

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)

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 24 juli 1998 en het nader rapport d.d. augustus 1998, aangeboden aan de Koningin door de minister van Buitenlandse Zaken. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 2 april 1998, no. 98.001701, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende regels inzake de verstrekking van subsidies door de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking (Kaderwet subsidies Ministerie van Buitenlandse Zaken).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 2 april 1998, nr. 98.001701, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 24 juli 1998, nr. WO2.98.0119, bied ik U hierbij aan.

1. Artikel 4, eerste lid, van het wetsvoorstel bepaalt dat de ontwerp-Kaderwet en titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) niet van toepassing zullen zijn op:

- subsidies aan de regering van een andere staat of aan een volkenrechtelijke organisatie (onderdeel a), en*
- subsidies die worden verstrekt op basis van een verdrag (onderdeel b). De achterliggende gedachte lijkt te zijn dat, zonder nadere regeling, titel 4.2 Awb wèl op dergelijke financiële relaties van toepassing is. Ook het gebruik van de term «subsidie» kan daarop wijzen: door het gebruik van deze term is de subsidietitel in de Awb in beginsel van toepassing (artikel 4:21). Deze gedachte is, voor wat onderdeel a betreft, niet juist. Het Nederlandse recht is, zoals ook de memorie van toelichting stelt, niet van toepassing op rechtsrelaties tussen de Nederlandse Staat en andere staten. Deze relaties worden geregeerd door het volkenrecht, tenzij anders is overeengekomen. Hetzelfde geldt voor rechtsbetrekkingen tussen de Nederlandse Staat en volkenrechtelijke organisaties. Nu artikel 4 ervan uitgaat dat het Nederlandse recht wel van toepassing is, dient de desbetreffende bepaling te worden herzien. De Raad van State adviseert daarom onderdeel a te schrappen.*

Voor de uitzondering in onderdeel b – subsidies die worden verstrekt op basis van een verdrag – geldt grotendeels hetzelfde als voor onderdeel a: in de meeste gevallen wordt financiële steun die op basis van een verdrag wordt verleend, beheerst door het volkenrecht. Een uitzondering geldt voor gevallen

¹ De tekst van het voorstel van Wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

waarin subsidie wordt verleend op basis van een nationale regeling of beleidsregels die hun grondslag in een verdrag vinden; in zulke gevallen zal het Nederlandse recht en dus de Awb en de ontwerp-Kaderwet wel van toepassing zijn.
In geen van beide gevallen bestaat behoefte aan een uitdrukkelijke wetsbepaling.

1. Overeenkomstig het advies van de Raad van State is het oorspronkelijke eerste lid van artikel 4 vervallen. De toelichting is hiermee in overeenstemming gebracht.

2. Het voorbeeld van subsidie dat in de toelichting op artikel 2 wordt gegeven (subsidie aan het Internationale Gerechtshof) is niet juist. Het Internationale Gerechtshof is een orgaan van een volkenrechtelijke organisatie. De toelichting dient te worden aangepast.

2. De toelichting is aangepast overeenkomstig het advies van de Raad.

3. De subsidietitel en de hoofdstukken 6, 7 en 8 Awb (rechtsbescherming) zullen niet van toepassing zijn op subsidies aan personen en rechtspersonen buiten de Europese Unie (artikel 4, derde lid). Uit de toelichting kan worden opgemaakt dat bedoeld is de werking van de Awb als geheel uit te sluiten. In de toelichting op artikel 4 wordt opgemerkt dat de verstrekking van subsidies aan deze organisaties zal geschieden door middel van privaatrechtelijke overeenkomsten.

De toelichting op het artikel geeft drie redenen voor deze uitsluiting.

- Op subsidies aan buitenlandse ontwikkelingsorganisaties kan, zo wordt aangegeven, de Awb niet onverkort van toepassing zijn. Deze organisaties functioneren veelal in landen met een cultuur die sterk verschilt van de Nederlandse. Het als eenzijdig gepercipieerde karakter van een beschikking wordt in andere culturen wel als beledigend ervaren.*
- Bevoegdheden die de overheid krachtens de Awb heeft, onder meer op het gebied van het toezicht en handhaving, zijn in het buitenland niet of nauwelijks te effectueren.*
- De ervaring wijst uit dat de praktijken in de vele verschillende landen waarin geopereerd wordt door het ministerie zich niet in één keurslijf laten wringen.*

De Raad vindt deze motivering onvoldoende. Ten aanzien van het eerste element merkt hij op dat het op zichzelf juist moge zijn dat de rechtsfiguur van de beschikking in sommige gevallen en in bepaalde culturen als beledigend wordt ervaren, maar dat niet aannemelijk is dat dit zo algemeen geldt voor de landen en culturen buiten de Europese Unie dat daaraan de conclusie moet worden verbonden die daar thans aan verbonden wordt. Hij beveelt aan, dit element achterwege te laten en de argumentatie overigens te versterken. Voorts merkt de Raad op dat het met de bepaling volgens de toelichting gewenste resultaat niet wordt bereikt. Daarin wordt financiële steunverlening aan de bedoelde organisaties aangemerkt als subsidie, waardoor ingevolge artikel 4:21 Awb sprake is van een eenzijdige rechtshandeling. Bovendien wordt bepaald dat de (ontwerp-)Kaderwet en titel 4.2 en de hoofdstukken 6, 7 en 8 Awb niet van toepassing zijn. Daaruit kan worden afgeleid dat de Awb voor het overige – inclusief hoofdstuk 5 inzake handhaving – van toepassing blijft. Het verdient dan ook aanbeveling de uitsluiting van de Awb niet te beperken tot bepaalde onderdelen van die wet en de term «subsidies» te vervangen door een andere, bijvoorbeeld «financiële steun».

3. Het voorstel van wet is overeenkomstig het advies van de Raad van State aangepast. In de memorie van toelichting is de motivering terzake van de uitzondering van de toepassings sfeer van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) verduidelijkt.

Anders dan de Raad voorstelt, wordt niet de gehele Awb buiten toepassing verklaard op subsidies verstrekt door posten buiten de Europese Unie. De bepalingen van de Awb die de relatie tussen bestuursorgaan en burger regelen, blijven van toepassing.

4. Een subsidieaanvraag kan, zo bepaalt artikel 5, eerste lid, worden afgewezen en een beschikking inhoudende verstrekking van subsidie kan

worden ingetrokken of gewijzigd voorzover subsidieverstrekking in strijd zou zijn met ingevolge een verdrag voor de staat geldende verplichtingen. In de toelichting worden geen voorbeelden gegeven waaruit de noodzaak van deze bepaling blijkt; er wordt alleen in algemene termen verwezen naar de «specifieke achtergronden van het beleidsterrein van het Ministerie van Buitenlandse Zaken». Artikel 7 van de Kaderwet SZW-subsidies bevat een soortgelijke bepaling. In de toelichting daarop is aangegeven dat het met name gaat om steunverlening die in strijd is met de artikelen 92 en 93 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (kamerstukken II 1996/97, 25 241, nr. 3, bladzijde 7). Het verdient aanbeveling dit ten minste in de toelichting op voormeld artikel 5, eerste lid, op te nemen.

4. De memorie van toelichting is overeenkomstig het advies van de Raad aangepast.

5. *Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.*

5. De redactionele kanttekeningen van het college zijn verwerkt.

6. Voorts zijn de volgende wijzigingen in het voorstel aangebracht:

- in artikel 2 is een voorziening getroffen voor de verstrekking van subsidies voor activiteiten die passen in het beleid ten aanzien van noodhulp en personeelswelzijn;
- in de toelichting is een passage opgenomen waarin uiteengezet wordt dat de relaties tussen particuliere subsidieontvangers en derden door het privaatrecht worden beheerst.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken, mede namens mijn ambtgenote voor Ontwikkelingssamenwerking, het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 24 juli 1998, no. W02.98.0119, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

In artikel 3, eerste lid, «nadere criteria» wijzigen in: nadere regels (aanwijzing 32 van de Aanwijzingen voor de regelgeving).

- In artikel 3, tweede lid, aanhef, de woorden «onder meer» schrappen, nu niet bedoeld zal zijn dat iets anders dan regels kunnen worden vastgesteld. Als bedoeld is dat de opsomming niet limitatief is, kan de opsomming worden afgesloten met een open omschrijving voor restgevallen.
- In artikel 3, derde lid, de woorden «een algemene maatregel van bestuur of» schrappen, nu de totstandkoming van een algemene maatregel van bestuur niet specifiek afhankelijk is van de instemming van de Minister van Financiën. Voorts «personen» wijzigen in: natuurlijke personen.
- In de toelichting op artikel 4 «een volkenrechtelijke organisatie (United Nations High Commissioner for Refugees)» wijzigen in: een orgaan van een volkenrechtelijke organisatie (United Nations High Commissioner for Refugees).