

Justitie over morgen

Scenario's en strategieën voor 2015

Justitie over morgen

Scenario's
en strategieën
voor 2015

Januari 2007

Ministerie van Justitie
Directie Algemene Justitiële Strategie

Dit is een uitgave van
de Directie Algemene Justitiële Strategie
van het Ministerie van Justitie.

Auteurs

Peter van Wijck, Richard de Wit, Rutger Kroon en Rozemarijn van der Lee.

Projectteam

dr. Esther Backbier, dr. Cor Hermans, dr. Max Kommer, mr. Rutger Kroon,
drs. Rozemarijn van der Lee, Linda van Wel, dr. Peter van Wijck (projectleider),
drs. Richard de Wit, mr. dr. Stavros Zouridis

Ontwerp en vormgeving

VormVijf, Den Haag

Fotogebruik

Hollandse Hoogte
www.defotojournalist.nl (pagina 76/77)

Druk

DeltaHage, Den Haag

ISBN-10: 90-805796-2-9

ISBN-13: 978-90-805796-2-0

Directie Algemene Justitiële Strategie

Ministerie van Justitie

Postbus 20301

2500 EH Den Haag

Telefoon 070 370 7211

© Ministerie van Justitie, januari 2007

De auteursrechten van deze publicatie berusten bij de staat.

Uit het werk mag geciteerd worden binnen de daarvoor geldende
wettelijke regels, waarbij bronvermelding vereist is.

Voorwoord

Justitie functioneert in een samenleving die aan sterke verandering onderhevig is. Om niet door veranderingen overvallen te worden, moeten we regelmatig stilstaan bij de vraag welke ontwikkelingen zich op langere termijn voltrekken. Veel van die ontwikkelingen zijn echter met de nodige onzekerheid omgeven. Gegeven die onzekerheid, zijn er meerdere toekomstbeelden te schetsen.

Dit boek schetst vier scenario's, vier plausibele toekomstbeelden van de ontwikkeling van de omgeving waarmee Justitie in de periode tot 2015 te maken kan krijgen. De scenario's zijn hulpmiddelen bij strategieontwikkeling. Ze dwingen tot het stellen van een 'what-if-vraag': Stel dat maatschappelijke ontwikkelingen zich langs de lijn van een scenario ontwikkelen, welke vragen roept dat dan op voor de beleidsterreinen van Justitie? Welke beleidsreactie zou nodig zijn in het ene scenario, welke in het andere?

Door systematisch voor de verschillende scenario's na te gaan welke beleidsreacties op de verschillende beleidsterreinen van Justitie nodig zijn, zijn vijf *strategische opgaven* afgeleid. De opgaven duiden aan op welke punten Justitie strategieën dient te ontwikkelen om in te spelen op de onzekere toekomst.

Justitie over morgen is een strategische verkenning. Het is geen verslag van wetenschappelijk onderzoek en ook geen beleidsdocument. De ideeën en suggesties in het boek vormen dus geen weerslag van vastgesteld overheidsbeleid. De verkenning is bedoeld als stimulans voor dialogen over Justitiestrategieën.

De scenario's en strategische opgaven zijn ontwikkeld door een projectteam van de Directie Algemene Justitiële Strategie. Velen hebben een bijdrage aan het project geleverd. Ruim 200 mensen hebben meegewerkt als respondent of als deelnemer aan expertbijeenkomsten. Bij de ontwikkeling van de scenario's is verder gebruik gemaakt van commentaar dat op een conceptversie is geleverd door dr. Niels-Ingvar Boer (Ministerie van BZK), drs. Chris Devillers (Ministerie van Buitenlandse zaken), prof. dr. Frans Leeuw (WODC), prof. dr. Ruud de Mooij (CPB) en ir. Paul de Ruijter (De Ruijter Management). Ik wil op deze plaats iedereen die een bijdrage heeft geleverd hartelijk bedanken. Met deze verkenning kan Justitie de toekomst met open vizier tegemoet treden.

Stavros Zouridis
directeur Algemene Justitiële Strategie

December 2006

Inhoud

Voorwoord	v
Samenvatting	ix
1. Inleiding: kijken naar de toekomst	1
2. De scenario's: vier toekomstbeelden	7
2.1 Inleiding: twee kernonzekerheden	8
2.1.1 De vraag naar sociale veiligheid	8
2.1.2 Internationalisering	11
2.1.3 Twee kernonzekerheden, vier scenario's	13
2.2 Forza Europa	17
2.2.1 Dynamiek	18
2.2.2 Terugblik vanuit 2015	18
2.2.3 De burgers	21
2.2.4 Wat willen de burgers van Justitie?	22
2.3 The European Way	33
2.3.1 Dynamiek	34
2.3.2 Terugblik vanuit 2015	35
2.3.3 De burgers	37
2.3.4 Wat willen de burgers van Justitie?	38
2.4 Samen.nl	49
2.4.1 Dynamiek	50
2.4.2 Terugblik vanuit 2015	51
2.4.3 De burgers	53
2.4.4 Wat willen de burgers van Justitie?	53
2.5 Bang Nederland	65
2.5.1 Dynamiek	66
2.5.2 Terugblik vanuit 2015	67
2.5.3 De burgers	69
2.5.4 Wat willen de burgers van Justitie?	70

2.6	Vergelijking van de scenario's	81
3.	Strategische opgaven	87
3.1	Inleiding: van scenario's naar strategie	88
3.2	Bied een rechtsstatelijk kader voor het omgaan met risico's en vroegtijdig ingrijpen	94
3.3	Bouw een internationale basis voor de nationale rechtsorde	104
3.4	Luister en handel op lokaal niveau	112
3.5	Kies heldere horizontale en verticale rollen	122
3.6	Overkoepelend: wees flexibel om stabiel te kunnen zijn	130
4.	Epiloog	133
	Bijlagen	137
	Bijlage 1. Voortraject	138
	Bijlage 2. Respondenten en deelnemers expertbijeenkomsten	141



Samenvatting

Waarom van scenario's

De toekomst is onzeker. Toch wil Justitie zich op de toekomst voorbereiden. Dat is in 2005 en 2006 gedaan met behulp van de scenariomethode. Werken met scenario's betekent vooral: voorbereid zijn op *uiteenlopende* toekomsten. Nadenken over wellicht onwenselijke toekomsten.

Een relevant onderscheid voor scenariobouwers is het verschil tussen trendmatige ontwikkelingen (bijv. demografie) en onzekerheden. Van kernonzekerheden staat vast dat ze van invloed zullen zijn, maar is niet met zekerheid te zeggen in welke richting ze zich zullen bewegen.

Kernonzekerheden

De voor Justitie meest relevante kernonzekerheden betreffen de vraag naar sociale veiligheid en internationalisering.

Bij de *vraag naar sociale veiligheid* gaat het om de vraag of de *offers*, die mensen zich willen getroosten om te voorkomen dat anderen hen leed of schade toebrengen, *toe- óf afnemen*. Heeft sociale veiligheid in 2015 maatschappelijke prioriteit of niet?

Bij *internationalisering* gaat het om de vraag of *het draagvlak voor de EU toe- of afneemt* en of oplossingen voor maatschappelijke problemen in toenemende mate in *internationale óf in nationale* wet- en regelgeving worden gezocht. Kijken burgers primair naar 'Brussel' of 'Den Haag'?

Vier scenario's

De twee kernonzekerheden leiden tot vier scenario's. De scenario's schetsen plausibele toekomstbeelden van de ontwikkeling van de omgeving waarmee Justitie in de periode tot 2015 te maken kan krijgen. De scenario's staan afgebeeld in het schema hiernaast.

De scenario's beschrijven vier ontwikkelingen die leiden tot situaties die in 2015 flink uiteenlopen. Kort samengevat:

Forza Europa

In 2015 staat Europa in het teken van het streven naar sociale veiligheid. Angst voor terrorisme dwingt tot een Europese aanpak. De wens om tegenwicht te bieden aan de snelle opkomst van Azië, stimuleert de europeanisering. De verharding van de samenleving komt tot uiting in de ontwikkeling van claimcultuur en juridisering. Ook ontwikkelt zich een repressief klimaat en wint de gedachte terrein dat veiligheid boven privacy gaat. Er is een tendens naar een meer instrumentele benadering van het strafrecht. Binnen Europa bestaat een angst voor een grote toestroom van vluchtelingen uit Afrika.

The European Way

In 2015 bestaat er onder de bevolking brede steun voor de EU. De bevolking wil onder andere een sterke EU om tegenwicht te bieden aan de opkomst van Azië. Daarbij spelen normatieve overwegingen, een afkeer van slechte arbeidsomstandigheden, nadrukkelijk een rol. Ook speelt dat de gunstige economische ontwikkeling mede op het conto van de EU wordt geschreven. Dankzij de gunstige economische situatie, bestaan er weinig spanningen in de samenleving. Segregatie en onveiligheidsgevoelens zijn substantieel gedaald. De vraag naar sociale veiligheid is niet hoog; mensen hechten veel waarde aan verdediging van de waarden van de rechtsstaat. Er bestaat steun voor een selectief maar niet bijzonder restrictief vreemdelingenbeleid.

Samen.nl

In 2015 spelen nationaal georiënteerde partijen een hoofdrol in de politiek. Dat is niet alleen zo in Nederland, maar ook in andere Europese landen. De ontwikkeling van de EU komt praktisch tot stilstand. Er heerst een zekere nationale trots in Nederland. 'Ons Nederlandse model' is zo gek nog niet. Door veelvuldig en open overleg worden belangenconflicten overbrugd. Er ontstaat geen claimcultuur. Burgers hebben vertrouwen in de overheid. De verhoudingen binnen de samenleving zijn harmonieus. Nederland is veiliger en minder repressief geworden. Gedeelde normen en waarden werken samenbindend. Mede dankzij de goede verhouding tussen burgers en de overheid zijn er weinig incidenten. Op regionaal niveau werken overheden, instellingen en bedrijven samen, waardoor problemen adequaat kunnen worden aangepakt.

Bang Nederland

In 2015 is Nederland een angstig en in zichzelf gekeerd land geworden. Het gebrek aan steun voor de EU bleek al bij het referendum over de "Europese grondwet" en die steun is alleen maar verder afgenomen. Dezelfde ontwikkeling heeft zich in andere landen voorgedaan. De economie zit gedurende een reeks van jaren in een dal. Vooral inwoners van de oude wijken van grote steden worden door werkloosheid getroffen. Er is sprake van een concentratie van kansarmoede. Segregatie neemt toe. Spanningen tussen bevolkingsgroepen lopen op. Mensen proberen risico's op elkaar af te wentelen, hetgeen tot uiting komt in juridisering en de ontwikkeling van claimcultuur. Europese landen wedijveren om de meest restrictieve toelating van vreemdelingen.

Van de scenario's naar strategie: what-if?

Deze scenario's zijn geen doel op zich, maar een hulpmiddel bij strategieontwikkeling. De scenario's roepen uiteenlopende vragen op voor de beleidsterreinen van Justitie, waar uiteenlopende reacties op nodig zijn. Welke beleidsreacties zijn passend voor de onderscheiden scenario's en hoe moet ermee worden omgegaan dat die reacties voor de verschillende scenario's uiteenlopen?

Om een antwoord op deze vragen te vinden, moet een "what-if-vraag" worden gesteld:

Stel dat ontwikkelingen zich langs de lijn van scenario X voltrekken, welke maatregelen zouden dan nu op beleidsterrein Y moeten worden genomen of moeten worden voorbereid?

Deze vraag is gesteld aan experts op de beleidsterreinen van Justitie. De antwoorden zijn langs twee lijnen geanalyseerd. Ten eerste zijn de opties per beleidsterrein geclusterd. Dat leidt tot een verzameling beleidsopties die van belang zijn in *verschillende* scenario's. Ten tweede zijn de opties over de beleidsterreinen heen geclusterd. Dat leidt tot een verzameling beleidsopties die op *meerdere beleidsterreinen* van belang zijn. Op deze wijze zijn vijf *strategische opgaven* afgeleid. De opgaven duiden aan op welke punten Justitie strategieën dient te ontwikkelen om in te spelen op de onzekere toekomst.

Vijf strategische opgaven voor Justitie

1. Bied een rechtsstatelijk kader voor het omgaan met risico's en vroegtijdig ingrijpen

In de scenario's bestaan sterk uiteenlopende opvattingen over de mate waarin maatregelen ter reductie van het risico op leed en schade moeten worden genomen. In het licht hiervan moet Justitie een strategie ontwikkelen, die inspeelt op het feit dat zich verschillende scenario's kunnen ontvouwen. Die strategie moet een kader bieden voor het omgaan met risico's en vroegtijdig ingrijpen. Vastgesteld moet worden in welke gevallen risicoanalyse mag worden toegepast, waar dat mag leiden tot vroegtijdig ingrijpen, en in hoeverre dat scenario-afhankelijk is.

2. Bouw een internationale basis voor de nationale rechtsorde

In de scenario's bestaan sterk uiteenlopende opvattingen over de mate waarin oplossingen voor maatschappelijke problemen in internationale wet- en regelgeving moeten worden gezocht. In het licht hiervan zal Justitie een strategie ten aanzien van internationalisering moeten ontwikkelen. Die strategie moet een antwoord bieden op drie vragen: Wat wil Justitie in internationaal verband bereiken, hoe kan dat zo goed mogelijk worden verwezenlijkt, en hoe loopt dat uiteen voor de verschillende scenario's? Overkoepelend is dat moet worden gewerkt aan een internationale basis voor de nationale rechtsorde.

3. Luister en handel op lokaal niveau

In alle scenario's – ook in de internationaal georiënteerde – is 'het lokale' zeer bepalend voor de belevingswereld van de burger. Lokaal luisteren en handelen vormen dus robuuste beleidsopties voor Justitie bij het werken aan een veilige en rechtvaardige samenleving. Het antwoord op de vraag welke lokale rol Justitie echter precies dient te spelen en welke bevoegdheden en capaciteiten daarbij horen, varieert per scenario.

4. Kies heldere horizontale en verticale rollen

Voor twee van de scenario's geldt dat Justitie vooral een verticale rol moet spelen, als partij boven de partijen. In de andere scenario's komt Justitie juist primair een horizontale positie toe, als partij tussen de partijen. Bij de formulering en uitvoering van Justitiebeleid moet worden vermeden dat conflicterende rollen (op dezelfde tijd en plaats) met elkaar worden gecombineerd en moeten effectieve combinaties van beide rollen worden gezocht.

5. Overkoepelend: wees flexibel om stabiel te kunnen zijn

Omdat enerzijds de verschillende scenario's uiteenlopende beleidsreacties van Justitie vragen en anderzijds de scenario's elkaar in de tijd kunnen opvolgen, moet worden vermeden dat het beleid steeds zo goed mogelijk wordt afgestemd op het vigerende scenario. Dat zou leiden tot zwalkend beleid. Inhoudelijke stabiliteit vergt een flexibele organisatie, waarbij instrumenten die tijdelijk onnodig zijn 'in de mottenballen gaan'.

1. Inleiding: kijken naar de toekomst

Waarom een strategische verkenning?

Begin jaren tachtig sloot het Huis van Bewaring aan de Havenstraat in Amsterdam de deuren; er waren onvoldoende verdachten in voorarrest om de bajes open te houden. Het oude gebouw met de dikke muren stond leeg. Aanhangers van Bhagwan bleken geschikte vrijwillige bewoners van het pand. Sloop werd overwogen, maar de lage grondprijs gaf daar toen nog geen aanleiding toe. Een meevaller voor Justitie, want het pand moest een aantal jaren later weer gewoon dienst gaan doen als gevangenis. En dat doet het nog prima.

Dit is slechts een voorbeeld van de vele manieren waarop Justitie zich geconfronteerd ziet met verandering. Om daarop voorbereid te zijn, moeten we regelmatig bij een aantal vragen stilstaan. Met welke ontwikkelingen kunnen we op langere termijn te maken krijgen? Welke gevolgen hebben die voor ons? Hoe kunnen we daarop zo goed mogelijk inspelen? Dergelijke vragen liggen op het terrein van de strategieontwikkeling.

De *strategie* van een organisatie is de wijze waarop de organisatie anticipeert op veranderingen die zich op langere termijn in de omgeving kunnen voordoen. *Strategieontwikkeling* vergt het verkennen van ontwikkelingen, het doordenken van de implicaties van die ontwikkelingen en het bepalen van de wijze waarop op die ontwikkelingen kan of moet worden ingespeeld.

Het *doel* van deze Justitiebrede strategische verkenning is het vergroten van de omgevings- en toekomstgerichtheid van Justitie.¹

Justitiebrede strategische verkenning

Omdat dit een *Justitiebrede* strategische verkenning is, komen alle beleidsdoelstellingen aan bod. Deze zijn neergelegd in de beleidsartikelen van de Justitiebegroting. Daarnaast is er een open oog voor de noodzaak nieuwe beleidsdoelstellingen te formuleren of bestaande aan te passen.

Bij het verkennen van ontwikkelingen die op Justitie afkomen, wordt *Justitie in ruime zin* opgevat. Het gaat dus niet alleen om het bestuursdepartement, maar ook om het Openbaar Ministerie, de zittende magistratuur, de Dienst Justitiële Inrichtingen, het Nederlands Forensisch Instituut, het Centraal Justitieel Incasso Bureau, de Immigratie- en Naturalisatiedienst en de Raad voor de Kinderbescherming.

Trends en onzekerheden

Een belangrijke keuze bij het starten van een strategische verkenning, betreft de *periode* die in beschouwing wordt genomen. Voor deze verkenning is de tijdshorizon op 2015 gelegd. De termijn is enerzijds zo lang dat duidelijk is dat over een kabinetsperiode heen gekeken moet worden, en anderzijds niet zo lang dat alles ter discussie staat.

¹ In 2001 is door de Directie Algemene Justitiële Strategie (DAJS) voor het eerst een Justitiebrede strategische verkenning uitgebracht, namelijk *Justitie over morgen: een strategische verkenning*.

Omdat we vrij ver vooruit kijken, valt over veel ontwikkelingen weinig met zekerheid te zeggen. Sterker, soms zal zelfs de ontwikkelingsrichting onzeker zijn.

Het is van belang om onderscheid te maken tussen twee typen ontwikkelingen, namelijk *trendmatige* en *onzekere* ontwikkelingen. Bij trendmatige ontwikkelingen gaat het om veranderingen met een duidelijke ontwikkelingsrichting, bijvoorbeeld 'vergrijzing'. Bij onzekere ontwikkelingen gaat het om veranderingen waarvan de ontwikkelingsrichting niet duidelijk is maar die wel grote consequenties voor Justitie kunnen hebben. Vanuit strategisch oogpunt is dit een cruciaal onderscheid. Immers, bij trendmatige ontwikkelingen kan de meest geëigende beleidsreactie worden voorbereid, terwijl bij onzekere ontwikkelingen niet op voorhand duidelijk is welk type beleidsreactie past.

Scenario's: toekomstbeelden

Er zal een modus moeten worden gevonden voor het omgaan met onzekerheid. Een manier om dat te doen, is het expliciteren van de onzekerheid. Gegeven de onzekerheid over ontwikkelingen, zijn er verschillende scenario's waarmee Justitie te maken kan krijgen. In hoofdstuk 2 presenteren we vier scenario's: 'Forza Europa', 'The European Way', 'Samen.nl' en 'Bang Nederland'. Het zijn zogenaamde *omgevingsscenario's*, plausibele toekomstbeelden van de ontwikkeling van de omgeving waarmee Justitie in de periode tot 2015 te maken kan krijgen. Die scenario's lopen op voor Justitie relevante punten uiteen: er zijn uiteenlopende kansen en bedreigingen aan verbonden.

Aan de vier scenario's liggen twee *kernonzekerheden* ten grondslag. De eerste betreft *de vraag naar sociale veiligheid*. Heeft sociale veiligheid in 2015 maatschappelijke prioriteit of niet? De tweede betreft de *internationalisering*. Verwachten burgers oplossingen voor maatschappelijke problemen in 2015 van internationale of van nationale wet- en regelgeving? Kijken ze naar 'Brussel' of 'Den Haag'?

Een scenario is *geen toekomstvoorspelling*. Vanwege de onzekerheden waarmee ontwikkelingen op langere termijn omgeven zijn, is het nauwelijks mogelijk om een betrouwbare voorspelling te doen die als basis voor beleid kan dienen. Het is precies om die reden dat *verschillende* scenario's worden ontwikkeld. De vraag welk scenario zich in werkelijkheid zal ontvouwen, wordt uiteindelijk bepaald door externe ontwikkelingen. Dat impliceert dat het voor beleidsmakers *onmogelijk is één scenario te kiezen*. Het gaat hier om *omgevingsscenario's*, dus niet om beleidsscenario's (die handelen over verschillende wijzen waarop beleidsmatig met een bepaald vraagstuk kan worden omgegaan).

Van scenario's naar strategie

Het ontwikkelen van scenario's is geen doel op zichzelf. De scenario's zijn hulpmiddelen bij strategieontwikkeling. Ze dwingen tot het stellen van een *'what-if-vraag'*: Stel dat maatschappelijke ontwikkelingen zich langs de lijn van een scenario ontwikkelen, welke vragen roept dat dan op voor de

beleidsterreinen van Justitie? Welke beleidsreactie zou nodig zijn in het ene scenario, welke in het andere?²

Scenario's kunnen op twee manieren behulpzaam zijn:

1. *Scenario's als testcondities voor beleidsmaatregelen.* Voor een bestaande of voorgenomen beleidsmaatregel kan worden nagegaan hoe de maatregel uitpakt in de verschillende scenario's. Vanwege de analogie met het testen van een vliegtuigontwerp in verschillende omstandigheden in een windtunnel, staat deze toepassing bekend als '*windtunneling*'.³ Deze scenariotoepassing leert niet alleen iets over de effectiviteit van maatregelen in verschillende omstandigheden. Het maakt ook expliciet vanuit welke vooronderstellingen de maatregel is bedacht. En het dwingt om die veronderstellingen ter discussie te stellen.
2. *Scenario's als ijkpunten bij strategieontwikkeling.* Door systematisch voor verschillende beleidsterreinen na te gaan welke beleidsopties nodig zijn om in te spelen op de scenario's, is vast te stellen in hoeverre de scenario's uiteenlopende beleidsopties vragen. Langs deze lijn kunnen strategische opgaven worden afgeleid. Daarbij gaat het om punten waarop Justitie een strategie moet ontwikkelen, dat wil zeggen: moet bepalen hoe ingespeeld moet worden op de onzekere toekomst.

Nadat is vastgesteld welke strategie zo goed mogelijk rekening houdt met het feit dat zich verschillende scenario's kunnen onvouwen, komt een vervolgvraag: Hoe stellen we vast welk scenario zich daadwerkelijk onvouwt en hoe beslissen we dan over de inzet van daarbij passende beleidsopties?

Voortraject: 'buiten vertalen naar binnen'

Deze strategische verkenning is tot stand gekomen op basis van een uitgebreid voortraject. Dat traject, dat staat beschreven in bijlage 1, stond in het teken van 'buiten vertalen naar binnen'. We zijn begonnen met het inventariseren van ontwikkelingen waar Justitie op langere termijn mee te maken kan krijgen. Met behulp van de inbreng van vele experts zijn vervolgens voor Justitie relevante scenario's opgesteld en is nagegaan welke strategische opgaven hieruit voor Justitie voortvloeien.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beginnen we met een beschrijving van de twee kernonzekerheden. Daarna presenteren we de vier scenario's. We schetsen vier uiteenlopende toekomstbeelden van de ontwikkeling van de omgeving waarmee Justitie in de periode tot 2015 te maken kan krijgen.

In hoofdstuk 3 presenteren we vijf strategische opgaven. De opgaven duiden aan op welke punten Justitie strategieën dient te ontwikkelen om in

2 Vgl. Diane Scarce en Katherine Fulton (2004), *What if? The art of scenario thinking for nonprofits*, Global Business Network.

3 Vgl. Kees van der Heijden (1996), *Scenarios: the art of strategic conversation*, Wiley.

te spelen op de onzekere toekomst. De opgaven zijn afgeleid uit een proces waarin is nagedacht op de eerder geformuleerde 'what-if-vraag': "Stel dat ontwikkelingen zich langs de lijn van scenario X voltrekken, welke maatregelen zouden dan nu moeten worden genomen of moeten worden voorbereid?". Per strategische opgave geven we steeds aan op welk probleem een strategie een antwoord moet bieden en hoe op verschillende scenario's moet worden ingespeeld. Bovendien geven we een eerste indruk van de toespitsing van de strategische opgave op de verschillende beleidsterreinen van Justitie. Hoofdstuk 4 bevat de epiloog.

Over de scenariomethode bestaat een uitgebreide literatuur. We doen enkele suggesties voor wie meer wil lezen. Twee 'classics' zijn Peter Schwartz, *The art of the long view*, Wiley 1991 en Kees van der Heijden, *Scenarios: the art of strategic conversation*, Wiley, 1996. Voortbouwend op het laatst genoemde boek: Kees van der Heijden e.a., *The Sixth Sense*, Wiley 2002. Voorbeelden van toepassingen in de publieke sector zijn te vinden in Gill Ringland, *Scenarios in public policy*, Wiley 2003. Een recent Nederlands voorbeeld is: Centraal Planbureau, Milieu- en Natuurplanbureau en Ruimtelijk Planbureau, *Welvaart en Leefomgeving*, 2006. Een leerzame toepassing in de private sector (de Rabobank) biedt: Philip Idenburg, *Oog voor de toekomst*, Scriptum 2004. Tot slot noemen we het door het expertisecentrum rechtshandhaving uitgegeven handboek voor het maken en gebruiken van scenario's uit 2004: *Regeren is vooruitzien*.

2. De scenario's: vier toekomstbeelden

2.1 Inleiding: twee kernonzekerheden

Omdat er onzekerheid bestaat over ontwikkelingen die zich op langere termijn in de omgeving van Justitie voltrekken, zijn er vele toekomstbeelden te schetsen waarmee Justitie geconfronteerd kan worden. Om de complexiteit hanteerbaar te maken, is het zaak de belangrijkste onzekerheden te selecteren. Voor welke ontwikkelingen geldt, dat de onzekerheid over de ontwikkelingsrichting groot is én de impact van de ontwikkeling op de doelstellingen van Justitie groot is? Voor Justitie zijn twee *kernonzekerheden* geselecteerd, namelijk:

- De vraag naar sociale veiligheid, en
- Internationalisering.

Deze kernonzekerheden vormen de basis voor vier scenario's.⁴

De scenario's schetsen plausibele toekomstbeelden van de ontwikkeling van de omgeving waarmee Justitie in de periode tot 2015 te maken kan krijgen.

In deze paragraaf beschrijven we de twee kernonzekerheden en geven we een korte schets van de vier scenario's. De paragrafen 2.2 tot en met 2.5 bevatten een uitgebreide beschrijving van de scenario's. In paragraaf 2.6 worden de scenario's met elkaar vergeleken.

2.1.1 De vraag naar sociale veiligheid

Sociale veiligheid verwijst naar het risico dat aan iemand *door anderen* leed of schade wordt toegebracht. Hierbij gaat het overigens nadrukkelijk niet alleen om crimineel gedrag, maar bijvoorbeeld ook om onzorgvuldig gedrag waarbij personen, bedrijven of overheidsorganen schade toebrengen. De term sociale veiligheid wordt gebruikt ter onderscheiding van fysieke veiligheid. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het risico slachtoffer te worden van een natuurverschijnsel.

De behoefte aan sociale veiligheid is iets van alle tijden. Maar dat wil nog niet zeggen dat de waarde die aan sociale veiligheid wordt gehecht altijd en

⁴ In het voortraject zijn vijf clusters van voor Justitie relevante maatschappelijke ontwikkelingen geïdentificeerd (bijlage 1). Die ontwikkelingen zijn alle met de nodige onzekerheid omgeven. Op basis van 5 onzekerheden zouden, indien de onzekerheden betrekking hebben op onafhankelijke dimensies met een dichotoom karakter, $2^5 = 32$ toekomstbeelden te schetsen zijn. Ontwikkelingen op verscheidene dimensies blijven echter samen te hangen. Omdat de twee geselecteerde kernonzekerheden onafhankelijk zijn, kunnen vier scenario's worden geschetst. Binnen die scenario's spelen andere ontwikkelingen dan de twee kernonzekerheden wel een rol.

overal even groot is. Mensen leven niet bij sociale veiligheid alleen, prioriteiten kunnen verschuiven. Wat mensen over hebben voor sociale veiligheid kan toe- of afnemen.

De laatste jaren is de *vraag naar sociale veiligheid*, opgevat als de offers die mensen zich willen getroosten om te voorkomen dat anderen hen leed of schade toebrengen, toegenomen. Bij die 'offers' gaat het niet alleen om tijd en geld die mensen bereid zijn te besteden aan het verkrijgen van meer sociale veiligheid. Het gaat ook om offers in termen van andere doelstellingen, zoals vrijheid en privacy.

Hoewel het zeer goed denkbaar is dat de toenemende vraag naar sociale veiligheid een trendmatige ontwikkeling is die zich de komende tien jaar nog zal voortzetten, zijn er ook aanwijzingen die duiden op een mogelijke omslag in deze ontwikkeling.

Heeft sociale veiligheid in 2015 maatschappelijke prioriteit of wordt deze verdrongen door andere prioriteiten?

a. Sociale veiligheid als maatschappelijke prioriteit

Er zijn verscheidene ontwikkelingen die tot een toename van de vraag naar sociale veiligheid kunnen leiden.

Sinds 11 september 2001 wordt internationaal terrorisme voortdurend als serieuze dreiging gezien. De aanslagen in Madrid en Londen hebben de *angst voor aanslagen* versterkt. Door regelmatig terugkerende berichten over vrijdelde aanslagen blijft de angst groot.

De wijze waarop in de *media* wordt bericht over incidenten werkt als katalysator voor onveiligheidsgevoelens. Niet alleen worden incidenten uitvergroot, ook wint berichtgeving over subjectieve onveiligheid het van objectieve ontwikkelingen. Korte interviews met betrokken burgers winnen het van gedegen analyses van achtergronden.

Door technische ontwikkelingen ontstaan nieuwe mogelijkheden voor de preventie van criminaliteit. Veel mensen denken dat onveiligheid met behulp van deze techniek volledig beheersbaar wordt. Op grond van deze *beheersbaarheidillusie* eisen burgers dat de beschikbare techniek wordt ingezet. De beheersbaarheidillusie is één van de determinanten van de *afnemende acceptatie van risico's*, het verschijnsel dat mensen in afnemende mate accepteren dat hen leed of schade wordt toegebracht.

Als gevolg van het ontbreken van een duidelijk immigratiebeleid, heeft Nederland in de tweede helft van de twintigste eeuw vooral laag opgeleide mensen binnen gekregen. Die mensen zijn, mede als gevolg van het vrije huisvestingsbeleid, overwegend in de oude wijken van grote steden terecht gekomen. Er is een *concentratie van kansarmoede* ontstaan, een arme onderlaag met de daarmee samenhangende problemen: overlast, verloedering, criminaliteit, gezondheidsproblemen.

Het is goed mogelijk dat deze ontwikkelingen zich de komende tien jaar voortzetten en de maatschappelijke prioriteit die aan sociale veiligheid gegeven wordt, groeit en hoog blijft.

