

's-Gravenhage, 12 juni 2006

DJZ2006275568

Directie Juridische Zaken
Afdeling Wetgeving

Nader rapport inzake het voorstel van wet houdende instelling van een Waddenfonds (Wet op het Waddenfonds)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 25 november 2005, nr. 05.004395, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 23 december 2005, nr. W08.05.0528/V, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden. Naar aanleiding van het advies van de Raad merk ik het volgende op.

1. Begrotingsfonds

Terecht wijst de Raad erop dat ook gekozen had kunnen worden voor de mogelijkheid van artikel 5, vierde lid, van de Comptabiliteitswet 2001 op basis waarvan in de reguliere begroting ten laste van een beleidsartikel een meerjarige begrotingsreserve kan worden aangehouden. Een klemmende motivering voor de keuze voor een afzonderlijk begrotingsfonds acht hij dan ook op zijn plaats. Graag voorzie ik alsnog hierin.

De Comptabiliteitswet 2001 zelf geeft geen criteria voor de keuze tussen een meerjarige begrotingsreserve of het instellen van een afzonderlijk begrotingsfonds. Wel kan het nodige worden afgeleid uit het artikelsgewijze deel van de memorie van toelichting bij het desbetreffend wetsvoorstel. Hieruit wordt in elk geval duidelijk dat het niet in het voornemen ligt om de nieuwe comptabele faciliteit ruimhartig te gaan toepassen. Slechts twee soorten voorbeelden passeren de revue. Er wordt namelijk gedacht aan fondsen die een garantiekarakter dragen en fondsen waarmee het budgettair mogelijk wordt unieke kansen te benutten.

Bij een garantiefonds gaat het vooral om omvangrijke garantieverleningen, waarbij de wet van de grote getallen niet opgaat en waarbij een mogelijk beroep op de garantie een majeur budgettair probleem oplevert. Met een unieke-kansfonds wordt beoogd om op een onzeker moment in de toekomst voldoende geld beschikbaar te hebben om een "unieke-kans-investering" te kunnen doen. Naar mijn stellige overtuiging zijn de met het Waddenfonds te realiseren beleidsdoelstellingen niet goed in te passen binnen de hierboven geschetste kaders.

Een ander argument om niet te kiezen voor de begrotingsreserve kan worden ontleend aan de in de al eerder aangehaalde memorie van toelichting geformuleerde criteria die een rol zullen spelen bij de beoordelingen van een eventuele aanvraag voor een begrotingsreserve. Als een van de eerste wordt genoemd de beperkte omvang van de reserve: "Het moet gaan om een reserve van beperkte omvang, opdat de budgettaire beheersbaarheid gewaarborgd blijft; de omvang van een reserve zal mede afhankelijk zijn van het doel ervan; bij een reserve met een grote omvang dient aan het instellen van een begrotingsfonds de voorkeur te worden gegeven." Een omvang zoals die voor het Waddenfonds wordt voorzien, lijkt toch moeilijk als 'beperkt' te kenschetsen.

Het Waddenfonds zoals dat nu inhoudelijk wordt vormgegeven lijkt derhalve niet goed te vallen binnen het toepassingsbereik zoals dat de opstellers van de Comptabiliteitswet 2001 direct voor ogen stond. Hier komt nog bij dat de keuze voor een meerjarige begrotingsreserve of een afzonderlijk begrotingsfonds, anders dan de Raad wellicht lijkt te veronderstellen niet hiërarchisch is bepaald in die zin dat een keus voor een afzonderlijk begrotingsfonds eerst aan de orde kan komen als niet wordt voldaan aan de criteria die worden gesteld aan de meerjarige begrotingsreserve. Uit de memorie van toelichting leid ik in elk geval af dat het gaat om een keuze tussen twee in principe gelijkwaardige opties. "Indien dat onoverkomelijke problemen oplevert, dient bekeken te worden of het instellen van een interne begrotingsreserve dan wel het instellen van een formeel begrotingsfonds in de rede ligt."

Daar komt nog bij dat met een afzonderlijk Waddenfonds in elk geval met eigen op de waddenproblematiek toegesneden verdelingscriteria kan worden gewerkt. Tot slot komt het de herkenbaarheid ten goede van het bedrag dat het kabinet voor additionele investeringen in het waddegebied beschikbaar wil stellen.

2. Criteria voor subsidieverlening

Via de nieuwe artikelen 6 en 7 zijn alsnog de toetsingscriteria opgenomen in het wetsvoorstel zelf. In de procedure is nu ook op wettelijk niveau tot uitdrukking gebracht dat de bij de subsidieverlening betrokken decentrale overheden een belangrijke (advies)rol hebben bij de beoordeling van de subsidieaanvragen. In het aanvankelijk wetsvoorstel was hieraan enkel aandacht besteed in de memorie van toelichting. Daarnaast hebben de in het kader van het Waddenfonds relevante beleidsdocumenten een wettelijke inbedding gekregen in het eveneens nieuwe artikel 5. Het betreft het zogenoemde investeringsplan en het uitvoeringsplan. Het als bijlage bij de memorie van toelichting opgenomen investeringsplan bevat het door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer vastgestelde ontwikkelingsperspectief voor het Waddegebied voor de looptijd van het fonds. Het uitvoeringsplan is de concretere invulling door de regio van het investeringsplan in prioritaire thema's, steeds voor een periode van 5 jaar. Noodzakelijkerwijs heeft deze

aanvulling van het wetsvoorstel geleid tot een vernummering van de artikelen die aanvankelijk in het wetsvoorstel waren opgenomen als artikel 5 tot en met 9.

3. Territoriale afbakening

De aanbeveling van de Raad is overgenomen.

4. Nadeelcompensatie

a. In punt 6 van de memorie van toelichting is in de door de Raad aangegeven zin nader ingegaan op het schadevergoedingsaspect.

b. In zijn advies gaat de Raad ervan uit dat er een beleidskeuze mogelijk zou zijn tussen de bevoegdheid tot subsidieverstrekking (artikel 4, eerste lid) en de in het tweede lid van hetzelfde artikel geregelde uitkeringsplicht in het kader van de nadeelcompensatie. Het is echter de vraag in hoeverre er in dit verband sprake is van een werkelijke beleidskeuze. Met betrekking tot nadeelcompensatie is er namelijk sprake van een plicht tot betaling. Deze verplichting is niet vastgelegd in de Wet op het Waddenfonds, maar is gebaseerd op het, mede aan artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht ten grondslag liggende, algemene rechtsbeginsel van de gelijkheid voor openbare lasten. De Wet op het Waddenfonds regelt in dit kader niet meer dan dat het desbetreffende bedrag ten laste van het fonds wordt gebracht. In de memorie van toelichting is hieraan alsnog nadere aandacht besteed.

5. Aardgasbaten

Mede naar aanleiding van het advies is de formulering van artikel 3, derde lid, nader bezien. Dit heeft geleid tot een nieuwe redactie die concreter omschrijft op welke wijze de begrotingssystematiek van het fonds werkt. Een gevolg hiervan is dat het aanvankelijk opgenomen tweede en derde lid zijn samengevoegd tot één nieuw tweede lid. Het begrip aardgasbaten komt hierin niet meer voor. Overgenomen is de aanbeveling van de Raad om in het wetsvoorstel aan te geven tot welk bedrag het Waddenfonds zal worden gevuld. In de memorie van toelichting is dit verder uitgewerkt.

6. Aan de redactionele kanttekeningen van de Raad is gevolg gegeven.

7. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt het wetsvoorstel en de memorie van toelichting nog te actualiseren, aan te vullen, te verduidelijken of anderszins te verbeteren. Het wetsvoorstel wordt hierdoor niet ingrijpend gewijzigd. Het gaat hierbij in het bijzonder om de volgende punten.

- De uitbreiding van artikel 3, met een nieuw derde en vierde lid beoogt verder uitvoering te geven aan hetgeen de comptabiliteitswetgeving in dit verband voorschrijft.
- Het nieuwe artikel 10 geeft een wettelijke grondslag voor het aanwijzen van toezichthouders in het kader van het Waddenfonds. Hiermee is vooral de handhaafbaarheid van de wettelijke regeling gediend.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,