

Vergaderjaar 2012–2013

32 537

Regels inzake de verstrekking van subsidies door de Minister van Infrastructuur en Milieu (Kaderwet subsidies I en M)

Nr. 9

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 16 oktober 2012

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu over haar bevindingen inzake bovenvermeld wetsvoorstel. Door middel van de eerste nota van wijziging is het voorstel vanwege de departementale herindeling aangevuld met wijzigingen van wetgeving van de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Veiligheid en Justitie. Daarom zal ik de hieronder de gestelde vragen mede namens de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, voor Immigratie, Integratie en Asiel, en van Veiligheid en Justitie, beantwoorden.

A. Algemeen

De SP-fractie verneemt graag op welk moment evaluaties van dit voorstel zijn gepland.

Op grond van artikel 16 van het voorstel zal door de Minister van Infrastructuur en Milieu (hierna: I en M) binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van de wet een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de Kaderwet subsidies I en M in de praktijk aan het Parlement worden gezonden.

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) heeft al ruime ervaring opgedaan met een departementale wet inzake de verstrekking van subsidies, namelijk met de huidige Wet overige BZK-subsidies en daarvóór de Wet overige BiZa-subsidies. Een afzonderlijke evaluatieverplichting voor de gewijzigde Wet overige BZK-subsidies wordt dan ook niet nodig geacht. Uiteraard geldt wel artikel 4:24 van de Algemene wet bestuursrecht waaruit volgt dat subsidies die op een wettelijk voorschrift berusten ten minste eenmaal in de vijf jaren moeten worden geëvalueerd.

1. Aanleiding

De leden van de SP-fractie vragen, nu de datum van inwerkingtreding is verstreken, wat de nieuwe datum van inwerkingtreding zal worden.

Het voorstel treedt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip in werking (zie het voorgestelde artikel 17). Met een derde nota van wijziging bij het voorstel wordt voorgesteld om de inwerkingtredingsbepaling zodanig aan te passen dat de artikelen van het wetsvoorstel op verschillende tijdstippen in werking kunnen treden. Daardoor wordt het mogelijk dat de betrokken ministeries zelf bepalen op welk tijdstip zij de voor hen relevante delen van het wetsvoorstel in werking laten treden. De betrokken ministeries streven er naar om de voor hen relevante delen van het voorstel zo spoedig mogelijk in werking te laten treden.

De SP-fractie verzoekt nadrukkelijk om het vaststellen van uitvoeringsbepalingen in een algemene maatregel van bestuur (AMvB) subsidies I&M voor te leggen aan de leden van de Tweede Kamer. De leden van de fractie van de SP verwachten behoefte te hebben te reageren naar aanleiding van de voorstellen welke gedaan zullen worden over bijvoorbeeld het aangescherpte beleid ten aanzien van misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidies.

Het voorstel beoogt een kaderwet inzake subsidies voor I en M vast te stellen. Het voorstel voor een kaderwet voor I en M sluit zoveel mogelijk aan bij de reeds bestaande kaderwet inzake subsidies van voormalig Verkeer en Waterstaat (V en W). In die kaderwet van V en W en ook in de kaderwetten inzake subsidieverstrekking van andere departementen (bijvoorbeeld van BZK, voormalig EZ en voormalig LNV) is niet voorgescreven dat een ontwerp van een AMvB, gebaseerd op die wetten, wordt voorgelegd aan het parlement.

Naar mijn oordeel is er ook in dit geval geen reden een dergelijke procedure op te nemen, gelet ook op het uitgangspunt dat in de wet geen formele betrokkenheid van het parlement bij gedelegeerde regelgeving wordt geregeld (aanwijzing 35 van de Aanwijzingen voor de regelgeving). Het wetsvoorstel bevat wel een evaluatieverplichting (artikel 16) ten aanzien van de Kaderwet subsidies I en M. Naar aanleiding van die evaluatie kan de Tweede Kamer zich uitspreken over een AMvB inzake subsidies.

Daarbij is het volgende nog van belang. Ten aanzien van het aangescherpte beleid inzake misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidies wil ik ook verwijzen naar het door uw Kamer op 28 juni jl. aanvaarde wetsvoorstel Wet bestuurlijke boete meldingsplichten door ministers verstrekte subsidies (Kamerstukken 32 838) dat thans bij de Eerste Kamer aanhangig is. Dat voorstel zal ook van toepassing worden op subsidies verstrekt op grond van de kaderwetten voor I en M en BZK. Met het wetsvoorstel Wet bestuurlijke boete meldingsplichten door ministers verstrekte subsidies wordt beoogd een adequaat sanctie-instrumentarium te ontwikkelen als het sluitstuk van een evenwichtig stelsel waarin recht wordt gedaan aan het belang van een terugtrekkende overheid die kiest voor «high trust» en het belang van naleving en handhaving.

De SP-fractie heeft behoefte aan een toelichting op welke wijze naast standaardisering en uniformering de mogelijkheid van maatwerk een plek krijgt.

De kaderwetten voor I en M en BZK, zoals opgenomen in het wetsvoorstel, bieden de juridische basis voor subsidieverstrekking op verschillende beleidsterreinen van I en M en BZK. Door middel van nog op te stellen kaderbesluiten (AMvB) wordt gestreefd naar meer eenheid in de (uitvoerings)bepalingen voor subsidieverstrekking op het terrein van het Ministerie van I en M en BZK. Dit wordt bereikt door in de kaderbesluiten bepalingen op te nemen die in (vrijwel) alle subsidieregelingen voorkomen, vaak op eenzelfde of bijna eenzelfde wijze. Alle aanvragers

van subsidie hebben baat bij eenduidige bepalingen, die in zo veel mogelijk gevallen van toepassing zijn. Door deze kaderbesluiten zullen onnodige verschillen weggenomen worden en kent niet elke afzonderlijke subsidieregeling meer bepalingen over met name de procedurele stappen, beslistermijnen, voorschotten en subsidievaststelling. Voor bepaalde aspecten van de subsidieverstrekking is maatwerk wel van belang. Bijvoorbeeld wie waarvoor subsidie kan krijgen en hoe hoog de subsidie kan zijn. Die aspecten worden daarom uitgewerkt in een ministeriële regeling. In de kaderbesluiten zal daarom voldoende ruimte worden gemaakt om in een ministeriële regeling maatwerk te kunnen creëren.

2. Aanpak

De leden van de fractie van de SP vragen waarom ook nu weer gekozen wordt voor de constructie om bij AMvB of bij ministeriële regeling invulling te geven aan subsidieverstrekking. De leden van de SP-fractie vragen dan ook waarom zaken als bijvoorbeeld subsidieplafond en de criteria voor verstrekking van subsidies niet gewoon binnen een wet geregeld kunnen worden. De eerdergenoemde leden zijn dan ook van mening dat het ook mogelijk moet kunnen zijn om de hoogte van de te verstrekken bedragen te bediscussiëren en waar nodig bij te stellen. Kan er een toelichting gegeven worden op welke wijze dit alsnog mogelijk is wanneer er gekozen wordt voor een AMvB of ministeriële regeling?

In de kaderwetten worden de hoofdlijnen van subsidieverstrekking geregeld. Zo wordt aangegeven voor activiteiten op welke beleids-terreinen subsidie verstrekt kan worden. Bij AMvB of bij ministeriële regeling worden bepaalde aspecten van die bevoegdheid uitgewerkt, zoals aan wie, waarvoor en voor welk bedrag subsidie wordt verstrekt en welke verplichtingen daarbij gelden. Deze systematiek sluit aan bij de reeds bestaande kaderwet van V en W, de Wet overige BZK-subsidies en de kaderwetten van andere departementen.

Gelet op de diversiteit van subsidies zou het niet overzichtelijk zijn dit allemaal in een kaderwet te regelen. Bovendien zou het zeer inflexibel zijn indien die aspecten in een formele wet zouden moeten worden opgenomen, omdat ze dan niet eenvoudig kunnen worden aangepast. Subsidies kunnen zeer effectief zijn om bepaalde beleidsdoelstellingen te verwezenlijken daarvoor kan het echter nodig zijn om het instrument van subsidieverstrekking snel te kunnen inzetten.

Over het beleid dat het Ministerie van I en M de komende jaren zal voeren, wil ik wijzen op de brief inzake de vaststelling van de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2011 van 14 juni 2011 (Kamerstukken II 2010/11, 32 500 A, nr. 83, p.14). Daarin is aangegeven dat de komende jaren terughoudend zal worden omgegaan met subsidieverlening en nog meer dan voorheen gekeken zal worden naar de nut en noodzaak van het opstarten of verlengen van een subsidieregeling. Door de veranderde begrotingssystematiek «Verantwoord Begroten» wordt over de verplichtingenruimte en de kasruimte van subsidie-instrumenten transparant gerapporteerd aan de Tweede Kamer. In de begrotingsbehandelingen kan gesproken worden over de verwachtingen van de Tweede Kamer in relatie tot het ter beschikking stellen van budget.

De leden van de fractie van de SP vragen daarnaast waarom er voor gekozen is om de mogelijkheid te creëren om invulling te geven per ministeriële regeling, terwijl via de formulering «Bij of krachtens AMvB» ook een mogelijkheid gegeven wordt voor subdelegatie.

In de kaderwet subsidies van V en W, de Wet overige BZK-subsidies en in kaderwetten inzake subsidies van andere departementen is het – om de benodigde flexibiliteit te behouden – gebruikelijk om verschillende mogelijkheden op te nemen voor de uitwerking van subsidievoorschriften, bij of krachtens een AMvB of rechtsreeks in een ministeriële regeling. Voor de keuze tussen een nadere regeling bij AMvB of ministeriële regeling zal naast de aard van de betrokken voorschriften vooral bepalend zijn met welke frequentie de betrokken voorschriften wijziging behoeven.

b. Subsidies die op wetsniveau rechten toekennen en uitwerken

De leden van de SP-fractie wensen meer verduidelijking waarom subsidies op grond van de Wet op het Waddenfonds en die op grond van de Wet milieubeheer voor de Stichting advisering bestuursrechtspraak milieu en ruimtelijke ordening niet worden overgeheveld naar de voorgestelde kaderwet voor I&M.

Ten aanzien van subsidies op grond van de Wet op het Waddenfonds kan ik u melden dat een voorstel strekkende tot intrekking van de Wet op het Waddenfonds bij uw Kamer is ingediend (Kamerstukken II 2011/12, 33 222, nrs. 1 t/m 3). Dat voorstel is het beoogde sluitstuk van de decentralisatie van het Waddenfonds zoals aangekondigd in het Regeerakkoord.

In de memorie van toelichting (Kamerstukken II 2010/11, 32 537, nr. 3, p.4) bij het oorspronkelijke wetsvoorstel is uitgelegd waarom de subsidies op grond van de Wet milieubeheer en de Wet ruimtelijke ordening voor de Stichting advisering bestuursrechtspraak milieu en ruimtelijke ordening niet zijn overgeheveld naar het voorstel voor een kaderwet. Deze grondslagen voor subsidieverstrekking zijn de dragende elementen voor het bestaan van een andere voorziening die in die wetten geregeld zijn, namelijk de oprichting van de stichting. Het weghalen van de subsidiemogelijkheid uit de desbetreffende wetgeving, door middel van overheveling naar de algemene subsidiemogelijkheden van een kaderwet, zou de wetgeving over de specifieke andere voorziening onevenwichtig maken. In de genoemde wetten is namelijk uitdrukkelijk bepaald dat er subsidie aan de stichting wordt verleend, indien de Minister van I en M gebruik maakt van de bevoegdheid om een stichting op te richten, die de administratieve rechter kan adviseren over beroepszaken op het milieu- en ruimtelijke ordeningsterrein. Er is dus geen discretionaire bevoegdheid voor de Minister van I en M om subsidie aan de stichting te verlenen indien besloten is de stichting op te richten.

Artikel drie, eerste lid

De SP-fractie heeft bezwaren tegen de mogelijkheid voor de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om subsidie te verlenen voor onder meer het bouwen, verbouwen en beheren van gebouwen door de Rijksgebouwendienst (RGD), inclusief de architectonische en duurzaamheidsaspecten daarvan. De leden van de SP-fractie hebben het gevoel op onvoldoende wijze hun controlerende taak over zaken die het RGD betreffen, te hebben kunnen uitvoeren. De beleidskeuzes en uitgaven zijn naar mening van de leden onvoldoende transparant gebleken.

De door de RGD verstrekte subsidies zijn opgenomen in artikel 9 «Rijkshuisvesting» van de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De verstrekte subsidies worden in de begroting niet expliciet toegelicht aangezien het om relatief marginale bedragen gaat en het een zeer klein percentage van het beschikbare budget betreft. Bij de subsidies die

worden verstrekt gaat het onder meer om leerlingbouwplaatsen en het Instituut voor Bouwrecht.

Tevens vragen de leden van de SP-fractie reflectie over de wijze waarop de beslissingen over internationale instellingen – zoals bijvoorbeeld de keuze voor en financiële afwikkeling van de vestiging van Eurojust – in de toekomst tot stand zullen komen. Vallen ook dit soort beslissingen in de toekomst onder deze Kaderwet?

Een financiële bijdrage aan een volkenrechtelijke organisatie, zoals Eurojust, is niet aan te merken als subsidie in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Zoals vermeld in de memorie van toelichting bij de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Kamerstukken II 1993/94, 23 700, nr. 3, blz. 35) wordt de verstrekking van financiële middelen aan volkenrechtelijke organisaties namelijk door het volkenrecht beheerst en ligt de grondslag voor een dergelijke verstrekking niet in een nationaal wettelijk voorschrift maar in een internationale overeenkomst. Dat betekent dat evenmin de kaderwetten inzake subsidies van de bij het onderhavige wetsvoorstel betrokken departementen van toepassing zijn.

Artikel 8

Om de Kaderwet goed in beeld te hebben, zouden de leden van de fractie van de SP een overzicht willen ontvangen van welke in de memorie van toelichting (MvT) genoemde uitzonderingen in Artikel 107 van het Verdrag betreffende de werking van Europese Unie (het tweede en derde lid) worden bedoeld. Alsmede de uitzonderingen van rechtswege, die volgens MvT niet ter zake zouden doen, en het vijftal uitzonderingen, waarin steunmaatregelen door de Europese Commissie toelaatbaar verklaard kunnen worden.

Bij het verstrekken van subsidie moet rekening worden gehouden met de staatssteunregels. Sommige voorgenomen steunmaatregelen moeten ter goedkeuring aan de Europese Commissie worden voorgelegd. De Europese Commissie is als enige bevoegd om staatssteun te beoordelen en goed te keuren («verenigbaar met de gemeenschappelijke markt te verklaren») of af te wijzen.

Bepaalde steunmaatregelen die te kwalificeren zijn als staatssteun zijn op basis van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) toegestaan.

In artikel 107, tweede lid, VWEU zijn de volgende steunmaatregelen genoemd die (van rechtswege) met het Verdrag verenigbaar zijn:

- steunmaatregelen van sociale aard aan individuele verbruikers op voorwaarde dat deze toegepast worden zonder onderscheid naar de oorsprong van de producten;
- steunmaatregelen tot herstel van de schade veroorzaakt door natuurrampen of andere buitengewone gebeurtenissen;
- steunmaatregelen aan de economie van bepaalde streken van de Bondsrepubliek Duitsland die nadeel ondervinden van de deling van Duitsland, voor zover deze steunmaatregelen noodzakelijk zijn om de door deze deling berokkende economische nadelen te compenseren. Vijf jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon kan de Raad op voorstel van de Commissie een besluit tot intrekking van dit punt vaststellen.

Uit de aard van deze uitzonderingen blijkt dat de uitzonderingen op het steunverbod van artikel 107, tweede lid, VWEU in Nederland zelden worden gebruikt.

Daarnaast zijn in artikel 107, derde lid, VWEU vijf soorten steunmaatregelen genoemd waarvan de Europese Commissie kan beoordelen of die maatregelen verenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt:

- steunmaatregelen ter bevordering van de economische ontwikkeling van streken waarin de levensstandaard abnormaal laag is of waar een ernstig gebrek aan werkgelegenheid heerst en van de in artikel 349 van het Verdrag bedoelde regio's, rekening houdend met hun structurele, economische en sociale situatie;
- steunmaatregelen om de verwezenlijking van een belangrijk project van gemeenschappelijk Europees belang te bevorderen of een ernstige verstoring in de economie van een lidstaat op te heffen;
- steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad;
- steunmaatregelen om de cultuur en de instandhouding van het culturele erfgoed te bevorderen, wanneer door deze maatregelen de voorwaarden inzake het handelsverkeer en de mededingingsvoorwaarden in de Unie niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad;
- andere soorten van steunmaatregelen aangewezen bij besluit van de Raad van de Europese Unie, op voorstel van de Europese Commissie.

Inmiddels bestaat er over de toepassing van deze uitzonderingen een uitgebreide beschikkingspraktijk van de Europese Commissie. Op basis van deze beschikkingspraktijk heeft de Europese Commissie vrijstellingsverordeningen goedgekeurd. Zo kan op basis van vrijstellingsverordeningen kleine steunbedragen of bepaalde categorieën steun worden verleend zonder dat dit vooraf bij de Europese Commissie moet worden gemeld.

De leden van de SP-fractie vragen op welke wijze de vijf Rijksdiensten (Rijksvastgoed- en Ontwikkelingsbedrijf (ROVB), Rijkswaterstaat, de Dienst Vastgoed Defensie en de Dienst Landelijke Gebied) een plek vinden binnen deze Kaderwet.

De Kaderwetten van I en M en BZK gaan over subsidieverstrekking door de betreffende ministers. Van de door de SP-fractie genoemde Rijksdiensten ressorteert alleen Rijkswaterstaat onder één van de bij dit voorstel betrokken ministeries.

Rijkswaterstaat zal op grond van de voorgestelde Kaderwet subsidies I en M geen zelfstandige bevoegdheid krijgen om subsidie te verstrekken. Die bevoegdheid geldt alleen voor de bewindspersonen van I en M.

De minister van Infrastructuur en Milieu,
M. H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus