

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. 4**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 21 april 2005 en het nader rapport d.d. 11 augustus 2005, aangeboden aan de Koningin door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 23 maart 2005, no. 05.001034, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende 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), met memorie van toelichting.*

*Het wetsvoorstel vervangt de Wet overige BiZa-subsidies. Het biedt een wettelijke grondslag voor meer subsidies dan de huidige wet, enerzijds in verband met de gewijzigde begrotingssystematiek, anderzijds in verband met de gewijzigde vorm waarin financiële middelen aan de Nederlandse Antillen, Aruba en eilandgebieden worden verstrekt.*

*De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt enige opmerkingen van juridisch-technische aard. Hij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk is.*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 23 maart 2005, nr. 05.001034, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan ons te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 21 april 2005, nr. W04.05.0094/l, bieden wij U hierbij aan.

*1. Artikel 2 van het wetsvoorstel houdt rekening met de mogelijkheid dat een subsidieregeling berust op hoofdstuk 2 van de wet of dat ze daar buitenom kan worden verstrekt volgens artikel 4:23, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De in het tweede lid van dat artikel voorziene mogelijkheid van subsidiëring krachtens zelfstandige algemene maatregel van bestuur wordt echter niet genoemd. Het ligt naar het oordeel van de Raad in de rede hoofdstuk 1 van het wetsvoorstel ook van toepassing te laten zijn op deze categorie subsidies – als ze voorkomen. De Raad geeft in overweging artikel 2 van het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.*

<sup>1</sup> De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

1. Het wetsvoorstel is op dit punt aangepast overeenkomstig het advies van de Raad van State.

2. In de artikelen 4, 13 en 14 wordt bepaald dat «bij of krachtens algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling» een en ander kan worden vastgesteld. Zo kunnen ingevolge artikel 13 de activiteiten bedoeld in hoofdstuk 2, nader worden bepaald en de criteria voor verstreking worden vastgesteld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling. De Raad adviseert voor te schrijven dat de nadere bepaling bij algemene maatregel van bestuur hoofdregel is en dat nadere bepaling bij ministeriële regeling slechts kan in daarvoor in aanmerking komende gevallen. Daarnaast adviseert de Raad in de memorie van toelichting (slot Algemeen deel) met een aantal voorbeelden te verduidelijken wat bij algemene maatregel dient te geschieden en wat bij ministeriële regeling kan worden bepaald.

2. In de toelichting is opgenomen dat regeling bij algemene maatregel van bestuur hoofdregel is. Daarnaast is aangegeven in welke gevallen van deze hoofdregel zou kunnen worden afgeweken. In die gevallen kan gekozen worden voor een gedeeltelijke regeling via algemene maatregel van bestuur met daarnaast een ministeriële regeling, of voor alleen een ministeriële regeling.

3. In artikel 7, eerste lid, wordt afdeling 4.2.8 Awb van toepassing verklaard op per boekjaar verstrekte subsidies; ingevolge het tweede lid kan bij ministeriële regeling worden bepaald dat van één of meer artikelen van die afdeling kan worden afgeweken. De Raad acht dat een weinig praktisch systeem, waarbij bovendien het stelsel wordt gehanteerd dat bij lagere regeling van een hogere kan worden afgeweken. Hij adviseert dit te voorkomen door een meer gerichte vantoepassingsverklaring, en wel door artikel 7, tweede lid, te laten vervallen en in het – dan enige – lid te bepalen dat afdeling 4.2.8 Awb van toepassing is voorzover niet bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling krachtens «deze» wet anders is bepaald.

3. Artikel 7 is aangepast overeenkomstig het advies van de Raad van State. De memorie van toelichting is tevens aangevuld.

4. In artikel 8, tweede lid, slotzin, wordt bepaald dat de aan de medewerking van de accountant aan het onderzoek verbonden kosten «worden geacht te zijn begrepen in de subsidie». Formulering in de vorm van een fictie dient zoveel mogelijk te worden vermeden<sup>1</sup>. De Raad adviseert in de slotzin te bepalen dat de subsidie ook kan worden aangewend voor de dekking van de bedoelde kosten.

4. Het tweede lid van artikel 8 is aangepast overeenkomstig het advies van de Raad van State.

5. In artikel 10 wordt de wettelijke grondslag gegeven voor het subsidiëren van diverse projecten of programma's in het verband van het Koninkrijk. De projecten of programma's kunnen steeds betrekking hebben op de Nederlandse Antillen, op Aruba, of op één of meer eilandgebieden. Het valt echter op dat in onderdeel c, het bevorderen van een behoorlijk bestuursniveau, alleen de eilandgebieden Bonaire, Saba en Sint Eustatius worden genoemd, de andere eilandgebieden niet en Aruba evenmin. In de toelichting wordt niet verklaard waarom projecten of programma's daar bij voorbaat van subsidiëring worden uitgesloten. De Raad adviseert tot aanvulling van de toelichting of tot aanpassing van onderdeel c.

5. Onderdeel c van artikel 10 (inmiddels vernummerd tot artikel 11) is aangepast overeenkomstig het advies van de Raad van State.

6. Op grond van artikel 11, aanhef en onder e, kan de minister subsidies verstrekken ten behoeve van activiteiten inzake «het bevorderen van de democratische rechtsstaat en activiteiten op het gebied van het decentraal bestuur die gericht zijn op (...) het bevorderen en instandhouden van de kennis over gebeurtenissen die belangrijk zijn voor de ontwikkeling van Nederland». Deze bepaling geeft geen begrenzing aan de te subsidiëren activiteiten. Ook is niet duidelijk waarom activiteiten ter bevordering van kennis over gebeurtenissen die belangrijk zijn voor de ontwikkeling van het Koninkrijk, niet voor

<sup>1</sup> Aanwijzing 61 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

*subsiëring in aanmerking komen; eventueel kunnen ze in artikel 10 worden ondergebracht.*

*De Raad adviseert de bepaling duidelijker te formuleren en te motiveren waarom de kennis van gebeurtenissen van belang voor de ontwikkeling van het Koninkrijk hier niet is vermeld.*

6. Onderdeel e van artikel 12 (nieuw) is uitgebreid met de mogelijkheid om ook subsidies te verstrekken die dienen om de kennis over gebeurtenissen die belangrijk zijn voor de ontwikkeling van het Koninkrijk te bevorderen en in stand te houden. De formulering van de bepaling is verder niet aangepast; deze is met opzet ruim omdat niet goed vooraf te specificeren is wat voor een soort activiteiten hierbij van belang kunnen zijn. De ruime opzet van de bepaling voorkomt dat in de praktijk gevallen ontstaan waarin de minister aanleiding ziet subsidie te verlenen voor het hier vermelde doel, maar de te subsidiëren activiteit niet onder deze bepaling valt omdat daaraan bij het opstellen van de tekst nog niet was gedacht.

*7. Artikel 14, aanhef en onderdeel a, bepaalt dat bij lagere regeling regels kunnen worden gesteld met betrekking tot «de aanvraag van de subsidie en de besluitvorming daarover». Artikel 14 wordt niet toegelicht. De Raad adviseert hierin alsnog te voorzien en daarbij te verduidelijken wat onder die besluitvorming wordt verstaan. Tevens adviseert hij om bij onderdeel f (intrekking en wijziging van de subsidieverlening of subsidievaststelling) uiteen te zetten welke regels nodig en mogelijk zijn naast de bepalingen van afdeling 4.2.6 Awb.*

7. Artikel 15 (nieuw) is alsnog van een toelichting voorzien. Daarbij zijn op de gevraagde punten voorbeelden gegeven en is verder in algemene zin benadrukt dat de eventueel te stellen regels uit de aard der zaak slechts aanvullend zullen zijn op de regels die op veel van de genoemde punten al in de Awb zijn vervat.

*8. Het wetsvoorstel stelt geen maxima voor de te verstrekken subsidie. Ook de memorie van toelichting biedt geen enkel inzicht in de bedragen waar het om kan gaan. De Raad wijst erop dat subsidiëring op grond van het wetsvoorstel onder omstandigheden kan worden aangemerkt als een steunmaatregel in de zin van artikel 87, eerste lid, van het EG-Verdrag. Naar de Raad aanneemt zal voor de meeste subsidieverstrekingen een vrijstelling van melding gelden op grond van Verordening (EG) nr. 69/2001 van de Commissie betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op de minimis-steun (PbEG 2001, L 10/30). Voor «vrijgestelde» subsidiëring gelden specifieke informatie- en verslagleggingsverplichtingen. Als geen vrijstelling van toepassing is, dient aan de Commissie de vraag te worden voorgelegd of hier sprake is van een steunmaatregel en of de Commissie deze toestaat op basis van uitzonderingsgronden. De Raad adviseert aan dit onderwerp aandacht te besteden in de memorie van toelichting.*

8. In het wetsvoorstel is een nieuw artikel 9 opgenomen over de terugvordering van staatssteun. Dit artikel is ontleend aan kaderwetten van andere ministeries, zoals LNV, SZW en V&W. In het artikelsgewijze deel van de toelichting wordt nader ingegaan op de problematiek van staatssteun.

9. De memorie van toelichting verdient op een aantal punten aanpassing.

*a. In de paragraaf Algemeen, zesde tekstblok, wordt gesteld dat dit wetsvoorstel, in combinatie met de Awb, zal leiden tot een grotere aandacht voor de doelmatigheid, effectiviteit en actualiteit van de subsidie. Deze passage behoeft nadere toelichting.*

*b. De paragraaf Algemeen bevat enkele onnodige passages (tweede en vijfde tekstblok). Voorts wordt geen duidelijk onderscheid gemaakt tussen de algemene maatregel van bestuur en ministeriële regeling die nadere regels geven enerzijds, en de afzonderlijke toekenningsbeschikkingen anderzijds (voorlaatste tekstblok). De Raad adviseert tot aanpassing.*

9. De memorie van toelichting is aangepast op de door de Raad van State aangegeven punten overeenkomstig het advies van de Raad.

*10. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.*

10. De door de Raad gemaakte redactionele kanttekeningen zijn overgenomen.

*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*

Wij mogen U verzoeken 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 Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
J. W. Remkes

De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties,  
A. Pechtold

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende  
no. W04.05.0094/I met redactionele kanttekeningen die de Raad in  
overweging geeft.**

- In artikel 5, aanhef, het tweede «Onze Minister» vervangen door «hij». In dezelfde zin «de bij of krachtens deze wet aan de subsidie verbonden verplichtingen» vervangen door «bij of krachtens deze wet aan de subsidie verbonden verplichtingen». In onderdeel b «daardoor» plaatsen vóór «niet onevenredig worden geschaad».
- In artikel 6, eerste lid, «voor door hem verstrekte subsidies» schrappen en «aan de subsidie-ontvanger» vervangen door «aan subsidie-ontvangers». In het tweede lid «De toezichthouder» vervangen door: Een toezichthouder.
- In artikel 8, eerste lid, «overeenkomstig een door Onze Minister bij ministeriële regeling vast te stellen aanwijzing» vervangen door: overeenkomstig bij ministeriële regeling vast te stellen aanwijzingen.
- In artikel 10, onderdeel b, de woorden «evenals die» vervangen door «evenals de ontwikkeling». In onderdeel d, «de verstrekking» vervangen door «het verstrekken». In onderdeel f de woorden «het bevorderen van» schrappen. De onderdelen e en f omwisselen.
- In artikel 13 «bedoeld in de artikelen 9 tot en met 13» vervangen door «bedoeld in hoofdstuk 2». In hetzelfde artikel «de criteria» vervangen door: criteria.
- In artikel 14, aanhef, «de artikelen 9 tot en met 13 van deze wet» vervangen door «hoofdstuk 2». Onderdeel d vervangen door: de aan de subsidie verbonden of te verbinden verplichtingen.
- In artikel 15 «alle regelingen die rustten op artikel 2» vervangen door: de algemene maatregelen van bestuur en de ministeriële regelingen, vastgesteld krachtens artikel 2,.