

Vergaderjaar 2001–2002

28 062

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Strekking en reikwijdte

Dit wetsvoorstel strekt in de eerste plaats tot het onderbrengen van de subsidiëring van de Halt-afdoeningen in de Wet Justitie-subsidies. Daarnaast is er een wijziging opgenomen betrekking hebbende op het hoofdstuk schuldhulpverlening.

De regeling omtrent schuldhulpverlening wordt, namens de Minister van Justitie, in mandaat uitgevoerd door de Raden voor Rechtsbijstand. Voor deze mandaatsconstructie is gekozen om de subsidieverstrekking niet te veel op afstand van de Minister van Justitie te laten plaatsvinden. Door de wijziging van de bepalingen van het hoofdstuk omtrent schuldhulpverlening wordt aangesloten bij artikel 10:8 Awb. Door het verlenen van mandaat blijft de minister bevoegd om aanwijzingen te geven. De wijziging van de wettekst brengt tot uitdrukking dat, op grond van artikel 10:8 Awb, het mandaat te allen tijde kan worden ingetrokken. De Wet Justitie-subsidies is hiermee in overeenstemming gebracht met de inhoud van het advies van de Raad van State omtrent het Besluit subsidie bewindvoerder schuldsaneringsregeling natuurlijke personen van 8 december 2000, no. W03.00 0524/I en het Nader Rapport van 31 januari 2001, no. 5 074 887/01/06.

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

Sinds de invoering van de Halt-afdoeningen in het jeugdstrafrecht zijn voor de bekostiging van deze afdoeningen beleidsregels vastgesteld. Vanaf 1 januari 1994 worden de gelden voor de Halt-afdoeningen door de Minister van Justitie beschikbaar gesteld via het Fonds Sociale vernieuwing, op grond van de Tijdelijke wet stimulering sociale vernieuwing. Deze wet is op 1 januari 1998 vervallen. Sindsdien vindt de financiering

van de Halt-bureaus opnieuw plaats op basis van door de Minister van Justitie vastgestelde beleidsregels. Op 13 september 2000 zijn beleidsregels vastgesteld voor het jaar 2001 (kenmerk 787 092/99/PJS). Bij de invoering van de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht is artikel 4:23 Awb in werking getreden. Dit artikel schrijft voor dat een bestuursorgaan slechts subsidie verstrekt op grond van een wettelijk voorschrift dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verleend. Door de verstrekking van de subsidies aan de Halt-bureaus op te nemen in de Wet Justitie-subsidies wordt de vereiste wettelijke grondslag tot stand gebracht.

2. Halt in verhouding tot het strafrecht

De maatschappij wordt regelmatig geconfronteerd met jeugdigen die overlast veroorzaken en vernielingen toebrengen aan publieke eigendommen. Het jeugdstrafrecht voorziet in een aanpak van deze jeugdigen binnen een pedagogisch kader, waarbij de jeugdigen zelf de verantwoordelijkheid voor de gepleegde delicten moeten inzien en aanvaarden. Wel blijft het uitgangspunt dat te allen tijde een reactie dient te volgen op een gepleegd strafbaar feit. Deze doelstellingen hebben vorm gekregen in een (voorwaardelijke) sepotbevoegdheid door de politie onder verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie. Door middel van een Halt-afdoening («Het ALternatief») wordt een gerichte repressieve aanpak geboden van jeugdigen die voor het eerst met het strafrecht in aanraking komen. De Halt-afdoening valt onder artikel 77e van het Wetboek van Strafrecht. Op grond van dit artikel kan de opsporingsambtenaar die daartoe door de officier van justitie is aangewezen, na verkregen toestemming door de officier van justitie aan de verdachte voorstellen dat deze deelneemt aan een project. Deze kan toezending van het opgemaakte proces-verbaal aan de officier van justitie voorkomen. Bij algemene maatregel van bestuur worden de strafbare feiten aangewezen die op deze wijze kunnen worden afgedaan. De strafbare feiten die voor Halt-afdoening in aanmerking komen zijn aangewezen in het Besluit aanwijzing Halt-feiten. Op grond van artikel 77e, derde lid, van het Wetboek van Strafrecht geeft de officier van justitie algemene aanwijzingen over de wijze van afdoening. Deze aanwijzingen bevatten categorieën van strafbare feiten die ingevolge dit artikellid in ieder geval in aanmerking komen voor een Halt-afdoening. Verder betreffen deze aanwijzingen de duur van de deelneming en de wijze waarop de toestemming van de officier van justitie kan worden verkregen. Aan dit artikellid is uitvoering gegeven door de vaststelling door het College van procureurs-generaal van de «Aanwijzing halt-afdoening» (Stcrt. 1999, 82).

2.2 Halt-bureaus

In de loop der jaren zijn ongeveer zestig Halt-bureaus ontstaan. Deze verschillen sterk in omvang en organisatievorm. De Halt-bureaus zijn in de praktijk, op lokaal niveau en vaak op experimentele basis ontstaan. De gevallen waarin en de procedures waarlangs doorverwijzing naar een Halt-bureau plaatsvindt, kunnen arrondissementelijk en plaatselijk van elkaar verschillen. De Halt-bureaus hebben twee hoofdtaken. Allereerst zorgen de Halt-bureaus voor de coördinatie en uitvoering van de Halt-afdoeningen als bedoeld in artikel 77e van het Wetboek van Strafrecht. Deze aanpak en afdoening in het kader van het jeugdstrafrecht valt onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie. Daarnaast hebben de Halt-bureaus tot taak om te zorgen voor de preventie van jeugd-criminaliteit. De verantwoordelijkheid voor de bestuurlijke beheersing en preventie van jeugdcriminaliteit ligt op gemeentelijk niveau. Het voorgaande betekent dat de Minister van Justitie alleen verantwoordelijk is

voor de Halt-bureaus voor zover het betreft de taken als bedoeld in artikel 48f, sub a.

De Halt-bureaus verschillen in organisatievorm. Ongeveer 60% vormt het onderdeel van een gemeentelijke organisatie, ongeveer 20% is ondergebracht bij een andere organisatie, veelal een stichting op het terrein van welzijn of jeugdhulpverlening en de overige 20% is als onafhankelijke stichting vormgegeven.

Bij de gemeentelijke bureaus is veelal de gemeente de belangrijkste initiatiefnemer voor het Halt-bureau. Het Halt-bureau is in deze constructie ondergebracht bij een bepaalde dienst of afdeling en valt direct onder de verantwoordelijkheid van burgemeester en wethouders. De gemeente regelt in deze constructie zaken als financiën, personeel en beheer. Voor de inhoudelijke begeleiding is meestal een begeleidingscommissie ingesteld met vertegenwoordigers van politie, openbaar ministerie en de gemeente.

Bij de bureaus die ondergebracht zijn bij een stichting op het terrein van welzijn of jeugdhulpverlening verleent de stichting onderdak en is de directeur van de stichting feitelijk werkgever. Het stichtingsbestuur is verantwoordelijk. Soms maakt men gebruik van adviesraden.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

Onderdeel A

Artikel 48c

Voorgesteld wordt om de artikelleden waarin is geregeld dat de subsidies ter verdeling worden verstrekt aan een of meer Raden voor de Rechtsbijstand en de subsidies taaksgewijs worden verdeeld over de daarvoor in aanmerking komende Raden te laten vervallen. Ook de bepaling waarin is vastgelegd dat de aan te wijzen Raden zijn belast met het beheer en de verdeling van subsidies is niet meer opgenomen in dit wetsvoorstel. Hiermee wordt dit artikel in overeenstemming gebracht met het bepaalde in artikel 10:8 Awb. In dit artikel is geregeld dat de mandaatgever het mandaat te allen tijde kan intrekken. Om deze reden dienen de in de vervallen artikelleden genoemde zaken niet in de wet te worden opgenomen, maar wordt volstaan met een regeling in het mandaatbesluit (22 september 1999, nr. 789 921/899, Stcrt. 188).

Onderdeel B

Artikel 48d

Ook dit artikel wordt in overeenstemming gebracht met artikel 10:8 van de Awb. Artikel 4:37 Awb geeft een opsomming van een aantal mogelijke verplichtingen die aan de subsidieontvanger kunnen worden opgelegd. Deze verplichtingen zijn uitgewerkt in het eerste lid. Omdat artikel 10:6, tweede lid, Awb voorziet in de mogelijkheid voor de mandaatgever (minister) om van de gemandateerde inlichtingen te verkrijgen over de uitoefening van de bevoegdheid, kan het tweede lid van artikel 48d vervallen. Hierin werd voorgeschreven dat de Raden in een afzonderlijk jaarplan en in een afzonderlijk verslag aandacht besteden aan hun subsidiebeleid en aan de wijze waarop zij uitvoering geven aan de derde titel van de Faillissementswet. In verband met de aanpassing aan artikel 10:8 Awb is de bevoegdheid tot het instellen van een commissie van deskundigen

toebedeeld aan de Minister van Justitie. Deze bevoegdheid kan worden gemandateerd aan de Raden voor Rechtsbijstand.

Onderdeel C

Artikel 48f

In dit artikel zijn de begripsomschrijvingen geformuleerd. Allereerst wordt in onderdeel a van dit artikel het begrip Halt-afdoening gedefinieerd. De Halt-afdoening is geregeld in artikel 77e van het Wetboek van Strafrecht. Het gaat hier om een (voorwaardelijke) sepotbevoegdheid door de politie onder verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie. Een opsporingsambtenaar, die daartoe door de officier van justitie is aangewezen, kan na verkregen toestemming door de officier van justitie aan de verdachte voorstellen dat deze deelneemt aan een project. Door deelname aan een project kan de verdachte de toezending van het proces-verbaal aan de officier van justitie voorkomen. Onderdeel b van dit artikel omschrijft het begrip jeugdige. Als jeugdige wordt aangemerkt een persoon in de leeftijd van 12 tot en met 17 jaar. De coördinatie en uitvoering van Halt-afdoeningen vinden plaats door een bureau dat in elk geval (dat wil zeggen: naast de preventietaak, en eventuele andere taken) voorziet in de coördinatie en uitvoering van Halt-afdoeningen en dat zelf een door de minister aangewezen rechtspersoon is of onderdeel uitmaakt van een door de minister aangewezen rechtspersoon. Een Halt-bureau dat niet voorziet in de coördinatie en uitvoering van Halt-afdoeningen door jeugdigen 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.

Artikel 48g

In het eerste lid is een aanwijzingsbevoegdheid opgenomen voor de Minister van Justitie. Bij ministeriële regeling kan worden vastgelegd op grond van welke criteria wordt beslist om een organisatie al dan niet als Halt-bureau aan te wijzen en kan worden bepaald in welke gevallen de aanwijzing wordt opgeschort of ingetrokken.

In het derde lid van dit artikel wordt de facultatieve afdeling 4.2.8 Awb van toepassing verklaard. 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. Deze voorschriften hebben betrekking op de aanvraag, de subsidieverlening, de verplichtingen van de subsidie-ontvanger en de subsidievaststelling.

In het vierde lid is bepaald dat de artikelen 11 en 13 tot en met 15 van overeenkomstige toepassing zijn. In artikel 11 is geregeld dat de minister binnen dertien weken op de aanvraag tot verlening een besluit neemt. Op grond van artikel 13 krijgt de accountant van de subsidie-ontvanger een taak toebedeeld bij de controle op de naleving van de aan de subsidie verbonden verplichtingen. Het tweede lid van artikel 13 regelt de vaststelling van het controleprotocol door de minister. Dit protocol bestaat uit een aanwijzing over de reikwijdte en de intensiteit van de controle. Artikel 14 bepaalt dat de minister binnen dertien weken op de aanvraag tot vaststelling van de subsidie beslist. Artikel 15 is een uitwerking van artikel 4:41, tweede lid, Awb. Er wordt een volledige vergoedingsplicht opgelegd in de gevallen als bedoeld in artikel 4:41, tweede lid, Awb. Het tweede lid van artikel 15 bepaalt dat bij de vaststelling van de hoogte van de vergoeding de activa op hun actuele waarde worden gewaardeerd. De waardebepaling van een onroerende zaak geschiedt door drie deskundigen. De Minister van Justitie en de subsidie-ontvanger wijzen elk een deskundige aan, die in onderling overleg een derde deskundige aanwijzen. Het derde lid regelt de situatie dat de activiteiten van de subsidie-ontvanger door

een derde worden voortgezet en in het kader daarvan ook de activa en de passiva van de subsidieontvanger aan die derde worden overgedragen. Er wordt dan in beginsel geen volledige vergoedingsplicht opgelegd. Voor een dergelijke overdracht is toestemming nodig van de minister.

Artikel 48h

In het eerste en tweede lid van dit artikel is geregeld dat de subsidie wordt bepaald aan de hand van het aantal Halt-afdoeningen. Hiervoor worden bij ministeriële regeling typen van Halt-afdoeningen vastgesteld, met een bijbehorende kostprijs. Deze wijze van financiering wordt aangeduid als productfinanciering. Deze ministeriële regeling zal voortbouwen op de huidige beleidsregels. De daarin onderscheiden categorieën Halt-afdoeningen en de bijbehorende kostprijzen zijn gebaseerd op het onderzoek dat het onderzoeksbureau M&I/Partners in opdracht van het Ministerie van Justitie heeft verricht naar de te onderscheiden typen Halt-afdoeningen en de kosten die moeten worden gemaakt om de activiteiten die voortvloeien uit deze Halt-afdoeningen uit te voeren. De resultaten van dit onderzoek zijn vastgelegd in het rapport «Normering en kostprijsbepaling van de Halt-afdoening» van 28 december 1998.

Op het moment dat een Halt-afdoening plaatsvindt is er altijd een ondertekend afdoeningsvoorstel door de jeugdige (bij jongeren tot 16 jaar tevens mede-ondertekend door de wettelijke vertegenwoordigers). De aanwezigheid van deze afdoeningsvoorstellen geeft de mogelijkheid om exact het aantal Halt-afdoeningen en daarmee de hoogte van de subsidie te kunnen bepalen.

Voor de duidelijkheid zij opgemerkt dat een mislukte Halt-afdoening wel voor subsidie in aanmerking komt. Er is sprake van een mislukte afdoening indien een Halt-afdoening voortijdig wordt afgebroken, nadat het afdoeningvoorstel is ondertekend. Het betreft dus geen aparte categorie. Al naar gelang aan welke elementen is voldaan, valt een mislukte afdoening onder één van de, bij ministeriële regeling vastgestelde, categorieën. In het derde lid is bepaald dat de Minister van Justitie bij de verlening van de subsidie kan bepalen dat het subsidiebedrag van de subsidie door hem wordt bijgesteld in verband met de ontwikkeling van het loon- en prijspeil.

Artikel 48i

Artikel 4:37 Awb somt een aantal mogelijke verplichtingen op die aan de subsidie-ontvanger kunnen worden opgelegd. In onderdeel c van dit artikel wordt genoemd: het vóór de subsidievestiging verstrekken van gegevens en bescheiden die nodig zijn voor een beslissing omtrent de subsidie. Deze verplichting is uitgewerkt in het eerste lid. Op grond van dit artikellid dient ieder Halt-bureau uiterlijk vier weken na het einde van ieder trimester een opgave te doen van het aantal afdoeningen (dit zijn de gerealiseerde en mislukte afdoeningen). Deze aantallen moeten worden uitgesplitst naar de categorieën Halt-afdoeningen. Hierdoor krijgt de Minister van Justitie inzicht in de te subsidiëren kosten. Voor zover nadere verplichtingen van belang kunnen zijn voor de verwezenlijking van de met de subsidie beoogde doelstellingen, kunnen deze worden opgelegd bij ministeriële regeling. Hierbij kan worden gedacht aan aanwijzingen met betrekking tot de urenregistratie en het houden van audits ten aanzien van het registratiesysteem en de administratieve organisatie van de Halt-bureaus.

Op grond van artikel 4:37, tweede lid, is artikel 4:4 Awb van overeenkomstige toepassing. Op grond daarvan kan de Minister van Justitie voor het indienen van aanvragen en het periodiek verstrekken van gegevens een formulier vaststellen.

Artikel 48j

In het eerste en tweede lid van dit artikel is vastgelegd dat bij de vaststelling van de subsidie een correctie van de subsidie kan plaatsvinden op grond van het werkelijk aantal jeugdigen, waarvoor het Halt-bureau in het boekjaar verantwoordelijk is geweest. Deze regeling houdt in dat een verhoging van de subsidie plaatsvindt, in het geval dat het definitieve aantal afdoeningen meer bedraagt dan 105 procent van de raming. Indien bij de vaststelling van de subsidie blijkt dat het definitieve aantal afdoeningen minder bedraagt dan 95 procent van de raming, vindt een verlaging van de subsidie plaats. De raming is het aantal afdoeningen waarvan bij het bepalen van het bedrag van de subsidie, bedoeld in artikel 48h, is uitgegaan.

Artikel 48k

In dit artikel wordt artikel 4:71 Awb van toepassing verklaard. De subsidieontvanger behoeft voor de in dit artikel omschreven rechtshandelingen de toestemming van de Minister van Justitie. Deze bepaling geldt alleen voor Halt-bureaus die zelf rechtspersoonlijkheid bezitten als bedoeld in artikel 3 van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Zoals reeds in het algemene deel van deze memorie is toegelicht, vormen veel Halt-bureaus een onderdeel van een gemeentelijke organisatie. Deze Halt-bureaus vallen, gelet op artikel 108 van de Gemeentewet, onder de verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur.

Artikel 48l

Deze bepaling vloeit voort uit artikel 4:72 Awb. De egalisatiereserve is bedoeld als buffer, waarmee tekorten in het ene jaar kunnen worden opgevangen met overschotten in het andere jaar. Bij ministeriële regeling wordt de maximale hoogte van de jaarlijkse toevoeging en de maximale omvang van de egalisatiereserve bepaald. Op grond van artikel 4:72 Awb geldt dat de egalisatiereserve zo hoog rentend en zo veilig mogelijk wordt belegd. De genoten rente wordt aan de egalisatiereserve toegevoegd. Het verschil tussen de vastgestelde subsidie en de werkelijke kosten van de activiteiten waarvoor subsidie werd verleend komt, overeenkomstig artikel 4:72, tweede lid, Awb ten gunste onderscheidenlijk ten laste van de egalisatiereserve.

Artikel 48m

Dit artikel is bedoeld om te voorkomen dat subsidiegelden wegvloeien via ondersteunende rechtspersonen, bijvoorbeeld in het geval het Halt-bureau is ondergebracht bij een privaatrechtelijke rechtspersoon. Het eerste lid regelt dat ook aan andere derden dan ondersteunende rechtspersonen voor het ter beschikking stellen van zaken of het verrichten van diensten een kostendekkende prijs in rekening wordt gebracht. Artikel 2 regelt de berekening van de vergoedingen van de zaken die een ondersteunende rechtspersoon 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 het Halt-bureau 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 subsidie-ontvanger en andere rechtspersonen wordt verstrekt.

Artikel 48n

Op grond van dit artikel kan de Minister van Justitie subsidie verlenen aan een rechtspersoon, die de activiteiten van de Halt-bureaus ondersteunt. Deze rechtspersoon vormt het centrale orgaan waarmee het Ministerie van Justitie overleg voert over beleidsmatige vraagstukken en het ontwikkelen van nieuw beleid. Thans fungeert de Stichting Halt Nederland als ondersteunende rechtspersoon. De Minister van Justitie kan subsidie verstrekken ten behoeve van de taken van belangenbehartiging en ondersteuning van de Halt-bureaus. Deze wettelijke regeling biedt mogelijkheden om aan de ondersteunende rechtspersoon meer bevoegdheden toe te kennen. De tekst van het wetsvoorstel laat de mogelijkheid open dat deze rechtspersoon door middel van een mandaatbesluit de bevoegdheid krijgt om namens de minister beschikkingen af te geven. Voorwaarde hiervoor is een verdere professionalisering en voldoende toerusting van de Stichting Halt Nederland. Evenals in artikel 48g wordt afdeling 4.2.8 Awb van toepassing verklaard. De artikelen 11 en 13 tot en met 15 zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 48o

Op grond van het bepaalde in artikel 4:72 Awb kan de ondersteunende rechtspersoon, evenals voor de Halt-bureaus, een egalisatiereserve vormen. Het verschil tussen de vastgestelde subsidie en de werkelijke kosten van de activiteiten waarvoor subsidie werd verleend komt, overeenkomstig artikel 4:72, tweede lid, Awb ten gunste onderscheidenlijk ten laste van de egalisatiereserve. Bij ministeriële regeling wordt de maximale omvang van de egalisatiereserve bepaald.

Artikel 48p

De ondersteunende rechtspersoon kan een voorziening vormen voor groot onderhoud. De jaarlijkse toevoeging aan deze voorziening mag niet meer bedragen dan 3 procent van de subsidie van dat boekjaar. Het totaal van de opgebouwde reserve mag een maximum van 15 procent van de subsidie van het desbetreffende boekjaar niet te boven gaan. Verder geeft dit artikel aan de Minister van Justitie de bevoegdheid om te bepalen dat door de ondersteunende rechtspersoon nog andere reserves en voorzieningen worden gevormd.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals