

Vergaderjaar 1996–1997

25 299

Regels inzake de verstrekking van subsidies door de Minister van Binnenlandse Zaken (Wet aanvullende regels BiZa-subsidies)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Strekking en reikwijdte

Op het terrein van Binnenlandse Zaken wordt een aantal subsidies verstrekt. Het gaat daarbij ondermeer om subsidies in verband met de openbare orde en veiligheid en enkele subsidies voor specifieke instellingen, zoals die aan het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten, de Stichting Koninklijk Paleis, de Oorlogsgravenstichting.

Ook worden subsidies ten behoeve van diverse activiteiten van politieke partijen gegeven. Gezien het speciale karakter van deze subsidies is ervoor gekozen deze in een aparte wet te regelen. Hiermee krijgt het wetsvoorstel een aanvullend karakter in die zin, dat het van toepassing is waar subsidies van het Ministerie van Binnenlandse Zaken geen aparte wettelijke basis hebben en niet onder de uitzonderingsgronden van artikel 4:23 van de Awb vallen.

Met dit wetsvoorstel is beoogd een wettelijke regeling te geven voor de niet op een wet gebaseerde subsidies, die ten laste van hoofdstuk VII (Binnenlandse Zaken) van de rijksbegroting worden verstrekt.

Aanleiding tot dit wetsvoorstel vormt artikel 4:23, eerste lid, van de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht. Daarin is als hoofdregel neergelegd, dat subsidies slechts kunnen worden verstrekt op grond van een wettelijk voorschrift dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt. Voor de rijksoverheid betekent dit, dat voor de verstrekking van subsidies in beginsel een grondslag in de wet in formele zin is vereist.

Met dit wetsvoorstel wordt voor de subsidieverstrekking door de Minister van Binnenlandse Zaken aan dit vereiste voldaan.

De achtergronden van het vereiste van een wettelijke grondslag zijn uiteengezet in de memorie van toelichting bij de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht, waarnaar wordt verwezen (kamerstukken II 1993/94, 23 700, nr. 3, blz. 18–20 en blz. 38–39).

Hierbij is van belang dat voornoemd vereiste tevens past in het geïntegreerd subsidiebeleid, zoals dit door het kabinet is ontwikkeld. Dit beleid kent twee sporen. Het eerste spoor is gericht op de verbetering van het subsidiebeheer. Daaronder worden ook het voorkomen en bestrijden

van misbruik en oneigenlijk gebruik begrepen. Het tweede spoor betreft de doelmatigheid, actualiteit en effectiviteit van de subsidieverstrekking.

Voor beide sporen is het vereiste van een wettelijke grondslag voor subsidieverstrekking van belang. In de wettelijke regeling kunnen de verschillende beslismomenten met betrekking tot de subsidiëring duidelijk worden onderscheiden. Als gevolg van de daardoor verkregen over- en inzichtelijkheid wordt het proces van subsidiëring beter beheersbaar.

Voorts worden door dit voorstel van wet in combinatie met de Algemene wet bestuursrecht rechten en verplichtingen van de subsidieontvanger afgebakend en wordt voorzien in adequate controle- en sanctiebevoegdheden. Tenslotte verlangt de Algemene wet bestuursrecht dat het doel, de doelgroep en de aard van de te subsidiëren activiteiten worden omschreven in de wet of bij de subsidieverstrekking. Dit zal leiden tot een grotere aandacht voor de doelmatigheid, effectiviteit en actualiteit van de subsidie.

2. Verhouding tot de Algemene wet bestuursrecht

De titel subsidies van de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht regelt een aantal aspecten van subsidieverhoudingen. Voor kleinere incidentele subsidies kan deze basisregeling in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) voldoende zijn. Voor meer structurele subsidiestromen vereist de Awb echter een nadere regeling bij of krachtens de wet. Voorts eist de Awb in sommige gevallen een wettelijke grondslag, zoals voor een regeling van het subsidieplafond. Ook geeft de Awb een hoofdregel in sommige bepalingen waarvan bij wettelijk voorschrift kan worden afgeweken, zoals de betalingstermijn.

Daarnaast geeft de Awb op weer andere punten een standaardregeling die bij wettelijk voorschrift van toepassing kan worden verklaard. In dit wetsvoorstel wordt bijvoorbeeld afdeling 4.2.8 in beginsel van toepassing verklaard op de per boekjaar verstrekte subsidies, die niet op een wettelijk voorschrift berusten.

