uitbreiding van de rijksinrichtingen voor opvoeding en buitengewone behandeling bestaan eveneens plannen, die echter slechts ten dele in de planning van de Rijksgebouwendienst kunnen worden opgenomen. De voorgenomen aanpassing van Den Engh zal binnenkort worden gerealiseerd. Over aanpassingen in Op den Berg is nog overleg gaande.

In het kader van de in 1986 aangevangen reorganisatie van de vijf rijksopvanginrichtingen zijn ongeveer 200 personeelsleden herplaatst en benoemd in de functie van inrichtingswerker. De reorganisatie vormt evenals de deelneming aan het functiescholingsprogramma tijdelijk een aanzienlijke belasting voor het executieve personeel. De versnelde werving van personeel heeft nog niet voldoende resultaat opgeleverd en zal derhalve in 1988 worden voortgezet.

Het aantal minderjarigen dat in 1986 een maatregel van jeugd-tbr of plaatsing in een inrichting voor buitengewone behandeling kreeg opgelegd, bedroeg respectievelijk 12 en 14 pupillen. Het totale bestand van beide maatregelen samen was per 31 december 1986 68 minderjarigen, die voor het grootste deel verblijven in de rijksinrichtingen voor opvoeding en buitengewone behandeling.

De stijgende lijn van het aantal allochtone jongeren heeft zich in 1986 voortgezet, en wel tot een percentage van 35% in de rijksinrichtingen.

Het aantal in het kader van het klachtrecht ingediende klachten vertoont een enigszins stijgende lijn. In 1986 waren er 82 klachten, vergeleken met 64 in 1985. Verreweg het grootste aantal klachten is van eenvoudige aard. Thans vindt een evaluatie plaats van het klachtrecht in de rijksinrichtingen.

De aantallen afzonderingen in de rijksinrichtingen in 1986 waren als volgt:

Tabel 2

Inrichting	Cap.	0-4 uur	4-12 uur	12-24 uur	24-48 uur	meer dan 48 uur	Totaal
Op de Berg	40	12	9	5	3	12	41
Den Engh	48	5	4	2	—	—	11
Overberg	50	18	28	56	72	98	272
Den Hey-Acker	50	17	7	2	1	—	27
Lloyd-Hotel	38	5	11	21	25	13	75
Kralingen	25	1	1	—	—	1	3
Hunerberg	30	30	3	13	3	—	49
Eikenstein	40	—	4	3	—	—	7
Lindenhorst	5	—	3	3	1	—	7

3. Instellingen

Een gerichte oriëntatie op de maatregelhulp door voogdij- en gezinsvoogdij-instellingen, enerzijds als consequentie van de voorgenomen Wet op de jeugdhulpverlening, anderzijds vanwege ontwikkelingen op het terrein van het jeugdstrafrecht, zal in het beleid aandacht krijgen. Dit kan effect hebben op de behoefte aan deskundigheidsbevordering.

Naar het zich laat aanzien zullen de voogdij- en gezinsvoogdij-instellingen in 1988 geconfronteerd worden met de gevolgen van de verlaging van de meerderjarigheidsgrens. Het aantal jongeren waarmee de instellingen in het kader van een maatregel van kinderbescherming bemoeienis hebben, zal hierdoor met een nog niet met zekerheid vast te stellen aantal afnemen. In het bijzonder in de voogdijsector zal de afnemende aanzienlijk zijn. De gevolgen voor de werkomvang van de instellingen zijn echter mede afhankelijk van de mate waarin de jong meerderjarigen die onder een maatregel van kinderbescherming stonden, een beroep zullen doen op de geboden mogelijkheden van voortgezette hulpverlening.

Het beleid gericht op bevordering van samenwerking tussen ambulante instellingen, wordt voortgezet. Een belangrijk aandachtspunt in dit verband blijft de samenwerking met de Regionale Instituten voor Ambulante Geestelijke Gezondheidszorg (RIAGG). Geconstateerd moet worden dat deze, waar het gaat om onder voogdij en onder toezichtgestelde kinderen, hun functie nog slechts in een aantal arrondissementen vervullen. Van belang is dan ook, dat de RIAGG's in de andere arrondissementen evenzeer inhoud gaan geven aan deze functie.

De tezamen met het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur opgezette projecten intensieve thuisbehandeling (home training) ontwikkelen zich gunstig. In de loop van 1988 zal hierover een voortgangsrapportage verschijnen. Hierin zullen in het bijzonder de waarde van de methode, de toepassingsmogelijkheden voor kinderbeschermingspunten en de financiële gevolgen worden belicht.

Te constateren valt dat in de achter ons liggende jaren de omvang van de pleegzorg in het kader van een maatregel van kinderbescherming nagenoeg ongewijzigd bleef. Dit verklaart de wenselijkheid om de Centrales voor Pleegzorg bij de huidige werkverdeling met de hulpverleningsinstellingen te blijven subsidiëren op het huidige niveau. Daar het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur in 1986 besloten heeft zijn experimentele subsidie om te zetten in een structurele bijdrage, is het noodzakelijk geworden om uniformering van uitgangspunten en criteria voor subsidiëring van de Centrales voor Pleegzorg tot stand te brengen, zulks mede in verband met het voornemen om tot budgetfinanciering over te gaan.

Ondanks enerzijds een toenemend appel op de deskundigheid van de instellingen voor Therapeutische Gezinsverpleging en anderzijds een

onevenwichtige spreiding van genoemde instellingen over het land, zal het kostenvolume in 1988 om budgettaire redenen niet kunnen toenemen. In dit begrotingsjaar zal overleg worden geopend, gericht op het zoeken naar andere wegen om binnen de financiële mogelijkheden tot een betere spreiding te komen. Daarnaast zal de mogelijkheid worden onderzocht om de samenwerking tussen de instellingen voor voogdij en gezinsvoogdij en de Therapeutische Gezinsverpleging te verbeteren.

4. Raden voor de kinderbescherming

Per 1 januari 1987 is een nieuwe regeling betreffende de openbaarheid van gezinsdossiers van de raden voor de kinderbescherming van kracht geworden.

Naast het sinds 1977 bestaande inzagerecht hebben betrokkenen nu ook de mogelijkheid om afgifte te vragen van bescheiden in de gezinsdossiers van de raden, tenzij een of meer van de in de Wet openbaarheid van bestuur vermelde weigeringsgronden van toepassing zijn. De regeling geldt eveneens voor minderjarigen vanaf 16 jaar. In de regeling is een nieuwe bewaartermijn voor sociale gezinsdossiers van de raden vastgesteld. De kern hiervan is dat de dossiers vernietigd worden wanneer het jongste kind waarmee de raad bemoeienis had, de meerderjarige leeftijd heeft bereikt. In afwijking hiervan is voor adoptiezaken een bewaartermijn van 30 jaar na aanleg van het dossier gehandhaafd.

De werkgroep die zich heeft bezonnen op een meer onafhankelijke beklagregeling voor cliënten van de raden, heeft in 1986 advies uitgebracht. De besprekingen over dit onderwerp zijn nog niet voltooid.

In de loop van het jaar 1987 zal een werkgroep een rapport uitbrengen over de vraag of het huidige beleid van de raden voor de kinderbescherming op het gebied van strafzaken aanpassing behoeft.

Inmiddels zijn maatregelen vastgesteld ter realisering van de opdracht tot personeelsinkrimping bij de raden van de kinderbescherming in de jaren 1987 tot en met 1990. De Tweede Kamer is hierover bij aparte brief van 9 juni 1987 geïnformeerd. De personeelsinkrimping leidt tot enige beperking en beëindiging van taken; uit het oogpunt van behartiging van belangen van minderjarigen levert dit geen nadelige gevolgen op.

Bij de raden voor de kinderbescherming is in 1987 een begin gemaakt met een omvangrijk automatiseringsproces, dat een aantal jaren zal vergen. Dit zal kunnen leiden tot verbetering van efficiency en taakuitvoering. Tevens levert de automatisering naar verwachting een bijdrage aan de personeelsinkrimping, zij het ook een beperkte.

B. GEVANGENISWEZEN

1. Algemeen

In de toelichting op de begroting 1987 werd reeds aangegeven dat de werkzaamheden van het gevangeniswezen de komende jaren vooral in het teken zullen staan van de capaciteitsuitbreidingen. Het is verheugend te kunnen constateren dat de eerste resultaten van deze omvangrijke operatie thans zichtbaar worden. Sinds de aanbidding van de voortgangsrapportage Samenleving en criminaliteit op 6 mei 1986 (Kamerst. II 1985/86, 18 995, nr. 14) konden ongeveer 440 plaatsen aan de penitentiaire capaciteit worden toegevoegd. Dit aantal werd onder andere gerealiseerd door de ingebruikneming van het huis van bewaring aan de Havenstraat in Amsterdam (198 plaatsen), de noodcapaciteit bij het penitentiair complex Over-Amstel te Amsterdam (50 plaatsen) en het huis van bewaring De Ley te Vught (96 plaatsen). De nieuwe capaciteit in Amsterdam wordt gebruikt voor het onderbrengen van preventief gehechten uit de hofressorten 's-Gravenhage en Amsterdam; in het huis

van bewaring aan de Havenstraat zijn bovendien plaatsen gereserveerd voor het arrondissement Amsterdam. De nieuwe capaciteit in Vught wordt gebruikt voor het onderbrengen van veroordeelden die zich eerder op enigerlei wijze aan de detentie hebben onttrokken.

Uitermate verheugend is het dat de knellende tekorten in de capaciteit bestemd voor vrouwelijke gedetineerden in het afgelopen jaar aanzienlijk konden worden verlicht. In juni zijn de penitentiaire inrichtingen Het Spoor te Utrecht in gebruik genomen (44 gesloten en 6 open plaatsen) en in augustus is de zelfmeldersinrichting Ter Peel te Sevenum in gebruik genomen als half open inrichting voor vrouwen (42 plaatsen). Daarmee is de voor vrouwen bestemde capaciteit uitgebreid van 134 tot 226 plaatsen. Deze capaciteitsuitbreiding heeft ertoe geleid dat binnen de penitentiaire inrichtingen voor vrouwelijke gedetineerden een grotere differentiatie mogelijk is dan voorheen. Bovendien kon de tenuitvoerlegging van aan vrouwen opgelegde subsidiaire hechtenisstraffen en lopende vonnissen worden hervat.

Het capaciteitsuitbreidingsprogramma zal onverkort worden uitgevoerd. Het daarvoor in de voortgangsrapportage 1986 voorziene tijdschema zal goeddeels kunnen worden gehandhaafd. Enkele vertragingen zijn opgetreden als gevolg van technische hindernissen en als gevolg van de onzekerheid die heeft bestaan in de periode van eind november 1986 tot eind april 1987, gedurende welke periode – met gunstig gevolg – is gezocht naar mogelijkheden het bouwprogramma, ondanks budgettaire problemen, onverkort uit te voeren. Voor een overzicht van het actuele schema zij verwezen naar de bijlagen I en II van de voortgangsrapportage 1987 over het beleidsplan Samenleving en criminaliteit.

2. Personeel

De in de toelichting op de begroting 1987 aangekondigde activiteiten op het gebied van de werving, selectie en opleiding van het personeel ten behoeve van de capaciteitsuitbreidingen vinden in dit begrotingsjaar voortgang. Daartoe worden ook de mogelijkheden onderzocht van de inzet van personeel in deeltijd in de executieve sector ten einde tot een meer efficiënte en adequate inzet van het personeel te komen. Bovendien is het vormen van een pool van opgeleid reservepersoneel in studie genomen, die bij een piekbelasting in de inrichtingen kan worden ingezet.

Daarnaast zal extra aandacht worden besteed aan de werving van meer specialistisch personeel in de functie van forensisch begeleider voor de opvang van geestelijk gestoorde gedetineerden. In overleg met mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken is de waardering van deze functie herzien en is aan deze functie het hogere salarisniveau van schaal 7 BBRA '84 verbonden.

In dit begrotingsjaar zal ten gevolge van de capaciteitsuitbreidingen het personeelsbestand groeien van 5874 naar een formatie van 6638 plaatsen per ultimo 1988. Voorts wordt in de loop van 1988 een aanvang gemaakt met de werving, selectie en benoeming van personeel benodigd voor de te realiseren projecten in 1989, te weten nieuwbouw Leeuwarden, uitbreiding huis van bewaring Arnhem, nieuwbouw Rotterdam, uitbreiding Norgerhaven/Esserheem, nieuwbouw Hoogeveen en uitbreiding huis van bewaring Utrecht. Deze personeelsleden worden na hun basisopleiding te 's-Gravenhage of Veenhuizen door middel van detachering in bestaande vergelijkbare inrichtingen op hun toekomstige taak voorbereid.

Naast de benodigde formatieve uitbreiding zullen in verband met verbouwingswerkzaamheden tijdelijk gemiddeld 100 beveiligingsfunctio-narissen moeten worden aangesteld.

3. *Beheers- en beleidsinstrumenten*

a. Deconcentratie van bevoegdheden

Een standpuntbepaling over het in 1986 uitgebrachte interimrapport van de Werkgroep deconcentratie gevangeniswezen is in voorbereiding. In dat kader wordt thans onderzocht in hoeverre het mogelijk is om nog in 1988 te beginnen met een experiment met zo volledig mogelijke deconcentratie op het gebied van personeels- en financieel beheer. Daarbij zal een relatie worden gelegd met de verbeteringsvoorstellen die in het kader van het programma Recht door worden uitgewerkt. Het ligt in de bedoeling in de loop van 1988 in een aantal penitentiaire inrichtingen met een experiment aan te vangen.

Het in 1984 gestarte experiment met een eigen financieel budget voor uitsluitend materiële uitgaven voor alle inrichtingen zal in 1988 in een definitieve regeling worden omgezet.

b. Beleidsplannen penitentiaire inrichtingen

Met de ontwikkeling van de beleidsplannen worden goede vorderingen gemaakt. De verwachting is dat eind 1987 de meerderheid van de inrichtingen het beleidsplan aan het departement zal hebben aangeboden. Hoewel enkele inrichtingen het beleidsplan pas in 1988 ter goedkeuring aan het departement zullen voorleggen, kan toch worden gesteld dat eind 1987, begin 1988 de eerste fase van de beleidsplannenoperatie – het opstellen en goedkeuren van de plannen – is voltooid. In 1988 zal het accent derhalve komen te liggen op de operationalisering van de in de beleidsplannen opgenomen beleidsvoornemens.

4. *Bijzondere detentie-aspecten*

a. Beveiliging

Het gevangeniswezen is de laatste jaren in toenemende mate geconfronteerd met gedetineerden die zich ten koste van zeer veel aan de detentie willen onttrekken. Ook in de afgelopen periode hebben zich bij ontvluchtingen enkele ernstige incidenten voorgedaan, waarbij bijvoorbeeld bleek dat gedetineerden konden beschikken over vuurwapens. Deze ontwikkeling is uiterst zorgwekkend; niet alleen omdat het gevangeniswezen daardoor niet in staat is te voldoen aan één van zijn primaire opdrachten – de ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming –, maar ook omdat daardoor de veiligheid van het personeel van het gevangeniswezen op een onaanvaardbare wijze in gevaar wordt gebracht. Gelet op deze ontwikkelingen is de laatste jaren veel aandacht besteed aan het beleid op het gebied van de beveiliging van gesloten inrichtingen. In dat kader heeft de Staatssecretaris van Justitie in januari 1986 de Werkgroep opvang vlucht- en gemeengevaarlijke gedetineerden ingesteld. De werkgroep had tot taak de mogelijkheden voor onderbrenging van vlucht- en gemeengevaarlijke gedetineerden te onderzoeken en voorstellen daaromtrent te ontwikkelen. Het rapport van de werkgroep is bij brief van 3 april 1987 aan de voorzitter van de Tweede Kamer aangeboden. In het rapport wordt voorgesteld in de nieuwbouwinrichtingen te Leeuwarden, Rotterdam, Hoogeveen en Sittard kleine (2 x 6 plaatsen) extra beveiligde afdelingen op te nemen. Daarnaast wordt voorgesteld ook in bestaande inrichtingen drie extra beveiligde afdelingen in te richten. In het nieuwbouwprogramma is rekening gehouden met bouwkundige voorzieningen voor de uitrusting van deze afdelingen. Het rapport is besproken in de Bijzondere Commissie van Overleg Jeugdbescherming en Delinquentenzorg.

De vertegenwoordigers van het personeel staan in beginsel positief tegenover de oprichting van extra beveiligde afdelingen, maar hebben in

het bijzonder aandacht gevraagd voor de personele consequenties daarvan, bijvoorbeeld met betrekking tot de beloning en de nodige begeleiding van het in te zetten personeel.

Voorts is het rapport van de werkgroep ter advisering voorgelegd aan de Centrale Raad van Advies, de vergadering van procureurs-generaal en het categoriaal overleg van directeuren van gesloten penitentiaire inrichtingen. Zodra deze adviezen zijn ontvangen, zal een definitief standpunt worden bepaald. Daarbij zal ook aandacht worden besteed aan de personele en financiële consequenties van de verwezenlijking van de voorstellen.

Aan de nadere beveiliging van het penitentiaire complex te 's-Gravenhage, en dan in het bijzonder de inrichtingen voor langgestraften, wordt thans de hoogste voorrang verleend, evenals aan de verbetering van de beveiliging van de inrichtingen te Leeuwarden, Alkmaar (Schutterswei) en Rotterdam. Over de uitvoering van de gewenste bouwkundige (beveiligings)voorzieningen vindt overleg plaats met de Rijksgebouwendienst. Daarnaast wordt ook in het kader van de renovatie en capaciteitsuitbreidingen van bestaande inrichtingen aandacht besteed aan de beveiliging.

In 1987 is voorts een proef gestart met de toepassing van een bagagedoorlichtingsapparaat. Op grond van de resultaten van deze proef zal worden gezien of het aanbeveling verdient deze apparatuur in alle gesloten penitentiaire inrichtingen in gebruik te nemen. Een en ander zal dan worden gecombineerd met de beveiliging van portiersloges en entreepartijen. De ontwikkelingen in het recente verleden hebben aangetoond, dat intensivering van de beveiliging van de inrichtingen een bittere noodzaak is. Deze intensivering zal een extra beslag leggen op de formatieve ruimte van het gevangeniswezen, ook als deze plaatsvindt met behulp van elektronische en doorlichtingsapparatuur. Het is om deze reden dat besloten is de extra formatieve ruimte die verkregen is ten behoeve van de uitvoering van het beleidsplan Samenleving en criminaliteit mede hiervoor aan te wenden.

Het opstellen van alarmregelingen aan de hand van een gegeven raamwerk verloopt naar wens. Naar verwachting zullen alle penitentiaire inrichtingen eind 1987 over een alarmregeling beschikken. In dit begrotingsjaar zal tevens worden voorzien in een evacuatieregeling. In dezen zal nauw overleg met andere overheidsdiensten plaatsvinden.

b. Gedetineerden met (ernstige) psychische problemen

Over de positie van psychisch gestoorde gedetineerden binnen het gevangeniswezen hebben de Staatssecretaris van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur en de Staatssecretaris van Justitie de Tweede Kamer geïnformeerd bij brief van 29 juni 1987. Op deze plaats zij naar deze brief verwezen.

Hier kan worden gememoreerd dat het overleg tussen het Ministerie van Justitie en het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur er in ieder geval toe heeft geleid dat op korte termijn een beslissing zal worden genomen over een uitbreiding van een afdeling voor de zogenoemde forensische psychiatrische (= justitiële) patiënten bij een tweetal psychiatrische ziekenhuizen, elk met 48 bedden.

De problematiek van de psychisch gestoorde gedetineerden is ook al langere tijd onderwerp van bespreking binnen de Centrale Raad van Advies van het gevangeniswezen, de psychopatenzorg en de reclassering; de Raad heeft ook meermalen zijn ernstige bezorgdheid over dit vraagstuk geuit. In het kader van de advisering door de Raad over het evaluatierapport van de Forensische observatie- en begeleidingsafdeling (FOBA), heeft de Raad onder meer voorstellen gedaan over de organisatorische inbedding van het Foba-instituut binnen het gehele forensisch psychiatrische systeem in de strafrechtspleging. Deze voorstellen worden nader bestudeerd.

In de uitbreiding van de Foba in het huis van bewaring Het Veer te Amsterdam van 18 naar 27 plaatsen is ten gevolge van een stagnerende personeelswerving vertraging opgetreden. De verwachting is thans dat ultimo 1987 de beoogde uitbreiding zal zijn verwezenlijkt.

c. Verdovende middelen

Bij brief van 7 april 1987 (Kamerst. II 1986/87, 18 174, nr.9) is een aantal maatregelen aangekondigd ter verdere intensivering van het penitentiair drugbeleid. Deze zijn mede gebaseerd op aanbevelingen van de Werkgroep drugvrije afdelingen. De belangrijkste maatregelen betreffen de invoering van een stelsel van vrijwillige en verplichte urinecontroles op verdovende middelen, het vergroten van het aantal drugvrije afdelingen en het instellen van een apart opvangcentrum voor verslaafde zelfmelders.

Urinecontroles op vrijwillige basis worden inmiddels toegepast. Op korte termijn zullen middelen nodig zijn voor de verplichte urinecontroles en voor extra personeel op de drugvrije afdelingen. Mede met het oog op een zo efficiënt mogelijke aanwending van gelden zullen de chemische bepalingen op de urinemonsters in één laboratorium plaatsvinden.

d. Dagdetentie

De Staatssecretaris van Justitie heeft een ambtelijke projectgroep opdracht gegeven een experiment met dagdetentie voor te bereiden. Dagdetentie is een nieuwe executiemodaliteit voor langgestrafte gedetineerden (tot gevangenisstraf veroordeelden met een onvoorwaardelijke straf van 8 maanden of meer) in de laatste fase – de laatste zes weken – van hun straf. Het wil zeggen dat de gedetineerden zich gedurende de werkdagen van huis uit naar de dagdetentie-inrichting begeven, alwaar zij gedurende de dag een programma doorlopen dat is gericht op verbetering van hun praktisch maatschappelijk functioneren. Het programma bevat zowel het ontwikkelen van handvaardigheden (eenvoudige basistechnieken) en sociale vaardigheden als een individueel hulpverleningsaanbod. 's Avonds, 's nachts en in het weekeinde verblijven de gedetineerden met verlof thuis. Gelet op het kritische advies van de Centrale Raad van Advies voor het gevangeniswezen, de psychopatenzorg en de reclassering over het voorgenomen experiment, dat zou moeten plaatsvinden in de penitentiare open inrichting te Roermond en in een pand bij het huis van bewaring te Rotterdam, zal de Staatssecretaris zich nader beraden over de inhoud van het experiment.

5. Automatisering

Het automatiseringsproject Management Informatiesysteem Strafrechtstoepassing(MITRA) is voor het eerste onderdeel, dat van de zogenoemde lopende vonnissen, per 1 juli 1986 geïmplementeerd. In maart 1987 is geïmplementeerd het onderdeel subsidiaire hechtenissen. Bij deze onderdelen van het MITRA- project zijn betrokken de ressorts- en arrondissementsparketten, het Penitentiair Selectiecentrum, de meldingsinrichtingen en de arrestantenplaatsen. In onmiddellijke aansluiting hierop is een aanvang gemaakt met de implementatie van het derde en laatste onderdeel, te weten de preventieve hechtenissen en de veroordelingen in aansluiting op preventieve hechtenis. Naar verwachting zal dit onderdeel in het begin van dit begrotingsjaar kunnen worden voltooid.

Bij brief van 3 juni 1986 (Kamerst. II 1985/86, 19 200-VI, nr. 37) en in de memorie van toelichting bij de begroting voor het jaar 1987 werd reeds mededeling gedaan van de problemen als gevolg van de toeneming van het aantal ter beschikking gestelden. Alhoewel door het treffen van een aantal maatregelen in de meest acute nood kon worden voorzien, blijft het aantal passanten in huizen van bewaring in afwachting van plaatsing in een tbr-inrichting hoog en de verblijfsduur lang. Deze passantenproblematiek wordt veroorzaakt door het volledig bezet zijn van de tbr-behandelingsinrichtingen¹. Weliswaar is in de komende jaren voorzien in een vergroting van het aantal behandelingsplaatsen, doch de voorziene uitbreiding van de capaciteit van de inrichtingen kan in verband met het realiseren van ver- en nieuwbouw voor een belangrijk deel pas op wat langere termijn beschikbaar komen. Van de 40 geplande plaatsen komen er 12 in 1988 en 28 in 1990 gereed.

Op grond van het huidige aantal passanten en het nog steeds toenevende bestand ter beschikking gestelden dient rekening gehouden te worden met een structurele groei van het aantal onvoorwaardelijk ter beschikking gestelden. De laatste jaren is sprake van een gemiddelde toeneming van het aantal van 15 per jaar. Als deze lijn zich doorzet betekent dit voor de periode van 1987 tot en met 1990 dat er behoefte is aan 60 extra behandelingsplaatsen, derhalve 20 meer dan de reeds voorziene 40 plaatsen. De mogelijkheid een verdergaande capaciteitsuitbreiding te realiseren, wordt dan ook gezien. Daarbij wordt ook aandacht gegeven aan de capaciteitsbehoefte ten behoeve van geestelijk gestoorde gedetineerden die in aanmerking komen voor plaatsing ex artikel 47/120 Gevangenismaatregel in een tbr-inrichting. Aangezien bij deze categorie geen maximale wachtduur van toepassing is, zijn plaatsingsproblemen minder zichtbaar. De problematiek is daarmee echter niet minder urgent. Opgemerkt wordt nog dat bij de prognose van de capaciteitsontwikkeling op langere termijn geen rekening is gehouden met de nieuwe Wet op de terbeschikkingstelling, omdat op dit moment nog onzeker is welke de invloed hiervan op de behoefte zal zijn. In afwachting van de structurele uitbreiding van de capaciteit wordt gewerkt aan het treffen van tijdelijke voorzieningen om de acute capaciteitsnood te lenigen.

De oplossing van voornoemde problemen, die zich nu voordoen, aansluitend op de in voorafgaande jaren uitgevoerde ingrijpende bezuinigingen in het kader van de noodzakelijke ombuigingen ter reductie van het financieringstekort van de overheid, vergen van zowel de inrichtingen als de betrokken beleidsafdeling van het ministerie grote inspanningen. Laatstgenoemde afdeling ziet zich daarnaast reeds geruime tijd gesteld voor het leveren van een aanzienlijke bijdrage aan de werkzaamheden in het kader van de nieuwe wettelijke regelingen op het gebied van de terbeschikkingstelling en de uitvoering daarvan alsmede van de Commissie rechtspositie ter beschikking gestelden. Het gaande houden van een adequate beleidsontwikkeling en uitvoering van het onderdeel terbeschikkingstelling behoeft dan ook veel zorg en inzet. Voorts zij gewezen op het de laatste jaren toenemend aantal korte gedingen op het gebied van de terbeschikkingstelling.

Een ontwerp van een koninklijk besluit ter vervanging van het Psychopatenreglement (Besluit van 28 september 1928, Stb. 386) en tot wijziging van de Gevangenismaatregel (Besluit van 23 mei 1953, Stb. 237) is deze zomer om advies voorgelegd aan de Raad van State.

Ter voorbereiding van de inwerkingtreding van de Tijdelijke regeling van de rechtspositie van ter beschikking gestelden (Besluit van 29 januari 1987, Stb. 55) is met de commissies van toezicht bij de rijksinrichtingen voor verpleging van ter beschikking gestelden overleg gepleegd met het oog op de benoeming van beklagcommissies. De instelling van commissies van toezicht bij de particuliere inrichtingen verkeert in een vergevorderd stadium.

¹ Voor de gebruikelijke cijfermatige overzichten over de toepassing van de tbr wordt verwezen naar bijlage IX.

Verwacht wordt dat de Commissie rechtspositie ter beschikking gestelden, onder voorzitterschap van mevrouw Mr. E.A. Haars dit kalenderjaar haar eindrapport ter voorbereiding van een definitieve wettelijke rechtspositieregeling zal uitbrengen. De beoordeling van de voorstellen van deze commissie en van de reacties daarop zal in 1988 de aandacht vragen.

D. RECLASSERING

Zoals bekend is in 1986 de nieuwe structuur van de reclassering een feit geworden. De eerste ervaringen met de nieuwe structuur van de reclassering zijn overwegend positief te noemen. Reeds is een zekere mate van stabilisering merkbaar. Als gevolg van de reorganisatie is via de besturen een groot aantal buitenstaanders betrokken bij de reclasseringswerkzaamheden. De wijze waarop deze personen vorm en inhoud geven aan hun bestuursverantwoordelijkheid draagt bij aan een nieuwe stimulering van de reclassering en aan een verbreding van haar maatschappelijk draagvlak. Ook is reeds waarneembaar dat de reclasseringsstichtingen zich een duidelijker plaats verwerven binnen de arrondissementen.

De beleidsvoornemens voor het komende jaar staan in het teken van de verdere stabilisering en de uitbouw naar een organisatie met een eigen – en voor de omgeving herkenbare – positie. Deze ontwikkelingen zullen moeten leiden tot een nadere uitwerking van het beleid op landelijk en plaatselijk niveau en de totstandkoming van goede overlegstructuren en samenwerkingsverbanden. De voltooiing van het automatiseringsproject en de nadere vaststelling van de taken van het landelijk bureau van de Nederlandse Federatie van Reclasseringsinstellingen vormen daarbij een primaire zorg. Mede op basis van de eerste ervaringen met het cyclische proces van planning en begroting zal voorts aandacht worden gegeven aan een verdere verbetering van het normeringssysteem en aan onderzoek naar mogelijkheden voor invoering van een volledig budgetteringssysteem in de naaste toekomst.

Ten slotte zal extra aandacht worden gegeven aan de taken gericht op de uitbouw van de alternatieve sancties, de schade- en conflictregeling en de bevordering van de inzet van vrijwilligers. Met betrekking tot dit laatste is voor 1988 f 0,8 miljoen van het reclasseringsbudget beschikbaar voor ondersteuning van zogenoemde vrijwilligersprojecten, een en ander ter beoordeling van de reclasseringsorganisaties zelf. In de beleidsplannen van de reclasseringsstichtingen en in het landelijk beleidsplan van de Nederlandse Federatie van Reclasseringsinstellingen wordt de besluitvorming ter zake toegelicht. Het landelijk beleidsplan 1987/1988 van de Nederlandse Federatie van Reclasseringsinstellingen is inmiddels goedgekeurd. De daarop aansluitende beleidskaders voor het particuliere reclasseringswerk en voor de inschakeling van vrijwilligers bij het reclasseringswerk worden dit jaar gepubliceerd.

In de bijdrage van de reclassering aan de uitvoering van het beleidsplan Samenleving en criminaliteit staan, evenals in voorgaande jaren, centraal de uitbreiding van het penitentiaal reclasseringswerk overeenkomstig de capaciteitsuitbreiding van het gevangeniswezen en de verdere stimulering van de alternatieve sanctie dienstverlening. Daarbij zal rekening worden gehouden met de uitkomsten van het onderzoek, dat op deze beleidsonderdelen door de inspectie van de reclassering wordt, respectievelijk is verricht.

Na overleg met de Nederlandse Federatie van Reclasseringsinstellingen zijn de onderwerpen Sociaal-Psychiatrisch Werk en de Voorlichtingsrapportage gekozen als thema's voor het inspectieplan 1987. Dit laatste thema zal niet vóór medio 1988 zijn voltooid.

HOOFDSTUK VIII. HOOFDDIRECTIE ORGANISATIE RECHTSPLE- GING EN RECHTSHULP

A. RECHTSPLEGING

1. Algemeen

Met de eindrapporten van de Staatscommissie herziening rechterlijke organisatie (deel I, juni 1984 en deel II, mei 1985) en de Stuurgroep onderzoek functioneren rechterlijke organisatie (december 1986) is de fase van onderzoek naar het functioneren van de rechterlijke organisatie afgesloten. De komende jaren zullen in het teken staan van de doorvoering van de reorganisatie van de rechtspleging en de verdere uitwerking en invoering van de voorstellen die zijn gedaan ter verhoging van de efficiency en effectiviteit van de rechterlijke organisatie. Die voorstellen hebben in de eerste plaats betrekking op de administratieve organisatie, de unitvorming bij de gerechten, de automatisering en de aanpassing van de wetgeving inzake de gerechtelijke procedures en de rechterlijke organisatie. Wat dit laatste onderdeel betreft verwijs ik naar hoofdstuk II van deze memorie.

De reeds lopende activiteiten tot vereenvoudiging van administratieve procedures bij de gerechten en de experimenten, gericht op verbetering van de organisatie en de werkwijze bij de gerechten (planning en inzet van de capaciteit, unitvorming), zullen, gezien de resultaten tot nu toe, met kracht worden voortgezet. Dit jaar zal tevens een begin van uitvoering worden gegeven aan de voorstellen die de stuurgroep heeft gedaan over de verdeling van taken en bevoegdheden tussen het ministerie en de gerechten en de structuur van het management van de rechterlijke organisatie: het organisatorisch raamwerk voor alle ontwikkelingen, gericht op verbetering van het functioneren van de rechterlijke organisatie. Daartoe zullen, in nauwe samenwerking met de rechterlijke macht, in enkele arrondissementen experimenten worden gestart om de decentralisatie van beheersbevoegdheden en de door de stuurgroep voorgestelde managementstructuur met een directeur gerechtelijke ondersteuning voor zowel openbaar ministerie als zittende magistratuur (het zogenoemde arrondissementsmodel), verder uit te werken en te bevorderen.

Ook zal de organisatorische integratie van kantongerechten en rechtbanken, zoals voorgesteld door de Staatscommissie herziening rechterlijke organisatie, ter hand worden genomen. Een plan van aanpak, waarin de organisatorische, de personele en de procesrechtelijke aspecten van de beoogde integratie aan de orde komen, is in voorbereiding. Met betrekking tot een ander voorstel van de staatscommissie, de invoering van een eerste instantie voor de behandeling van Arob-zaken, heeft de Projectgroep invoering AROB-rechtspraak in twee instanties in mei 1987 haar interim-rapport uitgebracht over de gevolgen van invoering van AROB-rechtspraak in twee instanties. De regering zal met nadere voorstellen ter zake komen.

De verwezenlijking van de voorstellen tot verbetering van het functioneren van de rechterlijke organisatie zal de komende jaren veel inzet en een nauwe samenwerking tussen de gerechten en het ministerie vragen. Een dergelijke ingrijpende operatie zal evenwel niet zonder externe steun kunnen geschieden. Het accent dient naar mijn oordeel voornamelijk te liggen bij maatregelen en voorzieningen die de doelmatigheid en doeltreffendheid van de rechterlijke organisatie en het vermogen tot adequate afwikkeling van de werklast ten goede komen.

2. Personeel

a. Personeel in de sector rechtspleging

De toegestane personeelssterkte voor de sector rechterlijke organisatie is voor 1987 nagenoeg gelijk gebleven aan de sterkte van 1986 en omvat

6528 plaatsen. De toegestane sterkte is enigszins beperkt door de efficiency-korting die ook op de rechterlijke organisatie van toepassing is, zij het ook dat deze ten opzichte van het in het regeerakkoord bepaalde percentage is gehalveerd (tot 2% over de kabinetsperiode in 1986–1990). De bureaucratiekorting van gemiddeld 2% per jaar is op de rechterlijke organisatie in het geheel niet van toepassing.

De verdeling van de beschikbare begrotingsplaatsen heeft ook in 1987 plaatsgevonden op basis van de verdeling voor 1985 en 1986. Het onderzoek van de problematiek van de werklastmeting is thans in volle gang. In de daartoe ingestelde werkgroep wordt ook geparticipeerd door de rechterlijke macht.

In verband met de te verwachten werklastvermeerdering bij de raden van beroep en bij de Centrale Raad van Beroep als gevolg van de stelselherziening sociale zekerheid zijn voor de sector rechtspleging in totaal 72,5 plaatsen extra ter beschikking gesteld. Deze plaatsen zijn in overleg met de administratiefrechtelijke macht aan de onderscheiden colleges toegeedeeld.

b. Zittende magistratuur en openbaar ministerie

Het aantal benoemingen in functies in de zittende magistratuur op aanbeveling van de Commissie aantrekken leden rechterlijke macht bedroeg in 1986 99. Twaalf kandidaten konden in aanmerking worden gebracht voor een benoeming tot plaatsvervangend officier van justitie.

Het overleg met de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak over een herziening van de bezoldigingsstructuur voor de rechterlijke macht is nog niet afgesloten. Uitgangspunt bij dat overleg is dat een herziening beperkt zal moeten blijven tot voorstellen ter verbetering van de interne salarisstructuur die een budgettair neutraal karakter hebben.

c. Notarissen en deurwaarders

In 1986 werden dertien nieuwe standplaatsen voor notarissen gevestigd. Het totaal aantal standplaatsen per 31 december 1986 bedroeg 915. Er werden 46 notarissen benoemd. Het aantal deurwaardersstandplaatsen is in 1986 uitgebreid met één tot 242. Er werden zes deurwaarders benoemd.

d. Gerechtelijke diensten

Na de personeelsuitbreidingen van de afgelopen jaren is een stabilisatie ingetreden in de personeelssterkte van de gerechtelijke diensten. Conform de daarover in 1983 met mijn ambtgenoot van Financiën gemaakte afspraken, zullen eventuele stijgingen van de werklast het hoofd moeten worden geboden door maatregelen gericht op de verhoging van de efficiency en effectiviteit. Als gevolg van die maatregelen zullen bij de gerechtelijke diensten bepaalde taken verdwijnen of veranderen en zullen ook nieuwe taken ontstaan. De sociaal-organisatorische begeleiding van dit proces zal in de komende jaren veel aandacht en inzet vragen, in het bijzonder op het terrein van de opleiding, de scholing en de herscholing. Voor het hoger en middenkader zijn inmiddels managementtrainingen van start gegaan. Ter voorziening in de behoefte aan basiskennis van automatisering en informatica is een begin gemaakt met een cursus die in beginsel door alle medewerkers binnen de rechterlijke organisatie kan worden gevolgd.

Op basis van de in het najaar 1986 beschikbare gegevens over de personele besparingen in 1987 als gevolg van het op grote schaal inzetten van tekstverwerkende apparatuur, werd een tijdelijke vacaturestop ingevoerd voor de instroomfuncties in de administraties bij de gerechten. Verdere bezinning op het opleidingsbeleid alsmede nadere uitwerking van het flankerend personeelsbeleid zijn noodzakelijk. In overleg met de

vertegenwoordigers van de rechterlijke organisatie wordt dit verder ter hand genomen.

In het kader van de voorgenomen decentralisatie van een aantal beheerstaken op personeelsgebied werd op 1 september 1986 met een deconcentratie-experiment begonnen. Dit experiment houdt in dat de betrokken personeelsfunctionarissen van mijn departement decentraal gehuisvest zijn bij één van de gerechtelijke diensten in hun rayon (in casu in Amsterdam). De verwachting bestaat dat hierdoor snellere en betere contacten met de diensten worden bevorderd. De uitkomsten van een eerste evaluatie eind 1986 stemmen in dit opzicht hoopvol. Besloten is dan ook het experiment voort te zetten en het uit te breiden tot andere rayons.

3. Organisatie en informatievoorziening

In 1987 is opnieuw een aantal geautomatiseerde systemen operationeel geworden. Volgens de planning zal dit in 1988 eveneens het geval zijn. Hierdoor is de problematiek van het beheer van operationele geautomatiseerde systemen actueel geworden. In 1988 zal verder uitwerking moeten worden gegeven aan een aantal uitgangspunten voor het beheer van geautomatiseerde systemen. Een eerste uitgangspunt, dat aansluit bij de voorstellen van de Stuurgroep onderzoek functioneren rechterlijke organisatie, is de decentralisatie van het beheer. Hierbij geldt als richtsnoer dat het beheer van geautomatiseerde systemen zoveel mogelijk moet plaatsvinden daar waar die systemen worden gebruikt. Een tweede uitgangspunt, dat op het eerste aansluit, is de concentratie van de voor de automatisering benodigde technische infrastructuur op arrondissementsniveau. Dit uitgangspunt, dat al begin 1986 is geformuleerd, sluit eveneens goed aan bij de voorstellen van de stuurgroep (het arrondissementsmodel). Concretisering van dit uitgangspunt houdt in dat per arrondissement de benodigde apparatuur wordt aangeschaft en een organisatie wordt opgezet voor de exploitatie van systemen en de ondersteuning van gebruikers. Een derde uitgangspunt is dat die beheersactiviteiten die een diepgaand technisch inzicht vergen, in principe niet in eigen beheer zullen worden uitgevoerd. De infrastructuur van de rechterlijke organisatie is hiervoor te smal, terwijl bovendien de marktsituatie voor automatiseringspersoneel maakt dat de continuïteit van dit specialistische technische beheer in gevaar komt wanneer de rechterlijke organisatie of het departement dit zelf zou uitvoeren.

In 1987 is voor het beheer van de geautomatiseerde systemen op het terrein van de rechtspleging en de rechtshulp een principe-akkoord tot stand gekomen met Multihouse Systeemhuizen Gouda B.V. De uitwerking van die afspraken zullen een goede basis moeten vormen voor een verantwoord technisch beheer.

Ten slotte is als uitgangspunt geformuleerd dat ten aanzien van het beheer in zijn totaliteit een centrale beheersorganisatie nodig is, zowel ten behoeve van de sturing en bewaking van de activiteiten van voornoemd bureau, als voor wat betreft de uitvoering van een aantal beheerstaken, die niet binnen de arrondissementen kunnen worden uitgevoerd. Hierbij valt te denken aan het beheer van landelijke uniforme systemen en het formuleren van het beleid op langere termijn voor de inrichting van de technische infrastructuur in de sectoren rechtspleging en rechtshulp.

Bij de behandeling van de begroting voor het jaar 1987 werd medegedeeld dat voor het automatiseringsproject COMPAS was besloten tot een gelijktijdige ontwikkeling van de onderdelen COMPAS-kanton en COMPAS-rechtbank. De verwachting werd uitgesproken dat in de laatste maanden van 1987 de bouw van de twee genoemde deelsystemen zou zijn voltooid en dat deze deelsystemen bij het arrondissementsparket in Zutphen zouden zijn ingevoerd. Inmiddels staat vast dat de plannen in deze omvang en fasering niet kunnen worden uitgevoerd. Tijdens het

ontwikkelen van het prototype is gebleken dat de complexiteit van COMPAS groter is dan aanvankelijk was voorzien. Hierdoor is een nadere bezinning over de fasering van het COMPAS-project nodig. Besloten is in elk geval voort te gaan met de ontwikkeling en invoering van een deel van COMPAS-kanton bij het arrondissementsparket Zutphen. De huidige stand van zaken is dat in Zutphen een prototype van dat gedeelte van COMPAS-kanton operationeel is. Het prototype omvat de verwerking van kantongerechtszaken vanaf de registratie tot aan de dagvaarding. Het ligt in het voornemen om in dit onderdeel van COMPAS ook de afhandeling van alle kantongerechtszaken die buiten geding worden afgedaan – de zogenoemde «afhandeling openbaar ministerie» – op te nemen. Na invoering van dit eerste deelsysteem op het parket te Zutphen zal de werking ervan worden geëvalueerd. Indien de evaluatie gunstig uitvalt zal het deelsysteem landelijk worden ingevoerd. Met deze nieuwe aanpak wordt beoogd meer greep te houden op het (verdere) verloop van het automatiseringsproces bij het openbaar ministerie. Na de totstandkoming van het eerste produktiesysteem zal een herzien plan van aanpak voor het totale COMPAS-project worden opgesteld.

De kantoorautomatisering bij de gerechten en parketten is in 1987 verder voortgezet. Momenteel bedraagt het aantal tekstverwerkers in de rechterlijke organisatie 496 en het aantal personal computers 69. Voorts zijn er negen zogeheten multi-terminal tekstverwerkingssystemen met in totaal 92 beeldschermen en vijf Sharp mini-computers ter beschikking gesteld aan de parketten bij de gerechtshoven.

4. Gebouwen en materieel

Als gevolg van de budgettaire problemen bij de Rijksgebouwendienst zijn in de uitvoering van de in de vorige memorie van toelichting geschetste bouwplannen vertragingen opgetreden.

Het is de bedoeling in 1987 te beginnen met de nieuwbouw voor de arrondissementsrechtbank en het arrondissementsparket in Amsterdam. Naar verwachting zal de nieuwe huisvesting begin 1991 in gebruik genomen kunnen worden. In het – beperkte – bouwprogramma 1987–1991 van de Rijksgebouwendienst is opgenomen de uitbreiding van de huisvesting van de Centrale Raad van Beroep te Utrecht en het paleis van justitie te Arnhem, alsmede de voltooiing van de huisvesting van de gerechtelijke diensten te Haarlem. Van nieuwbouw voor de gerechten in Rotterdam, Maastricht, Utrecht, Assen, Leeuwarden, Groningen, Alkmaar, Almelo en Zutphen kan voorlopig nog geen sprake zijn. Door aankoop van het gebouw Waalstate te Nijmegen kon evenwel voor het opleidingscentrum van de rechterlijke macht een betere huisvestingsmogelijkheid worden gevonden. Door middel van huurovereenkomsten wordt eveneens uitbreiding van de huisvesting verwezenlijkt van de gerechtelijke diensten te 's-Hertogenbosch en de arrondissementskrijgsraad te Arnhem.

Ook in de onderhouds- en exploitatiesfeer heeft de budgettaire problematiek van de Rijksgebouwendienst zijn consequenties. Niet alleen zal hierdoor wellicht onvoldoende gehoor gegeven kunnen worden aan bouwtechnische en materiële wensen, voortvloeiend uit nieuwe ontwikkelingen bij de gerechten, zoals de invoering van de unit-vorming, evenmin zal er op korte termijn sprake van kunnen zijn van opheffing van het geconstateerde ruimtetekort bij de gerechten.

De aanpassing per 1 januari 1988 van circulaire van de Rijksgebouwendienst zal de reeds in gang zijnde decentralisatie van het gebouwen- en materieelbeheer naar de gerechten soepeler doen verlopen. Het systeem van aanschafplannen voor de gerechten, dat in het afgelopen jaar werd verbeterd, blijkt te voorzien in een behoefte.

De proef op het terrein van de restauratieve voorzieningen met het inschakelen van cateringbedrijven bij een aantal gerechten zal in 1988 worden gecontinueerd.

B. RECHTSHULP

1. Algemeen

In vorige jaren is uitvoerig aandacht geschonken aan de maatregelen ter stabilisering van de uitgaven voor de gefinancierde rechtshulp. Hoewel – zoals het recente heroverwegingsrapport duidelijk heeft gemaakt – verdergaande bezuinigingen steeds moeilijker te realiseren zijn, zijn maatregelen voorbereid om het budget voor 1988 en volgende jaren te verminderen. Het beleid is daarnaast al geruime tijd erop gericht nieuwe wetgeving te toetsen op mogelijke consequenties voor (onder meer) die uitgaven. In dat kader zijn afspraken gemaakt over compensatie voor extra kosten van rechtsbijstand die de nieuwe stelsels van sociale zekerheid en van studiefinanciering kunnen veroorzaken. Een deel daarvan is aangewend voor personele versterking van de bureaus voor rechtshulp, vooralsnog tot 1 januari 1989.

Voor 1988 heb ik mij geen nieuwe maatregelen voorgenomen met betrekking tot de toepassing van de artikelen 8 en 25 van de Wet rechtsbijstand aan on- en minvermogenen. De in artikel 9 opgenomen inkomensgrenzen tot waar men aanspraak heeft op gefinancierde rechtsbijstand zullen worden herzien. Een wetsvoorstel strekkende tot verlaging van de bovengrens tot het niveau van het modale inkomen zal binnenkort aan de Tweede Kamer worden aangeboden. Intussen worden de werkzaamheden, gericht op het tot stand brengen van een structureel beheersbaar systeem voor de gefinancierde rechtshulp, voortgezet. Een wetsvoorstel zal, afhankelijk van het advies van de Raad van State, in het voorjaar van 1988 aan de Tweede Kamer kunnen worden aangeboden. De geldigheidsduur van de Wet tijdelijke voorzieningen rechtsbijstand, die expireert per 1 januari 1988, behoeft derhalve verlenging. Parallel daaraan zal ook de geldigheidsduur van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand (in civiele en administratiefrechtelijke zaken) worden verlengd. Met de aanbevelingen van de commissie die de werking van dat besluit heeft geëvalueerd, heb ik inmiddels op hoofdlijnen ingestemd. De budgettaire en andere consequenties van die voorstellen vergen thans nadere bestudering en uitwerking. De planning is erop gericht dat de aanpassingen van het besluit per 1 januari 1989 worden ingevoerd.

De maatregel tot tijdelijke verhoging van het basisbedrag in het onderhavige besluit werd tot 1 oktober 1987 verlengd. Over mogelijkheden tot gehele of gedeeltelijke verlenging van de tijdelijke toeslag beraad ik mij nog.

De uitwerking van het binnenkort in te voeren Besluit vergoedingen in strafzaken, een budgettair neutraal project, zal eveneens nauwlettend worden gevolgd. Ten behoeve van de ontwikkeling van een beroepsopleiding voor de advocatuur is voor het jaar 1987/1988 f 500 000 beschikbaar gesteld. Over de structurele kosten van die opleiding te zijner tijd en mijn financiële bijdrage daaraan, vindt overleg plaats, waarbij uiteraard ook de Nederlandse Orde van Advocaten betrokken is. Voor de hiermee samenhangende en andere wijzigingen van de Advocatenwet verwijs ik naar hoofdstuk II, onderdeel B.c., van deze memorie.

Het onderzoek van het WODC naar het effect van de algemene eigen bijdrageregeling werd afgesloten. Over de uitkomsten daarvan beraad ik mij.

De subsidie aan de F.N.V. en het C.N.V. wordt onder gelijke voorwaarden voortgezet. Datzelfde geldt voor het Landelijk Bureau Racismebestrijding, waarvan in hoofdstuk I.B.3. (Minderheden) melding is gemaakt.

Tot slot is in overleg met mijn ambtgenoot van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in 1987 besloten gedurende een periode van vijf jaar het Landelijk Centrum Vrouwen en Recht te subsidiëren. Dit centrum zal op het gebied van de algemene rechtshulp en de vrouwenemancipatie in ruime zin, activiteiten ontplooiën.

Ook dit jaar ontbreekt de financiële ruimte voor structurele personeelsuitbreiding bij de bureaus voor rechtshulp. Wel kon beperkt rekening worden gehouden met formatieve consequenties die wellicht zullen voortvloeien uit het eindadvies van de Stuurgroep organisatie-ontwikkeling bureaus voor rechtshulp. Haar aanbevelingen zal ik dit najaar ontvangen. Naar verwachting kan de invoering van een aantal maatregelen ter versterking van de interne bedrijfsvoering bij de bureaus, waaronder de automatisering, per 1 januari 1988 een feit zijn. Deze maatregelen zullen ook leiden tot een beter toezicht op de rechtmatigheid en doelmatigheid van de afgifte van toevoegingen.

Het Administratie-Systeem Toegevoegde Raadslieden (A.S.T.R.A.) is geherstructureerd. De in 1980 gebouwde informatievoorziening was aan renovatie toe. De automatisering van de bureaus voor rechtshulp noodzaakte niet alleen tot aanpassing van de bestaande voorziening, maar ook – mede vanwege nieuwe regelgeving – tot uitbreiding daarvan. Het nieuwe systeem functioneert voorshands onder de naam A.S.T.R.A.n. (A.S.T.R.A.-nieuw). In de loop van 1988 zal ik voor A.S.T.R.A.n. en de automatisering van de bureaus voor rechtshulp gezamenlijk een nieuwe beheersorganisatie in het leven roepen. Voor dit doel zal, mede in het kader van de door het kabinet nagestreefde privatisering, een stichting worden opgericht.

Ook de geldigheidsduur van de Financieringsregeling bureaus voor rechtshulp zal – gelet op haar expiratedatum 1 januari 1988 – moeten worden verlengd, aangezien daarmee is beoogd de periode te overbruggen tot de bureaus hun wettelijke basis krijgen. Het overleg over die verlenging met de Landelijke Organisatie Bureaus voor Rechtshulp wordt eveneens dit jaar afgesloten.

De Stichting Opleidingen Sociale Rechtshulp is door enige personeelsuitbreiding in de gelegenheid gesteld de voor de gewijzigde stelsels aangetrokken bureaumedewerkers een gerichte scholing te bieden. Daarnaast zal zij met een nieuw project nastreven dat in de loop van 1989 deskundigen voor rechtsbijstand aan woonwagengewoners beschikbaar zijn.

HOOFDSTUK IX. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Algemeen

Bij de samenstelling van de begroting is het loon- en prijsniveau gebracht op het verwachte gemiddeld niveau over 1987.

Voorts heeft een bijstelling van de personeelsartikelen plaatsgevonden ter compensatie van de incidentele loonontwikkeling in 1987.

Rekening houdend met de mutaties zoals die zijn opgenomen in de Voorjaarsnota 1987 en de Miljoenennota 1988 is het voor 1988 vastgestelde begrotingsbedrag f 3231,9 mln.

Vergelijking van de raming 1988 met het begrotingscijfer voor 1987 geeft het volgende beeld:

		× f 1 mln.
Begroting 1987		3341,2
Doorwerking volume-mutaties uit Miljoenennota's 1986/1987 en Nieuwjaarsbrief:		
- Beleidsplan Samenleving en criminaliteit	38,5	
- Afslanking 1987/1988	- 15,5	
- Ombuigingen regeerakkoord/kaderbrief 1987	- 14,4	
- Amendement Kinderbescherming	- 15,0	
- Politiebestelgelden naar het Ministerie van Binnenlandse Zaken	- 2,5	
- Overige (waaronder afloop Tamilproject en minderheden)	1,5	
		- 7,4
Mutaties opgenomen in de Voorjaarsnota 1987:		
- Wet arbeidsvoorwaarden gesubsidieerde en gepremieerde sector 1986/1987	10,9	
- Loonbijstelling	4,5	
- Compensatie Oosterschelde	- 1,8	
- Asielzoekers	5,5	
- Aandeel Ministerie van Binnenlandse Zaken in beleidsintensiveringen regeerakkoord	- 6,5	
- Gelden motie Kosto (incl. aandeel Ministerie van Binnenlandse Zaken)	50,0	
- Wachtgelden/langdurig zieken	21,8	
- Kasverschuiving	5,3	
- Inrichtingen Kinderbescherming naar het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur	- 184,1	
- Overige interdepartementale overboekingen	0,7	
- Flankerend beleid	1,3	
- Overige	1,0	
		- 91,4
Mutaties opgenomen in Miljoenennota 1988:		
- Loonbijstelling 1987 (incl. budget voor arbeidsmarktnelpunten)	6,3	
- Prijsbijstelling 1987	- 11,1	
- Naar het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur - overhead Kinderbescherming	- 2,6	
- Incidentele loonontwikkeling 1987	20,2	
- Ombuigingen kaderbrief 1988	- 7,9	
- Aanvullende ombuigingen 1988	- 21,4	
- Overboeking van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	3,8	
- Overige	2,2	
		- 10,5
		3231,9

De sterkte aan het eind van 1988 is geraamd op 32 718,5 personeelsleden. De verhoging ten opzichte van de sterkte zoals opgenomen in de Nieuwjaarsbrief bedraagt 233½ formatieplaatsen.

Deze toeneming kan als volgt worden gespecificeerd:

- Overheveling naar het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur in verband met overdracht kindbeschermingsinrichtingen	- 32
- Overige interdepartementale verschuivingen	+ 8
- Uitbreiding in verband met herstructurering Politiebestel	+ 20
- Invulling beleidsintensivering regeerakkoord	+ 179½
- Toeneming asielzoekers	+ 50
- Besluit transactie Rijksdienst voor het Wegverkeer	+ 8

Afdeling I. Ministerie

Artikelen 1, 6, 8 en 11. De mutaties van deze artikelen ten opzichte van 1987 zijn het gevolg van de volgende maatregelen:

	aantallen
- Overhead beleidsplan Samenleving en criminaliteit Het gaat om nog nader te verdelen plaatsen	3
- Afslanking 1988 ministerie	- 53,5
- Overheveling taken kindbescherming naar het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (per saldo)	- 32
- Afloop opvangproject asielzoekende Tamils waarvoor in 1986 en 1987 exogeen middelen ter beschikking zijn gesteld	- 26
- Beleidsintensivering managementontwikkeling op basis regeerakkoord	3,5
- Technische correctie overgang Verzekeringskamer naar het Ministerie van Financiën in het kader van het regeerakkoord	1
- Integratie politie-onderzoek Ministerie van Binnenlandse Zaken met Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum	4
- In afwachting van de wijziging van de vreemdelingenwetgeving is f 5,5 mln. ter beschikking gesteld ter oplossing van de problematiek ten aanzien van de opvang van asielzoekers; de personeelsuitbreiding is bestemd voor directie Vreemdelingenzaken	40

In de bedragen is f 1,9 mln. begrepen uit het beleidsplan Samenleving en criminaliteit: 1 formatieplaats voor de algemene leiding, 12,3 formatieplaatsen voor de centrale diensten van algemene aard en 28,8 formatieplaatsen voor de centrale beleidsafdelingen.

Artikel 3. In de raming is enerzijds rekening gehouden met de integratie van het interne politie-onderzoek van het Ministerie van Binnenlandse Zaken in het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, anderzijds met de overdracht van een gedeelte van het budget van de Coördinatiecommissie Wetenschappelijk Onderzoek Kinderbescherming naar het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur. In het artikel is f 1 mln. opgenomen uit het beleidsplan Samenleving en criminaliteit ten behoeve van evaluatie-onderzoek naar plaatselijke projecten in het kader van preventie van kleine criminaliteit. Voor de activiteiten op het terrein van het interne en externe onderzoek, het gaat hierbij om circa 40 grote onderzoeken, wordt verwezen naar hoofdstuk III van de memorie van toelichting.

Artikel 6A. Op dit artikel zijn de nog niet verdeelde gelden uit de voor de criminaliteitsbestrijding additioneel ter beschikking gestelde middelen opgenomen.

Artikel 7. Op dit artikel zijn opgenomen de nog niet verdeelde gelden die bestemd zijn voor het in het kader van de afslanking te voeren flankerend beleid.

Hierin is een bovendepartementale bijdrage van f 1,3 mln. begrepen.

De uitgaven ten behoeve van wachtgelduitkeringen als gevolg van de afslanking zijn geraamd onder artikel 20 «Andere uitgaven aan of ten behoeve van personeel, voormalig personeel of hun betrekkingen».

Artikel 9. Het bureau Vervoer heeft tot taak te voorzien in het vervoer van in het bijzonder justitiabelen in Nederland ten gevolge van overplaatsingen en verlof, alsmede het transport van goederen en de was van de inrichtingen van het Ministerie van Justitie. Ten behoeve van deze taak heeft het bureau Vervoer een wagenpark tot zijn beschikking van circa 300 auto's (individueel vervoer), alsmede een viertal transportbussen (groepsvervoer) en een tweetal vrachtauto's (goederenvervoer). Om in de vraag naar vervoer van de inrichtingen op elk gewenst moment te kunnen voorzien, dient het bureau Vervoer te kunnen beschikken over een bedrijfszeker wagenpark. Het beleid is er dan ook op gericht om een in optimale staat verkerend en bedrijfszeker wagenpark in stand te houden. De uitgaven stoelen indirect op de wettelijke verplichting van het Ministerie van Justitie (bureau Vervoer) om te voorzien in het vervoer van justitiabelen, zoals geregeld in de Politiewet (zie artikel H van de toelichting daarvan).

De exploitatielasten voor de circa 300 voertuigen worden geraamd op f 2 515 000; hierbij is uitgegaan van ruim 9 mln. verreden kilometers.

Voor aanschaffingen wordt f 2 785 000 geraamd; het betreft de vervanging van 4 opleggers, een vrachtauto, 31 personenauto's, 30 bestelauto's, 4 bedrijfsbusjes en 1 brandweerauto, alsmede de uitbreiding van 8 bedrijfsbusjes en 1 gedetineerdenbus.

		1986		1987	1988
		geraamd	besteld	geraamd	geraamd
uitbreidingen	personenauto's	6	6	6	0
	bestelauto's	7	4	5	0
	bedrijfsbusjes	3	3	3	8
	gedetineerdenbus	0	0	0	1
vervangingen	trekkers +	0	0	4	0
	opleggers	0	0	4	4
	vrachtauto's	3	3	2	1
	personenauto's	35	38	31	31
	bestelauto's	18	18	26	30
	brandweerauto	0	0	1	1
	gedetineerdenbussen	3	3	1	0
	bedrijfsbusjes	0	0	0	4

In het artikel is f 0,2 mln. begrepen uit het beleidsplan Samenleving en criminaliteit, bestemd voor de intensivering van het gedetineerdenvervoer.

Artikel 10. Dit artikel omvat de financiering van 9 operationele of in ontwikkeling zijnde geautomatiseerde informatiesystemen bij het ministerie in engere zin, alsmede de ontwikkeling van circa 30 systemen bij de sectoren Politie en Vreemdelingenzaken, Jeugdbescherming en Delinkwentenzorg en Organisatie Rechtspleging en Rechtshulp. De ontwikkelingskosten hebben voornamelijk betrekking op de afronding van in 1986 en 1987 gestarte projecten. De belangrijkste bijstellingen van dit artikel ten opzichte van de begroting 1987 zijn + f 15,6 mln. uit het regeerakkoord (waarvan f 7 mln. ten behoeve van de politie) en technische correcties in verband met comptabel bestel en het beleidsplan Samenleving en criminaliteit van respectievelijk f 4,6 mln. en f 4 mln.

In het artikel is f 13 mln. opgenomen uit het beleidsplan Samenleving en criminaliteit, in het bijzonder ten behoeve van het terrein van politie en rechterlijke organisatie.

Voor een nadere specificatie van de diverse projecten wordt verwezen naar bijlage VII bij deze begroting.

Artikel 12. De raming is verhoogd op grond van de geconstateerde autonome groei van de uitbetalingen ter zake van schadeloosstellingen aan derden. Deze groei manifesteert zich in het bijzonder in de categorieën slachtoffers geweldsmisdrijven en onrechtmatige detentie.

Artikel 13. Dit artikel is verhoogd in verband met de uit de regeerakkoordgelden ter beschikking gestelde middelen voor de opbouw en financiering van lokale projecten voor slachtofferhulp.

Tevens is rekening gehouden met de verhoogde bijdrage aan de Stichting Reprorecht daar de Staat der Nederlanden nu ook gehouden is tot betaling van reprorecht voor *niet* in Nederland uitgegeven geschriften.

Artikel 14. Dit artikel is verlaagd overeenkomstig de (gedeeltelijke) afloop van het f 30 mln. programma in het kader van de intensivering van het minderhedenbeleid.

Artikel 18. Op dit artikel is naast het budget voor de oplossing van arbeidsmarktknelpunten tevens het nog niet verdeelde bedrag voor de loonbijstelling 1987 opgenomen.

Artikel 20. De raming van dit artikel is verhoogd als resultante van een toeneming van de uitgaven voor langdurig zieken en een afnemende van het aantal personeelsleden dat een uitkering wegens functioneel leeftijdsontslag ontvangt. Voor deze laatste categorie is uitgegaan van 556 uitkeringsgerechtigden.

Voor de Rijkswachtgelduitkering is geraamd dat 230 personen een uitkering zullen ontvangen (inclusief wachtgelden als gevolg van de afslanking).

Artikel 21. De verhoging op dit artikel is gebaseerd op de uitgavenontwikkeling ter zake. De gelden hiertoe zijn vrijgemaakt door herschikking binnen de totale Justitiebegroting. In het artikel is f 0,5 mln. begrepen uit het beleidsplan Samenleving en criminaliteit bestemd voor de materiële component van de personele toewijzing.

Artikel 24A. In het kader van de decentralisatie van enkele taken van de Rijksgebouwendienst naar de diverse departementen is voor Justitie f 3,8 mln. beschikbaar gesteld.

Afdeling II. Politie

Het aantal artikelen voor deze begrotingsafdeling bestaat momenteel uit 22.

Hierbij is o.m. sprake van onderscheiden artikelen voor personele en materiële uitgaven voor diverse diensten ressorterende onder het Directoraat-Generaal Politie en Vreemdelingenzaken. In de begrotings- en financiële administratie zou het uit efficiency overwegingen de voorkeur verdienen dit aantal te beperken en het noodzakelijke inzicht, dat in de financiële administratie volledig blijft behouden, in de artikelsgewijze toelichting te verstrekken.

Tegen de achtergrond van het bovenstaande ligt het in het voornemen in de begroting 1989 de personeelsartikelen samen te voegen van de centrale recherche diensten, d.w.z. van de Centrale Recherche Informatiedienst, de Rijksrecherche en de Gerechtelijke Laboratoria. Ditzelfde geldt voor de artikelen inzake de materiële uitgaven van deze diensten. Het is dan tevens de bedoeling om van de Intendance, Politie Verbindingsdienst en Politie-Technische Dienst de personeelsartikelen samen te voegen, alsmede de materiële artikelen en de artikelen voor uitgaven die aan rijks- en gemeentelijke Politie-instanties worden doorberekend.

Het totale aantal artikelen voor deze begrotingsafdeling kan op deze wijze worden teruggebracht van 22 naar 12, waarmee – met behoud van een gedetailleerd inzicht in de begrotingsuitvoering – in begrotingstechnische zin een meer samenhangende presentatie wordt gegeven en in administratieve zin de efficiency wordt bevorderd. Overigens wordt nagegaan welke mogelijkheden eveneens bij de andere afdelingen van de begroting aanwezig zijn om begrotingsartikelen samen te voegen.

Artikel 26. De raming voor dit artikel heeft betrekking op de verwachte uitgaven van het Landelijk Bureau Voorkoming Misdrijven (f 2 000 000), waarvan maximaal f 1 000 000 aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken wordt doorberekend, het Algemeen Politieblad (f 770 000), opsporingskosten (f 1 720 000) waaronder de uitgaven in het kader van de regeling Bijzondere Opsporingskosten Politie (B.O.P., waarvoor door de Ministeries van Justitie en van Binnenlandse Zaken totaal f 3 900 000 is geraamd) en de voorziene uitgaven in verband met studies naar de recherchefunctie (f 1 000 000).

De B.O.P.-regeling en de studies naar de recherchefunctie worden gefinancierd uit het beleidsplan Samenleving en criminaliteit.

De daling van de verwachte uitgaven 1988 ten opzichte van de begroting 1987 wordt veroorzaakt door de gekozen fasering van de in het voornoemd beleidsplan voorgenomen activiteiten.

Artikel 27. De verwachte uitgaven ten laste van dit artikel betreffen de subsidiëring van een viertal organisaties. De Nederlandse Politie Sportbond ontwikkelt activiteiten die de lichamelijke vaardigheden van de Nederlandse politie-ambtenaar verbetert en stimuleert. De subsidie is met name bedoeld voor het in standhouden van een bondsbureau. De Koninklijke Nederlandse Politiehond Vereniging en de Nederlandse Bond voor de Diensthond hebben tot doel het africhten van honden voor de surveillancedienst en het onderzoeken van de geschiktheid van een hond voor die taak. De Stichting Landelijke Politieperskaart verstrekt aan in Nederland werkende journalisten, op verzoek, een politieperskaart. Met deze kaart wordt beoogd journalisten die politieverslaggeving doen zoveel mogelijk faciliteiten te geven en zonodig extra bescherming te bieden bij calamiteiten.

Artikel 28. De Centrale Recherche Informatiedienst is het landelijke coördinatie- en servicecentrum ten behoeve van politie en justitie bij de bestrijding van criminaliteit. De taken van de Centrale Recherche Informatiedienst zijn onder andere het verzamelen, bewerken, analyseren, registreren en ter beschikking stellen van informatie ter bevordering van een zo effectief mogelijke opsporing, het coördineren van bepaalde opsporingsonderzoeken, het onderhouden van internationale contacten en nationaal Interpol-bureau, het verlenen van assistentie aan de lokale politie en het geven van voorlichting op het terrein van criminaliteitsbestrijding. De toeneming van de verwachte uitgaven 1988 ten opzichte van de begroting 1987 houdt verband met extra toegewezen begrotingsplaatsen in het kader van het regeerakkoord en het beleidsplan Samenleving en criminaliteit. De ultimo-sterkte van de Centrale Recherche Informatiedienst zal in 1988 368 plaatsen bedragen, waarvan 14 plaatsen zijn voorzien uit het beleidsplan Samenleving en criminaliteit voor de afdeling Misdadanalyse en voor de Landelijke Criminele Inlichtingendienst. Uit de regeerakkoordgelden zijn 13 plaatsen toegewezen onder andere voor de versterking van de fraudebestrijding.

Artikel 29. De materiële uitgaven ten behoeve van de Centrale Recherche Informatiedienst en van de in het buitenland verblijvende liaisons worden op dit artikel geraamd. Hierin zijn onder andere begrepen de onderhoudskosten van geautomatiseerde systemen voor de informatievoorziening.

Door de Centrale Recherche Informatiedienst zal in 1988 meer aandacht worden geschonken aan de opleiding van het personeel. De aanleiding hiervoor is onder meer de verdergaande automatisering van de informatieverwerking en -voorziening. Uit de regeerakkoordgelden is voor de automatisering bij de Centrale Recherche Informatiedienst f 800 000 beschikbaar gesteld.

Artikel 30. Op dit artikel worden de personele uitgaven geraamd van de Rijksrecherche. De taak van de Rijksrecherche is het in opdracht van de procureurs-generaal, tevens fungerende directeurs van Politie, instellen van strafrechtelijke, disciplinaire, administratieve, oriënterende en andere onderzoeken, alsmede het uitvoeren van andersoortige vertrouwelijke opdrachten, welke met het oog op objectiviteit, onafhankelijkheid, vertrouwelijkheid en/of specialistische kennis niet aan de reguliere politie kunnen worden opgedragen. De ultimo-sterkte van de Rijksrecherche in 1988 zal 63 plaatsen bedragen, hetgeen gelijk is aan de ultimo-sterkte 1987. De wijziging in het begrotingsbedrag is het gevolg van verwerkte salarismaatregelen.

Artikel 31. De uitgaven van de vijf ressorts van de Rijksrecherche voor materiële voorzieningen, worden op dit artikel geraamd. De stijging ten opzichte van de begroting 1987 vloeit voort uit onder andere de kosten voor grote onderzoeken.

Artikel 32. De personeelsuitgaven van de twee Gerechtelijke Laboratoria worden geraamd op dit artikel. Het Gerechtelijk Laboratorium heeft onder andere tot taak het verrichten van natuur-wetenschappelijk en technisch onderzoek ten behoeve van politie en justitie, waaronder criminalistisch onderzoek en onderzoek naar documenten en schriftvergelijking. Het Gerechtelijk Geneeskundig Laboratorium verricht onderzoek op medisch gebied ten behoeve van justitie en politie in strafzaken. De ultimo-sterkte 1988 zal respectievelijk 107 en 10 plaatsen bedragen, evenals in 1987. De wijziging van het begrotingsbedrag 1988 ten opzichte van 1987 komt voort uit salarismaatregelen.

Artikel 33. De uitgaven voor materiële voorzieningen, exploitatielasten en onderzoeksapparatuur, van de in artikel 32 genoemde laboratoria, worden op dit artikel geraamd.

Artikel 34. Op dit artikel worden de personeelsuitgaven van het Korps Rijkspolitie begroot. In afwijking van de begroting 1987 zijn op dit artikel eveneens de personeelsuitgaven van het Centraal Instituut Opleiding en Vorming (CIOV) geraamd, daar dit instituut zich meer en meer ontwikkelt tot een bedrijfsschool van het Korps Rijkspolitie. De personeelsuitgaven en materiële uitgaven van het CIOV werden in de begroting 1987 opgenomen onder respectievelijk artikel 45 en 46. De ultimo-sterkte van het Korps Rijkspolitie (inclusief het CIOV) zal 13 835 bedragen. In die sterkte is rekening gehouden met de afslanking van de rijksoverheid (– 273½ plaatsen) en de personele consequenties vanuit het beleidsplan Samenleving en criminaliteit (+ 71 plaatsen voor de Regionale Criminele Inlichtingen Dienst en + 30 voor de parketpolitie), de notitie Toekomst van het Politiebestel (+ 20 regiocoördinatoren) en uit de regeerakkoordgelden (+ 18 plaatsen ten behoeve van de fraudebestrijding).

De begrote personeelsuitgaven zijn naast de bovenstaande mutaties de resultante van enkele per saldo kleine verschuivingen en van salarismaatregelen. In de begroting is er van uitgegaan dat de gereserveerde gelden toereikend zullen zijn voor de nieuw te ontwikkelen inconvenïëntenregeling.

Artikel 35. In afwijking van de begroting 1987 zijn de materiële uitgaven van het CIOV (zie artikel 34) opgenomen onder dit artikel.

In deze raming zijn onder andere ook verwerkt de exploitatie-uitgaven van het wagenpark van het Korps Rijkspolitie (circa 3500 voertuigen), de vervanging van voertuigen, de vervanging van de landelijke verbindingsnetten (waarvoor gedeeltelijke financiering voortkomt uit de notitie Toekomst van het Politiebestel), de vervanging van twee schepen en de exploitatielasten van de vloot van de Rijkspolitie te Water, de aanschaf van ademanalyse-apparatuur, onderhoud en reparatie en gedeeltelijke vervanging van het bestand portofoons en mobilofoons en andere verbindingsapparatuur, alsmede het onderhoud van de in gebruik zijnde vijf vleugel-vliegtuigen en vijf helikopters. In het kader van het beleidsplan Samenleving en criminaliteit en het regeerakkoord is in de begroting f 470 000 opgenomen voor Slachtofferhulp. Tevens wordt uit de regeerakkoordgelden f 1,7 mln. beschikbaar gesteld voor het inrichten van het berichtencentrum voor de Algemene Verkeersdienst. De gelden uit de notitie Toekomst van het Politiebestel (f 10,2 mln.) om de in gang gezette samenwerking tussen rijks- en gemeentepolitie verder uit te bouwen zijn voorsnog opgenomen onder artikel 34.

Wanneer de samenwerkingsplannen zijn beoordeeld, zal de verdeling over de artikelen 34 en 35 worden aangebracht. In de begroting is er van uitgegaan dat de beveiligingskosten op de luchthavens zullen worden doorberekend.

Artikel 36. De uitgaven voor de Reserve Rijkspolitie worden op dit artikel geraamd. In grote lijnen bestaat het opgenomen bedrag uit oefentoeelagen, opleidingskosten en kosten voor uitrusting. De bewapening van de Reserve Rijkspolitie (pistool Browning FN) zal gefaseerd worden vervangen door het pistool Walther P5.

Artikel 37. De taak van de Intendance van de Politie betreft het aanschaffen, opslaan en verstrekken van uniform- en dienstkleding, uitrusting, bewapening en munitie ten behoeve van rijks- en gemeentepolitie en reparatie en inspectie van vuurwapens in gebruik bij rijks- en gemeentepolitie en andere (semi) overheidsinstellingen. In de raming 1988 is uitgegaan van een ultimo-sterkte van 82 plaatsen. Ten einde de inspectiefunctie zo efficiënt mogelijk te kunnen uitvoeren, is deze taak ondergebracht bij de Intendance, waartoe vijf plaatsen (Controleurs bewapening) zijn overgeheveld van het Korps Rijkspolitie (artikel 34) naar de Intendance. Daarnaast zijn in het kader van het deconcentratieproject twee plaatsen overgeheveld naar de Intendance om de verzwaarde werkdruk als gevolg van het opheffen van de materieeldiensten van het Korps Rijkspolitie het hoofd te bieden.

Artikel 38. De materiële kosten van de Intendance betreffen de uitgaven voor inkoop, productiebegeleiding en keuring, distributie, het in voorraad houden en de afvoer van wapens en kleding. De stijging van deze uitgaven staat in verband met de in artikel 37 genoemde personeelsuitbreiding.

Artikel 39. Ten laste van dit artikel worden door de Intendance voornamelijk ten behoeve van rijks- en gemeentepolitie, onder andere kleding, uitrusting, wapens en munitie aangeschaft. De kosten van goederen worden bij levering doorberekend aan de afnemers, als gevolg waarvan onder de middelen de reflexpost van dit uitgavenartikel voorkomt.

Artikel 40. De Politie Verbindingsdienst draagt zorg voor de berichtgeving voor rijks- en gemeentepolitie en bemiddelt bij (onderzoek, aankoopadvies, voorlichting, beheer frequentiebanden) de hiervoor benodigde verbindingsmiddelen. De dienst telt ultimo 1988 247 plaatsen, waarvan vier plaatsen ten laste van het Ministerie van Defensie komen. Deze sterkte is overigens gelijk aan die van 1987. De wijziging in het begrotingsbedrag ten opzichte van de begroting 1987 wordt veroorzaakt door salarismaatregelen.

Artikel 41. De op dit artikel begrote materiële uitgaven staan in verband met het verrichten van onderzoek en het geven van voorlichting met betrekking tot verbindingsmiddelen, het verstrekken van adviezen, het verrichten van technische, uitvoerende werkzaamheden op het gebied van elektronische communicatie, het verrichten van de berichtenverspreiding ten behoeve van de Ministeries van Binnenlandse Zaken en van Justitie, de politie en Interpol en coördinatie en beheer van de aan de Politie Verbindingsdienst ten behoeve van de politie toegewezen frequentiebanden. De toegevoegde gelden uit het regeerakkoord (f 8 380 000) zijn bestemd voor de totstandkoming van het parapluienet, voorzieningen voor en exploitatie van de landelijke netten en de uitbreiding van de politiedatacommunicatiesystemen. Met het parapluienet wordt de verbinding tussen gemeente- en rijkspolitie-onderdelen en andere met de politie samenwerkende diensten mogelijk gemaakt.

De stijging van de materiële uitgaven ten opzichte van de begroting 1987 wordt veroorzaakt door de hogere kosten van PTT-lijnen als gevolg van een toegenomen verbindingsapparaatbestand van onder andere rijks- en gemeentepolitie.

Artikel 42. Ten laste van dit artikel wordt door de Politie Verbindingsdienst, voornamelijk ten behoeve van rijks- en gemeentepolitie, technisch materieel aangeschaft voor reparaties en onderhoud aan verbindingsapparatuur. De kosten worden doorberekend aan de afnemers als gevolg waarvan onder de middelen de reflexpost van dit uitgavenartikel voorkomt.

Artikel 43. De taak van de Politie-Technische Dienst is het bemiddelen bij de aanschaf van vervoermiddelen, het verzorgen van de uitbesteding van het onderhoud van die vervoermiddelen alsmede het installeren van specifieke uitrustingsstukken in het wagenpark van het Ministerie van Justitie. De ministerraad heeft besloten de onderhoudsfunctie van deze dienst te privatiseren. Vooruitlopend op het uitvoeringsplan is de begroting in 1987 verlaagd met f 2 mln. De exacte mutaties voor wat betreft het begrotingsbedrag en de formatieve sterkte zijn vooralsnog niet bekend. De ultimo-sterkte is derhalve gesteld op 57 plaatsen.

Artikel 44. Het niet langer in eigen beheer verrichten van onderhouds- en reparatiewerkzaamheden impliceert de sluiting van werkplaatsen. In de begroting 1987 was hiermede al rekening gehouden, zodat het niveau van de materiële uitgaven gelijk is aan de begroting 1988.

Artikel 45. Als gevolg van de genoemde privatisering in de artikelen 43 en 44 kunnen verschuivingen optreden naar het op dit artikel geraamde bedrag voor uitbesteed onderhoud. Deze verschuiving laat zich voor de begroting 1988 nog niet becijferen. Ten laste van dit artikel worden de exploitatielasten van het wagenpark van het Ministerie van Justitie gebracht. Tegenover dit uitgavenartikel is onder de middelen de reflexpost opgenomen, die ontstaat door doorberekening aan de gebruikers van het wagenpark.

Artikel 46. Op dit artikel zijn de personeelslasten van de Primaire Opleidingsschool voor het Korps Rijkspolitie te Harlingen, de Centrale Opleiding Mobiele Eenheden Korps Rijkspolitie en de Verkeersschool van het Korps Rijkspolitie begroot. In deze begroting is voorshands geen rekening gehouden met de samenvoeging van de verkeersscholen en de ME-opleidingenscholen van rijks- en gemeentepolitie, omdat de besluitvorming hierover nog niet is afgerond.

De totale sterkte ultimo 1988 omvat 680 plaatsen, waarvan 420 adspiranten (bij een intake van 240 adspiranten per jaar). In het begrotingsbedrag en/of de ultimo-sterkte zijn de overheveling van het CIOV (zie artikel 34), de toevoeging in verband met salarisbetaling in plaats van zakgeld aan adspiranten van 25 jaar en ouder en salarismaatregelen verwerkt.

Artikel 47. De materiële uitgaven van de bij artikel 46 genoemde opleidingsinstituten worden op dit artikel geraamd. De uitgaven houden verband met het geven van onderwijs, de legering van adspiranten en het ontwikkelen en verzorgen van lesmateriaal. In deze raming is de overheveling van het CIOV naar artikel 35 verwerkt.

Afdeling III. Vreemdelingenzaken

Artikel 48. Op dit artikel worden de kosten geraamd die betrekking hebben op de uitleiding van vreemdelingen. In 1986 betrof dit in totaal 7121 personen. In het kader van de maatregelen tot versnelling van de asielprocedures wordt thans ook extra aandacht geschonken aan de uitleiding van illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen. Daartoe bereiken de verwachte uitgaven in 1988 een niveau van f 7 450 000. In 1988 zullen naar verwachting circa 9000 personen worden uitgeleid.

Artikel 49. De bijdragen in de kosten, die worden gemaakt door de Koninklijke Marechaussee in verband met activiteiten betreffende de grensbewaking, worden ten laste van dit artikel gebracht.

Artikel IV. Kinderbescherming

Artikel 51. Als gevolg van de overdracht van de meeste particuliere inrichtingen voor kindbescherming per 1 januari 1987 naar het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur is een bedrag van circa f 178 mln structureel op dit artikel in mindering gebracht. Ten laste van dit artikel blijft de subsidiëring voor vier voorzieningen voor zeer intensieve behandeling en vier particuliere inrichtingen voor opvang, waarin preventieve hechtenis ten uitvoer wordt gelegd. Voorts worden op dit artikel de uitgaven verantwoord van de ambulante instellingen. Als gevolg van de verwachte verlaging van de meerderjarigheidsgrens per 1 januari 1988 is voor deze instellingen rekening gehouden met een bedrag van f 1,5 mln. aan minderuitgaven voor begeleiding.

Tevens wordt een besparing verwacht van f 6 mln. wegens het onderbrengen van kindbeschermingspupillen onder de ziekenfondswet. Door de invoering van een ouderbijdrageregeling ingaande 1988, wordt een meeropbrengst van f 2,9 mln. geraamd. Voorts is dit artikel met f 6 mln. verlaagd vanwege de besluitvorming inzake de additionele ombuigingen 1988.

De uitgaven op dit artikel en de artikelen 56 en 57 vinden hun wettelijke basis in het Burgerlijk Wetboek, Boek I, artikelen 264, 273 en 333, alsmede in de Kinderbeginselenwet en het daarbij behorende uitvoeringsbesluit.

In het Financieel Overzicht Jeugdhulpverlening 1988 wordt een overzicht gegeven van de ontwikkelingen tussen en binnen de voorzieningen alsmede relevant cijfermateriaal.

Artikel 54. Bij de raming van de uitgaven is rekening gehouden met een exogene groei van werkzaamheden alsmede de afslankingsoperatie rijkspersoneel voor 1988.

De uitgaven op dit artikel vinden hun wettelijke grondslag in het Burgerlijk Wetboek, Boek I, artikel 238.

Artikel 56. In het kader van het beleidsplan Samenleving en criminaliteit is als gevolg van uitbreiding van capaciteit bij de raming van de uitgaven voor personeel rekening gehouden met een uitbreiding van het personeelsbestand met 50 functionarissen. Eveneens is rekening gehouden met de afslankingsoperatie 1988.

Ook voor dit artikel wordt verwezen naar het Financieel Overzicht Jeugdhulpverlening 1988.

Afdeling V. Gevangeniswezen

Artikel 58. Het gereedkomen in 1988 van een aantal nieuw- en verbouwprojecten zal een forse stijging van het aantal personeelsleden tot gevolg hebben. De feitelijke bezetting per ultimo 1986 bedroeg 5442 personeelsleden, terwijl de ultimo-sterkte 1988 wordt begroot op 6638 personeelsleden. In laatstgenoemd aantal zijn 60 personeelsleden opgenomen ten behoeve van de in diverse inrichtingen geïnstalleerde detectiepoorten. Voorts is rekening gehouden met de afslanking van de rijksdiensten voor de jaren 1987 en 1988 van in totaal 80 personeelsleden. De wettelijke grondslag voor de uitgaven op dit artikel en artikel 59 is neergelegd in de Beginselenwet Gevangeniswezen en de Gevangenismaatregel.

Artikel 59. Ondanks de uitbreiding van capaciteit zullen de uitgaven voor het verblijf van arrestanten op politiebureaus vooralsnog niet afnemen. Voor 1988 wordt nog een geringe stijging van kosten verwacht.

Een experiment met invoering van dagdetentie wordt overwogen, terwijl de drugsproblematiek een pakket van maatregelen vereist zoals bijvoorbeeld de urinetest.

Hiertoe zijn reeds verregaande plannen ontwikkeld.

Een betere beveiliging van het personeel zal tot gevolg hebben dat de aanschaf van personenzoekinstallaties noodzakelijk is. Hiervoor zullen gelden binnen de begroting van het Gevangeniswezen vrijgemaakt dienen te worden. Voorts is rekening gehouden met de implementatie van de privatisering van de kantinedienst gedetineerden.

