

Vergaderjaar 1996–1997

24 644

Wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (verstrekken van subsidies)

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 1 oktober 1996

INLEIDING

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Ik constateer dat vele vragen zijn gerezen over de systematiek van het wetsvoorstel en het tijdstip van inwerkingtreding.

Daar in de definitieve tekst van de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht, zoals vastgesteld bij wet van 20 juni 1996, Stb. 333, de artikelen zijn vernummerd, verwijs ik in mijn antwoorden steeds naar deze nieuwe nummers. De oude nummers zijn er voor de duidelijkheid tussen haken achter geplaatst.

Gaarne zal ik hieronder op de gestelde vragen en opmerkingen ingaan.

ALGEMEEN DEEL

1. Aanleiding tot en strekking van dit wetsvoorstel

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af wat precies de noodzaak is van het instellen van een apart subsidie-instrument ten behoeve van de uitvoering van het ruimtelijk beleid, naast de al bestaande middelen, met name het gemeentefonds en het provinciefonds. Vloeit deze noodzaak voort uit onvoldoende betrokkenheid bij het ruimtelijk beleid van sectordepartementen, andere overheden en de particuliere sector? Zo ja, waaruit blijkt dat? Zal het instellen van een subsidiemogelijkheid wel een adequaat antwoord op deze onvoldoende betrokkenheid vormen of zijn nadere maatregelen om uitvoering van ruimtelijk beleid te bevorderen gewenst, zo vragen deze leden.

Dat de uitvoering van het nationaal ruimtelijk beleid door middel van financiële bijdragen door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) gestimuleerd wordt is niet nieuw. In deel 1 van de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening (Extra) (Vinex deel 1: ontwerp-pkb, kamerstukken II 1990/91, 21 879, nrs. 1–2) van november 1990 staat al dat vanaf 1991 op de begroting van het Ministerie van VROM middelen worden gereserveerd om de uitvoering van het ruimtelijk beleid te stimuleren. Dit is het gevolg van het feit dat met de Vierde nota over de

ruimtelijke ordening (Vino deel d: regeringsbeslissing, kamerstukken II 1988/89, 20 490, nrs. 9–10) en de Planologische Kernbeslissing (pkb) Nationaal Ruimtelijk Beleid het ruimtelijk beleid een meer op uitvoering gericht karakter heeft gekregen. Het beschikbaar stellen van deze gelden is met de behandeling van deze pkb's door de Tweede Kamer der Staten-Generaal in principe geaccordeerd, en via opeenvolgende begrotingswetten jaarlijks concreet ingevuld.

Het onderhavige wetsvoorstel brengt in het beschikbaar stellen van gelden ter stimulering van de uitvoering van het nationaal ruimtelijk beleid dan ook geen verandering. Het wetsvoorstel biedt echter aan deze uitgaven een eigen wettelijke basis, naast de reeds bestaande basis in de vorm van de begrotingswet. Dit is mede gestimuleerd door vragen van de Algemene Rekenkamer, en van uw kamer bij de begrotingsbehandeling, in verband met het rechtmatigheidsaspect van deze uitgaven.

De bestaande middelen, zoals het gemeentefonds en het provinciefonds, zijn niet de geëigende weg om het gewenste doel te bereiken. Ten eerste omdat dit algemene uitkeringen aan gemeenten en provincies betreffen, waarbij het niet mogelijk is om een bepaald gedeelte daarvan te «oormerken» als stimuleringsmaatregel voor de uitvoering van het nationaal ruimtelijk beleid. Ten tweede worden de bijdragen ter uitvoering van dit beleid niet alleen aan gemeenten en provincies verstrekt, maar ook aan de private sector, bijvoorbeeld aan stichtingen. Ten derde zijn de uitkeringen in geografisch opzicht zeer verspreid; het is dus niet zo dat alle gemeenten of provincies in gelijke mate projecten of activiteiten hebben die aan de met het wetsvoorstel beoogde doelstelling kunnen bijdragen.

Zoals uit het voorgaande al valt op te maken, komt het onderhavige wetsvoorstel niet voort uit de gedachte dat er sprake is van onvoldoende betrokkenheid bij het ruimtelijk beleid van sectordepartementen, andere overheden en de particuliere sector. De inzet van de Minister van VROM als coördinerend bewindspersoon voor de ruimtelijke ordening, zoals neergelegd in de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO), blijft onverkort van kracht. Daartoe behoort ook dat de minister ten behoeve van de uitvoering van het nationaal ruimtelijk beleid zijn inzet mede zal blijven richten op beïnvloeding van de inzet van financiële middelen van sectordepartementen, andere overheden en de particuliere sector.

De op basis van dit wetsvoorstel te verstrekken subsidies hebben voornamelijk het karakter van een stimuleringsmaatregel, waarmee andere partijen gestimuleerd kunnen worden dan wel zonodig «over de streep» getrokken kunnen worden om ook van hun kant een (financiële) bijdrage aan een bepaald project te leveren of een bepaalde activiteit te verrichten.

De leden van de VVD-fractie vinden de gekozen wettelijke regeling een zwaar instrument in relatie tot het relatief kleine budgettaire belang van de regeling en zien dan ook graag een nadere motivering tegemoet.

Uit de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) volgt dat een subsidie – enkele in de Awb met name genoemde uitzonderingen daar gelaten – op een wettelijk voorschrift gebaseerd moet zijn. Het uitgangspunt dat de verstrekking van subsidies wettelijk verankerd wordt is overigens niet nieuw. In het rapport «Orde in de regelgeving» uit 1985 is al gesteld dat hoofdlijnen van het bestendige subsidiebeleid in de formele wet moeten worden vastgelegd. Dit betekent dat in ieder geval de hoofdlijnen van de subsidies ter uitvoering van het nationaal ruimtelijk beleid in de WRO moeten worden geregeld. Verder is van de mogelijkheid gebruik gemaakt de subsidiefaciliteit niet in de wet zelf, maar zo veel mogelijk in het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit op de

ruimtelijke ordening 1985 (Bro 1985) uit te werken, juist omdat het om een klein budgettair belang gaat.

Verder vragen de leden van de VVD-fractie om een toelichting op de in de memorie van toelichting gememoreerde «reacties uit het veld» en of deze reacties van invloed zijn geweest op de vorm van de gekozen wettelijke verankering.

Bij de discussies rond de totstandkoming van de Vierde nota over de ruimtelijke ordening is de financiering van het nationaal ruimtelijk beleid al aan de orde gekomen. Gebleken was namelijk dat projecten ter uitvoering van het ruimtelijk beleid vaak blijven steken in de voorbereidingsfase. Daarom heeft het kabinet in november 1990 in deel 1 van de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening (Extra) opgenomen dat de regering extra middelen aan de begroting zal toevoegen voor de aanscherping van het ruimtelijk beleid met het oog op het milieu en de vergrote aandacht voor uitvoering. Aangezien het facetmatige karakter van het ruimtelijk beleid voorop staat, is er nadrukkelijk voor gekozen deze middelen qua omvang bescheiden te laten zijn.

Uit de inspraak en het bestuurlijk overleg kwam naar voren dat in het algemeen ingestemd kon worden met deze aanpak. De reacties hadden betrekking op het van rijkswege beschikbaar stellen van uitvoeringsgeld voor de ruimtelijke ordening, en hebben geen relatie met de vorm van de gekozen wettelijke verankering van deze bijdragen. Deze vormgeving is gebaseerd op de algemene regeling van subsidies zoals opgenomen in de derde tranche van de Awb.

De leden van de fracties van VVD, D66, RPF, SGP en GPV, vragen zich af waarom niet gekozen is voor een kaderwet VROM-subsidies. Bovendien vragen de leden van de GPV-fractie zich af of het wetsvoorstel voldoende aansluit bij de toegenomen verbanden tussen het ruimtelijk beleidsveld en andere beleidsterreinen, zoals dat van het milieubeleid.

Een kaderwet VROM-subsidies ligt niet voor de hand. De ten behoeve van de volkshuisvesting en de stads- en dorpsvernieuwing verstrekte rijksmiddelen bestaan immers voor een aanzienlijk deel uit specifieke uitkeringen als bedoeld in de Gemeentewet en de Provinciewet die uitsluitend aan decentrale overheden worden verstrekt en waarop het regime van de subsidietitel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing is (de middelen die in de gemeentelijke en provinciale stadsvernieuwingsfondsen worden gestort en de budgetten die worden toegekend op voet van het Besluit woninggebonden subsidies 1995 en het Besluit locatiegebonden subsidies). Bovendien is de subsidietitel van de Awb niet op de individuele huursubsidie van toepassing, zodat ook om praktische redenen een Kaderwet VROM-subsidies niet voor de hand ligt (kamerstukken II 1993/94, 23 700, nr. 3, bladzijde 34, waar staat dat (aanvullende) inkomensvoorzieningen geen subsidies zijn).

Ten aanzien van de subsidies op het terrein van het milieubeheer merk ik op dat deze een duidelijk andere, veel meer generieke, invalshoek hebben dan de subsidies ten behoeve van het nationaal ruimtelijk beleid. De eerst genoemde subsidies zijn onder meer gericht op de zogeheten milieu-aandachtsgebieden, waarbij op basis van een onder verantwoordelijkheid van de provincie op te stellen uitvoeringsprogramma gelden kunnen worden verstrekt. Ook hier betreffen sommige financiële bijdragen uitsluitend specifieke uitkeringen als bedoeld in de Gemeentewet en de Provinciewet waarop het regime van de subsidietitel 4.2 van de Awb niet van toepassing is (bijvoorbeeld de bijdrage op grond van de Wet bodembescherming). Ook gelet op dit feit is het niet opportuun een kaderwet VROM-subsidies te maken.

Wat betreft de vraag van de leden van de GPV-fractie naar de relatie met de andere beleidsterreinen, waaronder het milieubeleid, ben ik van mening dat deze relatie in het kader van dit wetsvoorstel voldoende verzekerd is. De pkb Nationaal Ruimtelijk Beleid is een zogeheten «paraplu»-pkb, waar bij de totstandkoming en doorwerking daarvan de andere beleidsterreinen betrokken worden. Op deze wijze is het verband met andere beleidsvelden voldoende verzekerd.

2. Activiteiten waarvoor subsidies kunnen worden verstrekt

De leden van de PvdA-fractie vragen of de criteria op basis waarvan al dan niet subsidie verstrekt zal worden wel eenduidig genoeg zijn. Graag ontvangen deze leden nog een toelichting op deze criteria.

In het ontwerp-besluit tot wijziging van het Bro 1985 zal worden aangegeven welke criteria gaan gelden voor subsidieverstrekking. Daarin zal worden bepaald dat de Minister van VROM bij de verdeling van het beschikbare bedrag die subsidie-aanvragen voorrang geeft, waarvan de inwilliging in vergelijking met andere subsidie-aanvragen naar verwachting van groter belang is voor de uitvoering van het nationaal ruimtelijk beleid en in grotere mate zal bijdrage aan de verwezenlijking van het doel van de subsidie. Indien met toepassing van de voren- genoemde criteria geen voorrang kan worden bepaald, verdeelt de Minister van VROM het beschikbare subsidiebedrag in de volgorde van ontvangst van de subsidie-aanvraag.

Voorts zal in het ontwerpbesluit worden bepaald wanneer voor de in artikel 50a, eerste lid, van het wetsvoorstel genoemde activiteiten géén subsidie wordt verstrekt. Het komt erop neer dat voor de onder a bedoelde activiteiten alleen subsidie wordt verstrekt voor zover daartoe aanleiding bestaat ten gevolge van aanpassing, aanscherping of wijziging van het nationaal ruimtelijk beleid. Voor de onder b en c bedoelde activiteiten geldt dat alleen subsidie verstrekt wordt indien noch de initiatiefnemer van de activiteit, noch de andere bij de activiteit betrokken overheden of private rechtspersonen regelingen hebben om de activiteit te financieren. Voor de onder c bedoelde activiteit geldt voorts nog dat de subsidie realisering van het betreffende project of de betreffende activiteit daadwerkelijk mogelijk moet maken.

De leden van de CDA-fractie vragen welke beoordelingscriteria er worden gehanteerd bij het verstrekken van subsidie aan ROM-gebieden wanneer deze niet onder de WRO vallen. De memorie van toelichting geeft immers aan dat er ook subsidie kan worden verleend ten behoeve van ROM-gebieden ook al vallen deze onder de Wet milieubeheer, die een andere doelstelling heeft dan het onderhavige wetsvoorstel. In hoeverre is hierin ook voorzien in de begroting van het Ministerie van VROM en is hiervoor geen aparte wetwijziging noodzakelijk, aldus deze leden.

In de pkb Nationaal Ruimtelijk Beleid en het Nationaal Milieubeleidsplan zijn de ROM-gebieden aangewezen. In deze gebieden staat een integrale benadering van ruimtelijke ordening en milieu centraal. Indien ten behoeve van een ROM-gebied aan de Minister van VROM een subsidie wordt gevraagd, wordt bezien wat de aard van de betreffende aanvraag is. Indien deze primair ziet op het belang van verbetering van de milieukwaliteit in zogeheten milieu-aandachtsgebieden, ligt subsidiëring op basis van het op de Wet milieubeheer gebaseerde Bijdragenbesluit openbare lichamen milieubeheer (bijdragen besluit gebiedsgericht milieubeleid, Stb. 1996, 342) voor de hand. De keuze van deze gebieden is een provinciale verantwoordelijkheid, op basis van een door de provincie op te stellen uitvoeringsprogramma.

Indien echter de doelstelling van de subsidie is om een bijdrage te leveren aan verbetering van de ruimtelijke kwaliteit, zoals dit in de pkb Nationaal Ruimtelijk Beleid is omschreven, kan een subsidie op basis van dit wetsvoorstel worden verstrekt.

Voorts informeer ik u nog over mijn voornemen om in het ontwerpbesluit tot wijziging van het Bro 1985 op te nemen dat voor de in artikel 50a, eerste lid, onderdeel b, van het wetsvoorstel genoemde activiteiten (waaronder de ROM-gebieden vallen) geen subsidie wordt verleend voor zover de kosten uit hoofde van een andere regeling voor vergoeding in aanmerking kunnen komen. Daarmee wordt voorkomen dat voor eenzelfde activiteit zowel subsidie wordt verstrekt op basis van het Bijdragenbesluit openbare lichamen milieubeheer als op basis van het onderhavige wetsvoorstel. Derhalve is geen aparte wetswijziging nodig.

Voor de periode 1996–1999 is in totaal 137 miljoen gulden beschikbaar gesteld voor de subsidies die verstrekt kunnen worden op grond van het Bijdragenbesluit openbare lichamen milieubeheer, waarvan 114 miljoen via een verdeelsleutel aan de provincies wordt toegekend. Dit bedrag zal in gedeelten op de jaarlijkse begroting opgenomen worden.

De leden van de VVD-fractie stellen vast dat de regering niet wenst te tornen aan artikel 71 van de WRO en dat daarmee het uitgangspunt dat de reguliere kosten voor het opstellen en herzien van ruimtelijke plannen ten laste van de provincies, respectievelijk de gemeenten komen, niet wordt verlaten. Wel vragen deze leden meer inzicht in de beleidslijn om in een aantal gevallen toch van rijkswegen bij te dragen in de herzieningskosten van ruimtelijke plannen die ten laste van de provincies respectievelijk de gemeenten komen. Zij achten het gevaar van precedentwerking c.q. de schijn van bevoordeling van de ene gemeente ten opzichte van de andere niet ondenkbeeldig.

Zoals in de memorie van toelichting is benadrukt, is het niet de bedoeling om de kosten van reguliere herzieningen van op de WRO gebaseerde plannen te subsidiëren. De subsidie kan alleen verstrekt worden wanneer het gaat om plannen die formeel gezien nog niet aan herziening toe zijn, en wellicht zelfs van vrij recente datum zijn, maar waarvan toch gezegd kan worden dat deze herzien zouden moeten worden in verband met bijgesteld of aangescherpt rijksbeleid. Om de doelstellingen van dat beleid te kunnen bereiken kan de Minister van VROM herziening van deze plannen wensen en daarvoor een stimulans bieden, zodat daarmee vooruitgelopen wordt op de reguliere planherziening. Een voorbeeld van een dergelijke subsidie is de actie Actualisering bestemmingsplannen buitengebied. Deze actie is door de bij het project betrokken partijen als zeer succesvol betiteld. Daarbij was nadrukkelijk geen sprake van bevoordeling van de ene gemeente ten opzichte van de andere. Bovendien betreft de subsidie slechts een gedeelte van de veelal aanzienlijke kosten om een bestemmingsplan te herzien, en zal een gemeente of provincie de herziening zelf uit moeten voeren, hetgeen voor het ambtelijk apparaat en het bestuur de nodige lasten met zich meebrengt.

Verder vragen de leden van de VVD-fractie zich af hoe de voorgestelde subsidieverstreking zich verhoudt tot andere rijksbijdragen die reeds in het kader van de uitvoering van het nationaal ruimtelijk beleid ter beschikking zijn gesteld (bijvoorbeeld in het kader van de uitvoering van de VINEX-verstedelijkingsopgave) en ook ten laste van de begroting van het Ministerie van VROM komen. Zij vinden het niet wenselijk indien een nieuwe subsidie zou kunnen worden aangewend om een tekortkoming in een andere rijksbijdrage af te dekken. Welke voorwaarden hanteert de

regering om doel en middel van de voorgestelde subsidie helder af te bakenen, aldus vragen deze leden.

De Vinex-uitvoeringsconvenanten coördineren de bijdragen van de verschillende departementen voor de uitvoering van het verstedelijkingsbeleid tot 2005. Die bijdragen zijn gebaseerd op (afzonderlijke) sectorale regelingen op het gebied van onder meer volkshuisvesting (onder andere het Besluit locatiegebonden subsidies), bodem (Wet bodembescherming) en verkeer en vervoer (Wet Infrastructuurfonds). Het betreft hier dus investeringsgelden ter realisering van de verstedelijkingsopgave (ruimtelijke investeringen), en geen activiteiten waarvoor subsidies op basis van dit wetsvoorstel verstrekt kunnen worden.

Overigens wijs ik u nog op de aan uw kamer toekomende mogelijkheden om via de begrotingsbehandeling en het budgetrecht toe te zien op een juiste verdeling van de totale voor VROM begrote gelden.

Nu artikel 50 van het wetsvoorstel niet de criteria geeft voor het verlenen van subsidies vragen de leden van de GPV-fractie zich af hoe kan worden voorkomen dat de subsidiemogelijkheid juist averechts werkt op de uitvoeringsgerichtheid van het nationaal ruimtelijk beleid doordat andere overheden en particulieren een afwachtende houding zullen aannemen. Welke mogelijkheden ziet de regering om de criteria voor subsidieverlening beter in de wet te verankeren, en waarbij tevens de financiële verantwoordelijkheid van de rijksoverheid voor de uitvoering van het rijksbeleid voor de ruimtelijke ordening duidelijk wordt afgebakend, zodat de sterke kant van het nationaal ruimtelijk beleid, namelijk het beïnvloeden van de (financiële) inzet van sectordepartementen, andere overheden en particulieren, niet uit het oog wordt verloren, zo informeerden genoemde leden.

De gelden ter uitvoering van het nationaal ruimtelijk beleid worden reeds sinds 1991 verstrekt. Het enige verschil tussen de huidige situatie en de situatie die na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal ontstaan is dat de subsidies een eigen wettelijke grondslag krijgen, naast de reeds bestaande grondslag in de vorm van de begrotingswet. Tot nu toe is van een afwachtende houding van andere overheden en particulieren niets gebleken. De subsidiemogelijkheden, die het karakter hebben van een stimuleringsmaatregel, worden veelal ingezet tijdens een proces van bestuurlijk overleg. De bijdrage is duidelijk bedoeld om andere partijen over de streep te trekken en net dat duwtje in de rug te geven dat nodig is om het ter uitvoering van het nationaal ruimtelijk beleid gewenste project of de gewenste activiteit te kunnen realiseren. Het kan bijvoorbeeld gaan om een bijdrage voor het opstellen van een plan van aanpak voor een bepaald project of om een bijdrage voor het uitvoeren van een haalbaarheidsstudie of voor promotie van een bepaald project. Ik acht het dan ook niet reëel om te veronderstellen dat andere partijen een afwachtende houding aan zullen nemen, mede gezien het feit dat een op basis van dit wetsvoorstel te verstrekken subsidie het niet mogelijk zal maken om alleen daarmee een project of activiteit te realiseren; het uitvoeringsgeld ten behoeve van het nationaal ruimtelijk beleid is immers geen zelfstandige investeringsstroom. Mede gezien het hiervoor geschetste kader waarin de uitvoering van het nationaal ruimtelijk beleid vorm krijgt, ben ik niet bevreesd voor de door deze leden van uw kamer geschetste mogelijkheid dat de wettelijke verankering van het subsidie-instrument averechts zal werken op de uitvoering van het nationaal ruimtelijk beleid.

3. Algemene wet bestuursrecht

De leden van de fracties van PvdA, CDA, VVD, D66, RPF en SGP vragen waarom niet wordt gewacht met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel tot de inwerkingtreding van de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Wat zijn de dringende redenen om het onderhavige wetsvoorstel eerder in werking te laten treden, zo vragen de leden van de fracties van CDA en D66. De leden van de SGP-fractie geven in overweging het onderhavige wetsvoorstel alsnog gelijktijdig met de derde tranche van de Awb in werking te laten treden.

Het onderhavige wetsvoorstel heeft meer tijd geleverd dan was verwacht. Nu blijkt dat er nog maar een gering tijdsverschil zal bestaan tussen de inwerkingtreding van beide wetsvoorstellen en het feit dat een eerdere inwerkingtreding van de WRO leidt tot het alsnog aanpassen van die wet op het moment dat de derde tranche van de Awb in werking treedt, heb ik alsnog voor gelijktijdige inwerkingtreding gekozen. Gelijktijdige inwerkingtreding van de beide wetsvoorstellen leidt er toe dat de onderhavige wijziging van de WRO vereenvoudigd kan worden (schrappen van bepalingen die al in de Awb worden geregeld) en dat de WRO bij de inwerkingtreding van de Awb niet meer hoeft te worden gewijzigd. In de nota van wijziging is het wetsvoorstel in die zin aangepast.

De leden van de fracties van de VVD vragen wat de relatie is tussen de voorgestelde wetswijziging en de Awb met name ten aanzien van de wettelijke grondslag. De leden van de D66-fractie vragen een verduidelijking van de mate waarin de derde tranche van de Awb aanleiding is geweest voor het wetsvoorstel. Is het zo dat afstemming met artikel 4.2.1.3, eerste lid, van de Awb voorwaarde is om tot de voorgestelde subsidiëring op basis van de WRO te kunnen komen, zodat de wettelijke grondslag dus wordt geboden door dat artikel van de Awb in plaats van door de gewijzigde WRO en, is het dan mogelijk de wet op een eerder tijdstip in werking te doen treden dan de inwerkingtreding van de Awb, aldus vragen de leden van de D66-fractie. Verder vragen de leden van de fracties van D66, RPF en SGP of in de considerans niet verwezen dient te worden naar het wetsvoorstel derde tranche Awb. De leden van de SGP-fractie vragen dit ook ten aanzien van het intitulé.

De derde tranche van de Awb vormt niet de directe aanleiding tot het in procedure brengen van dit wetsvoorstel. Al in het uit 1985 daterende rapport «Orde in de regelgeving» is gesteld dat de hoofdlijnen van het bestendige subsidiebeleid in een formele wet moeten worden vastgelegd. Aangezien het nu echter in de bedoeling ligt dat het onderhavige wetsvoorstel gelijktijdig met de algemene regeling voor subsidies van de derde tranche van de Awb in werking zal treden, is aangesloten bij deze bepalingen. Door de subsidies ter uitvoering van het nationaal ruimtelijk beleid een eigen wettelijke grondslag te bieden, naast de reeds bestaande artikelen van de begroting, wordt voldaan aan de in artikel 4:23 van de Awb (voorheen artikel 4.2.1.3) gestelde eis dat subsidie slechts verstrekt kan worden op grond van een wettelijk voorschrift. Dit betekent voor door het Rijk te verstrekken subsidies in principe bij formele wet, behoudens de uitzondering genoemd in het tweede lid van dat artikel.

Nu de Awb zelf niet de aanleiding is voor dit wetsvoorstel en ik de afstemming op de Awb in dit wetsvoorstel als vanzelfsprekend beschouw, zie ik geen noodzaak in de considerans of het intitulé naar de Awb te verwijzen.

De leden van de fracties van de VVD en SGP zien graag een motivering waarom in het voorliggende wetsvoorstel titel 4.2 in afwijking van artikel

4.2.1.1, derde lid, van de Awb ook van toepassing is verklaard op subsidiëring van overheden, dit mede gezien het feit dat het derde lid weer in de derde tranche van de Awb is opgenomen.

Het derde lid van artikel 4:21 van de Awb (voorheen artikel 4.2.1.1) ziet op de aanspraak op financiële middelen die worden verstrekt aan uitsluitend overheden. Hier betreft het echter ook de aanspraak op financiële middelen door particulieren, zoals stichtingen.

Nu het in het onderhavige wetsvoorstel zowel gaat om de aanspraak op financiële middelen door overheden als om de aanspraak op financiële middelen door niet-overheden en het in de bedoeling ligt om het onderhavige wetsvoorstel gelijktijdig met de derde tranche van de Awb in werking te laten treden, is er geen aanleiding meer om af te wijken van artikel 4:21, derde lid (voorheen artikel 4.2.1.1) van de Awb. Aangezien alleen in de memorie van toelichting naar het afwijken van voren- genoemde bepaling van de Awb is verwezen, behoeft het wetsvoorstel op dit punt geen aanpassing.

De leden van de D66-fractie vragen naar de consequenties van het wetsvoorstel derde tranche Awb ten aanzien van de diverse wetten op het terrein van het Ministerie van VROM, bijvoorbeeld voor het deel van de Nimbywet en de Tracéwet in de WRO. Wat zijn de gevolgen voor de overige op het Ministerie van VROM betrekking hebbende wetswijzigen ten aanzien van bestuursdwang en dwangsom, zo vragen deze leden.

Het onderhavige wetsvoorstel ziet enkel op een regeling van subsidiëring in het kader van de uitvoering van het nationaal ruimtelijk beleid. De door de leden van de D66-fractie gestelde vraag speelt niet in het kader van dit wetsvoorstel, maar in het kader van de aanpassingswetgeving aan de derde tranche van de Awb. Ik verwijs hiervoor dan ook naar de aanpassingswetgeving van de derde tranche, waarvan de planning is dat deze dit najaar aan uw kamer zal worden gezonden.

5. Gevolgen rijksbegroting

De leden van de VVD-fractie vragen een nadere verduidelijking ten aanzien van het feit of het reëel is te veronderstellen dat de voorgenomen wetswijziging geen grote structurele gevolgen heeft voor de hoogte van de uitgaven, zoals thans voorzien in het artikelonderdeel 04.03.02 «Planvorming en stimulering ruimtelijk beleid».

Dit wetsvoorstel voorziet uitsluitend in een formeel correcte wettelijke regeling van de subsidiëring en heeft als zodanig geen gevolgen voor de hoogte van de subsidie-uitgaven. Voorts is het niet de bedoeling om een substantiële verandering aan te brengen in het betreffende artikelonderdeel van de begroting. Weliswaar kunnen de bedragen jaarlijks verschillen, maar dit zal altijd samenhangen met het karakter van de subsidie, te weten een stimuleringsmaatregel. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling dat de Minister van VROM op basis van dit wetsvoorstel zelf overgaat tot het daadwerkelijk realiseren van projecten of activiteiten ter uitvoering van het nationaal ruimtelijk beleid. Voorts is de betrokkenheid van uw kamer voldoende gewaarborgd via de begrotingsbehandeling en het aan uw kamer toekomende budgetrecht.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

Artikel 50a

De leden van de fracties van PvdA, CDA, VVD, D66, RPF en SGP vragen of het verwijzen naar een algemene maatregel van bestuur in artikel 50a, tweede lid, van de wet wel in overeenstemming is met artikel 4.2.1.3, eerste lid, van de Awb, dat voor subsidieverlening een wettelijke grondslag vereist.

Kan de aanduiding van de activiteiten waarvoor subsidie wordt aangevraagd wel volledig aan een algemene maatregel van bestuur worden overgelaten, vragen de leden van de fracties van VVD, D66, RPF en SGP. Of maakt de derde tranche van de Awb subsidieverlening zonder wettelijke grondslag mogelijk, zo vragen de leden van de D66-fractie.

Ingevolge artikel 4:23, eerste lid, van de Awb (voorheen artikel 4.2.1.3) worden er slechts subsidies verstrekt op grond van een wettelijk voorschrift. Subsidieverstreking zonder wettelijke grondslag is na de inwerkingtreding van de derde tranche van de Awb derhalve niet meer mogelijk. Voor het Rijk brengt dit met zich mee dat (behoudens het tweede lid) er een grondslag in een formele wet moet worden gelegd. De memorie van toelichting bij dit artikel luidt: «Denkbaar is dat de wetgever de nadere regeling voor een deel delegeert aan een lager wettelijk voorschrift. De mate waarin dit geschiedt hangt af van de aard van de desbetreffende subsidie. In beginsel zullen overeenkomstig de aanbevelingen van het rapport «Orde in de regelgeving» in ieder geval de hoofdlijnen van het bestendige subsidiebeleid in de formele wet moeten worden geregeld. In een aantal gevallen kan het echter wenselijk zijn een subsidiefaciliteit zo veel mogelijk bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling te regelen, bijvoorbeeld omdat het gaat om een qua budgettair belang kleine regeling, of om een faciliteit die uitdrukkelijk als tijdelijk is bedoeld of snel moet kunnen worden gewijzigd om in te spelen op veranderende (markt)omstandigheden» (kamerstukken II 1993/94, 23 700, nr. 3, bladzijde 39). Artikel 50a, tweede lid, van het wetsvoorstel betreft zo'n geval waarin het wenselijk is de subsidiefaciliteit grotendeels bij algemene maatregel van bestuur te regelen, namelijk ten aanzien van activiteiten ter uitvoering van het nationaal ruimtelijk beleid, zoals verwoord in een andere pkb dan genoemd in het eerste lid van artikel 50a. Bij algemene maatregel van bestuur dienen de pkb alsmede de activiteiten waarvoor subsidie kan worden versterkt, te zijn aangewezen. In het ontwerpbesluit tot wijziging van het Bro 1985 zal van deze mogelijkheid gebruik worden gemaakt door te bepalen dat de Minister van VROM ter uitvoering van de pkb over de Waddenzee subsidie kan verstrekken ten behoeve van het bestuurlijk overleg over het Waddengebied.

In dit kader kan verder nog verwezen worden naar de Wet milieubeheer waar eveneens een dergelijke constructie gehanteerd wordt. In artikel 15.12 van die wet wordt bepaald dat «bij algemene maatregel van bestuur taken, activiteiten of maatregelen op het gebied van het milieubeheer kunnen worden aangewezen in de kosten waarvan een bijdrage kan worden verleend». Aan deze bepaling is uitvoering gegeven door het Bijdragenbesluit milieugerichte technologie, het Bijdragenbesluit openbare lichamen milieubeheer, het Besluit bijdragen maatschappelijke organisaties en milieu en het Besluit diverse bijdragen milieubeheer. Ook in de Kaderwet EZ-subsidies (Stb. 1996, 180) staan de activiteiten waarvoor subsidie kan worden aangevraagd niet in de wet zelf. Artikel 2 van die wet bepaalt dat de Minister van Economische Zaken subsidies kan verstrekken voor activiteiten welke passen in: het technologiebeleid; het

ruimtelijk economisch beleid; het beleid met betrekking tot het midden- en kleinbedrijf; het beleid met betrekking tot energiebesparing en duurzame energie en het exportbevorderingsbeleid. Tevens kan de Minister van Economische Zaken subsidies verstrekken voor activiteiten op het gebied van de onderwerpen, genoemd in de begrotingsstaat (artikel 2, tweede lid). Verder kan de Minister van Economische Zaken op grond van artikel 3 bij of krachtens algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling de activiteiten waarvoor subsidie kan worden verstrekt nader bepalen.

De leden van de CDA-fractie vragen voor welke pkb's subsidies mogen worden toegekend zonder wettelijke grondslag. Wat zijn de motieven om deze bepaling aldus op te nemen en hiervoor geen aparte wetwijziging in te voeren.

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt in artikel 50a, tweede lid, van het wetsvoorstel juist een wettelijke basis geboden om bij algemene maatregel van bestuur andere pkb's dan de pkb Nationaal Ruimtelijk Beleid aan te wijzen, op basis waarvan subsidies ter uitvoering van het nationaal ruimtelijk beleid kunnen worden verstrekt.

Er is bewust voor gekozen om andere pkb's dan de pkb Nationaal Ruimtelijk Beleid via een algemene maatregel van bestuur aan te wijzen en niet in de WRO zelf op te nemen. Daarmee wordt de mogelijkheid behouden om met een niet te groot tijdsbeslag het subsidie-instrument ten behoeve van de uitvoering van het nationaal ruimtelijk beleid zo efficiënt mogelijk in te zetten. Dit hangt onder meer samen met het meer tijdelijke karakter van de subsidies ten behoeve van andere pkb's dan de pkb Nationaal Ruimtelijk Beleid. Het zal hier in principe niet gaan om structureel te subsidiëren activiteiten, maar om activiteiten waarvan op een bepaald moment gesteld kan worden dat deze een bijdrage leveren aan de uitvoering van het nationaal ruimtelijk beleid. Daarentegen is de pkb Nationaal Ruimtelijk Beleid wél structureel van aard. Deze pkb wordt immers door middel van herzieningen actueel gehouden en is voor het nationaal beleid inzake de ruimtelijke ordening, gezien het karakter van een facet-pkb («paraplu-pkb»), van essentieel belang.

Van de mogelijkheid om subsidie te verstrekken op basis van een andere pkb dan de pkb Nationaal Ruimtelijk Beleid zal gebruik worden gemaakt in het op dit wetsvoorstel berustende ontwerpbesluit tot wijziging van het Bro 1985. Daarin zal bepaald worden dat de Minister van VROM ter uitvoering van de pkb over de Waddenzee subsidie kan verstrekken ten behoeve van het bestuurlijk overleg over het Waddengebied tussen het Rijk en de bij dat gebied betrokken provincies en gemeenten.

Tenslotte wil ik genoemde leden van uw kamer nog graag wijzen op het bepaalde in het wetsvoorstel dat de activiteiten waarvoor een subsidie kan worden toegekend in de betreffende pkb moeten zijn genoemd. Aangezien een pkb door uw kamer moet worden goedgekeurd, biedt dit tevens voor uw leden de mogelijkheid om over die activiteiten tijdens de behandeling van de pkb met de voor die pkb verantwoordelijke minister(s) van gedachten te wisselen.

De leden van de D66-fractie vragen verder nog of ten aanzien van diverse algemene maatregelen van bestuur, bij ontbreken van een hoofdregel in de wet, geen voorhangprocedure moet komen, met name omdat daarin de feitelijke subsidieregels worden gesteld. De zelfde vraag stellen deze leden ten aanzien van de regels die «krachtens algemene maatregel van bestuur» worden gesteld.

Artikel 3a van de WRO voorziet in een voorhangprocedure. Dit artikel regelt dat alle algemene maatregelen van bestuur die op die wet gebaseerd zijn niet eerder in werking treden dan twee maanden na de dagtekening van het Staatsblad, waarin de desbetreffende besluiten zijn geplaatst. Van de plaatsing wordt onverwijld aan de Staten-Generaal mededeling gedaan.

Vooralsnog wordt niet in een ministeriële regeling voorzien. Indien dit in de toekomst wel nodig mocht blijken, zal deze regeling zich beperken tot de technische uitwerking van de in de wet of het besluit opgenomen bepalingen dan wel zal het uitvoeringsvoorschriften betreffen. Voor een voorhangprocedure voor een dergelijke ministeriële regeling zie ik dan ook geen aanleiding.

Artikel 50c

De leden van de VVD-fractie vragen of de toevoeging over het tijdvak (in artikel 50c, tweede lid, onder a) overlapt met de definitie van het subsidieplafond (artikel 50, onderdeel b), omdat de vaststelling van het subsidieplafond mede de vaststelling van het tijdvak inhoudt. Volgens de leden van de SGP-fractie kan die toevoeging over het tijdvak dan ook vervallen.

Op het oog lijkt hier sprake van een overlap. Doch in het geval dat het onderhavige wetsvoorstel eerder in werking treedt dan de derde tranche van de Awb is deze constructie noodzakelijk. Nu er alsnog voor gekozen wordt het wetsvoorstel tegelijkertijd met de derde tranche van de Awb in werking te laten treden, kunnen de artikelen 50 en 50d van het wetsvoorstel vervallen. In de nota van wijziging is het wetsvoorstel in die zin aangepast.

De leden van de VVD-fractie vragen of een regeling inzake de wijze van bekendmaking van het subsidieplafond niet beter via de Awb dan krachtens algemene maatregel van bestuur kan geschieden. De leden van de D66-fractie vragen of het gestelde in artikel 50c, tweede lid, met betrekking tot «subsidieplafond» en «wijze van bekendmaking» niet al krachtens de Awb afdoende geregeld is en geen herhaling behoeft in de WRO. De leden van de SGP-fractie veronderstellen dat de regels ten aanzien van de bekendmaking in dit wetsvoorstel overbodig zijn.

In de Awb is het subsidieplafond een facultatief instrument. Als voor dit instrument gekozen wordt, kan ingevolge de hoofdregel van artikel 4:25, eerste lid, van de Awb (voorheen artikel 4.2.2.1) het subsidieplafond uitsluitend bij of krachtens wettelijk voorschrift worden vastgesteld. Dit betekent dat hierin moet worden voorzien bij of krachtens de WRO. Ten aanzien van de bekendmaking van het besluit tot vaststelling van een subsidieplafond geldt dat dit op grond van artikel 3:42 van de Awb moet worden gepubliceerd. De bekendmaking zelf wordt geregeld in de Awb, de wijze waarop de bekendmaking geschiedt kan in de bijzondere wetgeving nader worden gespecificeerd. In artikel 50c, tweede lid, onderdeel a, van het wetsvoorstel is dit uitgewerkt: bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gegeven met betrekking tot de wijze van bekendmaking van de vaststelling en het tijdvak van het subsidieplafond. In het ontwerpbesluit tot wijziging van het Bro 1985 zal worden bepaald dat voor 1 november publicatie van het vastgestelde subsidieplafond voor het daaropvolgende kalenderjaar in de Staatscourant plaatsvindt.

De leden van de D66-fractie vragen of de vaststelling van het plafond niet samenvalt met de vaststelling van een bepaald tijdvak. Als dat zo is hoe is de toekenning geregeld van een totaalbedrag voor de uitvoering

Planologische Kernbeslissing Nationaal Ruimtelijk Beleid over een periode die meerdere jaren en meerdere departementen omvat, vragen deze leden.

De hoogte van het plafond van de voor de uitvoering van het nationaal ruimtelijk beleid toe te kennen subsidies is gekoppeld aan het daartoe in het betreffende begrotingsartikel van het Ministerie van VROM opgenomen bedrag. Het plafond wordt dus jaarlijks vastgesteld, en zal, als het wetsvoorstel in werking is getreden, in principe aanvangen op 1 januari van het betreffende jaar.

Voor subsidies waarvoor een verplichting is aangegaan die gedurende meerdere jaren loopt, zal het bedrag in gedeelten jaarlijks op de begroting worden opgenomen. Voor uitgaven die meerdere departementen omvatten, geldt in feite hetzelfde. Ook dan zullen eventuele langer dan een jaar lopende verplichtingen in de begroting van de betreffende departementen opgenomen moeten worden.

Overigens merk ik op dat langer lopende subsidies eerder uitzondering dan regel zijn, aangezien de meeste subsidies, gelet op het karakter van stimuleringsmaatregel, eenmalig zullen zijn.

De leden van de D66-fractie vragen waarom in artikel 50b «bij algemene maatregel van bestuur» staat en in artikel 50c «bij of krachtens algemene maatregel van bestuur». Waarom zo vragen deze leden is het Bro 1985 wel voorgelegd aan de Raad van State maar niet aan de Tweede Kamer en is de regering bereid de kamer hierover alsnog te informeren?

De toelaatbaarheid van delegatie aan een minister (uitwerking in een ministeriële regeling) van de bevoegdheid tot het vaststellen van een algemeen verbindend voorschrift wordt overeenkomstig aanwijzing 26 van de Aanwijzingen voor de regelgeving beperkt tot voorschriften van administratieve aard, uitwerking van details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met spoed moeten worden vastgesteld. Ik ben met de Raad van State van mening dat de in artikel 50b genoemde onderwerpen niet onder de bovengenoemde uitzonderingen vallen, zodat delegatie aan de minister uitgesloten is. Bovendien geeft artikel 50b uitvoering aan de bepalingen uit Provinciewet en Gemeentewet (artikel 185 respectievelijk 182) die verdere delegatie ook niet lijken toe te staan. Ingevolge het vijfde lid van beide artikelen dienen eveneens regels te worden gesteld met betrekking tot geldingsduur en dergelijke. Gelet op de samenhang met het eerste lid van artikel 185 van de Provinciewet en artikel 182 van de Gemeentewet, is delegatie aan een minister niet wenselijk.

Wat artikel 50c betreft merk ik op dat de systematiek van de Awb wél toe laat dat deze regels uitgewerkt worden in een ministeriële regeling, aangezien het hier om regels gaat zoals bedoeld in vorengenoemde aanwijzing.

In deze situatie, waar de wet alleen het kader aangeeft en de procedurele uitwerking geheel in het besluit plaatsvindt, heb ik ervoor gekozen het ontwerpbesluit tezamen met het wetsvoorstel aan de Raad van State voor te leggen. Het ontwerpbesluit zelf kan ik nu niet aan de Tweede Kamer voorleggen daar dit nog niet openbaar is. Om u enigszins tegemoet te komen zal ik de hoofdlijnen van het ontwerpbesluit uiteen zetten.

Hiervoor is al ingegaan op de mogelijkheid die het ontwerpbesluit tot wijziging van het Bro 1985 biedt om op basis van artikel 50a, tweede lid, van het wetsvoorstel subsidies te verstrekken ten behoeve van activiteiten

ter uitvoering van het nationaal ruimtelijk beleid, zoals verwoord in de planologische kernbeslissing Waddenzee. De duur van de subsidieverstrekking is gekoppeld aan de periode waarvoor deze pkb geldt. Dit laatste geldt ook voor de pkb Nationaal Ruimtelijk Beleid waarvoor de subsidieverstrekking zelf op grond van artikel 50a, eerste lid, van het wetsvoorstel is geregeld. Het is evenwel mogelijk om bij koninklijk besluit een andere geldigheidsduur van de subsidies te bepalen.

Verder bevat het ontwerpbesluit procedureregels t.a.v. de verlening en vaststelling van de subsidie, de uitbetaling van het subsidiebedrag en de verrekening van eventuele voorschotten. Hierbij is nauw aangesloten bij de derde tranche van de Awb en waar mogelijk en noodzakelijk een eigen invulling gegeven. In het ontwerpbesluit wordt geregeld dat het subsidieplafond voor 1 november voor het daaropvolgende kalenderjaar in de Staatscourant bekend moet worden gemaakt. Ook is geregeld in welke situaties er geen subsidie wordt verleend voor activiteiten als bedoeld in artikel 50a, eerste lid, van het wetsvoorstel. Voor een omschrijving van deze situaties verwijs ik u naar mijn antwoord aan de leden van de PvdA-fractie op de vraag of de criteria op basis waarvan al dan niet subsidie zal worden verstrekt wel eenduidig genoeg zijn en of deze criteria toegelicht kunnen worden.

Eveneens is geregeld dat de subsidie-ontvanger binnen 13 weken na voltooiing van de activiteit een aanvraag tot subsidievaststelling moet indienen. De aanvraag van een subsidie dient vergezeld te gaan van een sluitende begroting van de kosten of de wijze van financiering van de activiteit, verder een beschrijving van de activiteit en een tijdsplanning. De aanvraag tot subsidievaststelling dient vergezeld te gaan van een activiteitenverslag en een financieel verslag. Indien de subsidie meer bedraagt dan f 100 000,- gaat het financiële verslag vergezeld van een verklaring van getrouwheid van een accountant. Dit laatste is niet van toepassing op subsidieverstrekking aan gemeenten of provincies, daar het regime op grond van de Gemeentewet en de Provinciewet hierin voldoende voorziet. Er kunnen voorschotten worden verleend voor zover het totale bedrag aan verleende voorschotten niet meer bedraagt dan 80 procent van het bedrag van de verleende subsidie. De minister kan voor daartoe in aanmerking komende gevallen een voorschot van 100 procent verlenen. Tenslotte wijs ik u nog op artikel 3a van de WRO waarin in een voorhangprocedure wordt voorzien voor alle algemene maatregelen van bestuur die op die wet zijn gebaseerd.

De leden van de SGP-fractie vragen om de formulering van artikel 50c, tweede lid, onder g, in overeenstemming te brengen met artikel 4.2.6.1, eerste lid, van de Awb.

Ik verwijs hiervoor naar de nota van wijziging waar artikel 50c, tweede lid, onder g, van het wetsvoorstel in overeenstemming is gebracht met artikel 4:28, eerste lid, van de Awb (voorheen artikel 4.2.6.1).

Artikel 50d

De leden van de D66-fractie vragen of de aard van de in artikel 50d genoemde overeenkomst tussen de minister en de ontvanger van de subsidie een publiekrechtelijke of een privaatrechtelijke is. Maakt de aard van de overeenkomst in het algemeen verschil voor de contracterende partijen, of voor de rechtszekerheid bijvoorbeeld in geval van wetswijziging. Is de controleerbaarheid van het door het Rijk gevoerde subsidiebeleid gewaarborgd als gekozen is voor de privaatrechtelijke weg en kan een privaatrechtelijke overeenkomst van ongunstige invloed zijn op de beleidsvrijheid van de overheid, vragen deze leden.

Nu het onderhavige wetsvoorstel gelijktijdig in werking treedt met de derde tranche van de Awb, kan artikel 50d dat exact hetzelfde luidt als artikel 4:36 van de Awb (voorheen artikel 4.2.3.8) vervallen. De vraag naar de privaatrechtelijke of publiekrechtelijke aard van de in artikel 4:36 van de Awb bedoelde subsidie-uitvoeringsovereenkomst kan niet in zijn algemeenheid worden beantwoord. Dit zal afhangen van het doel en de inhoud van de overeenkomst, die sterk kunnen variëren, en van de verhouding tussen de subsidiebeschikking en de uitvoeringsovereenkomst.

Bij de op basis van de WRO te verstrekken subsidies is vooral gedacht aan garantieverleningen, die in de praktijk doorgaans met behulp van de in het Burgerlijk Wetboek geregelde privaatrechtelijke overeenkomst van borgtocht worden vormgegeven. Een dergelijke borgtochtovereenkomst hoeft overigens niet per se tussen de minister en de subsidie-ontvanger te worden gesloten, maar kan ook tussen de minister (subsidieverlener) en een derde (schuldeiser van de subsidie-ontvanger, bijvoorbeeld een bank) worden gesloten.

Andere uitvoeringsovereenkomsten staan ons thans niet voor ogen: een lange theoretische verhandeling over de figuur subsidie-uitvoeringsovereenkomst uit de Awb is hier dan ook niet opportuun. Uit het vorenstaande mag duidelijk zijn geworden dat het geenszins de bedoeling is om door middel van de uitvoeringsovereenkomst subsidiebeleid buiten het wettelijk kader om te voeren, zodat voor afbreuk aan de controlebaarheid van het subsidiebeleid niet behoeft te worden gevreesd.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
M. de Boer