

Vergaderjaar 1997–1998

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)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

De aanleiding voor het onderhavige wetsvoorstel is gelegen in de vaststelling van de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) (Stb. 1996, 333). Deze derde tranche bevat een nieuwe titel 4.2 betreffende de verlening van subsidies. In artikel 4:23 van de Awb is vastgelegd dat voor de verstrekking van subsidies in beginsel een wettelijke grondslag vereist is. Dit wetsvoorstel beoogt daarom een wettelijke grondslag te geven voor subsidieverstrekingen door de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Bij het opstellen van deze wet is rekening gehouden met het bijzondere karakter van het beleidsterrein van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, waar naast subsidierelaties ook andersoortige financiële relaties bestaan met andere staten, volkenrechtelijke organisaties of met particuliere relaties in andere landen.

2. Hoofdpijnen

De kern van de wet wordt gevormd door de artikelen 2, 3 en 4. In artikel 2 wordt bepaald ten aanzien van welke beleidsterreinen subsidies kunnen worden verstrekt door de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking. De opsomming van beleidsterreinen is ontleend aan de nota Herijking van het Buitenlands Beleid (Kamerst.II, 1994/95, 24 337, nr. 2). Er wordt naar gestreefd om de subsidies zoveel mogelijk in de vorm van project- of programmasubsidies te verstrekken. Voorzover er exploitatiesubsidies worden verstrekt is de Kaderwet ook hierop van toepassing. In artikel 3 van het wetsvoorstel wordt een grondslag geschapen voor het in lagere regelgeving kunnen neerleggen van nadere voorschriften met betrekking tot de verstrekking van subsidies.

ARTIKELEN

Artikel 1

In die gevallen waarin de subsidie verstrekt wordt door de Minister van Buitenlandse Zaken, wordt met «Onze Minister» de Minister van Buitenlandse Zaken bedoeld. Hij is verantwoordelijk voor het buitenlands beleid en voor het apparaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Voorzover de subsidie betrekking heeft op ontwikkelingssamenwerking wordt met «Onze Minister» de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking bedoeld. Deze maakt als minister zonder portefeuille gebruik van het apparaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Hij is verantwoordelijk voor het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid en de besteding van het budget voor ontwikkelingssamenwerking. De genoemde ministers kunnen ook gezamenlijk subsidie verstrekken. De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken kan op zijn taakgebied, dat hem door de minister is aangewezen, ook subsidie verlenen.

Artikel 2

De vermelde taakvelden op het terrein waarvoor subsidies kunnen worden verleend zijn, zoals vermeld, ontleend aan de nota Herijking van het Buitenlands Beleid. Hieronder worden bij wijze van voorbeeld enkele activiteiten genoemd die tot de genoemde taakvelden kunnen worden gerekend en waarvoor subsidie kan worden verleend.

Ter bevordering van de internationale rechtsorde kan bijvoorbeeld subsidie verleend worden ten behoeve van activiteiten op het gebied van mensenrechten. Ter bevordering van de vrede en veiligheid kan gedacht worden aan activiteiten op het gebied van de conflictbeheersing. Ter behartiging van de politieke belangen in het buitenland en het bevorderen van mondiale bewustwording in Nederland kunnen bijvoorbeeld voorlichtingsprogramma's in binnen- en buitenland gesubsidieerd worden. Ontwikkelings- en transitieprocessen in andere landen kunnen gesteund worden door subsidiëring van specifieke projecten van particuliere organisaties gericht op de maatschappelijke ontwikkeling in deze landen. Op het gebied van de behartiging van sociale en culturele belangen in het buitenland kunnen programma's met betrekking tot internationale culturele betrekkingen als subsidiabele activiteiten worden aangemerkt. Ter bevordering van onderzoek en advisering ter ondersteuning van het buitenlands beleid kunnen bijvoorbeeld subsidies verleend worden aan onderwijs- en onderzoeksinstituten.

Op het gebied van het lenigen van menselijke noden ten gevolge van crises kan gedacht worden aan de beschikbaarstelling van middelen voor aanschaf, vervoer en distributie van voedsel en medicijnen in rampgebieden. Op het gebied van personeelswelzijn kunnen subsidies voor personeelsverenigingen en voor activiteiten ten behoeve van gezinsleden van diplomaten worden verstrekt.

Een nadere aanduiding van subsidiabele activiteiten wordt neergelegd bij of krachtens algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling op voet van artikel 3.

