

Vergaderjaar 2001–2002

**28 062**

## **Wijziging van de Wet Justitie-subsidies (Halt-afdoeningen, technische wijzigingen)**

**Nr. 5**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 8 maart 2002

#### **ALGEMEEN**

De leden van de fractie van de PvdA vroegen naar de termijn waarbinnen zal worden voorzien in een wettelijke grondslag voor de Halt-bureaus. Daarbij wezen zij op de huidige verschillen in verschijningsvormen van de Halt-bureaus. Ook de leden van de VVD-fractie hadden een vraag van dezelfde strekking.

Ter beantwoording van deze vraag wijs ik er op dat de Halt-bureaus hun oorsprong kennen vanuit de praktijk en zijn ontstaan op experimentele basis. Het zwaartepunt ligt thans op lokaal niveau. Het opstellen van een wettelijke regeling vereist een groot aantal keuzes aangezien de huidige situatie zich kenmerkt door een spreiding van verantwoordelijkheden tussen het openbaar ministerie, de rijksoverheid en de gemeente en/of een privaatrechtelijke organisatie. Het openbaar ministerie dient toestemming te geven voor het deelnemen aan een project door de jeugdige verdachte, waarna de daartoe aangewezen opsporingsambtenaar een afdoeningsvoorstel formuleert. De rijksoverheid stelt gelden beschikbaar aan de Halt-bureaus op basis van het aantal afdoeningen. De facilitering van de Halt-bureaus is afhankelijk van de gekozen organisatievorm. Veelal draagt de gemeente zorg voor de financiën, het personeel en het beheer, waarbij een begeleidingscommissie zich inzet voor de inhoudelijke begeleiding. Hierbij zijn vertegenwoordigers van politie, openbaar ministerie en gemeente betrokken. Bij een privaatrechtelijke organisatievorm is een directeur feitelijk werkgever en is een stichtingsbestuur verantwoordelijk. Vanwege deze complexe werkelijkheid vergt het opstellen van een wettelijke regeling voor de Halt-bureaus een nauwgezette en behoedzame afstemming tussen alle betrokken partijen. Verder dient te worden bedacht dat ten aanzien van de organisatie van de slachtofferhulp een vergelijkbaar proces in gang is gezet. De gekozen oplossing voor de vraagstukken die bij dit proces van reorganisatie van de slachtofferhulp aan de orde zijn dient naar de mening van het kabinet te worden afgewacht, alvorens de consequenties voor de organisatie van de Halt-afdoeningen en de daarmee verband houdende wettelijke grondslag voor de Halt-bureaus ten volle kunnen worden gezien.

De leden van de VVD-fractie vroegen waarom gekozen is voor een gedetailleerde regeling omtrent de rechten en de plichten van het Halt-bureau en niet is aangesloten bij de wijze waarop de subsidieverlening voor de reclasseringswerkzaamheden is geregeld in artikel 48e van de Wet Justitie-subsidies. De uitgebreide regeling hangt samen met de keuze voor de subsidiëring op basis van het aantal afdoeningen en met het feit dat tevens wordt voorzien in de subsidiëring van een ondersteunende rechtspersoon. Wel is op een aantal onderdelen een verplichting of een bevoegdheid opgenomen om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen. De leden van de VVD-fractie informeerden verder of door het ontbreken van een wettelijke grondslag complicaties kunnen optreden bij de rechtstreekse subsidiëring van een Halt-bureau. Het antwoord op deze vraag is gelegen in de begripsomschrijving van het Halt-bureau in artikel 48f. Een Halt-bureau dat niet voorziet in de coördinatie en uitvoering van Halt-afdoeningen is geen Halt-bureau in de zin van de Wet Justitie-subsidies en kan ook niet in aanmerking komen voor subsidiëring op grond van deze wet. Verder is de nadere invulling van de aanwijzingsbevoegdheid van artikel 48g, eerste lid, van belang. Op grond van de technische aanwijzingen in het advies van de Raad van State is aan artikel 48g een tweede lid toegevoegd, waarin is vastgelegd dat bij ministeriële regeling eisen kunnen worden gesteld aan het aanwijzen van een Halt-bureau en kan worden bepaald in welke gevallen de aanwijzing wordt opgeschort of ingetrokken. Hiermee is het wettelijke kader waarbinnen de Halt-bureaus functioneren verduidelijkt en zijn er naar mijn mening voldoende waarborgen geschapen om complicaties bij de rechtstreekse subsidiëring van Halt-bureaus te voorkomen.

