

Vergaderjaar 2012–2013

33 439

Wijziging van de Wet Justitie-subsidies onder meer in verband met de inwerkingtreding van de Aanwijzingen voor subsidieverstrekking

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Op 1 januari 2010 trad de Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, van 15 december 2009, nr. 3086415 (Stcrt. 2009, 20306), houdende vaststelling van Aanwijzingen voor subsidieverstrekking (As) in werking. Met deze aanwijzingen wordt beoogd meer uniformiteit te bereiken in uitvoerings- en verantwoordingsarrangementen voor de uitvoering van subsidieregelingen. Toepassing van de aanwijzingen noopt tot enkele aanpassingen in een aantal subsidieregelingen op het terrein van Veiligheid en Justitie. Dit wetsvoorstel strekt tot aanpassing van de Wet Justitie-subsidies. Voorts is van de gelegenheid gebruik gemaakt om een aantal andere wijzigingen in de Wet Justitie-subsidies aan te brengen. Sommige daarvan houden verband met het feit dat er voor bepaalde activiteiten geen subsidie meer wordt verstrekt. Bepalingen op grond waarvan deze subsidies werden verstrekt zijn dan ook niet meer nodig. Andere wijzigingen worden voorgesteld omdat in de praktijk is gebleken dat er onduidelijkheid bestaat over sommige bepalingen uit de Wet Justitie-subsidies. Tot slot wordt er voorzien in een wettelijke grondslag voor subsidie voor de instandhouding van een expertisecentrum dat gespecialiseerd is in zaken op het gebied van internationale kinderopvoering door een van de ouders en voor subsidies voor overige activiteiten op dit gebied. Overigens zij opgemerkt dat via een ander wetsvoorstel (Kaderwet subsidies I en M; Kamerstukken 32 537) wordt voorzien in aanpassing van de Wet Justitie-subsidies aan de huidige departementale indeling.

2. Gevolgen van de Aanwijzingen voor subsidieverstrekking voor de bijzondere subsidieregelingen op het terrein van Veiligheid en Justitie

Het instrument subsidie wordt breed ingezet om beleidsdoelen van de overheid te bereiken. Een subsidie is een aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten (art. 4:21 van de Algemene wet bestuursrecht; Awb). Uit de toelichting bij de

Aanwijzingen voor subsidieverstrekking blijkt dat het aanvragen van en verantwoorden over rijkssubsidies subsidieontvangers veel tijd en geld kost. Per subsidie kunnen deze lasten, afhankelijk van het type regeling, oplopen tot meer dan 30% van het subsidiebedrag. Ook de overheid heeft te maken met hoge lasten bij de uitvoering van subsidieregelingen. Gezamenlijk lopen deze lasten voor ontvangers en overheid jaarlijks op tot circa € 280 miljoen. Voor burgers heeft dit wetsvoorstel nauwelijks gevolgen.

Om deze lasten terug te dringen heeft het kabinet besloten een uniform bindend kader in te voeren voor een eenvoudiger uitvoering en financieel beheer van rijkssubsidies. Het subsidiekader bestaat uit een drietal met elkaar samenhangende maatregelen:

- a. drie standaard uitvoerings- en verantwoordingsarrangementen waarvan de toepassing wordt bepaald door de hoogte van het subsidiebedrag;
- b. uniformering en vereenvoudiging van begrippen en verplichtingen in het subsidieproces (o.a. termijnen, voorschotten, rapportages); en
- c. rijksbreed beleid om misbruik te voorkomen.

Met dit subsidiekader wordt beoogd de efficiency te bevorderen bij zowel de beleidsontwikkeling als de beleidsuitvoering. Voorts wordt beoogd een reductie van administratieve lasten voor aanvragers van subsidie te bewerkstelligen. Het subsidiekader is neergelegd in de bovengenoemde Aanwijzingen voor subsidieverstrekking, die gelden sinds 1 januari 2010 voor nieuw op te stellen subsidieregelingen. Ieder ministerie is verantwoordelijk voor de implementatie van de Aanwijzingen in de eigen subsidieregelingen. Dit wetsvoorstel strekt daartoe.