Artikel 3

Dit artikel bepaalt dat in een algemene maatregel van bestuur of in een ministeriële regeling activiteiten, waarvoor subsidie kan worden verleend en de voorwaarden waaronder dit gebeurt, worden vastgelegd. Het ligt in de rede dat een algemene maatregel van bestuur tot stand wordt gebracht voor alle subsidies die gekenmerkt worden door een zekere bestendigheid. Alleen in die gevallen waarin sprake is van zich regelmatig wijzigende omstandigheden waardoor een grote behoefte aan flexibiliteit

bestaat zal de subsidie verstrekt worden op basis van een ministeriële regeling.

De omschrijving van de subsidiabele activiteiten en van de andere toetsingscriteria moet in het belang van de rechtszekerheid zo duidelijk mogelijk zijn. Dat geldt ook voor de hoogte van het bedrag van de subsidie dan wel de wijze waarop het bedrag bepaald wordt. Daarbij moet ook worden gedacht aan anti-cumulatiebepalingen. In de beschikking tot subsidieverlening wordt dan het bedrag waarop de subsidie ten hoogste kan worden vastgesteld vermeld.

Met betrekking tot de aanvraag kunnen in een subsidieregeling bijvoorbeeld onderwerpen geregeld worden als de termijn voor het indienen van aanvragen en de manier waarop een aanvraag ingediend moet worden. Bij de regeling van de besluitvorming kan worden gedacht aan het inwinnen van adviezen. Ook kan in een regeling vastgelegd worden aan wie de bevoegdheid om een besluit tot subsidieverlening te nemen, wordt gemandateerd.

Een regeling kan ook de standaardvoorschriften bevatten die aan de subsidie verbonden zijn. Dit laat onverlet de mogelijkheid om bij beschikking nog nadere voorschriften aan de subsidie te verbinden. Artikel 4:37 van de Awb bevat verplichtingen die aan de subsidieontvanger opgelegd kunnen worden. Deze opsomming is niet limitatief en kan in een subsidieregeling nader uitgewerkt en aangevuld worden. De vaststelling van het definitieve subsidiebedrag is in afdeling 4.2.5 van de Awb al grotendeels geregeld. Zo nodig kan bij algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling een termijn voor vaststelling worden bepaald. Ook voor de betaling van de subsidie geldt dat hiervoor een regeling is neergelegd in de Awb. Indien het wenselijk is voorschotten te verlenen, kunnen de criteria hiervoor worden vastgelegd in de subsidieregeling.

Door de instelling van een subsidieplafond kan de omvang van de te verstrekken subsidies worden afgestemd op de beschikbare middelen. Conform artikel 4:25, tweede lid, van de Awb moet een subsidie geweigerd worden indien dat zou betekenen dat het subsidieplafond overschreden wordt. Alhoewel de mogelijkheid tot een «open einde» regeling gehandhaafd blijft verdient het – met het oog op de beheersing van de uitgaven – aanbeveling om waar mogelijk een subsidieplafond in te stellen.

Artikel 4

Eisen met betrekking tot de rechtszekerheid en de wens om een weloverwogen gebruik van het subsidie-instrument te bevorderen liggen ten grondslag aan de eis van de Awb dat de verstrekking van subsidies een wettelijke grondslag behoeft. Toch zijn er gevallen waarin het niet nodig is om een dergelijke grondslag bij of krachtens deze Kaderwet te vestigen. Daarnaast doen zich gevallen voor waarin het niet wel mogelijk is een wettelijke grondslag te creëren. In artikel 4 zijn deze gevallen limitatief opgesomd.

Artikel 4, eerste lid, voorziet in de situatie dat subsidieverstrekking geschiedt op basis van een andere wet dan de Kaderwet. In dat geval is regeling daarvan in de Kaderwet niet meer nodig. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de bijdrageverlening aan de Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden N.V. (FMO) waarvoor met de totstandkoming van de Wet Nederlandse Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden (Stb. 1970; 237) en de Wet Nederlandse Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden 1977 (Stb. 296) een grondslag werd gevestigd.

Voorts zal de bekostiging van zelfstandige bestuursorganen die bij wet zijn ingesteld – rechtspersonen naar publiekrecht – geregeld worden in de desbetreffende instellingswet zodat regeling hiervan in de Kaderwet niet noodzakelijk is.

De Awb stelt regels met betrekking tot het handelen van de Nederlandse overheid. Daarvan maken ook de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking deel uit. De Awb is een codificering van Nederlandse beginselen en opvattingen over bestuur. In het kader van de ontwikkelingssamenwerking heeft het ministerie echter veelvuldig te maken met buitenlandse organisaties. Deze organisaties functioneren veelal in landen met een cultuur die sterk verschilt van de Nederlandse. Onverkorte toepassing van de Awb bij verstrekking van subsidies aan (rechts)personen buiten de Europese Unie door de Nederlandse vertegenwoordigingen ter plaatse kan dan ook tot problemen leiden.

De publiekrechtelijke vormgeving van het Nederlandse subsidiestelsel veronderstelt kennis van het Nederlandse publiekrechtelijke systeem. Die kennis is buiten Nederland meestal niet aanwezig. Een dergelijke kennislacune is ten aanzien van privaatrechtelijke betrekkingen niet of in mindere mate aan de orde: het contract is overal ter wereld – anders dan de beschikking – een bekende rechtsvorm.

Daar komt bij dat bevoegdheden die de overheid krachtens de Awb heeft, ondermeer op het gebied van het toezicht en handhaving, in het buitenland niet of nauwelijks te effectueren zijn. De ervaring wijst uit dat de praktijken in de vele verschillende landen waarin geopereerd wordt door het ministerie zich niet in één keurslijf laten dwingen.

Ook de toepassing in het buitenland van de bepalingen omtrent bezwaar en beroep bij subsidieverlening is problematisch. Zoals al eerder werd gesteld opereert het ministerie veelal in landen met een andere cultuur dan de Nederlandse. In deze landen worden begrippen uit de Awb anders uitgelegd en begrepen dan in Nederland. In India bijvoorbeeld wordt de mogelijkheid om bezwaar aan te tekenen consequent opgevat als een uitnodiging voor verder overleg. Verder kan het voor de subsidie-aanvrager en derde belanghebbenden vanwege allerlei, van de Nederlandse situatie afwijkende omstandigheden moeilijk zijn om gebruik te maken van de bepalingen inzake bezwaar en beroep uit de Awb. Zo zou het wel erg bezwaarlijk worden om vanuit een ontwikkelingsland van de bezwaarmogelijkheden in Nederland gebruik te maken. Bovengenoemde factoren maken het onwenselijk om subsidies, verleend buiten de Europese Unie, te voorzien van de mogelijkheid van bezwaar en beroep. Wanneer er een vergelijking wordt gemaakt met bijvoorbeeld Frankrijk of de Bondsrepubliek Duitsland dan valt op dat ook in deze landen besluiten van overheidsorganen op het gebied van ontwikkelingssamenwerking niet vatbaar zijn voor een beroep op de administratieve rechter.

Gelet op het voorgaande is artikel 4, tweede lid, in de Kaderwet opgenomen. Het is van groot belang dat de Nederlandse vertegenwoordigingen in andere landen de mogelijkheid hebben om, uiteraard binnen de grenzen die een rechtsstaat betaamt, met de lokale zeden rekening te houden. De verstrekking van subsidies daar zal daarom geschieden middels privaatrechtelijke overeenkomsten. Gevolg hiervan is dat men zeer flexibel in kan springen op de situatie die in elk afzonderlijk land bestaat. Door de bepaling van artikel 4, tweede lid, wordt geen afbreuk gedaan aan de rechtsbescherming. In plaats van tot de bestuursrechter kunnen betrokkenen zich zo nodig tot de burgerlijke rechter wenden. Omdat ook de schijn van een door het Europese recht niet gerechtvaardigd onderscheid tussen in Nederland en in een andere lidstaat gevestigde subsidie-aanvragers vermeden moet worden, is de uitzondering op het Awb-regime beperkt tot subsidies die namens de minister

buiten de Europese Unie worden verstrekt. Daar komt bij dat de hiervoor genoemde overwegingen van culturele diversiteit en de gesignaleerde praktische bezwaren van een onverkorte toepassing van de Awb zich binnen de Europese Unie niet of althans niet in dezelfde mate voordoen.

Voor de goede orde zij vermeld, dat de uitzondering van de toepassings-sfeer van de Awb – uiteraard – is beperkt tot het optreden namens de minister. De relaties tussen particuliere organisaties die activiteiten van derden financieren met middelen die hen door de minister in het kader van programmasteun zijn verleend en hun wederpartijen, worden immers beheerst door het privaatrecht. De door de minister gesubsidieerde instellingen zijn en blijven particuliere organisaties en beschikken bij de uitvoering van hun – gesubsidieerde – werkzaamheden over zoveel vrijheid van handelen, dat geen enkele grond bestaat om hen – naar analogie van de overwegingen van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 30 november 1995 (Stichting Silicose Oud-Mijnwerkers; NJ-AB 1996, 136) – de status van bestuursorgaan toe te dichten.

Voorts wordt erop geattendeerd dat de Awb zelf in artikel 4:23, derde lid, nog een aantal uitzonderingen bevat op de regel dat subsidies slechts verstrekt worden op grond van een wettelijk voorschrift. De uitzonderingen betreffen de volgende gevallen. Subsidies die verstrekt worden in afwachting van de totstandkoming van een wettelijk voorschrift zijn gedurende ten hoogste een jaar, of totdat een binnen dat jaar bij de Staten-Generaal ingediend wetsvoorstel is verworpen of tot wet is verheven en in werking is getreden, uitgezonderd. Verder zijn subsidies uitgesloten die rechtstreeks verstrekt worden op grond van een door de Raad van de Europese Unie, het Europese Parlement en de Raad gezamenlijk of de Commissie van de Europese Unie vastgesteld programma. Ook wanneer de begroting de subsidieontvanger en het subsidiebedrag vermeldt is geen aparte wettelijke grondslag vereist. Tenslotte kunnen ook nog incidentele subsidies worden verstrekt zonder wettelijke grondslag, wanneer zij voor ten hoogste vier jaren worden verstrekt. Van deze mogelijkheden zal alleen in uiterste noodzaak gebruik worden gemaakt.

Artikel 5

De Awb bevat een aantal bepalingen met betrekking tot de weigering, intrekking en wijziging van subsidies. Zo ziet artikel 4:49 Awb op de intrekking en wijziging van een subsidie. Artikel 5 van het ontwerp breidt, gelet op de specifieke achtergronden van het beleidsterrein van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, de mogelijkheden tot weigering, wijziging of intrekking van de subsidie uit, voor zover subsidieverstreking in strijd zou zijn met ingevolge een verdrag voor de staat geldende verplichtingen. De Europese Commissie kan bijvoorbeeld bepalen dat in strijd met de artikelen 92 en 93 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap toegekende steun met rente wordt terugbetaald. Ook moeten bepaalde steunmaatregelen soms aan haar worden gemeld. Dat kan er toe leiden dat de aanvraag moet worden afgewezen. De grondslag in het nationale recht, die hiervoor vereist is, wordt in dit artikel neergelegd. Ook worden in toenemende mate in verdragen bepalingen opgenomen die voorzien in de mogelijkheid dat hulp aan bepaalde landen wordt geschorst of verminderd in verband met (bijvoorbeeld) de mensenrechtensituatie.

In het derde lid van het artikel wordt de mogelijkheid voorgesteld om ook na verloop van 5 jaar de subsidie in te trekken of ten nadele van de ontvanger te wijzigen. Van deze laatste mogelijkheid dient in verband met

zorgvuldigheids- en rechtszekerheidsoverwegingen beperkt gebruik te worden gemaakt.

In artikel 5, vierde lid, wordt gebruik gemaakt van de in artikel 6:16 Awb neergelegde mogelijkheid om te bepalen dat het aantekenen van bezwaar of beroep schorsende werking kan hebben. Deze bepaling is opgenomen omdat het in bepaalde gevallen van belang kan zijn de uitvoering van een beschikking tot subsidieverlening op te schorten wanneer er bezwaar of beroep wordt ingesteld. Hierbij kan gedacht worden aan de situatie dat tegen bepaalde, voor de subsidieverlener cruciale, voorschriften bezwaren bestaan.

Artikel 6

Mocht het Ministerie van Buitenlandse Zaken in de toekomst behoefte hebben aan speciale toezichthouders met betrekking tot verstrekte subsidies dan biedt deze bepaling daartoe de mogelijkheid. Deze bepaling biedt ook de mogelijkheid om, indien nodig, de bestaande toezichthoudende instanties, zoals de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie, bijzondere bevoegdheden te verlenen. Gelet op de aard van de door het Ministerie van Buitenlandse Zaken verstrekte subsidies bestaat er geen behoefte aan de bevoegdheden vermeld in artikel 5:18 en 5:19 van de Awb.

Artikel 7

Deze wet zal zo spoedig mogelijk in werking moeten treden, ter tijdige verzekering van de door de Awb vereiste wettelijke basis voor de verstrekking van subsidies op het terrein van Buitenlandse Zaken.

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

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
E. L. Herfkens