

Vergaderjaar 2004–2005

30 197

Regels inzake de verstrekking van subsidies door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties (Wet overige BZK-subsidies)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

Artikel 4:23, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat subsidies slechts worden verstrekt op grond van een wettelijk voorschrift, dat regelt voor welke activiteiten subsidie wordt verstrekt. Voor de rijksoverheid betekent een wettelijk voorschrift een voorschrift in, of gebaseerd op, een wet in formele zin. Een afzonderlijke wettelijke basis is volgens artikel 4:23, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht niet nodig indien de subsidie verstrekt wordt:

- in afwachting van een wettelijk voorschrift;
- op grond van een programma van de Europese Unie;
- indien de begroting de subsidieontvanger en het bedrag vermeldt, of
- voor incidentele gevallen (ten hoogste voor vier jaren).

De Wet overige BiZa-subsidies voorziet thans in een wettelijke grondslag voor subsidies in het kader van openbare orde en veiligheid. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties (hierna genoemd: de Minister) verstrekken echter ook subsidies op terreinen die geen verband houden met de in artikel 7 van de Wet overige BiZa-subsidies genoemde activiteiten. Een aantal van deze subsidies is incidenteel of wordt verstrekt op grond van de rijksbegroting. Deze behoeven op grond van de uitzonderingen genoemd in artikel 4:23 van de Algemene wet bestuursrecht geen aparte wettelijke grondslag. Tevens worden financiële middelen verstrekt aan de Nederlandse Antillen en Aruba, die meestal gebaseerd zijn op artikel 36 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (Statuut).

Omwille van een aantal redenen is het noodzakelijk dat bepaalde subsidies die de Minister verstrekt van een wettelijke grondslag worden voorzien.

De gewijzigde begrotingssystematiek, waarbij de subsidieontvanger en het bedrag waarop de subsidie ten hoogste kan worden vastgesteld niet langer direct in de begroting worden opgenomen, maar slechts worden vermeld in het subsidieoverzicht Rijk, heeft de zeggenschap van de Tweede Kamer beperkt. De motivering van de uitzondering genoemd in artikel 4:23, eerste lid, onder c, is volgens de memorie van toelichting dat

de volksvertegenwoordiging bij dit soort subsidies rechtstreeks kan toezien op het bedrag en de subsidieontvanger en een aparte wettelijke regeling daarom overbodig is. Aangezien door de veranderde begrotings-systematiek dit argument aan kracht verloren heeft, is er behoefte aan een formeel wettelijke grondslag voor dit soort subsidies. Ook is gebleken dat door de gewijzigde vorm waarin financiële middelen aan de overzeese gebieden worden verstrekt, artikel 36 van het Statuut waarschijnlijk onvoldoende wettelijke basis biedt.

Tevens wordt een meer geïntegreerd subsidiebeleid ontwikkeld. Dit beleid kent twee sporen. Het eerste spoor is gericht op de verbetering van het subsidiebeheer. Daaronder worden 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 wetsvoorstel in combinatie met de Algemene wet bestuursrecht rechten en verplichtingen van de subsidieontvanger afgebakend en wordt voorzien in adequate controle- en sanctiebevoegdheden. Dit kan behulpzaam zijn bij de grotere aandacht die tegenwoordig wordt besteed aan de doelmatigheid, effectiviteit en actualiteit van de subsidie. Tevens is het hierdoor beter mogelijk om te bepalen of verstrekking van de subsidie nog noodzakelijk is.

Ten slotte wordt eveneens een duidelijk en overzichtelijk regime geschapen voor alle door de Minister verstrekte subsidies, met uitzondering van de subsidies die verstrekt worden op grond van de Wet subsidiëring politieke partijen. Ook op subsidies die op grond van artikel 4:23 Algemene wet bestuursrecht zijn uitgezonderd van de noodzaak van een specifieke wettelijke grondslag, is een groot aantal bepalingen van dit wetsvoorstel van toepassing. Door deze bepalingen ook op deze subsidies van toepassing te verklaren wordt voorkomen dat deze voorwaarden steeds apart opgenomen moeten worden in de besluiten waarbij een dergelijke subsidie wordt toegekend. De wet heet «overige BZK-subsidies», omdat ze geldt voor de subsidies die niet op grond van andere wetten worden verstrekt.

De wet zelf creëert geen administratieve lasten, aangezien alle eisen en voorschriften voor de subsidieontvanger worden gesteld in de AMvB's en ministeriële regelingen ter uitvoering van deze wet of bij afzonderlijke subsidiebesluiten. Natuurlijk zal er daarbij naar worden gestreefd om de lasten voor burgers en bedrijven zo laag mogelijk te houden. Ook zullen de uitvoeringsregelingen aan ACTAL ter toetsing worden voorgelegd.

Het eerste hoofdstuk van het wetsvoorstel bevat een aantal algemene inleidende bepalingen over subsidies die op basis van dit wetsvoorstel verstrekt worden door de Minister.

In hoofdstuk twee worden de soorten activiteiten omschreven waarvoor de Minister subsidies kan verstrekken.

Hoofdstuk drie geeft de grondslag voor het stellen van nadere regels met betrekking tot de subsidies. Dit zal steeds bij AMvB of ministeriële regeling nader uitgewerkt moeten worden. Er is gekozen voor een ruim systeem van delegatie omdat er zeer uiteenlopende subsidies verstrekt worden, zowel in omvang als in complexiteit. Hierbij zal de hoofdregel zijn dat de nadere bepalingen bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld. Hier kan echter van worden afgeweken, voor de hele regeling van de subsidie of onderdelen daarvan. Redenen hiervoor zijn bijvoor-

beeld het feit dat de subsidie slechts tijdelijk wordt verstrekt, het feit dat de regeling louter een administratief karakter heeft, of dat het een eenvoudige subsidie betreft waar aan één ontvanger een relatief klein bedrag wordt gegeven.

Per subsidiegeval zal bekeken moeten worden of regeling bij algemene maatregel van bestuur aangewezen is, of dat volstaan kan worden met een ministeriële regeling.

Ten slotte zijn in hoofdstuk vier de slotbepalingen opgenomen.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel 2

Door de bepalingen van hoofdstuk 1 van toepassing te verklaren op alle verstrekte subsidies, wordt er een uniform regime geschapen voor alle subsidies en wordt voorkomen dat bij subsidies die niet op deze wet berusten steeds afzonderlijk geregeld moet worden wat er nu in hoofdstuk 1 vastgelegd wordt.

Artikel 3

Het eerste lid van artikel 4:34 van de Algemene wet bestuursrecht bevat een zogenaamde «kan-bepaling». Dit houdt in dat de bepaling slechts van toepassing is indien ze expliciet is opgenomen in de regeling op basis waarvan de subsidie wordt verstrekt (of in een afzonderlijk subsidiebesluit).

Artikel 5

Indien de Minister een subsidie verstrekt voor activiteiten die mede door andere bestuursorganen worden gesubsidieerd, kan de Minister slechts afwijken van de verplichtingen die aan een subsidie op grond van dit wetsvoorstel verbonden zijn, indien aan beide in dit artikel genoemde voorwaarden is voldaan. Hoewel dit niet vaak voorkomt zijn er situaties denkbaar waarin het praktisch is dat er afgeweken kan worden van de verplichtingen uit deze wet. Dit is wellicht aan de orde bij de subsidiëring in het kader van het grote-stedenbeleid, waar zowel ministeries als grote steden een subsidie geven. Hier kunnen dan de subsidieverplichtingen op elkaar worden afgestemd, zodat de ontvanger met een coherent subsidie-regime te maken krijgt.

Artikel 6

Indien de Minister controle wil uitoefenen op de naleving van de voorwaarden die aan de subsidieontvanger zijn opgelegd, kan hij daarvoor toezichthouders in de zin van artikel 5:11 van de Algemene wet bestuursrecht aanwijzen. In principe gelden alle bevoegdheden die toezichthouders hebben op grond van Afdeling 5.2. van de Algemene wet bestuursrecht, ook voor de toezichthouders die de Minister aanstelt in het kader van deze wet. Bij toezicht op de naleving van subsidievoorwaarden is het niet nodig dat een toezichthouder bevoegd is om monsters te nemen en vervoermiddelen te controleren. Daarom worden de bevoegdheden, bedoeld in de artikelen 5:18 en 5:19 van de Algemene wet bestuursrecht, uitgezonderd.

Artikel 7

In beginsel achten wij het gewenst dat op per boekjaar aan rechtspersonen verstrekte subsidies de regels van afdeling 4.2.8 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing zijn. Om te voorkomen dat onevenredig zware administratieve verplichtingen voor kleine subsidiebedragen gaan gelden, zoals een verplichte accountantscontrole, is de mogelijkheid open gelaten dat hierop bij amvb of ministeriële regeling uitzonderingen worden gemaakt.

Artikel 8

Het eerste lid van dit artikel geeft toepassing aan de in artikel 4:79 van de Algemene wet bestuursrecht geboden mogelijkheid tot uitbreiding van de onderzoeksplicht van de accountant bij per boekjaar verstrekte subsidies. De accountant controleert bij deze subsidies niet alleen het financiële verslag (artikel 4:78), maar ook de naleving van de aan de subsidie verbonden verplichtingen. Daartoe moet de Minister op basis van dit artikel bij ministeriële regeling aanwijzingen geven over de reikwijdte en de intensiteit van deze controle.

Krachtens het tweede lid moet de subsidie-ontvanger meewerken aan een eventueel onderzoek door de departementale accountantsdienst. Op deze manier wordt ervoor gezorgd dat er voldoende mogelijkheden bestaan om te bekijken of de ontvanger van de subsidie deze conform de aan hem opgelegde verplichtingen heeft besteed.

Artikel 9

Dit artikel is ontleend aan de kaderwetten van LNV, SZW en V&W. Tevens wordt er gewerkt aan een algemene regeling op het punt van de terugvordering van subsidies die in strijd met de bepalingen omtrent staatssteun zijn verleend.

De artikelen 87 en 88 van het EG-verdrag bepalen dat nationale steunmaatregelen van de lidstaten verboden zijn, tenzij voorafgaand aan de inwerkingtreding van de steunmaatregel toestemming van de Commissie van de Europese Gemeenschap is verkregen. De Commissie kan aan haar goedkeuring bepaalde voorwaarden verbinden, bijvoorbeeld de voorwaarde dat de individuele aanvragen op basis van de goedgekeurde regeling ter goedkeuring aan de Commissie moeten worden gemeld. Het ontbreken van laatstbedoelde goedkeuring kan ertoe leiden dat een aanvraag moet worden afgewezen.

Daarnaast kan sprake zijn van wijziging van het op nationale steunmaatregelen toepasselijke internationale of communautaire recht of beleid. Dit kan gevolgen hebben voor de bestaande nationale regelgeving terzake en kan eveneens van invloed zijn op al bestaande subsidieverhoudingen. Om deze reden voorziet dit artikel in de bevoegdheid de beschikking tot verstrekking van de subsidie te wijzigen of in te trekken. Voorzover de grondslag van de afwijzing, intrekking of wijziging niet rechtstreeks in het communautaire of internationale recht is gegeven, biedt artikel 4 de benodigde wettelijke grondslag.

Er is gekozen voor een ruime formulering, omdat niet uitgesloten is dat ook andere verdragen dan het EG-verdrag voor de staat verplichtingen met zich brengen waaraan de Minister bij het verstrekken van bepaalde subsidies uitvoering moet geven.

De beleidsvrijheid in het tweede («kan worden bepaald») en derde lid («tenzij bij de intrekking of wijziging anders is bepaald») is niet onbeperkt; zij kan uiteraard slechts worden gebruikt voorzover het internationale of supranationale recht daartoe de ruimte biedt.

In het vierde lid is bepaald dat artikel 4:49, derde lid, en artikel 4:57 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing zijn. Deze bepalingen

stellen beperkingen aan de termijn waarbinnen tot intrekking, wijziging of terugvordering kan worden overgegaan. Dergelijke beperkingen passen niet bij het dwingende karakter van de verplichtingen op grond waarvan de staat tot intrekking, wijziging of terugvordering gehouden kan zijn.

Artikel 10

Dit artikel betreft subsidies die de Minister verstrekt voor activiteiten op het gebied van openbare orde en veiligheid. De activiteiten waarvoor subsidies kunnen worden verstrekt zijn uitgebreid ten opzichte van de huidige wet, omdat in de praktijk bleek dat niet alle activiteiten waarvoor subsidie werd verleend, goed onder één van de gronden uit de Wet overige BiZa-subsidies geplaatst konden worden.

Het onderdeel a geeft een grondslag voor subsidies op het terrein van criminaliteitspreventie. Op dit terrein worden door de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties afspraken gemaakt over de verdeling van de aandachtsvelden. In het kader van het integraal veiligheidsbeleid richt de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zich op ondersteuning van activiteiten die zijn gericht op situationele preventie. Bij activiteiten die mede tot het terrein van de Minister van Justitie behoren, zal uiteraard de nodige afstemming plaatsvinden.

In de onderdelen b en c zijn de overige activiteiten in het kader van het veiligheidsbeleid aangeduid die voor subsidiëring in aanmerking komen. Het gaat 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.

Onderdeel d biedt een grondslag voor bijzondere subsidies voor speciale activiteiten ten behoeve van de politie, de brandweer of de rampenbestrijdingsorganisaties.

Artikel 11

De meeste subsidies die verstrekt werden in het kader van de Koninkrijksrelaties waren projectsubsidies. Op dit moment worden echter voornamelijk programmasubsidies verstrekt. In de betrekkingen met Aruba betekent dit concreet dat de subsidies aan een fonds verstrekt worden, dat een Arubaanse rechtspersoon is en dat wordt beheerd door derden. Voor Aruba is dit het Fondo Desaroyo Aruba, dat lokaal georganiseerd is en dat nu al voor de helft vanuit Aruba zelf gefinancierd wordt. Dit fonds beoordeelt de projecten en doet de uitkeringen aan de hand van programma's die door de Minister en door de regering van Aruba zijn goedgekeurd. De financiële middelen die de Minister aan dit fonds ter beschikking stelt, zijn subsidies in de zin van de Algemene wet bestuursrecht.

De Stichting Fonds Nederlandse Antillen is analoog aan het Arubaanse fonds opgezet. Het is geen bestuursorgaan in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, maar een privaatrechtelijke organisatie, waarvan de werkzaamheden zich in de Antilliaanse rechtssfeer voltrekken. De bedragen die de Minister aan het fonds verstrekt zijn subsidies. Op dit moment zijn de financiële middelen voornamelijk afkomstig van Nederland maar in de toekomst zal de landsregering van de Antillen meer bijdragen storten in dit fonds, zo is de bedoeling.

Artikel 12

Dit artikel beschrijft de activiteiten die door de Minister kunnen worden gesubsidieerd met betrekking tot de werking van de nationale, regionale en lokale overheid evenals activiteiten in het kader van de democratische rechtsstaat en de bescherming van mensenrechten.

Het gaat hier niet over de activiteiten van andere bestuursorganen die door de Minister worden gefinancierd op grond van een wettelijk voorschrift dat uitsluitend voorziet in verstrekking aan rechtspersonen die krachtens het publiekrecht zijn ingesteld. Daarop is de Financiële-verhoudingswet van toepassing.

De activiteiten onder onderdeel a houden verband met het bevorderen van de legitimiteit, de integriteit, de transparantie en de efficiëntie van het bestuur zowel bij het rijk als bij de decentrale overheden. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan activiteiten die de integriteit van bestuurders en leden van verkozen organen (gemeenteraad, het algemeen bestuur van een waterschap, provinciale staten, Eerste en Tweede Kamer, enz.) borgen. Ook activiteiten ter bevordering van de toegankelijkheid van overheidsinformatie kunnen gesubsidieerd worden. Ten slotte kunnen ook activiteiten worden gesubsidieerd die door middel van informatie- en communicatietechnologie tot doel hebben de doeltreffende en doelmatige werking van het bestuur op landelijk of decentraal niveau te bevorderen.

Activiteiten als bedoeld in onderdeel b houden verband met het bevorderen en verbeteren van de band tussen burgers en gekozenen door onder andere het geven van voorlichting over verkiezingen en het bevorderen van de opkomst bij verkiezingen en referenda. Ook het doen van onderzoek naar maatregelen ter verbetering van kennis en participatie (kiesrecht, campagnes, politieke vorming) en de activiteiten van het Instituut voor Politiek en Publiek kunnen onder dit onderdeel vallen.

Activiteiten als bedoeld in onderdeel c bevorderen de samenwerking tussen de verschillende bestuursorganen. Het merendeel van dit soort uitkeringen wordt op grond van artikel 4:21, derde lid, uitgezonderd van de subsidietitel in de Algemene wet bestuursrecht. Indien dit niet het geval is en het een niet uitgezonderde uitkering betreft, wordt in dit onderdeel daarvoor een wettelijke grondslag gecreëerd.

Onderdeel d betreft activiteiten die de kennis en de naleving van nationale en internationale grond- en mensenrechten bevorderen. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan subsidies aan het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten.

Onderdeel e betreft activiteiten die de kennis over gebeurtenissen die belangrijk zijn in de ontwikkeling van Nederland, instandhouden of bevorderen. Hierbij kan gedacht worden aan de subsidies voor het Comité 4 en 5 mei en de Oorlogsgravenstichting.

Artikel 13

De activiteiten waarvoor op basis van dit artikel subsidie verleend kan worden, hangen direct samen met de algemene verantwoordelijkheid van de Minister voor het management en het personeelsbeleid van de openbare dienst. In het kader van personeel en management werd jaarlijks een aantal subsidies verstrekt die werden opgenomen in de begroting, waarbij de subsidieontvanger en het bedrag waarop de subsidie ten hoogste kan worden vastgesteld, werden vermeld. Om deze reden was er voor deze subsidies geen wettelijke grondslag vereist op basis van artikel 4:23,

derde lid, onderdeel c van de Algemene wet bestuursrecht. Nu echter de indeling van de begroting gewijzigd is worden deze subsidies niet langer rechtstreeks opgenomen in de begroting, maar geplaatst op het subsidie-overzicht rijksoverheid (SOR). Omdat daarom niet meer wordt voldaan aan de ratio van artikel 4:23, derde lid, onderdeel c van de Algemene wet bestuursrecht, wordt in dit wetsvoorstel voor deze subsidies een wettelijke grondslag gecreëerd.

Op basis van onderdeel a kunnen activiteiten die de professionaliteit, de integriteit en de efficiëntie van de openbare sector bevorderen, gesubsidieerd worden. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan subsidies voor «Overheidsmanager van het jaar» en activiteiten die de integriteit van ambtenaren bij het Rijk borgen.

Onderdeel b ziet op activiteiten die gericht zijn op kennisontwikkeling en kennisverspreiding, waarbij onder meer gedacht kan worden aan het Europees Instituut voor bedrijfskunde en het European Institute of Public Administration.

Onderdeel c betreft activiteiten die het overleg met de sociale partners faciliteren. Hierbij kan gedacht worden aan de subsidie die verstrekt wordt aan het CAOP. Deze stichting voorziet in facilitering van adviesorganen, beroeps- en bezwarencommissies.

Ten slotte ziet onderdeel d op bijvoorbeeld de financiële bijdrage aan de Stichting Verdeling Overheidsbijdragen. De subsidie is bedoeld als bijdrage in het scholings- en vormingswerk voor onder andere de leden van de centrale commissies.

Artikel 14

Het is noodzakelijk dat de mogelijkheid bestaat om de subsidiabele activiteiten bedoeld in de artikelen 10 tot en met 13, nader te bepalen. Het gaat dan om verdere concretisering van de te subsidiëren activiteiten en de criteria voor de verstrekking. Voor omvangrijke en complexe subsidieverleningen zal dit bij algemene maatregel van bestuur moeten gebeuren, voor andere subsidies kan dit bij ministeriële regeling.

Artikel 15

Op grond van dit artikel kunnen nadere regels worden gesteld ten aanzien van een aantal onderwerpen. Voor een belangrijk deel van de hier genoemde onderwerpen geldt dat de Algemene wet bestuursrecht daarvoor al een algemene regeling geeft. Voor zover krachtens dit artikel voor die onderwerpen nadere regels worden gesteld, is dat in aanvulling op of ter nadere invulling van de algemene regels van de Algemene wet bestuursrecht.

Met betrekking tot de aanvraag (onderdeel a) kunnen bijvoorbeeld regels worden gesteld over de datum van indiening van de aanvraag en over bij de aanvraag te verstrekken gegevens. Bij de besluitvorming over de aanvraag kan worden gedacht aan in acht te nemen termijnen.

De vaststelling van de subsidie is grotendeels geregeld in afdeling 4.2.5 van de Algemene wet bestuursrecht. In aanvulling daarop kunnen in de subsidieregeling bepalingen over een aanvraag- en een beslistermijn worden opgenomen. Ook ten aanzien van de intrekking of wijziging ten nadele van de subsidieontvanger van de beschikking tot subsidieverlening of -vaststelling biedt de Algemene wet bestuursrecht reeds een regeling. Het kan echter wenselijk zijn om in aanvulling op afdeling 4.2.6 van die wet regels te stellen over bijvoorbeeld de administratieve afwikkeling hiervan. Onderdeel f biedt hiervoor een basis.

Onderdeel g biedt de bevoegdheid om de Awb-bepalingen ten aanzien van betalingen en voorschotten aan te vullen, bijvoorbeeld door de voorwaarden waaronder voorschotten kunnen worden verleend, nader te bepalen.

Artikel 16

Omdat de Wet overige BiZa-subsidies met dit wetsvoorstel ingetrokken wordt, moet worden bepaald dat de regelingen die beruften op die wet, na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel hun grondslag hierin vinden. Door deze omhangbepaling wordt voorkomen dat bestaande subsidie-regelingen hun wettelijke grondslag verliezen. Het gaat hierbij onder andere om de volgende regelingen: de regeling subsidie onderzoeks-programma Politie en Wetenschap, de regeling subsidiëring Stichting CAOP, de regeling stimulering innovaties politiekorpsen, de tijdelijke bijdrageregeling Innovatie Openbaar Bestuur en de tijdelijke subsidie-regeling IPP. Omdat er voor de subsidieontvangers inhoudelijk niet veel verandert (de subsidietoekenning geschiedt ten slotte via een ministeriële regeling en deze wordt niet gewijzigd) is er geen behoefte aan overgangsrecht.

Artikel 18

Omdat er op dit moment voor veel terreinen geen wettelijke grondslag is voor door het ministerie te verstrekken subsidies, is het wenselijk dat dit wetsvoorstel zo spoedig mogelijk in werking treedt.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes

De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties,
A. Pechtold