Het wetsvoorstel bevat geen definitie van het begrip «subsidie», aangezien dit in de Awb is geformuleerd. De in de Awb gegeven definitie betekent o.m. dat betalingen van geleverde goederen en diensten tegen een marktprijs en het voldoen aan een verplichting tot schadevergoeding niet onder het begrip subsidie geschaard worden. Bij betalingen kan gedacht worden aan bijvoorbeeld betalingen voor de aanschaf van kantoorbenodigdheden, boeken en tijdschriften, alsmede betalingen in het kader van het verrichten van onderhoudswerkzaamheden. Ook het ten behoeve van het Ministerie van Binnenlandse Zaken tegen marktprijs verrichte onderzoek valt buiten het bereik van het begrip subsidie.

Het wetsvoorstel heeft evenmin betrekking op specifieke uitkeringen, voorzover deze door de Minister van Binnenlandse Zaken verstrekt worden.

3. Opzet van het wetsvoorstel

Het *eerste hoofdstuk* bevat de algemene bepalingen met betrekking tot de subsidies die op deze wet berusten, alsmede de verstrekking van subsidies door de Minister van Binnenlandse Zaken die niet op een wettelijk voorschrift berusten.

In *hoofdstuk 2* worden de subsidies geregeld op het terrein van de openbare orde en veiligheid.

Hoofdstuk 3 geeft een procedurele bepaling inzake niet op een wettelijke grondslag berustende subsidies op het terrein van Binnenlandse Zaken.

Hoofdstuk 4 bevat overgangs- en slotbepalingen.

4. Openbare orde en veiligheid

In *artikel 7* wordt een grondslag gegeven voor subsidiëring van een aantal activiteiten door de Minister van Binnenlandse Zaken. Het betreft hierbij vooral subsidies ten behoeve van activiteiten op het terrein van het veiligheidsbeleid. Het zorgdragen voor veiligheid vormt een kerntaak van de overheid. In de nota Veiligheidsbeleid 1995–1998 (kamerstukken II 1994/95, 24 225, nrs. 1–2) is ingegaan op de maatregelen die het kabinet voor ogen staan ter vergroting van de veiligheid in Nederland. Op basis van politieke en bestuurlijke prioriteitstelling wordt samen met maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven en burgers getracht de veiligheid in Nederland te vergroten. Onder regie van het openbaar bestuur en justitie is een concrete, probleemgerichte aanpak nodig, waarbij aandacht wordt besteed aan alle schakels in de veiligheidsketen. Daarbij kunnen vele beleidssectoren in samenhang een bijdrage leveren aan het vergroten van de veiligheid. Ter ondersteuning van dit beleid worden door de Minister van Binnenlandse Zaken diverse activiteiten gesubsidieerd. Deze activiteiten zijn globaal aangeduid in *artikel 7*.

5. Artikelsgewijs

HOOFDSTUK 1

Artikel 2

Dit artikel bepaalt dat *hoofdstuk 1* alleen van toepassing is op subsidies die door de Minister van Binnenlandse Zaken worden verstrekt en die of op deze wet berusten dan wel niet op een wettelijk voorschrift gebaseerd zijn. Met dit laatste wordt bedoeld op de in artikel 4:23, derde lid, opgesomde uitzonderingen, die in de Awb gemaakt worden op het vereiste van een wettelijke grondslag. Daarbij moet met name gedacht worden aan de in de subsidiebijlage van de memorie van toelichting bij de begroting vermelde subsidies en incidentele subsidies. Voor de volledigheid zij wel vermeld dat deze bepalingen – evenmin als de overige bepalingen van het wetsvoorstel – niet van toepassing zijn op de subsidies die verstrekt zijn op grond van een bijzondere wet, afkomstig van de Minister van Binnenlandse Zaken.

Artikel 3

Deze wet creëert geen «open-einde» regelingen. De subsidies, die in deze wet hun regeling vinden lenen zich daarvoor ook niet gezien de aard van de activiteiten waarop zij betrekking hebben. In algemene zin kan daarom in *artikel 3* het opnemen van een begrotingsvoorwaarde bij de verlening van een subsidie worden voorgeschreven. Dit betekent dat in alle gevallen gebruik zal worden gemaakt van de bevoegdheid om subsidies, die worden verleend ten laste van een ontwerp-begroting, te verlenen onder voorwaarde dat voldoende gelden ter beschikking worden gesteld. Deze bepaling laat onverlet dat de begrotingsvoorwaarde steeds expliciet in de beschikking tot subsidieverlening wordt opgenomen.

Artikel 4

In dit artikel wordt de situatie geregeld, waarbij dezelfde activiteiten worden gesubsidieerd door verschillende bestuursorganen en de daarbij in de onderscheiden subsidievoorschriften opgelegde verplichtingen niet met elkaar sporen. In die situatie kan van de bij of krachtens wet opgelegde verplichtingen worden afgeweken, mits daarbij wordt voldaan aan de *onder a en b* gestelde voorwaarden.

Artikel 5

De mogelijkheid om toezicht te houden op de uitvoering van subsidie-regelingen door middel van aan te wijzen toezichthouders vereist een wettelijke grondslag. Dit artikel geeft voor dit vereiste de basis. Voor de subsidies waarop afdeling 4.2.8 van de Awb van toepassing is verklaard, wordt in artikel 4:59 voor het bestuursorgaan reeds de bevoegdheid neergelegd om toezichthouders aan te wijzen. Op de toezichthouders is afdeling 5.2 van de Awb van toepassing. Aan de bevoegdheden in de artikelen 5:18 en 5:19 (het onderzoeken van zaken, vervoermiddelen en monsteropneming) bestaat geen behoefte. Deze zijn daarom in het *tweede lid* uitgezonderd.

Artikel 6

Op grond van artikel 4:79 van de Awb kan bij wettelijk voorschrift worden bepaald dat de door de subsidie-ontvanger in te schakelen accountant ook de naleving onderzoekt van de aan de subsidie verbonden verplichtingen. Het *eerste lid* van dit artikel strekt tot het toebedelen van deze taak. De door de minister aan te geven reikwijdte en intensiteit van de controle, die van de externe accountant verwacht worden, zullen worden vastgelegd in een zgn. controle-protocol. Dit controle-protocol maakt onderdeel uit van de subsidievoorwaarden.

Op grond van het *tweede lid* verkrijgt de departementale accountantsdienst de bevoegdheid om een onderzoek in te stellen naar de door de subsidie-ontvanger ingeschakelde accountant verrichte activiteiten. Dit in dit artikel neergelegde bevoegdheden worden tot nu toe in de diverse subsidiebeschikkingen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken gehanteerd. Door opneming hiervan in dit wetsvoorstel is hantering daarvan in de individuele subsidiebeschikkingen – voorzover vallend onder dit voorstel – overbodig geworden.

Artikel 4:58 van de Awb brengt met zich mee dat *artikel 6* alleen van toepassing is indien afdeling 4.2.8 Awb van toepassing is verklaard. Voor wat betreft de niet op een wettelijk voorschrift gebaseerde subsidies is dit in *artikel 9* gebeurd. De op grond van *artikel 7* op te stellen subsidie-regelingen kunnen 4.2.8 van toepassing verklaren, dan wel kan dit apart door de minister worden besloten.

HOOFDSTUK 2 OPENBARE ORDE EN VEILIGHEID

Artikel 7

Het onderdeel in het *eerste lid sub a*, geeft een grondslag voor subsidies van de Minister van Binnenlandse Zaken in het bijzonder op het terrein van criminaliteitspreventie. Op dit terrein zijn door de Ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken afspraken gemaakt over de verdeling van de aandachtsvelden (zie ook de brief van 17 oktober 1994, kamerstukken II 1994/95, 23 900 VII en VI, nr. 7). In het kader van het integraal veiligheidsbeleid richt het Ministerie van Binnenlandse Zaken zich op ondersteuning van activiteiten die zijn gericht op situationele preventie. In geval de desbetreffende activiteiten mede tot de taak van de Minister van Justitie op het terrein van de criminaliteitspreventie behoren, zal uiteraard de nodige afstemming plaatsvinden. *Artikel 4* wordt zonodig hierbij toegepast.

In de onderdelen *sub b en c* zijn de overige activiteiten in het kader van het veiligheidsbeleid aangeduid die voor subsidiëring in aanmerking komen. Het kan hier gaan om zeer concrete activiteiten, die zich richten op de aanpak van actuele veiligheidsvraagstukken, maar ook op het

vergroten van kennis en inzicht in veiligheidsvraagstukken in het algemeen. Hiertoe behoort bijvoorbeeld het ondersteunen van activiteiten gericht op het verkleinen en beheersen van de kans op rampen en ongevallen en de vergroting van het risicobewustzijn in de samenleving.

Ook bijdragen aan bijvoorbeeld het Nederlandse Rode Kruis in het kader van de rampenbestrijding en aan de Koninklijke Nederlandse Bond tot het Redden van Drenkelingen vallen onder dit wettelijk kader.

In onderdeel *sub d* wordt een grondslag gegeven voor bijzondere subsidies die tot nu toe alleen hun grondslag in de memorie van toelichting bij de begroting hadden.

Tweede lid

In aanvulling op het *eerste lid* kunnen de activiteiten waarvoor subsidie kan worden verstrekt, nader worden bepaald. Daarmee zullen zowel de omschrijving van de te subsidiëren activiteiten als de criteria waaronder deze toegekend kunnen worden zo concreet mogelijk worden.

Derde lid

De in dit lid bedoelde regels geven nadere invulling aan enige onderwerpen waarvoor krachtens titel 4.2. van de Awb nadere regels gesteld kunnen worden, zoals bijvoorbeeld in de artikelen 4:38, 4:53 en 4:54.

Met betrekking tot de aanvraag kunnen op grond van het *derde lid, sub a* regels worden gesteld over de datum van indiening van een aanvraag. Bij de besluitvorming over de aanvraag kan worden gedacht aan te hanteren termijnen, indien het wenselijk wordt gevonden om af te wijken van de Awb.

De voorwaarde bedoeld *sub b* geeft de mogelijkheid om de wijze waarop een subsidiebedrag wordt berekend in een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling te beschrijven. Bij de voorwaarden *sub c* moet bijvoorbeeld gedacht worden aan de medewerking aan de totstandkoming van een subsidieovereenkomst ter uitvoering van een beschikking tot subsidieverlening als bedoeld in artikel 4:36 Awb. Artikel 4:37 beschrijft een aantal verplichtingen die aan de subsidie-ontvanger opgelegd kunnen worden. Voor het opleggen van andere verplichtingen dienen, indien een subsidie op een wettelijk voorschrift berust, deze verplichtingen bij of krachtens wettelijk voorschrift te worden opgelegd. Onderdeel *sub d* geeft hiervoor de mogelijkheid.

De subsidievaststelling wordt geregeld in afdeling 4.2.5. Voor bijvoorbeeld het geheel of gedeeltelijk ambtshalve vaststellen van een subsidie is een wettelijk voorschrift vereist, waarbij een termijn wordt bepaald binnen welke de subsidie ambtshalve wordt vastgesteld (artikel 4:47 onder a). Onderdeel *sub e* biedt voor een dergelijke termijn de basis.

Onderdeel f ziet op de in aanvulling op artikel 4:50 van de Awb gecreëerde mogelijkheid tot intrekking van de subsidie of wijziging ten nadele van de subsidie-ontvanger.

Op grond van *onderdeel g* kunnen nadere regelen worden gesteld voor wat betreft de betaling van een subsidie en de bevoorschotting als bedoeld in de artikelen 4:52, 4:53 en 4:54.

Artikel 4:24 schrijft voor dat tenminste eenmaal in de vijf jaren een evaluatie wordt gemaakt over de doeltreffendheid en de effecten van een subsidie in de praktijk. Bij wettelijk voorschrift kan daarvan worden afgeweken. *Onderdeel sub h* voorziet in die mogelijkheid tot afwijking. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het geval, waarin een bescheiden subsidie maar voor zeer korte termijn is verleend.

Artikel 8

In dit artikel wordt de mogelijkheid geregeld om een subsidieplafond in te stellen. Een besluit daartoe dient in de Staatscourant gepubliceerd te worden. Een subsidieplafond kan op grond van artikel 4:22 van de Awb alleen gelden voor een subsidie die op een wettelijk voorschrift berust.

HOOFDSTUK 3 OVERIGE SUBSIDIES

Artikel 9

Dit artikel regelt, dat op de per boekjaar verstrekte subsidies die niet op een wettelijk voorschrift berusten, afdeling 4.2.8 van de Awb van toepassing is. Hierbij zal het vooral gaan om subsidies waarbij de ontvanger en het bedrag in de begroting vermeld staan.

De bevoegdheid van de minister om krachtens het *tweede lid* vrijstelling of ontheffing te verlenen is opgenomen, omdat het denkbaar is, dat het gelet op de aard en de hoogte van het bedrag van de subsidie niet zinvol is om deze subsidie aan de systematiek van afdeling 4.2.8 te onderwerpen.

HOOFDSTUK 4 OVERGANGS- EN SLOTBEPALINGEN

Artikel 10

Gezien de nauwe relatie met de subsidietitel in de derde tranche van de Awb is een daarmee overeenkomstige overgangsbepaling opgenomen. Dit laat uiteraard onverlet dat in een beschikking, waarbij een subsidie na de datum van inwerking treding van deze wet wordt verleend of vastgesteld, nieuwe op de Awb gebaseerde verplichtingen worden opgelegd.

Artikel 11

De inwerkingtreding van deze wet is verschillend geregeld in verband met *artikel 9* voor wat betreft de systematiek van de per boekjaar verstrekte subsidies. Mogelijk dient dit artikel op een later tijdstip in werking te treden.

Artikel 12

Dit wetsvoorstel is bedoeld als aanvulling op andere wettelijke subsidieregelingen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Het voorstel voorziet daarom in een aanvulling voorzover geen wettelijke basis voor een subsidieregeling bestaat en deze ingevolge de Awb wel nodig is.

Om deze reden is voor de citeertitel «Wet aanvullende regels BiZa-subsidies» gekozen.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
J. Kohnstamm