De leden de CDA-fractie vroegen of een meer integrale opzet van de Halt-bureaus niet noodzakelijk is. Ik wijs er op dat de Halt-bureaus twee taken hebben: Halt-afdoeningen en activiteiten ter bevordering van de preventie. Bij de Halt-afdoeningen worden er vanaf het begrotingsjaar 2001 zes verschillende categorieën producten onderscheiden met bijbehorende kostprijzen. Hierdoor is er sprake van een grote mate van standaardisatie. Verder zal de Stichting Halt Nederland een meer coördinerende rol gaan vervullen, waardoor een grotere uniformiteit kan worden bereikt. Het voornemen bestaat om de ondersteunende rechtspersoon als bedoeld in artikel 48n, thans de Stichting Halt Nederland, de bevoegdheid te geven om namens de minister beschikkingen af te geven. Door het opleggen van verplichtingen in de subsidiebeschikking kan uniformiteit worden bereikt bij de wijze van afdoening van de Halt-afdoeningen. Artikel 48i, tweede lid, biedt de mogelijkheid om de verplichtingen die aan de subsidieverlening zijn verbonden bij ministeriële regeling vast te leggen. Daarnaast zijn er de op preventie gerichte activiteiten. Invulling hiervan wordt sterk bepaald door de lokale situatie en behoefte. Voor de op preventie gerichte activiteiten ontvangen de bureaus subsidiegelden van de gemeenten, die daaraan verplichtingen kunnen verbinden.

De Halt-bureaus kennen verschillende organisatievormen en variëren in omvang. Op korte termijn wordt gestreefd naar intensievere samenwerking tussen de bureaus. Bij het tot stand brengen van een wettelijke grondslag voor de Halt-bureaus in een mogelijke Halt-wet zal tevens gestreefd worden naar een meer eenduidige organisatievorm.

De CDA-fractieleden vroegen verder naar de financiële middelen van een Halt-bureau voor de ontplooiing van andere activiteiten. Het Halt-bureau krijgt naast de subsidie van de Minister van Justitie voor de Halt-afdoeningen ook subsidiegelden van de gemeenten voor het uitvoeren van de activiteiten in het kader van preventie. Ongeveer 60% van de Halt-bureaus ressorteert onder de gemeente. De overige Halt-bureaus maken deel uit van een jeugdhulpverleningsinstelling of zijn een afzonderlijke

stichting. De afzonderlijke stichtingen ontvangen rechtstreeks subsidie van de gemeenten. De Halt-bureaus die deel uitmaken van een jeugdhulpverleningsinstelling ontvangen de subsidie via de instelling waaronder zij ressorteren. De suggestie om door de gemeente gesubsidieerde activiteiten in het kader van preventie bij de van rijkswege verleende subsidie te betrekken zal nader worden bezien bij de totstandkoming van het wetsvoorstel dat zal voorzien in een wettelijke grondslag voor de Halt-bureaus.

De leden van de fractie van D66 vroegen verder naar de rol van de Raden voor de Rechtsbijstand nu de artikelen vervallen waarin hun bevoegdheden zijn vastgelegd. Het betreft hier een louter technische aanpassing, die slechts beoogt artikel 48c in overeenstemming te brengen met artikel 10:8 van de Algemene wet bestuursrecht. Het vervallen van het derde, vierde en vijfde lid brengt geen verandering in de bestaande bevoegdheidsverdeling. De Raad voor de Rechtsbijstand te Den Bosch is aangegeven om in mandaat zorg te dragen voor het beheer en de verdeling van de bewindvoerders- en ondersteuningssubsidies in het kader van de schuldsaneringsregeling natuurlijke personen. De minister kan steeds worden aangesproken op de wijze waarop de bevoegdheid wordt uitgeoefend. Om deze verantwoordelijkheid te kunnen uitoefenen moet hij ook over de benodigde middelen beschikken. Hiertoe behoort ook de bevoegdheid om het mandaat te beëindigen, zoals neergelegd in artikel 10:8 Awb.

De leden van de fractie van D66 vroegen naar de veranderingen voor de Halt-subsidies doordat deze nu een wettelijke basis krijgen in de Wet Justitie-subsidies. In de Wet Justitie-subsidies is vrijwel niet afgeweken van de inhoud van de beleidsregels. Er zijn in de Wet Justitie-subsidies enige aanvullende bepalingen opgenomen, waarbij kan worden gewezen op het van toepassing verklaren van artikel 4:71 Awb en de bepaling die het wegvloeien van subsidiegelden via ondersteunende rechtspersonen belet. Verder is er in het wetsvoorstel een aparte regeling opgenomen voor de subsidiëring van de ondersteunende rechtspersoon.

