

Vergaderjaar 2001–2002

28 062

**Wijziging van de Wet Justitie-subsidies
(Halt-afdoeningen, technische wijzigingen)****A****ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 31 augustus 2001 en het nader rapport d.d. 19 oktober 2001, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 30 juli 2001, no. 01003689, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met nota van toelichting tot wijziging van de Wet Justitie-subsidies (Haltafdoeningen, technische wijzigingen).

Het wetsvoorstel geeft een wettelijke grondslag aan de subsidiëring door de Minister van Justitie van Haltafdoeningen door Halt-bureaus. Bij een Haltafdoening kunnen bepaalde kleine delicten die zijn gepleegd door een jeugdige worden afgedaan bij politiesept, mits de jeugdige verdachte een Halt-project heeft voltooid.

De Raad van State onderschrijft het wetsvoorstel waar het een wettelijke grondslag geeft aan de subsidiëring die thans nog berust op beleidsregels, maar maakt enkele opmerkingen bij de structuur van de Halt-bureaus, alsmede over de aanwijzing van Halt-bureaus. Hij is van oordeel dat het voorstel in verband daarmee enige aanpassing behoeft.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 30 juli 2001, nr. 5110 824/01/6, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State (van het Koninkrijk) zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 31 augustus 2001, nr. W03.010383/l, bied ik U hierbij aan.

1. Blijkens de toelichting zijn er nu ongeveer 60 Halt-bureaus. Ongeveer 60% vormt onderdeel van een gemeente, 20% is ondergebracht bij een andere organisatie (veelal een stichting op het terrein van welzijn of jeugdhulpverlening) en 20% is een onafhankelijke stichting.² Het treffen van Haltafdoeningen is een bevoegdheid van opsporingsambtenaren.³ De Halt-bureaus bieden ondersteuning bij de uitvoering van Haltafdoeningen; zij hebben daarnaast ook een preventietaak ten aanzien van jeugdcriminaliteit. De preventietaak wordt gefinancierd door de gemeente, de Haltafdoeningen worden gefinancierd door de Minister van Justitie. Het is de Raad van State opgevallen dat de structuur van de Halt-bureaus niet zo duidelijk is. Die structuur is als volgt geregeld.

Ingevolge het Besluit politieregisters kan een Halt-bureau alleen persoonsgegevens uit een politieregister ontvangen als het is aangesloten bij de

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Paragraaf 2.2 (Halt-bureaus) van de toelichting.

³ Artikel 77e van het Wetboek van Strafrecht.

Stichting Halt Nederland.¹ Verder bevat de geldende regelgeving geen bepalingen over de Halt-bureaus. Dit wetsvoorstel brengt daar in zoverre verandering in dat ingevolge artikel 48f, onderdeel c, van het wetsvoorstel een Halt-bureau een door de Minister van Justitie aangewezen rechtspersoon is die voorziet in de coördinatie en uitvoering van Haltafdoeningen.

De Halt-bureaus zijn in de praktijk, op lokaal niveau en vaak op experimentele basis ontstaan. Dit verklaart waarschijnlijk de verscheidenheid in vormgeving. Het zwaartepunt ligt ook nu nog op lokaal niveau; de minister verleent de bureaus subsidie.

Het wetsvoorstel introduceert nu een aanwijzingsbevoegdheid van de minister, maar werkt die bevoegdheid niet verder uit. Er is niet voorzien in criteria die de minister kan of moet hanteren bij het al dan niet aanwijzen van een Halt-bureau; evenmin is voorzien in regels ten aanzien van de opschorting of intrekking van de aanwijzing.

Op de subsidieverlening is de regeling in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) inzake per boekjaar verstrekte subsidies aan rechtspersonen van toepassing.² Dit betekent onder meer dat de Halt-bureaus bij de subsidieaanvraag een activiteitenplan en een begroting moeten voegen, en bij de aanvraag tot vaststelling van de subsidie een financieel verslag en een activiteitenverslag.³ De minister kan dus langs die weg een kwaliteitstoets in- en uitvoeren, als hij dat wil. Uit de toelichting blijkt overigens niet dat hij voornemens is om dat te doen.

Uit het voorgaande komen twee knelpunten naar voren: er is geen wettelijke grondslag voor de Halt-bureaus, en de verantwoordelijkheid voor de bureaus is verdeeld tussen Rijk en gemeente. De Raad adviseert om duidelijker te bepalen of de verantwoordelijkheid voor de Halt-bureaus (of voor de taken van die bureaus) in de eerste plaats ligt op het niveau van het Rijk, of op gemeentelijk niveau, of mogelijk nog weer elders. Wordt voor het eerste gekozen, dan ligt het voor de hand om de Halt-bureaus een wettelijke grondslag te bieden. Wordt echter voor het laatste gekozen, dan ligt het eerder voor de hand om de verantwoordelijkheid van de gemeente (en wellicht de politie) voor de Halt-taken duidelijk te omschrijven en om de subsidie niet toe te kennen aan de bureaus zelf, maar aan de gemeenten die het betreft. Gaat het om «zelfstandige» rechtspersonen, dan zal het toezicht daarop moeten worden uitgewerkt.

De Raad adviseert hierop in de toelichting in te gaan, en het wetsvoorstel zo nodig aan te vullen.

1. De Raad van State signaleert een tweetal knelpunten. Er is geen wettelijke grondslag voor de Halt-bureaus, en de verantwoordelijkheid voor de bureaus is verdeeld tussen Rijk en gemeente. De Raad adviseert om duidelijker te bepalen of de verantwoordelijkheid voor de Halt-bureaus (of voor de taken van die bureaus) in de eerste plaats ligt op het niveau van het Rijk, of op gemeentelijk niveau, of mogelijk nog weer elders.

Vanaf 1 januari 1994 werden de Halt-bureaus gefinancierd via de gemeenten. Via de begroting van Justitie werden gelden beschikbaar gesteld. De gelden werden vervolgens via de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties beschikbaar gesteld aan de gemeenten. Deze financieringssysteem verliep niet naar tevredenheid omdat niet kon worden gegarandeerd dat de middelen daadwerkelijk volledig werden aangewend voor de Halt-bureaus. Om deze reden is er voor gekozen om de Halt-bureaus rechtstreeks te financieren. Deze financiering vindt plaats op basis van door de Minister van Justitie vastgestelde beleidsregels en ziet alleen op de Halt-afdoeningen.

De oorzaak van de ontoereikende wettelijke grondslag voor de Halt-bureaus is gelegen in het feit dat de Halt-bureaus lange tijd in een experimenteel stadium hebben verkeerdd. Thans kan worden geconcludeerd dat de Halt-afdoeningen in het jeugdstrafrecht een eigen plaats hebben verworven en het experimentele karakter zijn ontgroeid. Dit betekent dat in de nabije toekomst een wettelijke grondslag voor de Halt-bureaus tot stand zal worden gebracht, waarbij zou kunnen worden gedacht aan een Halt-wet. Het bieden van een wettelijke grondslag in de Wet Justitie-subsidies ligt naar onze mening niet in de rede omdat deze wet slechts strekt tot een wettelijke regeling voor subsidiëring op

¹ Artikel 14, eerste lid, onderdeel o, van het Besluit politieregisters.

² Artikel 48g, tweede lid, van het wetsvoorstel; afdeling 4.2.8. van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

³ Artikelen 4:61 en 4:75 Awb.

een aantal beleidsterreinen, voor zover deze subsidies geen andere wettelijke regeling kennen. Bij gebreke van een wettelijke grondslag voor de Halt-bureaus in een Halt-wet hebben wij voorzien in een aanwijzingsbevoegdheid van de Minister van Justitie. Het betoog van de Raad van State geeft ons aanleiding tot een nadere invulling van de aanwijzingsbevoegdheid om daarmee het wettelijke kader waarbinnen de Halt-bureaus functioneren te verduidelijken, op basis van de technische aanwijzingen van onderdeel 2 van het advies van de Raad van State.

Ten aanzien van de verantwoordelijkheid voor de Halt-bureaus merken wij het volgende op.

De Halt-bureaus in Nederland 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. 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 aanpak en afdoening van delicten 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 jeugdcriminaliteit. 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 memorie van toelichting is voor wat betreft de uitleg over de verantwoordelijkheid voor de Halt-bureaus verduidelijkt.

2. Over de aanwijzing van de Halt-bureaus maakt de Raad nog enkele meer technische opmerkingen.

a. Zoals hiervoor opgemerkt, wordt in het Besluit politieregisters de eis gesteld dat de Halt-bureaus moeten zijn aangesloten bij de Stichting Halt Nederland. Het wetsvoorstel hanteert daarentegen de eis dat de bureaus moeten zijn aangewezen door de minister. De Raad meent dat deze regelingen moeten worden geharmoniseerd. Omdat de Stichting Halt Nederland geen bestuursorgaan is, heeft het de voorkeur om in het Besluit politieregisters in elk geval het vereiste op te nemen dat de Halt-bureaus door de minister zijn aangewezen. Het verdient voorts aanbeveling in de toelichting nader in te gaan op de rol van de Stichting Halt Nederland en de relatie van die stichting met de Halt-bureaus en met de minister.

b. De Raad meent dat de aanwijzingsbevoegdheid niet impliciet, in een begripsomschrijving, moet worden geregeld. Het verdient aanbeveling te regelen op grond van welke criteria wordt beslist een organisatie al dan niet als Halt-bureau aan te wijzen. Verder zwijgt het wetsvoorstel over de eventuele opschorting of intrekking van een aanwijzing. Wordt ervan uitgegaan dat dit, als effect, volledig besloten zal liggen in een eventueel besluit tot beëindiging van de subsidiëring? En is denkbaar dat een Halt-bureau blijft bestaan dat zich uitsluitend nog bezighoudt met preventie? De Raad adviseert om ook de opschorting en intrekking van een aanwijzing van een organisatie als Halt-bureau te regelen.

c. Artikel 48f, onderdeel c, definieert een Halt-bureau als een door de Minister van Justitie aangewezen rechtspersoon die voorziet in de coördinatie en uitvoering van Haltafdoeningen. Deze formulering wekt de indruk als zou het gaan om een rechtspersoon specifiek voor deze taak. Uit de toelichting bij deze bepaling blijkt echter dat het hier allereerst kan gaan om een door één of meer gemeenten onderhouden bureau. De definitiebepaling heeft als onwenselijk effect dat in zo'n geval de rechtspersoon gemeente waartoe dit bureau behoort wordt aangeduid als Halt-bureau. Het kan ook gaan om een privaatrechtelijke rechtspersoon, die ook nog andere taken kan hebben, in welk geval een overeenkomstige implicatie geldt. Dit effect kan worden voorkomen door in de definitiebepaling te spreken van een bureau dat in elk geval (dat wil zeggen: naast de preventietaak, en eventuele andere taken) voorziet in de coördinatie en uitvoering van Haltafdoeningen en dat zelf een door de minister aange-

wezen rechtspersoon is of onderdeel uitmaakt van een door de minister aangewezen rechtspersoon. De Raad adviseert om artikel 48f in die zin aan te passen.

2.a. De Raad van State wijst in zijn advies op het Besluit politieregisters. Ingevolge dit besluit kan een Halt-bureau alleen persoonsgegevens uit een politieregister ontvangen als het is aangesloten bij de Stichting Halt Nederland. Met de Raad zijn wij van mening dat het Besluit politieregisters en het wetsvoorstel moeten worden geharmoniseerd. Wij zullen dan ook overgaan tot aanpassing van het Besluit politieregisters. De Raad adviseert verder om in de toelichting nader in te gaan op de rol van de Stichting Halt Nederland en de relatie van de stichting met de Halt-bureaus en met de minister. De Wet Justitie-subsidies biedt de mogelijkheid om subsidie te verlenen aan een rechtspersoon, die de activiteiten van de Halt-bureaus ondersteunt. Thans fungeert de Stichting Halt Nederland als ondersteunende rechtspersoon als bedoeld in artikel 48n. Blijkens de toelichting op artikel 48n vormt deze rechtspersoon het centrale orgaan waarmee het Ministerie van Justitie overleg voert over beleidsmatige vraagstukken en het ontwikkelen van nieuw beleid. 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 bevoegheid krijgt om namens de minister beschikkingen af te geven. Voorwaarde hiervoor is een verdere professionalisering en voldoende toerusting van Stichting Halt Nederland. De memorie van toelichting op het wetsvoorstel is aangevuld met informatie over de rol en functie van de ondersteunende rechtspersoon.

b. De Raad van State is van mening dat de aanwijzingsbevoegdheid niet impliciet, in een begripsomschrijving, moet worden geregeld. De Raad doet daarbij de aanbeveling om te regelen op grond van welke criteria wordt beslist om een organisatie al dan niet als Halt-bureau aan te wijzen en adviseert om ook de opschorting en intrekking van een aanwijzing van een organisatie als Halt-bureau te regelen. Dit geeft ons aanleiding om de aanwijzingsbevoegdheid op te nemen in artikel 48g, eerste lid. Aan artikel 48g wordt 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. De overige artikellieden worden vernummerd. De Halt-bureaus verrichten, naast de coördinatie en uitvoering van Halt-afdoeningen door jeugdigen, ook algemeen preventieve taken, zoals het geven van voorlichting op scholen. Deze taken worden niet gesubsidiëerd op grond van de Wet Justitie-subsidies. Er is daarom gekozen voor een omschrijving van het begrip Halt-bureau die alleen betrekking heeft op de Halt-afdoening binnen het jeugdstrafrecht. 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.

c. Wij delen de opvatting van de Raad dat de definitiebepaling van artikel 48f, onderdeel c, als ongewenst effect heeft dat in het geval er sprake is van een door één of meer gemeenten onderhouden bureau de rechtspersoon waartoe dit bureau behoort ook wordt aangeduid als Halt-bureau. Een overeenkomstige implicatie geldt voor een privaatrechtelijke rechtspersoon. De definitiebepaling is in de door de Raad aangegeven zin aangepast. Artikel 48f, onderdeel c, luidt thans als volgt: een bureau dat 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.

3. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

3. De redactionele kanttekeningen zijn overgenomen.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge u verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 31 augustus 2001, no. W03.01.0383/I, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In tekst en toelichting «Haltbureaus» consequent schrijven als: Halt-bureaus (vergelijk artikel 14, eerste lid, onderdeel o, van het Besluit politieregisters).
- Artikel 48f, onderdeel a, wijzigen in: «a. Halt-afdoening: een afdoening als bedoeld in artikel 77e van het Wetboek van Strafrecht».