3. Hoofdpijnen van de inhoud

Veel van de voorgestelde wijzigingen in de Wet Justitie-subsidies zijn van wetstechnische aard. Een uitzondering vormen de wijzigingen in hoofdstuk 3. Hoofdstuk 3 Wet Justitie-subsidies heeft thans betrekking op de verstrekking van subsidies ten behoeve van criminaliteitspreventie. Daaraan is toegevoegd de mogelijkheid om subsidies te verstrekken ten behoeve van het voorkomen van terrorisme. Het voorkomen van terrorisme kan onder criminaliteitspreventie als bedoeld in deze wet vallen omdat het kan gaan om plegers van strafbare feiten. Het voorkomen van terrorisme omvat echter meer dan het voorkomen van strafbare feiten in enge zin. Zo wordt een leerstoel terrorisme en contra-terrorisme gesubsidieerd, en wordt bijgedragen aan onderzoeken door universiteiten en onderzoeksinstituten op voornoemd gebied. Het is daarom wenselijk om hiervoor een duidelijkere wettelijke grondslag te bieden.

Tevens is toegevoegd de mogelijkheid om subsidies te verstrekken ten behoeve van nazorg. Nazorg is een algemeen begrip waaronder meerdere activiteiten kunnen vallen die te maken hebben met de nazorg voor (ex-)gedetineerden, maar die niet rechtstreeks kunnen worden gekoppeld aan criminaliteitspreventie. Beoogd zou kunnen worden dat nazorgactiviteiten (mede gericht op het voorkomen van recidive) en activiteiten gericht op reïntegratie van (ex-) gedetineerden weliswaar (mede) strekken tot voorkoming van criminaliteit, maar het is duidelijker dit met zoveel woorden uit de wet te laten volgen.

Daarnaast wordt het mogelijk vrijwilligersactiviteiten bij de sanctietoepassing te subsidiëren. Een van de doelstellingen van het Ministerie van Veiligheid en Justitie is een humane tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen die, vanuit een persoonsgerichte benadering, moet leiden tot een effectieve reïntegratie in de samenleving. De vrijwilligersactiviteiten kunnen in alle soorten justitiële inrichtingen en daarbuiten worden uitgevoerd. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het afleggen van individuele

of groepsbezoeken, het regelen van praktische zaken voor gedetineerden, het begeleiden en ondersteunen van gedetineerden bij en na hun terugkeer in de samenleving of het verzorgen van cursussen voor gedetineerden.

In de wet worden drie doelstellingen van het beleid op het terrein van de criminaliteitspreventie onderscheiden, te weten dadergericht, situationeel en slachtoffergericht. Alleen activiteiten die effectief zijn gebleken of waarvan de effectiviteit wordt onderzocht kunnen worden gesubsidieerd. Daarnaast kan tevens subsidie verstrekt worden ten behoeve van deskundigheidbevordering.

Ook van inhoudelijke aard is de voorgestelde wijziging voor de subsidie van een expertisecentrum dat gespecialiseerd is op het gebied van parentale internationale kindervervoering (hoofdstuk 4F, artikel 48u). Zie hiervoor de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel S.

Wat niet wijzigt in de Wet Justitie-subsidies, is de van overeenkomstige toepassingverklaring van afdeling 4.2.8. van de Awb. Op grond van As 10 respectievelijk As 14 wordt bij het verstrekken van een subsidie lager dan € 25 000 respectievelijk lager dan € 125 000 afdeling 4.2.8 van de Awb niet toegepast. De instanties die subsidie ontvangen op grond van de Wet Justitie-subsidies, en waarbij afdeling 4.2.8 van de Awb van overeenkomstige toepassing is verklaard, ontvangen een subsidie die thans en ook in de toekomst een subsidie ontvangen die aanmerkelijk hoger ligt dan € 125 000. Alleen in het geval van criminaliteitspreventie kan de mogelijkheid bestaan dat naast het Centrum Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CVV, subsidie van € 3,7 miljoen in 2012) een andere rechtspersoon subsidie ontvangt die lager is dan € 125 000. Uit praktisch oogpunt wordt voorgesteld de verwijzing naar afdeling 4.2.8 van de Awb in stand te houden in artikel 33.

Artikelsgewijs

Artikel I

B

De bevoegdheid om voorschotten te verlenen berust thans op artikel 4:95 Awb. Dit artikel voorziet ook in de mogelijkheid om bij wettelijk voorschrift regels te stellen met betrekking tot de bevoorschotting. Aan artikel 3, tweede lid, Wet Justitie-subsidies bestaat derhalve geen behoefte meer.

C en D

Het opschrift van hoofdstuk 3 en artikel 32 worden gewijzigd omdat de behoefte bestaat niet alleen subsidie te kunnen verstrekken voor criminaliteitspreventie, maar ook voor activiteiten die zijn gericht op het voorkomen van recidive, nazorg en activiteiten van vrijwilligers die zijn gericht op reïntegratie van ex-gedetineerden in de samenleving. Betoogd zou kunnen worden dat activiteiten gericht op het voorkomen van recidive en activiteiten gericht op reïntegratie van (ex-) gedetineerden ook (mede) strekken tot voorkoming van criminaliteit, maar het is duidelijker dit met zoveel woorden uit de wet te laten volgen. Omdat de activiteiten inzake nazorg meer omvatten dan het voorkomen van recidive, is dit eveneens apart genoemd in het opschrift en artikel 33.

Criminaliteitspreventie is altijd gericht op het voorkomen van strafbare feiten. De preventieve maatregelen kunnen zijn gericht op daders (artikel 32, eerste lid, onder a), op bepaalde situaties (artikel 32, eerste lid, onder b) en op slachtoffers (artikel 32, eerste lid, onder c). Een voorbeeld van activiteiten gericht op het voorkomen van slachtofferschap is een project dat gericht is op het voorkomen dat senioren (herhaald) slachtoffer

worden van een woningoverval door aan senioren een kierstandhouder beschikbaar te stellen en hen voorlichting te geven over de preventie van woningovervallen. Een ander voorbeeld is het geven van een overvaltraining aan bedrijven.

In het eerste lid, onderdeel a is – door toevoeging van de zinsnede «of opnieuw plegen» – tot uitdrukking gebracht dat ook activiteiten ter voorkoming van recidive onder criminaliteitspreventie vallen.

Ook is een definitie toegevoegd waarin een omschrijving wordt gegeven van «vrijwilligersactiviteiten bij de sanctietoepassing». Hoewel dergelijke activiteiten van vrijwilligers ook preventief kunnen werken, zijn zij primair gericht op resocialisatie van (ex-)justitieel ingesloten. Hieronder vallen niet alleen mensen die in een gevangenis gedetineerd zijn of zijn geweest, maar ook personen uit tbs-klinieken en justitiële jeugdinstellingen. De vrijwilligersactiviteiten worden gedaan in de genoemde inrichtingen en daarbuiten.

E

Artikel 33 ziet op structurele subsidies die worden verstrekt ten behoeve van de instandhouding van organisaties die zich bezighouden met activiteiten op de hierboven genoemde terreinen, zoals bijvoorbeeld thans het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid. Dit onderdeel regelt de uitbreiding van de instandhoudingssubsidie aan rechtspersonen die zich bezighouden met het voorkomen van terrorisme, rechtspersonen die zich bezig houden met nazorg of rechtspersonen die zich bezig houden met vrijwilligersactiviteiten bij de sanctietoepassing. In het tweede lid is afdeling 4.2.8 van de Awb van toepassing verklaard. Deze afdeling betreft per boekjaar verstrekte subsidies aan rechtspersonen. Om die reden is het niet nodig om in het eerste lid eveneens te spreken van per boekjaar verstrekte subsidies en is dit om die reden geschrapt in het eerste lid.

F

In artikel 34 wordt bepaald dat de minister subsidies kan verstrekken voor de genoemde activiteiten. De term «projectsubsidies» is vervangen door de term «subsidies» omdat de toevoeging «project» in de praktijk tot onduidelijkheid leidde over het type activiteiten waarvoor subsidie kon worden verleend. Ingevolge het onder a bepaalde kunnen activiteiten op het gebied van criminaliteitspreventie, het voorkomen van terrorisme, nazorg en vrijwilligersactiviteiten bij de sanctietoepassing worden gesubsidieerd voor de verdere verspreiding van effectief gebleken maatregelen. In het geval van vrijwilligerswerk kan worden getoetst of de activiteit effectief is gebleken door bijvoorbeeld bij te houden hoe vaak vrijwilligers gedetineerden hebben bezocht en hoe lang het bezoek duurde. Ingevolge het onder b bepaalde subsidieert de minister activiteiten op het gebied van criminaliteitspreventie, het voorkomen van terrorisme, nazorg en vrijwilligersactiviteiten bij de sanctietoepassing waarvan de effectiviteit nog wordt onderzocht. Hier krijgt het innovatieve karakter van het subsidiebeleid gestalte, zoals bijvoorbeeld bij subsidies voor pilots. Deskundigheidsbevordering ten behoeve van personen werkzaam op het terrein van criminaliteitspreventie, het voorkomen van terrorisme, nazorg en vrijwilligersactiviteiten bij de sanctietoepassing vormt tenslotte het derde type activiteit waarvoor subsidie beschikbaar is. Hierbij valt bij voorbeeld ook de subsidie onder ten behoeve van de leerstoel terrorisme en contra-terrorisme.

G

Op grond van dit artikel kunnen bij ministeriële regeling regels worden gesteld omtrent de subsidies voor activiteiten op het gebied van criminali-

teitspreventie, het voorkomen van terrorisme, nazorg en vrijwilligersactiviteiten bij de sanctietoepassing. Deze regels kunnen onder andere betrekking hebben op de activiteiten die voor subsidiëring in aanmerking komen, de criteria waaraan een organisatie moet voldoen om voor subsidie in aanmerking te komen, de subsidievoorwaarden en -verplichtingen en op de aanvraag- en toekenningsprocedure. Voorts is de mogelijkheid tot het opstellen van beleidsregels vervangen door de mogelijkheid tot het opstellen van een ministeriële regeling. Dit is gedaan omdat het beleidsregels een minder dwingend karakter hebben dan ministeriële regelingen, die het karakter hebben van algemeen verbindende voorschriften.

H

De in artikel 36 genoemde activiteiten zijn aangepast aan de activiteiten waarvoor op grond van artikel 34 subsidie kan worden verstrekt. Tevens is een volzin toegevoegd teneinde een in het verleden gemaakt verzuim te herstellen. Per 1 januari 2009 is de Wet Justitie-subsidies gewijzigd. Deze wijziging was noodzakelijk in verband met de reorganisatie van slachtofferhulp. Daarbij is artikel 37 komen te vervallen. Op grond van dit artikel waren de artikelen 24 tot en met 31 van overeenkomstige toepassing op subsidies voor criminaliteitspreventie. Doordat artikel 37 is vervallen, was het artikel 24 waarin was geregeld hoe het beschikbare subsidiebedrag moet worden verdeeld als er een subsidieplafond is ingesteld, niet meer van toepassing. Aangezien artikel 4:26, eerste lid, Awb bepaalt dat bij of krachtens wettelijk voorschrift wordt bepaald hoe het beschikbare bedrag wordt verdeeld, kon de op grond van artikel 36 Wet Justitie-subsidies bestaande bevoegdheid om een subsidieplafond vast te stellen niet meer worden gebruikt zonder in strijd te handelen met artikel 4:26 Awb. Door aan artikel 36 een volzin toe te voegen waarin is bepaald dat bij de vaststelling van het subsidieplafond wordt bepaald hoe het beschikbare bedrag wordt verdeeld, is de strijd met artikel 4:26 Awb weer opgeheven.

I

Op grond van As 17 is de hoofdregel dat op een aanvraag tot verlening van subsidie binnen dertien weken wordt beslist. Het artikel is aan deze hoofdregel aangepast. Het verdient uiteraard uit oogpunt van voortvarend bestuur aanbeveling om waar mogelijk kortere termijnen te hanteren.

J

Artikel 47 wordt geschrapt omdat uit As 9 en 13 volgt dat bij subsidies beneden € 125 000 niet door de subsidieverstrekker aan de subsidieontvanger mag worden gevraagd om een deugdelijke administratie met betrekking tot de verstrekte subsidie, en de bewaring daarvan. Bij subsidies boven € 125 000 kan hierom wel worden gevraagd. De bevoegdheid daartoe vloeit voort uit artikel 4:37, eerste lid, aanhef en onder b, Awb.

K

Hoofdstuk 4A bevat een subsidieregeling voor tolkencentra. Per 31 december 2005 is de subsidie aan het Tolk- en Vertaalcentrum Nederland beëindigd. Per 1 januari 2006 is door middel van een Europese aanbesteding Manpower Business Solutions gecontracteerd. Deze organisatie voorziet sindsdien in de tolkbehoefte, en bestaat aan de mogelijkheid om subsidie te verlenen voor tolkencentra derhalve geen behoefte meer.

L

Het opschrift van hoofdstuk 4B is onjuist en wordt om die reden gewijzigd. Het moet zijn: schuldsanering. Het onderwerp «schuldhulpverlening» ligt op het beleidsterrein van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

M

In dit onderdeel wordt een nieuw tweede lid ingevoegd in artikel 48d, dat indien de subsidie wordt verstrekt aan een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld, in afwijking van artikel 4:21, derde lid, van de Awb, titel 4.2 van die wet van toepassing is. Aanvankelijk was dit geregeld in artikel 2, vijfde lid, van het Besluit subsidie bewindvoerder schuldsanering. Het vergt evenwel een wettelijke grondslag om titel 4.2 van de Awb van toepassing te verklaren.

N

Er wordt geen subsidie meer verstrekt voor de zogenaamde «Stop-reactie». Aan een begripsomschrijving van deze term bestaat dan ook geen behoefte meer.

O

Bij de laatste wijziging van artikel 48g is abusievelijk het derde lid gewijzigd in plaats van het vierde lid. De eerstgenoemde wijziging strekt ertoe dit verzuim te herstellen.

De tweede wijziging betreft de standaardtermijn voor het indienen van een aanvraag tot vaststelling van een subsidie. Deze bedraagt ingevolge As 17 dertien weken.

P

Volgens de huidige wet wordt de subsidie aan de Halt-bureaus berekend op basis van het aantal afdoeningen of categorieën daarvan. Naar aanleiding van een advies van KPMG is de Halt-afdoening in modules verdeeld en wordt thans afgerekend per module. De wet lijkt thans uit te gaan van complete afdoeningen. Met het voorgestelde artikel 48i wordt buiten twijfel gesteld dat op beide wijzen, per complete afdoening of per module, kan worden afgerekend.

Q

Op grond van As 16 mag een tussentijds voortgangsverslag ten hoogste eenmaal per periode van 12 maanden worden gevraagd. Artikel 48i is hiermee in overeenstemming gebracht. Halt Nederland ontvangt jaarlijks een subsidie die een veelvoud bedraagt van € 125 000, zodat verdere aanpassing van hoofdstuk 4D niet nodig is.

De tweede wijziging houdt verband met de in de toelichting op onderdeel P toegelichte afrekening per module dan wel per complete afdoening.

R

Zoals in de toelichting op onderdeel N is uiteengezet, wordt er geen subsidie meer verstrekt voor de zogenaamde Stop-reactie. Aan het bepaalde in artikel 48q bestaat dan ook geen behoefte meer.

S

Aan de Wet Justitie-subsidies wordt een artikel toegevoegd dat erin voorziet dat de Minister van Veiligheid en Justitie subsidie kan verlenen voor de instandhouding van een expertisecentrum dat gespecialiseerd is in zaken op het gebied van parentale internationale kinderontvoering en voor overige activiteiten op dit gebied.

Sinds 2006 is het Expertise Centrum Internationale Kinderontvoering (Centrum IKO) reeds gesubsidieerd op grond van artikel 4:23, derde lid, onder c, van de Algemene wet bestuursrecht. In het najaar van 2008 is door de toenmalige Minister van Justitie opdracht gegeven aan het Bureau Regioplan voor het uitvoeren van een evaluatieonderzoek naar de activiteiten van het Centrum IKO. In april 2009 is het onderzoeksrapport «Expertisecentrum Internationale Kinderontvoering» verschenen. Daarin kwam naar voren dat het wenselijk is een wettelijke grondslag te creëren voor deze subsidie. In het tweede lid wordt de facultatieve afdeling 4.2.8 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing verklaard op de instandhouding van het Centrum IKO. 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. Nu de verstrekte subsidie een veelvoud van € 125 000 bedraagt, is de verwijzing naar afdeling 4.2.8 van de Awb tevens in overeenstemming met As 10 en 14. De bepalingen van afdeling 4.2.8 Awb hebben betrekking op de aanvraag, de subsidieverlening, de verplichtingen van de subsidieontvanger en de subsidievaststelling.

Artikel II

Vanwege de wijziging van artikel 35, eerste lid, van de Wet Justitie-subsidies is het noodzakelijk te voorzien in een rechtsgrond van de op dit artikel, zoals dat luidde voor de inwerkingtreding van deze wet, gebaseerde beleidsregels, willen zij niet van rechtswege komen te vervallen. Met het voorgestelde artikel wordt bewerkstelligd dat deze beleidsregels vanaf het tijdstip van inwerkingtreding van de wijziging van artikel 35, eerste lid, het karakter krijgen van algemeen verbindend voorschrift.

De minister van Veiligheid en Justitie,
I. W. Opstelten