Rekening houdend met de voor 1988 geplande capaciteitsuitbreidingen zal de gemiddelde gedetineerdensterkte $\pm$ 5850 bedragen.

Afdeling VI. Terbeschikkingstelling van de Regering en Reclasering

Artikelen 61, 64 en 65. Uit de beschikbare gelden worden 3 particuliere, 3 rijksinrichtingen voor TBR-gestelden en het Pieter Baan Centrum gefinancierd.

Tevens zijn er gelden geraamd voor de verpleging van TBR-gestelden en zij die zijn opgenomen in het kader van een rechterlijke maatregel tot behandeling/verpleging in niet-justitiële inrichtingen.

In de onderliggende begroting en meerjarenramingen is een uitbreiding van de capaciteit met 40 plaatsen voorzien. Daarvan worden er in 1988 reeds 10 gerealiseerd in Veldzicht.

De uitgaven voor de verpleging van terbeschikkinggestelden vloeien voort uit artikel 37c, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht. Na inwerkingtreding van de Wet van 19 november 1986 tot herziening van de wettelijke bepalingen omtrent de maatregel van terbeschikkingstelling geldt terzake artikel 37e van het Wetboek van Strafrecht.

De verpleging van tot gevangenisstraf veroordeelden in justitiële inrichtingen voor terbeschikkinggestelden na toepassing van de artikelen 47 en 120 van de Gevangenismaatregel (en na inwerkingtreding van voornoemde nieuwe wettelijke regeling art. 13 van het Wetboek van Strafrecht) stoelt op artikel 35 van het Wetboek van Strafrecht.

De kosten voortvloeiende uit de tenuitvoerlegging TBR en opnames in het Pieter Baan Centrum worden geraamd op f 109 215 000. Hiervan is f 60 700 000 geraamd voor de particuliere inrichtingen en f 48 515 000 voor de rijksinrichtingen.

Een deel van de kosten van de tbr-verpleging (voor 1988 f 46,4 mln.) komt ten laste van het AWBZ-fonds. Zie hiervoor artikel 7 van de middenbegroting.

Artikelen 62, 66 en 67. De reclassering heeft als beleidsdoel: De voorlichting aan bevoegde autoriteiten en instanties over en het verlenen van

hulp en steun, rechtsbijstand uitgezonderd, aan personen die worden verdacht of zijn veroordeeld wegens een strafbaar feit. Uit de beschikbare middelen worden 19 arrondissementaal werkende reclasseringsstichtingen en de Nederlandse Federatie van Reclasseringsinstellingen gefinancierd. De onderhavige reclasseringsstichtingen besteden een deel van hun werkzaamheden uit aan andere erkende reclasseringsinstellingen.

De uitvoering van de reclasseringswerkzaamheden door erkende reclasseringsstichtingen en andere reclasseringsinstellingen is gebaseerd op de Reclasseringsregeling 1986 (Stb. 1986, 1).

Vanwege de reorganisatie per 1 januari 1986 van de reclassering dient 1986 als een overgangsjaar te worden beschouwd en zijn in de navolgende kwantitatieve onderbouwing uitsluitend de ramingen over de jaren 1987 en 1988 gegeven.

	Raming 1987	Raming 1988
Uitgaven (× f 1000)	94 400	97 160
Vroeghulp (cliënten)	39 710	35 690
Rapporten (aantal)	22 590	22 350
Begeleiding zittingen (cliënten)	11 510	11 230
Individuele hulpverl. (aantal/cliënten)	88 000	95 150
Groepswerk (zittingen)	3 250	3 250
Dienstverleningen	3 800	3 800
Informatie en advies	15 000	15 000
Aantal penitentiaire recl. werkers	208	220

Artikelen 68 en 69. Uit de beschikbare begrotingsgelden worden 19 Districtspsychiatrische Diensten gefinancierd. In elk der arrondissementen is één dienst gevestigd, met aan het hoofd een districtspsychiater met administratieve ondersteuning.

De taken van deze diensten zijn in hoofdlijnen:

a. Advisering, verstrekking van inlichtingen en rapportage ten behoeve van de rechterlijke macht en reclassering met betrekking tot gedetineerden die worden vervolgd en/of berecht en degenen die zich in preventieve hechtenis bevinden;

b. De zorg voor de psychiatrische behandeling van gedetineerden die zulks behoeven;

c. Advisering en bemiddeling ten aanzien van maatregelen in het kader van de reclassering.

De taken van de districtspsychiater vloeien direct voort uit de Gevangenismaatregel en de Reclasseringsregeling 1986.

Uitgangspunt voor de formatie districtspsychiaters is één psychiater op 192 detentieplaatsen met 0,5 formatieplaats administratieve ondersteuning per full-time psychiater.

Afdeling VII. Rechtspraak en Rechtshulp

Artikel 70. Het beleid is er in het bijzonder op gericht gestalte te geven aan de doelstelling om vanaf 1986 evenwicht te handhaven tussen werklast en personele capaciteit. Daarbij worden de werklasteffecten als gevolg van nieuwe wetgeving via een rekening-courantsysteem afzonderlijk in beschouwing genomen.

In 1987 zijn in dat kader vanwege de herziening van het sociale zekerheidsstelsel de administratieve gerechten met 72,5 plaatsen uitgebreid.

De personeelssterkte in de verschillende begrotingsjaren is als volgt:

1987	1988	1989	1990 e.v.j.
6528	6541,5	6553,5	6565,5

De verschillen tussen de vermelde jaren worden veroorzaakt door enerzijds personeelsuitbreiding uit hoofde van het beleidsplan Samenleving en criminaliteit en de werklasteffecten in verband met het Besluit Transactie Rijksdienst voor het Wegverkeer, de problematiek inzake asielzoekers en anderzijds personeelsvermindering vanwege de afslankingsoperatie. Voor 1988 is op basis van het vorenstaande een bedrag geraamd van rond f 421 mln. In het artikel is f 30 mln. opgenomen uit het beleidsplan Samenleving en criminaliteit. Het gaat in het bijzonder om het versterken van de rechterlijke organisatie.

Artikel 71. De omvang van de reguliere materiële kosten hangt samen met de omvang van de personele begrotingssterkte. Voor 1988 en volgende jaren is rekening gehouden met de stijging van de personeelssterkte. Voor 1988 is een bedrag geraamd van rond f 61 mln. Hierin is begrepen een bedrag van f 4 mln. voor uitgaven wegens onderhoud en exploitatie van automatisering. Dit bedrag is gebaseerd op de huidige stand van zaken met betrekking tot de automatisering. Zodra nieuwe automatiseringsprojecten zullen worden verwezenlijkt zal verhoging van dit bedrag nodig zijn. Om dit mogelijk te maken zal op basis van personele besparingen, die voortvloeien uit de invoering van automatisering, overheveling plaatsvinden van het artikel personeel naar het artikel materieel. In het artikel is f 2,7 mln. opgenomen uit het beleidsplan Samenleving en criminaliteit als materiële component van de personele toewijzing.

Tot slot is in het geraamde bedrag begrepen een bedrag van f 7 mln. ten behoeve van aanschaffingen, waaronder begrepen tekstverwerkende apparatuur.

Artikel 72. Deze raming wordt afhankelijk gesteld van de groei van het aantal strafzaken. Bij de opstelling van de begroting en de meerjarenramingen is rekening gehouden met een trendmatige volumegroei van 3% per jaar. Voor 1988 is een bedrag van f 26,15 mln. geraamd. Daarbij is rekening gehouden met de uit de invoering van het wetsontwerp Nieuw Bewijsrecht voortvloeiende kosten van naar raming f 2 mln.

Artikel 73. De uitgaven wegens vergoedingen van toegevoegde raadslieden in strafzaken berusten op het Wetboek van Strafvordering en de Advocatenwet. De uitgaven wegens vergoedingen aan toegevoegde raadslieden in civiele en administratieve zaken berusten op de Wet rechtsbijstand aan on- en minvermogenenden.

Hoogte en opbouw van de vergoedingen zijn vastgesteld in respectievelijk het Besluit vergoedingen toegevoegde raadslieden in strafzaken en het Besluit vergoedingen rechtsbijstand.

Voor 1988 is rekening gehouden met een groei van 1000 zaken.

Het begrotingsplafond voor civiele zaken is voor 1988 teruggebracht tot f 130,97 mln.

Het streven is erop gericht de uitgaven voor toevoegingen in civiele zaken te stabiliseren binnen dit begrotingsplafond. Het plafond zal in beginsel aan de hand van een rekening-courantsysteem, waarbij de gevolgen van nieuwe wetgeving voor de kosten van rechtshulp worden gekwantificeerd, worden bijgesteld. Zo zal worden gezien of de raming dient te worden verhoogd voor de uitgavenstijging die een gevolg is van de herziening van het sociaal zekerheidsstelsel.

Gezien de autonome groei van deze begrotingspost moet ermee worden rekening gehouden, dat de tijdelijke verhoging van het basisbedrag in het besluit vergoedingen rechtsbijstand moet worden beëindigd. Het tijdstip waarop dit eventueel zal gebeuren is afhankelijk van de feitelijke uitgavenontwikkeling en de ontwikkelingen in de afgifte van toevoegingen.

Als gevolg van de doorlooptijd van toevoegingen – dit is de termijn die ligt tussen het moment van afgifte en het moment dat de declaratie na de

gegeven rechtsbijstand wordt uitbetaald – vinden betalingen eerst na verloop van tijd plaats. Naast de ontwikkeling van het gemiddeld per declaratie uit te betalen bedrag is derhalve het aantal afgegeven toevoegingen bepalend voor de toekomstige uitgaven. Een ervaringsgegeven is overigens dat niet alle afgegeven toevoegingen tot uitbetaling komen.

In 1986 zijn 212 600 toevoegingen uitbetaald. Het gemiddelde uitbetaalde bedrag bedroeg f 637. De tendens is, dat de gemiddelde vergoeding stijgt.

Het aantal afgegeven toevoegingen bedroeg in 1985 243 000 en in 1986 245 000.

Op basis van het vorenstaande zal naar verwachting het aantal uit te betalen toevoegingen in 1988 uitkomen tussen de 220 000 en 230 000. Uitgaande van een gemiddeld tarief van rond de f 640 bedraagt bij ongewijzigd beleid het daarmee gemoeide uitgavenniveau f 141 à f 147 mln.

Gezien het open-eindkarakter van de voorziening kan voor de jaren na 1988 geen betrouwbare raming worden gegeven. Vanaf 1989 is een bedrag van f 132,8 mln. opgenomen in de meerjarenraming.

De post bureaus voor rechtshulp is met ingang van 1987 met f 2,8 mln. verhoogd voor 30 formatieplaatsen in verband met de herziening van het sociaal zekerheidstelsel. Dit bedrag is voorlopig geput uit het artikelonderdeel toevoegingen in civiele zaken. Deze compensatie geldt voor 1987 en 1988, zodat de raming voor civiele zaken vanaf 1989 weer met dit bedrag is verhoogd.

Definitieve bijstelling van het voor de bureaus beschikbare bedrag zal in beginsel plaatsvinden op basis van de feitelijk gerealiseerde extra werklast als gevolg van die stelselherziening.

Ook voor 1988 is voorzien in de verstrekking van subsidies ten behoeve van de rechtskundige diensten van F.N.V. en C.N.V. tot een totaalbedrag van f 1,25 mln.

Als bijdrage aan de advocatuur voor tuchtrechtspraak en beroepsopleiding is voor 1988 f 0,75 mln. geraamd.

Artikelen 74 en 75. Voor 1988 en volgende jaren is in totaal een bedrag van f 3,75 mln. per jaar beschikbaar voor de selectie, opleiding en vorming van de leden van de rechterlijke macht en de medewerkers van de gerechtelijke diensten.

De uitgaven 1986 (f 3,45 mln.) zijn nagenoeg uitgekomen op de raming voor dat jaar (f 3,505 mln.). Gezien de geïntensiveerde opleidingsplannen zal het beschikbare bedrag voor 1988 naar verwachting onder spanning komen te staan. Er is f 0,3 mln. opgenomen uit het beleidsplan Samenleving en criminaliteit ter vergroting van de opleidingscapaciteit.

De Minister van Justitie,
F. Korthals Altes

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt op grond van het bepaalde in artikel 25a, vierde lid jo derde lid, onder b, van de Wet op de Raad van State.