

26 135

Regels inzake de verstrekking van subsidies door de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking (Kaderwet subsidies Ministerie van Buitenlandse Zaken)

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 16 december 1998

Met belangstelling namen beide ondertekenaars van het voorstel van wet kennis van het verslag van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken van de Eerste Kamer. De eerste ondertekenaar zal de vragen mede namens zijn ambtgenoot voor Ontwikkelingssamenwerking in volgorde van het verslag beantwoorden.

1. Beslissend voor de vraag of de uitzondering voor financiële bijdragen door een post buiten de Europese Unie (EU) aan ontvangers buiten de EU van toepassing is, is – naast de verstrekking door een post buiten de EU – de statutaire en feitelijke vestigingsplaats van de ontvanger. Of die ontvanger zich laat vertegenwoordigen door personen of instanties binnen de EU is in dat verband niet relevant. Het gaat er huiselijk gezegd om op wiens rekening de subsidiegelden terecht komen en op wie de verplichtingen die voortvloeien uit die verstrekking rusten. Indien de middelen niet rechtstreeks ten goede komen aan de «eindgebruiker» maar door tussenkomst van een intermediaire organisatie, zoals een medefinancieringsorganisatie, geldt de intermediaire organisatie als subsidieontvanger.

2. De Algemene wet bestuursrecht (Awb) – inclusief de subsidietitel – heeft ook betrekking op het optreden van Nederlandse bestuursorganen in het buitenland. De enkele omstandigheid dat belanghebbenden – althans wat verstrekkingen in het kader van ontwikkelingssamenwerking betreft – instellingen buiten de EU zijn, levert – in de ogen van de Awb-wetgever – onvoldoende grond op voor afwijkingen van het reguliere wettelijke kader. Elk departement voert een eigen subsidiebeleid met eigen subsidieregelingen, specifieke doelstellingen, specifieke soorten subsidiabele activiteiten en eigen doelgroepen. Nochtans vertonen de onderscheiden subsidieregelingen, bij alle inhoudelijke verschillen, een vergaande mate van harmonisatie op het punt van de juridische vormgeving.

Overigens zij vermeld dat een aanmerkelijk deel van de subsidies waarop de wet betrekking heeft aan ontvangers binnen de EU ten goede komt.

3. De wet is indifferet ten aanzien van de mate waarin bevoegdheden worden gedecentraliseerd. De wet faciliteert – door de eerdergenoemde

uitzondering – de taakuitoefening door de posten buiten de EU, door hen in staat te stellen de huidige praktijk van bijdrageverlening aan plaatselijke organisaties door middel van het instrument van de bijdrage-overeenkomst te continueren. Zoals in het antwoord op de eerste vraag is uiteengezet, brengt vertegenwoordiging geen wijziging in de rechtsverhouding tussen subsidieverlener en subsidieontvanger mee.

4. Maar weinig toekomstige situaties zijn a priori ondenkbaar. Een plausibel toekomstbeeld is in de vraag echter niet geschetst. Het creëren van een «Antillenroute» door via de Nederlandse Antillen of Aruba subsidie te verstrekken aan ontvangers buiten de EU, vooronderstelt dat Nederland met het oog op dergelijke verstrekkingen ter plaatse een «bijdrageloket» inricht. De werkelijkheid is dat de – nationale – Kaderwet subsidies Ministerie van Buitenlandse Zaken betrekking heeft op subsidieverlening door Nederlandse bestuursorganen, nl. de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, niet op subsidieverlening door bestuursorganen van de Nederlandse Antillen of van Aruba. Totstandkoming van rijkswetgeving, die mede betrekking heeft op subsidieverlening door de Koninkrijkspartners, is dan ook niet aan de orde.

5. De wet zal het juridisch kader vormen voor de uitvoering van het subsidiebeleid van de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Vaststelling van de wet leidt niet tot wijziging van dat beleid. De thans gehanteerde beoordelingscriteria van professionaliteit en accountability bij het aangaan van meerjarige relaties kunnen en zullen ook onder vigeur van de Kaderwet worden aangelegd. De wet strekt tot codificatie, niet tot modificatie van het departementale subsidiebeleid.

