

Vergaderjaar 1994–1995

24 040

Regels inzake de verstrekking van subsidies door de Minister van Justitie alsmede wijziging van enige wetten in verband met de subsidietitel in de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Wet Justitie-subsidies)

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 5 september 1995

Met genoegen hebben wij kennis genomen van het feit dat het wetsvoorstel in het algemeen instemming heeft ontmoet. Van de in het verslag opgenomen vragen en opmerkingen hebben wij met belangstelling kennis genomen. In het onderstaande wordt daarop ingegaan.

ALGEMEEN

1. Strekking en reikwijdte

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd hoever de overige ministeries gevorderd zijn met het vereiste van een wettelijke grondslag voor subsidieverstrekking en welk tijdschema wat dat betreft voorligt. Wij verwijzen hiervoor naar het antwoord in de Nota naar aanleiding van het verslag inzake de derde tranche Awb op vraag 4.2. Deze nota is op 20 juni jl. aan uw Kamer gezonden (Kamerstukken II 1994/95, 23 700, nr. 5). Hiermee is tevens de vraag van de leden van de fractie van het CDA beantwoord wanneer zij deze nota kunnen verwachten.

De leden van de VVD-fractie merken op dat pas uit hoofdstuk 2 en volgende duidelijk wordt op welke subsidies de wet van toepassing is. Zij vragen zich af waarom niet is gekozen voor de systematiek om in artikel 2 aan te geven dat het hier alleen de subsidies betreft inzake slachtofferhulp, criminaliteitspreventie en onderzoeksprojecten alsmede wijziging van de hieraan gerelateerde wetgeving (zoals vermeld in hoofdstuk 6). Wij hebben gemeend dat nu het hier om onderling sterk uiteenlopende subsidies gaat, een opzet waarbij de subsidies zoveel mogelijk per beleidsterrein in een afzonderlijk hoofdstuk worden gegroepeerd, het meest overzichtelijk is. Daarnaast bevat de wet een apart hoofdstuk met procedurele bepalingen voor een «restcategorie» van subsidies die niet op een wettelijk voorschrift berusten (bijv. incidentele subsidies). Ondanks de verscheidenheid in subsidies, zijn in hoofdstuk 1 niettemin enkele bepalingen opgenomen die voor alle hier aan de orde zijnde subsidies gelden. Dit is in het huidige artikel 2 onder woorden gebracht. De in hoofdstuk 6 genoemde wetten staan op zichzelf los van deze opzet. Hierin worden wijzigingen voorgesteld van bestaande (subsidie)wetten.

Deze leden vroegen voorts waar de vormvereisten (bijvoorbeeld uiterste datum van indiening en bescheiden) worden vastgesteld waaraan de subsidie-aanvraag moet voldoen. Zij verwezen daarbij o.a. naar artikel 25, dat een aanvraagtermijn regelt voor projectsubsidies op de terreinen slachtofferhulp en criminaliteitspreventie. Waar nodig zijn – in aanvulling op afdeling 4.1.1 van de Awb die handelt over de aanvraag om een beschikking en op afdeling 4.2.8 van de Awb die een betrekkelijk uitgewerkte regeling bevat voor per boekjaar verstrekte subsidies aan rechtspersonen – de vormvereisten voor het indienen van een subsidie-aanvraag in de wet zelf neergelegd (artikelen 25, 26, 37, 42, 43 en 50). Slechts op een enkel punt is een nadere invulling bij ministeriële regeling voorzien. Het betreft de bij een onderzoekssubsidie aan het onderzoeksplan en de begroting te stellen eisen (artikel 43, derde lid).

2. De Wet Justitie-subsidies en de bijzondere wetten

De leden van de PvdA-fractie vroegen in hoeverre het voornemen bestaat om naast de subsidieverstrekking aan de justitiële jeugd-inrichtingen en de (gezins)voogdij-instellingen alsmede de reclassering, andere subsidies ten laste van hoofdstuk VI van de rijksbegroting een eigen wettelijke grondslag te geven. Zoals in de toelichting op het wetsvoorstel is aangegeven, is het uitgangspunt bij deze wet geweest dat hierin alleen zijn ondergebracht subsidies op terreinen die niet anderszins een wettelijke regeling kennen. In het laatste geval heeft het onze voorkeur – met het oog op de samenhang op het desbetreffende terrein – om de subsidiegrondslag in de bijzondere wet op te nemen. Om die reden zullen de door de leden van de PvdA-fractie genoemde subsidies hun eigen wettelijke grondslag behouden dan wel krijgen, en is ook in de toekomst mogelijk dat subsidiegrondslagen in (nieuwe) bijzondere wetten worden opgenomen.

3. Criminaliteitspreventie

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd op welke wijze de subsidiëring van criminaliteitspreventie door de Minister van Justitie en de subsidiëring van activiteiten in het kader van het «integraal veiligheidsbeleid» door de Minister van Binnenlandse Zaken gecoördineerd worden, bij voorbeeld ten aanzien van situationele preventie. De afspraken tussen de Ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie zoals neergelegd in de brief van 17 oktober 1994 (Kamerstukken II 1994/95, 23 900 VII en VI, nr.7) over de verdeling van aandachtsvelden hebben tot gevolg dat eventuele subsidiëring van activiteiten op het gebied van situationele preventie plaatsvindt door het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Denkbaar is dat activiteiten verschillende elementen bevatten, waarvan een deel tot het taakgebied van Justitie gerekend moet worden en een deel tot het taakgebied van Binnenlandse Zaken. In die gevallen zal sprake zijn van gezamenlijk optrekken van beide departementen. Concreet betekent dat, dat gekeken zal worden of het mogelijk is tot gezamenlijke subsidiëring over te gaan. Hiertoe heeft geregeld afstemmingsoverleg plaats.

ARTIKELN

Artikel 2

De leden van de PvdA-fractie zouden graag geïnformeerd willen worden welke recente verstrekte subsidies (bij voorbeeld over het laatste jaar) onder artikel 2 sub b vallen, dat wil zeggen niet op een wettelijk voorschrift berusten. De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd om

een overzicht van de thans in de begroting vermelde subsidies waarop de toelichting doelt.

De door de PvdA-fractie bedoelde subsidies, die niet op een wettelijk voorschrift zijn gebaseerd, kunnen worden onderscheiden in structurele subsidies (hoofdzakelijk aan rechtspersonen) en incidentele subsidies. De CDA-fractie doelt op de eerstgenoemde categorie. Voor deze structurele subsidies geldt dat zij, mits de subsidie-ontvanger en het bedrag waarop de subsidie ten hoogste kan worden vastgesteld in de begroting worden vermeld, geen afzonderlijke wettelijke basis behoeven. Enkele voorbeelden hiervan zijn de subsidies aan het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten, de Stichting Studiecentrum rechtspleging en het Landelijk bureau racismebestrijding. Voor zover deze subsidies een jaarlijks financieel beslag van f 1 mln te boven gaan, zijn zij in de zgn. subsidiebijlage – bijlage 7 bij de Justitiebegroting – vermeld. De subsidiebijlage bij de begroting over 1995 vermeldt zeven structurele subsidies aan rechtspersonen tot een subsidiebedrag van ten hoogste f 13,2 mln in 1995. Enkele kleinere structurele subsidies aan instellingen of organisaties worden onder de begrotingsartikelen 0103, 0403 en 0603 verantwoord; bezien wordt nog in welke gevallen bij deze kleinere structurele subsidies een nadere aanduiding van de subsidie-ontvanger in de toelichting op zijn plaats is. Van de incidenteel verstrekte, niet op een wettelijk voorschrift gebaseerde subsidies wordt – momenteel – geen centraal overzicht bijgehouden. Bij invoering van de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht zal dit eveneens een punt van aandacht zijn, in verband met de jaarlijkse verslagleggingsplicht van artikel 4.2.1.3, vierde lid, terzake van deze subsidies.

Voor de goede orde zij nog vermeld dat het onderhavige wetsvoorstel voor vier subsidies die thans nog zonder wettelijke basis tot een bedrag van ten hoogste f 95,6 mln in 1995 worden verstrekt, een wettelijke basis schept (criminaliteitspreventie, slachtofferhulp, onderzoek en TBS-inrichtingen).

Artikel 6

De leden van de VVD-fractie hebben opgemerkt dat in artikel 6 onder g wordt gesproken over «de verbetering van de maatschappelijke positie van het slachtoffer» en in de memorie van toelichting over «een verbetering van de positie van het slachtoffer». Zij vroegen welke positie nu wordt bedoeld en op welke wijze dit begrip operationeel wordt gemaakt. Voorts hebben zij gevraagd of dit voor alle slachtoffers geldt en waar de begrenzing in de hulp ingevolge artikel 6, onderdeel g, ligt. Terecht is door deze leden op een discrepantie gewezen tussen de tekst van artikel 6, onderdeel g, en de tekst hierover in de memorie van toelichting. De tekst van de wet zal worden aangepast aangezien met slachtofferhulp niet wordt beoogd de maatschappelijke positie van slachtoffers te verbeteren. Bovendien heeft dit onderdeel, evenals onderdeel f, geen betrekking op individuele slachtoffers maar op de positie van het slachtoffer in het algemeen, bijv. in het strafrecht. Om dit te verduidelijken zal het artikel iets anders geredigeerd worden. De begrenzing in de hulp ingevolge onderdeel g is op voorhand moeilijk aan te geven. De schaarse financiële middelen vormen uiteraard een praktische begrenzing.

Artikel 7

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd of er geen hiërarchisch verband bestaat tussen de coördinerende rechtspersoon en de regionale en lokale instellingen en of deze laatstgenoemde instellingen een eigen beleid voeren. De Landelijke Organisatie Slachtofferhulp (hierna te noemen: LOS) kent een verenigingsstructuur. Ten behoeve van die vereniging is een coördinerend en serviceverlenend Landelijk Bureau

Slachtofferhulp opgericht. Er is geen rechtstreeks hiërarchisch verband tussen de onderscheiden leden en het Landelijk Bureau en het bestuur van de organisatie. Niettemin kan door de LOS toch sturend worden opgetreden, omdat zij door middel van afspraken met de leden eisen stelt aan de wijze waarop de gelden op basis van artikel 16 onder de leden van de vereniging worden verdeeld en wat de leden daarvoor minimaal moeten presteren. Binnen deze kaders kunnen de leden een eigen beleid voeren. Via de algemene ledenvergaderingen wordt getracht zoveel mogelijk eenheid in het gevoerde beleid van de leden te krijgen.

Artikel 8

De VVD-fractie vroeg hoe het begrip «exploitatiekosten» in deze wet wordt uitgelegd en of dit begrip ondubbelzinnig is. Onder exploitatiekosten wordt hier verstaan de in een boekjaar te realiseren lasten en baten op basis van een begroting en een daarbij behorende verantwoording. Volgens ons is hierover geen misverstand mogelijk.

Voorts vroegen deze leden hoe initiële investeringen dienen te worden bekostigd. Initiële voorzieningen moeten – waar nodig – apart worden aangevraagd. Hiervoor worden aparte subsidies verstrekt. Bij nota van wijziging zal in artikel 8 een aanvullende grondslag, o.a. voor deze subsidies, worden opgenomen.

Tevens vroegen zij, in verband met de egaliseringsreserve, waar is vastgelegd voor welke doeleinden deze mag worden aangewend, en of het in de bedoeling van de wetgever ligt dat (een deel van) de egaliseringsreserve voor investeringen wordt aangewend. Op grond van artikel 4.2.8.4.5, tweede lid, Awb dient een egaliseringsreserve in ieder geval om tekorten (tussen de werkelijk gemaakte kosten en de subsidie) op te vangen. De egaliseringsreserve wordt daarmee tevens aangewend voor het doel waarvoor de subsidie is verstrekt. Bij de door de LOS op grond van artikel 12 ten behoeve van de landelijke vereniging aan te houden egaliseringsreserve kunnen hier in principe ook investeringen onder vallen. Bij de door de LOS op grond van artikel 18 ten behoeve van de leden aan te houden egaliseringsreserve is dat niet het geval, omdat de subsidie ten behoeve van de leden uitsluitend voor personeelslasten van de leden is bestemd. Een tekort duidt daarom automatisch op personele knelpunten bij de leden, die met behulp van de egaliseringsreserve kunnen worden opgelost. Wij zijn overigens van opvatting, dat ook al wordt de egaliseringsreserve niet aangewend om tekorten op te vangen – hetgeen in beginsel is toegestaan – de aanwending wel steeds in overeenstemming met het doel van de subsidie moeten kunnen worden gebracht.

Artikel 9

De leden van de VVD-fractie vroegen hoe het vierjaarlijkse beleidsplan zich verhoudt tot de jaarlijkse subsidie-aanvraag. Zij stelden dat als met het plan wordt ingestemd, het voor de hand ligt dat de subsidieverstrekking – in principe – ook voor die periode plaatsvindt. Als elk jaar onzekerheid bestaat over de hoogte van de subsidie, kunnen beleidsmatig nauwelijks inhoudelijke beslissingen worden genomen, die een termijn van 1 tot 2 jaar te boven gaan, aldus deze leden. Wij werken ten aanzien van de LOS, in aansluiting op de begrotingscyclus van het rijk, met een systeem van jaarlijkse subsidieverstrekking. Over de hoogte van de jaarlijkse subsidie bestaat geen onduidelijkheid. Er wordt thans uitgegaan van een bedrag van ten hoogste f 8,5 mln. Binnen dit kader is het toch van belang dat de subsidie-ontvanger een beleidsplan indient waar in artikel 9 op wordt gerefereerd. Dit beleidsplan geeft een visie op de doelen en op het te voeren beleid op middellange termijn. Anders dan de leden van de VVD-fractie menen, wordt niet de instemming van de minister met het vierjaarlijkse beleidsplan geëist en kan een meerjarige subsidie-

verstrekking ook om die reden niet aan de orde zijn. Anderzijds bieden het beleidsplan, en de gedachtenwisseling daarover, wel de gelegenheid om de continuïteit – niet alleen in het beleid maar ook in de subsidieverstrekking – zoveel mogelijk te waarborgen.

De leden van de VVD-fractie hebben voorts gevraagd of het beleidsplan ook de plannen van de regionale en lokale instellingen bevat. Wij kunnen in dat verband melden dat de LOS er naar toe werkt dat in het beleidsplan ook onderdelen worden opgenomen die een samenvatting bevatten van de plannen van de leden.

Artikel 11

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd waarom de termijn in artikel 11 afwijkt van de termijn in artikel 27. Dat voor een verschillende beslistermijn – dertien weken resp. zes weken – is gekozen, hangt samen met het verschil in aard en omvang van de subsidies. Een beslissing op een verzoek om een structurele exploitatiesubsidie vergt doorgaans een meer ingewikkelde beoordeling dan een projectsubsidie.

Artikel 13

De leden van de VVD-fractie hebben opgemerkt dat met «de accountant» de accountant van de subsidie-ontvanger wordt bedoeld. Zij vroegen waarom niet gekozen is voor een grotere onafhankelijkheid. Wij merken op dat hier sprake is van een misverstand. Bedoeld wordt niet een accountant die in dienst van de subsidie-ontvanger is, maar een externe accountant in de zin van artikel 393, eerste lid, boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.

Artikel 14

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd om nader in te gaan op het feit dat artikel 4.2.3.6, eerste lid, Awb meer regel dan uitzondering zal zijn, nu de beslissing ingevolge artikel 14 uiterlijk in de dertiende week van het boekjaar zou dienen te worden genomen. Wij merken allereerst op, dat hier vermoedelijk van een misverstand sprake is. Op grond van artikel 4.2.8.2.1 Awb jo. artikel 14 van deze wet behoort de beslissing op de aanvraag vóór de aanvang van het nieuwe boekjaar te worden genomen. Toegegeven moet worden, dat de begroting van Justitie ook op dat moment doorgaans nog niet pleegt te zijn vastgesteld, zodat de subsidie steeds verleend zal worden onder de voorwaarde dat de begrotingswetgever voldoende gelden beschikbaar stelt. Aangezien de LOS al enkele jaren achtereen wordt gesubsidieerd, zou een eventueel beroep op de voorwaarde op grond van de Awb slechts kunnen geschieden met inachtneming van een redelijke termijn en met vergoeding van de geleden schade (artikel 4.2.3.6, vierde lid, Awb). In het kader van de Awb heeft de regering overigens toegezegd dat te zijner tijd zal worden bezien of de behoefte aan het stellen van de begrotingsvoorwaarde, in verband met de rechtsonzekerheid die het stellen ervan meebrengt voor de subsidie-ontvanger, verder kan worden teruggedrongen.

Artikel 15

De leden van de VVD-fractie hebben zich afgevraagd, waarom bij de waardebepaling van een onroerende zaak, niet is gekozen voor één beëdigd taxateur met de mogelijkheid van contra-expertise door en op kosten van de subsidie-ontvanger. Zij vonden het onduidelijk hoe de uiteindelijke waardebepaling door drie deskundigen tot stand komt en welke deskundige de doorslag geeft. Wij hebben niet gekozen voor één

beëdigd taxateur maar voor drie deskundigen om een zo groot mogelijke objectiviteit te waarborgen. Op de advisering door de deskundigen is afdeling 3.3 van de Awb van toepassing. Mochten zij onverhoopt niet tot overeenstemming komen, dan is sprake van een verdeeld advies. Het opleggen van een vergoeding als in dit artikel bedoeld komt in de praktijk overigens zelden voor.

Artikel 16

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd waarom de subsidie voor de regionale en lokale instellingen alleen wordt verstrekt voor personeelslasten die betrekking hebben op de coördinerende en administratieve taken van de instellingen en waarom niet – analoog aan artikel 8 – is gekozen voor exploitatielasten. De bij de coördinerende instelling aangesloten regionale en lokale instellingen voor slachtofferhulp ontvangen subsidie van Justitie die is bestemd voor personele en administratieve kosten. Deze instellingen ontvangen naast deze subsidie ook andere gelden, bijvoorbeeld van de gemeenten, die voor exploitatie kunnen worden ingezet. Wij hebben ervoor gekozen in ieder geval de personele bezetting van de instellingen van overheidswege te garanderen. Deze leden hebben voorts gevraagd of de minister een plafond kan stellen aan de formatie-omvang en of er regels zijn of worden vastgesteld ten aanzien van loonschalen. Aan de formatie-omvang van de (individuele) leden kan de minister geen plafond stellen. Aangezien het subsidiebedrag voor de leden uitsluitend voor personele kosten kan worden aangewend, houdt dit wel een algemeen plafond in. Ten aanzien van de loonschalen wordt de CAO-welzijn gevolgd.

De leden van de GPV-fractie maakten uit de memorie van toelichting op dat er nog het een en ander mankeert aan de wijze waarop de aangesloten instellingen hun invloed op de subsidie-aanvraag kunnen uitoefenen. Zij vroegen om welke lacunes het gaat en hoe deze door statutenwijziging kunnen worden ondervangen. De in de toelichting bedoelde wijzigingen van de statuten, die een evenwichtige aanvraag door de leden zouden moeten waarborgen, blijken inmiddels niet meer nodig te zijn. Dit houdt verband met het binnen niet al te lange tijd wijzigen van het huidige input-financieringssysteem in een output-financieringssysteem.

Voorts hebben deze leden gevraagd of de aangesloten instellingen de gelegenheid hebben om tegen een hun onwelgevallige subsidietoewijzing in beroep te komen, ofdat dit recht alleen voorbehouden is aan de coördinerende rechtspersoon. Anders dan in de memorie van toelichting is vermeld, geeft de minister niet in de subsidiebeschikking aan de LOS aan, welke gelden voor welk aangesloten bureau bestemd zijn. De verantwoordelijkheid voor de verdeling van de subsidiegelden over de leden berust bij de vereniging zelf. Daarmee hangt samen dat voor de leden geen beroepsmogelijkheid op de subsidiegever (de minister) openstaat; zij zijn immers geen rechtstreeks belanghebbende. Op grond van een verenigingsreglement hebben de leden van de LOS het recht tegen een hun onwelgevallige verdeling in beroep te komen bij het bestuur van de LOS. Voorts kunnen zij in de Algemene Leden Vergadering de voorliggende begroting of jaarrekening – na een onderzoek door een speciale beroepscommissie – afkeuren. De mogelijkheden van bezwaar en beroep op grond van de Awb staan voor de coördinerende rechtspersoon zelf uiteraard wel open.

Artikel 17

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd waarom de tekst van artikel 17 (het opstellen door de LOS van een regeling voor de behandeling van klachten inzake de bejegening door de medewerkers van de

instellingen) niet is opgenomen in afdeling 2. In principe zou de tekst van artikel 17 opgenomen kunnen worden in afdeling 2. Nu afdeling 3 bepalingen met betrekking tot de verenigingsleden bevat, lijkt het uit systematische overwegingen beter het artikel 17 daarin te plaatsen. De leden voeren immers de slachtofferopvang uit. Voorts hebben zij gevraagd of in de klachtenregeling ook een beroepsmogelijkheid dient te worden opgenomen en of de Nationale ombudsman in dezen ook bevoegd is. Wij hebben niet voorgeschreven dat de klachtenregeling een beroepsmogelijkheid dient te bevatten. De Nationale ombudsman is in dezen niet bevoegd. Daar is onzes inziens ook geen reden toe, omdat de instellingen voor slachtofferhulp niet als bestuursorgaan kunnen worden aangemerkt. Overigens wordt de opvang die de bureaus slachtofferhulp bieden goed gewaardeerd, zo blijkt uit een recent door de LOS geïnitieerd onderzoek naar de tevredenheid van de «hulpvragers» over de opvang door de bureaus.

In antwoord op de vraag van de leden van de GPV-fractie waarom in het tweede lid gekozen is voor het vereiste van instemming van de minister met de statuten van de coördinerende rechtspersoon en niet voor een goedkeuringsvereiste, merken wij op dat voor de term instemming is gekozen omdat hier geen sprake is van een goedkeuring van een besluit van een bestuursorgaan in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (derde tranche) en het in bestuursrechtelijke wetgeving daarom de voorkeur verdient een andere term te gebruiken.

Artikel 18

De leden van de GPV-fractie hebben gevraagd waarom het aanhouden van een egalisereserve niet is overgelaten aan de bij de coördinerende rechtspersoon aangesloten instellingen. Wanneer het aanhouden van een egalisereserve zou worden overgelaten aan de aangesloten instellingen zelf, zou een belangrijk doel van deze egalisereserve voorbijgeschoten worden. Deze reserve is juist bedoeld om overschotten en tekorten van de verschillende instellingen te compenseren.

Artikel 24

De leden van de D66-fractie vonden de argumentatie die in de memorie van toelichting voor de keuze van het in artikel 24 neergelegde verdeelsysteem wordt gegeven niet overtuigend. Het voorbeeld van detectie-apparatuur in discotheken kwam deze leden daarbij evenmin overtuigend over. Zij vroegen waarom in geval van gelijkwaardige aanvragen niet is gekozen voor de mogelijkheid van een verdeelsysteem, waarbij – indien de aard van de te subsidiëren activiteiten zich ervoor leent – het beschikbare bedrag wordt omgeslagen over het totaal aantal aanvragen. Het gaat hier om het specifieke probleem dat ontstaat wanneer het subsidieplafond bereikt is en er meer aanvragen zijn dan er geld te verdelen is. In het wetsvoorstel is gekozen om als in die situatie gelijkwaardige aanvragen zijn ingediend het principe «wie het eerst komt, die het eerst maalt» te hanteren. Hieraan liggen praktische overwegingen ten grondslag. De belangrijkste daarvan is dat het vrijwel altijd zo is dat het gehele of een groot deel van het aangevraagde bedrag gesubsidieerd moet worden. Een gedeeltelijke subsidiering kan tot gevolg hebben dat hetgeen men van plan was uit te voeren geen doorgang kan vinden of dat de kwaliteit (aanmerkelijk) minder wordt. In deze gedachtengang past het voorbeeld van de in het memorie van toelichting genoemde detectie-apparatuur: wanneer er daarvoor tien aanvragen zouden zijn, dan kan het omslaan van de nog beschikbare gelden tot gevolg hebben dat de apparatuur nergens wordt geplaatst of apparatuur van onvoldoende kwaliteit moet worden geïnstalleerd.

Artikelen 25 tot en met 31

In reactie op de vraag van de leden van de VVD-fractie naar het verschil in termijnen bij subsidies voor slachtofferhulp, projectsubsidies en subsidies voor onderzoek, wijzen wij erop dat de aanvraag- en beslistermijnen bij projectsubsidies op de terreinen van slachtofferhulp en criminaliteitspreventie gelijk zijn aan de bij onderzoekssubsidies gehanteerde termijnen (art. 25 t/m 31 resp. art. 42 t/m 48). Alleen voor de (exploitatie)subsidies aan instellingen op het terrein van slachtofferhulp gelden andere termijnen.

Artikel 32

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd in hoeverre de in artikel 32 gebruikte definitie van criminaliteitspreventie ondubbelzinnig is. Zij stellen dat de formulering zoals genoemd in artikel 32, onder c, in relatie tot het gestelde in de memorie van toelichting, in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van het individu dan wel het bedrijfsleven (bij voorbeeld training baliepersoneel van een bank) is, en niet primair een taak voor de overheid. Het voorkomen van slachtofferschap achten zij op zichzelf een niet-haalbare doelstelling. Immers, het feit dat iemand bij voorbeeld een weerbaarheidstraining heeft gehad is toch in het algemeen onbekend bij de dader. Als de regering een ruime interpretatie zou hanteren valt bij voorbeeld Persoonlijke Bejaardenalarmering ook onder de subsidiemogelijkheden. Deze leden hebben de regering gevraagd nader in te gaan op hun opmerkingen in dit verband. Het is op zichzelf een juiste constatering, dat het voorkomen van slachtofferschap in eerste instantie op de weg ligt van de burger zelf. Toch wordt het als een overheidstaak gezien om belangrijke initiatieven op dit terrein financieel te ondersteunen en de uitkomsten ervan ten algemene nutte te verspreiden. Het gaat hier derhalve om een stimulerings- en ondersteuningsfunctie, op grond waarvan concrete activiteiten incidenteel – en dus niet structureel – geheel of – meestal – ten dele worden gesubsidieerd ten einde te kunnen vaststellen of en hoe ze uitwerken, respectievelijk te bevorderen dat ze een brede verspreiding krijgen.