De gegevens over het systeem van Halt-afdoeningen worden door de Halt-bureaus bijgehouden met behulp van het registratiesysteem Aurah. Daarin worden onder andere gegevens over het aantal geslaagde en mislukte Halt-afdoeningen opgenomen. Uit het jaarrapport van Halt-Nederland over het jaar 2000 blijkt dat er in dat jaar 18 272 geslaagde Halt-afdoeningen waren, hetgeen gelijk staat aan 88% van de verwijzingen naar Halt-bureaus. Met geslaagd wordt bedoeld: volgens afspraak uitgevoerd en volledig afgerond. Verder hadden 1 154 verwijzingen (6%) een negatief resultaat; dat wil zeggen dat de uitvoering van de afdoeningen is stopgezet, bijvoorbeeld omdat de jongere niet komt opdagen of de afspraken niet nakomt. Ook zijn 885 verwijzingen (4%) niet in behandeling genomen omdat de verwijzing niet aan de Halt-criteria voldeed of de ouders niet instemden met de afdoening. De regering is tevreden over het percentage geslaagde afdoeningen.

De leden van de fractie van GroenLinks informeerden naar de wijze waarop de prijs wordt vastgesteld van de door de Halt-bureaus geleverde producten en wilden weten op welke wijze bij productfinanciering de Minister van Justitie aanwijzingen kan geven over de taakvervulling van Halt-bureaus. De prijs van de verschillende categorieën producten die de Halt-bureaus leveren is tot stand gekomen naar aanleiding van een in 1998 uitgevoerd onderzoek naar te onderscheiden typen Halt-afdoeningen, de activiteiten die binnen de verschillende typen dienen te worden uitgevoerd en de kosten die gemaakt dienen te worden om die activiteiten te kunnen uitvoeren. Dit onderzoek, uitgevoerd door het onderzoeks-

bureau M&I/Partners, heeft geleid tot het rapport «Normering en kostprijsbepalingen van de Halt-afdoening» van 28 december 1998. Het onderzoek is begeleid door een stuurgroep, waaraan vertegenwoordigers van Halt-Nederland, een tweetal Halt-bureaus, de VNG, het openbaar ministerie en het Ministerie van Justitie hebben deelgenomen. De kostprijzen, bestaande uit een personele- en materiële component, die uit het rapport naar voren zijn gekomen worden momenteel gehanteerd en jaarlijks gecorrigeerd met de loon- en prijscompensatie. Vanaf 2004 zal er worden gestart met audits naar de kostprijs. Hiermee zal iedere drie jaar worden nagegaan of de kostprijs nog steeds beantwoordt aan de dan geldende normen en uitgangspunten. De Minister van Justitie kan in de eerste plaats invloed uitoefenen op de taakvervulling in het kader van de Halt-afdoening door het opnemen van verplichtingen in de subsidiebeschikking. Daarnaast biedt artikel 48g, tweede lid, de mogelijkheid om bij ministeriële regeling eisen te stellen aan het aanwijzen van een Halt-bureau. Deze aanwijzing is een voorwaarde om voor subsidie in aanmerking te komen.

De introductie van de productfinanciering in deze wettelijke regeling brengt geen wijziging aan in de verhouding tussen de Minister van Justitie, het openbaar ministerie en de Halt-bureaus. In het Besluit aanwijzing Halt-feiten (Stb.1995, 62) vastgelegd welke strafbare feiten voor een voorstel tot deelneming aan een project in aanmerking komen. Verder worden de taken van de Halt-bureaus gereguleerd door de door het College van procureurs-generaal vastgestelde «Aanwijzing halt-afdoening» (Stcrt. 1999, 82).

## **ARTIKELEN**

### *Artikel 48c*

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de fractie van D66 welke rol de Raden voor de Rechtsbijstand precies krijgen bij de verdeling van de subsidies aan de Halt-instellingen nadat de artikelleden vervallen waarin hun bevoegdheid is geregeld, verwijs ik naar de beantwoording van de vragen van fractie van D66 in het algemene gedeelte van deze nota. Wel merk ik nog op dat in het kader van de Wet Justitie-subsidies de taak van de Raden voor de Rechtsbijstand zich beperkt tot de schuldsaneringsregeling natuurlijke personen (hoofdstuk 4B). De raden spelen geen rol bij de verdeling van de subsidies aan de Halt-bureaus (hoofdstuk 4D).

### *Artikel 48g*

Afdeling 4.2.8 van de Algemene wet bestuursrecht ziet op de subsidies aan rechtspersonen die per boekjaar worden verstrekt. Het gaat hier om een facultatieve standaardregeling voor subsidies die per boekjaar worden verleend aan rechtspersonen ter bekostiging van hun structurele activiteiten. Afdeling 4.2.8 Awb voorziet in een jaarlijkse structuur van aanvragen, verlenen, verantwoorden en vaststellen en is niet alleen geschikt voor zogenoemde exploitatiesubsidies maar ook voor subsidies, zoals de onderhavige, die direct gerelateerd zijn aan een bepaald niveau van prestaties of activiteiten. Bij de invoering van de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht op 1 januari 1998, waar de subsidietitel deel van uit maakt, is al zoveel mogelijk rekening gehouden met de ontwikkelingen in van subsidiëring op basis van het aantal geleverde prestaties. Artikel 4:62 Awb en 4:63 Awb zijn daar een voorbeeld van. Artikel 4:62 Awb schrijft voor dat het activiteitenplan de per activiteit benodigde personele en materiële middelen vermeldt. De bij de aanvraag in te dienen begroting hoeft op grond van artikel 4:63 Awb alleen een raming te

bevatten van de inkomsten en uitgaven, die betrekking hebben op de activiteiten waarvoor subsidie wordt gevraagd.

#### *Artikel 48h*

De leden van de fractie van D66 vroegen of de huidige kostprijsindeling voor de verschillende Halt-afdoeningen voldoet. Zoals reeds vermeld bij de beantwoording van de vragen van de fractie van GroenLinks zijn de huidige kostprijzen vastgesteld na uitvoerig onderzoek en na overleg met de Halt-bureaus. De kostprijsindeling is, naar de mening van de regering, op dit moment toereikend. Hierover wordt periodiek een evaluatie verricht.

#### *Artikel 48i*

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van GroenLinks kan ik aangeven dat voor alle uitvoeringsorganisaties op het terrein van Justitie een verplichting geldt om per vier maanden te rapporteren. Met de Stichting Halt Nederland is afgeproken om bij ongewone ontwikkelingen hiervan separaat melding te doen.

#### *Artikel 48n*

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de VVD of de formulering van het eerste lid niet uitsluit dat meerdere (niet door de Minister van Justitie aangewezen) rechtspersonen kunnen worden aangemerkt als zijnde ondersteunend voor Halt-bureaus wijs ik er op dat met dit artikel wordt beoogd om aan één rechtspersoon die de activiteiten van de Halt-bureaus ondersteunt, subsidie te verlenen. Het verlenen van subsidie aan meer rechtspersonen is niet in overeenstemming met beoogde doelstelling om met één centraal orgaan overleg te voeren over beleidsmatige vraagstukken en het ontwikkelen van nieuw beleid. Deze functie wordt thans uitgeoefend door de Stichting Halt Nederland. Ook na inwerkingtreding van het wetsvoorstel zal deze rechtspersoon de in artikel 48n genoemde taak blijven vervullen. Door de formulering van artikel 48n kan aan de ondersteunende rechtspersoon de bevoegdheid worden verleend om namens de minister de subsidiebeschikkingen af te geven. Naar verwachting zal hiervoor tegelijkertijd met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel hiervoor mandaat worden verleend. Ten behoeve van de professionalisering en toerusting van de ondersteunende rechtspersoon zal een kwaliteitsplan worden opgesteld met kwaliteitscriteria betreffende onder andere de doorloopsnelheid van de afdoening en standaardisering van processen en methoden. In antwoord op een daartoe strekkende vraag van de leden van Groen Links-fractie merken wij op dat het inderdaad denkbaar zou zijn dat de ondersteuning van de activiteiten van de Halt-bureaus plaatsvindt door bijvoorbeeld Stichting Reclassering Nederland of een andere rechtspersoon. Waarschijnlijk is dit echter niet omdat de Stichting Halt Nederland voor deze taak is toegerust. Indien, om welke reden dan ook, deze taak in de toekomst door een andere rechtspersoon zal worden uitgevoerd, behoeft artikel 48n niet te worden gewijzigd. Om deze reden is er van afgezien om de Stichting Halt Nederland, in aanvulling op de uitleg in de Memorie van Toelichting, tevens in de tekst van de wet te vermelden.

#### *Artikel 48p*

In antwoord op de daartoe strekkende vraag van de leden van GroenLinks kan ik aangeven dat met groot onderhoud wordt bedoeld de te

verwachten onderhoudskosten die verband houden met het in bezit zijnde onroerend goed van de ondersteunende rechtspersoon.

De Minister van Justitie,  
A. H. Korthals