6. Bij de vaststelling van de nadere regelgeving op grond van artikel 3 van de wet zal expliciet worden voorzien in criteria voor de toetsing van aanvragers – zoals ervaringsdeskundigheid alsmede financiële en beheersmatige expertise – en van voorgenomen activiteiten, zoals breedheid van het programma. Daarmee wordt recht gedaan aan het belang van het tegengaan van versnippering en het bevorderen van doelgerichtheid en doelmatigheid van de inzet van de middelen.

7. Eén van de criteria voor de beoordeling van subsidieaanvragen zal zijn de mate waarin draagvlak, ter plaatse of in Nederland, voor de te subsidiëren activiteiten bestaat. Dat draagvlak kan tot uiting komen in een eigen bijdrage door de doelgroep of in ondersteuning door particulieren, met andere woorden door *medefinanciering*. De omstandigheid dat activiteiten deels uit andere bronnen worden gefinancierd vergt dan ook dat met het oog op het afleggen van verantwoording over de rechtmatige en doelmatige besteding van de subsidiegelden specifieke verantwoordingsarrangementen getroffen moeten kunnen worden, bijvoorbeeld waar het gaat om termijnen en om de wijze waarop een rapportage wordt ingericht. Wet en nadere regelgeving faciliteren een dergelijke op de omstandigheden van het geval toegesneden vormgeving van de relatie, binnen de brede kaders van de subsidietitel van de Awb.

8. Aan deze vraag ligt kennelijk de veronderstelling ten grondslag dat totstandkoming van deze wet ertoe dwingt om «zeer nadrukkelijk onderscheid» te maken tussen zelfstandige bestuursorganen (zbo's) en subsidieontvangers. Een dergelijke veronderstelling berust op aannamen die niet correct zijn.

De aannamen dat instellingen als het Koninklijk Instituut voor de Tropen (KIT) een zbo zouden zijn berust op een misverstand. De bedoelde instellingen zijn privaatrechtelijke rechtspersonen zonder openbaar gezag,

dat wil zeggen de bevoegdheid om éézijdig rechten en verplichtingen voor burgers vast te stellen.

De omstandigheid dat de overheid dergelijke organisaties bekostigt voor het uitvoeren van activiteiten die een publiek belang dienen, brengt niet mee dat dergelijke organisaties daardoor zbo zouden zijn.

In dit verband zij verwezen naar de passage in de memorie van toelichting waarin wordt uiteengezet dat de relaties tussen privaatrechtelijke instellingen (B) die activiteiten van derden (C) financieren met middelen die hen door de minister (A) als subsidie zijn verstrekt en de bedoelde derden, hun wederpartijen, worden beheerst door het privaatrecht.

Resumerend: voor de uitvoering van deze wet is de relatie A-B een publiekrechtelijke subsidierelatie, waarop de Awb van toepassing is, en de relatie B-C een privaatrechtelijke relatie.

De aanneme dat zbo's geen subsidieontvangers zouden zijn, is evenmin juist. De bekostiging van privaatrechtelijk vormgegeven zbo's geldt ingevolge de Awb als een subsidie (zie art. 4:21, eerste lid in samenhang met het derde lid, van de Awb).

Wat betreft de vormgeving van de financiële relatie tussen de minister en ontvanger noopt de wet derhalve niet tot differentiatie tussen «zbo's» en andere ontvangers.

De onderhavige wet biedt overigens alle ruimte om langdurige subsidie-relaties met «vaste» partners als het KIT te continueren, met toepassing van de criteria die in het antwoord op vraag 6 zijn aangeduid.

9. De onderhavige wet heeft betrekking op subsidieverlening door de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Of de daarmee gemoeide begrotingsmiddelen door een «interne overboeking» (Rijk-Rijk) ter beschikking van de Minister van Buitenlandse Zaken zijn gekomen, is niet relevant. In het stelsel van de Awb is bepalend welk bestuursorgaan de subsidiebeschikking vaststelt.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. J. van Aartsen