

Vergaderjaar 2019–2020

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen

1. Inleiding

Dit voorstel voor een Kaderwet overige JenV-subsidies beoogt een duidelijk en overzichtelijk regime te scheppen voor alle door een bewindspersoon van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) verstrekte subsidies, met uitzondering van subsidies die worden verstrekt op grond van andere wetten in formele zin (bijvoorbeeld: de Beginse-lenwet justitiële jeugdinrichtingen, de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers, de Wet Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen, de Wet op de rechtsbijstand en de Wet op het notarisambt). Op 1 januari 1998 trad de subsidietitel van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) in werking. De Awb regelt dat subsidies in beginsel slechts mogen worden verstrekt op grond van een wettelijk voorschrift dat regelt voor welke activiteiten subsidie wordt verstrekt. Om te voldoen aan deze hoofdregel is destijds de Wet Justitie-subsidies (hierna: WJS) tot stand gebracht. In de afgelopen ruim twintig jaar is het subsidiebeleid op rijksniveau aanzienlijk gewijzigd. Ook de WJS is al vaak gewijzigd. Thans is opnieuw wijziging van de WJS noodzakelijk in verband met de verplichting in artikel 4.10 van de Comptabiliteitswet 2016 om regelgeving op grond waarvan subsidies worden verstrekt te voorzien van een horizonbepaling. Deze bepaling laat zich niet eenvoudig inpassen in de WJS vanwege haar systematiek. Deze systematiek is in de loop der jaren uit de pas gaan lopen met de subsidieregelgevingssystematiek van de andere ministeries, doordat de andere ministeries – mede onder invloed van het rijksbrede uniform subsidiekader (neergeslagen in de Aanwijzingen voor subsidieverstrekking), dat noopt tot uniformering van uitvoeringsregels – voor eenzelfde wijze van regelen zijn gaan kiezen. Aangezien het rijkssubsidiebeleid is gericht op de bevordering van eenheid in het subsidierecht wordt voorgesteld om ook met de subsidieregelgevingssystematiek van het Ministerie van JenV aan te sluiten bij de systematiek van kaderregelgeving die de meeste ministeries bij de invoering van de Awb hebben gekozen en andere ministeries later, en die goed werkt.

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

Artikel 4:23, eerste lid, Awb bepaalt dat een bestuursorgaan slechts subsidie verstrekt op grond van een wettelijk voorschrift dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt. Aan deze verplichting wordt voldaan doordat in artikel 2 van het wetsvoorstel een wettelijke grondslag gelegd voor de subsidieverstrekingen door een bewindspersoon van JenV. De activiteiten waarvoor subsidie kan worden verstrekt zijn globaal aangeduid met een opsomming van de beleids-terreinen waarop op JenV-terrein subsidies plegen te worden verstrekt: adoptie, bescherming van minderjarigen, criminaliteitsbestrijding, criminaliteitspreventie, rechtspleging, rechtshandhaving, openbare orde, veiligheid, migratie, sanctietoepassing en nazorg, slachtofferhulp en terrorismebestrijding.

Het onderwerp «onderzoek», dat in de WJS in hoofdstuk 4 was geregeld, komt niet terug als afzonderlijk thema omdat voor elk van de genoemde thema's zo nodig ook een ministeriële regeling tot stand kan worden gebracht op grond waarvan de bewindspersoon subsidie kan verstrekken voor onderzoek dat naar verwachting van belang is voor de vorming, toetsing of uitvoering van het beleid waarvoor hij verantwoordelijkheid draagt.

Overigens geldt de verplichting van een wettelijke grondslag niet voor elke subsidie. Artikel 4:23, derde lid, Awb vergt geen wettelijke grondslag in de volgende gevallen:

- a. in afwachting van de totstandkoming van een wettelijk voorschrift gedurende ten hoogste een jaar of totdat een binnen dat jaar bij de Staten-Generaal ingediende wetsvoorstel is verworpen of tot wet is verheven en in werking is getreden;
- b. indien de subsidie rechtstreeks op grond van een door de Raad van de Europese Unie, het Europees parlement en de Raad gezamenlijk of de Europese Commissie vastgesteld programma wordt verstrekt;
- c. indien de begroting de subsidieontvanger en het bedrag waarop de subsidie ten hoogste kan worden vastgesteld, vermeldt, of
- d. in incidentele gevallen, mits de subsidie voor ten hoogste vier jaren wordt verstrekt. Dit wetsvoorstel volgt de Awb, zodat subsidieverstrekking zonder wettelijk voorschrift in de bovengenoemde gevallen mogelijk blijft.

Vervolgens wordt in de artikelen 3 en 4 een grondslag geschapen voor nadere regelgeving. Daarbij gaat het in de eerste plaats om het nader kunnen bepalen van de activiteiten waarvoor subsidie kan worden verstrekt en het daarover stellen van nadere regels (artikel 3). Voorts betreft het het stellen van nadere regels over een reeks van onderwerpen waarover in de Awb reeds het een en ander is geregeld, maar wel zodanig dat er ruimte is gelaten voor een nadere regeling (artikel 4). Zo geeft de Awb soms een hoofdregel, waarvan bij wettelijk voorschrift kan worden afgeweken. In andere gevallen geeft de Awb een aanvullende regel die slechts geldt als bij bijzonder wettelijk voorschrift niet anders is bepaald. Op weer andere punten geeft de Awb een standaardregeling, die bij wettelijk voorschrift van toepassing kan worden verklaard.

Tot slot bevat het voorstel enkele bepalingen over het subsidieplafond, het toezicht op de naleving en over subsidies in strijd met ingevolge een verdrag voor de Staat geldende verplichtingen. Alle bepalingen zijn zodanig geformuleerd dat zij zoveel mogelijk aansluiten bij de bepalingen in andere subsidiekaderwetten.

3. Aanpak

Om te voldoen aan de Comptabiliteitswet 2016 en tegelijkertijd van de gelegenheid gebruik te maken om over te gaan op het model van een subsidiekaderwet voor het Ministerie van JenV, worden de volgende stappen voorzien:

Stap 1: Vaststellen van de onderhavige Kaderwet overige JenV-subsidies

Dit voorstel voor een kaderwet geeft kaders voor subsidies van de Minister (en Staatssecretaris) van Justitie en Veiligheid en de Minister voor Rechtsbescherming. Deze kaders hebben betrekking op het veld waarop subsidies betrekking hebben en op de te volgen procedures. Ook wordt aangegeven wat in lagere regelgeving verder wordt uitgewerkt. Wanneer het vanuit overwegingen van efficiëntie of noodzakelijke flexibiliteit met betrekking tot de subsidiewetgeving verantwoord is, kan uitwerking ook in lagere regelgeving plaatsvinden. Dit is in overeenstemming met de lijn in de andere subsidiekaderwetten en de Aanwijzingen voor subsidieverstrekking.

Stap 2: Vaststellen van uitvoeringsbepalingen in een algemene maatregel van bestuur

Naast deze kaderwet komt er een Kaderbesluit overige JenV-subsidies. In algemene maatregel van bestuur zullen in beginsel alle uitvoerende elementen van de subsidieverstrekking aan de orde komen, zodat de beoogde standaardisering van subsidieverstrekking plaatsvindt. Dit Kaderbesluit zal aansluiten bij de Kaderbesluiten van andere ministeries en moet tegelijkertijd in werking treden met dit wetsvoorstel.

Stap 3: Aanpassen van bestaande subsidieregelingen van het Ministerie van JenV

In de derde stap wordt voorzien in het – met ingang van de datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel – aanpassen van de bestaande subsidieregeling aan de dan als basis dienende kaderregelgeving. De subsidieregelingen, waarin activiteiten waarvoor subsidie kan worden verstrekt nader kunnen worden bepaald en geregeld, zullen dan zoveel mogelijk zijn ontdaan van uitvoeringsbepalingen, maar wel een subsidieplafond en een horizonbepaling bevatten.

4. Regeldruk en gevolgen voor de rijksbegroting

Dit wetsvoorstel voorziet in een andere structuur van de subsidieregeling van het Ministerie van JenV, die nauw aansluit bij de subsidieregeling van andere ministeries en het uniforme subsidiekader, zoals neergelegd in de Aanwijzingen voor subsidieverstrekking. De subsidieregeling als geheel wordt hier transparanter van, hetgeen leidt tot vermindering van lasten bij eenieder die werkt met deze regelgeving; instellingen, bedrijven, burgers en ministerie. De uniforme subsidiesystematiek zorgt ervoor dat de aanvraag, uitvoering en verantwoording voor zowel de subsidieverstrekker als de subsidieontvanger efficiënter en dus minder belastend wordt. Uitgangspunten van het subsidiekader zijn: sturen op hoofdlijnen, werken vanuit vertrouwen, proportionaliteit tussen het vragen van informatie en het subsidiebedrag, een lastenarme uitwerking en eenvoud en eenvormigheid in begrippen, bepalingen en subsidiesystematiek. Doel van dit kader is om alle bestaande en toekomstige regelingen zo in te richten dat deze zo min mogelijk regeldruk met zich meebrengen. Het wetsvoorstel sluit geheel aan op het rijksbrede uniforme subsidiekader. Dit geldt als uitgangspunt ook voor het kaderbe-

sluit. Na de aanpassing van de bestaande subsidieregelgeving aan de voorgestelde kaderwet en kaderbesluit, zijn de subsidieregelingen van het Ministerie van JenV derhalve lastenarm. In de toelichting op de wijzigingen van lagere regelgeving zal worden stilgestaan bij de effecten van de precieze veranderingen. Het wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de rijksbegroting omdat het uitsluitend voorziet in een andere structuur van de subsidieregelgeving.

5. Internetconsultatie

Tussen 19 november 2019 en 1 januari 2020 heeft er een internetconsultatie plaatsgevonden. Tijdens deze periode zijn reacties ontvangen van het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) en van een inzender die ervoor heeft gekozen dat de reactie niet openbaar is. ATR liet weten dat het heeft besloten geen formeel advies uit te brengen op het Wetsvoorstel Kaderwet overige JenV-subsidies en het Kaderbesluit overige JenV-subsidies omdat het de analyse en conclusie deelt dat er geen gevolgen voor de regeldruk zijn. De andere reactie behelsde een vraag over het wetsvoorstel.

II. Artikelsgewijs

Artikel 1

Deze wet is van toepassing op subsidies in de zin van artikel 4:21, eerste lid, Awb, die worden verstrekt door een bewindspersoon van het Ministerie van JenV. Voor de goede orde zij opgemerkt dat dit dus niet alleen de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister voor Rechtsbescherming betreft, maar ook de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. Deze behoeft echter niet afzonderlijk te worden genoemd (vgl. aanwijzing 3.26, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving). Zoals uiteengezet in paragraaf 1 van het algemeen deel van deze toelichting is de wet niet van toepassing op subsidies die krachtens een andere wet in formele zin worden verstrekt; voor dergelijke subsidies is – naast uiteraard de Awb – slechts de betreffende wet relevant.

Artikel 2

Eerste lid

Dit artikellid geeft 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. Als gezegd in het algemeen deel van deze toelichting, geeft artikel 2 een globale aanduiding van de activiteiten door opsomming op hoofdlijnen van beleidsterreinen waarop op JenV-terrein subsidies plegen te worden verstrekt. Deze onderwerpen worden in een bijlage bij de begrotingswet steeds kort aangeduid en in de artikelsgewijze toelichting op de begrotingswet toegelicht. Het onderwerp «onderzoek» uit hoofdstuk 4 WJS komt niet terug als afzonderlijk thema omdat voor elk van de genoemde thema's zo nodig ook een ministeriële regeling tot stand kan worden gebracht op grond waarvan de bewindspersoon subsidie kan verstrekken voor onderzoek dat naar verwachting van belang is voor de vorming, toetsing of uitvoering van het beleid waarvoor hij verantwoordelijkheid draagt. De in het eerste lid genoemde onderwerpen worden in een bijlage bij de begrotingswet steeds kort aangeduid en in de artikelsgewijze toelichting op de begrotingswet toegelicht.

Tweede lid

Het tweede lid voorkomt dat wijzigingen in de begrotingsstaat gevolgen hebben voor reeds verleende subsidies. Verwezen wordt naar de begrotingswet voor het jaar waarin de subsidie wordt verstrekt dan wel voor een voorafgaand jaar, indien daarin een beschikking tot subsidieverlening is gegeven. Is de begrotingswet op 1 januari nog niet in werking getreden, dan is het aanhangige voorstel voor die wet bepalend. Nu het hierbij slechts gaat om een aanduiding van de onderwerpen, behoeft niet de eis te worden gesteld dat de begrotingswet in werking is getreden. Voor de rechtmatigheid van uitgaven in het licht van de Comptabiliteitswet 2016 blijft uiteraard wel de eis gelden, dat het aangaan van verplichtingen volgens die wet moet zijn toegestaan.

Artikel 3

Het eerste lid bevat de bevoegdheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling activiteiten waarvoor subsidie kan worden verstrekt nader te bepalen en daarover nadere regels te stellen. Voor de keuze tussen een nadere regeling bij algemene maatregel van bestuur en bij ministeriële regeling zijn de volgende aspecten relevant: het belang van de faciliteit voor de betrokkenen, de omvang van het beslag dat de met de faciliteit gemoeide middelen leggen op de begroting en de frequentie waarmee de betrokken voorschriften wijziging behoeven.

De omschrijving van de subsidiabele activiteiten en van de andere criteria, zoals afwijzingsgronden en de omschrijving van de doelgroep, zal – in het belang van de rechtszekerheid – zo duidelijk mogelijk moeten zijn. Dat geldt ook voor het subsidiebedrag. Veelal zal dat bedrag niet in de regeling en ook niet in de beschikking tot subsidieverlening kunnen worden vermeld, bijvoorbeeld omdat het bedrag afhankelijk is van de te maken kosten. Wel zal de wijze waarop het bedrag wordt bepaald duidelijk moeten worden geregeld. Daarbij moet ook worden gedacht aan eventuele anticumulatiebepalingen. In de beschikking tot subsidieverlening wordt dan het bedrag vermeld waarop de subsidie ten hoogste kan worden vastgesteld.

In het tweede lid is het vaststellen van een subsidieplafond krachtens een algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling, bedoeld in het eerste lid, imperatief voorgeschreven, tenzij de Minister van Financiën te kennen heeft gegeven dat een subsidieplafond achterwege kan blijven. Het is gebruikelijk om in subsidiekaderwetten een bepaling op te nemen over de positie van de Minister van Financiën in gevallen waarin ervan wordt afgezien om een subsidieplafond in te stellen. Zonder subsidieplafond is er sprake van een «open-eind-regeling». Dit betekent dat iedere aanvraag die voldoet aan de inhoudelijke criteria om voor subsidie in aanmerking te komen, moet worden toegewezen. Vanuit een oogpunt van beheersing van overheidsuitgaven is dit echter niet wenselijk. Voor een «open-eind-regeling» bestaat alleen aanleiding indien een subsidieplafond op onaanvaardbare wijze zou afdoen aan het karakter van de regeling. Daarvan is slechts zelden sprake. Indien een subsidieplafond wordt ingesteld, moet vanzelfsprekend ook de wijze van bekendmaking worden vermeld (zoals verdeling op volgorde van binnenkomst en een tendersysteem). Dit volgt reeds uit artikel 4:26, tweede lid, Awb.

Artikel 4

Het eerste lid bepaalt dat in een algemene maatregel van bestuur of in een ministeriële regeling activiteiten, waarvoor subsidie kan worden verleend en de voorwaarden waaronder dit gebeurt, worden vastgelegd. Met betrekking tot de aanvraag kunnen in een in artikel 3 bedoelde regeling bij voorbeeld onderwerpen geregeld worden als de datum waarvoor deze moet worden ingediend. Bij regeling van de besluitvorming kan gedacht worden aan het inwinnen van adviezen en aan het stellen van termijnen, voor zover het nodig is af te wijken van de Awb.

Van de mogelijkheid regels te stellen met betrekking tot voorwaarden, waaronder de subsidie wordt verleend, kan bij voorbeeld gebruik gemaakt worden om de subsidieverlening afhankelijk te stellen van de medewerking van de subsidieontvanger aan de totstandkoming van een overeenkomst ter uitvoering van de beschikking tot subsidieverlening. Dat zal met name gebeuren indien de beschikking betrekking heeft op civielrechtelijk geregelde overeenkomsten als geldlening en borgtocht en indien het wenselijk is dat civielrechtelijk nakoming kan worden afgedwongen van een of meer op de subsidieontvanger rustende verplichtingen.

Wat de verplichtingen betreft noemt artikel 4:37 Awb een aantal verplichtingen dat een bestuursorgaan desgewenst aan elke subsidie kan verbinden. Op grond van de artikelen 4:38 en 4:39 Awb kunnen ook andere verplichtingen aan de subsidie worden verbonden. Voor zover het gaat om verplichtingen die strekken tot verwezenlijking van het doel van de subsidie en de subsidie wordt verstrekt op grond van een wettelijk voorschrift, worden de verplichtingen opgelegd bij wettelijk voorschrift of krachtens wettelijk voorschrift bij de subsidieverlening. Verplichtingen die niet strekken tot verwezenlijking van het doel van de subsidie, kunnen alleen aan een subsidie worden verbonden voor zover dit bij wettelijk voorschrift is bepaald en mits deze verplichtingen betrekking hebben op de wijze waarop en de middelen waarmee de gesubsidieerde activiteit wordt verricht. Deze artikelen vergen derhalve nog een uitwerking in concrete verplichtingen.

De vaststelling van het definitieve bedrag van een subsidie is in afdeling 4.2.5 Awb al goeddeels geregeld. Zo nodig kunnen bij algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling een aanvraagtermijn en een beslistermijn worden bepaald (art. 4:44 en 4:47 Awb).

Ook voor de betaling van de subsidie geldt dat deze goeddeels in de Awb is geregeld. Het is alleen nodig om een regeling te treffen, indien betaling in termijnen (bevoorschotting) mogelijk moet worden gemaakt (art. 4:53 Awb). In de algemene maatregel van bestuur of de ministeriële regeling dient te worden bepaald hoe de gedeelten worden berekend en op welke tijdstippen ze worden betaald.

Wellicht ten overvloede zij vermeld dat in een algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling, die betrekking heeft op per boekjaar verstrekte subsidies, afdeling 4.2.8 Awb van toepassing kan worden verklaard (art. 4:58 Awb).

In aanwijzing 20 van de Aanwijzingen voor subsidieverstrekking is vastgelegd dat maatregelen moeten worden getroffen om misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidie tegen te gaan. De onder I opgenomen grondslag bewerkstelligt dat de betreffende maatregelen kunnen worden getroffen. Het is de bedoeling de maatregelen in een algemene maatregel van bestuur op te nemen.

Het ligt in de rede dat een algemene maatregel van bestuur tot stand wordt gebracht voor alle subsidies die gekenmerkt worden door een zekere bestendigheid. Alleen in die gevallen waarin sprake is van zich regelmatig wijzigende omstandigheden waardoor een grote behoefte aan flexibiliteit bestaat zal de subsidie verstrekt worden op basis van een ministeriële regeling.

Afdeling 2.3 Awb, over verkeer langs elektronische weg, gaat uit van het beginsel van nevenschikking. Dit houdt in dat de burger de keuze heeft om langs elektronische weg of op papier met het bestuursorgaan te communiceren. In juli 2019 is een wetsvoorstel tot herziening van afdeling 2.3 Awb ingediend omdat het wenselijk is deze afdeling te moderniseren (Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer, Kamerstukken II 2018/19, 35 261, nr. 2). Het uitgangspunt blijft dat de burger in beginsel de keuze heeft om langs elektronische weg of op papier met het bestuursorgaan te communiceren. In bepaalde gevallen kunnen er echter goede redenen zijn om van de subsidieaanvrager te verlangen dat hij de aanvraag langs elektronische weg indient. Daarom wordt voorgesteld er in het onderhavige wetsvoorstel in te voorzien dat kan worden bepaald dat de aanvraag van de subsidie alleen langs elektronische weg kan geschieden in bij lagere regelgeving aangegeven gevallen.

Artikel 5

In dit artikel is bepaald dat een subsidie kan worden geweigerd, lager kan worden vastgesteld, kan worden gewijzigd ten nadele van de ontvanger of kan worden ingetrokken indien dit nodig is ter voldoening aan een verdragsrechtelijke verplichting. Voor staatssteun is dit onderwerp sinds 1 juli 2018 geregeld in de artikelen 4:35, derde lid, en 4:43, tweede lid, Awb en in de Wet terugvordering staatssteun. Indien een bestuursorgaan van oordeel is dat subsidieverstrekking niet verenigbaar is met de Europeesrechtelijke staatssteunregels, moet het de subsidie weigeren. Voor zover subsidieverstrekking in strijd mocht komen met andere verdragsrechtelijke verplichtingen, is dit artikel is van toepassing. In verband hiermee is in het vierde lid bepaald dat de Minister in dergelijke gevallen niet gebonden is aan de normale wettelijke termijn van vijf jaar voor ingrijpen achteraf in de subsidievaststelling of bij terugvordering. Die termijn hanteren zou in strijd kunnen komen met de internationale verplichtingen.

Artikel 6

Dit artikel bevat de voor dit type wetgeving gebruikelijke bepalingen over het toezicht (zie de aanwijzingen 5.36 en 5.37 van de Aanwijzingen voor de regelgeving). Daaronder ook de uitzondering op de normale mogelijkheden voor toezichthouders om voorwerpen en vervoermiddelen te onderzoeken en de daarmee direct verband houdende bevoegdheden. Zonder de in het derde lid opgenomen uitzondering zouden deze mogelijkheden in relatie tot de JenV-subsidies aanwezig zijn op grond van de Awb, hetgeen niet noodzakelijk wordt geacht. Het vierde lid stelt buiten twijfel dat indien een subsidieontvanger niet meewerkt aan een toezichthouder de artikelen 4:46, tweede lid, 4:48 en 4:49 van de Awb kunnen worden toegepast.

Artikel 8

Deze overgangsbepaling beoogt de Wet Justitie-subsidies van toepassing te laten blijven op subsidies die voor de inwerkingtreding van deze wet zijn verleend of vastgesteld. De term vastgesteld ziet op subsidies waarbij geen verleningsbeschikking is gegeven (zie artikel 4:43 Awb).

Artikel 10

Als gezegd aan het begin van deze toelichting, beoogt dit voorstel een duidelijk en overzichtelijk regime te scheppen voor alle door een bewindspersoon van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) verstrekte subsidies, met uitzondering van subsidies die worden verstrekt op grond van andere wetten in formele zin (bijvoorbeeld: de Beginse-lenwet justitiële jeugdinstellingen, de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers, de Wet Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen, de Wet op de rechtsbijstand en de Wet op het notarisambt). Dat deze kaderwet niet ziet op de subsidies die op grond van deze andere wetten in formele zin worden verstrekt, is in de citeertitel tot uitdrukking gebracht met het woord «overige».

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

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker