

Vergaderjaar 2011–2012

33 034

Leren van subsidie-evaluaties

Nr. 8

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 mei 2012

1. Inleiding

Hierbij bied ik u namens het kabinet een voorstel aan voor de introductie van een wettelijke horizonbepaling voor subsidieregelingen van het rijk. In het Algemeen Overleg (AO) van de Commissie voor de Rijksuitgaven en de vaste Commissie voor Financiën op 8 december 2011 heeft uw Kamer sterk aangedrongen op een wettelijke horizonbepaling voor subsidieregelingen. De Staatssecretaris van Financiën heeft toegezegd de mogelijkheden hiervoor uit te werken en deze in de ministerraad te bespreken. In afwachting van een brief hierover van het kabinet heeft de Kamer aangegeven eventuele eigen initiatieven daartoe aan te houden.

2. Afweging

Het kabinet vindt het van groot belang dat subsidieregelingen van een einddatum worden voorzien. Een wettelijke horizonbepaling is juridisch en regeltechnisch een zwaar en niet eenvoudig instrument voor het regelen van een gedragslijn tussen het kabinet en de Tweede Kamer, maar het is wel mogelijk. Ook zal de uitvoering van een wettelijke bepaling leiden tot een lichte stijging van uitvoeringslasten. Deze stijging zal naar verwachting zeer beperkt zijn omdat volgens de laatste inzichten naar schatting 80% van de subsidieregelingen al van een einddatum is voorzien. Van de andere kant bezien, gaat het om een onderwerp dat direct het begrotingsbeleid raakt en het budgetrecht van de Kamer. Een subsidie is een financieel instrument dat in het kader van beleidsuitvoering wordt ingezet. Een wettelijke horizonbepaling zorgt voor dwingendheid en automatisme van het tijdelijke karakter van subsidies. Een periodieke heroverweging van nut en noodzaak van subsidieregelingen past ook in het huidige budgettaire tijdsgewricht. Een wettelijke horizonbepaling vergroot, zoals de Kamer dat wenst, de betrokkenheid van de Kamer bij de instelling en voortzetting van een subsidieregeling, en dus bij een periodieke heroverweging daarvan. Dit omdat zo'n horizonbepaling bij voortzetting van een regeling na de termijn van de

horizonbepaling een expliciete handeling van het kabinet richting de Tweede Kamer vraagt. Uw Kamer wijst daarbij ook naar een al in 2003 aangenomen motie waarin het kabinet werd gevraagd om alle subsidieregelingen van een einddatum te voorzien (motie Van As, 2003)¹. De strekking hiervan was dat subsidieregelingen na einddatum automatisch zouden stoppen, dan wel na een afweging door de betreffende minister verlengd zouden worden. Het aantal subsidieregelingen met een einddatum is weliswaar in de afgelopen jaren fors toegenomen, maar de Kamer constateert dat er nog onvoldoende sprake is van een automatisatie om een subsidieregeling na een bepaalde periode te heroverwegen. Dit geldt ook voor het pakket van maatregelen ter vergroting van de transparantie en informatie over subsidies in het kader van Verantwoord Begroten. Alles afwegende zal het kabinet aan uw dringende verzoek voor een wettelijke horizonbepaling gehoor geven, mits voldoende flexibiliteit aanwezig blijft en de uitvoeringslasten zo minimaal mogelijk blijven. Dit is uitgewerkt in onderstaand voorstel.

3. Hoofdpijnen van het voorstel voor een wettelijke horizonbepaling

- Er wordt een wettelijke horizonbepaling geïntroduceerd. Deze horizonbepaling houdt in dat een subsidieregeling automatisch na maximaal vijf jaar vervalt. Indien voortzetting van een subsidieregeling is gewenst, overlegt de verantwoordelijke vakminister vóór het tijdstip waarop de regeling afloopt, een gemotiveerd ontwerp van een hiertoe strekkende wijzigingsregeling aan de Tweede Kamer (voorhangprocedure).
- Een afwijking vooraf van de maximumtermijn van vijf jaar is mogelijk mits het gemotiveerde ontwerp van een dergelijke regeling vóór aanvang van de betreffende regeling aan de Tweede Kamer is overlegd. Dit biedt ruimte voor subsidieregelingen waarvan reeds bij de totstandkoming duidelijk is dat deze gelet op hun aard en functie binnen het betrokken beleidsveld langer dan de termijn van vijf jaar zouden moeten lopen.
- De vervaldatum van de subsidieregeling dient uit oogpunt van kenbaarheid ook uit de regeling zelf te blijken.
- De horizonbepaling zal worden opgenomen in het voorstel voor een herziene Comptabiliteitswet (CW) waarvan het streven is dit volgend jaar aan uw Kamer aan te bieden. Om snel aan de wens van de Kamer tegemoet te komen, zal in de tussentijd – dus tot aan de inwerkingtreding van de herziene CW – een daartoe strekkende bepaling in de «Aanwijzingen voor subsidieverstrekking» worden opgenomen.
- De regeling geldt voor alle subsidieregelingen op grond waarvan door of namens het rijk beschikkingen worden afgegeven inzake subsidies waarop titel 4.2 (de «subsidietitel») van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) van toepassing is.
- Het aantal lopende subsidieregelingen dat naar verwachting moeten worden aangepast -zonder vervaldatum of met een vervaldatum van meer dan vijf jaren na het tijdstip van inwerkingtreding van de subsidieregeling- zal naar verwachting beperkt zijn. Hiervoor geldt een overgangstermijn van twee jaar.

4. Routing van een wettelijke horizonbepaling

Uit oogpunt van financieel beheer en de relatie met het budgetrecht van de Tweede Kamer, is de CW de meest geschikte plaats om een vervaldatum wettelijk te regelen voor rijkssubsidies. Deze wet bevat immers de regels inzake het financieel beheer van het rijk. De CW wordt momenteel herzien. Om snel aan de wens van de TK tegemoet te komen, zal de

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003/04, 29 200, nr. 40.

horizonbepaling vooralsnog in de «Aanwijzingen voor subsidieverstrekking» worden opgenomen. Een concept voor een wijzigingsvoorstel van de «Aanwijzingen voor de subsidieverstrekking» is bijgevoegd¹. Vervolgens zal de horizonbepaling in het kader van de herziening van de CW in dat wetsvoorstel worden opgenomen. In het AO op 8 december 2011 is de mogelijkheid genoemd om de horizonbepaling door middel van een nota van wijziging in te brengen in het Wetvoorstel bestuurlijke boete subsidies dat nu voor behandeling bij de TK ligt². Deze optie is mogelijk maar heeft ook een duidelijk bezwaar. Het boete-wetsvoorstel richt zich op een zeer specifiek punt, te weten het introduceren van een bestuurlijke boete bij het niet naleven van bijzondere meldingsplichten die aan sommige subsidies verbonden kunnen worden, terwijl het introduceren van een horizonbepaling zich uitstrekt tot alle subsidieregelingen. Het opnemen van een wettelijke horizonbepaling in de boetewet staat enigszins op gespannen voet met de een uitdrukkelijke wens van beide Kamers om verschillende, niet met elkaar samenhangende, onderwerpen zo min mogelijk in éénzelfde wetsvoorstel op te nemen. Om ook hieraan gehoor te geven, wordt de route via de herziening van de CW voorgesteld.

5. Toelichting op de werking van de horizonbepaling

De horizonbepaling houdt in dat een subsidieregeling in de vorm van een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling automatisch na maximaal vijf jaar vervalt. Indien voortzetting van een subsidieregeling is gewenst, zal de verantwoordelijke vakminister vóór het tijdstip waarop de regeling afloopt, een gemotiveerd ontwerp van een wijzigingsregeling aan de Tweede Kamer overleggen. De voorgestelde maximumtermijn van vijf jaren sluit aan bij de termijn voor evaluatie zoals genoemd in de Awb. Een afwijking vooraf van de maximumtermijn van vijf jaar is mogelijk mits het gemotiveerde ontwerp van een dergelijke regeling vóór aanvang van de betreffende regeling aan de Tweede Kamer is overlegd. Dit biedt ruimte voor subsidieregelingen waarvan reeds bij de totstandkoming duidelijk is dat deze gelet op hun aard en functie binnen het betrokken beleidsveld langer dan de termijn van vijf jaar zouden moeten lopen. De verantwoordelijke vakminister zal zijn voornemen voor een verlengde subsidieregeling of een regeling met een looptijd van langer dan vijf jaar niet eerder uitvoeren dan vier weken nadat het gemotiveerde ontwerp van die regeling aan de Tweede Kamer is overlegd. Indien vanuit de Kamer behoefte bestaat aan overleg over het overgelegde ontwerp van een regeling, zal de vakminister niet overgaan tot het uitvoeren van zijn voornemen via de daarvoor gebruikelijke procedure dan nadat dit overleg heeft plaatsgevonden. In het kader van lastenbepaling is het ook mogelijk om meerdere ontwerpregelingen gezamenlijk aan de Tweede Kamer te overleggen, bijvoorbeeld gelijktijdig bij het indienen van de begrotingen. De ontwerpregelingen kunnen, indien de Kamer hierover overleg wenst, dan tegelijk met de behandeling van de betreffende begroting aan de orde komen. Hierdoor hoeft er niet iedere keer per regeling een apart overleg te worden gepland.

De horizonbepaling zal van toepassing zijn op alle subsidieregelingen in de vorm van een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling op grond waarvan door of namens het rijk beschikkingen worden afgegeven inzake subsidies waarop ingevolge de Awb titel 4.2 (de «subsidietitel») van die wet van toepassing is. Dit betekent dat in ieder geval bekostiging van onderwijs en onderzoek, en van rechtspersonen die krachtens publiek recht zijn ingesteld, en toeslagen, hier niet onder vallen. Verder vallen algemene regelingen ten aanzien van subsidies met uitsluitend voorschriften van procedurele aard er niet onder. De voorgestelde horizonbepaling is voorts niet van toepassing op subsidies die niet op een subsidieregeling zijn gebaseerd. Hieronder vallen in ieder geval de

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2011/12, 32 838, nr. 2; zie ook punt 1 en punt 10 van de besluitenlijst van de procedurevergadering van de Commissie voor de Rijksuitgaven van 15 december 2011.

subsidies die ingevolge de Awb in de begroting worden vermeld en incidentele subsidies. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om individuele subsidies die het karakter hebben van bekostiging van een instelling. Op de begroting gebaseerde subsidies zijn naar hun aard al ieder jaar voorwerp van heroverweging bij de begrotingsbehandeling. Voor een incidentele subsidie geldt dat deze subsidie voor maximaal vier jaren kan worden verstrekt zodat daarvoor reeds in een wettelijke horizonbepaling is voorzien. Voor lopende subsidieregelingen die aangepast moeten worden – regelingen zonder vervaldatum of met een vervaldatum van meer dan vijf jaar – geldt een overgangstermijn van twee jaren.

6. Budgettaire aspecten

Conform de huidige begrotingssystematiek valt bij het vervallen van een subsidieregeling het met de subsidie gemoeide geld terug op het betreffende beleidsartikel op de begroting. De Tweede Kamer kan via het budgetrecht invloed uitoefenen op de bestemming van dit geld. Er kunnen na vervaldatum van de subsidieregeling nog wel kasbetalingen plaatsvinden die voortkomen uit verplichtingen die zijn aangegaan vóór het vervallen van de subsidieregeling.

7. Vervolgtraject

Het kabinet wil met dit voorstel tegemoet komen aan de wens van de Tweede Kamer dat wettelijk wordt geregeld dat alle subsidieregelingen in het vervolg automatisch van een vervaldatum worden voorzien. De horizonbepaling wordt te zijner tijd opgenomen in de herziene CW. Vooruitlopend op een wettelijke regeling in het kader van de herziene CW wordt een horizonbepaling opgenomen in de «Aanwijzingen voor subsidieverstrekking». Deze wijziging van de «Aanwijzingen» wordt na overleg met de Kamer gepubliceerd met het oog op het streven naar inwerkingtreding op 1 juli 2012. Een concept van deze wijziging, waarvan de precieze juridische formulering nog wordt afgestemd, is bijgevoegd. Subsidieregelingen die na inwerkingtreding van de aanwijzingen tot stand komen, moeten van een vervaldatum worden voorzien die niet later ligt dan vijf jaar na het tijdstip van inwerkingtreding van de regeling, tenzij het ontwerp van een regeling met een langere geldingsduur aan de Kamer is overlegd. Voor aanpassing van bestaande subsidieregelingen zonder vervaldatum en regelingen met een looptijd van langer dan vijf jaar wordt een overgangstermijn van twee jaar gehanteerd. Binnen die termijn moet een dergelijke regeling zodanig worden aangepast dat deze een vervaldatum heeft die maximaal vijf jaren na inwerkingtreding van de wijziging van «Aanwijzingen voor subsidieverstrekking» ligt, tenzij het ontwerp van een wijzigingsregeling met een langere geldingsduur aan de Kamer is overlegd. Met de horizonbepaling, de nieuwe opzet van het begrotingsartikel in het kader van «Verantwoord begroten», en de jaarlijkse subsidiebijlage bij de begroting, wordt de Tweede Kamer optimaal inzicht geboden in welke middelen wanneer vrij vallen.

De minister van Financiën,
J. C. de Jager