Samengevat:

Toename vraag naar sociale veiligheid	
Ontwikkeling	De offers, die mensen zich willen getroosten om te voorkomen dat anderen hen leed of schade toebrengen, nemen toe.
Determinanten	<ul style="list-style-type: none"> • Angst voor aanslagen • Berichtgeving over incidenten • Beheersbaarheidillusie • Afnemende acceptatie van risico's • Concentratie van kansarmoede
In 2015	Sociale veiligheid als maatschappelijke prioriteit

b. Sociale veiligheid als maatschappelijke prioriteit verdrongen

Er zijn verscheidene ontwikkelingen waardoor de vraag naar veiligheid af kan nemen.

In de eerste jaren van de 21^{ste} eeuw is de vraag naar sociale veiligheid in eerste instantie sterk gestegen. Na verloop van tijd kunnen mensen echter genoeg krijgen van op veiligheid gerichte maatregelen. Bijvoorbeeld omdat privacy al te zeer in de verdrinking komt of omdat de rechtsbescherming van verdachten onder druk komt te staan. In reactie daarop kan een *herwaardering van de rechtsstaat* optreden: het recht moet minder instrumenteel worden benaderd en meer worden gezien als uitdrukking van gedeelde normen en waarden. De offers die mensen in termen van privacy en rechtsbescherming willen brengen om te voorkomen dat anderen hen leed of schade toebrengen, nemen dan af.

In oude wijken van grote steden is al lange tijd sprake van een concentratie van kansarmoede. In verscheidene wijken wordt getracht het tij te keren, door een rigoureuze aanpassing van het huisvestingsbeleid en een opwaardering van het woningaanbod. Daardoor kan de veiligheid in vele wijken met sprongen vooruit gaan. Per saldo leidt dat tot een *deconcentratie van kansarmoede*.

Behalve ontwikkelingen waardoor het minder nodig wordt om middelen in te zetten voor de preventie en repressie van criminaliteit, kunnen zich ook veranderingen voordoen waardoor sociale veiligheid minder prioriteit krijgt. Bijvoorbeeld omdat in de voorliggende periode duidelijk kan worden dat *klimaatveranderingen* ertoe nopen dat Nederland alle zeilen bijzet om te vermijden dat De Lage Landen onder water komen. De strijd tegen het water wordt prioriteit nummer 1. Ook een dreigende pandemie kan sociale veiligheid naar het tweede plan verdrijven.

Samengevat:

Afname vraag naar sociale veiligheid	
Ontwikkeling	De offers, die mensen zich willen getroosten om te voorkomen dat anderen hen leed of schade toebrengen, zijn in 2015 lager dan in 2005.
Determinanten	<ul style="list-style-type: none"> • Herwaardering van de rechtsstaat • Deconcentratie van kansarmoede • Klimaatverandering als nieuwe prioriteit
In 2015	Sociale veiligheid verdrongen als maatschappelijke prioriteit

2.1.2 Internationalisering

Een ontwikkeling die voor Nederland in de tweede helft van de 20^{ste} eeuw van zeer groot belang is geweest, is dat binnen Europa oplossingen voor maatschappelijke problemen steeds vaker in internationale, in het bijzonder Europese, wet- en regelgeving zijn gezocht. Lange tijd zag het er naar uit dat het hierbij om een min of meer onstuitbare ontwikkeling zou gaan. Een ontwikkeling die ook het komende decennium onverminderd zou doorzetten.

Na de uitslagen van de referenda in Frankrijk en Nederland over de 'Europese Grondwet', is er echter gegronde reden tot twijfel. Het is goed mogelijk dat de internationalisering voortgaat, maar het zou ook kunnen dat er een terugslag in internationalisering optreedt. Een kernvraag hierbij betreft de ontwikkeling van het draagvlak voor de EU. Ontwikkelt zich binnen Europa een internationaal klimaat, waarbij er steun bestaat voor Europese oplossingen? Of gaat de ontwikkeling juist de andere kant op, en willen burgers juist nationale oplossingen?

Met *internationalisering* doelen we dus op de vraag of *het draagvlak voor de EU toe- of afneemt* en of oplossingen voor maatschappelijke problemen in toenemende mate in *internationale* óf in *nationale* wet- en regelgeving worden gezocht. Kijken burgers primair naar 'Brussel' of 'Den Haag'?

a. Brussel

Er kunnen verscheidene determinanten van een voortgaande internationalisering worden onderscheiden.

De *wereldhandel neemt toe*. Dit leidt niet alleen tot groeiende welvaart, maar gaat ook gepaard met een toename van internationale criminaliteit. Omdat deze het beste internationaal kan worden aangepakt, stimuleert dit de internationalisering.

Azië maakt een stormachtige ontwikkeling door. Vele bedrijfstakken in Europa ondervinden de concurrentie uit Azië aan den lijve. Bovendien heeft de toegenomen vraag uit Azië de olie- en staalprijzen naar recordhoogten doen stijgen. Onder dit gesternte onderkennen vele regeringsleiders binnen Europa de noodzaak tot vergaande Europese samenwerking.

Na het uiteenvallen van de Sovjet-Unie is er in feite maar *één supermacht* over, de VS. De VS zijn daardoor de enige grote speler op het wereldtoneel. Binnen Europa groeit de behoefte om daaraan enig tegenwicht te bieden.

Vele in het verleden totstandgekomen Europese richtlijnen werken door in nationale wetgeving. Dat gaat met een zekere vertraging. Wanneer de regels eenmaal zijn ingevoerd volgen, deels onvoorziene, gedragseffecten. En die lokken dan weer nieuwe reacties uit. Europese richtlijnen leiden, met andere woorden, tot een *eigen dynamiek*.

Deze factoren dragen eraan bij dat het *draagvlak voor de EU* groter wordt. Dat draagvlak zou nog kunnen worden vergroot indien er lessen worden geleerd uit de referenda over de 'Europese Grondwet' en het subsidiariteitsbeginsel serieuzer wordt genomen.

Samengevat:

Voortgaande internationalisering	
Ontwikkeling	Het draagvlak voor de EU neemt toe en oplossingen voor maatschappelijke problemen worden in toenemende mate gezocht in internationale wet- en regelgeving.
Determinanten	<ul style="list-style-type: none"> • Toename wereldhandel • Ontwikkeling Azië • Toename macht VS • Eigen dynamiek europeanisering
In 2015	Brussel wordt gezien als het ordenend centrum

b. Den Haag

Er zijn verschillende factoren die er toe kunnen leiden dat er een terugslag in internationalisering op kan treden.

Waar de Europese samenwerking in de tweede helft van de 20^{ste} eeuw steeds verder ging, lijkt er in het begin van de 21^{ste} eeuw een kentering te zijn opgetreden. Het jaar 2005 kan het jaar van de omslag zijn. Een mijlpaal is het Franse "non" in het referendum over de 'Europese Grondwet'. De uitslag van het referendum maakt duidelijk dat er een grote kloof gaapt tussen burgers en Brussel. Volgens veel inwoners van EU-landen is Europa veel te hard van stapel gelopen. De uitbreiding is te snel gegaan. Er zijn te veel Europese regels. De *sceptis onder EU-burgers* is groot.

Het is goed mogelijk dat de komende jaren een *nieuwe Azië-crisis* ontstaat, waarbij er een abrupt einde komt aan de lange reeks van jaren waarin Azië, met name China en India, hoge groeicijfers liet zien. Het zwakke Chinese bankwezen financiert vele activiteiten die uiteindelijk niet meer dan een luchtbel zouden kunnen zijn, waardoor vele leningen uiteindelijk oninbaar zijn en verscheidene banken failliet gaan. De banken die overleven worden voorzichtiger. Een stagnatie van de Chinese economie is dan onafwendbaar.

Daarmee verdwijnt de opkomst van Azië als drijvende kracht achter internationalisering.

De *uiteenlopende economische ontwikkeling in EU-landen* leidt tot spanningen. Door het stabiliteitspact is de ruimte voor individuele landen om de economie te stimuleren met begrotings- of monetair beleid zeer beperkt of zelfs geheel verdwenen. Verscheidene landen menen het zich te kunnen permitteren om zich niet aan de regels van het stabiliteitspact te houden. Deze houding ondergraaft het vertrouwen in internationale samenwerking. Wat is nog de betekenis van afspraken indien, als het erop aankomt, landen zich er weinig aan gelegen laten liggen?

Samengevat:

Terugslag in internationalisering	
Ontwikkeling	Het draagvlak voor de EU neemt af en oplossingen voor maatschappelijke problemen worden in toenemende mate gezocht in nationale wet- en regelgeving.
Determinanten	<ul style="list-style-type: none"> • Sceptis EU-burgers • Nieuwe Azië crisis • Conjunctuurverschillen tussen EU-landen
In 2015	Den Haag wordt gezien als het ordenend centrum

2.1.3 Twee kernonzekerheden, vier scenario's

De twee kernonzekerheden leiden tot vier *scenario's*. De scenario's staan afgebeeld in figuur op de volgende pagina.

De vier scenario's verschillen sterk van elkaar. Die verschillen hebben natuurlijk te maken met de kernonzekerheden, dus met de vraag naar sociale veiligheid en met internationalisering. Maar de werelden verschillen op veel meer punten van elkaar. Andere ontwikkelingen, zowel onzekere als trendmatige, worden, op grond van de logische verwantschap tussen verschillende elementen, in de scenario's 'meegebogen' met de kernonzekerheden. Zo loopt bijvoorbeeld de ontwikkeling van de economische groei in de vier werelden flink uiteen.⁵ Op deze wijze zijn vier plausibele toekomstbeelden ontwikkeld.

Bij de scenario's gaat het niet zo zeer gaat om beschrijvingen van mogelijke situaties in 2015. Het gaat veeleer om vier *mogelijke ontwikkelingspaden*, vier mogelijke 'scenarioplots'. De vraag op welk pad we terecht komen, hangt af van de vraag welke gebeurtenissen, welke 'triggers', zich voordoen. Die triggers bieden aanknopingspunten voor beleid. Wanneer wordt vastgesteld dat zich bepaalde gebeurtenissen voordoen die, gegeven het bijbehorende scenario, op termijn tot bepaalde vragen zullen leiden, dan kan dat aanleiding zijn om met de voorbereiding van passende maatregelen te beginnen.

⁵ Zie hiervoor paragraaf 2.6.



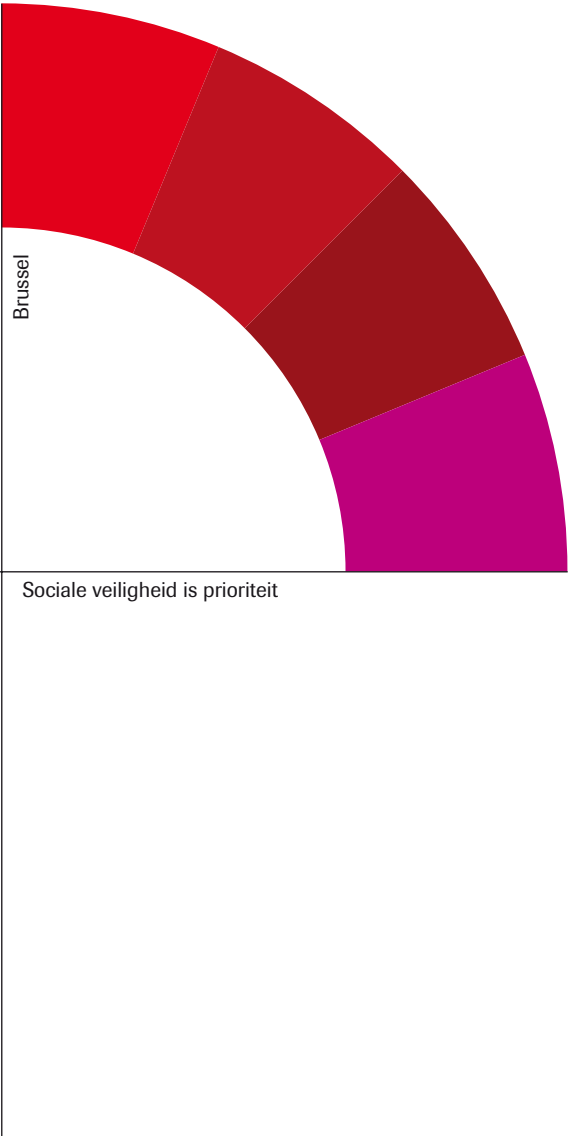
Waar gaan we heen?

Op dit moment lijkt Forza Europa de 'official future'. Een toekomstbeeld waarvan (impliciet) vaak wordt verondersteld dat we daar op afkoersen en waar we ons dus op moeten voorbereiden. Toch groeit de twijfel. Gaat de internationalisering wel door of zijn we op weg naar Bang Nederland? Maar ook daar zijn weer vraagtekens bij te plaatsen. Her en der ontstaat weerstand tegen maatregelen die zijn gericht op de vergroting van sociale veiligheid. Als dat doorzet, dan zijn we op weg naar Samen.nl. En mocht het 'Europa-gevoel' zich alsnog herstellen, dan is The European Way wellicht ons voorland. Het loont, kortom, de moeite om de vier scenario's in wat meer detail uit te werken.

Opbouw van dit hoofdstuk

De beschrijving van de scenario's bestaat uit vier onderdelen.

1. Dynamiek
Een schets van de dynamiek die de ontwikkelingen in het scenario bepaalt.
2. Terugblik vanuit 2015
Een terugblik vanuit 2015 op de maatschappelijke ontwikkelingen die zich in de periode 2005-2015 hebben voltrokken. Hierbij wordt gekeken naar ontwikkelingen op het gebied van politiek en economie, naar sociale ontwikkelingen en naar ontwikkelingen op het gebied van techniek.
3. De burgers
Een karakterisering van de burgers in het scenario.
4. Wat willen de burgers van Justitie?



2.2 Forza Europa

Kenmerken:

- De vraag naar sociale veiligheid neemt toe
 - Internationalisering zet door
-

In 2015 staat Europa in het teken van het streven naar sociale veiligheid. Angst voor terrorisme dwingt tot een Europese aanpak. De wens om tegenwicht te bieden aan de snelle opkomst van Azië, stimuleert de europeanisering.

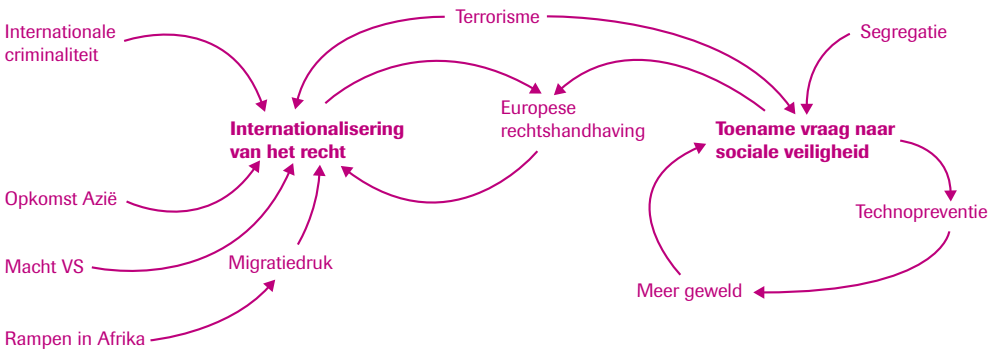
De verharding van de samenleving komt tot uiting in de ontwikkeling van claimcultuur en juridisering. Ook ontwikkelt zich een repressief klimaat en wint de gedachte terrein dat veiligheid boven privacy gaat. Er is een tendens naar een meer instrumentele benadering van het strafrecht. Binnen Europa bestaat een angst voor een grote toestroom van vluchtelingen uit Afrika.

2.2.1 Dynamiek

De belangrijkste drijvende kracht achter de internationalisering in deze wereld is het terrorisme dat vanaf 2005 steeds regelmatig slachtoffers maakte. Naast terrorisme spelen ook andere vormen van internationale criminaliteit een rol. Daardoor ontstond bij de lidstaten de politieke wil om te komen tot één stelsel van regels en bevoegdheden. De rechtshandhaving in 2015 heeft een Europese, pragmatische inslag. Op economisch terrein worden, onder druk van de VS en Azië, de handen ineengeslagen en ook in geopolitiek opzicht wedijvert Europa met deze grootmachten. Rampen in Afrika en de sociaal-economische positie van de bevolking op het Afrikaanse continent voeren de migratiedruk op Europa op. Populistische politici spelen in op latente gevoelens van onvrede onder de bevolking. Als gevolg daarvan kent Europa een geharmoniseerd en restrictief asiel- en migratiebeleid.

Niet alleen het terrorisme heeft de vraag naar sociale veiligheid doen stijgen. Door succesvolle technopreventie is de geweldscriminaliteit toegenomen. De criminaliteitscijfers zijn ook gestegen door een matige economie en sterke segregatie in de stedelijke gebieden. De media besteden veel aandacht aan criminaliteit en aan de verharding van het geweld. Tegelijkertijd worden risico's minder geaccepteerd; we willen onze omgeving kunnen beheersen.

De dynamiek in het scenario Forza Europa verloopt in grote lijnen als volgt.



2.2.2 Terugblik vanuit 2015

Wanneer we terugblikken vanuit 2015, dan blijken maatschappelijke ontwikkelingen de afgelopen tien jaar langs de volgende lijnen verlopen te zijn.

Politiek: Europees populisme speelt in op angsten

De dreigingen van terrorisme, economische neergang en toestroom van vreemdelingen creëerde ruimte voor de *European Populist Party*. Het charismatische boegbeeld van deze populistische partij is er in geslaagd om massa's jonge

Europese kiezers voor zich te winnen. Het campagneteam heeft slim gebruik gemaakt van Internet en mobiele telefonie om de leider op de kaart te zetten én de voorkeuren van stemmers haarfijn in kaart te brengen. Doordat de onveiligheidsgevoelens van de nieuwe kiezers zo goed gekend werden, is men erin geslaagd om in precies de juiste eenvoudige bewoordingen beloftes te doen die geloofwaardig overkomen. Dit populisme heeft de Europese – en ook Nederlandse – Justitie verder onder druk gezet om steeds harder te straffen.

Angst voor terrorisme

De algemeen gevoelde angst ontstond in 2008. Nadat even leek dat het fenomeen begrepen en onder controle was, vonden in de tien grote steden in Europa gelijktijdig aanslagen plaats. Ondanks dat de angst er goed in zat, hebben deze niet tot een ontwrichting van de samenleving geleid. Wel is er een verharding opgetreden, vooral tussen moslims en niet-moslims. Radicale moslims hebben in Nederland 'bolwerken' ontwikkeld. Van de opsporing en vervolging van radicale moslims is serieus werk gemaakt. De keerzijde van het succes is het stigmatiserende effect op de rest van de moslimbevolking.

Media in de ban van geweld en criminaliteit

Door de media is ruimschoots aandacht besteed aan de aanslagen. Maar ook andere incidenten zijn uitvoerig belicht. Dat was niet alleen stemmingmakerij; er is meer en harder geweld ontstaan in de afgelopen tien jaar. De kans om slachtoffer te worden is groter geworden. In 2015 leven we in een wereld die zich laat omschrijven als angstig en gecontroleerd. Ver boven zaken als gezondheid of sociale zekerheid prijkt op onze verlanglijst: veiligheid.

Economie: opkomst Azië bundelt Europese kracht

De Lissabondoelstellingen om van Europa in 2010 de meest concurrerende economie te maken, leken in 2005 'hopeloos naïef'. Maar het terugkeren van het vertrouwen in de economie in 2006 en het stimuleren van strategische allianties binnen Europa keerden het tij. De Europese economie heeft terrein herwonnen. Rond 2010 begonnen de internationale opleidingen vruchten af te werpen. In 2015 verhuizen hoog én laag opgeleiden voor werk net zo makkelijk naar Finland (Nokia) als naar Spanje (Repsol). Ook het verkeer tussen Europa en andere werelddelen is toegenomen. Multinationals hebben een sterke positie gehandhaafd. Ze blijven Europa zien als de plek om innovaties te ontwikkelen en aan de man te brengen. Toptalenten uit andere werelddelen komen voor hun opleiding naar Europa en willen en kunnen zich hier ook zonder problemen vestigen. Niet alleen Azië is een tegenkracht, ook Amerika is een geduchte concurrent.

De economie doet het dus niet slecht, maar ook nog niet uitstekend. Nederland zit in Europa in de middenmoot. Wél zijn de inkomensverschillen gestegen.

Kloof tussen arm en rijk groter

De hang naar meer veiligheid en zekerheid heeft voor een deel van de bevolking tot een kosmopolitische oriëntatie geleid. De grootstedelijke elites hebben vooral oog voor de overeenkomsten in de Europese stedelijke gebieden.

Zij hebben echter weinig aandacht voor de sterke regionale verschillen, wat de segregatie tussen arm en rijk versterkt.

De belangrijkste scheidslijn in de samenleving is economisch van aard. Wie rijk is kan het zich permitteren om een veiliger omgeving 'te kopen'.

De armen wonen, tegen wil en dank, in een minder veilige omgeving. Er is geen Europese verzorgingsstaat ontstaan en in Nederland zijn de algemene sociale voorzieningen er op achteruit gegaan. Dit maakt het moeilijker voor degenen die zich niet goed zelf kunnen redden.

Verdeelde wereld en migratiedruk vanuit Afrika

Europa is buiten de westerse wereld effectief als een aanstootgevend symbool gepresenteerd. Vrijhandel betekent uitbuiting en het liberale gedachtegoed wordt als pervers geafficheerd. De Europese welvaart blijft echter ook grote aantrekkingskracht op armere delen van de wereldbevolking uitoefenen. De bevolking in Afrika is tussen 2005 en 2015 met een kwart miljard mensen gegroeid. Op de lange termijn is de economische groei daar blijven steken op 1% per jaar. De positieve effecten van de globalisering zijn door het ontbreken van technologie en geschoold werk grotendeels aan het Afrikaanse continent voorbijgegaan. Braindrain is een steeds groter probleem geworden. Problemen op het terrein van gezondheid, armoede en onderwijs zijn niet opgelost. In een groot aantal van de Afrikaanse landen hebben politieke en religieuze rellen plaatsgevonden. Door klimaatverandering zijn enerzijds droogtes en watertekorten en anderzijds overstromingen en epidemieën ontstaan. Deze factoren hebben geleid tot een toenemende migratiedruk vanuit Afrika. Europa voelde zich gedwongen een scherp en restrictief Europees toelatings- en uitzettingsbeleid te voeren.

Sociaal: wonen in een vesting

De toegenomen vraag naar sociale veiligheid komt tot uiting in maatregelen die mensen nemen in een streven naar een veiliger leefomgeving. *Gated communities* zijn in 2015 heel gewoon. Als we vrienden of familie bezoeken in een goede buurt, dan staat er aan de poort een particuliere beveiliging. De bevoegdheden van deze beveiligers verschillen nauwelijks meer van die van de oude wijkpolitie. En omdat de medewerkers voorkomend en servicegericht zijn, stoort niemand zich er aan.

Segregatie en verharding

Binnen de ommuurde woonwijken en in de beveiligde en schone winkelcentra lijkt er in 2015 niets aan de hand. Investeren in veiligheidsbeambten werkt. In zijn geheel is de samenleving echter gesegregeerder en harder dan rond de millenniumovergang, vijftien jaar geleden. In de steden zijn er verlopen gebieden ontstaan. Mensen mijden deze gebieden als het kan. Wie over voldoende middelen beschikt, vertrekt. Sociale cohesie tussen groepen ontbreekt.

De criminaliteit is harder geworden. Zo vindt autodiefstal bijna alleen plaats door *car-jacking* waarbij ook doden vallen. De criminaliteit is ook georganiseerder geworden en kent vele vertakkingen. Bendes opereren internationaal op alle niveaus. Alleen op straat lopen in een onbekende buurt,

geldt als roekeloos gedrag. De drempel om geweld te gebruiken gaat omlaag, óók aan de ‘goede’ kant van de lijn. Middenstanders krijgen eenvoudig een wapenvergunning en kunnen onder bepaalde voorwaarden ontslagen worden van rechtsvervolging als ze zelf een roofovervaller hebben doodgeschoten.

Politie en Justitie altijd aanwezig

Preventief fouilleren komt dagelijks voor. Op scholen staan detectiepoortjes. Politie en beveiligers oefenen in aangewezen gebieden, zoals winkelcentra en uitgaansgebieden, met redelijk succes een zero tolerance beleid uit.

Veiligheid boven privacy

In 2015 is privacy is geen kwestie meer. De lobby tegen ‘Big Brother’ is gemarginaliseerd. Het gevaar schuilt volgens de bevolking niet in een staat die te veel weet, maar in een staat waarin we te weinig weten van de ander. Toch loopt de overheid niet voorop in het gebruik van screeningsmethoden. Juist particuliere organisaties en instellingen lichten hun leden door. We kunnen lid worden, onder voorwaarde dat we de doopceel laten lichten. In ruil voor wat informatie weten we ons verzekerd van een kring gelijkgestemden.

Techniek: nieuwe perspectieven voor de handhaving

Nieuwe technieken werpen hun vruchten af in de strijd tegen de misdaad. Justitie en VWS werken samen om bioscience effectiever in te zetten tegen criminaliteit. De rechtshandhaving is repressiever en het ingrijpen op het preventieve vlak dwingender. De aanpak is pragmatisch en evidence based; als het werkt, dan doen we het. Ethische bezwaren vinden weinig weerklank. Kinderen van ouders met een geschiedenis van geweld, criminaliteit of verslaving, worden nauwlettend in de gaten gehouden (en de ouders ook). Er is meer draagvlak voor Justitieoptreden in de privé sfeer.

In het jeugdstrafrecht is de nadruk komen te liggen op straf en/of medicatie, opvoeden verdwijnt naar de achtergrond.

2.2.3 De burgers

De burgers zijn tevreden over Europa, vooral vanwege de goede samenwerking tussen de landen op Justitieterrein, waarvan zij de voordelen zien. Maar voor het overige is er veel waarover ze ontevreden zijn en wat hen verontrust. De permanente dreiging van terrorisme en georganiseerde criminaliteit gaat hen niet in de koude kleren zitten. Dat maakt burgers vaak angstig en argwanend jegens de minder bekende medemens, maar tegelijk ook veeleisend en uiterst mondig in de richting van de Nederlandse én de Europese overheid. Ook Europarlementariërs worden dagelijks bedolven onder petitie vanuit Nederland. De burger wil waar voor zijn belastinggeld, zoals harde garanties dat bij rampen en aanslagen uiterst snel en professioneel wordt gehandeld. Zelfs wanneer dat allemaal in orde is, is er grote verontwaardiging dat de autoriteiten het onheil niet hebben kunnen voorkómen. Op dit punt is de burger wel consequent: hij accepteert zonder morren dat instanties, als dat nodig is voor de veiligheid, zijn privéwereld betreden. Privacy is geen issue meer, de burger is op dit vlak een pragmaticus geworden. Hij onderwerpt zich gelaten

aan foulleringen, regelmatige 'roadblocks' op de snelwegen waarbij alle auto's worden onderzocht en bespieding door talrijke minicamera's en 'tracking-devices'. Zelfs de irisscan bij bezoek aan een bank wordt stoïcijns geaccepteerd: het is voor een goed doel en heel hard nodig. De overheid heeft er bovendien voor gezorgd dat de burger zichtbaar profijt van controles heeft, want hij kan zelf ook permanent gebruik maken van allerlei gekoppelde gegevensbestanden. Iedereen is permanent via zijn mobieltje online en leest in de krant naast het weerbericht de dagelijkse dreigingsanalyse van Europol. Het gebruik van bioscience om geweld, criminaliteit en terrorisme te bestrijden leidt nog wel tot enige discussie, maar een ruime meerderheid vindt dat ook hierover niet moet worden gezeurd.

Het voortdurende gevoel van onveiligheid maakt de burgers geïrriteerd (de lontjes zijn nóg korter geworden) en er is onderlinge hardheid te bespeuren. De harde economische concurrentie met Azië en Amerika leidt tot een sterk competitieve sfeer van 'eten of gegeten worden'. Ook in de binnenlandse verhoudingen is er, door de spanning tussen sociale en etnische groepen, veel onderlinge argwaan. Regelmatig worden personen of groepen tot zondebok gemaakt. Wie zichzelf succesvol weet te verdedigen met pepperspray of honkbalknuppel wordt al snel een nationale mediaheld, vooral wanneer de aanvaller erdoor in het ziekenhuis belandt ("dat zal 'm leren"). In politieke zin dreigt een groot deel van de burgers steeds op te schuiven naar de meest populistische politici. Iedereen heeft uiterst snel zijn oordeel klaar, er is geen enkele schaarste voor de oppervlakkigheid van die oordelen en het gebrek aan feitenkennis. Bij verkiezingen blijkt echter meestal (in bijna alle Europese landen) dat de meer conventionele partijen op het allerlaatste moment een flinterdunne meerderheid weten te behouden. Zij staan daardoor permanent onder grote druk om ook populistische maatregelen te nemen. Vooral bij de jongere generaties is er sprake van Europese solidariteit en een eigen Europese culturele identiteit.

2.2.4 Wat willen de burgers van Justitie?

Van de gemiddelde burger moet Justitie vooral zorgen voor veiligheid. Hij geeft niets om diepgravende analyses van crimineel gedrag. Hij wil gewoon dat er daadkrachtig tegen criminaliteit wordt opgetreden. De burger neemt er geen genoegen mee als de politie zegt niets te kunnen doen bij narigheid omdat er nog geen strafbaar feit is gepleegd. Criminaliteit moet zo veel mogelijk worden voorkomen, ook al vraagt dat offers in termen van privacy. Vandaar dat de burger voorstander is van de inzet van technische middelen waarmee criminaliteit kan worden voorkomen en waarmee daders kunnen worden opgespoord. Men vindt het vanzelfsprekend dat in het kader van internationale opsporing en vervolging gegevens worden uitgewisseld.

Burgers vragen ook daadkrachtig optreden van de strafrechter. Steeds meer mensen vinden een snelle afhandeling van strafzaken belangrijker dan de zorgvuldigheid van de procedure. Bovendien vragen ze om strengere straffen. Er is een roep om leken- en juryrechtspraak. In het harder wordende klimaat neemt ook de druk op de civiele rechter toe.

Onder de bevolking bestaat brede steun voor de inzet van preventieve middelen bij jeugdigen die dreigen te ontsporen. Men verwacht veel van biologische en psychologische beïnvloedingsstrategieën. Risicocategorieën, ook niet-jeugdigen, moeten worden geïdentificeerd en aangepakt.