Artikel 39

Ten aanzien van de tweejaarlijkse vaststelling van beleidsregels voor subsidiabel onderzoek, is bij de leden van de fractie van D66 de vraag gerezen, waarom niet in de lijn van de begrotingen de termijn van één jaar ook hier te hanteren, aangezien bij gelegenheid van de jaarlijkse begrotingsbehandeling de beleidsprioriteiten kunnen worden bijgesteld. Wij hebben voor een tweejaarlijkse vaststelling van beleidsregels gekozen om zowel intern als extern voor een wat langere termijn een duidelijk kader te scheppen, waar de onderzoeksprioriteiten liggen. Deze zogenoemde programmering van onderzoek volgt uit het meerjarig beleidsprogramma van Justitie. In die programmering worden dan ook de thema's neergezet die relevant zijn voor het beleid op middellange termijn. Verder worden met name universiteiten en aan universiteiten gelieerde onderzoeksinstituten zo in de gelegenheid gesteld bij de vaststelling van hun eigen programma rekening te houden met onze onderzoeksvoornemens. Om die reden is gekozen voor een tweejaarlijkse programmering. Hiermee is overigens geenszins uitgesloten gezegd dat in het kader van de begrotingsbehandeling opkomende dwingende onderzoeksvragen alsnog worden gesubsidieerd of aanbesteed. Het karakter van de programmering – beleidsregels – is immers van dien aard dat afwijking in bijzondere gevallen mogelijk is. Daarbij moet ook worden bedacht dat niet iedere onderzoeksaanvraag die binnen de beleidsregels past en van voldoende wetenschappelijke kwaliteit is, «automatisch» tot

het verstrekken van subsidie leidt. Op grond van artikel 41, onderdeel c, zal steeds als derde toetssteen hebben te gelden of het onderzoek mede gelet op de (nog) beschikbare – schaarse – financiële middelen, voldoende beleidsrelevant is.

Artikel 41

De leden van de GPV-fractie hebben opgemerkt dat in de toelichting bij dit artikel, anders dan die in de artikelen 22 en 35, niet gesproken wordt over de uitzonderingsmogelijkheid dat, ondanks het feit dat een onderzoeksvoorstel in strikte zin niet onder de beleidsregels valt, dit toch van voldoende belang moet worden geacht voor de verstrekking van een onderzoekssubsidie. Zij hebben hieraan de vraag verbonden of dit uitdrukkelijk beoogd is, en zo ja waarom. Aan het feit dat in de toelichting op artikel 41 niet gesproken wordt over de aan beleidsregels inherente afwijkingmogelijkheid, dient geen betekenis te worden gehecht. Ook voor de beleidsregels terzake van subsidiabele onderzoeksactiviteiten geldt dat de minister de bevoegdheid – en verplichting – behoudt in bijzondere gevallen van de beleidsregels af te wijken, bijv. wanneer een voorgesteld onderzoek van dermate groot belang zou zijn voor het beleid van de minister, dat dit onderzoek prioriteit moet worden toegekend boven het in de beleidsregels opgenomen onderzoek.

Artikel 45

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd hoe de ministeriële regels inzake de publikatie van de onderzoeksresultaten zich tot de beperkingsclausule van artikel 7, eerste lid, van de Grondwet verhouden. De door de minister te stellen regels inzake publikatie van de onderzoeksresultaten zullen de grenzen van artikel 7, eerste lid, van de Grondwet eerbiedigen. Zij zullen bij voorbeeld geen beperkingen ten aanzien van de inhoud van de te publiceren onderzoeksresultaten bevatten. Wel kan er behoefte zijn om de verspreiding van de onderzoeksresultaten in de tijd in zekere mate te reguleren. Te denken valt aan een bepaling op grond waarvan publikatie van onderzoeksresultaten, anders dan onder verantwoordelijkheid van de minister, in beginsel niet is toegestaan in de eerste drie maanden na de aanbieding van de onderzoeksresultaten aan de minister.

Artikel 49

De leden van de GPV-fractie hebben om een nadere toelichting bij dit artikel gevraagd omdat het hun niet duidelijk is in welke gevallen de minister over een vrijstellings- of ontheffingsmogelijkheid zou moeten kunnen beschikken en tevens waaruit het verschil tussen vrijstelling en ontheffing bestaat. De vrijstellings- of ontheffingsmogelijkheid moet worden gezien tegen de achtergrond van het eerste lid van dit artikel, waarin de facultatieve standaardregeling van afdeling 4.2.8 Awb in algemene zin van toepassing wordt verklaard op de niet op een wettelijke grondslag gebaseerde subsidies aan rechtspersonen (bijv. de in de begroting genoemde instellingen). Niet uitgesloten is dat dit voor bepaalde subsidies minder zinvol zou zijn. Te denken valt bijv. aan (zeer) kleine subsidies aan grote rechtspersonen, waarbij op grond van afdeling 4.2.8 het overleggen van het financieel verslag of de jaarrekening door die rechtspersoon verplicht zou zijn. Afdeling 4.2.8 is primair bedoeld voor subsidies aan rechtspersonen waarbij van een in sommige opzichten tamelijk sterke betrokkenheid van het subsidieverlenende bestuursorgaan bij die rechtspersoon sprake is. Om die reden is naast de van toepassingverklaring van afdeling 4.2.8 tevens een vrijstellings- of ontheffingsmogelijkheid opgenomen. Een vrijstelling van een wettelijk verbod of

gebod ziet op een categorie van gevallen (bijv. subsidies onder een bepaald bedrag); een ontheffing op een individueel geval. Dit onderscheid in terminologie is in overeenstemming met de Aanwijzingen voor de regelgeving (aanwijzing 125).

Artikel 52 Wet op de rechtsbijstand

De leden van de fracties van het CDA, D66 en het GPV hebben vragen gesteld over het feit dat de subsidieverstrekking aan de raden voor de rechtsbijstand, in afwijking van artikel 4.2.1.1, derde lid, Awb onder de subsidietitel in de Awb is gebracht. De leden van de CDA-fractie hebben in dat verband gevraagd naar de zin van de bepaling in artikel 4.2.1.1, derde lid, Awb dat geen subsidie is de aanspraak op financiële middelen, verstrekt op grond van een wettelijk voorschrift dat uitsluitend voorziet in verstrekking aan rechtspersonen die krachtens publiekrecht zijn ingesteld, indien daarvan telkens bij bijzondere wet wordt afgeweken. Deze leden hebben daaraan voorts de vraag verbonden of het geen aanbeveling verdient onderscheid te maken tussen subsidiëring aan particulieren, waarbij de overheid grondrechten in acht moet nemen, en specifieke uitkeringen aan openbare lichamen en zelfstandige bestuursorganen waaraan andere eisen worden gesteld. De leden van de fracties van D66 en het GPV hebben behoefte aan een nadere uiteenzetting welke de redenen zijn die een uitzondering op de bepaling van artikel 4.2.1.1, derde lid, rechtvaardigen.

Bij Nota van wijziging inzake het wetsvoorstel derde tranche Awb is de uitzondering van artikel 4.2.1.1, derde lid, Awb voor subsidieverstrekking aan mede-overheden geschrapt. Mede naar aanleiding van de opmerkingen van uw Kamer is de regering tot de conclusie gekomen dat er geen behoefte bestaat om in het algemene subsidierecht een categorische uitzondering voor overheden te maken. Wel is erkend dat in verband met de eigen aard van de verhouding rijk/mede-overheden enkele aanvullende en afwijkende bepalingen noodzakelijk zijn. Grondrechtelijke aspecten zijn onzes inziens hierbij niet aan de orde. Korthedshalve verwijzen wij hiervoor verder naar de beantwoording van vraag 4.12 in de Nota naar aanleiding van het verslag op de derde tranche Awb. De consequentie van het schrappen van de uitzondering in de Awb is, dat uit de Awb zelf reeds volgt dat de subsidietitel van toepassing is op de subsidie aan de raden voor de rechtsbijstand en dat de uitzonderingsbepaling in de Wet Justitie-subsidies derhalve kan vervallen. Dat bij het opstellen van dit wetsvoorstel op dit punt in een uitzondering was voorzien komt omdat de subsidiesystematiek zoals neergelegd in de Financieringsregeling raden voor rechtsbijstand 1994 (Stcrt. 1994, 24), in belangrijke mate overeenkomt met de subsidietitel.

Artikel 53 Particuliere inrichtingen voor verpleging van ter beschikking gestelden

Algemeen

De leden van de D66-fractie hebben de regering gevraagd of het onderscheid in de financiering van particuliere justitiële en niet justitiële inrichtingen op grond van historische en praktische argumenten gehandhaafd moet blijven. De particuliere justitiële TBS-inrichtingen worden volledig uit de begroting van Justitie gesubsidieerd en de niet-justitiële inrichtingen uit het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten. Tevens wordt gevraagd of de regering het wenselijk acht in de toekomst tot één financieringsregime voor alle particuliere inrichtingen te komen.

Wij zijn van opvatting dat het onderscheid tussen justitiële en niet-justitiële TBS-inrichtingen gehandhaafd dient te blijven. Deze keuze, die opnieuw is bevestigd in de nota «TBS, een bijzondere maatregel»

(Kamerstukken II 1993/94, nr. 22 329, p. 11 en 12, alsmede blz. 44 van de referentienota) berust op de volgende overwegingen.

De huidige grens tussen justitiële en niet-justitiële capaciteit vloeit voort uit de samenstelling van de TBS-populatie. Anders dan in de reguliere psychiatrische ziekenhuizen lijden de TBS-verpleegden overwegend aan een persoonlijkheidsstoornis. Deze conclusie wordt bevestigd door het recent verschenen onderzoeksrapport «Voorzieningen voor de behandeling en bejegening van psychisch gestoorde delinquenten» dat op 17 mei 1995 aan uw Kamer is aangeboden. Het gegeven dat het grootste deel van de TBS-gestelden lijdt aan persoonlijkheidsstoornissen stelt eisen aan zowel de opzet van de behandeling, als aan het niveau van beveiliging. Om deze te kunnen waarborgen is het van belang dat de Minister van Justitie het voorzieningenbeleid bepaalt. Het onder één (AWBZ-)regime brengen van alle particuliere inrichtingen heeft tot gevolg dat het voorzieningenbeleid niet langer vanuit Justitie wordt bepaald en Justitie niet langer het minimaal noodzakelijke beveiligingsniveau kan voorschrijven. Dit zou ook tot een ongewenst onderscheid tussen de particuliere justitiële inrichtingen en rijksinrichtingen leiden.

Slechts voor een beperkte groep TBS-gestelden, waarbij gedacht kan worden aan chronisch psychotici en bepaalde categorieën zwakbegeefden, weegt het argument, dat de voor verpleging en behandeling noodzakelijke expertise bij niet-justitiële inrichtingen breder ontwikkeld is, zwaarder. Overigens wordt bij de subsidiëring van de particuliere justitiële inrichtingen (en binnenkort ook de rijksinrichtingen) nadrukkelijk aansluiting gezocht bij de voor forensisch psychiatrische klinieken geldende richtlijn van het Centraal orgaan tarieven gezondheidszorg, waarop een aantal correcties worden toegepast, die samenhangen met de aard van de TBS-populatie. Zo wordt de vergoeding voor personele kosten neerwaarts aangepast, omdat in de TBS met gemiddeld grotere groepen wordt gewerkt en die voor materiële kosten opwaarts, vanwege de kleinere schaal (spreiding) en het instandhouden van kostbaardere technische voorzieningen (beveiliging). Voorts wordt tegemoet gekomen aan de kosten die samenhangen met het verlenen van vrijheden (maatschappelijke re-integratie) door een ruimere definitie van het begrip verpleegdag. Anders dan in de systematiek van het Centraal orgaan tarieven gezondheidszorg worden dagen van afwezigheid bij meerdaags onbegeleid verlof namelijk tot de verpleegdagen gerekend.

Met de huidige wijze van bekostiging van de TBS-verpleging wordt derhalve een evenwicht gezocht tussen enerzijds harmonisatie met het veld van de reguliere geestelijke gezondheidszorg en anderzijds het recht doen aan de eigen verantwoordelijkheid van Justitie.

Artikel 54 Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers

Algemeen

De leden van de GPV-fractie hebben gevraagd of het niet opnemen van een subsidieregeling voor decentrale opvang niet van een te rooskleurige toekomstverwachting uitgaat zolang de effecten op de huisvesting van asielzoekers ten gevolge van de wetsvoorstellen 23 930 (wijziging van de Huisvestingswet in verband met de huisvesting van bepaalde categorieën verblijfsgerechtigden) en 23 966 (gemeentelijke zorg voor houders van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf) nog niet gerealiseerd zijn. Op 30 maart resp. 26 april 1995 zijn genoemde wetsvoorstellen tot wet verheven (Stb. 159 resp. 158). Beide wetten zijn op 1 april 1995 in werking getreden, met uitzondering van hoofdstuk 3 van laatstgenoemde wet, dat op 1 juli in werking zal treden. Per 1 januari 1996 wordt de plaatsing van asielzoekers op gemeentelijke opvangplaatsen beëindigd.

Artikel 4 wet COA

De leden van de GPV-fractie hebben gevraagd of het verstrekken van een uitkering door het COA aan een gemeente wel onder het subsidiebegrip in de Awb valt, nu het om een geldstroom tussen twee publiekrechtelijke organen gaat. Zoals eerder al is aangegeven is de uitzondering voor subsidieverstrekking tussen overheden in de Awb inmiddels komen te vervallen.

Artikel 17a Wet COA

De leden van de GPV-fractie hebben te kennen gegeven dat het tweede lid van dit artikel, waarin een rol voor de Kamer in de definitieve vaststelling van een algemene maatregel van bestuur is vastgelegd, gemist kan worden. De inhoud van de algemene maatregel van bestuur behoort naar de mening van deze leden enkel tot de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie. Deze leden hebben tevens geconstateerd dat het desbetreffende artikellid overeenkomt met het tweede lid van het huidige artikel 17. Hoewel wij met deze leden van mening zijn dat terughoudendheid bij het regelen van parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving geboden is en dientengevolge alleen in bijzondere gevallen kan geschieden (vgl. aanwijzing 35 van de Aanwijzingen voor de regelgeving), zien wij geen aanleiding om hierop terug te komen nu deze keuze nog recentelijk is gemaakt.

Artikel 18 Wet COA

In dit artikel is, in afwijking van artikel 4.2.8.5.2 Awb, gekozen voor de termijn van drie maanden waarbinnen het financiële verslag van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) bij de minister moet worden ingediend. Uit de memorie van toelichting komt naar voren dat deze keuze voor drie maanden – in plaats van zes maanden volgens de Awb – bewust is gemaakt. De leden van de D66-fractie vragen de regering om de keuze voor een van de Awb afwijkende termijn nader te beargumenteren. Wij merken op, dat het hier om een zelfstandig bestuursorgaan gaat en dat in de wetgeving m.b.t. zelfstandige bestuursorganen over het algemeen een kortere termijn wordt gesteld voor het indienen van de jaarstukken, dan bij gesubsidieerde instellingen. Nu zelfstandige bestuursorganen eveneens onder de subsidietitel vallen, ligt het voor de hand deze ook zoveel mogelijk onder de werking van afdeling 4.2.8 Awb te brengen. In dat verband bestaat het voornemen om de daarin voorkomende – dwingende – termijn van artikel 4.2.8.5.2 in een standaardtermijn om te zetten, zodat voor zelfstandige bestuursorganen een kortere – uiteraard zoveel mogelijk dezelfde – termijn kan worden gekozen. We denken daarbij aan een termijn van vier maanden. Voor de onder Justitie ressorterende zelfstandige bestuursorganen betekent dit voor het COA (thans drie maanden) en voor de raden voor rechtsbijstand (thans vijf maanden) een aanpassing. Het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen zit al op vier maanden. Bij nota van wijziging zal in artikel 18 derhalve een termijn van vier maanden worden opgenomen.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager

De Staatssecretaris van Justitie,
E. M. A. Schmitz