

Vergaderjaar 1997–1998

25 637

Regels inzake de verstrekking van subsidies door de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport op het terrein van de volksgezondheid (Kaderwet volksgezondheidssubsidies)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Doelstelling

In de nieuwe titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) wordt een aantal algemene aspecten van het verstrekken van subsidies geregeld. Artikel 4:23 van de Awb eist voor subsidieverstrekking in beginsel een wettelijke grondslag, tenzij het om een incidentele of tijdelijke subsidiefaciliteit gaat.

Dit wetsvoorstel beoogt een wettelijke grondslag te geven aan de subsidieverstrekingen door de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport op het terrein van de volksgezondheid en daarvoor, in aansluiting op de Awb, een algemeen kader te bieden. De subsidieverstrekingen door de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport op de terreinen van welzijn, sport en jeugdhulpverlening vinden plaats op grond van de Welzijnswet 1994 en de Wet op de jeugdhulpverlening en berusten derhalve reeds op een wettelijke grondslag.

2. Hoofdpijnen

Dit wetsvoorstel vormt de basis voor een aantal subsidies op het terrein van de volksgezondheid. Het wetsvoorstel beperkt zich tot regeling van de subsidies die door de Minister van VWS ten laste van Hoofdstuk XVI van de Rijksbegroting worden verstrekt. Het vormt derhalve niet de enige basis. Naast dit wetsvoorstel bestaan enige specifieke wetten en zijn enkele wetsvoorstellen in voorbereiding waarin subsidies op het terrein van de volksgezondheid zijn geregeld. Te denken valt aan de Ziekenfondswet, de Wet ziekenhuisvoorzieningen (voor de verstrekking van een saneringsuitkering ingeval van sluiting van een ziekenhuisvoorziening), het wetsvoorstel betreffende de Wet op de bijzondere medische verrichtingen (subsiëring ontwikkelingsgeneeskunde) en het voorstel van de Wet op de organisatie ZorgOnderzoek Nederland (subsiëring van projecten, experimenten en onderzoek). De subsidies ingevolge genoemde wetten worden niet met begrotingsgeld maar (voor het merendeel) met premiegelden gefinancierd.

De kern van het wetsvoorstel wordt gevormd door de artikelen 2, 3 en 4. Artikel 2 geeft een globale aanduiding van de activiteiten door opsomming op hoofdlijnen van beleidsterreinen waarop subsidies kunnen worden verstrekt. Het beleidsterrein van de volksgezondheid betreft het geheel van inspanningen met betrekking tot de gezondheidsbevordering, gezondheidsbescherming en de gezondheidszorg. De beleidsinspanning is gericht op het verwezenlijken van de doelstellingen ten aanzien van de inhoud, de structuur, de financiering en de kosten van de volksgezondheid.

In artikel 3 wordt een grondslag geschapen voor nadere regelgeving terzake. Daarbij gaat het in de eerste plaats om een nadere bepaling van de activiteiten waarvoor subsidie kan worden verstrekt. Voorts betreft het een reeks van onderwerpen waaromtrent ook in de Awb reeds het nodige is geregeld, maar wel zodanig dat ruimte is gelaten voor een nadere regeling.

Ten slotte is in artikel 4 de norm neergelegd, dat de subsidies in beginsel op grond van een wettelijk voorschrift, te weten een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling als bedoeld in artikel 3, worden verstrekt. Daarbij zijn uitzonderingen gemaakt voor gevallen waarin het tot stand brengen van een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling niet nodig of niet wel mogelijk is.

3. Specifieke uitkeringen

Het onderhavige wetsvoorstel voorziet tevens in de mogelijkheid van verstrekking van specifieke uitkeringen.

Uit artikel 17 van de Financiële-verhoudingswet vloeit voort dat krachtens deze kaderwet verstrekte specifieke uitkeringen met een structureel karakter die uitsluitend worden verstrekt aan gemeenten en provincies bij algemene maatregel van bestuur worden verstrekt, tenzij ze een eenmalig of spoedeisend karakter hebben, in welk geval regeling bij ministeriële regeling geschiedt. Dit laatste is ook mogelijk voorzover het gaat om specifieke uitkeringen die voortvloeien uit EG-regelgeving die weinig of geen nationale beleidsruimte laten. Ingevolge artikel 18 van de Financiële-verhoudingswet vindt omtrent een voorstel tot regeling van een specifieke uitkering tijdig overleg plaats met de Ministers van Binnenlandse Zaken en van Financiën. In dat overleg zal tevens worden gezien of, gelet op de aard van de bekostigde activiteiten, de onderhavige wet de basis kan bieden voor de daarbij behorende specifieke uitkering dan wel dat een meer specifieke wettelijke basis vereist is.

4. Financiële gevolgen

Het wetsvoorstel brengt geen financiële consequenties met zich mee.

ARTIKELN

Artikel 2

Artikel 2 noemt de belangrijkste beleidsterreinen in het kader waarvan de minister van VWS thans activiteiten subsidieert.

Op basis van dit wetsvoorstel kunnen instellingssubsidies en incidentele subsidies worden verstrekt.

De instellingssubsidies worden verstrekt aan instellingen die functies vervullen die voor het verwezenlijken van doelstellingen van het volksgezondheidsbeleid van belang zijn en die niet kunnen worden uitgevoerd in het kader van de regulier gefinancierde voorzieningen op

het terrein van de volksgezondheid. Bij deze activiteiten moet worden gedacht aan advies, voorlichting, publieksinformatie, registratie, documentatie, norm- en productontwikkeling, opleiding en nascholing, beroepsinhoudelijke ondersteuning.

Bij de incidentele subsidies gaat het om subsidies voor projecten, experimenten en onderzoek. Naast de Wet op de organisatie ZorgOnderzoek Nederland (ZON) die ook de basis biedt voor dergelijke subsidies op het terrein van de volksgezondheid, is hieraan vanuit de eigen verantwoordelijkheid gezien behoefte. De subsidies ingevolge het onderhavige wetsvoorstel zijn bedoeld voor activiteiten waarvan de resultaten direct en uitsluitend bedoeld zijn voor de beleidsontwikkeling van de rijksoverheid en waarvoor de programmering zoals in de wet ZON geregeld, niet geëigend is, dan wel geen meerwaarde biedt en voor activiteiten met een spoedeisend karakter.

Artikel 3

Bij de afweging of de nadere regelgeving bij algemene maatregel van bestuur dan wel bij ministeriële regeling op basis van artikel 3 moet geschieden, is een aantal aspecten van belang. In de eerste plaats zal de frequentie waarmee de betrokken voorschriften wijziging behoeven een rol spelen. Voor subsidievoorschriften die niet frequent wijziging behoeven ligt regeling bij algemene maatregel van bestuur voor de hand. In de tweede plaats speelt bij de keuze voor het niveau van nadere regelgeving de omvang van het met de subsidiefaciliteit gemoeide budget alsmede het belang van de subsidiefaciliteit voor de betrokkenen een rol. Naarmate het budget en het belang voor betrokkenen groter zijn, ligt regeling bij algemene maatregel van bestuur meer in de rede. Ten derde weegt het karakter van de subsidiefaciliteit mee bij de keuze. Sommige subsidies op het terrein van volksgezondheid hebben het karakter van een stimulans/waardering in de vorm van een beperkte, eenmalige of tijdelijke bijdrage in de kosten van een bepaalde activiteit. In dergelijke gevallen draagt de subsidieontvanger veelal zelf een belangrijk gedeelte van de kosten. Bij dergelijke subsidies lijkt nadere regeling bij ministeriële regeling voor de hand te liggen. Uiteraard is bij de nadere regelgeving ook een combinatie van een algemene maatregel van bestuur en een of meer ministeriële regelingen mogelijk. De algemene bepalingen vinden dan een plaats in de algemene maatregel van bestuur, de meer specifieke bepalingen worden dan opgenomen in een ministeriële regeling.

Zoals gezegd zijn de beleidsterreinen in artikel 2 in algemene zin geformuleerd. Om deze reden is in artikel 3 bepaald dat hiervan een nadere omschrijving kan worden gegeven. De omschrijving van de subsidiabele activiteiten en van andere criteria zoals afwijzingsgronden en de omschrijving van de doelgroep zullen – in het belang van de rechtszekerheid – zo duidelijk mogelijk moeten zijn.

Dat geldt ook voor het bedrag van de subsidie. Veelal zal dit niet in de regeling (en ook niet in de beschikking tot subsidieverlening) kunnen worden vermeld omdat het afhankelijk is van de te maken kosten. Wel zal de wijze waarop de subsidie wordt bepaald duidelijk moeten worden geregeld. In de beschikking tot subsidieverlening wordt dan het bedrag vermeld waarop de subsidie ten hoogste kan worden vastgesteld.

Met betrekking tot de aanvraag kunnen bijvoorbeeld regels worden gesteld over de datum van indiening van de aanvraag en de termijnen waarbinnen besluitvorming plaats vindt.

Het tweede lid, onder c, biedt de mogelijkheid tot het stellen van voorwaarden. Dit biedt de mogelijkheid om subsidieverlening afhankelijk te stellen van de medewerking van de subsidieontvanger aan de totstandkoming van een overeenkomst ter uitvoering van de beschikking tot subsidieverlening als bedoeld in artikel 4:36 van de Awb. Dit zal met

name gebeuren indien het wenselijk is dat civielrechtelijk nakoming kan worden afgedwongen van een of meer op de subsidieontvanger rustende verplichtingen.

Met betrekking tot de verplichtingen van de subsidieontvanger zijn in artikel 4:37 van de Awb slechts onderwerpen opgenomen waarop zij betrekking kunnen hebben. Deze zullen in nadere regelgeving moeten worden geconcretiseerd, of krachtens een wettelijk voorschrift in de beschikking tot subsidieverlening moeten worden opgenomen ingevolge artikel 4:38, tweede lid, van de Awb.

De vaststelling van de subsidie is grotendeels geregeld in afdeling 4.2.5 van de Awb. In aanvulling daarop kunnen bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling bepalingen over aanvraag- en beslistermijn worden opgenomen.

Ook ten aanzien van de intrekking of wijziging van de subsidieverlening of subsidievaststelling biedt de Awb reeds een regeling. Het kan echter wenselijk zijn om in aanvulling hierop regels te stellen.

Voor de betaling van de subsidie geldt dat daaromtrent alleen een regeling getroffen hoeft te worden, indien moet worden afgeweken van de in de Awb opgenomen hoofdregels. Indien het wenselijk is voorschotten te kunnen verlenen, zullen de criteria daarvoor in de subsidieregeling kunnen worden opgenomen.

Artikel 4

De rechtszekerheid vergt, dat subsidiefaciliteiten zoveel mogelijk in de vorm van algemene maatregelen van bestuur of ministeriële regelingen bekend worden gemaakt. Er blijven echter gevallen waarin dat niet nodig of niet wel mogelijk is. Deze gevallen zijn limitatief opgesomd in de onderdelen a en b. In onderdeel a is aansluiting gezocht bij de in artikel 4:23, derde lid, van de Awb omschreven gevallen waarin de eis, dat subsidie wordt verstrekt op basis van een wettelijk voorschrift, niet geldt.

Daarnaast is er behoefte aan om ook in andere gevallen af te kunnen zien van de vaststelling van een subsidieregeling. Dat kan het geval zijn bij zeer incidentele of experimentele subsidieverstrekingen of bij subsidiefaciliteiten waarmee slechts een klein totaalbedrag gemoeid is of die slechts aan een zeer beperkte doelgroep kunnen worden gegeven. In dit soort gevallen is een voorafgaande mededeling aan beide Kamers der Staten-Generaal op zijn plaats (bijvoorbeeld in het kader van de jaarlijks begrotingscyclus). In het overleg met het parlement kan uiteraard de vraag aan de orde komen of terecht wordt afgezien van het opstellen van een subsidieregeling en kunnen afspraken worden gemaakt over de termijn waarop zulk een regeling tot stand zal worden gebracht, indien het betrokken beleid gecontinueerd wordt.

Artikel 5

In artikel 5 wordt de mogelijkheid geregeld tot het vaststellen van een subsidieplafond en van de methoden die voor de verdeling daarvan gehanteerde kunnen worden.

Artikel 6

De Europese Commissie kan 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 (steun)regelingen aan haar worden gemeld. Dat kan ertoe leiden dat de aanvraag moet worden afgewezen. De grondslag in het nationale recht, die hiervoor vereist is, wordt in dit artikel gelegd. Daarbij is gekozen voor een ruime formulering, omdat niet uitgesloten is dat ook andere

verdragen voor de staat verplichtingen met zich meebrengen, die hij bij het verstrekken van bepaalde subsidies in acht moet nemen.

In het vierde lid is bepaald, dat de artikelen 4:49, derde lid, en 4:57 van de Awb niet van toepassing zijn, omdat de daaruit voortvloeiende beperking van de termijn waarbinnen tot intrekking, wijziging en terugvordering kan worden overgegaan niet zou passen bij het dwingende karakter van de verplichtingen, op grond waarvan de staat tot intrekking of wijziging gehouden kan zijn.

Artikel 7

Omdat bij de subsidies waarop deze wet van toepassing is behoefte bestaat aan toezichthouders, schrijft dit artikel de aanwijzing van toezichthouders voor. Daarbij bestaat geen behoefte aan de bevoegdheden genoemd in de artikelen 5:18 en 5:19 van de Awb.

In het derde lid is een bepaling opgenomen, die buiten twijfel stelt dat indien een subsidieontvanger niet de vereiste medewerking verleent aan de toezichthouder de artikelen 4:46, tweede lid, 4:48 en 4:49 van de Awb kunnen worden toegepast.

Artikel 8

Het ligt voor de hand om de Welzijnswet 1994, zijnde een kaderwet voor subsidies op het terrein van welzijn en sport, en de onderhavige wet zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen. De in artikel 8 voorgestelde wijzigingen strekken hiertoe. De voorgestelde artikelen 9a en 10, eerste lid van de Welzijnswet 1994 komen overeen met artikel 4 respectievelijk artikel 3, eerste lid van de Kaderwet volksgezondheidssubsidies.

Artikel 9

Artikel 7 van de Wet op de collectieve preventie dat voorziet in de toekenning van specifieke uitkeringen, kan nu de onderhavige wet daarvoor de basis vormt, vervallen.

Artikel 10

Het ligt in de bedoeling de Kaderwet volksgezondheidssubsidies op hetzelfde tijdstip in werking te laten treden als de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht. Inwerkingtreding bij koninklijk besluit maakt dat mogelijk.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
E. Borst-Eilers