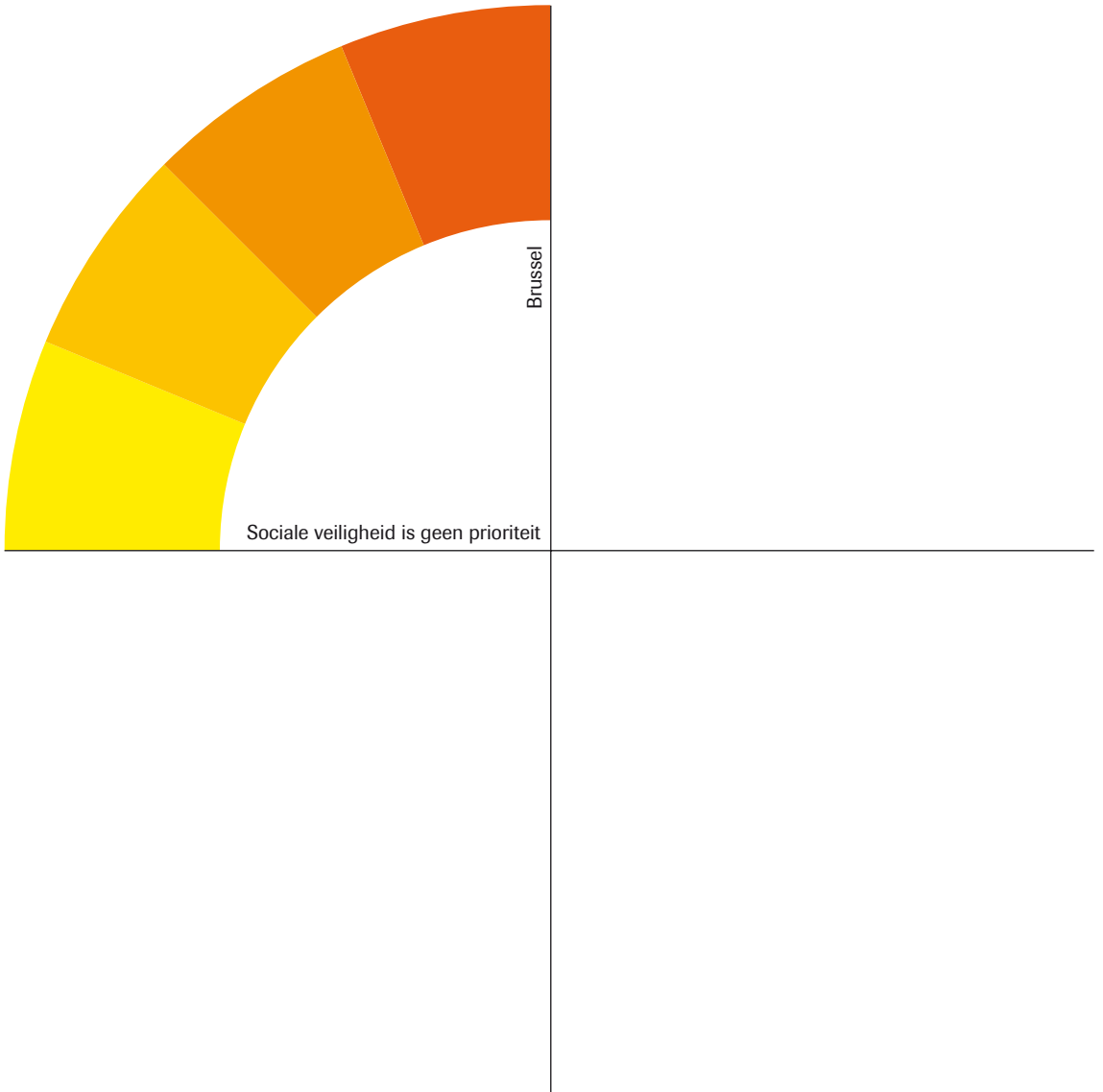












2.3 The European Way

Kenmerken:

- De vraag naar sociale veiligheid neemt af
 - Internationalisering zet door
-

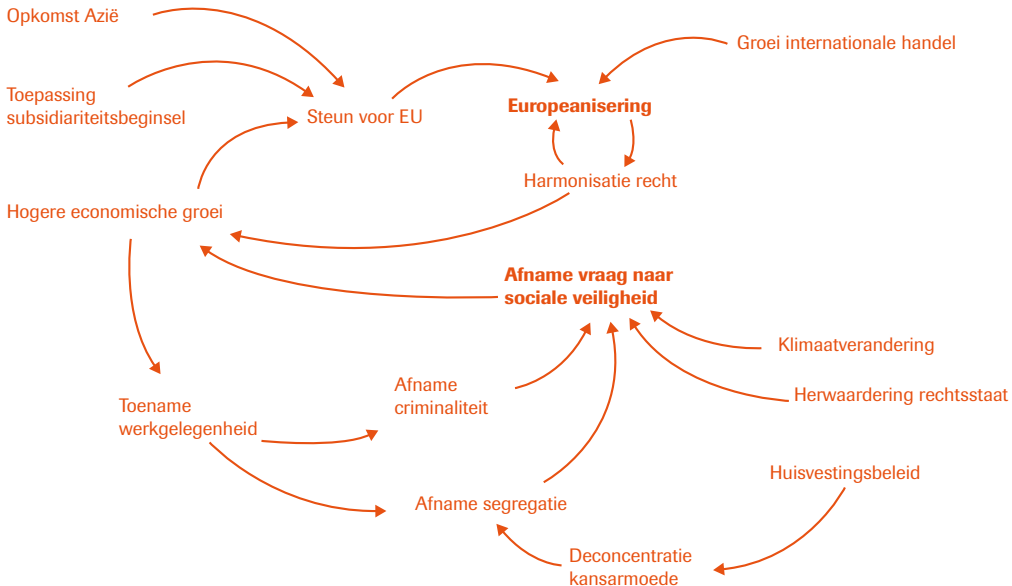
In 2015 bestaat er onder de bevolking brede steun voor de EU. De bevolking wil onder andere een sterke EU om tegenwicht te bieden aan de opkomst van Azië. Daarbij spelen normatieve overwegingen, een afkeer van slechte arbeidsomstandigheden, nadrukkelijk een rol. Ook speelt dat de gunstige economische ontwikkeling mede op het conto van de EU wordt geschreven. Dankzij de gunstige economische situatie, bestaan er weinig spanningen in de samenleving. Segregatie en onveiligheidsgevoelens zijn substantieel gedaald. De vraag naar sociale veiligheid is niet hoog; mensen hechten veel waarde aan verdediging van de waarden van de rechtsstaat. Er bestaat steun voor een selectief maar niet bijzonder restrictief vreemdelingenbeleid.

2.3.1 Dynamiek

De europeanisering van recht en rechtshandhaving gaat door. Een belangrijke drijvende kracht daarvoor is de steun onder de bevolking voor de EU. Daar liggen verscheidene ontwikkelingen aan ten grondslag, waaronder de overtuiging dat de EU een tegenwicht moet en kan bieden aan de opkomst van Azië, de ruimere toepassing van het subsidiariteitsbeginsel en de economische groei die aan Europa wordt toegeschreven. Verder is de internationale criminaliteit waarmee groeiende internationale handel gepaard gaat een reden voor een Europese aanpak. De europeanisering kent ook een eigen dynamiek, waarbij een voortgaande harmonisatie van het recht in de EU optreedt.

De vraag naar sociale veiligheid neemt om een aantal redenen af. Door economische groei neemt de werkloosheid af. Daardoor nemen criminaliteit en segregatie af. De segregatie daalt verder ten gevolge van het huisvestingsbeleid dat is gericht op een deconcentratie van kansarmoede. Onder de bevolking is sprake van een herwaardering van de beginselen van de rechtsstaat, waardoor kritisch wordt gekeken naar veiligheidsmaatregelen. Bovendien hecht de bevolking een hoger gewicht aan andere doelstellingen, zoals de strijd tegen het water die door klimaatveranderingen steeds urgenter wordt.

De dynamiek in het scenario The European Way verloopt in grote lijnen als volgt.



2.3.2 Terugblik vanuit 2015

Wanneer we terugblikken vanuit 2015, dan blijken maatschappelijke ontwikkelingen de afgelopen tien jaar langs de volgende lijnen verlopen te zijn.

Politiek: steun voor sterke EU

Onder de bevolking is in de periode tot 2015 de steun voor de EU sterk toegenomen. Daarvoor zijn verschillende redenen.

Tegenwicht bieden aan Azië

De snelle ontwikkeling van Azië, in het bijzonder India en China, is binnen Europa als een probleem ervaren waarop een gezamenlijk antwoord moet worden gezocht. Voor een deel speelden daarbij protectionistische argumenten een rol. Onze textielindustrie moet worden beschermd tegen goedkoop textiel uit China. Er speelden ook nobeler motieven. Er bestond namelijk kritiek op de omstandigheden waaronder in Azië wordt gewerkt. Die kritiek heeft betrekking op arbeidsomstandigheden, kinderarbeid en milieubelasting. Door verscheidene NGO's zijn deze omstandigheden onder de aandacht gebracht.

Toepassing subsidiariteitsbeginsel

Wat ook heeft bijgedragen aan de steun voor de EU, is de stringentere toepassing van het subsidiariteitsbeginsel. De EU is zich sterker gaan concentreren op zaken met een bovennationaal karakter, bijvoorbeeld grensoverschrijdende criminaliteit. Deze verandering is ingegeven door de uitslagen van de referenda in Frankrijk en Nederland over de 'Europese Grondwet'. De steun van de bevolking moest worden herwonnen. Lokale problemen krijgen in 2015 een lokale aanpak.

Gunstige economische ontwikkeling

In de periode tot 2015 heeft de economie een gunstige ontwikkeling laten zien en die is ten dele aan de EU toegeschreven. Daarbij komt dat de EU erin is geslaagd om aanmerkelijk efficiënter te gaan werken. Het geldverslindende landbouwbeleid is gesaneerd. Vanzelfsprekend hebben boeren, vooral Franse, daar tegen geprotesteerd. Dat is ook met de nodige overlast gepaard gegaan. Maar uiteindelijk profiteert de gemiddelde burger van de prijsdaling van voedsel. Vooral boeren in ontwikkelingslanden zijn een stuk beter af. Door internationale organisaties in de hoek van de ontwikkelingssamenwerking is deze verandering verwelkomd.

Groeiende publieke belangstelling

De publieke belangstelling voor de EU is toegenomen. De media hebben hier op ingespeeld, door meer aandacht te besteden aan Europese politiek. Langzaam maar zeker is de transparantie toegenomen. Indicatief voor deze trend is, dat de opkomst bij de verkiezingen voor het Europees Parlement in 2014, zowel in Nederland als in een aantal andere EU-landen, historisch hoog is.

Economie: aanhoudende groei

In de periode tot 2015 is een verdere harmonisatie van het recht in Europa opgetreden. Daardoor zijn de aan internationale handel verbonden transactiekosten gedaald. De toenemende internationale handel heeft de economische ontwikkeling in Nederland gestimuleerd. De werkgelegenheids groei heeft zich vertaald in dalende werkloosheid en een groeiend consumentenvertrouwen.

Dalende werkloosheid

De dalende werkloosheid heeft een gunstige invloed op de ontwikkeling van criminaliteit. Vooral de vermogenscriminaliteit heeft een duidelijke afname laten zien. Burgers en bedrijven hoeven minder middelen te besteden aan beveiliging. De afgenomen vraag naar sociale veiligheid heeft per saldo ook een gunstige invloed op de economie. Omdat er minder middelen aan veiligheid moeten worden besteed, is er sprake van een kostendaling. Vanzelfsprekend is deze ontwikkeling voor bedrijven, die werkzaam zijn in de veiligheidszorg, minder gunstig.

Toename internationale handel

Een toename van de internationale handel heeft voor Nederland niet alleen voor- maar ook nadelen. Het gaat ook gepaard met internationale criminaliteit. De gelegenheidsstructuur, met name de aanwezigheid van grote mainports, draagt hier aan bij. Een doeltreffende aanpak van deze vorm van criminaliteit vergt een internationale aanpak, zowel op het gebied van wetgeving als van handhaving.

Door de toename van de wereldhandel is de internationale vervlechting van het bedrijfsleven gegroeid. Hierdoor is ook de behoefte aan een verdere harmonisatie van het recht toegenomen.

Meer innovatie

In deze situatie met aanhoudende groei en een hoog consumentenvertrouwen, hebben bedrijven het aangedurfd om flink te investeren in innovatie. Bovendien heeft de overheid innovatie gestimuleerd. De Lissabondoelstellingen zijn afgestoft. Om het hoofd te bieden aan de voortdurend groeiende economische macht van Azië, is in 2009 op basis van publiek-private-samenwerking een Europees Instituut voor Toponderzoek opgezet. Het instituut biedt een aantrekkelijke omgeving voor toponderzoekers en trekt ook goede studenten van buiten de EU.

Goed bestuur

Binnen het bedrijfsleven speelt 'goed bestuur' een belangrijke rol. NGO's leggen de nadruk op misstanden bij de productie in Azië. Maar aan de hand van dezelfde criteria wordt ook kritisch gekeken naar productie in de EU. Het bedrijfsleven is daar van doordrongen. De Brent Spar staat een ieder nog op het netvlies. Wanneer een bedrijf zich gedraagt op een wijze die tot publieke verontwaardiging leidt, kan het rekenen op boycotacties. Met alle gevolgen van dien.

Sociaal: afname segregatie en onveiligheidsgevoelens

Dankzij de gunstige economische situatie heeft ook de arbeidsmarkt zich voorspoedig ontwikkeld. Dat is gunstig voor kwetsbare groepen. Niet alleen is de werkloosheid onder allochtone groepen sneller dan gemiddeld gedaald, ook de situatie van kansarme autochtone groepen is snel verbeterd. De spanning tussen bevolkingsgroepen is afgenomen. De arbeidsmarktpositie van allochtone jongeren van de derde generatie is enorm verbeterd. Argumenten om zich af te zetten tegen de dominante cultuur zijn in kracht afgenomen. Daarbij speelt ook dat de islam, waar de meeste jongeren van de derde generatie zich toe rekenen, geleidelijk een volwaardige positie in de Nederlandse samenleving heeft verworven. Radicalisering neemt af, hoewel een kleine groep zich juist afzet tegen “de uitwassen van de kapitalistische markteconomie”.

De situatie in oude wijken van de grote steden is aanmerkelijk verbeterd. Dat komt niet alleen door de economische ontwikkeling. Ook de verandering van het huisvestingsbeleid heeft daar aan bijgedragen. Het op deconcentratie van kansarmoede gerichte beleid heeft zijn vruchten afgeworpen. Oude wijken zijn opgewaarderd, terwijl er bovendien is gebouwd voor mensen met hogere inkomens. De segregatie neemt af. De (objectieve en subjectieve) veiligheid in oude wijken is met sprongen vooruit gegaan. Een voorbeeld is de Tarwewijk in Rotterdam (deelgemeente Charlois). Terwijl de veiligheidsindex in 2002 nog op 3,5 stond (probleemwijk), nadert de index in 2015 de 7 (veilig).

Zie: www.rotterdam.nl/veilig. Hoewel er in enige mate sprake is van een verplaatsing van onveiligheid, is in andere wijken een vergelijkbare ontwikkeling te zien.

Een belangrijke bijdrage aan de toename van veiligheid is geleverd door ‘preventie met minimale hinder’. Zo draagt de toepassing van antidiefstalchips, die inmiddels bijna niets meer kosten, in belangrijke mate bij aan het terugdringen van vermogenscriminaliteit.

Langzaam maar zeker is de arbeidsmobiliteit in Europa toegenomen. Een gevolg daarvan is dat, vooral in de grote steden, een meer internationaal klimaat is ontstaan; een meer kosmopolitische oriëntatie.

Verschuiving politieke prioriteiten

Het gewicht dat burgers hechten aan het bereiken van veiligheid is tussen 2005 en 2015 afgenomen ten opzichte van andere doelstellingen. De burger stelt grenzen aan de maatregelen die mogen worden genomen ter bevordering van de veiligheid. Rechtsstatelijke waarden spelen hierbij een belangrijke rol. Bovendien krijgen andersoortige doelstellingen, zoals de bescherming tegen het water, meer prioriteit.

Er bestaat in 2015 ruime steun voor een internationale aanpak van grensoverschrijdende criminaliteit. Besluitvorming daarover ligt in Brussel.

2.3.3 De burgers

De burger is allereerst Europeaan. Bij de brede toonaangevende elites uit de diverse EU-landen, die zich als culturele voorhoedes manifesteren, is er het trotse gevoel ontstaan dat Europa de eeuwenoude beperkingen van het enghartige nationalisme heeft overwonnen. Deze elites reiken elkaar de hand

over de landsgrenzen heen, in een gezamenlijk streven om de rijke erfenis van de Europese cultuur een nieuwe glans te geven. Zij denken in termen van een nieuw sociaal contract dat alle burgers van Europa omvat. Het Europese model, met zijn culturele, juridische, sociaal-economische en politiek-bestuurlijke dimensies, wordt vol overtuiging aan de rest van de wereld ten voorbeeld gesteld.

De jeugd van Europa – althans het goed geschoolde deel – heeft het nieuwe idealisme overgenomen en is er deels de drager van. Hierin uit zich ook de in de loop der jaren gegroeide afkeer van de culturele leegte en het holle materialisme van de 'oude' jeugdcultuur.

De meeste nieuwe Europese burgers zijn opvallend goed geschoold. Allereerst op het culturele vlak: talenkennis, gevoel voor stijl, kennis van geschiedenis en kunst zijn kenmerken waarmee de Europese burger zich positief weet te onderscheiden van Amerikanen en Aziaten. Daarbij past slim internationaal zakendoen, met stijl en 'savoir vivre', met hoogwaardige producten die duurder zijn, maar ook beter en mooier dan wat de lowbudget filosofie uit de andere werelddelen weet te leveren. Europa weet zo, ondanks hogere lonen, op kwaliteit en smaak te concurreren en vertegenwoordigt een ruime interne markt die met afstand het meest koopkrachtige en trendsettende deel van de wereld vormt. De welvarende en mobiele Europese burger beweegt zich vrij over zijn continent, beschermd binnen de gemeenschappelijke juridische ruimte, met veel tijd voor toerisme en culturele uitwisseling van Iberisch schiereiland tot Scandinavië, van Balkan tot Frankrijk, van Griekenland tot de Britse eilanden, van Italië tot de Duits-Poolse culturele sfeer, van het Hollands-Vlaamse vlakke land tot aan de Donau.

Niet alle burgers zijn even goed geschoold en even kansrijk. In grote steden van Europa bestaan nog steeds achterstandswijken. De kloof tussen de bewoners daar (grotendeels van allochtone herkomst) en de sociaal-culturele bovenlagen is groot. Maar de zorgarrangementen en integratieprogramma's die, gestimuleerd door EU-subsidies, worden aangeboden zorgen ook daar voor een leefbare situatie.

2.3.4 Wat willen de burgers van Justitie?

De burgers, als verlichte Europeanen, willen vooral dat Justitie, ook in internationaal verband, de waarden van de rechtsstaat verdedigt en uitdraagt. De mobiele Europese burgers zijn voorstander van harmonisatie van het recht. Ook het bedrijfsleven is juridische verschillen steeds meer aan de kaak gaan stellen als indirecte handelsbelemmeringen die opgeruimd moeten worden. Door het bedrijfsleven wordt een verdere harmonisatie van recht en rechtspleging verwelkomd. Burgers zijn voorstander van een internationale aanpak van grensoverschrijdende criminaliteit maar willen, conform het subsidiariteitsbeginsel, dat lokale problemen ook lokaal worden aangepakt.

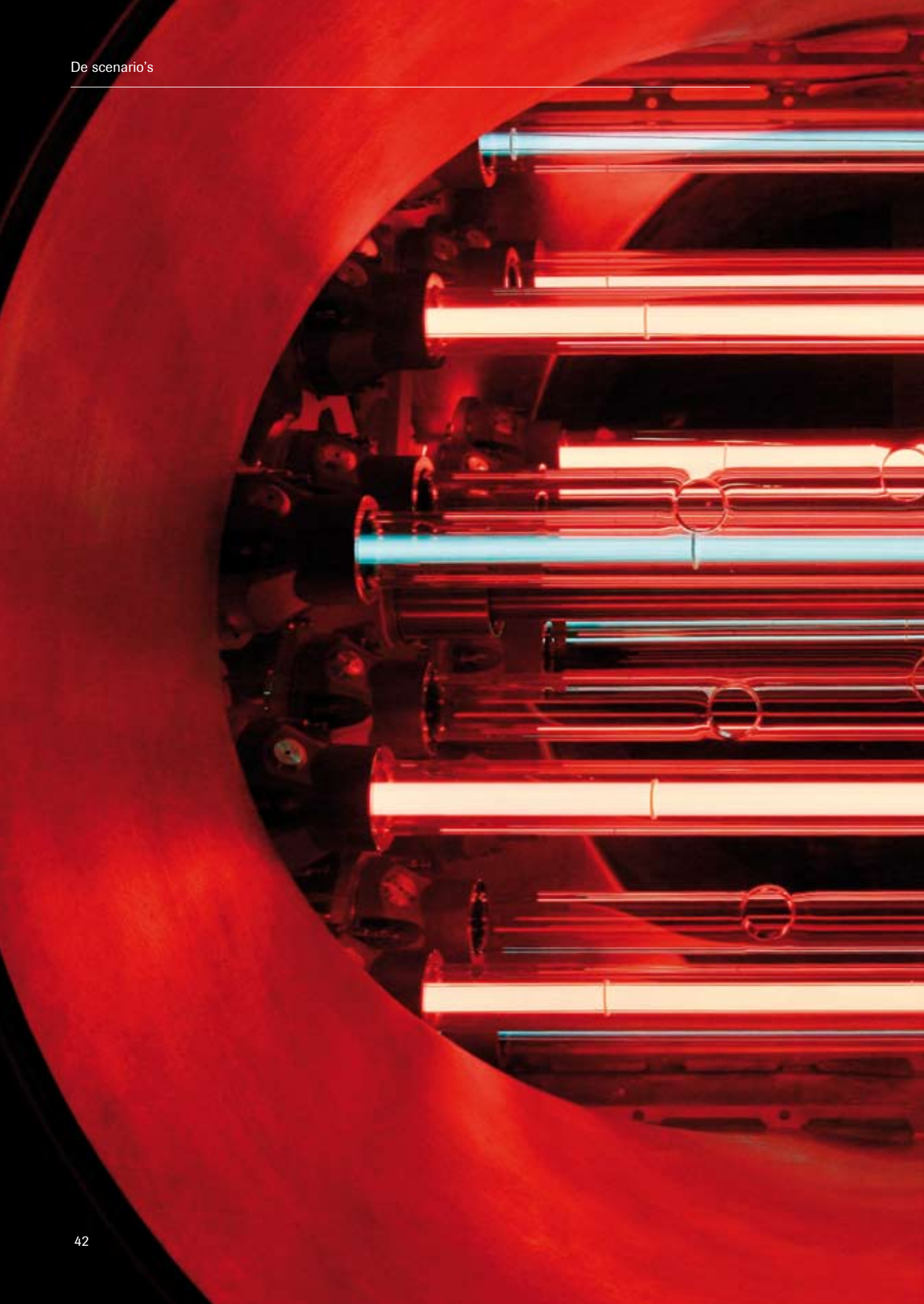
Het vreemdelingenbeleid, dat al eerder geharmoniseerd was, kan op steun van de burgers rekenen. Men wil een selectief maar niet bijzonder restrictief beleid. Normatieve overtuigingen, uitgedragen door NGO's, spelen daarbij een belangrijke rol. Voor echte vluchtelingen moet plaats zijn in Europa.

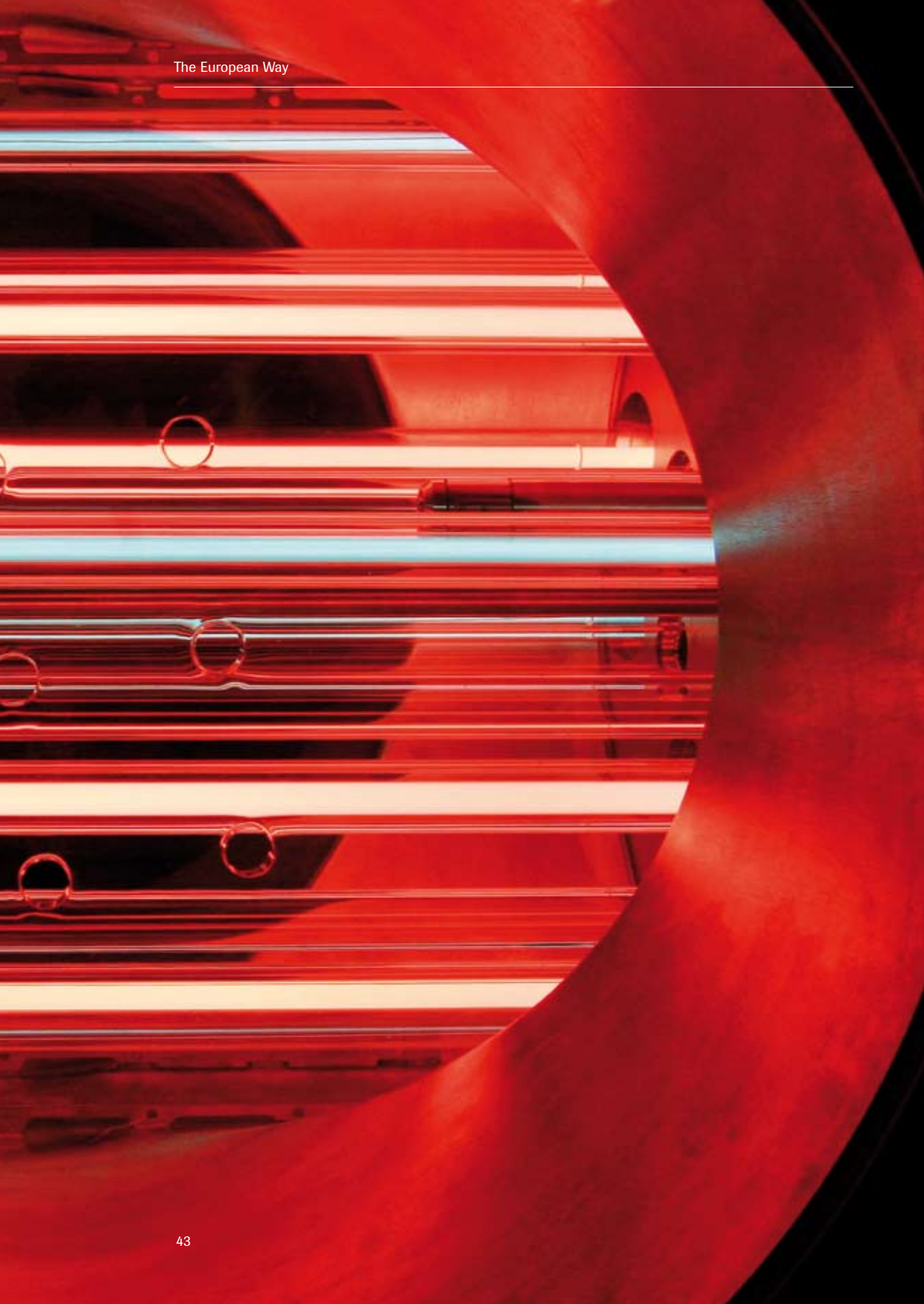
Ook categorieën werknemers waaraan op de arbeidsmarkt structureel behoefte bestaat, zijn welkom.

Er bestaat een terughoudende houding ten aanzien van interventies bij de jeugd. Er is niet veel steun voor vroegsignalering en preventief ingrijpen bij jeugd die dreigt te ontsporen. Wel bestaat draagvlak voor preventieprogramma's gericht op de overdracht van normen en waarden.







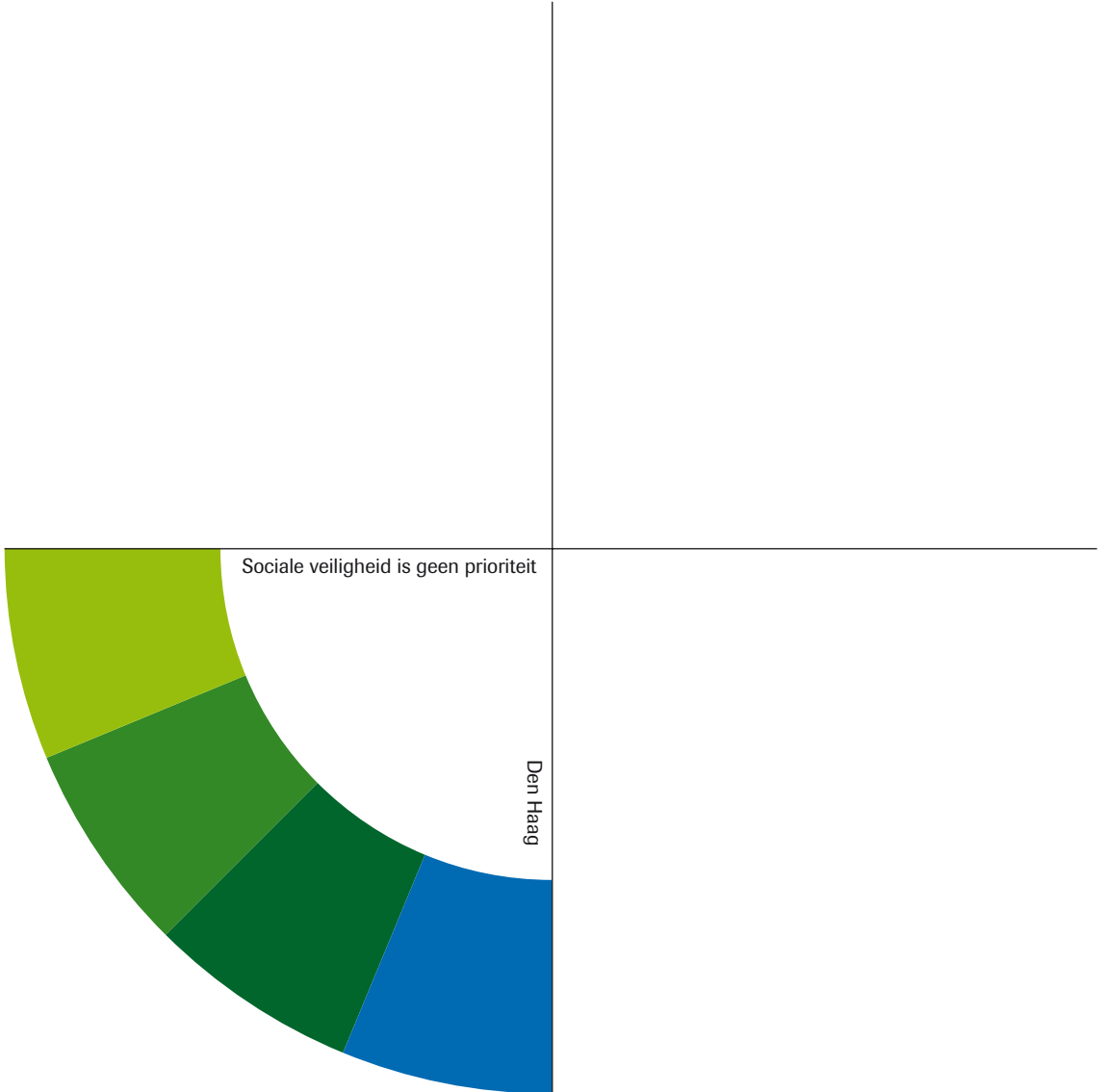












2.4 Samen.nl

Kenmerken:

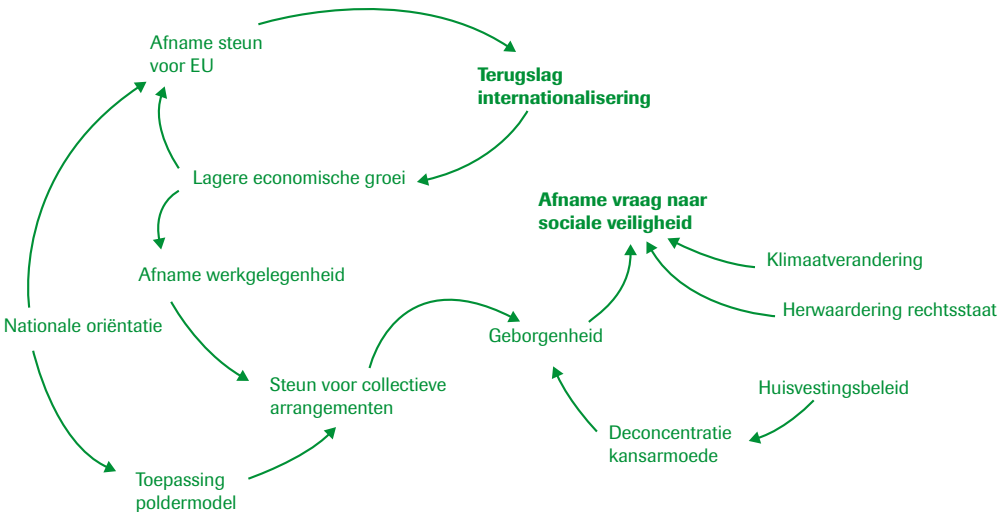
- De vraag naar sociale veiligheid neemt af
 - Internationalisering zet niet door
-

In 2015 spelen nationaal georiënteerde partijen een hoofdrol in de politiek. Niet alleen in Nederland, maar ook in andere Europese landen. De ontwikkeling van de EU komt praktisch tot stilstand. Er heerst een zekere nationale trots in Nederland. ‘Ons Nederlandse model’ is zo gek nog niet. Door veelvuldig en open overleg worden belangenconflicten overbrugd. Er ontstaat geen claimcultuur. Burgers hebben vertrouwen in de overheid. De verhoudingen binnen de samenleving zijn harmonieus. Nederland is veiliger en minder repressief geworden. Gedeelde normen en waarden werken samenbindend. Mede dankzij de goede verhouding tussen burgers en de overheid zijn er weinig incidenten. Op regionaal niveau werken overheden, instellingen en bedrijven samen, waardoor problemen adequaat kunnen worden aangepakt.

2.4.1 Dynamiek

In de europeanisering van het recht treedt een terugslag op. Een van de factoren die daaraan ten grondslag ligt, is dat de steun voor de EU afneemt. Dat gebeurt niet alleen in Nederland maar ook in andere lidstaten. Hierdoor komt de ontwikkeling van de EU praktisch tot stilstand. Deze stagnatie leidt tot een lagere economische groei. Desondanks wordt de slechte economische situatie door burgers op het conto van de EU geschreven waardoor de steun voor de EU nog verder afneemt. Men is ervan overtuigd dat ons Nederlandse model tot een meer welvarende samenleving zal leiden. In Nederland komt de nationale oriëntatie tot uiting in een opleving van het poldermodel. Er bestaat steun voor collectieve arrangementen die als vangnet dienen bij werkloosheid. Die steun wordt bevorderd door werknemers- en werkgeversorganisaties, die exclusieve voordelen aan hun leden bieden. In de samenleving bestaat, ondanks de sombere economische situatie, een gevoel van geborgenheid. Het gaat niet best, maar samen komen we er wel uit. Het gevoel van geborgenheid wordt versterkt doordat de woonomgeving is verbeterd door een huisvestingsbeleid gericht op deconcentratie van kansarmoede. Ook op wijkniveau bestaan er weinig spanningen. In het verlengde daarvan neemt de vraag naar sociale veiligheid af. Dit wordt versterkt door de herwaardering van de rechtsstaat die plaatsvindt. Met verdachten moeten we zorgvuldig omgaan. Bovendien leidt de zich voltrekkende klimaatverandering tot een verschuiving van prioriteiten. De Nieuwe Deltawerken zijn prioriteit nummer 1.

De dynamiek in het scenario Samen.nl verloopt in grote lijnen als volgt.



2.4.2 Terugblik vanuit 2015

Wanneer we terugblikken vanuit 2015, dan blijken maatschappelijke ontwikkelingen de afgelopen tien jaar langs de volgende lijnen verlopen te zijn.

Politiek: nationale oriëntatie, herwaardering rechtsstaat

Als we terugblikken, blijkt dat 2005 het omslagpunt is geweest. In dat jaar manifesteerde de anti-EU-stemming zich met een duidelijk “nee” tegen de ‘Europese Grondwet’. Twee jaar later, in 2007, is er een opmerkelijke nieuwkomer in de nationale politiek. Deze nieuwe partij – 6 zetels – keert zich tegen de ‘nettobetaler’ status van Nederland in Europa (“we willen ons geld terug”) en heeft verder alleen nationale thema’s in het programma.

Ook andere partijen, die het nationale belang voorop stellen, hebben stemmen gewonnen. En politici die in persoon goed burgerschap representeren, kregen het vertrouwen van de kiezer. Kiezers willen geen vechters, maar bruggenbouwers. Een groot onderzoek heeft aangetoond dat Nederlanders een samenleving willen die meer solidair en bescheiden is.

De Europese verkiezingen in 2009 waren een drama. Het is duidelijk dat de ‘Europese Grondwet’ er niet komt. Rond 2011 werd duidelijk dat Turkije niet tot de EU zal toetreden. In alle lidstaten voeren nationale partijen met nationale thema’s de boventoon. Op nationaal en lokaal terrein worden wel successen geboekt.

De vraag naar sociale veiligheid is tussen 2005 en 2015 afgenomen. Door het uitblijven van substantiële aanslagen, ebt de angst voor terrorisme geleidelijk weg. Mensen vinden dat ze te veel hinder ondervinden van alle preventieve maatregelen. Een internetprovider wint rechtszaken over privacy tegen de staat. De media besteden uitvoerig aandacht aan de kwestie en de publieke opinie zwenkt. Nederlanders willen niet via hun computer en mobieltje bespied worden. De rechtsstaat ondergaat een herwaardering. Vrijheid gaat voor velen boven veiligheid.

Economie: soberheid in de polder

Door de terugslag in internationalisering, is een stagnatie opgetreden in de harmonisatie van het recht in Europa. Die belemmert de ontwikkeling van internationale handel. Niet alleen de aan internationale handel verbonden (stijgende) transactiekosten gooien daarbij roet in het eten. Ook de toegenomen nationale oriëntatie van burgers speelt een rol. Een Fransman rijdt Renault, een Duitser drinkt bier van zijn lokale brouwerij. Dit belemmert de ontwikkeling van de Nederlandse export. De economie is hierdoor in de periode 2005-2015 op een lager groeipad beland.

Door de tegenvallende export en de lagere economische groei leeft de Nederlander, al met al, wat soberder. Ook de import van goederen en diensten groeit minder uitbundig dan eerst verwacht. Hierdoor blijft meer laaggeschoolde arbeid in Nederland.

De arbeidsverhoudingen worden nog steeds volgens het poldermodel vormgegeven. Grote arbeidsconflicten zijn uitgebleven. Ook in de sfeer van de sociale zekerheid heerst rust. In het stelsel wordt deeltijdarbeid gefaciliteerd. Er kan echter niet worden gesproken van vrijblijvendheid. Iedereen die kan,

moet aan het werk. Degenen die echt financiële steun nodig hebben, krijgen die ook. Meer jongeren gaan via bedrijfsopleidingen vrijwel direct na de lagere school de werkpraktijk in. Vanaf hun 14^e kunnen ze daarbij een klein inkomen verdienen. Schooluitval loopt hierdoor terug en na het behalen van vakdiploma's starten velen rond hun 25^{ste} een eigen onderneming.

Sociaal: minder 'zoek het zelf maar uit'

De individualisering is in 2015 over haar hoogtepunt heen. De ruimte voor individuen om zelf hun eigen keuzes te maken is mooi, maar heeft ook haar beperkingen. Ze dreigt te onttaarden in 'zoek het zelf maar uit'. Een toename in eigen verantwoordelijkheid bleek rond 2007 te leiden tot een 'stress van de keuzemogelijkheden'. Mensen werden daar niet gelukkig van.

Collectieve arrangementen kunnen zich weer in een grotere populariteit verheugen. Mensen vragen die collectieve oplossingen overigens niet alleen van de overheid. Er is een opkomst van nieuwe collectieven te zien, een zoeken naar nieuwe vormen van samenhang, kerken, verenigingen. De steun voor collectieve oplossingen wordt bevorderd door werknemers- en werkgeversorganisaties, die exclusieve voordelen aan hun leden bieden.

De hang naar het collectieve komt ook tot uiting in 'het nieuwe bouwen', waarin de wijk met wijkvoorzieningen centraal staat. Ook zorgvoorzieningen zijn steeds meer in de wijk gekomen. Er is – vooral onder senioren – animo voor vrijwilligerswerk. Iets doen voor je buurt of vereniging geeft status.

Op wijkniveau is de sociale controle toegenomen. Het is weer gewoon geworden om elkaar aan te spreken op overtreding van kleine normen. De toegenomen sociale controle heeft ook geleid tot een afname van kleine criminaliteit.

Media: meer dan infotainment

Naast *infotainment* is er ook een substantiële rol voor serieuze media blijven bestaan. Ondanks de kaalslag in de krantenwereld is er 's ochtends en 's avonds nog steeds een kwaliteitskrant. De serieuze media zijn zich minder gaan richten op populistische oprispingen. De interesse voor nationale politiek is gegroeid. Dit is te danken aan degelijke politici, die ervan blijf geven de voorkeuren van burgers goed te kennen, maar niet zomaar voor de meute uit gaan lopen. In het overleg is Nederland weer polderland, maar wel in achterkamers van glas.

Onderwijs: overdracht normen en waarden

Op scholen is meer aandacht gekomen voor de nationale oriëntatie en burgerschap. Omdat nationale normen en waarden actief en effectief worden overgedragen, bestaat er een tendens tot een grotere uniformiteit van de Nederlandse samenleving. Daarbij kan zeker niet van een eenheidsworst worden gesproken. Liberale waarden laten ruimte voor eigen gebruiken van verschillende groepen, ook voor religieuze groepen. In wijken blijkt wel dat duidelijkheid over gedeelde 'kleine' normen de leefbaarheid vergroot.

Hoewel de grenzen gesloten zijn en er weinig immigratie is, heerst er geen xenofobie. Het suikerfeest is in 2009 een nationale feestdag geworden. Etnische ondernemers doen het goed en hebben klandizie in alle bevolkingsgroepen.

Verschuiving politieke prioriteiten: minder nadruk op veiligheidsbeleid

In 2015 is het milieu helemaal terug als maatschappelijk issue. Mensen hechten belang aan 'ons Hollandse landschap'. Enkele voedselincidenten hebben goed en betrouwbaar voedsel populair gemaakt. Ook al gaat het economisch niet echt voor de wind, mensen hebben hier geld voor over.

De politieke prioriteiten verschuiven. Gezondheid – met name overgewicht – is een enorm item, net als dijkverzwaring.

Deze verandering in maatschappelijke prioriteitsstelling, heeft natuurlijk ook gevolgen voor het veiligheidsbeleid. Daarop wordt minder nadruk gelegd, en Justitie moet het met minder middelen stellen.

2.4.3 De burgers

De Nederlander wil vooral Nederlander zijn. Er is een scherp omlijnd beeld ontstaan van de nationale identiteit en daarmee van Nederlands burgerschap. Er wordt vrijelijk uiting gegeven aan nationale trots. Iedereen op straat kan moeiteloos een rijtje nationale eigenschappen opsommen: “tolerant maar niet achterlijk”, “zorgzaam”, “nuchter en degelijk”, “een gezonde handelsgeest”, “echte polderaars die er samen uitkomen”, “sociaal betrokken en gezagsgetrouw, maar wars van politiek en militair machtsvertoon”. De echte rijken (dat zijn er wel minder geworden) kiezen naar buiten toe voor soberheid, als reactie op het exhibitionisme van de nouveaux riches in de voorafgaande periode.

In zekere zin is er ook gekozen voor een terugkeer naar nationale waarden die een tijd lang verloren leken: het principe van solidariteit in eigen kring, met een hang naar verzuiling als pacificatie-instrument, is weer terug van weggeweest. De nationale identiteit wordt opgevat als een mozaïek van een aantal groepsidentiteiten. Tegelijk met de opkomst van de islam is er een herwaardering van traditionele religies en levensbeschouwingen, van calvinisme tot de opvallende nieuwe populariteit van de paus bij katholieke jongeren. Het verenigingsleven is opgebloeid en vult de leegte die door velen werd ervaren.

De burger verlangt weer naar nationale leiders, maar dan wel van het type dat vertrouwen uitstraalt en meer een voorganger en een hoeder is dan een charismatische leider of een harde manager van de 'BV Nederland'. Deze ontwikkelingen hebben de burger bovenal minder individualistisch en minder internationalistisch gemaakt. Verankering in het nationale culturele erfgoed is het ideaal van burgerschap, dat via onderwijs en opvoeding krachtig wordt overgedragen.

2.4.4 Wat willen de burgers van Justitie?

Burgers willen dat Justitie vooral optreedt als hoeder van de nationale rechtsstaat. Nederlandse waarden moeten in de nationale rechtsstaat tot uitdrukking worden gebracht. Burgers verwachten ook dat Justitie 'goed burgerschap' stimuleert. Vaak wordt er een beroep op de minister van Justitie gedaan om schadelijke buitenlandse invloeden te weren. Tegelijk is de juridische bescherming van de veilige persoonlijke omgeving een hoofdzaak, waardoor privacybescherming opnieuw hoog in het vaandel staat. De meeste mensen

zijn tegenstander van een instrumentele toepassing van het strafrecht. De zorgvuldigheid van de strafrechtelijke procedure staat voorop. Justitie moet erop toezien dat de rechtspositie van verdachten wordt gewaarborgd.

In internationale gremia wordt Justitie geacht zich uiterst defensief op te stellen. Subsidiariteit en soevereiniteit in eigen kring staan voorop.

Justitie moet veel over laten aan de eigen verantwoordelijkheid, waaronder ook wordt gerekend: de verantwoordelijkheid van de lokale leiders. Ook nationaal geldt: subsidiariteit en soevereiniteit in eigen kring. Wel wordt Justitie geacht, zodra deze zelfcorrectie niet blijkt te werken of onvoldoende is, met vaste en rechtvaardige hand corrigerend op te treden.

De jeugd groeit op in een harmonieuze samenleving. Desondanks dreigen er jongeren te ontsporen. In de samenleving wordt het antwoord hierop niet in repressieve maar in preventieve maatregelen gezocht. Voor het jeugdbeleid wordt primair naar VWS en OC&W gekeken. Alleen voor de zwaarste gevallen komt Justitie in beeld.

Er is ruimte voor vreemdelingen, maar alleen als ze deugen en als ze bereid zijn zich te conformeren aan de nationale identiteit (die overigens veelkleurigheid toelaat, we zijn immers een tolerant volk).







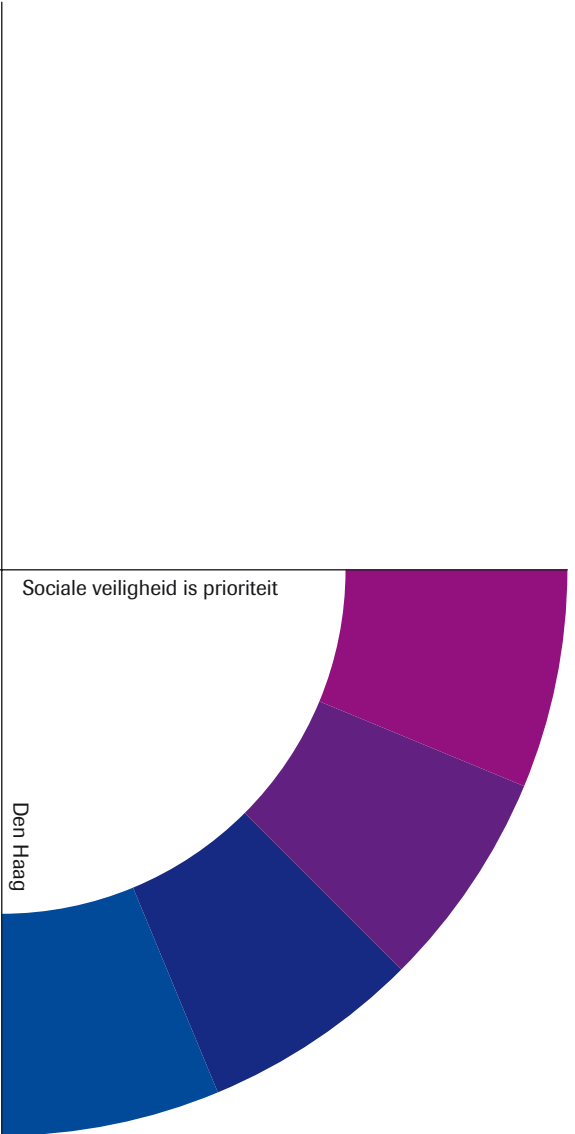












2.5 Bang Nederland

Kenmerken:

- De vraag naar sociale veiligheid neemt toe
 - Internationalisering zet niet door
-

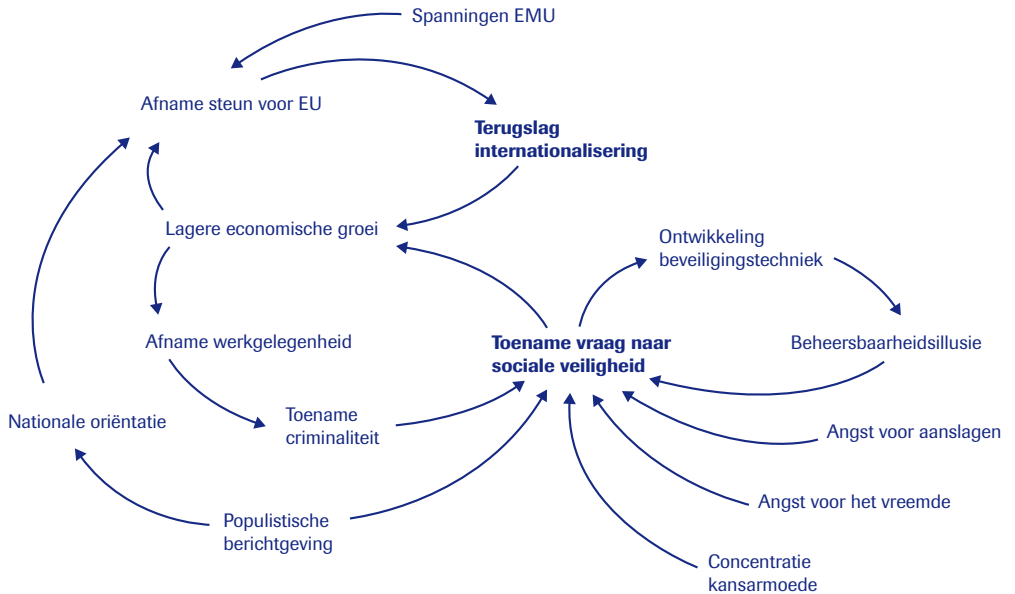
In 2015 is Nederland een angstig en in zichzelf gekeerd land geworden. Het gebrek aan steun voor de EU bleek al bij het referendum over de 'Europese grondwet' en is alleen maar verder toegenomen. Dezelfde ontwikkeling heeft zich in andere landen voorgedaan. De economie zit gedurende een reeks van jaren in een dal. Vooral inwoners van de oude wijken van grote steden worden door werkloosheid getroffen. Er is sprake van een concentratie van kansarmoede. Segregatie neemt toe. Spanningen tussen bevolkingsgroepen lopen op. Mensen proberen risico's op elkaar af te wentelen, hetgeen tot uiting komt in juridisering en de ontwikkeling van claimcultuur. Europese landen wedijveren om de meest restrictieve toelating van vreemdelingen.

2.5.1 Dynamiek

In Nederland is, evenals in andere Europese landen, een toenemende nationale, om niet te zeggen nationalistische, oriëntatie te zien. Deze ontwikkeling wordt gevoed door populistische berichtgeving, waarbij wordt ingespeeld op gevoelens van onvrede die er onder de bevolking leven. Ook bestaat er vrees voor het verlies van nationale verworvenheden. De toenemende nationale oriëntatie komt tot uiting in een afnemende steun onder de bevolking voor de EU. Daarbij komt dat er spanningen in de EMU bestaan. Verscheidene landen laten zich weinig aan het stabiliteitspact gelegen liggen. Dat roept twijfels op over de houdbaarheid van Europese oplossingen. In deze context treedt een terugslag op in de internationalisering van het recht. Steeds meer mensen willen nationale oplossingen voor nationale problemen. De terugslag in de internationalisering van het recht is een rem op de internationale handel waardoor de economische groei negatief wordt beïnvloed. De daardoor ontstane onvrede richt zich deels op de EU.

De afname van de economische groei leidt tot een toename van de werkloosheid en, indirect, tot een toename van criminaliteit. Er ontstaat een grotere behoefte aan maatregelen gericht op de bestrijding van criminaliteit. De toenemende vraag naar sociale veiligheid wordt nog eens gevoed door populistische berichtgeving. Angst voor aanslagen, angst voor het vreemde en concentratie van kansarmoede voeden de toenemende vraag naar sociale veiligheid verder. Er wordt geïnvesteerd in technieken om veiligheid te bevorderen. Die technieken worden niet alleen door de overheid toegepast. Ook burgers en bedrijven investeren flink in de toepassing van de techniek. De beveiligingsbranche bloeit. Maar de rest van het bedrijfsleven zit met een forse kostenpost. Het beeld bestaat dat met behulp van die technieken criminaliteit ver terug te dringen is. De illusie dat criminaliteit volstrekt beheersbaar is, wakkert de vraag naar sociale veiligheid wel verder aan. Mensen accepteren steeds minder dat hen op enigerlei wijze leed of schade wordt toegebracht. Aan de overheid stellen ze hoge eisen ten aanzien van criminaliteitspreventie en -bestrijding. Ook in de sfeer van het civiel- en bestuursrecht zijn de consequenties van deze trend te zien, omdat burgers in toenemende mate schade gecompenseerd willen zien.

De dynamiek in het scenario Bang Nederland verloopt in grote lijnen als volgt.



2.5.2 Terugblik vanuit 2015

Wanneer we terugblikken vanuit 2015, dan blijken maatschappelijke ontwikkelingen de afgelopen tien jaar langs de volgende lijnen verlopen te zijn.

Politiek: onvrede en nationale oriëntatie

Onder de bevolking is de steun voor de EU sterk afgenomen. De uitslagen van de in 2005 gehouden referenda in Nederland en Frankrijk over de 'Europese Grondwet' waren indicatief voor het gebrek aan steun. Veel kiezers vinden dat Europa te hard van stapel gelopen is. Daar komt bij dat de geloofwaardigheid van Europese afspraken zwaar ter discussie is komen te staan. Dat komt onder andere door spanningen binnen de EMU. Verscheidene landen bleken zich weinig gelegen te laten liggen aan afspraken die er in het kader van het stabiliteitspact zijn gemaakt. De begrotingstekorten in Italië, Duitsland en Griekenland zijn ruim boven de 3% gekomen.

EU-breed is er sprake van een hernieuwde waardering voor de nationale staat. Het afkalvende vertrouwen in de internationale politiek noodzaakte tot deze stap. Op EU-niveau is een interim-pact van 20 jaar afgesproken. Dit houdt in dat de ontwikkeling van de EU is bevroren naar de stand van 1 januari 2006 (lopende implementatieverplichtingen moeten nog wel worden afgerond). In die periode fungeert de EU als een confederatie van nationale staten, maar het proces van nieuwe EU-regelgeving en EU-beleid is stopgezet. De harmonisatie van het Europese recht is gestagneerd. Ook is het

uitbreidingsproces stopgezet. Het accent in de EU is volledig komen te liggen op het zo goed mogelijk uitvoeren van de vóór 1 januari 2006 gemaakte afspraken. Nationale heterogeniteit wordt zelfs gestimuleerd. Binnen de confederatie is er ad hoc samenwerking tussen natiestaten, ook op juridisch vlak. De Benelux is weer opgebloeid.

De onvrede onder de kiezers heeft niet alleen betrekking op Europa. Er bestaat een brede kloof tussen burger en politiek. Bij de verkiezingen voor de Tweede Kamer in 2002 kwam dit heel duidelijk aan het licht. Enige tijd werd gedacht dat de bui wel over zou waaien. Maar dit bleek een verkeerde taxatie. Het bleek een latente onvrede met het karakter van een veenbrand. Een latente onvrede die door politici met populistische trekken te mobiliseren is. Daarbij wordt ingespeeld op gevoelens van onveiligheid en op nationalistische sentimenten.

Economie: een lang dal

Economisch gaat het niet voor de wind. Gedurende een reeks van jaren is de economische groei niet boven de 1% gekomen. De terugslag in de internationalisering van het recht en de stagnatie in de harmonisatie van recht, hebben de ontwikkeling van de internationale handel geremd.

Er heerst een angstig klimaat in Nederland. Dit ondanks het feit dat in Nederland geen terroristische aanslagen hebben plaatsgevonden. Wel is er in de media veel aandacht besteed aan enkele vrijdelde aanslagen. Daarmee zit de angst er goed in.

Bedrijven hebben zich genoodzaakt gezien om maatregelen ter bevordering van de veiligheid te nemen. Daardoor bloeit de beveiligingsindustrie als nooit te voren. Het is een innovatieve bedrijfstak die vele nieuwe beveiligingstechnieken ontwikkelt. De gedachte dat de toepassing van high-techbeveiliging de veiligheid kan garanderen, jaagt de vraag naar sociale veiligheid nog verder aan.

Hoewel de beveiligingsindustrie bloeit, is beveiliging voor de rest van het bedrijfsleven een forse kostenpost. Voor een flink aantal bedrijven levert dat onoverkomelijke problemen op. In de weinig florissante situatie konden vele bedrijven al nauwelijks het hoofd boven water houden.

De werkloosheid bevindt zich geruime tijd op een hoog niveau.

Sociaal: spanningen en segregatie

Terugblikkend vanuit 2015, moet worden geconstateerd dat de eerste vijftien jaar van de 21ste eeuw worden gekenmerkt door spanningen in de samenleving. Mensen voelen zich onveilig. Mensen zijn bang voor aanslagen, bang hun baan te verliezen, bang voor het vreemde en voor vreemdelingen.

De effecten van toenemende werkloosheid zijn, evenals in het verleden, lokaal geconcentreerd. Vooral inwoners van oude wijken in grote steden worden meer dan proportioneel getroffen. Voor hen zijn de perspectieven slecht. De kans op werk is klein en ze worden bovenmatig geconfronteerd met verloedering en criminaliteit. Ondanks de pogingen die gemeenten hebben gedaan om het tij te keren, is de concentratie van kansarmoede toegenomen.

In de praktijk zijn de oude, arme wijken ook zwarte wijken. De voortgaande segregatie heeft geleid tot spanningen tussen bevolkingsgroepen.

Zowel onder autochtone als onder allochtone bevolkingsgroepen bestaat er brede steun voor een restrictief migratiebeleid. Ook een verplichtend integratiebeleid kan op brede steun rekenen.

Zoals vaker in tijden van onzekerheid, heeft zich een religieuze revival voorgedaan. Mensen voelen zich onveilig en verlangen naar grotere veiligheid. De burgers willen een sterke overheid die snel en effectief maatregelen kan nemen. Men wil niet meer eindeloos wachten op maatregelen. De acceptatie van overheidsoptreden in het privédoel is aanzienlijk gegroeid. Tegelijk hebben burgers zelf initiatieven genomen ter vergroting van de veiligheid van henzelf, gezin, familie en buurt. Er zijn veiligheidsvoorzieningen en -systemen te koop en er wordt op ruime schaal gebruik gemaakt van particuliere beveiligingsbedrijven, ook door particuliere huishoudens. Beveiliging zit in 2015 standaard in de servicepakketten verbonden aan huurcontracten.

Technologie: investeringen in veiligheidstechnologie

De beveiligingssector maakt een periode van grote bloei door. Op de markt bestaat interesse voor nieuwe beveiligingstechnieken. In de ontwikkeling van die technieken wordt veel geïnvesteerd, waardoor een innovatieve sector ontstaat. De sensortechnologie gaat met sprongen vooruit en vindt op ruime schaal toepassing.

De investeringen in technieken voor risicoanalyses nemen een grote vlucht. Ook preventieve medicatie gericht op het voorkomen van delinquent gedrag maakt een grote vlucht. Ouders willen preventieve medicatie voor kinderen waarvan op grond van enkele kenmerken verwacht kan worden dat ze een grote kans op een criminele carrière hebben.

Geheel in lijn met de terugslag in de internationalisering, blijkt 'Kyoto' een dode letter. Voor de aanpak van grensoverschrijdende milieuvervuiling is dat funest. Maar er is ook een keerzijde: wat lokaal kan moet dan ook maar lokaal gebeuren. Investeringen in ontwikkeling van lokale milieutechnologie nemen toe.

2.5.3 De burgers

De stille meerderheid is niet stil meer in Bang Nederland. Gevoelens van angst en xenofobie zijn leidend in deze samenleving. Burgers moeten niets hebben van Europa, dat in hun ogen louter ellende heeft gebracht. Onbeschaamd nationalisme voert de boventoon. Racisme wordt als normaal randverschijnsel gezien. Onder integratie wordt assimilatie verstaan.

Burgers zijn pragmatisch en hanteren een 'geen-woorden-maar-daden' mentaliteit. Men neemt zelf acties om de eigen veiligheid in de leefomgeving of op het vlak van de persoonsbeveiliging te vergroten. Pepperspray is bij de drogist te koop.

Dit kenmerkt ook de houding van de burger ten opzichte van de politiek. Burgers stemmen op politici met een concreet, op activiteiten gericht programma. Populistische politici spelen hier op in. Er worden daarbij beloftes gedaan die niet kunnen worden waargemaakt. Bij de volgende verkiezing zweeft de burger opnieuw.

In Bang Nederland heerst er angst voor het verlies van verworvenheden. 'Samen delen' hoort hier niet bij. Het schamele dat je verdient, is voor jezelf. Men is afgunstig. Voor de eigen nadelige positie wordt vaak een zondebok gezocht; "buitenlanders pikken onze baantjes".

Religie maakt in deze bange tijden een opleving door. Niet-gelovigen vinden elkaar op pseudo-religieuze evenementen als dance-events, life-style-beurzen en megafestaties zoals de begrafenis van beroemde landgenoten.

2.5.4 Wat willen de burgers van Justitie?

"Geen woorden maar daden". Dat is wat burgers van Justitie eisen. Ze hebben genoeg van de verloedering en eisen dat er tegen wordt opgetreden. De minister wordt vooral afgerekend op de bescherming van het recht op veiligheid. Burgers hechten een groot belang aan veiligheid en zijn bereid daarvoor de nodige offers te brengen. Daarbij leeft ook de gedachte: veiligheid is voor jezelf, rechtswaARBorgen zijn voor anderen die zich kennelijk misdragen hebben. Repressief optreden kan op brede steun rekenen en privacy is geen issue meer. Preventief fouilleren is normaal.

Op rechters wordt druk uitgeoefend om strenger te straffen om criminaliteit af te schrikken.

Veel burgers willen dat alle risicocategorieën gedetailleerd in beeld worden gebracht. Er is aandrang om dit systeem uit te bouwen tot een 'nationale risicomonitor' die permanent wordt ververs en die elke burger kan downloaden. Justitie moet ervoor zorgen dat een op risicocategorieën afgestemd pakket aan preventieve maatregelen wordt doorgevoerd.

In de samenleving groeit het draagvlak voor vroegtijdig ingrijpen bij jongeren die dreigen te ontsporen. Ouders, voor zover betrokken, verwelkomen in toenemende mate bemoeizorg van jeugdhulpverleningsinstanties. Ook preventieve medicatie mag zich in een zekere populariteit verheugen.

Burgers eisen een restrictief immigratiebeleid. Meedeinend op angst-sentimenten wordt het Vluchtelingenverdrag steeds vaker ter discussie gesteld. "Grenzen dicht" is een veel gehoord credo. Verplichte inburgering in de zin van assimilatie is voor vele burgers een vanzelfsprekendheid.















NE

WWW.BORDBUSTERS.COM







2.6 Vergelijking van de scenario's

In de voorgaande paragrafen is per scenario een ontwikkeling geschetst van de omgeving waarmee Justitie in de periode tot 2015 te maken kan krijgen. In deze paragraaf zetten we de vier scenario's naast elkaar, zodat snel een overzicht van overeenkomsten en verschillen kan worden gekregen.

Politiek

Op politiek gebied bestaan er flinke contrasten tussen de vier scenario's.

In Forza Europa is de vraag naar sociale veiligheid het dominante thema in de periode tot 2015. Burgers willen eerst en vooral sociale veiligheid. Deze vraag vloeit niet alleen voort uit vrees voor terroristische aanslagen maar wordt ook gevoed door de media. Veel mensen vrezen ook voor een grote toestroom van vreemdelingen. Door de *European Populist Party* wordt handig op deze sentimenten ingespeeld. Burgers in Europese landen eisen een strenger optreden van politie en Justitie. Deze eisen krijgen een politieke vertaling op Europees niveau.

In The European Way daarentegen wordt sociale veiligheid in de periode tot 2015 als politieke prioriteit verdrongen. Burgers stellen zich op als verlicht Europeaan. De steun voor normatief georiënteerde NGO's, die invloed uitoefenen op Europese politici, groeit. Een instrumentele benadering van het strafrecht wordt afgewezen, terwijl rechtsstatelijke waarden juist worden benadrukt.

In Samen.nl krijgt een nationale oriëntatie in de periode tot 2015 de overhand. De anti-EU-stemming die zich bij de referenda over 'de Europese grondwet' in Frankrijk en Nederland openbaarde, beklijft. Burgers willen niet dat de overheid alles op alles zet om sociale veiligheid te garanderen. Men vindt de prijs daarvoor te hoog. Rechtsstatelijke waarden, vrijheid en privacy staan weer hoog in het vaandel.

In Bang Nederland staat de periode tot 2015 in het teken van een afnemend vertrouwen in internationale politiek en een hernieuwde waardering van de nationale staat. Daarin is Nederland overigens niet uniek. Die nationale oriëntatie gaat hand in hand met een toenemende angst. Burgers willen dat de nationale overheid ferm optreedt tegen (potentiële) terroristen, criminelen en illegalen. Daarbij bestaat overigens veel wantrouwen en onvrede. Politici met populistische trekken spinnen daar garen bij.

Economie

Tussen de scenario's bestaan forse economische verschillen. De Nederlandse economie draait het slechtst in Bang Nederland. In dit scenario treedt een stagnatie op in de internationale handel, is het consumentenvertrouwen laag en hebben bedrijven hoge kosten doordat ze moeten investeren in veiligheid. In Samen.nl ziet de situatie er iets beter uit. Weliswaar ontwikkelt de internationale handel zich niet uitbundig, maar daar staat tegenover dat consumenten de toekomst met vertrouwen tegemoet zien en het bedrijfsleven geen grote investeringen in veiligheid hoeft te doen. In Forza Europa wordt de economische ontwikkeling vooral aangedreven door internationale handel, maar de groei wordt wel geremd door onzekerheid en hoge veiligheidskosten. The European Way biedt de gunstigste economische ontwikkeling. Daar is Europa *booming*. Productontwikkeling en innovatie vinden plaats in de Europese speeltuin. De oude, culturele, Europese ondergrond biedt veel ruimte aan creatief en wetenschappelijk talent en nieuwe techniek. Europa is het handelscentrum van de wereld.⁶

Sociaal

Ook op sociaal gebied bestaan er substantiële verschillen tussen de scenario's.

Forza Europa laat in de periode tussen 2005 en 2015 een duidelijke verharding van de sociale verhoudingen zien. Mensen voelen zich onveilig en reageren snel aangebrand op elkaar. De samenleving is doortrokken van een streven naar grotere sociale veiligheid. Burgers doen daar zelf veel aan. Gated communities zijn in 2015 heel gewoon. Naast beveiligde woonwijken en winkelcentra zijn er gebieden ontstaan die men mijdt als het enigszins kan. De segregatie is toegenomen, sociale cohesie tussen groepen ontbreekt. Privacy is tegen 2015 geen issue meer. Omdat criminelen zich erg weinig aan landsgrenzen gelegen laten liggen, bestaat er een stevig draagvlak voor een internationale aanpak van criminaliteit. Dat geldt in het bijzonder voor de aanpak van terrorisme.

In The European Way nemen de spanningen tussen groepen juist af in de periode tot 2015. Dankzij de gunstige economische ontwikkelingen heeft de arbeidsmarkt zich voorspoedig ontwikkeld. Vooral voor kwetsbare groepen heeft dat gunstig uitgepakt. Bovendien is geleidelijk een Europese arbeidsmarkt ontstaan waardoor ook in Nederland een internationaal klimaat is ontstaan. Door de voortgaande klimaatverandering is het milieu, ook internationaal, helemaal terug als maatschappelijke prioriteit. De steun voor normatief georiënteerde NGO's groeit. Maatschappelijk verantwoord ondernemen komt sterk op.

In Samen.nl is de individualisering in 2015 over haar hoogtepunt heen. Collectieve arrangementen kunnen zich weer in een grotere populariteit verheugen. Op wijkniveau is de sociale controle toegenomen. Het is weer gewoon geworden om elkaar aan te spreken op overtreding van 'de kleine norm'.

6 Om de gedachten te bepalen: voor 'Bang Nederland' kan worden gedacht aan een jaarlijkse economische groei van 1% en bij 'The European Way' aan zo'n 3% per jaar. Dit is de range aan groeipercentages die het CPB presenteert in een recente scenariostudie. Zie Free Huizinga en Bert Smit, *Vier vergezichten op Nederland*, november 2004. Die verschillen lijken misschien niet groot. Maar over de periode van 2005 tot 2015 levert de eerste variant een cumulatieve groei van 16% en de tweede van 56%.

In het onderwijs is meer aandacht voor de overdracht van nationale normen en waarden. De media besteden minder aandacht aan populistische oprispingen. De verhoudingen in de samenleving worden duidelijk harmonieuzer.

Kenmerkend voor Bang Nederland is dat Nederland in de periode tot 2015 een angstig, in zichzelf gekeerd land wordt. De spanningen tussen bevolkingsgroepen lopen op. Door de aanhoudend slechte situatie zijn grote groepen langdurig door werkloosheid getroffen. Vooral inwoners van oude wijken in grote steden worden meer dan proportioneel getroffen. In de praktijk zijn de oude wijken ook zwarte wijken. De segregatie is toegenomen. Velen zijn bang voor 'het vreemde' en 'vreemdelingen'. Mensen nemen zelf veel maatregelen om hun veiligheid te vergroten. Daarnaast eisen ze ook van de overheid stevige maatregelen. In de periode van onzekerheid is een religieuze ervaring te zien.

Overzicht omgevingskenmerken

	Scenario	
	Forza Europa	The European Way
Politiek	<ul style="list-style-type: none"> • Europees populisme • Angst voor terrorisme • Media in ban geweld en criminaliteit 	<ul style="list-style-type: none"> • Sterke EU • Subsidiariteitsbeginsel • Landbouw gesaneerd • Transparant Brussel
Economie	<ul style="list-style-type: none"> • Matige economische groei • Opkomst Azië bundelt EU • Kloof arm en rijk groter • Verdeelde wereld 	<ul style="list-style-type: none"> • Aanhoudende groei • Daling werkloosheid • Internationale handel • Innovatie • Goed bestuur bedrijfsleven
Sociaal	<ul style="list-style-type: none"> • Gated communities • Segregatie en verharding • Politie en Justitie altijd aanwezig • Veiligheid boven privacy 	<ul style="list-style-type: none"> • Afname segregatie • Deconcentratie kansarmoede • Kosmopolitische oriëntatie • Weinig sociale controle
Technologie	<ul style="list-style-type: none"> • Bioscience biedt perspectieven voor handhaving en preventie 	<ul style="list-style-type: none"> • Europees Instituut voor Toponderzoek • Technopreventie
De burgers	<ul style="list-style-type: none"> • Argwanend • Veeleisend • Mondig • Competitief • Europees georiënteerd 	<ul style="list-style-type: none"> • Europeaan • Nieuw sociaal contract • Concurrereet op smaak en kwaliteit
Vraag aan Justitie	<ul style="list-style-type: none"> • Veiligheid garanderen • Strenger straffen • Internationale opsporing • Preventief aanpakken risicocategorieën 	<ul style="list-style-type: none"> • Verdedigen waarden rechtsstaat • Harmonisatie recht • EU-aanpak van grensoverschrijdende criminaliteit • Lokale aanpak van lokale problemen • Selectieve immigratie • Overdracht normen en waarden

	Samen.nl	Bang Nederland
	<ul style="list-style-type: none"> • Nationale oriëntatie • Herwaardering rechtsstaat • Vrijheid en privacy boven veiligheid 	<ul style="list-style-type: none"> • Kloof burger en politiek • Nationale oriëntatie • Ruimte voor populisme
	<ul style="list-style-type: none"> • Lage groei • Laaggeschoolde arbeid • Poldermodel • Deeltijdarbeid • Werken moet 	<ul style="list-style-type: none"> • Stagnatie • Werkloosheid • Groei beveiligingsindustrie
	<ul style="list-style-type: none"> • Collectieve arrangementen • Zorgvoorzieningen in wijk • Vrijwilligerswerk • Sociale controle • Media serieus • Duidelijkheid kleine norm 	<ul style="list-style-type: none"> • Spanningen • Segregatie • Kansarmoede oude wijken • Religieuze revival • Overheidsoptreden in het privédoem
	<ul style="list-style-type: none"> • Oude technologie 	<ul style="list-style-type: none"> • Innovatie in beveiligingssector • Risicoanalyses, medicatie
	<ul style="list-style-type: none"> • Nederlands burgerschap • Sociaal betrokken • Gezagsgetrouw 	<ul style="list-style-type: none"> • Angstig • Pragmatisch • Nationalistisch • Zwevend als kiezer • Afgunstig
	<ul style="list-style-type: none"> • Beschermen nationale rechtsstaat • Weren schadelijke buitenlandse invloeden • Privacybescherming • Integratie • Subsidiariteit en soevereiniteit in eigen kring 	<ul style="list-style-type: none"> • Bescherming recht op veiligheid • Strenger straffen • Grenzen dicht • Nationale risicomonitor • Preventief aanpakken risicocategorieën • Daadkrachtig optreden

3. Strategische opgaven

3.1 Inleiding: van scenario's naar strategie

Het ontwikkelen van scenario's is geen doel op zichzelf. De scenario's zijn bedoeld als hulpmiddel bij strategieontwikkeling, bij het vaststellen van de wijze waarop Justitie anticipeert op veranderingen die zich op langere termijn in de omgeving kunnen voordoen. Aan de scenario's zijn verschillende kansen en bedreigingen verbonden. Vandaar dat in de onderscheiden scenario's ook uiteenlopende beleidsreacties nodig zijn. Welke beleidsreacties zijn passend voor de onderscheiden scenario's en hoe moet ermee worden omgegaan dat die reacties voor de verschillende scenario's uiteenlopen?

What if?

Om een antwoord op deze vragen te vinden, moet de *'what-if-vraag'* worden gesteld: Stel dat ontwikkelingen zich langs de lijn van scenario X voltrekken, welke maatregelen zouden dan nu op beleidsterrein Y moeten worden genomen of moeten worden voorbereid?

Meebewegen of niet meebewegen?

Cruciaal voor het beantwoorden van de *'what-if-vraag'* is het (politieke) oordeel over de ontwikkelingen die kenmerkend zijn voor het scenario. Afhankelijk daarvan kan worden gekozen voor maatregelen die "meebewegen" met het maatschappelijk klimaat dat in een scenario heerst. "Willen burgers een repressief beleid, dan krijgen ze een repressief beleid." Er kan echter ook worden gekozen voor maatregelen die juist tegen de tijdgeest ingaan. "Ook al willen burgers een repressief beleid, Justitie heeft bepaalde waarden hoog te houden." Het niet meegaan met de *vox populi* is ook een verantwoordelijkheid van Justitie.

Een maatregel die in het ene scenario meebeweegt, kan in een ander scenario juist tegen het maatschappelijk klimaat ingaan. Dat impliceert dat identieke inspanningen van Justitie in uiteenlopende omgevingen zeer verschillend kunnen worden gewaardeerd.

Wat te doen?

Om een antwoord te vinden op de vraag hoe kan worden ingespeeld op onzekere toekomstige ontwikkelingen in de omgeving van Justitie, hebben we de *'what-if-vraag'* aan experts op de beleidsterreinen van Justitie gesteld. De antwoorden zijn langs twee lijnen geanalyseerd. Ten eerste zijn de gesuggererde beleidsopties per beleidsterrein geclusterd. Dat leidt tot een verzameling

beleidsopties die van belang zijn in verschillende scenario's. Ten tweede zijn de opties over de beleidsterreinen heen geclusterd. Dit leidt tot een verzameling beleidsopties die op meerdere beleidsterreinen van belang zijn. Hiervan hebben we een aantal strategische opgaven afgeleid. De opgaven duiden aan op welke punten Justitie strategieën dient te ontwikkelen om in te spelen op de onzekere toekomst. Deze strategieën hebben een aantal gemeenschappelijke kenmerken:

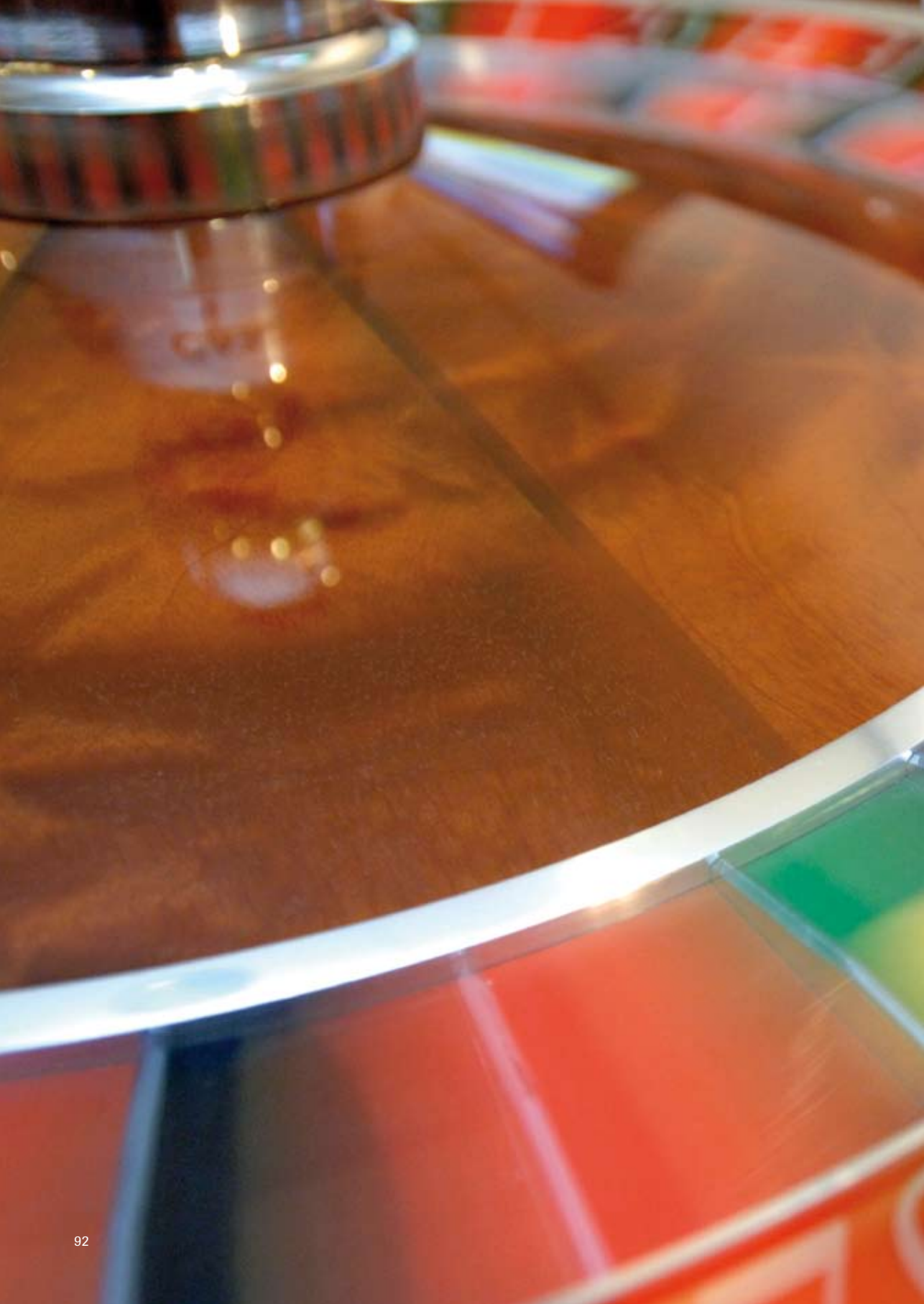
- Ze houden rekening met *onzekerheid* over ontwikkelingen in de omgeving (want zijn scenario overstijgend);
- Ze spelen op *meerdere beleidsterreinen* van Justitie of zijn, zelfs, Justitiebreed (want zijn beleidsterrein overstijgend);
- Ze zijn van *groot belang* voor Justitie (want bieden een antwoord op kernonzekerheden voor Justitie);
- Ze hebben betrekking op de *langere termijn* (want geven een antwoord op mogelijke ontwikkelingen voor de komende tien jaar).

In concreto leverde de strategische verkenning de volgende strategische opgaven op.

1	Bied een rechtsstatelijk kader voor het omgaan met risico's en vroegtijdig ingrijpen
	<p>In de scenario's bestaan sterk uiteenlopende opvattingen over de mate waarin maatregelen moeten worden genomen ter reductie van het risico op leed en schade. In het licht hiervan moet Justitie een strategie ontwikkelen, die inspeelt op het feit dat zich verschillende scenario's kunnen ontvouwen. Die strategie moet een kader bieden voor het omgaan met risico's en vroegtijdig ingrijpen. Vastgesteld moet worden:</p> <ul style="list-style-type: none"> • in welke gevallen risicoanalyse mag worden toegepast, • waar dat mag leiden tot vroegtijdig ingrijpen, en • in hoeverre dat scenario-afhankelijk is.
2	Bouw een internationale basis voor de nationale rechtsorde
	<p>In de scenario's bestaan sterk uiteenlopende opvattingen over de mate waarin oplossingen voor maatschappelijke problemen in internationale wet- en regelgeving moeten worden gezocht. In het licht hiervan zal Justitie een strategie ten aanzien van internationalisering moeten ontwikkelen. Die strategie moet een antwoord bieden op drie vragen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • wat wil Justitie in internationaal verband bereiken, • hoe kan dat zo goed mogelijk worden verwezenlijkt, en • hoe loopt dat uiteen voor de verschillende scenario's? <p>Overkoepelend is dat moet worden gewerkt aan een internationale basis voor de nationale rechtsorde.</p>

3	Luister en handel op lokaal niveau
	In alle scenario's – ook in de internationaal georiënteerde – is 'het lokale' zeer bepalend voor de belevingswereld van de burger. Lokaal luisteren en handelen vormen dus robuuste beleidsopties voor Justitie bij het werken aan een veilige en rechtvaardige samenleving. Het antwoord op de vraag welke lokale rol Justitie echter precies dient te spelen en welke bevoegdheden en capaciteiten daarbij horen, varieert per scenario.
4	Kies heldere horizontale en verticale rollen
	Voor twee van de scenario's geldt dat Justitie vooral een verticale rol moet spelen, als partij boven de partijen. In de andere scenario's komt Justitie juist primair een horizontale positie toe, als partij tussen de partijen. Bij de formulering en uitvoering van Justitiebeleid moet worden vermeden dat conflicterende rollen (op dezelfde tijd en plaats) met elkaar worden gecombineerd en moeten effectieve combinaties van beide rollen worden gezocht.
5	Overkoepelend: wees flexibel om stabiel te kunnen zijn
	Omdat enerzijds de verschillende scenario's uiteenlopende beleidsreacties van Justitie vragen en anderzijds de scenario's elkaar in de tijd kunnen opvolgen, moet worden vermeden dat het beleid steeds zo goed mogelijk wordt afgestemd op het vigerende scenario. Dat zou leiden tot zwalkend beleid. Inhoudelijke stabiliteit vergt een flexibele organisatie, waarbij instrumenten die tijdelijk onnodig zijn niet direct afgeschaft worden, maar 'in de mottenballen gaan'.

De strategische opgaven worden in de volgende paragrafen uitgewerkt. Per strategische opgave geven we steeds aan op welk probleem een strategie een antwoord moet bieden en hoe op verschillende scenario's moet worden ingespeeld. Bovendien geven we een eerste indruk van de toespitsing van de strategische opgave op de beleidsterreinen van Justitie.



Omgaan met risico's



3.2 Bied een rechtsstatelijk kader voor het omgaan met risico's en vroegtijdig ingrijpen

In de scenario's bestaan sterk uiteenlopende opvattingen over de mate waarin maatregelen moeten worden genomen ter reductie van het risico op leed en schade. In het licht hiervan moet Justitie een strategie ontwikkelen, die inspeelt op het feit dat zich verschillende scenario's kunnen ontploffen. Die strategie moet een kader bieden voor het omgaan met risico's en vroegtijdig ingrijpen. Vastgesteld moet worden:

- **in welke gevallen risicoanalyse mag worden toegepast,**
- **waar dat mag leiden tot vroegtijdig ingrijpen, en**
- **in hoeverre dat scenario-afhankelijk is.**

Probleemschets

De vraag naar sociale veiligheid is een kernonzekerheid die aan de scenario's ten grondslag ligt. Daarbij gaat het om de vraag of offers, die mensen zich willen getroosten om te voorkomen dat anderen hen leed of schade toebrengen, toe- of afnemen. In het eerste geval willen burgers vooral dat maatregelen worden genomen die het risico op leed en schade reduceren. In het tweede geval komen andere prioriteiten op en wegen de nadelige aspecten van op risicoreductie gerichte maatregelen zwaarder.

De mate waarin burgers aan Justitie maatregelen vragen ter bescherming tegen risico's, loopt in Forza Europa en Bang Nederland goeddeels parallel. Dat geldt ook voor The European Way en Samen.nl. Dat is niet verwonderlijk: de houding ten opzichte van risico's hangt sterk samen met de prioriteit die men geeft aan sociale veiligheid.

In Forza Europa is de burger angstig en argwanend jegens de medemens en uiterst veeleisend tegenover de overheid. Ze willen voorkomen risico of schade op te lopen. Ze verwachten ook van Justitie op alle rechtsgebieden maatregelen die het risico op leed en schade voor hen als individu reduceren. Onheil moet worden voorkomen, ook als daarvoor nodig is dat instanties de privéwereld van burgers betreden. Medisch en technisch moet alles uit de kast worden getrokken, en voor alles wil men zich kunnen verzekeren.

In Bang Nederland is de burger angstig en xenofob. Economisch gaat het ronduit slecht en de zondebok is de 'buitenlander' of de 'outsider'. Mensen proberen risico's op elkaar én op de overheid af te wentelen. Dat uit zich in juridisering en in de ontwikkeling van een claimcultuur. De burger beveiligd zichzelf voor zover mogelijk, maar wil ook dat Justitie steeds meer

bevoegdheden krijgt. De burger vraagt om het sluiten van de grenzen en stelt hoge eisen aan de inburgeraars.

In The European Way heeft de burger veel vertrouwen. Vertrouwen in zichzelf, in de medemens en in de toekomst. Economisch gaat het goed, de participatie van allerlei bevolkingsgroepen is gegroeid en de veiligheid is toegenomen. Dat laatste mede dankzij de inzet van technologische middelen. In dit scenario wil de burger, als verlicht Europeaan, in de eerste plaats dat Justitie de waarden van de rechtsstaat verdedigt en uitdraagt. Men stelt grenzen aan de maatregelen die mogen worden genomen ter voorkoming van risico's. Men weegt de nadelige aspecten van op risicoreductie gerichte maatregelen zwaar.

In Samen.nl is de burger sociaal betrokken en gezagsgetrouw en tegelijkertijd wars van machtsvertoon van de overheid. De burger is weinig individualistisch. Deze burger verwacht van Justitie bescherming van de persoonlijke omgeving. Justitie wordt geacht veel over te laten aan de eigen verantwoordelijkheid. Door de sterke sociale controle wordt normoverschrijdend gedrag vaak binnen de eigen kring gecorrigeerd. Echter, als dit onvoldoende blijkt, wordt van Justitie krachtig en rechtvaardig optreden verwacht.

Strategische opgave

Justitie moet een strategie ontwikkelen om in te spelen op het feit dat zich verschillende scenario's kunnen ontploegen. Die strategie moet een kader bieden voor het omgaan met risico's en vroegtijdig ingrijpen. Een kader dat bepalend is voor het handelen in de verschillende scenario's. In de onderscheiden scenario's vragen burgers sterk uiteenlopende maatregelen ter bescherming tegen risico's. In hoeverre moet Justitie aan die vraag tegemoet komen? En in hoeverre moet dat juist niet? Deze vragen spelen op alle beleidsterreinen van Justitie.

Forza Europa en Bang Nederland: risico's reduceren

Indien burgers, zoals in Forza Europa en Bang Nederland, vooral willen dat maatregelen worden genomen waardoor het risico op leed en schade wordt beperkt, dan wordt een groot beroep gedaan op Justitie als criminaliteitsbestrijder en als scheidsrechter in conflicten. Justitie heeft, tot op zekere hoogte, de keuze om daarin mee te gaan of om er juist niet in mee te gaan.

Gaat Justitie daarin mee, dan krijgen de taakorganisaties vergaande bevoegdheden in het verzamelen en gebruiken van gegevens. Niet alleen in opsporing, maar juist om criminaliteit te voorkómen. Risicotaxatie speelt hierbij een doorslaggevende rol. Preventieve inzet van biologische en psychologische gedragsbeïnvloeding is in deze scenario's standaard. Veel is geoorloofd, van cameratoezicht en preventief fouilleren tot chips inbouwen in mensen, om ze voortdurend te kunnen volgen en hun risicoprofiel vast te stellen.

In deze scenario's bestaat er in de samenleving veel draagvlak voor vergaande risicotaxatie en vroegtijdig ingrijpen. Er zal voor het uitschakelen van potentiële gevaren een groot beroep op Justitie gedaan worden, waarbij Justitie vooral effectief moet zijn, en – in de ogen van het grote publiek – niet vóór alles zorgvuldig. De uitdaging voor Justitie is om in dit klimaat toch vast te houden

aan eisen van zorgvuldigheid. Dat vereist, naast standvastigheid, duidelijkheid over verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

Het onderstaande kader geeft een overzicht van maatregelen die ‘meebewegen’ met de tijdgeest die er in de scenario’s heerst en maatregelen die juist bewust tegen die tijdgeest ingaan.

Forza Europa en Bang Nederland	
Mee	<ul style="list-style-type: none"> • Stel heldere wettelijke normen en kies voor strikte handhaving, lik op stuk. • Voer stringent toelatingsbeleid. • Stimuleer technopreventie, irisscan, chip inbouwen in mensen, vergaand gebruik ICT, veel informatie verzamelen, patronen herkennen. • Doop Justitie om in het Ministerie van Veiligheid, uitbreiding apparaat. • Ontwikkel werkkampen, opvoedkampen, elektronische detentie, vergaande gedragscontrole justitiabelen door elektronica en medicijnen. • Bevorder vrije informatie-uitwisseling over landsgrenzen heen. • Laat therapieresistente jongeren pas weer vrij bij een minimaal risico op ontsporing. • Baseer intensief preventiebeleid, zoals verplichte opvoedingsondersteuning, op kennis van criminogene factoren. Grijp waar nodig vroeg in en neem verantwoordelijkheid van ouders over. • Gebruik DNA-databank voor onderzoek en opsporing. • Ontwikkel systeem voor vroegsignalering van opvoedingsproblemen en grijp snel in.
Tegen	<ul style="list-style-type: none"> • Trap op de rem, waarborg zorgvuldigheid bij het strafproces, sta op de bres voor mensenrechten. • Verspreid objectieve kennis over risico’s. • Verminder uitval in onderwijs en werk. • Laat ouders hun eigen verantwoordelijkheid behouden en ondersteun hen daarbij. • Voer sociaal beleid voor kwetsbare groepen: jeugd, inburgeraars. • Wees een bastion voor de rechtsstaat. • Vergroot burgerparticipatie in rechtspraak. • Plaats veiligheidsbeleid buiten het Ministerie van Justitie. • Pas daderbegeleiding toe. • Ontwikkel visie op techniek en transparantie. • Voer spreidingsbeleid via huisvesting.

The European Way en Samen.nl: uitdragen waarden rechtsstaat

Indien burgers, zoals in The European Way en Samen.nl, Justitie primair zien als hoeder van de waarden van de rechtsstaat, dan willen ze dat Justitie zo min mogelijk ingrijpt in individuele levens. Als Justitie daarin meegaat, dan zal Justitie weinig gebruik maken van vroegtijdig ingrijpen. En zich verder richten op maatregelen die passen in het niet-repressieve klimaat. Toch is er ook in dit maatschappelijk klimaat aanleiding om tegenwicht te bieden en een voldoende repressief repertoire te handhaven.

The European Way en Samen.nl	
Mee	<ul style="list-style-type: none"> • Betracht terughoudendheid bij de inzet van strafrecht, want strafrecht verstoort sociale cohesie en verhardt de verhoudingen. • Vergroot de inzet van alternatieve straffen. • Introduceer burgerschapskunde als schoolvak. • Stimuleer preventie, voorkom dat mensen in het strafrechtscircuit terecht komen. • De wetgever moet zich terughoudend opstellen, deformaliseer de rechtspraak en voer lekenrechtspraak in. • De rechtspraak moet minder “knopen doorhakken”, meer bijsturen bij wat mensen zelf bedenken.
Tegen	<ul style="list-style-type: none"> • Behoud voldoende repressieve maatregelen. Justitie moet de gordijnen kunnen opentrekken. • Houd de infrastructuur op orde. Strafrecht is ultimum remedium en het remedium moet blijven. • Sluit niet alle bajessen, je hebt ze later weer nodig. • Gebruik periodes dat het goed gaat om te investeren in de kwaliteit van zorgprogramma's.

Inspelen op verschillende scenario's

In ieder mens schuilt een potentiële boef. Maar voor sommige mensen is de kans dat ze werkelijk normoverschrijdend gedrag gaan vertonen groter dan voor andere. Die kans kan steeds beter worden voorspeld op basis van biologische en sociaal-wetenschappelijke kennis. Die kennis kan worden gebruikt om vroegtijdig in te grijpen bij mensen die over de schreef dreigen te gaan.

Het is voor Justitie niet alleen van belang om te weten hoe betrouwbaar risicotaxaties zijn. Het is ook van belang om te bepalen wat er met die informatie gedaan mag worden. In de scenario's wordt daar verschillend over gedacht. Dat komt omdat er in de scenario's een uiteenlopend gewicht aan verschillende maatschappelijke doelstellingen wordt gehecht.

Er kan een spanning bestaan tussen twee typen doelstellingen, namelijk het beschermen van potentiële slachtoffers tegen potentiële daders en het beschermen van verdachten. In Bang Nederland en Forza Europa wordt een relatief hoog gewicht gehecht aan de bescherming van potentiële slachtoffers, terwijl in The European Way en Samen.nl juist een relatief hoog gewicht aan de bescherming van verdachten wordt gehecht.

Hierbij past dat in Bang Nederland en Forza Europa ingrijpen in het leven van potentiële daders op veel steun kan rekenen. Op basis van risicoanalyses en vroegsignalering mag worden ingegrepen in de persoonlijke levenssfeer om te voorkomen dat mensen over de schreef gaan. Privacybescherming raakt op de achtergrond. Ook in het strafproces mag statistisch bewijs worden gebruikt, dit om de kans te verkleinen dat daders hun straf ontlopen.

In The European Way en Samen.nl staan burgers veel kritischer tegenover risicotaxaties en het gebruik van statistisch bewijs. Aan privacybescherming wordt veel meer gewicht gehecht. En statistisch bewijs wordt met argusogen bekeken, omdat het leidt tot een toename van de kans dat een verdachte ten onrechte wordt veroordeeld.

Justitie moet een visie ontwikkelen op de vraag in welke gevallen risico-analyse mag worden toegepast, waar dat mag leiden tot vroegtijdig ingrijpen en in hoeverre dat scenario-afhankelijk is.

Toespitsing op de beleidsterreinen

De vraag hoe Justitie om moet gaan met risicotaxatie en vroegtijdig ingrijpen speelt op verschillende beleidsterreinen. Wat zou er op de beleidsterreinen moeten gebeuren ter beantwoording van de strategische opgave?

Rechtsorde: ontwikkel praktisch kader voor afweging eisen veiligheid en rechtsorde
Justitie heeft verschillende verantwoordelijkheden die tot op zekere hoogte met elkaar op gespannen voet staan. Zo heeft Justitie niet alleen een verantwoordelijkheid voor de rechtsorde maar ook voor veiligheid. Bij het zoeken naar maatregelen ter vergroting van sociale veiligheid, maatregelen die moeten voorkomen dat mensen elkaar leed en schade toebrengen, komen grenzen die de rechtsorde stelt in beeld. Anderzijds kan het beschermen van de rechtsorde offers vragen in termen van sociale veiligheid. Er moet een praktisch kader worden ontwikkeld waarin de verschillende elementen bij elkaar worden gebracht en dat een antwoord geeft op de vraag binnen welke marges Justitie in mag grijpen. Bij het ontwikkelen van zo'n kader moet worden bedacht dat Nederland zich niet in een internationaal vacuüm bevindt. Is het kader houdbaar binnen 'Europa'? Kan het internationaal worden uitgedragen?

Rechtspleging en rechtsbijstand: in hoeverre mag straffen ten behoeve van risicobeheersing?

In de rechtspraak kunnen in beginsel twee soorten fouten worden gemaakt. Een fout van de eerste soort is het geval waarin een verdachte ten onrechte wordt veroordeeld. Een fout van de tweede soort betreft het geval waarin een verdachte ten onrechte wordt vrijgesproken. (Dit als voorbeeld uit het strafrecht, maar in het civiel en bestuursrecht kunnen overeenkomstige fouten worden gemaakt). Het gewicht dat in de maatschappij aan beide fouten wordt gehecht is geen statisch gegeven. Wanneer, zoals in Samen.nl en The European Way, de vraag naar sociale veiligheid geen prioriteit heeft, dan hechten burgers relatief veel gewicht aan het voorkomen van fouten van de eerste soort. Wanneer, zoals in Bang Nederland en Forza Europa, de vraag naar sociale veiligheid hoog is, dan hechten burgers juist relatief veel gewicht aan het voorkomen van fouten van de tweede soort. Zo leidt vrees voor terroristische aanslagen in de maatschappij tot

een discussie over het adagium “beter tien schuldigen vrij gesproken dan één onschuldige veroordeeld”.⁷ Daarbij speelt de vraag of er meer bewijsmiddelen moeten worden toegelaten bij de waarheidsvinding. In dit verband kan worden gedacht aan statistisch bewijs. Justitie zal een standpunt moeten bepalen ten aanzien van de vraag of en, zo ja, in hoeverre aan deze maatschappelijke roep tegemoet moet worden gekomen.

Dergelijke vragen spelen niet alleen bij de waarheidsvinding maar ook bij de straftoemeting. In hoeverre kan en mag de strafrechtspleging worden gericht op het reduceren van recidivegevaar? In hoeverre mag recidivegevaar medebepalend zijn voor de hoogte en duur van straffen?⁸

Rechtshandhaving en criminaliteitsbestrijding: ontwikkel kennis van en visie op risicotaxatie en vroegtijdig ingrijpen

Wanneer de vraag naar sociale veiligheid toeneemt, leidt dat tot een roep om vroegtijdig ingrijpen. En wanneer de vraag naar sociale veiligheid afneemt, leidt dat tot het afkalven van het draagvlak voor vroegtijdig ingrijpen. Justitie moet een visie ontwikkelen op de vraag in hoeverre ze met deze vraag wil meebewegen. Hierbij hoort een visie op het omgaan met techniek. In dit verband valt te denken aan cameratoezicht en databestanden die het mogelijk maken risicogevalen te traceren.

Toegesplitst op het beleidsterrein rechtshandhaving en criminaliteitsbestrijding vergt het beantwoorden van deze strategische opgave kennis- en visieontwikkeling:

1. weet welke technische of wetenschappelijke mogelijkheden voor risicotaxatie beschikbaar zijn of komen (kennis),
2. weet welke op risicotaxatie gebaseerde maatregelen geschikt zijn om risicovol gedrag te voorkomen (kennis),
3. bepaal onder welke randvoorwaarden risicotaxatie en vroegtijdig ingrijpen mogen worden toegepast (visie).

Over de eerste twee vragen is al veel kennis beschikbaar. Waar het op aankomt is die kennis up to date te houden en lessen te trekken uit maatregelen die op deelterreinen effectief blijken te zijn; zijn hier algemene lijnen uit te halen?

De te ontwikkelen visie moet een antwoord bieden op de vraag wat onder verschillende omstandigheden passende beleidsopties zijn. Daaronder vallen niet alleen repressieve maar ook preventieve maatregelen. Bij een hoge vraag naar sociale veiligheid en een daarmee gepaard gaand repressief klimaat passen niet alleen repressieve maatregelen. Ook in dit klimaat is er aanleiding tot het nemen van preventieve maatregelen. Daarvan moet dan wel aannemelijk worden gemaakt dat de maatschappelijke baten opwegen tegen de maatschappelijke kosten. In dit klimaat passen vooral secundaire en tertiaire preventie (risicogroepen, dadergroepen). Dit zijn vormen van preventie waarbij risicoanalyse van groot belang is. Bij een lage vraag naar sociale veiligheid en een minder repressief klimaat, past een grotere nadruk op primaire preventie,

7 Vergelijk: J.P.H. Donner (2004), Beter tien schuldigen vrijgesproken dan één onschuldige veroordeeld?, *Themis*, pag. 14-15.

8 Vergelijk: A.C. Berghuis (2006), Straffen ten behoeve van risicobeheersing, in: Openbaar Ministerie, *Goed Beschouwd 2006*, pag. 31-40.

gericht op de algemene bevolking. Voor ingrijpen op grond van risicotaxatie bestaat dan minder draagvlak.

Jeugd: ontwikkel kennis van en visie op risicotaxatie en vroegtijdig ingrijpen

Tot de doelstellingen van het justitiële jeugdbeleid behoort de bescherming van jeugdigen en het voorkómen van jeugddelinquentie. Risicotaxatie en vroegtijdig ingrijpen zijn instrumenten die hiertoe kunnen worden ingezet.

Doeltreffend ingrijpen vergt kennis van factoren die de kans op jeugddelinquentie vergroten. Vandaar dat het van belang is om aangesloten te zijn op onderzoek naar risicofactoren en dergelijk onderzoek te stimuleren. Daarbij gaat het in de eerste plaats om inzicht in maatschappelijke factoren: welke maatschappelijke condities leiden tot een (substantiële) vergroting van de kans op jeugddelinquentie? Daarnaast kunnen genetische factoren een rol spelen: welke genetische kenmerken leiden tot een (substantiële) vergroting van de kans op jeugddelinquentie?

Toegespitst op het beleidsterrein jeugd vergt het beantwoorden van de onderhavige strategische opgave kennis- en visieontwikkeling:

1. weet welke technische of wetenschappelijke mogelijkheden voor risicotaxatie beschikbaar zijn of komen (kennis),
2. weet welke op risicotaxatie gebaseerde maatregelen geschikt zijn om jeugddelinquentie tegen te gaan (kennis),
3. bepaal onder welke randvoorwaarden risicotaxatie en vroegtijdig ingrijpen mogen worden toegepast om jeugddelinquentie tegen te gaan (visie).

Vreemdelingen en Integratie: risicotaxatie bij toelating?

Inherent aan het risicodenken is de gedachte dat ieder individu in zekere mate een risico voor een ander individu oplevert. De mate van risico varieert van persoon tot persoon. De vraag naar sociale veiligheid uit zich in de wens om dergelijke risico's te beheersen. Die wens kan ook tot uitdrukking komen bij de toelating van mensen tot het land. De vraag is dan: in hoeverre kan en mag risicotaxatie een rol spelen bij de toelating?

331070 5

35
30 bar
23,000 L

ICON
CORPORATION

90
3082



Internationale basis



3.3 Bouw een internationale basis voor de nationale rechtsorde

In de scenario's bestaan sterk uiteenlopende opvattingen over de mate waarin oplossingen voor maatschappelijke problemen in internationale wet- en regelgeving moeten worden gezocht. In het licht hiervan zal Justitie een strategie ten aanzien van internationalisering moeten ontwikkelen.

Die strategie moet een antwoord bieden op drie vragen:

- **wat wil Justitie in internationaal verband bereiken,**
- **hoe kan dat zo goed mogelijk worden verwezenlijkt, en**
- **hoe loopt dat uiteen voor de verschillende scenario's?**

Overkoepelend is dat moet worden gewerkt aan een internationale basis voor de nationale rechtsorde.

Probleemschets

Internationalisering is een kernonzekerheid die aan de scenario's ten grondslag ligt. Bij internationalisering gaat het om de vraag of het draagvlak voor de EU toe- of afneemt en of oplossingen voor maatschappelijke problemen in toenemende mate in internationale óf in nationale wet- en regelgeving worden gezocht. Wordt 'Brussel' in 2015 gezien als het ordenend centrum of treedt er een terugslag op en wordt 'Den Haag' in 2015 gezien als het ordenend centrum?

Indien, zoals in Forza Europa en The European Way, een internationaal, vooral Europees, klimaat tot ontwikkeling komt, dan verwachten burgers en bedrijven veel van Europese oplossingen. Ze oefenen druk uit op Justitie om aan te sturen op Europese oplossingen. Wat is de positie die Justitie ten aanzien van deze druk in wil nemen?

Indien er daarentegen, zoals in Bang Nederland en Samen.nl, een nationaal georiënteerd klimaat tot ontwikkeling komt, dan zien burgers en bedrijven vooral heil in nationale oplossingen voor maatschappelijke vragen. Ook hier komt de vraag aan de orde welke positie Justitie in wil nemen. Zijn er punten waar Justitie desalniettemin in moet zetten op internationale oplossingen en, zo ja, welke dan?

Omdat er onzekerheid bestaat over internationalisering én de ontwikkeling essentieel is voor het functioneren van Justitie, is een strategie nodig waarmee op deze onzekerheid wordt ingespeeld.

Strategische opgave

De strategie moet een antwoord bieden op de vraag hoe wordt ingespeeld op het feit dat zich verschillende scenario's kunnen ontvouwen. Zoals eerder aangegeven, vergt dat het beantwoorden van de 'what-if-vraag'.

Bang Nederland en Samen.nl: houd internationalisering levend

Stel dat Bang Nederland of Samen.nl zich ontvouwt, en er zich dus een nationaal georiënteerd klimaat ontwikkelt, welke maatregelen zou Justitie dan moeten nemen of moeten voorbereiden? In hoeverre moet tegemoet worden gekomen aan de maatschappelijke vraag om nationale oplossingen en in hoeverre moet toch worden ingezet op Europese oplossingen? In de antwoorden van de door ons geraadpleegde experts domineert de contraire lijn: ook in een nationaal klimaat moet Justitie internationaal blijven opereren.

Bang Nederland	
Mee	<ul style="list-style-type: none"> • Bij dit scenario past een terughoudende reactie in Brussel.
Tegen	<ul style="list-style-type: none"> • Je moet ook in dit scenario internationaal opereren, minstens bilateraal om partners te zoeken. • Je zult de invloed op de EU moeten optimaliseren. • Justitie moet, om objectieve redenen, toch in Brussel een minimum aantal zaken regelen. • Leg je niet neer bij het scenario; je hebt de EU nodig.

Samen.nl	
Mee	<ul style="list-style-type: none"> • Leer van de Fransen en de Engelsen: eurosceptici halen het meeste binnen. • Stimuleer de ontwikkeling van zelfregulerende instrumenten. Gedragscodes bijvoorbeeld. In Samen.nl is corporate governance van belang. Netjes zaken doen vanuit eigenbelang. Het geeft je een mooie positie.
Tegen	<ul style="list-style-type: none"> • Maximaliseer internationaal beleid. Je mag ervan uitgaan dat Nederland geen Staphorst wordt. De internationalisering gaat door. Dit scenario lijkt op Noorwegen, Zwitserland, ook zij investeren in de internationale instituties. • Je moet zorgen dat de internationale instituties relevant blijven. Je hebt ze nodig. • Versterk de rol van de regio's in EU. • Investeer in buitenlands beleid. We zijn afhankelijk van het buitenland. Oppassen dat je niet een soort Denemarken wordt. Effectief opereren in buitenlands beleid. Investeren in wat we belangrijk vinden om uit te dragen, bijvoorbeeld rechtsbijstand en goed notariaat.

The European Way en Forza Europa: optimaliseer invloed op EU

Stel dat The European Way of Forza Europa zich ontvouwt, en er dus een Europees klimaat ontstaat, welke maatregelen zou Justitie dan moeten nemen of moeten voorbereiden? In de antwoorden van de door ons geraadpleegde experts tekent zich een heldere lijn af: hoe optimaliseren we de invloed op 'Europa'? Er was echter ook een duidelijke waarschuwing te horen. Bedenk dat verschillende scenario's elkaar in de tijd kunnen opvolgen. Dat wil zeggen: na The European Way of Forza Europa kan er ook weer een periode aanbreken, waarin Samen.nl of Bang Nederland tot ontwikkeling komt. Bevoegdheden die je, in de geest van The European Way of Forza Europa hebt weggegeven, komen nooit meer terug.

The European Way	
Mee	<ul style="list-style-type: none"> • Zorg voor vroegtijdige beïnvloeding van de EU-agenda. • Herstructureer overheidsapparaat en instituties, vooral om Europees te kunnen opereren. • Je moet in zo'n wereld feiten creëren, praktische resultaten boeken. Zet pseudo-instituties op. Je vergroot je invloed door 'hands-on' dingen te starten. • Er is ook een internationale strategie van Europa jegens de rest van de wereld nodig. Er is meer dan Brussel. Wij moeten meepraten over een Europese strategie op Justitievlak. • Rechters moeten in dit scenario meer weten van EU-recht en dat vergt specialisatie. • Zorg voor goede afstemming rechtsgebieden/beleidsterreinen EU & nationaal. Nationale inrichting rijksoverheid moet beter zijn afgestemd op de EU. Ook organisatorisch. • Eigenlijk zou je een deel van het departement naar Brussel moeten verplaatsen. • Bepaal wat de inbreng van Justitie in Brussel moet zijn. Sommigen (in Brussel) willen bijvoorbeeld harmonisatie van het strafrecht. Dan moet Justitie benoemen: de dingen die je wilt behouden, welke nieuwe elementen je zou willen toevoegen, en hoe je het wil vormgeven. Het gaat daarbij niet alleen om regelgeving, maar ook om internationalisering van organisaties/ instituties. Bijvoorbeeld een Internationaal Forensisch Instituut.
Tegen	<ul style="list-style-type: none"> • Bedenk dat je bevoegdheden die je hebt weggegeven nooit meer terug krijgt.

Forza Europa	
Mee	<ul style="list-style-type: none"> • Zet in op heldere verantwoordelijkheidsverdeling tussen NL en de EU. Zodat er niet hier ministers ter verantwoording worden geroepen over iets waar de EU over gaat. • Situeer gevangenissen op EU-niveau, als op EU-niveau wordt gekozen voor simpele oplossingen in de vorm van opsluiten. De kosten van een repressieve aanpak worden dan ook gevoeld op het niveau waar ze worden veroorzaakt. • Houd rekening met tendens naar een communautair strafrecht, waarbij normering plaatsvindt door de Europese Commissie en het Europese Parlement. • Streef naar grotere bevoegdheden van het Europees Parlement om een democratisch evenwicht te krijgen. Daarbij past ook een volwaardige rol van het Europese Hof van Justitie. Vraag is wat dan de rol van de Hoge Raad wordt. • Houd er rekening mee, dat het gevaar van navelstaren van NL in de EU op hoger niveau ook dreigt voor de EU in de wereld. Er is ook een grote externe rol voor de EU weggelegd.
Tegen	<ul style="list-style-type: none"> • Bedenk dat je bevoegdheden die je hebt weggegeven nooit meer terug krijgt. • Justitie moet zich ervan bewust zijn dat er in europeanisering een perverterend element zit. En zich afvragen hoe daarmee om te gaan. Er is een grote kans dat het nationale niveau zaken afschuift naar Europees niveau. Er treden ongetwijfeld besliskrachten binnen de overheid op die dat wel mooi vinden. • Besteed ook in geval van europeanisering aandacht aan het microniveau. Dat is waar de burger zijn dagelijkse problemen ervaart.

Inspelen op verschillende scenario's

Wat Justitie in internationaal verband wil bereiken en hoe dat zo goed mogelijk kan, loopt voor de verschillende scenario's uiteen. In Samen.nl en Bang Nederland zal Justitie tot op zekere hoogte tegen het nationaal georiënteerde maatschappelijk klimaat in moeten gaan. Tot op zekere hoogte, omdat er anders legitimiteitsproblemen ontstaan. In Forza Europa en The European Way zal Justitie de invloed op 'Europa' moeten optimaliseren. Overkoepelend is, dat moet worden gewerkt aan een internationale basis voor de nationale rechtsorde. Ten aanzien van internationalisering is een strategie nodig, die antwoord biedt op drie vragen: Wat wil Justitie in internationaal verband bereiken, hoe kan dat zo goed mogelijk worden verwezenlijkt en hoe loopt dat uiteen voor de verschillende scenario's?

Iets nader uitgewerkt, omvat het ontwikkelen van een internationale strategie drie aspecten:

1. Het beantwoorden van de vraag *wat* Justitie internationaal wil bereiken. Daaronder valt:
 - a. Het inventariseren wat in Nederland relatief goed en wat juist relatief slecht werkt, bijvoorbeeld door benchmarking of internationaal vergelijkend onderzoek;
 - b. Het vaststellen van wat Justitie internationaal wil 'verkopen';

- c. Het vaststellen van wat Justitie internationaal wil 'overnemen';
 - d. Het inzetten op een internationale strategie *van* de EU: wat zou de EU op boven-EU-niveau moeten bereiken.
2. Het beantwoorden van de vraag *hoe* Justitie de gekozen prioriteiten internationaal zo goed mogelijk kan verwezenlijken. Daaronder kunnen verschillende handelingen vallen:
- a. Het leren van andere landen over effectieve beïnvloedingstrategieën op EU-besluitvorming;
 - b. Het creëren van feiten, door in samenwerking met een of enkele landen resultaten te boeken waar andere landen bij kunnen aansluiten.
3. Het beantwoorden van de vraag hoe de invulling van de strategie voor de verschillende scenario's uiteenloopt. Bijvoorbeeld:
- a. Het vestigen van (een deel van) Justitie in Brussel in de internationale scenario's;
 - b. Het creëren van maatschappelijke randvoorwaarden voor een internationale strategie in de nationale scenario's;
 - c. Het inzetten van de juridische infrastructuur als concurrentiefactor, vooral in Samen.nl.

Toespitsing op de beleidsterreinen

Rechtspleging en rechtsbijstand: harmonisatie en specialisatie

Naarmate de internationalisering verder voortgaat, wordt kennis van het Europese recht voor rechters steeds belangrijker. Hierbij past het inzetten op gespecialiseerde rechters, omdat zij beter in staat zijn dit recht toe te passen.

Bij voortgaande internationalisering groeit de behoefte aan harmonisatie op EU-niveau. Niet alleen van het materiële recht, ook van het procesrecht. Om te voorkomen dat afwijkende maar goed werkende regelingen ('*best practices*') ondersneeuwen, moet een convergentie naar het gemiddelde worden vermeden. Het is nodig een visie te ontwikkelen op wat je wilt behouden en wat je wilt overnemen. Op welke punten scoort de Nederlandse rechtspleging relatief goed en wat loopt in het buitenland beter? Op welke punten is Nederland kwetsbaar omdat het afwijkt van andere landen?

De huidige aanpassingen in wet- en regelgeving zijn veelal deelaanpassingen. Een andere manier waarop Nederland invloed zou kunnen uitoefenen in het proces van internationalisering is het bepleiten van en bijdragen aan de totstandkoming van een Europees wetboek van strafvordering en burgerlijke rechtsvordering. Bij deze 'vlucht naar voren' worden de (schaarse) nationale middelen ingezet ten behoeve van één systeem voor de EU.

Verwante keuzen spelen ten aanzien van de juridische beroepen. Van belang hierbij is, dat commerciële dienstverlening, waaronder advocatendiensten, een belangrijk bestanddeel van de Nederlandse export vormt. Is er aanleiding om in te zetten op een Europees stelsel van juridische beroepen? Omdat de juridische beroepen opereren in een spanningsveld 'tussen profijt en professie', 'tussen geld en ethiek', moet daarbij worden voorkomen dat de nadruk te zeer komt te liggen op 'het ondernemen', want dat kan het gezag van de beroepen aantasten.

Rechtshandhaving en criminaliteitsbestrijding: van uitwisselen best practices tot verdiepen internationale samenwerking

Om een proactieve opstelling ten aanzien van internationalisering in te kunnen nemen, moet worden benoemd welke elementen in de rechtshandhaving voor Nederland essentieel zijn. Er is een kader nodig dat een vertrekpunt bij internationale onderhandelingen biedt.

Op het gebied van criminaliteitspreventie vindt op Europees niveau een uitwisseling plaats van best practices en veelbelovende praktijken. Het is nuttig en nodig om die lijn vast te houden. Naarmate het maatschappelijk klimaat meer internationaal georiënteerd is, kan de internationale samenwerking worden verdiept voor de aanpak van bovennationale problemen. Te denken valt vooral aan financieel-economische criminaliteit, problemen in de ict-sfeer (piraterij, fraude met betalingen via internet, bescherming jeugd tegen geweldsbeelden op internet) en inzet technopreventie ter voorkoming van diefstal van specifieke goederen (auto's, fietsen, schepen).

Jeugd: uitwisselen best practices

Bij een aantal onderwerpen op het jeugdterrein speelt internationalisering een belangrijke rol. Te denken valt aan internationale adoptie, kindervervoering, kinderverhandel, kinderrechten en herstelbemiddeling. Vooral in de scenario's Bang Nederland en Samen.nl zal Justitie er rekening mee moeten houden – en moeten uitleggen – dat de internationale regelingen die hiermee samenhangen grote gevolgen kunnen hebben voor de rechtspraktijk in Nederland. Justitie zal tenminste ontwikkelingen bij de VN, de EU en de Raad van Europa moeten volgen, zodat op die ontwikkelingen kan worden geanticipeerd. Waar relevant moet Justitie zelf een bijdrage leveren aan internationale beleidsontwikkeling of -afspraken. Dit geldt in het bijzonder voor internationale verdragen op het gebied van familierecht.

Los van de mate waarin internationalisering voortgaat, is het nodig om aangesloten te zijn op internationaal onderzoek naar risicofactoren en mogelijkheden om die risicofactoren aan te pakken. Hierbij hoort ook het uitwisselen van best practices, door participatie in internationale netwerken van zowel beleidsmakers als uitvoerende instanties (zoals de Raad voor de Kinderbescherming).

Vreemdelingen en Integratie: harmonisatie

Binnen de EU moet worden gestreefd naar harmonisatie van het integratiebeleid. Harmonisatie voorkomt dat mensen in eerste instantie naar een land gaan met soepele inburgeringseisen en vervolgens doorstromen naar een ander land. In dit verband valt te denken aan een EU-toelatingsexamen. Als tussenstap kan worden gedacht aan coalities van enkele landen.

Op het terrein van het vreemdelingenbeleid is internationale samenwerking cruciaal. Mensenstromen zijn nauwelijks te beheersen en al helemaal niet door één land. De kloof tussen Afrika en Europa is en blijft groot en wordt door demografische ontwikkelingen in Afrika alleen maar groter. De migratiedruk op de EU blijft bestaan en vraagt om een Europees antwoord.

Er bestaat een spanning tussen het restrictieve toelatingsbeleid en de behoefte aan arbeidskrachten die het gevolg is van de vergrijzing. Enerzijds wordt het mensen moeilijk gemaakt om het land binnen te komen en anderzijds is er juist een roep om mensen binnen te laten. Hoe wordt dit dilemma verzoend?



Luister en handel lokaal



3.4 Luister en handel op lokaal niveau

In alle scenario's – ook in de internationaal georiënteerde – is 'het lokale' zeer bepalend voor de beleavingswereld van de burger. Lokaal luisteren en handelen vormen dus robuuste beleidsopties voor Justitie bij het werken aan een veilige en rechtvaardige samenleving. Het antwoord op de vraag welke lokale rol Justitie echter precies dient te spelen en welke bevoegdheden en capaciteiten daarbij horen, varieert per scenario.

Probleemschets

In alle scenario's zullen er wijken en buurten blijven. Daarmee blijven ook de problemen bestaan die mede het gevolg zijn van het dicht op elkaar leven van mensen. Het lokale niveau zal dus in de toekomst één van de belangrijkste speelvelden voor Justitie blijven en in betekenis voor Justitie toenemen.

Met 'lokaal' wordt hier bedoeld: de wijk of de buurt.

Het vinden van constructieve oplossingen op lokaal niveau is niet eenvoudig vanachter een bureau in Den Haag. We weten inmiddels dat 'gewone' buurtbewoners goed in staat blijken om zelf oplossingen aan te dragen voor problemen.⁹ Justitie en politie, maar ook de kinderscherming en de reclassering, staan voor de uitdaging om op een andere wijze te gaan interacteren met de omgeving waarin zij effectief dienen te opereren.

In de scenario's Forza Europa en Bang Nederland geniet de vraag naar sociale veiligheid prioriteit. Leefbaarheid en sociale veiligheid gaan samen, maar zijn niet helemaal hetzelfde. Leefbaarheid hangt bijvoorbeeld ook af van de kwaliteit van sociale contacten en het percentage werklozen in een wijk. In de door veiligheid gedomineerde scenario's ligt er voor Justitie het risico op de loer dat er bij alle problemen te lichtvaardig naar Justitie gekeken wordt voor oplossingen.

In Samen.nl en The European Way is de vraag naar veiligheid laag. Niettemin dient Justitie bevoegdheden te behouden én aan te wenden als dat nodig blijkt.

Strategische opgave

Justitie moet een visie ontwikkelen op de rol die ze wil en kan vervullen op het lokale niveau én een visie op de wijze waarop ze daarover met burgers communiceert. Daarbij dient aan de orde te komen wat de betekenis is

9 GSB monitor veiligheid en leefbaarheid.

van recht en veiligheid in de dagelijkse belevingswereld van burgers in de verschillende scenario's.

Bang Nederland en Forza Europa: toon effectiviteit en behoud rechtsstatelijkheid
 In Bang Nederland en Forza Europa zijn er duidelijke accentverschillen te zien tussen meebewegen en niet meebewegen. Bij het meebewegen dient Justitie de repressieve, 'harde' rol van het recht te benadrukken en waar mogelijk af te stemmen op de lokale (veiligheids)behoefte. Als Justitie in Bang Nederland tegenwicht wil bieden, dan zit dat vooral in het borgen van de rechtsstatelijke principes, het nemen van preventieve maatregelen en het blijven acteren op Europees niveau. In Forza Europa vormt oog voor het lokale tegenwicht voor een internationale focus.

Bang Nederland	
Mee	<ul style="list-style-type: none"> • Vergroot dwingende bevoegdheden op lokaal niveau bijvoorbeeld door supersnelrecht, OM-afdoeningen of sanctie-in-de-buurt. • Bied burgers faciliteiten om zelf veiligheid te organiseren. • Vervul als Justitie de rol van stok achter de deur. • Pas vroegsignalering toe bij opvoedingsproblemen en koppel daaraan intensieve begeleidingsprogramma's. • Voer een restrictief immigratiebeleid. • Stel veiligheid als harde eis via ander beleid. • Toon de daadkracht van Justitie via de media.
Tegen	<ul style="list-style-type: none"> • Houd rechtswaarborgen overeind. • Vergroot probleemoplossend vermogen van burgers, bijvoorbeeld door mediation. • Treed op als buurtondersteuner en bevorderaar binding. • Verruim toelatingsbeleid. • Bied ruimte aan jeugdcultuur. • Stem veiligheidsbeleid af op ander beleid zoals sociaal-economisch beleid en stedenbouwkundig beleid. • Communiceer actief en leg nadruk op de positieve kanten van de samenleving, de verworvenheden van de democratische rechtsstaat en de noodzaak van EU-maatregelen.

Forza Europa	
Mee	<ul style="list-style-type: none"> • Voer strakke handhaving uit op basis van internationale richtlijnen. • Stimuleer actieve rol van burgers door bijvoorbeeld lekenrechtspraak of juryrechtspraak. • Maak Justitie direct aanspreekbaar bijv. door een gekozen officier van Justitie. • Wissel Europese best practices uit op gebied van buurtveiligheid. • Zet ontwikkelingshulp in ter preventie van instroom. • Benadruk in de communicatie de noodzaak van harde maatregelen.
Tegen	<ul style="list-style-type: none"> • Stimuleer Justitie in de Buurt e.d. om in de europeanisering toch aandacht te bieden aan het microniveau. (Vroege interventie versterken en huiselijk geweld aanpakken). • Investeer in sociale cohesie op het lokale niveau. • Besteed aandacht aan lokaal integraal handelen en ketenaanpak. • Verminder jeugdwerkloosheid en beperk schooluitval. • Zoek de menselijke maat; voorzie anonimisering van passend antwoord. • Toon in de voorlichting vooral ook wat er goed gaat, bied ruimte aan wetenschap in plaats van aan emoties.

Samen.nl: Justitie achter de schermen

In Samen.nl heeft meebewegen vooral de vorm van het faciliteren van informele lokale instituties. Justitie werkt achter de schermen mee aan een sterke 'civil society'. De contraire lijn zit vooral op de internationale dimensie. Ook al verwachten mensen oplossingen vooral op nationaal, of liever: lokaal niveau, het blijft zo dat er een internationale aanpak nodig blijft van verschijnselen met een bovennationaal karakter. Zo zal er ook in Samen.nl gewoon internationale criminaliteit blijven die bestreden moet worden.

Samen.nl	
Mee	<ul style="list-style-type: none"> • Zet in op herstelrecht en opvoedingsondersteuning, slachtofferhulp, mediation. • Deformaliseer rechtspraak en rechtspleging, lekenrechtspraak, problem solving community courts, restorative justice en community straffen. Meer vrijwilligers in de rechtshulp. • Bevorder integratie en veiligheid m.b.v. verenigingsleven en buurtwerk. Justitie als steun voor maatschappelijke instituties. • Situeer budget voor lokale criminaliteitsbestrijding en asielopvang bij gemeenten. • Zorg voor scholing immigranten en participatie nieuwkomers. • Leg in communicatie nadruk op eigen kracht burgers, binding, gedeelde waarden.

Tegen	<ul style="list-style-type: none"> • Blijf werken aan internationalisering o.a. door het stimuleren van internationaal criminologisch onderzoek en het investeren in internationale instituties. • Bevorder formeel en informeel de internationale samenwerking. • Voorkom dat NL 'zachte niche' wordt binnen Europa. • Maak duidelijk dat criminaliteit wél grensoverstijgend is, ontwikkeling van EU steunen. • Voer actief immigratiebeleid op kennis en creativiteit.
-------	--

The European Way: get locals for local government

In The European Way dreigt de aandacht voor lokale problematiek wellicht wat in de verdrukking te komen door de internationale oriëntatie die er in de maatschappij is. Er blijft echter wel degelijk een veiligheidsproblematiek met een lokaal karakter bestaan. Justitie zal daarom ook in The European Way een rol op lokaal niveau moeten blijven spelen. Op het jeugdterrein bestaat het risico dat er minder oog is voor de problemen van 'uitvallers'. Justitie moet in dit maatschappelijke klimaat onder meer blijven investeren in vroegsignalering.

The European Way	
Mee	<ul style="list-style-type: none"> • Internationaal sterk opereren, lokale successen uitventen. • Verbind lokale initiatieven van EU-burgers met elkaar. • Zet 'de buurt' op de agenda van internationale gremia. • Bevorder mobiliteit van kenniswerkers en researchers. • Bevorder EU-beleid op vlak immigratie en integratie. • Leg in brede, internationale communicatie het accent op lokale successen van Justitie.
Tegen	<ul style="list-style-type: none"> • Verduidelijk wat democratische rechtsorde is, nl: ook repressie. Zorg voor voldoende repressieve maatregelen. • Houd stevige positie in de buurt ('t blijft niet goed gaan). • Benut ruimte voor sociale preventie. • Behoud vroegsignalering en zorg ervoor dat belang kind centraal blijft staan. • Zet gericht in op achterstandswijken.

Inspelen op verschillende scenario's

Bij het vormgeven van een luister- en handelstrategie op lokaal niveau dient rekening te worden gehouden met de volgende elementen:

1. Het behouden of het vergroten van *dwingende bevoegdheden* die Justitie ter beschikking staan op lokaal niveau;
2. De *rol van burgers in de lokale rechtshandhaving en rechtspleging*;
3. De afbakening van het eigen functioneren van *Justitie* en aansluiting op dat van *andere instituties in de buurt*;
4. Het uitoefenen van invloed door *Justitie op andere beleidsterreinen* en het zich laten beïnvloeden *door* beleidsterreinen die mede de leefbaarheid in de buurt bepalen;

5. Een verschuiving in de *communicatie* van ‘beter uitleggen’ naar ‘anders interacteren’.

Behoud dwingende bevoegdheden

In alle scenario's dient Justitie te blijven beschikken over 'harde middelen' om op lokaal niveau te kunnen interveniëren. Het accent verschilt echter per scenario.

In Bang Nederland is repressie nodig omdat de staat de veiligheid en de openbare orde dient te garanderen. Justitie mag niet toelaten dat er no-go area's ontstaan.

In Forza Europa heerst er weliswaar een veiligheidsoriëntatie, maar bestaat er het risico dat er in het 'grootse' Europese denken lichtzinnig voorbij wordt gegaan aan het feit dat mensen nog steeds in wijken wonen. Voor aandacht voor georganiseerde en grensoverschrijdende criminaliteit hoeven we niet te vrezzen. Krijgt de buurt echter in dit scenario de aandacht die nodig is?

In The European Way speelt deze vraag nog sterker. Het gaat immers goed en we zijn optimistisch. In The European Way zullen er echter ook probleemwijken bestaan.

In Samen.nl moet Justitie er voor waken instrumentarium te onbezonnen te saneren; als er weer behoefte aan is omdat het maatschappelijk klimaat zich een andere kant op ontwikkelt, dan lukt het niet om het weer vanaf nul op te bouwen.

Betrek burgers in de lokale rechtshandhaving en rechtspleging

De legitimiteit van de repressieve maatregelen kan worden geborgd door burgers een grotere inbreng in de rechtspleging en de rechtshandhaving toe te bedelen. Dat geldt vooral in Bang Nederland en Forza Europa.

In Samen.nl is er ruimte voor het tenuitvoerleggen van straffen in de gemeenschap.

In Forza Europa moet Justitie nadenken over het 'loket' als de gemeenten een kleinere rol zouden gaan spelen.

Ontwikkel visie op eigen rol en bundel krachten met anderen

Tegenover de 'exclusieve' Justitietaken op het repressieve vlak, klinkt de roep om met anderen te voorkomen dat repressieve maatregelen ingezet hoeven te worden.

Justitie dient een visie te ontwikkelen op de buurt en daarbij aan te geven:

- *wat* Justitie *zelf* doet in de buurt,
- *hoe* de relatie met andere 'practitioners' in elkaar steekt,
- *wat* burgers *zelf kunnen doen* en hoe ze daarbij ondersteuning kunnen krijgen.

Ook hier is er een duidelijk verschil tussen de scenario's waar de vraag naar veiligheid prioriteit geniet – Forza Europa en Bang Nederland – en de 'softere' scenario's Samen.nl en The European Way. Als de vraag naar veiligheid terugloopt is het voor Justitie moeilijker zich te profileren. Justitie is in deze werelden niet langer de dominante speler. Een goed verhaal over preventie helpt Justitie in het vinden van een passende rol.

Preventie is vooral een zaak van burgers zelf. In Bang Nederland en Forza Europa zal Justitie de preventieve mogelijkheden moeten uitventen en daarbij goed moeten aangeven tot hoe ver de burger mag gaan (wel staande houden, maar niet neerslaan). In Samen.nl en Forza Europa is de uitdaging voor Justitie het zodanig (terughoudend) faciliteren van effectieve sociale verbanden dat de overheid die niet kapot maakt.

Effectief Justitiebeleid door beleidsmatige invloed op andere terreinen en vice versa
De effectiviteit van Justitie is niet alleen afhankelijk is van afstemming in de praktijk, maar ook van beleidsmatige afstemming.

Het jeugd(arbeids)beleid en het woningbouw- en huisvestingsbeleid zijn voorbeelden van beleidsterreinen waarop Justitie invloed kan uitoefenen. Omgekeerd zou Justitie ook in het vormgeven van effectief 'eigen' beleid open moeten staan voor de inbreng van andere departementen.

Van beter uitleggen naar beter luisteren

In alle scenario's spelen ontwikkelingen die Justitie feller in de schijnwerpers plaatsen, zoals 'toenemende horizontalisering' en 'meer transparantie'. Justitie zal meer toegevoegde waarde moeten tonen dan nu, omdat dat van alle partijen verlangd zal worden. Responsiviteit wordt belangrijker in de communicatie tussen overheid en burgers. Burgers willen vooral merken dat ze gehoord worden. Ongenoegen over belangrijke onderwerpen – zoals de 'Europese Grondwet' – kan niet langer beantwoord worden met 'het-nog-eens-beter-uitleggen'. Beter luisteren begint in de praktijk van alledag. Burgers, agenten, piw-ers, gezinsvoogden, (hulp)officieren van Justitie, jeugdwerkers en vele anderen uit de Justitiepraktijk hebben een rijke ervaringskennis waarvan in de strategische beleidsontwikkeling onvoldoende gebruik wordt gemaakt. Beter luisteren betekent gevoeliger worden voor zwakke signalen én het ontwikkelen van vaardigheden om nog onbegrepen signalen te duiden.

Toespitsing op de beleidsterreinen

Rechtshandhaving en criminaliteitsbestrijding: focus op het lokale is robuuste beleidsoptie

Lokaal luisteren en handelen is een robuuste beleidsoptie, een beleidsoptie die in alle scenario's nodig is. Met het veiligheidsprogramma is er een focus op het lokale niveau komen te liggen. Deze focus blijft nuttig en nodig.

Hoe kan worden bereikt dat het luisterend oor en het handelend vermogen van Justitie op lokaal niveau worden geoptimaliseerd? Luisteren op lokaal niveau vergt in elk geval dat Justitie een lokaal netwerk heeft, een netwerk met het lokale bestuur en de politie. Arrondissementale Justitiële Beraden (AJB's) passen hierbij. Maar wellicht moeten oplossingen op een nog decentraler niveau worden gezocht. Te denken valt aan (tijdelijke) Justitiële Beraden voor probleemwijken, zeg een 'Spangen Beraad'.

Hoewel het nodig is om in de rechtshandhaving veel aandacht te geven aan lokaal ervaren onveiligheid, moet 'doorschieten' worden vermeden. De toegenomen aandacht voor lokale onveiligheid is mede afgedwongen door onvrede op lokaal niveau (zoals in Spangen). De focus op het lokale niveau

mag dan ook niet leiden tot een verwaarlozing van bovenlokale problematiek. Doorschieten moet worden voorkomen omdat het tot teleurstellende resultaten leidt waardoor lokaal handelen in diskrediet raakt en uiteindelijk zwalkend beleid ontstaat.

In alle scenario's geldt dat het nuttig en nodig is om preventie lokaal te positioneren. In een klimaat waarin sociale veiligheid maatschappelijke prioriteit heeft, bestaat behoefte aan gerichte preventieve maatregelen. Op lokaal niveau gesitueerde preventiebureaus zouden hieraan tegemoet kunnen komen, hetzij als loket waar burgers en bedrijven terecht kunnen voor preventieadviezen, hetzij in de vorm van een bureau waar preventieve activiteiten van lokale instellingen gecoördineerd worden (dadergerichte, slachtoffergerichte en situationele preventie). Wanneer sociale veiligheid geen maatschappelijke prioriteit heeft, zal preventie vooral gericht moeten zijn op behoud van normen en waarden, ondersteunen van de civil society, versterken van gemeenschapszin en oog hebben voor potentiële uitvallers op buurtniveau.

Jeugd: lokaal is essentieel

Voor het beleidsterrein jeugd is lokaal luisteren en handelen essentieel. Dat geldt voor alle scenario's. Zoals hierboven vermeld onder 'rechtshandhaving en criminaliteitsbestrijding' is de focus op het lokale een robuuste beleids optie. Op lokaal niveau wordt de problematiek rondom jeugd niet alleen het meest gevoeld, het is tevens de beste omgeving om verandering van die problematiek aan te pakken. Dat geldt zowel voor problematiek ten aanzien van jeugdbescherming als ten aanzien van jeugdcriminaliteit. Steeds meer wordt onderkend dat het netwerk rondom de jeugdige hierbij een grote rol kan en ook moet spelen: ouders/verzorgers, school, wijkagent, gemeente etc. Het beleid moet er daarom op gericht zijn dat het luisterend oor en het handelend vermogen van Justitie op lokaal niveau worden geoptimaliseerd. Lokale instituties en lokale netwerken zijn essentieel om te bereiken dat de justitiële jeugdzorg zo goed mogelijk aansluit bij de lokale behoeften. Maar ook hier geldt dat de samenwerking niet beperkt mag blijven tot het lokale niveau, maar door moet werken naar bovenregionaal niveau.

In de Operatie Jong ligt de focus op het lokale niveau. In Centra voor Jeugd en Gezin moet, meer dan in het huidige systeem waar een grote rol voor het provinciale niveau is weggelegd, hulp in de eigen omgeving worden geboden. De focus op het lokale niveau moet wel gecompleteerd worden met bevoegdheden van Justitie. Deels om zelf in te kunnen grijpen als bepaalde grenzen door de jeugdige worden overschreden (bijvoorbeeld ernstige opgroei- en opvoedproblemen dan wel crimineel gedrag). Deels door lokale instanties op niet vrijblijvende wijze te betrekken bij de uitvoering van justitiële maatregelen op civielrechtelijk dan wel strafrechtelijk gebied.

Vreemdelingen en Integratie: bevorder contacten op lokaal niveau

Ook voor het integratiebeleid is het luisteren en handelen op lokaal niveau cruciaal. Het integratiebeleid richt zich op 'gedeeld burgerschap'. Het bevorderen van contacten tussen burgers is een uitgangspunt dat lokale invulling vergt. Daarbij spelen ook zaken als de positionering van scholen en gezondheidscentra.

Een complicatie die er op dit beleidsterrein speelt, is dat het denken over integratie op rijksniveau en op gemeentelijk niveau niet synchroon loopt. Op rijksniveau heeft er een omslag in het denken plaatsgevonden. Van denken in 'gemeenschappen' naar denken in 'versterken burgerschap'. Het gaat om betrokkenheid van burgers bij de Nederlandse samenleving en niet om het aanspreken op eigen identiteit. Bij gemeenten lijkt het denken in termen van gemeenschappen, van emancipatie in eigen kring, nog te domineren. Daar tegenover staat de gedachte dat aanspreken op eigen identiteit juist afsluit van de samenleving. De gedachte dat groeps grenzen moeten worden gebroken botst echter met de verzuilingstraditie.



Heldere rollen



3.5 Kies heldere horizontale en verticale rollen

Voor twee van de scenario's geldt dat Justitie vooral een verticale rol moet spelen, als partij boven de partijen. In de andere scenario's komt Justitie juist primair een horizontale positie toe, als partij tussen de partijen. Bij de formulering en uitvoering van Justitiebeleid moet worden vermeden dat conflicterende rollen (op dezelfde tijd en plaats) met elkaar worden gecombineerd en moeten effectieve combinaties van beide rollen worden gezocht.

Probleemschets

Het maatschappelijk klimaat en de rol van Justitie in de samenleving verschillen sterk in de verschillende scenario's.

In Bang Nederland en Forza Europa wordt aan Justitie vooral een verticale rol toegedacht. Justitie moet een partij boven de partijen zijn. Justitie moet verantwoordelijkheid nemen voor de totstandkoming van regels en toezien op de naleving daarvan. Justitie heeft een rol als scheidsrechter en met scheidsrechters valt niet te onderhandelen.

In Samen.nl en The European Way moet Justitie veeleer een horizontale rol spelen. Justitie is primair een partij tussen de partijen. Regels moeten in onderling overleg tot stand komen. Toezicht op de naleving van gedragscodes behoort zoveel mogelijk aan beroepsgroepen overgelaten te worden.

Horizontale en verticale rollen hebben daarbij ruwweg de volgende connotaties.

Horizontaal	Verticaal
<ul style="list-style-type: none"> • Informele relaties • Overleg • Netwerken • Zelfregulering • PBO's • PPS • Overheid als medespeler • Overheid als partij tussen de partijen • Gedragscodes • Vertrouwen • Inspanningsverplichting • Bescheidenheid • Organisch wereldbeeld • Vrijwilligheid 	<ul style="list-style-type: none"> • Formele relaties • Bevel • Hiërarchieën • Overheidsregulering • ZBO's • MDW • Overheid als scheidsrechter • Overheid als partij boven de partijen • Gedragsvoorschriften • Prestatiecontracten • Resultaatverplichting • Maakbaarheid • Mechanistisch wereldbeeld • Dwang

Het gaat hier vooral om de relatie tussen Justitie in engere zin en degenen die werkzaam zijn op Justitieterrein. Daarbij komt een breed palet aan beroepen en organisaties in beeld. Te noemen zijn de vrije juridische beroepen (advocaten, notarissen, deurwaarders), OM, ZM, DJI, politie, tbs-instellingen, kinderbescherming, IND, bestuursrechtelijke handhavers.

De kern van het probleem is dat de effectiviteit en legitimiteit van Justitie dreigt te worden aangetast indien horizontale en verticale rollen door elkaar gaan lopen. Het is 'het probleem van de meespelende scheidsrechter'. Daarbij speelt niet alleen dat in een deel van de scenario's vooral verticale rollen en in de andere vooral horizontale rollen moeten worden gespeeld. Er komt nog bij dat de scenario's elkaar in de tijd kunnen opvolgen en er dan tijdig een rolwisseling moet worden overwogen.

Strategische opgave

Samen.nl en The European Way: Justitie als partij tussen de partijen

In Samen.nl en The European Way heerst een harmonieus maatschappelijk klimaat. Mensen gaan, doorgaans, netjes met elkaar om. Door beroepsgroepen zijn gedragscodes opgesteld en op de naleving van die codes wordt door de beroepsgroepen zelf toezicht gehouden. Uit welbegrepen eigenbelang, is klantwaarderingsonderzoek richtinggevend bij de opstelling van gedragscodes.

Justitie kan deze ontwikkeling langs verschillende lijnen faciliteren. De overheidsrol bij het toezicht op juridische beroepen kan worden beperkt tot metatoezicht. Toezicht op het toezicht dat door de beroepsgroepen zelf wordt uitgeoefend. Meer in het algemeen moet zelfregulering worden ondersteund. Bovendien moet Justitie afzien van stringent repressief optreden. Justitie moet zich opstellen als "goede buurtkruidenier", die niet te ver op de troepen vooruit loopt. Stringent repressief optreden ondergraaft sociale structuren die zijn gebaseerd op vertrouwen.

Samen.nl en The European Way	
Mee	<ul style="list-style-type: none"> • Zet voor de juridische beroepen in op toezicht door de beroepsgroep zelf. Door de beroepsgroep moeten gedragscodes worden ontwikkeld. Richtinggevend daarbij is klantwaarderingsonderzoek. • Zie erop toe dat door de beroepsgroepen tuchtrecht wordt ontwikkeld en toegepast. • Neem als overheid een rol bij metatoezicht, toezicht op de toezichthouder. • Ondersteun als Justitie zelfregulering in de samenleving. • Ontwikkel zelfregulerende instrumenten. • Stel je als Justitie op als "goede buurtkruidenier". • Bevorder dat handhavers zich opstellen als 'nevenheid'.
Tegen	<ul style="list-style-type: none"> • -

Bang Nederland en Forza Europa: Justitie als partij boven de partijen

In Bang Nederland en Forza Europa treedt een verharding van het maatschappelijk klimaat op. Partijen gaan harder met elkaar om. Dat geldt ook voor de beoefenaren van juridische beroepen, die zich meer als gewone marktpartijen gaan opstellen. Een goede marktwerking vergt een stevige marktmeester.

In dezelfde lijn past, dat Justitie inzet op stringente handhaving van wet- en regelgeving. Handhavers moeten zich opstellen als 'overheid'. Ze moeten ook worden afgerekend op daarmee corresponderend gedrag. Prestatiecontracten worden daarop toegesneden.

Bang Nederland en Forza Europa	
Mee	<ul style="list-style-type: none"> • Zet er voor de juridische beroepen op in dat een toezichthouder van overheidswege stringent toezicht uitoefent op de beoefenaren van juridische beroepen. • Bevorder dat handhavers zich opstellen als 'overheid'.
Tegen	<ul style="list-style-type: none"> • -

Vermijd conflicterende rollen

Bij de formulering en uitvoering van beleid moet Justitie vermijden dat conflicterende rollen (op dezelfde tijd en plaats) met elkaar worden gecombineerd.

- Het aannemen van (te veel) verticale rollen kan horizontale samenwerking in Samen.nl en The European Way verstoren. Het institutionaliseren van wantrouwen in een situatie waar vertrouwen leidend is, ondergraaft het vertrouwen.
- Het aannemen van (te veel) horizontale rollen kan verticale relaties krachteloos maken.

Toespitsing op de beleidsterreinen

De mogelijke spanning tussen horizontale en verticale rollen speelt op verschillende beleidsterreinen.

Rechtsorde: faciliteren of regelen?

Over de rol die het recht in de samenleving moet spelen, wordt in de onderscheiden scenario's in de maatschappij verschillend gedacht. In Samen.nl en The European Way willen burgers dat het recht primair zelfregulering ondersteunt. Mensen willen zoveel mogelijk in goed overleg zelf regelingen treffen en geschillen beslechten. Er ligt een accent op civiel recht, open normen en aanvullend recht. Formele instituties spelen een rol op de achtergrond. In Bang Nederland en Forza Europa is er veeleer sprake van behoefte aan scherpe grenzen en stringente handhaving. Formele instituties spelen een nadrukkelijke rol. De vraag is dan hoe met het bestaan van deze uiteenlopende eisen moet worden omgegaan. Is het mogelijk om horizontale en verticale rollen scherp te scheiden? Waar is vermenging van rollen mogelijk? Hoe ermee om te gaan dat scenario's elkaar in de tijd kunnen opvolgen, waardoor het accent dat wordt gelegd op horizontale en verticale rollen in de tijd varieert?

Rechtspleging en rechtsbijstand: heldere rollen vrije juridische beroepen en rechters

Op het beleidsterrein 'rechtspleging en rechtsbijstand' manifesteert zich de spanning tussen 'horizontaal' en 'verticaal' bij de organisatie van het toezicht. Kan, bijvoorbeeld, het toezicht op de advocatuur aan de beroepsgroep worden overgelaten, of is een toezichthouder naar het model van de AFM nodig?

Binnen de vrije juridische beroepen (advocaten, notarissen, deurwaarders) vinden voortdurend veranderingen plaats. Die veranderingen zijn waarneembaar. Maar daarmee is nog niet evident hoe de veranderingen moeten worden beoordeeld. Er doet zich een spanning voor 'tussen geld en ethiek'. Enerzijds zijn de beoefenaren van de vrije beroepen ondernemer, anderzijds hebben ze een rechtsstatelijke rol te vervullen. Een heldere positionering van de beroepen vergt een duidelijke visie op de beroepen. In het verlengde hiervan zou een discussie over beroepsethiek, die buiten Nederland nadrukkelijker wordt gevoerd, moeten worden gestimuleerd. Ook moet helder zijn wie toeziet op de beroepsuitoefening.

Ook bij rechters spelen vragen over de helderheid van rollen. Is de rechter een ideaaltypische verticale speler die beslissingen neemt? Passen er ook horizontale elementen bij de rol van de rechter en, zo ja, hoe kan worden vermeden dat deze tot onhelderheid over de rol leiden? De relatie tussen rechtspraak en mediation is op dit punt van belang. Uit oogpunt van rolhelderheid zou een rechter bijvoorbeeld wel kunnen verwijzen naar een mediator, maar het moet wel duidelijk zijn dat mediator een andere actor is dan de rechter. Verder draagt specialisatie van de rechter, waardoor het voor procespartijen duidelijk is dat de rechter terzake deskundig is, bij aan de versterking van de verticale rol.

Rechtshandhaving en criminaliteitsbestrijding: heldere rolafbakening handhavers

De spanning tussen verticalisering en horizontalisering bestaat ook op het gebied van rechtshandhaving en criminaliteitsbestrijding. Daarbij gaat het vooral om de vraag of een handhaver zich opstelt als 'overheid', dat wil zeggen als bovengeschiedte partij, of als 'nevenheid', dat wil zeggen als nevensgeschiedte partij.¹⁰

Effectieve handhaving is gediend bij heldere rollen van handhavers. In de praktijk wordt de handhaversrol echter niet altijd eenduidig ingevuld. Een complicerende factor is het naast elkaar bestaan van bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving. Bij strafrechtelijke handhaving bestaat er in principe een verticale relatie tussen de handhaver en de burger, terwijl er bij bestuurlijke handhaving regelmatig horizontale elementen in de relatie zitten.

Het is niet te voorzien dat als gevolg van bestaande maatschappelijke krachten 'vanzelf' tot een heldere rolafbakening van handhavers wordt gekomen. Zo wijzen enerzijds ontwikkelingen binnen de EU op een grotere rol voor strafrechtelijke handhaving, terwijl anderzijds het bestuur 'zich breed maakt', hetgeen tot een grotere rol voor bestuurlijke handhaving leidt. Een heldere rolafbakening van handhavers is dan ook gediend met de ontwikkeling van een visie op de verhouding tussen bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving.

Jeugd: afbakenen hulp en dwang?

Ook op het gebied van het justitiële jeugdbeleid speelt de vraag naar de afbakening van horizontale en verticale rollen. Bij jeugdhulpverlening staat een horizontale rol, met overleg en overreding, centraal. Daarnaast is er een verticale rol, met dwang en sancties. Wil justitieel jeugdbeleid echt effectief zijn dan is het enerzijds nodig om die rollen scherp te onderscheiden en anderzijds deze met elkaar in verband te brengen. Dwang en sancties moeten immers in tijd beperkt zijn, daarna dient de hulpverlening het estafettestokje weer over te nemen. In feite dient de horizontale rol centraal te staan met correctiemogelijkheden gegeven door de verticale rol. Minimaal dienen beide rollen naadloos op elkaar aan te sluiten. Nog beter zou zijn wanneer beide rollen op heldere en eenduidige wijze, ook wanneer zij tegelijkertijd bestaan, worden verenigd. Daarvan kan een synergie-effect uitgaan waardoor beide rollen elkaar versterken. Zo kan hulpverlening aan ouders (al dan niet in gedwongen kader) gedurende de detentie van hun kind de resocialisatiekansen van de jeugdige aanmerkelijk verbeteren.

10 Vgl. Ministerie van Justitie, Expertisecentrum Rechtshandhaving (2005), *Laveren tussen Scylla en Charybdis: Over de toekomst van handhaving*.



Flexibel en stabiel



3.6 Overkoepelend: wees flexibel om stabiel te kunnen zijn

Omdat enerzijds de verschillende scenario's uiteenlopende beleidsreacties van Justitie vragen en anderzijds de scenario's elkaar in de tijd kunnen opvolgen, moet worden vermeden dat het beleid steeds zo goed mogelijk wordt afgestemd op het vigerende scenario. Dat zou leiden tot zwalkend beleid. Inhoudelijke stabiliteit vergt een flexibele organisatie, waarbij instrumenten die tijdelijk onnodig zijn niet direct afgeschaft worden, maar 'in de mottenballen gaan'.

Probleemschets

De verschillende scenario's stellen uiteenlopende eisen aan Justitie. Daarbij is niet alleen het probleem dat onzeker is welk scenario zich in werkelijkheid zal ontvouwen. Een complicerende factor is dat in de praktijk verschillende scenario's elkaar kunnen opvolgen. Indien steeds wordt getracht het beleid zo goed mogelijk af te stemmen op het vigerende scenario, ontstaat zwalkend beleid. Bovendien dreigt voor de organisatie een soort varkenscyclus te ontstaan, waarbij periodes met nodeloos grote over- en ondercapaciteit elkaar afwisselen.

Strategische opgave

Vooraf in de scenario's waarin 'het relatief goed gaat', moet steeds worden bedacht dat 'het ook weer slechter kan gaan'. Dat betekent dat Justitie zich niet rijk moet rekenen indien The European Way of Samen.nl zich lijkt te ontvouwen. De beschikbare capaciteit moet niet te snel en niet te ver worden afgebouwd. Anderzijds moeten in Bang Nederland en in Forza Europa niet alle kaarten op 'keiharde repressie' worden gezet. Als het tijt keert, moet er een dan passend handelingsrepertoire achter de hand zijn. En in de internationaal georiënteerde scenario's moet worden bedacht dat eenmaal weggegeven bevoegdheden nooit meer terug komen.

De algemene boodschap is: pas op voor 'overshooting'. Zet niet alle kaarten op één scenario. Zet capaciteit die tijdelijk niet nodig lijkt even in de opslag. Daarbij hoort een systeem van 'leading indicators', van indicatoren die vroegtijdig maatschappelijke ontwikkelingen aangeven, zodat op tijd kan worden bijgestuurd en niet laattijdig het roer moet worden omgegooid.

Inhoudelijke stabiliteit vergt een flexibele organisatie

- Laat de infrastructuur niet verloederen als Samen.nl zich voltrekt.
- Investeer in politie en lokale OM. Zorg voor blikverbreding, niet inslapen en niet naïef zijn.
- Ontwikkel antennes voor wat er mis kan gaan. In tijden dat het goed gaat, kan idee ontstaan dat we het goed doen samen. Maar: er komen andere tijden. Je moet jezelf daarom scherp houden.
- Voorkom dat een varkenscycluspatroon optreedt. Je moet capaciteit niet te snel afbreken.
- Voorkom dat we indutten in Samen.nl. We moeten voldoende repressieve maatregelen in huis hebben. Nederland moet niet achterlijk worden in de EU. Het is de rol van Justitie om de EU op gang te houden op het gebied van wetgeving, handhaving en immigratiepolitiek.
- Steek als Minister van Justitie in het kabinet de waarschuwende vinger op indien Samen.nl zich ontvouwt. Speel de boeman, houd de boel wakker.
- Let in Samen.nl scherp op weak signals! Vooral van dissidenten, ondermijnende krachten. De signalen zijn in dit scenario zwakker dan in andere, dus moeilijker te herkennen. En daardoor is de samenleving in Samen.nl instabiel.
- Investeer in mensen indien The European Way optreedt. Vanwege de slingerbeweging tussen scenario's, is het in dit scenario nodig om te investeren in mensen. Daar heb je rijke perioden voor nodig.
- Voer een anticyclisch beleid omdat er een slingerbeweging tussen de scenario's zit. Sluit niet alle gevangenissen als het (zoals in The European Way) goed gaat, want je hebt ze later weer nodig.
- Je moet als Minister in Forza Europa tot op zekere hoogte tegen de tijdgeest in gaan, door het overeind houden van de waarden van de rechtsstaat, de beginselen.

Toespitsing op de beleidsterreinen

Flexibiliteit organisatie: capaciteit voor inhoudelijke stabiliteit

Om inhoudelijke stabiliteit te borgen, moet worden gezorgd voor een flexibele organisatie.

In perioden 'waarin het goed gaat' en Justitieorganisaties relatief weinig worden belast, moet de capaciteit niet te snel en niet te ver worden afgebouwd. Zo moet bijvoorbeeld niet te snel worden besloten tot het sluiten van gevangenissen, omdat het veel tijd en geld kost om de capaciteit later weer op te bouwen. Deze problematiek speelt nog sterker bij de IND. Migratiestromen worden gekenmerkt door een hoge mate van volatiliteit. Dat impliceert dat het beroep dat op de IND wordt gedaan aan sterke fluctuaties onderhevig is. Tegen de (financiële) druk om overcapaciteit af te bouwen in, moet worden gezorgd voor voldoende buffercapaciteit.

Ook in perioden waarin de Justitieorganisaties juist relatief zwaar worden belast, moet flexibel met de beschikbare capaciteit worden omgegaan. Indien bijvoorbeeld fysieke zittingscapaciteit een knelpunt in de rechtspraak vormt, dan liggen zittingen buiten de reguliere tijden of plaatsen in de rede.

Ter vergroting van flexibiliteit moet capaciteit zo min mogelijk aan één specifieke toepassing worden gekoppeld. Een flexibele inzetbaarheid van ruimte en personeel is nodig om tijdelijke knelpunten op te kunnen lossen.

Flexibiliteit beleid: meebewegen met mate

Het borgen van inhoudelijke stabiliteit vergt ook beleidsmatige flexibiliteit. Flexibel inspelen op maatschappelijke verandering vergt het kunnen beschikken over een beoordelingskader: waar staat Justitie voor en wat vergt dat in de huidige situatie? Zo'n beoordelingskader helpt ook 'overshooting' te voorkomen. Daarmee wordt gedoeld op het verschijnsel dat te lang en te krampachtig aan een bestaande beleidslijn wordt vastgehouden en te laat het roer abrupt wordt omgegooid. Om dit te voorkomen, moet periodiek de vraag gesteld worden: waar staan we nu?

Om snel signalen over maatschappelijke veranderingen te kunnen signaleren, zou Justitie 'zich moeten nestelen in de haarvaten van de samenleving'. Instituties op lokaal niveau kunnen, zo gezien, een bijdrage leveren aan de benodigde beleidsmatige flexibiliteit.

Fluctuaties proberen te dempen: durf contrair te gaan

Waar de roep om sociale veiligheid in de tijd fluctuaties laat zien, moet Justitie enigszins 'dempend' proberen op te treden. In hysterische tijden moet Justitie tegengas durven bieden. Indien er, daarentegen, in de maatschappij erg weinig oog voor sociale veiligheid bestaat, zal Justitie die aandacht wat op moeten schroeven.

Wees helder: flexibiliteit met mate

Er kan een spanning bestaan tussen de eisen die worden gesteld door flexibiliteit en helderheid van rollen. Indien de rollen die Justitie speelt al te soepel worden aangepast aan veranderende maatschappelijke omstandigheden, dan leidt dat tot onduidelijkheid over de rollen. Het voorkomen van deze onduidelijkheid vergt bestendigheid van rollen.

4. Epiloog

Omdat er onzekerheid bestaat over de maatschappelijke ontwikkelingen waar Justitie op langere termijn mee te maken krijgt, zijn vier scenario's ontwikkeld. Het zijn zogenaamde *omgevingsscenario's*, plausibele toekomstbeelden van de ontwikkeling van de omgeving waarmee Justitie in de periode tot 2015 te maken kan krijgen. De vragen die de scenario's voor Justitie oproepen lopen sterk uiteen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat beleid dat passend is voor het ene scenario flink af kan wijken van beleid dat is afgestemd op een ander scenario. De strategische opgave bestaat uit het vinden van strategieën waarmee wordt ingespeeld op deze verschillende toekomstige ontwikkelingen.

Monitormechanisme

Wat de strategische opgaven laten zien, is dat de beleidsmaatregelen waar Justitie voor staat, deels, scenarioafhankelijk zijn. Zo bezien dwingen strategische opgaven tot het stellen van twee vragen. Welke maatregelen moeten in welk scenario worden genomen? En in welk scenario zitten we eigenlijk, ofwel: op welk ontwikkelingspad zitten we? De beantwoording van de laatste vraag vergt een monitormechanisme waarmee ontwikkelingen in de omgeving van Justitie systematisch worden gevolgd.

Het bedoelde monitormechanisme moet vooral geschikt zijn om vroegtijdig vast te stellen welk scenario zich in de praktijk lijkt te ontvouwen. Dat betekent dat zoveel mogelijk gebruik moet worden gemaakt van '*leading indicators*'. Daarbij moet allereerst worden gekeken naar ontwikkelingen die indicatief zijn voor de kernonzekerheden. Welke indicatoren geven vroegtijdig aan hoe de vraag naar sociale veiligheid en het draagvlak voor de EU zich ontwikkelen? Daarnaast is het nuttig om systematisch na te gaan of zich gebeurtenissen voordoen die als '*triggers*' voor een bepaald scenario optreden, gebeurtenissen die tot een bepaald ontwikkelingspad leiden. Die triggers bieden aanknopingspunten voor beleid. Wanneer wordt vastgesteld dat zich bepaalde gebeurtenissen voordoen die indicatief zijn voor een bepaald ontwikkelingspad, dan kan dat aanleiding zijn om met de voorbereiding van daarbij passende maatregelen te beginnen.¹¹

Keuzes

In het voorgaande zijn mogelijke invullingen van strategieën aangeduid. Daarmee is echter geen keuze voor een concrete invulling van de onderscheiden strategieën gemaakt. Die keuze is afhankelijk van een aantal factoren.¹²

1. De invulling van een strategie is niet politiek neutraal. Strategieën gaan deels met de tijdgeest in een scenario mee en gaan deels tegen de tijdgeest in. Die keuze hangt af van een politieke waardering van kenmerken van de werelden die door de scenario's worden geschetst. En daaraan ligt een maatschappijvisie ten grondslag. Hoe verder de door een scenario geschetste wereld af ligt van een gewenste wereld, des te vaker er voor gekozen zal worden om tegen de tijdgeest in te gaan. En hoe dichter de geschetste wereld

11 Vgl. Charles. M. Perrotet, "Testing your strategies in scenarios", in: Liam Fahey en Robert M. Randall (red.) (1998), *Learning from the future*, Wiley, pag. 122-139: "early warning triggers must be tied to the appropriate contingent strategy".

12 Vrij naar: Erwin Arkenbout, Frans van Dijk en Peter van Wijck (2004), Copyright in the information society: scenarios and strategies, *European Journal of Law and Economics*, vol. 17, pag. 237-249.

aan ligt tegen een gewenste wereld, hoe vaker er voor gekozen zal worden om mee te bewegen.

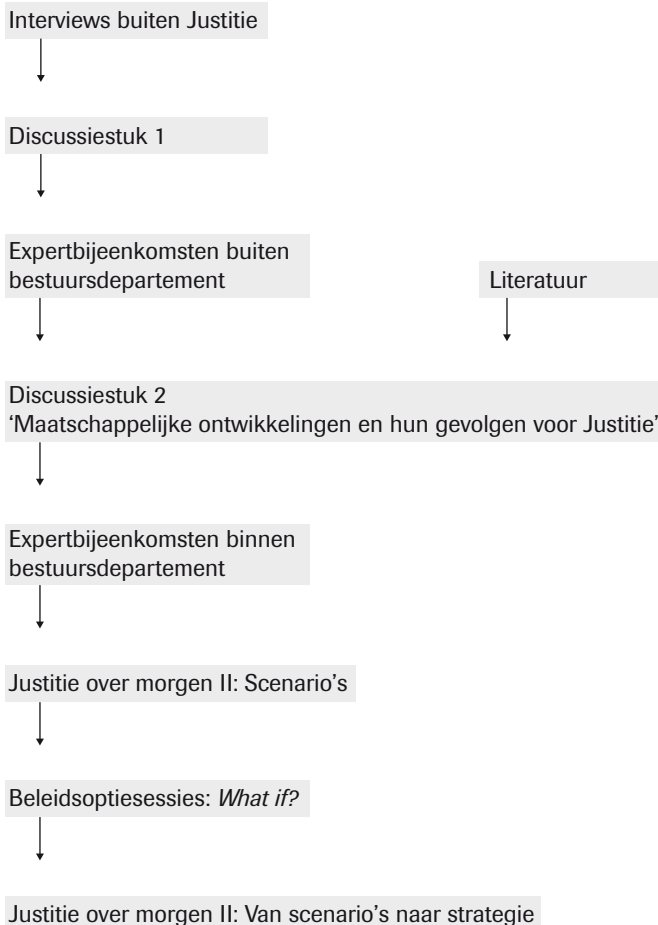
2. De risicohouding van beleidsmakers is van belang bij de concrete invulling van een strategie. Indien wordt gekozen voor een strategie waarbij beleid wordt ingezet dat optimaal is voor één scenario en niet wordt nagegaan hoe dat beleid uitpakt in andere scenario's, dan wordt in feite op één paard gewed. Dat is, al dan niet expliciet, een risicozoekende strategie. Niet-risicozoekende beleidsmakers willen risico's spreiden. Een minimumvariant is dan het doordenken van de vraag welke maatregelen bij verschillende plausibele toekomstbeelden passen.
3. Kosten en tijdsvoorkeur. Wanneer een strategie wordt ontwikkeld, waarbij maatregelen worden voorbereid met het oog op mogelijke toekomstige ontwikkelingen, dan zijn daar kosten aan verbonden. De kosten vallen in het heden, de eventuele baten in de toekomst. Hoe hoger de kosten en hoe sterker de tijdsvoorkeur, des te kleiner de kans dat een strategie daadwerkelijk wordt geïmplementeerd.
4. Invloed van belangengroepen. De implementatie van een strategie brengt doorgaans winnaars en verliezers met zich mee. Hoe beter georganiseerd de groep met potentiële verliezers, des te groter de weerstand tegen een strategie.

Het denken in termen van scenario's, leidt dus niet automatisch tot concrete strategieën waarmee op mogelijke toekomstige ontwikkelingen wordt ingespeeld. Dat vergt keuzes. Keuzes waardoor weloverwogen met onzekerheid wordt omgegaan. Wat wel een onmiddellijk gevolg is van het denken in termen van scenario's, is dat niet alle kaarten op één mogelijke toekomst worden gezet. Een vooruitkijkend Justitie is op meerdere toekomsten voorbereid.

Bijlagen

Bijlage 1. Voortraject

Deze strategische verkenning is vormgegeven op basis van een uitgebreid voortraject (zie onderstaand). Dat traject stond in het teken van ‘buiten vertalen naar binnen’.



De verkenning begon met interviews met ca. 50 mensen die werkzaam zijn buiten Justitie. Daarbij zijn mensen bevraagd van wie verwacht kan worden dat ze ideeën hebben over ontwikkelingen die relevant zijn voor Justitie.¹³

Deze verwachtingen zijn vervolgens samengevat in een discussiestuk, dat diende als basis voor expertbijeenkomsten rond beleidsthema's waaraan is deelgenomen door ca. 50 mensen die werkzaam zijn buiten het bestuursdepartement. Tijdens de bijeenkomsten zijn de verwachtingen ten aanzien van maatschappelijke ontwikkelingen ter discussie gesteld en is gesproken over de kansen en bedreigingen van die maatschappelijke ontwikkelingen voor de beleidsterreinen van Justitie.

Op basis van deze bijeenkomsten is, aangevuld met aan literatuur en statistieken ontleende informatie, vervolgens een tweede discussiestuk gemaakt.¹⁴ Het discussiestuk beschrijft vijf clusters van voor Justitie relevante maatschappelijke ontwikkelingen. Deze ontwikkelingen betreffen: 1. De vraag naar sociale veiligheid, 2. De legitimiteit van het recht en de rechtspraak, 3. Internationalisering, 4. Segregatie en verharding, en 5. Meer doelmatigheid of toename incidentalisme? Deze vijf ontwikkelingen zijn met de nodige onzekerheden omgeven.

Dat stuk diende als basis voor bijeenkomsten waaraan is deelgenomen door ca. 40 mensen die werkzaam zijn op het bestuursdepartement. Daarbij is dieper ingegaan op de kansen en bedreigingen die ontwikkelingen opleveren voor de beleidsterreinen. Bovendien is stilgestaan bij de consequenties van onzekerheid. Zo is bijvoorbeeld gevraagd: stel dat internationalisering in de periode tot 2015 doorzet, welke implicaties heeft dat dan voor beleidsterrein Y? En: stel dat internationalisering in de periode tot 2015 niet doorzet maar er een terugslag optreedt, welke implicaties heeft dat dan voor het beleidsterrein? De bijeenkomsten vonden plaats per beleidsterrein. Daarbij zijn vijf beleidsterreinen onderscheiden, namelijk rechtsorde, rechtspleging en rechtsbijstand, rechtshandhaving en criminaliteitsbestrijding, jeugd en, tenslotte, vreemdelingen en integratie. Dit zijn de beleidsartikelen van Justitie, waarbij "rechtsorde" de beleidsartikelen "Nederlandse rechtsorde" en "internationale rechtsorde" omvat en ook de beleidsartikelen "vreemdelingen" en "integratie" zijn samengenomen.

Op basis van de bevindingen in deze bijeenkomsten zijn de kernonzekerheden geselecteerd. Daartoe is nagegaan voor welke ontwikkelingen geldt, dat de onzekerheid over de ontwikkelingsrichting groot is én de impact van de ontwikkeling op de doelstellingen van Justitie groot is. Bovendien is gezocht naar kernonzekerheden die onafhankelijk van elkaar zijn. Op deze wijze zijn twee kernonzekerheden geselecteerd, namelijk de vraag naar sociale veiligheid en internationalisering. Op basis van twee kernonzekerheden zijn vier scenario's ontwikkeld.¹⁵ In 'beleidsoptiesessies' hebben zo'n 80 experts voor de verschillende scenario's nagedacht over de 'what-if-vraag': "Stel dat ontwikkelingen zich langs de lijn van scenario X voltrekken, welke maatregelen zouden dan nu moeten worden genomen of moeten worden voorbereid?"

13 De lijsten met geïnterviewde personen en de deelnemers aan de hierna genoemde expertbijeenkomsten staan in bijlage 2.

14 Directie Algemene Justitiële Strategie, *Maatschappelijke ontwikkelingen en hun gevolgen voor Justitie*, 2005.

15 Directie Algemene Justitiële Strategie, *Justitie over morgen II: scenario's*, 2006.

Ook deze bijeenkomsten vonden plaats per beleidsterrein. Per bijeenkomst is naar twee contrasterende scenario's gekeken, dus enerzijds Forza Europa en Samen.nl en anderzijds The European Way en Bang Nederland. In totaal zijn er dus tien bijeenkomsten geweest.

Op basis van een clustering van beleidsopties die bij verschillende scenario's en op verschillende beleidsterreinen zijn gesuggereerd, zijn tenslotte vijf strategische opgaven geformuleerd.¹⁶

¹⁶ Directie Algemene Justitiële Strategie, *Justitie over morgen II: van scenario's naar strategie*, 2006.

Bijlage 2. Respondenten en deelnemers expertbijeenkomsten

Respondenten

1.	Mw. D. Alonso Blas LL.M.	Eurojust, Rijswijk
2.	Z. Arslan	FORUM, Utrecht
3.	Prof. mr. F.A.W. Bannier	NautaDutilh, Amsterdam / Universiteit van Amsterdam
4.	Mw. dr. C. Bardoux	European Group on Ethics on Science and New Technologies, Brussel
5.	Prof. mr. J.M. Barendrecht	Universiteit van Tilburg
6.	Mw. prof. dr. I.D. de Beaufort	Erasmus Universiteit Rotterdam / European Group on Ethics on Science and New Technologies, Brussel
7.	Mr. J.M. Beer	Beer Advocaten, Amsterdam
8.	Mw. prof. dr. C.H. Brants	Willem Pompe Instituut, Utrecht
9.	Prof. dr. G.J.N. Bruinsma	Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR), Leiden
10.	Prof. mr. Y. Buruma	Radboud Universiteit, Nijmegen
11.	Dr. H.P. van Dalen	Erasmus Universiteit Rotterdam / Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI), Den Haag
12.	Mr. A.W.H. Docters van Leeuwen	Autoriteit Financiële Markten (AFM), Amsterdam
13.	Prof. dr. Th. A.H. Doreleijers	VU medisch centrum, Amsterdam / De Bascule, Duivendrecht
14.	Drs. S.R.A. van Eijck	Operatie Jong, Den Haag
15.	Mw. F. Elatik	Gemeente Amsterdam, Stadsdeel Zeeburg
16.	Drs. F. Engering	Permanente Vertegenwoordiging van het Koninkrijk der Nederlanden bij de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), Parijs
17.	Prof. J. Faull M.A. B.A.	Europese Commissie, DG Justice and Home Affairs, Brussel / Vrije Universiteit Brussel
18.	Prof. dr. C.J.C.F. Fijnaut	Universiteit van Tilburg
19.	Prof. mr. L.A. Geelhoed	Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, Luxemburg
20.	Mr. S. Harchaoui	FORUM, Utrecht
21.	Prof. dr. P. 't Hart	Universiteit Utrecht
22.	Drs. T.H. van Hoek	Centraal Planbureau (CPB), Den Haag

23.	Prof. mr. N.J.H. Huls	Erasmus Universiteit Rotterdam / Universiteit Leiden
24.	Mw. drs. J. Klijsma	Gemeente Den Haag
25.	Dr. P.H. van der Laan	Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR), Leiden
26.	Mw. prof. dr. E. Lissenberg	Universiteit van Amsterdam
27.	Mw. mr. dr. M. Malsch	Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR), Leiden
28.	A. Marcouch	Gemeente Amsterdam, Stadsdeel Zeeburg
29.	T.-L. Margue	Europese Commissie, DG Justice and Home Affairs, Brussel
30.	Prof. mr. drs. E.C.M.A. Michiels	Universiteit Utrecht
31.	Drs. F.M.H. Moquette	Ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag
32.	Prof. dr. E.A. Nelissen	T.M.C. Asser Instituut, Den Haag
33.	Prof. S. Parmentier	Katholieke Universiteit Leuven
34.	Mw. prof. mr. E. Prakken	Universiteit Maastricht
35.	Mr. W.L.F.C. ridder van Rappard	Gemeente Noordoostpolder
36.	Dr. O.M. Ribbelink	T.M.C. Asser Instituut, Den Haag
37.	Mr. dr. A.G.J.M. Rombouts	Gemeente 's-Hertogenbosch
38.	Prof. dr. J.Q.Th. Rood	Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', Den Haag
39.	Mw. prof. dr. C. de Ruiter	Universiteit van Amsterdam / Trimbos Instituut, Utrecht
40.	Prof. dr. P. Schnabel	Sociaal Cultureel Planbureau (SCP), Den Haag
41.	D.J. Schrijer	Gemeente Rotterdam, deelgemeente Charlois
42.	Prof. dr. C.J.M. Schuyt	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), Den Haag
43.	Mw. prof. dr. S. Snacken	Vrije Universiteit Brussel
44.	Prof. mr. J. Somsen	Universiteit van Amsterdam
45.	Mw. M. Sutton	Europese Commissie, DG Justice and Home Affairs, Brussel
46.	Prof. dr. J.J.M. Theeuwes	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), Den Haag / Universiteit van Amsterdam
47.	Prof. mr. P. Vlaardingbroek	Universiteit van Tilburg
48.	Dr. F.M. Weerman	Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR), Leiden
49.	Dr. E.J. de Wilde	GGD Rotterdam e.o.
50.	Prof. dr. M. de Winter	Universiteit Utrecht
51.	Dr. D. Zaitch	Erasmus Universiteit Rotterdam

Deelnemers expertbijeenkomsten buiten bestuursdepartement

1.	Drs. W.G. Aldershoff	Europese Commissie
2.	Drs. A.M. Baas	Centraal Orgaan opvang asielzoekers
3.	Mr. drs. C. Bangma	Nederlands Politie Instituut
4.	Mr. J.A.C. Bartels	Rechtbank Amsterdam
5.	Drs. A.C. Berghuis	Parket-Generaal
6.	Mr. P.J.M. van den Biggelaar	Raad voor Rechtsbijstand Den Bosch
7.	Prof. dr. N.M. Blokker	Ministerie van Buitenlandse Zaken

8.	Drs. ing. E.J. de Borst	Dienst Justitiële Inrichtingen, Tijdelijke Directie Bijzondere Voorzieningen
9.	Mw. E.A.M. Brekelmans	Vreemdelingendienst Politie Brabant-Zuid-Oost
10.	Mw. N. Buis	Commissie Participatie van Vrouwen uit Etnische Minderheidsgroepen (PaVEM)
11.	H. Butselaar	Justitiële Jeugdinstelling De Heuvelrug
12.	Dr. K. Canatan	Islamitisch Instituut voor Maatschappelijke Activering (IHSAN)
13.	PE.L. Dercon	Ministerie van BZK
14.	L. Diepenhorst MPA	Politie Friesland
15.	Dr. F. van Dijk	Raad voor de Rechtspraak
16.	Mr. P.J. Duinkerken	Rechtbank Leeuwarden
17.	A. de Dycker	Internationale Organisatie voor Migratie
18.	Drs. G.J. van Egmond	Raad voor de Kinderbescherming, Directie Zuid-West
19.	Mw. A. Eleveld	Centraal Orgaan opvang asielzoekers, Project Terugkeer
20.	H.G. Fermina	Landelijk Bureau ter bestrijding van Rassendiscriminatie (LBR)
21.	Drs. G.L. Fornaro	Dienst Justitiële Inrichtingen, Sector Justitiële Jeugdinstellingen
22.	Drs. H.P. Friele	Stichting Reclassering Nederland
23.	Mw. mr. S.J.M. den Haan	Justitie In de Buurt Amsterdam-Zuidoost
24.	Mw. mr. E. Hartogs	Hoge Raad der Nederlanden
25.	Mr. H.M.P. Hillenaar	Arrondissementsparket Rotterdam
26.	Mw. dr. B.T.J. Hooghiemstra	Nederlandse Gezinsraad
27.	Mw. mr. S.J.E. Horstink - Von Meyenfeldt	Raad van State
28.	Mw. drs. I.J.M. Keuzenkamp	Interprovinciaal Overleg
29.	Mr. G.P. Kleijn	Rechtbank Den Haag, Vreemdelingenkamer
30.	Dr. A. Klijn	Raad voor de Rechtspraak
31.	Mr. S. Kok	VluchtelingenWerk Nederland
32.	Drs. H.P.B. Lodewijks	Justitiële Jeugdinstelling Rentray
33.	Mr. D.B. Modderman	Sociaal-Economische Raad
34.	G.J. Nauta EMIM	Dienst Nationale Recherche
35.	Lkol J.C. Oussoren	Koninklijke Marechaussee
36.	Mw. mr. M. Pel	Gerechtshof Arnhem / Landelijk projectbureau Mediation naast Rechtspraak
37.	Mw. drs. C. Pels Rijcken	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
38.	Mw. mr. W.G. Postma	Arrondissementsparket Amsterdam, Ketenuit West
39.	Drs. D. Scheele	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
40.	Mr. drs. H.P. Schreinemachers	Immigratie- en Naturalisatiedienst
41.	M. Sini	Stichting Islam en Burgerschap
42.	Mr. J.J. Smilde	Arrondissementsparket Amsterdam
43.	Mw. dr. M. Smit	Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming / Bureau Nationale Rapporteur Mensenhandel
44.	Mw. mr. W. Tonkens-Gerkema	Rechtbank Amsterdam / Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak

45.	Mw. mr. E. Unger	Nederlandse Orde van Advocaten
46.	Dr. K. Veling	Johan de Witt College Den Haag
47.	Mr. H.E. Uniken Venema	Rechtbank Arnhem
48.	Mr. M. Verheij	Europese Commissie
49.	Mr. R.J. Verschoof	Rechtbank Utrecht
50.	Drs. A.O. Verweij	Ministerie van VROM
51.	Mw. mr. J. Vreekamp	Openbaar Ministerie, Landelijk Expertisecentrum Discriminatie
52.	Mw. S. Warmer	Gemeente Rotterdam, Dienst Stedelijk Onderwijs
53.	Mr. H.P. Wooldrik	Arrondissementsparket Haarlem
54.	N. Zilli	Centrum voor Werk en Inkomen (CWI)

Deelnemers expertbijeenkomsten bestuursdepartement

1.	Dr. P. Albers	Directie Strategie Rechtspleging
2.	Mw. F.M.H. Anker	Directie Justitieel Jeugdbeleid
3.	Mw. mr. J.C. Boonstra	Directie Strategie Rechtspleging
4.	Mr. dr. W.L.F.C. Borst	Directie Handhaving
5.	Mw. drs. L.H. Bos	Directie Vreemdelingenbeleid
6.	Mr. drs. A.B. Brussaard	Stafbureau Internationale Zaken
7.	Drs. W.S. Buwalda	Directie Sanctie- en Preventiebeleid
8.	Dr. C.E.S. Choenni	Directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden
9.	Mw. mr. N.M. Dane	Directie Internationale Strafrechtelijke Aangelegenheden & Drugsbeleid
10.	Mw. drs. E.J. van Dijk	Directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden
11.	Mw. drs. I.L. van Erpecum	Directie Sanctie- en Preventiebeleid
12.	Mw. F.E. Faber	Directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden
13.	Mw. drs. J.C.J. Feleus	Directie Justitieel Jeugdbeleid
14.	Mr. N.D.A. Franssen	Directie Handhaving
15.	Mw. mr. M.E.M. de Groot	Directie Wetgeving
16.	Drs. R.R.X. Heijkant	Directie Toegang Rechtsbestel
17.	Mr. C.G. Hermans	Directie Handhaving
18.	Drs. P.P.M. van Hooff	Directie Handhaving
19.	Mr. R. de Jonge	Raad voor de Kinderbescherming
20.	Mw. mr. M. Jongeneel	Directie Wetgeving
21.	Dr. A.M. van der Laan	WODC
22.	Mr. drs. Th.J. van Laar	Directie Strategie Rechtspleging
23.	Mw. mr. A.A.M. Mattijssen	Directie Handhaving
24.	Drs. P.G. Molenaar	Directie Justitieel Jeugdbeleid
25.	Dr. R.J.M. Neve	WODC
26.	Mr. dr. E. Niemeijer	WODC
27.	Dr. P. Osinga	Directie Sanctie- en Preventiebeleid
28.	Ir. H.J. Pethke	Directie Opsporingsbeleid
29.	Drs. M.G.H. Ruiter	Stafbureau Internationale Zaken
30.	Mr. drs. A.G.P. van Ruth	Programmabureau Veiligheid
31.	Mr. F.R. Salomons	Directie Wetgeving
32.	Drs. H.A. Snoeken	Directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden
33.	Mr. A.J.J. Sorel	Directie Vreemdelingenbeleid

34.	Mr. H.A. van de Stolpe	Directie Handhaving
35.	Mw. mr. M.A.J. Thomassen	Directie Toegang Rechtsbestel
36.	Mw. drs. C. Verwers	WODC
37.	Mw. mr. M.J.T.M. Vijghen	Directie Justitieel Jeugdbeleid
38.	Mw. mr. D.E.S.M. Vliege	Directie Strategie Rechtspleging
39.	E.J.C.van der Vlis MPM	Directie Toegang Rechtsbestel
40.	Mw. dr. M.J. ter Voert	WODC
41.	Mw. mr. H. Waayers	Directie Wetgeving

Deelnemers beleidsoptiesessies

1.	Mw. mr. I.M. Abels	Directie Wetgeving
2.	Drs. W.G. Aldershoff	Europese Commissie
3.	Mw. R. van Asselt	Bureau Jeugdzorg Friesland
4.	Prof. mr. J.M. Barendrecht	Universiteit van Tilburg
5.	Mr. dr. E. Bauw	Raad voor de Rechtspraak
6.	Drs. A.C. Berghuis	Parket-Generaal
7.	Mr. P.J.M. van den Biggelaar	Raad voor de Rechtsbijstand Den Bosch
8.	Mr. R. Blekxtoon	Voorheen Rechtbank Amsterdam
9.	Prof. dr. N.M. Blokker	Ministerie van Buitenlandse Zaken
10.	Mr. dr. J.L.M. Boek	Expertisecentrum Rechtshandhaving
11.	Mr. J.W. Boersma	Directie Handhaving
12.	Mw. dr. M.W. Bol	Directie Justitieel Jeugdbeleid
13.	Dr. P.M.M. Bonke	Interprovinciaal Overleg
14.	Mw. mr. M.A.C.L.M. Bonn	Directie Wetgeving
15.	Mw. mr. J.C. Boonstra	Directie Strategie Rechtspleging
16.	Mr. dr. W.L. Borst	Directie Handhaving
17.	Drs. D.P. van den Bosch	Directie Wetgeving
18.	Mw. drs. R.L. Boswinkel	Directie Financieel-Economische Zaken
19.	Dr. R.E. Breuk	De Bascule, academisch centrum voor kinder- en jeugdpsychiatrie
20.	Mr. drs. A.B. Brussaard	Stafbureau Internationale Zaken
21.	Mw. mr. J. Calkoen-Nauta	Rechtbank Breda
22.	Dr. C.E.S. Choenni	Directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden
23.	Drs. T.J. van Dijk	Intomart GfK bv
24.	Drs. J.J.C.M. van Dommelen	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
25.	Prof. dr. Th.A.H. Doreleijers	Vrije Universiteit Amsterdam, Medisch Centrum
26.	Drs. W.J. Dronkers	Immigratie- en Naturalisatiedienst
27.	Mr. P.J. Duinkerken	Rechtbank Assen
28.	Drs. G.J. van Egmond	Raad voor de Kinderbescherming
29.	Mw. mr. N.J.H. Epker-Laverman	Directie Justitieel Jeugdbeleid
30.	Mw. drs. I.L. van Erpecum	Directie Sanctie- en Preventiebeleid
31.	Mw. F.E. Faber	Directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden
32.	Mw. drs. J.C.J. Feleus	Directie Justitieel Jeugdbeleid
33.	Drs. G.L. Fornaro	Dienst Justitiële Inrichtingen
34.	Mr. N.D.A. Franssen	Directie Handhaving
35.	Mw. drs. G.M.M. Groenewoud	Kenniscentrum Grote Steden, KIEM
36.	Mw. prof. dr. L.E. de Groot	Radboud Universiteit Nijmegen

37.	Mw. mr. M.F.M. de Groot	Directie Wetgeving
38.	Mw. mr. S. den Haan	Arrondissementsparket Amsterdam
39.	Drs. R.R.X. Heijkant	Directie Toegang Rechtsbestel
40.	Drs. P.P.M. van Hooff	Directie Handhaving
41.	Mw. mr. S.J.E. Horstink- von Meyenfeldt	Raad van State
42.	Drs. V. Jammers	Directie Sanctie- en Preventiebeleid
43.	Mr. I. Jansen	Directie Wetgeving
44.	Drs. L. Jansen	Penitentiaire Inrichting Rijnmond
45.	Mw. mr. M. Jongeneel- van Amerongen	Directie Wetgeving
46.	Mr. P.A.O. Josephus Jitta MPA	Directoraat-Generaal Rechtshandhaving
47.	Mw. mr. S. de Klerk	Arrondissementsparket Amsterdam
48.	Dr. A. Klijn	Raad voor de Rechtspraak
49.	Mw. mr. C.A. Knape	Directie Toegang Rechtsbestel
50.	Mw. dr. M.H.C. Kromhout	WODC
51.	Dr. A.M. van der Laan	WODC
52.	Prof. dr. P.H. van der Laan	NSCR
53.	Mr. drs. Th.J. van Laar	Directie Strategie Rechtspleging
54.	Drs. H.P.B. Lodewijks	Justitiële Jeugdinstelling Rentray
55.	Mw. mr. M.H.A.F. Lokin	Directie Wetgeving
56.	H. El Madkouri	FORUM
57.	Mw. mr. J.R. Mantz	Directie Toegang Rechtsbestel
58.	Mw. mr. A.A.M. Mattijssen	Directie Handhaving
59.	Mr. D.B. Modderman	Sociaal Economische Raad
60.	Prof. dr. E.A. Nelissen	T.M.C. Asser Instituut
61.	Mr. dr. E. Niemeijer	WODC
62.	Mr. W.J.G. Oosterveen	Directie Wetgeving
63.	Dr. P. Osinga	Directie Sanctie- en Preventiebeleid
64.	Mw. drs. S.F.P. van de Poel	Raad voor de Kinderbescherming
65.	Mw. drs. J. Rook	Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap
66.	Drs. M.G.H. Ruiter	Stafbureau Internationale Zaken
67.	Mr. drs. A.G.P. van Ruth	Programmabureau Veiligheid
68.	Mr. F.R. Salomons	Directie Wetgeving
69.	Dr. K.E. Swierstra	Dienst Justitiële Inrichtingen
70.	Dr. A.P. Taselaar	Directie Vreemdelingenbeleid
71.	Dr. R. Teijl	Parket-Generaal
72.	Mr. S. Terphuis	Directie Vreemdelingenbeleid
73.	Dr. P.T.M. Tesser	Directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden
74.	Mw. mr. W. Tonkens-Gerkema	Rechtbank Amsterdam / NVvR
75.	Dr. K. Veling	Johan de Witt College Den Haag
76.	Prof. mr. P. Vlaardingbroek	Universiteit van Tilburg
77.	Dhr. E.J.C. van der Vlis MPM	Directie Toegang Rechtsbestel
78.	Mw. dr. M.J. ter Voert	WODC
79.	Drs. R.M.M. Vossen	Expertisecentrum Rechtshandhaving
80.	C.A.P. Weeda	Halt Nederland
81.	Dr. F.M. Weerman	NSCR
82.	Mr. J.M.M. Wijnen	Directie Strategie Rechtspleging

