

Vergaderjaar 2007–2008

31 257

Wijziging van de Wet Justitie-subsidies in verband met slachtofferhulp

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Strekking en reikwijdte

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt/ uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State)

Dit wetsvoorstel strekt tot wijziging van de Wet Justitie-subsidies wegens wijzigingen in de organisatie van de slachtofferhulp in Nederland.

De Wet Justitie-subsidies bevat een regeling voor de subsidiëring op de beleidsterreinen slachtofferhulp, criminaliteitspreventie, onderzoeksprojecten, tolkencentra, schuldhulpverlening, reclassering, HALT-afdoeningen en integratie. Andere subsidies welke door het Ministerie van Justitie worden verstrekt kennen een eigen wettelijke regeling. Voor zover dit het geval is, zijn dergelijke subsidies niet in deze wet ondergebracht.

In verband met de reorganisatie van de slachtofferhulp in Nederland is het noodzakelijk de wettelijke regeling voor de verstrekking van subsidies ten behoeve van slachtofferhulp aan te passen aan de huidige organisatie van slachtofferhulp in Nederland.

2. Slachtofferhulp in Nederland

In 2004 bestond Slachtofferhulp Nederland 20 jaar. In die 20 jaar heeft Slachtofferhulp Nederland zich ontwikkeld van een verzameling vrijwilligersorganisaties tot een zelfstandige, toonaangevende, deskundige en professioneel opererende organisatie. Deze heeft tot doel met behulp van vrijwilligers en betaalde krachten een eerste opvang en ondersteuning te bieden en begeleiding te geven aan slachtoffers en direct betrokkenen van strafbare feiten, verkeersongevallen, rampen en calamiteiten op praktisch, juridisch en emotioneel gebied.

Slachtofferhulp Nederland heeft zich ook tot doel gesteld de algehele belangenbehartiging voor slachtoffers op zich te nemen. Daartoe is Slachtofferhulp Nederland een gesprekspartner in vele vraagstukken die de belangen van slachtoffers raken. Voorbeelden hiervan zijn deelname aan het Nationaal Platform Personenschade, de coördinerende commissie slachtofferzorg van het Openbaar Ministerie, regelmatig overleg met kamerleden en commissies, deelname aan departementale overleggen en het bieden van opvang bij calamiteiten (de vuurwerkcramp in Enschede, de

oudejaarsbrand in Volendam, de schietpartij op het Terra College in Den Haag etc.). Slachtofferhulp Nederland streeft verder naar kennisontwikkeling op het gebied van slachtofferschap en aanverwante terreinen en op grond daarvan naar maatschappelijke beïnvloeding.

In de afgelopen jaren is een groei te constateren in het aantal geholpen slachtoffers. Het doel van Slachtofferhulp Nederland is niet om in de toekomst meer slachtoffers te bereiken. Het gaat erom de juiste slachtoffers te bereiken.

De ontwikkeling van Slachtofferhulp Nederland in de afgelopen 20 jaar heeft ertoe geleid dat de inrichting van de slachtofferhulp in Nederland grondig moest worden aangepast. Als gevolg daarvan is een wijziging van de Wet Justitie-subsidies noodzakelijk.

3. Reorganisatie

Tot 2002 bestond Slachtofferhulp Nederland uit 25 zelfstandige stichtingen die waren verenigd in één coördinerende rechtspersoon, de landelijke Vereniging Slachtofferhulp Nederland. Om de slagvaardigheid en betrouwbaarheid van de organisatie te vergroten werd besloten tot reorganisatie. De 25 stichtingen (met uitzondering van de regio Haaglanden) gingen op in één landelijke stichting met een landelijke directie, de Stichting Slachtofferhulp Nederland. Deze rechtspersoon vervangt de Vereniging Slachtofferhulp Nederland en staat ten dienste van een betere kwaliteit, bestuurbaarheid en doelmatigheid.

Voor de regionale stichtingen betekent deze reorganisatie dat de rechten, verplichtingen, activa en passiva zijn overgegaan naar de landelijke stichting. Slachtofferhulp Nederland werd opgedeeld in 13 regio's die onder verantwoordelijkheid van de landelijke directie het beleid van Slachtofferhulp Nederland uitvoeren. Vanuit de 13 regio's worden de 75 lokale bureaus aangestuurd. Op dit moment vindt er een verdere opschaling plaats die moet resulteren in 6 regio's. De 75 lokale bureaus behouden hun functie. De reorganisatie heeft verschillende gevolgen gehad.

Ten eerste is de besturing van de organisatie ingrijpend gewijzigd. De concentratie in één rechtspersoon heeft ertoe geleid dat er één algemeen directeur (tevens bestuurder) is. Deze legt verantwoording af aan de Raad van Toezicht. De directeuren van de zes regio's, de algemeen directeur en de directeur bedrijfsvoering vormen samen het Management Team van de organisatie. Er is een ondernemingsraad en een Landelijke vrijwilligersraad die adviseren aan de algemeen directeur.

Ten tweede zijn de beheersmatige aspecten van de organisatie gewijzigd. Door de instelling van één rechtspersoon is er nu sprake van centraal werkgeverschap en kunnen de bedrijfsprocessen worden geüniformeerd. De administratieve processen moeten in alle regio's op dezelfde manier worden uitgevoerd. De ondersteunende processen per regio moeten worden gecentraliseerd. Op deze manier wordt het ontwikkelen van landelijke en vergelijkbare regionale managementinformatie mogelijk.

Ten derde heeft op beleidsmatig terrein het harmoniseren van werkwijze en aanbod hoge prioriteit. Het beleid van Slachtofferhulp Nederland wordt landelijk bepaald en door de regio's uitgevoerd. De wijze waarop aan slachtoffers opvang en begeleiding wordt geboden is in alle regio's gebaseerd op dezelfde principes en uitgangspunten. Deze landelijke bundeling van kennis en ervaring vergemakkelijkt het maatschappelijke debat. De hulpverlening aan slachtoffers blijft decentraal georganiseerd omdat maatwerk per regio nodig is.

De zelfstandigheid van de stichting maakt het mogelijk om onafhankelijke keuzes te maken en het belang van het slachtoffer te laten prevaleren. Vanuit het oogpunt van borging van het publieke belang is betrokkenheid van de Minister van Justitie, bij de Stichting Slachtofferhulp Nederland

gewenst. Dit wordt gerealiseerd door de uitwerking van een aantal wettelijke bepalingen in ministeriële regelingen.

4. Subsidiëring

De aanspraak op financiële middelen, door de overheid verstrekt voor initiatieven die vanuit de samenleving worden ontplooid ter verbetering van de positie van slachtoffers, kan op basis van artikel 4:21 van de Algemene wet bestuursrecht worden aangemerkt als subsidiëring. Deze subsidierelatie tussen het Ministerie van Justitie en Slachtofferhulp Nederland heeft slechts betrekking op de slachtoffers van strafbare feiten, waaronder ook de verkeersmisdrijven. Naast de subsidies die per boekjaar aan rechtspersonen worden verstrekt kan de Minister van Justitie ook op projectbasis gelden voor slachtofferhulp ter beschikking stellen. Deze projectsubsidies kunnen worden verstrekt voor concrete, in de tijd begrensde projecten. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om subsidie te verstrekken aan een organisatie voor de bemiddeling tussen de verdachte en het slachtoffer.

Door de uitgebreide subsidieregeling van titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht is uitwerking in een bijzondere wet niet noodzakelijk. In overeenstemming met artikel 4:23 van de Algemene wet bestuursrecht, die bepaalt dat een bestuursorgaan slechts subsidie verstrekt op grond van een wettelijk voorschrift dat regelt welke activiteiten kunnen worden gesubsidieerd, kan de bijzondere wet volstaan met opname van een wettelijke grondslag voor subsidiëring. Artikel 6 van de Wet Justitiesubsidies voorziet in de verplichting dat in de bijzondere wet een omschrijving van de gesubsidieerde activiteiten moet worden opgenomen. De rest van de bestaande uitgebreide regeling voor de subsidiëring van slachtofferhulp in de Wet Justitiesubsidies is te gedetailleerd en voldoet niet aan voorgaande eisen. Aanpassing van de wet is derhalve noodzakelijk.

De Stichting Slachtofferhulp Nederland kent meer subsidieverstrekkers, waarvan het Ministerie van Justitie de grootste is. Daarnaast ontvangt Slachtofferhulp Nederland financiële ondersteuning van gemeenten en het Fonds Slachtofferhulp. De stichting als geheel draagt zorg voor de interne verdeling van de subsidiegelden.

Thans stelt de Minister van Justitie op grond van de Wet Justitiesubsidies exploitatiesubsidie beschikbaar. Dit houdt in dat de subsidie gerelateerd is aan de kosten van de exploitatie van de Stichting Slachtofferhulp Nederland voor de instandhouding van de instelling en haar dienstverlening als zodanig. Het voornemen bestaat om voortaan aan de stichting subsidie te verstrekken op basis van output of productsubsidiëring. Dit houdt in dat subsidie wordt verstrekt per geleverde dienst. De uitwerking van de wijze van financiering zal nader worden bepaald bij ministeriële regeling. Hierbij zal gericht aandacht worden geschonken aan het inzichtelijker maken van het verband tussen de ontvangen subsidie en de geleverde dienst.

5. Adviezen¹

Het wetsvoorstel is ter advisering voorgelegd aan de Stichting Slachtofferhulp Nederland, het College van procureurs-generaal en de Raad van Hoofdcommissarissen die allen advies hebben uitgebracht. De opmerkingen van de Raad van Hoofdcommissarissen hebben geleid tot een verduidelijking van de artikelsgewijze toelichting bij artikel 10.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

6. Administratieve lasten

Dit wetsvoorstel voorziet erin door middel van een aantal technische wijzigingen de wet in overeenstemming te brengen met de thans bestaande organisatie van de slachtofferhulp in Nederland. Tevens brengt deze wijziging mee dat de Wet Justitie-subsidies beter aansluit bij de subsidieregeling die is opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht. Daar met dit wetsvoorstel niet is beoogd beleidswijzigingen door te voeren, zal het naar verwachting geen administratieve lasten opleveren.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

A

In artikel 6 is de begripsomschrijving van slachtofferhulp geformuleerd en wordt bepaald wat hieronder moet worden verstaan. Slachtofferhulp biedt een eerste opvang aan en ondersteuning en verbetering van de positie van slachtoffers en nabestaanden van vermoedelijke strafbare feiten. De hulpverlening is duidelijk begrensd en bestaat uit een per slachtoffer op maat gesneden integraal aanbod van juridische, praktische en emotionele ondersteuning. Daarnaast kan het slachtoffer worden doorverwezen naar een hulpverleningsinstelling. De verhouding waarin elk van deze aspecten aan de orde komt kan daardoor per slachtoffer verschillen. Slachtoffers van wie de daders onbekend blijven zullen een andere samenstelling van hulpverlening nodig hebben dan slachtoffers die te maken krijgen met het strafrecht en een rechtszaak. Daar het begrip slachtofferhulp zich op een bewegend beleidsterrein bevindt en geen statisch gegeven is, is het wenselijk een meer algemene beschrijving van het begrip in de wet op te nemen.

B

Deze wijziging is van redactionele aard.

C

In het eerste lid is een aanwijzingsbevoegdheid opgenomen voor de Minister van Justitie. De taken die in artikel 6 zijn omschreven worden uitgevoerd door een rechtspersoon die door de minister daartoe wordt aangewezen. Thans is eenzelfde regeling opgenomen in de Wet Justitie-subsidies.

Het voornemen bestaat om de Stichting Slachtofferhulp Nederland als bevoegde rechtspersoon aan te wijzen. Hiertoe zal een nieuw aanwijzingsbesluit worden opgesteld waarbij tevens het bestaande aanwijzingsbesluit zal worden ingetrokken.

D

In het ingevoegde artikel 7a wordt verwezen naar artikel 4:71, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht. De subsidieontvanger behoeft voor de in dit artikel van de Awb omschreven rechtshandelingen de toestemming van de Minister van Justitie.

E

Deze afdeling wordt ingevoegd ter verduidelijking van de onderverdeling van het hoofdstuk.

F

Het eerste lid van artikel 8 geeft de wettelijke grondslag voor het verstrekken van langdurige subsidie aan de in artikel 7 bedoelde aangevoerde rechtspersoon. Het tweede lid, waarin de facultatieve afdeling 4.2.8 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing wordt verklaard, blijft behouden. Deze afdeling geeft, ten opzichte van de overige bepalingen van de subsidietitel, een aantal specifieke c.q. aanvullende voorschriften inzake per boekjaar verstrekte subsidies aan rechtspersonen. De bepalingen van afdeling 4.2.8 Awb hebben betrekking op de aanvraag, de subsidieverlening, de verplichtingen van de subsidieontvanger en de subsidievaststelling.

Het derde lid voorziet erin dat de subsidieregeling nader kan worden uitgewerkt in een ministeriële regeling. Dit sluit aan bij het stramien van de wet daar een vergelijkbare bepaling is opgenomen voor de subsidieregeling van Reclasseringswerkzaamheden. In de ministeriële regeling kunnen regels worden opgenomen de wijze waarop de hoogte van de subsidie wordt bepaald, de aanvraag van de subsidie, de subsidievaststelling, de mogelijkheden van intrekking van de subsidie en de verplichtingen van de subsidie-ontvanger. Deze zijn vergelijkbaar met die in hoofdstuk 4 Reclasseringsregeling 1995 en hoofdstuk 3 Uitvoeringsregeling reclassering 1995.

G

Dit artikel bevat de grondslag voor de verstrekking van projectsubsidies op het terrein van de slachtofferhulp. Hierbij kan worden gedacht aan het project slachtoffers van ernstige delicten waarbij extra ondersteuning wordt gegeven aan nabestaanden.

H

Deze bepaling vloeit voort uit artikel 4:72 Awb. De egalisereserve is bedoeld om het voornemen tot outputfinanciering te kunnen bekostigen en om op termijn (vervangings)investeringen te kunnen doen. Door opname van het tweede lid, waarin wordt bepaald dat bij ministeriële regeling nadere regels kunnen worden gesteld omtrent het opbouwen van reserves, wordt gewaarborgd dat de Minister van Justitie toezicht kan houden op het aanspreken van deze reserves door de rechtspersoon zodat deze niet worden gebruikt voor zaken waarvoor ze niet zijn bedoeld.

I

Artikel 11 (oud) kan vervallen tegen de achtergrond van de doelstellingen van de Algemene wet bestuursrecht. De uniformering van de bestuursrechtelijke wetgeving maakt het wenselijk dat wat betreft de termijn tot afgeving van een beschikking wordt aangesloten bij de acht weken termijn van de Algemene wet bestuursrecht.

Het nieuwe artikel 11 bevat een vergelijkbare bepaling als artikel 48m Wet Justitie-subsidies en past daarmee in het stramien van de wet. Dit artikel is bedoeld om te voorkomen dat subsidiegelden wegvloeien via rechtspersonen die niet de ondersteuning van de stichting Slachtofferhulp Nederland ten doel hebben. Dit speelt bijvoorbeeld wanneer een privaatrechtelijke rechtspersoon de stichting Slachtofferhulp Nederland wil inhuren voor het geven van slachtofferhulp aan haar werknemers. Slachtofferhulp Nederland voert dan taken uit voor anderen dan de overheid. Het eerste lid regelt dat ook aan andere niet-ondersteunende derden rechtspersonen

voor het ter beschikking stellen van zaken of het verrichten van diensten een kostendekkende prijs in rekening wordt gebracht. Het tweede lid regelt de berekening van de vergoedingen van de zaken die een ondersteunende rechtspersoon aan de stichting Slachtofferhulp Nederland ter beschikking stelt. Het derde lid heeft betrekking op de vergoedingen aan de ondersteunende rechtspersoon voor de diensten die deze rechtspersoon verricht welke in het algemeen door de rechtspersoon in eigen beheer worden verricht. Het tweede en derde lid voorkomen een ondoelmatige aanwending van middelen. Om te kunnen beoordelen of in een bepaald geval een rechtspersoon als ondersteunende rechtspersoon moet worden beschouwd in verband met de berekening van de hoogte van de te betalen vergoedingen is in het vierde lid vastgelegd dat desgevraagd een beschrijving van de organisatorische en financiële banden tussen de subsidieontvanger en andere rechtspersonen wordt verstrekt.

J

Artikel 12 kan vervallen omdat hiervoor aangepast artikel 10 in de plaats komt.

De regeling van het nieuwe artikel 12 maakt het mogelijk dat de Minister van Justitie een andere rechtspersoon kan belasten voor bepaalde vormen van slachtofferhulp zoals het aanbieden van een gesprek tussen slachtoffers en daders. Met deze bepaling wordt aangesloten bij voorgesteld artikel 51h Wetboek van Strafvordering. **PM**¹ In een brief aan de Tweede Kamer van 18 augustus 2006 (Kamerstukken II 2005/06, 27 213, nr. 11) heeft mijn ambtsvoorganger meegedeeld dat één organisatie zou worden belast met de voorbereiding en de daadwerkelijke uitvoering van het gesprek. Deze rechtspersoon kan worden aangewezen op grond van de algemene maatregel van bestuur uit voorgesteld artikel 51h Wetboek van Strafvordering of bij ministeriële regeling. Thans bestaat het voor-nemen subsidie te verstrekken aan de stichting Slachtoffer in Beeld.

K

Artikel 14 van de Wet Justitie-subsidies kan vervallen tegen de achtergrond van de doelstellingen van de Algemene wet bestuursrecht. De uniformering van de bestuursrechtelijke wetgeving maakt het wenselijk dat wat betreft de termijn tot afgeving van een beschikking wordt aangesloten bij de acht weken termijn van de Algemene wet bestuursrecht.

L

Door de wijzigingen in de organisatiestructuur van de slachtofferhulp in Nederland vervalt afdeling 3 van de Wet Justitie-subsidies. Afdeling 3 is overbodig geworden omdat in de nieuwe systematiek niet meer afzonderlijke subsidies worden verstrekt aan de regionale en lokale instellingen. Vanuit de overheid bestaat nog slechts één subsidiestroom naar de Stichting Slachtofferhulp Nederland als geheel. De stichting zorgt zelf voor een interne verdeling van de subsidiegelden.

Afdeling 4 kan vervallen omdat hiervoor het nieuwe artikel 9 in de plaats treedt.

Afdeling 5 is overbodig omdat in titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht een uitgebreide regeling omtrent subsidies is opgenomen. Hierdoor vervalt de noodzaak van een uitgewerkte regeling, zoals thans in de wet is opgenomen. De basisbepaling waarin de wettelijke grondslag tot verleening van projectsubsidies is opgenomen blijft behouden en is overgeheveld naar afdeling 1.

¹ Wanneer dit artikel nog niet inwerking is getreden op het moment van indiening van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer zal een indienbepaling in het wetsvoorstel worden opgenomen.

M-S

Deze wijzigingen zijn van redactionele aard.
De redactionele aanpassing aan artikel 48r wordt meegenomen in de
Reparatiewet III Justitie wegens andere wijzigingen in dat artikel.

Artikel II

Er is voor gekozen om deze wet in werking te laten treden op een bij
koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Daar het in deze wet onder andere
gaat om het verstrekken van subsidies per boekjaar heeft het de voorkeur
de wet in werking te laten treden op het moment dat het boekjaar van
start gaat.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin