

Vergaderjaar 2020–2021

35 512

Regels over het verstrekken van subsidies door de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister voor Rechtsbescherming en tot intrekking van de Wet Justitie-subsidies (Kaderwet overige JenV-subsidies)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 22 december 2020

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie. De beantwoording geschiedt mede namens de Minister voor Rechtsbescherming.

I. Algemeen deel

1. Inleiding

In de memorie van toelichting staat dat het subsidiebeleid op rijksniveau in de afgelopen ruim twintig jaar aanzienlijk is gewijzigd. Deze leden vragen om een overzicht van de wijzigingen dienaangaande. In de eerste plaats is van belang dat op 1 januari 1998 de subsidietitel van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) in werking trad. Deze subsidietitel bevat een algemene regeling van het subsidierecht, die geldt voor alle subsidies die in Nederland door bestuursorganen worden verstrekt. Een belangrijk vereiste dat voortvloeit uit de subsidietitel van de Awb is dat subsidies in beginsel dienen te berusten op een grondslag in een wettelijk voorschrift (artikel 4:23, eerste lid, Awb). De wijze waarop deze wettelijke voorschriften werden vormgegeven, verschilde in de begintijd dat de subsidietitel in werking was per ministerie en soms ook per beleidsterrein. In de loop der tijd is de regelgevingssystematiek op de verschillende beleidsterreinen meer en meer geharmoniseerd. Zo is er rond 2008 op rijksniveau een uniform kader tot stand gebracht voor een eenvoudiger uitvoering en beheer van subsidies; het zogenoemde Uniform subsidiekader (hierna: USK, zie Kamerstukken II 2008/09, 31 865, nr. 5). Dit USK is een rijksbreed bindend kader dat leidt tot minder lasten voor burgers, bedrijven, instellingen en overheid. Het bouwde voort op voor die tijd bestaande best-practices en initiatieven zoals het Kaderbesluit EZ-subsidies. Op basis van het USK zijn in 2009 de Aanwijzingen voor subsidieverstrekking vastgesteld (Stcrt. 2009, 20306, laatstelijk gewijzigd in 2012, Stcrt. 2012, 13009). Deze aanwijzingen zijn van toepassing op alle rijkssubsidies en op subsidies die worden verstrekt door zelfstandige bestuursorganen indien de Minister die het aangaat dat op grond van een wettelijke bevoegdheid heeft bepaald. Voorts kan

worden gewezen op het feit dat de Comptabiliteitswet sinds enige tijd bepaalt dat subsidieregelingen een tijdstip moeten bevatten waarop de regeling vervalt en dat dit tijdstip niet later mag vallen dan vijf jaar na de inwerkingtreding van de regeling (artikel 4.10 Cw 2016). Deze bepaling leidt ertoe dat op rijksniveau alle bijzondere subsidieregelingen – dat zijn regelingen op grond waarvan een aanvrager subsidie kan aanvragen bij een bestuursorgaan – moeten worden voorzien van een horizonbepaling. De JenV-subsidieregelingen voldoen aan dit vereiste. Tot slot kan in dit verband worden genoemd dat de systematiek van de subsidieregeling van de verschillende ministeries in de loop der jaren is geharmoniseerd. Aanvankelijk hadden slechts enkele ministeries een subsidiekaderwet, maar inmiddels hebben nagenoeg alle subsidieverstreckende ministeries een dergelijke subsidiekaderwet (op dit moment bestaan de volgende subsidiekaderwetten: Kaderwet EZK- en LNV-subsidies, Kaderwet SZW-subsidies, Kaderwet VWS-subsidies, Kaderwet overige BZK-subsidies, Kaderwet financiële verstrekkingen Financiën, Kaderwet subsidies I en M, Kaderwet subsidies Ministerie van Buitenlandse Zaken, Kaderwet subsidies Verkeer en Waterstaat, Wet overige OCW-subsidies en voor de subsidiëring van cultuuruitingen is het wettelijk kader te vinden in hoofdstuk III van de Wet op het specifiek cultuurbeleid). Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe om ook voor het Ministerie van JenV in een dergelijke kaderwet te voorzien.

2. Reikwijdte en opzet van de Kaderwet overige JenV-subsidies en verhouding tot de Awb

Naar aanleiding van het bepaalde in artikel 4:23, derde lid, Awb vragen de leden van de VVD-fractie hoe vaak het in de praktijk is voorgekomen dat er een incidentele subsidie is verleend waar het subsidies van JenV betreft. Als gezegd worden subsidies in beginsel op basis van een grondslag in een wettelijk voorschrift verstrekt. De Awb kent vier uitzonderingen op dit vereiste. In incidentele gevallen, mits de subsidie voor ten hoogste vier jaren wordt versterkt, kan een subsidie worden verstrekt, zonder wettelijke grondslag. Jaarlijks (in mei) wordt er verslag gedaan van de verstrekte subsidies in het zogenoemde Subsidieoverzicht Rijk (SOR). Ook de incidentele subsidies zijn daarin opgenomen (raadpleegbaar via: opendata.rijksbegroting.nl). In 2020 zijn er tot nu toe 45 incidentele subsidies verleend door bewindspersonen van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. In mei 2021 zal bekend zijn hoeveel incidentele subsidies er in 2020 zijn verstrekt.

3. Regeldruk en gevolgen voor de Rijksbegroting

Voorts vragen deze leden of de regering kan bevestigen dat zij het wenselijk acht dat alle andere ministeries ook een kaderwet voor subsidieverstrekking zouden moeten krijgen, voor zover die thans nog niet bestaan. Ook vragen deze leden op welke manier het wetsvoorstel bijdraagt aan transparantie, ook voor de Kamer, en wat de gevolgen zijn voor het subsidieoverzicht bij de begroting van JenV. Zoals in de inleiding is aangegeven, beschikken de andere subsidieverstreckende ministeries inmiddels over een dergelijke subsidiekaderwet en een daarop gebaseerd subsidiekaderbesluit. Dit wetsvoorstel strekt ertoe om ook voor het Ministerie van JenV in een dergelijke kaderwet te voorzien (en te zijner tijd zal er ook een kaderbesluit in procedure worden gebracht, zodat JenV net als alle andere subsidieverstreckende ministeries zowel over een kaderwet als een daarop gebaseerd kaderbesluit beschikt). Dit draagt bij aan een transparantere subsidieregeling doordat de systematiek van de subsidieregeling van alle ministeries die subsidies verstrekken geharmoniseerd is en in overeenstemming met het uniforme subsidiekader. Binnen het ministerie zal de subsidiekaderwet in combi-

natie met het genoemde, nog in procedure te brengen kaderbesluit tot een efficiënter subsidieproces leiden, doordat voor het gehele ministerie de regels met betrekking tot het aanvragen, uitvoeren en verantwoorden hetzelfde worden.

De subsidiekaderwet heeft geen gevolgen voor het subsidieoverzicht bij de begroting van JenV. Dit overzicht zal conform de rijksbegrotingsvoorschriften op de gebruikelijke wijze als bijlage in de memorie van toelichting worden opgenomen.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel 2, eerste lid

Zoals de leden van de VVD-fractie terecht constateren geeft dit artikellid de bewindspersonen van het Ministerie van Justitie en Veiligheid een algemene wettelijke bevoegdheid subsidies te verstrekken op het gehele gebied dat binnen de grenzen van hun taakveld valt. Deze leden vragen of de taakvelden in de wet zijn afgebakend en wat er gebeurt met subsidies die achteraf niet binnen het taakveld blijken te vallen. De activiteiten waarvoor subsidie kan worden aangevraagd plegen in subsidiekaderwetten globaal te worden aangeduid. Dat is ook het geval in het voorliggende wetsvoorstel, door in het eerste lid van artikel 2 een opsomming te geven van de belangrijkste beleidsterreinen waarop subsidies worden verstrekt door de bewindspersonen en voor het overige in het tweede lid een (dynamische) verwijzing naar de onderwerpen die genoemd worden in de jaarlijkse begrotingswetten. Er worden geen subsidies verstrekt die niet binnen het taakveld vallen, zodat de situatie dat achteraf blijkt dat een subsidie niet binnen het taakveld blijkt te vallen, zich in de praktijk niet kan voordoen.

Artikel 4

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie om een voorbeeld van een geval waarin het wenselijk is om subsidie te verstrekken op basis van een ministeriële regeling. In de memorie van toelichting is aangegeven dat het in de rede ligt dat een algemene maatregel van bestuur tot stand wordt gebracht voor alle subsidies die gekenmerkt worden door een zekere bestendigheid en dat in die gevallen waarin sprake is van zich regelmatig wijzigende omstandigheden, waardoor een grotere behoefte aan flexibiliteit bestaat, subsidie kan worden verstrekt op basis van een ministeriële regeling. Zo ligt het gebruik van een ministeriële regeling bij projectsubsidies, zoals de Subsidieregeling ondersteuning zelfstandig vertrek 2019, die in het algemeen een wat kortere doorlooptijd kennen, in de rede.

Artikel 5

De leden van de VVD-fractie constateren dat, voor zover subsidieverstrekking in strijd mocht komen met verdragsrechtelijke verplichtingen, subsidie kan worden geweigerd, lager kan worden vastgesteld, kan worden gewijzigd ten nadele van de ontvanger of kan worden ingetrokken. Deze leden vragen in of het in aanvulling daarop wenselijk zou zijn om daarnaast een bepaling op te nemen in het wetsvoorstel op grond waarvan de subsidie eveneens kan worden geweigerd indien deze in strijd komt met een (Nederlandse) wettelijke verplichting. Een dergelijke weigeringsgrond is niet nodig omdat subsidies in beginsel op een wettelijke grondslag moeten berusten en deze grondslag vanzelfsprekend niet in strijd mag komen met andere wettelijke bepalingen. Voor zover het een subsidie zou betreffen waarvoor de uitzondering van een wettelijke grondslag geldt, is een wettelijke weigeringsgrond evenmin nodig omdat

het niet is toegestaan subsidie te verlenen in strijd met andere wettelijke bepalingen. De bepaling waar deze vraag op ziet, heeft betrekking op situaties waarin de subsidieverstreking in het concrete geval niet in strijd zou komen met nationaal recht, maar wel met een ingevolge een verdrag voor de Staat geldende verplichting. Voor dergelijke gevallen is het wenselijk over een weigeringsgrond te beschikken.

De aan het woord zijnde leden lezen voorts dat de Minister niet aan de normale wettelijke termijn van vijf jaar voor ingrijpen achteraf in de subsidievestiging of bij terugvordering is gebonden indien dit in strijd kunnen komt met internationale verplichtingen. In antwoord op hun vraag of er in dat geval helemaal geen termijn geldt, kan worden gesteld dat in dat geval de termijn geldt die ingevolge internationaal recht geldt. Zo geldt voor terugvordering van onrechtmatige staatssteun op grond van het Unierecht een terugvorderingstermijn van tien jaren. Een uitputtend overzicht van alle internationale verplichtingen kan niet worden gegeven, ook niet omdat de in het artikel gebezigde formulering tevens mogelijke toekomstige internationale verlichtingen omvat.

Artikel 6

Tot slot vragen de leden van de VVD-fractie toe te lichten waarom het bij JenV-subsidies niet noodzakelijk is dat de toezichthouder beschikt over de bevoegdheden genoemd in de artikelen 5:18 en 5:19 van de Awb. De artikelen 5:18 en 5:19 Awb staan in titel 5.2 Awb. Deze titel heeft betrekking op het toezicht op de naleving in het algemeen. Toezichthouders beschikken op grond van deze titel over verschillende bevoegdheden, zoals het vorderen van inlichtingen en het betreden van plaatsen (zie de artikelen 5:15 en 5:16 Awb). De artikelen 5:18 en 5:19 hebben, kort gezegd, betrekking op het nemen van monsters en het onderzoeken van vervoermiddelen. Bij het type subsidies dat op JenV-terrein wordt verstrekt, bestaat geen behoefte aan deze bevoegdheden, omdat monsterneming of onderzoek van vervoermiddelen nimmer aan de orde zal zijn in het kader van dit wetsvoorstel. Daarom is, overigens in navolging van andere subsidiekaderwetten, bepaald dat de toezichthouder niet beschikt over de bevoegdheden genoemd in deze artikelen.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus