

Vergaderjaar 2005–2006

**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. 6**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 13 februari 2006

#### **ALGEMEEN**

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of het wetsvoorstel voor alle overige BZK-subsidies een wettelijke grondslag geeft. Bij het opstellen van de lijst met activiteiten die gesubsidieerd kunnen worden, vermeld in de artikelen 10 tot en met 13 van het voorstel, is uitgegaan van de beleids-terreinen die het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties beslaat. Voor al deze terreinen biedt het voorstel daarom een wettelijke verankering. Mochten hier in de toekomst beleidsterreinen bijkomen dan zal voor subsidies op die terreinen de wet uitgebreid moeten worden. Dit valt echter niet te voorzien. Daarnaast kan natuurlijk altijd of een incidentele subsidie worden verstrekt of in een wet over een bepaald onderwerp een subsidiegrondslag worden opgenomen. Op die manier wordt voorzien in een sluitend stelsel van subsidieverlening.

Tevens vragen de leden van de CDA-fractie naar een precisering van de voorwaarden waaronder voor het verstrekken van subsidie gebruik gemaakt kan worden van een ministeriële regeling. Dit in aansluiting op het advies van de Raad van State om bij voorkeur hiervoor een AMvB te gebruiken vanwege de grotere waarborgen voor de subsidieontvanger. Naar aanleiding van het advies van de Raad is in de toelichting opgenomen dat de hoofdregel is dat het stellen van nadere regels bij algemene maatregel van bestuur gebeurt. Tevens is aangegeven dat de duur van een subsidie, de hoogte van het subsidiebedrag en de eenvoud van de subsidieverstrekking redenen kunnen zijn om hiervan af te wijken. Daarnaast biedt deze mogelijkheid om ook bij ministeriële regeling verdere voorwaarden te stellen de mogelijkheid om in die gevallen waar het nodig is op korte termijn een subsidie te kunnen verstrekken. Het is echter niet mogelijk om, gelet op het kaderwet karakter van deze wet, precieze voorwaarden op te nemen wanneer een AMvB gebruikt moet worden en wanneer een ministeriële regeling.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de problemen die gerezen zijn met de huidige wetgeving op dit terrein. De huidige wet, de Wet overige BiZa-subsidies, noemt alleen activiteiten op het gebied van veiligheid en

openbare orde. Dit betekent dat deze wet voor alle overige beleids-terreinen van het ministerie geen basis biedt. Daarnaast bevat de wet geen delegatieartikel. Dit betekent dat deze wet in feite geen ruimte laat voor het stellen van nadere regels bij AMvB of ministeriële regeling. Dit betekent dat er in de praktijk altijd gezocht moet worden naar een dergelijke delegatiegrondslag in een specifieke wet. Niet altijd is zo'n grondslag voor handen. Dit heeft er bijvoorbeeld toe geleid dat de subsidie aan het Instituut voor Publiek en Politiek slechts een tijdelijke is omdat voor een permanente subsidie op dit moment geen rechtsgrondslag is. Voor een tijdelijke subsidie wordt dit niet vereist. Dit leidt tot ongewenste onzekerheid bij de subsidieontvanger. Om die reden wordt voorgesteld de bestaande wet te vervangen.

In antwoord op de vraag over het zo laag mogelijk houden van de administratieve lasten voor de subsidieontvanger wil ik graag het volgende opmerken. Een van de doelstellingen van dit kabinet is het verminderen van de administratieve lastendruk. Bij het vaststellen van regels met betrekking tot subsidies moet hierbij gedacht worden aan het zo veel mogelijk beperken van informatieverplichtingen. Natuurlijk zal er door de subsidieontvanger rekenschap moeten worden gegeven over hoe de subsidie besteed is. In de wijze waarop dit dient te gebeuren kan echter gevarieerd worden, bijvoorbeeld vanwege de hoogte van de verstrekte subsidie. Een voorbeeld hiervan is de subsidieregeling raadplegend referendum Europese Grondwet. In deze regeling wordt een onderscheid gemaakt in de wijze waarop subsidieontvangers die minder dan € 25 000,- hebben ontvangen en subsidieontvangers die meer dan dit bedrag hebben ontvangen financiële verantwoording moeten afleggen. Op die manier kan voorkomen worden dat bij relatief kleine subsidies onevenredig veel administratieve lasten worden opgelegd aan de ontvanger hiervan.

Ten slotte spreekt de PvdA-fractie haar bezorgdheid uit over de mogelijkheden van de Kamer om toezicht te houden op het verstrekken van subsidies. Zij geeft aan dat door het uitblijven van het subsidieoverzicht Rijks-overheid (SOR) er sinds 2002 geen zicht meer is op de subsidies die verstrekt worden. Ik wil de PvdA-fractie graag wijzen op de brief die in 2004 aan de Kamer is gestuurd naar aanleiding van de te treffen maatregelen in verband met de subsidietaakstelling die het ministerie van BZK moest realiseren. Bij deze brief zat een actueel overzicht van de subsidies die het ministerie verstrekte<sup>1</sup>.

Daarnaast is in 2002 het SOR inderdaad voor het laatst aan de Kamer gestuurd. In maart 2003 is het rapport Zicht op Subsidies (ZOS) aan de Kamer aangeboden. In 2003 is gestart met het realiseren van een nieuwe versie van het SOR. Vooral het afbakenen van het SOR en het opstellen van een interdepartementaal gedragen definitie van het begrip «subsidie» in het bijzonder, bleek erg lastig. Het SOR was in de loop van de tijd een overzicht geworden waarin allerlei soorten regelingen waren opgenomen. De vraag of een regeling echt een subsidie was of niet, werd niet gesteld. In 2003 heeft de Minister van Financiën hierover met de Kamer gediscussieerd. Er is toen afgesproken dat er eens in de vier jaar een compleet overzicht van alle geldstromen die het Rijk verlaten aan de Kamer wordt gezonden<sup>2</sup>. De titel van dit overzicht is Instrumentenoverzicht Rijksoverheid (IOR). Dit overzicht tot eind 2005 is in voorbereiding en zal naar verwachting binnen enkele maanden door het Ministerie van Financiën aan de Kamer worden aangeboden.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29 200 VII, nr. 59.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29 200 VII, nr. 47.

### Artikel 9

De leden van de CDA-fractie gaan in op de problematiek rond het terugvorderen van subsidies die zijn verleend in strijd met de internationale regels over staatssteun. Zij en de leden van de VVD-fractie vragen zich af of een subsidieontvanger deze subsidie dan moet teruggeven en hoe de rechtszekerheid van de ontvanger in dat geval wordt gewaarborgd. Bij de verlening van subsidies kan er een situatie ontstaan waar er sprake is van staatssteun. Dit risico is het grootst bij subsidieverlening aan één bepaalde subsidieontvanger. Natuurlijk is de regering zich van dit risico bewust. Bij het ministerie van BZK is een steunpunt ingericht waar bekeken wordt of voorgenomen maatregelen bij de Europese Commissie moeten worden aangemeld. Op die wijze wordt beoogd te voorkomen dat er sprake kan zijn van verlening van onrechtmatige staatssteun. Uit de ervaringen van de ministeries van LNV, SZW en V&W met het zelfde artikel in hun kaderwetten is gebleken dat er geen gevallen bekend zijn waarin subsidie moest worden teruggevorderd. Het artikel is slechts opgenomen als vangnetbepaling.

Een dergelijk vangnet is nodig omdat het Europese recht eist dat onrechtmatig verleende staatssteun teruggevorderd wordt. De Commissie geeft hiervoor een terugvorderingsbevel. Dit bevel is gericht tot de lidstaat en heeft geen directe werking ten opzichte van de subsidieontvanger. Indien de lidstaat niet terugvordert voldoet zij niet aan haar verplichtingen en kan de Commissie een procedure beginnen tegen Nederland wegens verdragsschending. Het is dus van belang dat er een noodvoorziening is om onrechtmatig verleende staatssteun terug te vorderen van de ontvanger. Zoals in de toelichting wordt vermeld, wordt er gewerkt aan een algemene regeling voor de terugvordering van staatssteun. Daarbij gaat het niet alleen om ten onrechte verleende subsidies maar bijvoorbeeld ook om de problematiek rondom grondverkoop tegen niet marktconforme prijzen. Tot deze regeling tot stand gekomen is, is het noodzakelijk dat voor de terugvordering van subsidies in ieder geval een grondslag bestaat. Na de totstandkoming van deze algemene regeling zal moeten worden gezien of dit artikel uit de kaderwetten gehaald kan worden.

Artikel 4:49 Algemene wet bestuursrecht geeft geen grondslag voor de intrekking van de subsidieverlening na de vaststelling op grond van het feit dat er ongeoorloofde staatssteun is verstrekt. Dit artikel ziet slechts op een onjuiste vaststelling van de hoogte van een subsidie en niet op de juistheid van de subsidieverlening als zodanig. Daarom moet hierop een uitzondering worden geformuleerd; het basisbeginsel van het *effet utile* van het staatssteunregime leidt ertoe dat toepassing van nationaal recht de terugvordering niet feitelijk geheel onmogelijk mag maken. Het feit dat het nationale recht geen grondslag biedt voor de terugvordering is geen reden voor het Hof om de onmogelijkheid van terugvordering te accepteren.

Alleen indien een absolute onmogelijkheid om terug te vorderen bestaat kan een lidstaat zich hierop beroepen<sup>1</sup>. De financiële moeilijkheden waarin een subsidieontvanger kan komen te verkeren door het terugvorderen van de steun maken terugvordering niet absoluut onmogelijk<sup>2</sup>.

Wat betreft een eventueel beroep van de subsidieontvanger op het rechtszekerheidsbeginsel heeft het Hof gesteld dat terugvordering op basis van het gemeenschapsrecht in beginsel op dezelfde wijze dient te geschieden als de terugvordering van andere schulden van ondernemers aan de overheid en dus niet automatisch betekent dat een beroep op de toepassing van het beginsel van gerechtvaardigd vertrouwen niet zou mogen

---

<sup>1</sup> HvJ EG 23 februari 1995, C-348/93, (Commissie/Italië).

<sup>2</sup> HvJ EG 7 juni 1988, 63/87, (Commissie/Griekenland).

worden gehonoreerd. Immers, een terugvordering op basis van het nationale recht kan stuiten op een beroep op het beginsel van gerechtvaardigd vertrouwen. Aangezien het Hof echter wel heeft bepaald dat nationale procesregels de uitoefening van het gemeenschapsrecht niet praktisch onmogelijk of uiterst moeilijk mogen maken<sup>1</sup>, worden er wel strenge eisen door het Hof aan de rechtvaardiging van gewekt vertrouwen gesteld. Aangezien het de exclusieve competentie van de Commissie is om uitsluitend te geven over de verenigbaarheid van een maatregel met het staatssteunregime, kan aan de toezegging van een uitvoerend orgaan niet het vertrouwen worden ontleend dat de steunmaatregel rechtmatig is. Het Hof zegt over het risico van de ontvanger dat, gelet op het dwingende karakter van het door de Commissie krachtens artikel 88 EG uitgeoefende toezicht op de steunmaatregelen van de staten, ondernemingen die steun genieten in beginsel evenwel slechts een gewettigd vertrouwen in de rechtmatigheid van de steun kunnen hebben wanneer de steun met inachtneming van de procedure van dat artikel is toegekend. Een behoudzame ondernemer zal normaliter in staat zijn, zich ervan te vergewissen of deze procedure is gevolgd<sup>2</sup>.

Het Europese recht legt het risico van strijdigheid dus inderdaad voor een groot gedeelte bij de ontvanger. Aangezien Nederland hiervan niet mag afwijken en verplicht is om de subsidie terug te vorderen, ongeacht de consequenties voor die ontvanger, zal bij iedere voorgenomen subsidieverlening goed moeten worden nagegaan of er enig risico is op strijdigheid met het staatssteunregime.

Er zijn op dit moment geen andere verdragen bekend die staatssteunbepalingen bevatten. Gelet op de uniformiteit van de diverse regelingen van verschillende ministeries over dezelfde onderwerpen is ervoor gekozen de bepaling van de ministeries van LNV, SZW en V&W over te nemen en deze niet nog te wijzigen. Het enkele feit dat dergelijke bepalingen nu niet voorkomen in verdragen wil immers niet betekenen dat deze niet op termijn hierin opgenomen kunnen worden. Voor die gevallen biedt dit voorstel dan ook reeds een grondslag voor terugvordering.

## **Artikel 11**

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom in artikel 11, onderdeel b, alle afzonderlijke eilandgebieden worden genoemd en in de overige onderdelen niet. In principe is het subsidiebeleid richting de Nederlandse Antillen en Aruba zo ingericht dat uiteindelijk het land de subsidie krijgt en deze zo doelmatig mogelijk aanwendt. Op die manier wordt zoveel mogelijk de financiële autonomie van de landen gewaarborgd. De afzonderlijke eilandgebieden van de Nederlandse Antillen ontvangen daarom niet ieder voor alle in artikel 11 genoemde activiteiten subsidie. De reden waarom in onderdeel b wel deze gebieden afzonderlijk genoemd worden hangt samen met het feit dat de eilandgebieden voor bepaalde in artikel 11 genoemde onderwerpen ook zelf rechtstreeks projecten bij de Uitvoeringsorganisatie Stichting Ontwikkeling Nederlandse Antillen (USONA) kunnen aanmelden voor subsidie. USONA is voortaan verantwoordelijk voor het hele proces van de besteding van Nederlandse ontwikkelingsgelden voor de vastgestelde samenwerkingsprogramma's: onderwijs, duurzame economische ontwikkeling, bestuurlijke ontwikkeling en rechtshandhaving. Aanvragen kunnen worden ingediend door het land, maar ook de eilandgebieden. Bovendien kunnen niet-gouvernementele organisaties (ngo's) op de afzonderlijke eilandgebieden, voor activiteiten die zich richten op sociale ontwikkeling, rechtstreeks projecten indienen bij de Antilliaanse Medefinancieringsorganisatie (AMFO). De instelling van de Stichting Ontwikkeling Nederlandse Antillen (SONA) betekende dat de samenwerkingsmiddelen niet langer naar het

<sup>1</sup> HvJ EG 10 april 1984, 14/83, (Von Colson).

<sup>2</sup> HvJ EG 20 september 1990, C-5/89, (Commissie/Duitsland).

land worden overgemaakt, maar naar de SONA. De SONA beheert de samenwerkingsmiddelen die via de USONA worden toegewezen. Aangezien de SONA een privaatrechtelijke organisatie is, betreft het nu een subsidie in de zin van de Algemene wet bestuursrecht en moet hiervoor een grondslag zijn. Om die reden worden deze activiteiten in het wetsvoorstel apart genoemd.

Daarnaast vragen de leden van de PvdA-fractie naar de toepasbaarheid van de bepalingen uit het wetsvoorstel en de Algemene wet bestuursrecht op de private organisaties in de Antilliaanse rechtssfeer die subsidies ontvangen. Het betreft hier subsidies die op basis van Nederlands recht door een Nederlands bestuursorgaan worden verstrekt. Dat de ontvanger daarvan een Antilliaanse stichting is doet geen afbreuk aan de toepasbaarheid van de Algemene wet bestuursrecht. Hetzelfde geldt indien in Nederland subsidie wordt verleend aan bijvoorbeeld een Franse organisatie. Ook dan is de Algemene wet bestuursrecht van toepassing, wat betekent dat de organisatie moet voldoen aan de verantwoordingsbepalingen, maar ook dat het gebruik kan maken van de rechtsbescherming die de Algemene wet bestuursrecht biedt. Bij het verstrekken van subsidies aan de Antilliaanse en Arubaanse organisaties moet de Nederlandse regering daarom ook de beginselen van behoorlijk bestuur overkort toepassen.

## **Artikel 12**

De leden van de PvdA-fractie vragen naar subsidies voor activiteiten die de integriteit van bestuurders en politici moeten waarborgen. BZK hecht veel belang aan het bevorderen van de integriteit binnen de openbare sector. Het Bureau Integriteitsbevordering openbare sector (BIOS) is per 1 januari 2006 operationeel geworden als onderdeel van Directoraat-generaal Management Openbare Sector. Het ministerie verzorgt met het BIOS zelf de ondersteuning van de andere overheidsorganisaties bij de implementatie van de plicht tot het vaststellen en het voeren van een integriteitsbeleid. De bevoegdheid om het subsidie-instrument te gebruiken biedt de mogelijkheid te stimuleren dat ook derden bijdragen leveren aan de bevordering van de integriteit van de overheid. Op de begroting van BZK voor 2006 is nu geen begrotingsruimte opgenomen voor het specifiek subsidiëren van activiteiten van derden. Mocht er aanleiding zijn dit beleid te heroverwegen en om ook maatschappelijke instituties en organisaties bij de ontwikkeling van integriteitsbeleid te betrekken, dan zou het voorgestelde wetsartikel daarvoor de grondslag bieden. Qua voorbeeld zou gedacht kunnen worden aan een subsidie aan een instelling die bijvoorbeeld cursussen aanbiedt aan nieuwe raadsleden over nevenfuncties.

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