

Vergaderjaar 1997–1998

25 671

Regels inzake de verstrekking van subsidies door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (Wet overige OCenW-subsidies)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Aanleiding voor het onderhavige wetsvoorstel is de vaststelling van de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) (Stb. 1996, 333). De derde tranche voegt aan de Awb onder meer een nieuwe titel 4.2 toe die algemene regels bevat voor het verstrekken van subsidie. In artikel 4:23 van titel 4.2 is vastgelegd dat voor de subsidieverstrekking in beginsel een wettelijke grondslag is vereist. Voor de rijksoverheid betekent dit, dat voor de verstrekking van subsidies in beginsel een grondslag in de wet in formele zin is vereist, tenzij het gaat om een incidentele subsidiefaciliteit of het bedrag van de subsidie en de desbetreffende ontvanger in de begroting worden vermeld. Ook op het terrein van onderwijs, van onderzoek en van cultuur dient derhalve een dergelijke wettelijke grondslag voorhanden te zijn. Voor het bekostigd onderwijs en onderzoek bestaat reeds een wettelijke grondslag ten behoeve van de bekostiging in de onderscheiden bekostigingswetten. Voorts verschaffen de Wet op het specifiek cultuurbeleid, de Monumentenwet 1988 en de Mediawet voor het beleidsterrein van cultuur een wettelijke grondslag voor de verstrekking van subsidies. Op het terrein van onderwijs en van onderzoek ontbreekt thans echter een dergelijke grondslag voor zover het betreft subsidiëring van activiteiten buiten de in de bekostigingswetgeving geregelde gevallen. Met dit wetsvoorstel wordt daarin voorzien.

In het wetsvoorstel wordt tevens uitwerking gegeven aan de in de derde tranche van de Awb opgenomen mogelijkheid om de daarin voorkomende regeling betreffende de zogenoemde per boekjaar verstrekte subsidies van toepassing te verklaren bij wettelijk voorschrift.

De achtergronden van het vereiste van een wettelijke grondslag voor subsidiëring zijn uiteengezet in de memorie van toelichting bij de derde tranche van de Awb. Wat betreft dit wetsvoorstel kan er nog op worden gewezen dat wettelijke regulering van subsidieverstrekking tevens past in het geïntegreerd subsidiebeleid, zoals dit door het kabinet is ontwikkeld. Dit beleid kent twee sporen. Het eerste spoor is gericht op verbetering van het subsidiebeheer. Daaronder worden mede begrepen het voorkomen en

het bestrijden van misbruik en oneigenlijk gebruik. Het tweede spoor betreft de doelmatigheid, actualiteit en effectiviteit van de subsidieverstrekking. Voor beide sporen is het vereiste van een wettelijke grondslag voor subsidieverstrekking van belang. In de wettelijke regeling kunnen de verschillende beslismomenten in verband met de subsidiëring duidelijk worden onderscheiden. Als gevolg van de daardoor verkregen over- en inzichtelijkheid wordt het proces van subsidiëring beter beheersbaar. Voorts kunnen de rechten en verplichtingen van de subsidieontvanger nauwkeurig worden afgebakend en kan worden voorzien in adequate controle- en sanctiebevoegdheden. Tenslotte noopt wettelijke regeling tot een omschrijving van het doel en de doelgroep van de subsidie en van de aard van de te subsidiëren activiteiten en daarmee tot een bezinning op de doelmatigheid, effectiviteit en actualiteit van de subsidie.

2. Verhouding tot de Algemene wet bestuursrecht

Titel 4.2 van de Awb regelt een aantal aspecten van subsidieverhoudingen. Zij geeft regels voor die onderwerpen die bij iedere subsidieverhouding aan de orde zijn. Voor kleinere incidentele subsidieverhoudingen kan deze basisregeling in de Awb voldoende zijn. Voor meer structurele subsidiestromen vereist de Awb echter een nadere regeling op grond van een wettelijk voorschrift. Dit wetsvoorstel houdt daartoe een voorziening in. Ook ten aanzien van een enkel ander aspect is ingevolge de Awb een wettelijke grondslag vereist. Zo kan een subsidieplafond slechts bij of krachtens wettelijk voorschrift worden vastgesteld. In hoofdstuk 1 van dit wetsvoorstel is de mogelijkheid daartoe opgenomen.

De Awb biedt voorts de mogelijkheid om op een aantal onderdelen betreffende de subsidiëring een (nadere) regeling te treffen. Zo geeft de Awb soms een hoofdregel waarvan bij wettelijk voorschrift kan worden afgeweken, zoals ten aanzien van de betalingstermijn. In andere gevallen geeft de Awb een aanvullende regeling die slechts geldt als bij bijzondere wet niet anders is bepaald, zoals ten aanzien van de termijn waarbinnen de aanvraag tot vaststelling van subsidie moet worden ingediend. Op weer andere punten geeft de Awb een standaardregeling die bij wettelijk voorschrift van toepassing kan worden verklaard. Zo wordt in hoofdstuk 2 van dit wetsvoorstel afdeling 4.2.8 bij of krachtens van toepassing verklaard op de per boekjaar verstrekte subsidies.

3. Reikwijdte van het wetsvoorstel

3.1 Algemeen

Het wetsvoorstel strekt er toe een wettelijke basis te bieden ten behoeve van subsidies op het beleidsterrein van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Het wetsvoorstel ziet daarbij in beginsel op alle subsidies op dat terrein, maar houdt wel de bepaling in dat de regeling niet van toepassing is ingeval van subsidieverstrekking krachtens andere wetgeving. Dit houdt in het bijzonder in dat het wetsvoorstel geen betekenis heeft voor de reguliere bekostiging van het onderwijs en onderzoek en voor de subsidieverstrekking op het terrein van cultuur. Zie evenwel de alinea hierna en onder punt 3.2.

De bekostiging van het onderwijs is sectorsgewijs geregeld in een aantal bekostigingswetten en omvat de reguliere geldstromen voor de instandhouding van de verschillende onderwijssoorten. Voor het uitzonderlijke geval dat er geen bekostiging plaatsvindt van onderwijsinstellingen op grond van de bekostigingswetten, maar dat er rechtstreeks aan deze instellingen subsidie wordt verstrekt op grond van de onderhavige regeling, is in artikel 2, tweede lid, het voorschrift opgenomen dat

dan het beginsel in acht moet worden genomen van behandeling van openbare en bijzondere onderwijsinstellingen naar dezelfde maatstaf. Daarmee wordt verzekerd dat scholen voor de subsidiëring van activiteiten die niet onder de bekostigingswetgeving zijn te brengen, de waarborg van gelijke behandeling genieten die in het onderwijs gebruikelijk is. In artikel 2, tweede lid, wordt dezelfde bewoording gehanteerd als in artikel 105a1, tweede lid, van de Wet op het basisonderwijs waarin wordt bepaald dat de in dat artikel bedoelde regeling geen onderscheid maakt tussen openbaar en bijzonder onderwijs en voorziet in een behandeling van scholen naar dezelfde maatstaf.

Onder bekostiging van het onderzoek moet worden begrepen de voor onderzoek bestemde component van de geldstromen naar de instellingen voor hoger onderwijs (de zogenaamde eerste geldstroom).

Voorts kent het terrein van cultuur al eigen en uitputtende wettelijke regelingen betreffende subsidieverstrekking. Met name gaat het dan om de Wet op het specifiek cultuurbeleid en het daarop gebaseerde Bekostigingsbesluit cultuuruitingen, de Monumentenwet 1988 met de daarop gebaseerde subsidiebesluiten en de Mediawet. In verband hiermee zal de werking van het wetsvoorstel in de praktijk beperkt zijn tot het terrein van onderwijs en van onderzoek. Om die reden zal in het vervolg van deze toelichting het accent steeds liggen op de subsidiëring op die laatste twee terreinen.

Ook wat betreft de subsidiëring van de landelijke onderwijs-ondersteunende activiteiten wordt voorzien in een afzonderlijke wet: de Wet subsidiëring landelijke onderwijs-ondersteunende activiteiten. Ook deze activiteiten vallen dus buiten de werking van het wetsvoorstel.

Verder vallen ook de regelingen in verband met de studiefinanciering en de tegemoetkoming studiekosten niet onder het bereik van het wetsvoorstel. Deze twee voorzieningen hebben een eigen karakter waarbij het element van (aanvullende) inkomensvoorziening overheerst. Zie in dit verband ook de memorie van toelichting bij de derde tranche van de Awb (kamerstukken II 1993/94, 23 700, nr. 3, blz. 34, en nr. 5, blz. 14).

Tenslotte is de onderhavige regeling niet van toepassing op de aanspraak op financiële middelen, die wordt verstrekt op grond van een wettelijk voorschrift dat uitsluitend voorziet in verstrekking aan rechtspersonen die krachtens publiekrecht zijn ingesteld. De uitzondering van artikel 4:21, derde lid, van de Awb heeft mede betrekking op dit wetsvoorstel. Dat wil zeggen dat op specifieke uitkeringen aan mede-overheden in de zin van artikel 4:21, derde lid, de Financiële-verhoudingswet onverkort van toepassing is.

Aanpassing van de bestaande wetgeving op het terrein van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen aan de subsidietitel vindt separaat plaats.

3.2 Subsidiëring in bijzondere gevallen

Op basis van artikel 3, tweede lid, van het wetsvoorstel kan in afwijking van bestaande regels in bijvoorbeeld de bekostigingswetgeving voor het onderwijs, subsidie worden verstrekt voor innovatieve activiteiten van bepaalde omvang en duur en gericht op een specifieke bestemming der middelen. Het gaat hier om de stimulering van vernieuwende initiatieven die niet het primaire proces op het terrein van (met name) onderwijs zelf betreffen, maar wel daaraan raken en tot dat terrein kunnen worden gerekend. De mogelijkheid om af te wijken van reeds bestaande wettelijke regels op het terrein van onderwijs kan dus hoe dan ook geen grondslag vormen voor wijzigingen die direct betrekking hebben op het primaire onderwijsproces. Aan de hier bedoelde bevoegdheid bestaat behoefte, wanneer (begunstigend) handelen op korte termijn geboden is, bestaande wetgeving niet toelaat om aan de middelen die bij de subsidieverstrekking voor ogen staan, een specifieke bestemming te geven, en zowel regering

als parlement het er over eens zijn dat dit handelen doorgang moet vinden. Dit is thans bijvoorbeeld het geval bij de financiering van een aantal activiteiten voor scholen en instellingen in het kader van het beleid in verband met informatie- en communicatietechnologie in het onderwijs (ICT). In de brief over «Investeren in voorsprong» d.d. 17 september 1977 van de Minister van OCenW aan de Tweede en Eerste Kamer (kenmerk: FacB-dir 1997/19 446) is op de aard van deze activiteiten nader ingegaan en is het voorstel voor een wettelijke voorziening, die hier aan de orde is, in het vooruitzicht gesteld. De afwijkingsmogelijkheid betreft innovatieve activiteiten die beperkt zijn in tijd en omvang en gericht zijn op een specifieke bestemming der middelen. De beperking omtrent de omvang duidt er op dat deze activiteiten principieel een begrenzend karakter moeten hebben dat tot uitdrukking komt in bijvoorbeeld een opsomming of een thematische samenhang. Zoals reeds is aangegeven, is gebruikmaking van de bevoegdheid aan de orde indien het om dringende gevallen van financieel begunstigend handelen ten aanzien van scholen en instellingen gaat. Bovendien moet het besluit, waarbij wordt afgeweken aan specifieke inhoudelijke en procedurele vereisten voldoen. Afwijking kan alleen op grond van een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling, voor de duur van maximaal vier jaren en – voorzover het het onderwijs betreft – met inachtneming van het beginsel van behandeling van openbaar en bijzonder onderwijs naar dezelfde maatstaf. Wat betreft deze laatste voorwaarde wordt, evenals in artikel 2, tweede lid, dezelfde bewoording gehanteerd als in artikel 105a1, tweede lid, van de Wet op het basisonderwijs. In dit verband zijn voor de keuze tussen een regeling op grond van een algemene maatregel van bestuur dan wel een ministeriële regeling onder meer de volgende aspecten relevant: het belang van subsidieverstrekking voor de betrokkenen, de omvang van het beslag dat de met de subsidieverstrekking gemoeide middelen leggen op de begroting, de omvang en de zwaarte van de op te leggen verplichtingen en de frequentie waarmee de betreffende voorschriften wijziging behoeven.

Verder dient een vastgestelde algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling waarin van de afwijkingsmogelijkheid wordt gebruik gemaakt, te worden overgelegd aan beide kamers der Staten-Generaal. Inwerkingtreding van de algemene maatregel van bestuur of de ministeriële regeling is niet mogelijk dan nadat vier weken na de overlegging zijn verstreken. Binnen deze termijn kan door of namens een der kamers de wens te kennen worden gegeven het desbetreffende onderwerp bij wet te regelen. Alsdan wordt terzake zo spoedig mogelijk een wetsvoorstel ingediend. Met deze voorhangprocedure wordt beoogd optimaal te waarborgen dat van de mogelijkheid om af te wijken van al bestaande wettelijke regels op het terrein van onderwijs slechts in dringende gevallen gebruik wordt gemaakt.

4. Opzet van de wet

Het wetsvoorstel bestaat uit 4 hoofdstukken.

Het eerste hoofdstuk bevat algemene bepalingen. De werking van deze bepalingen strekt zich uit tot zowel de per boekjaar verstrekte subsidies, bedoeld in het tweede hoofdstuk, als de projectsubsidies, bedoeld in het derde hoofdstuk. Alle subsidieverstrekkings die op deze wet berusten, dienen derhalve te voldoen aan deze algemene bepalingen.

Allereerst geeft het eerste hoofdstuk de minister een bevoegdheid om subsidie te verstrekken voor activiteiten die passen in het onderwijs-, het onderzoeks- of het cultuurbeleid. Deze bevoegdheid is van toepassing op alle gevallen van subsidieverstrekking die op deze wet berusten.

Het eerste hoofdstuk regelt voorts dat de wet niet van toepassing is op subsidies die de minister verstrekt krachtens een andere wet, behoudens het zeer dringende geval waarin tijdelijk in afwijking van bestaande

wetgeving subsidie wordt verstrekt. Op een en ander is hierboven onder punt 3 reeds ingegaan.

Vervolgens houdt het eerste hoofdstuk de verplichting in dat subsidieverstrekking in beginsel uitsluitend geschiedt op grond van een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling. Hierbij geldt de eis dat in ieder geval een aantal elementen van de subsidieverstrekking moet worden vastgelegd. Uitzondering op deze eis is mogelijk in verschillende situaties. In de eerste plaats betreft het hier de gevallen die worden omschreven in artikel 4:23, derde lid, van de Awb. Achtereenvolgens zijn dit: het geval dat de subsidie in afwachting van de totstandkoming van een wettelijk voorschrift voor ten hoogste een jaar wordt verstrekt, het geval dat de subsidie rechtstreeks op een in het kader van de Europese Unie vastgesteld programma wordt verstrekt, het geval dat in de begroting of de memorie van toelichting bij de begroting de subsidieontvanger en het bedrag waarop de subsidie ten hoogste kan worden vastgesteld, worden vermeld en het geval dat zo incidenteel is dat algemene normering geen zin heeft. Ten tweede bestaat de mogelijkheid om te volstaan met een mededeling vooraf aan beide kamers der Staten-Generaal over de voorgenomen subsidieverstrekking. De hierbedoelde mogelijkheden tot uitzondering hebben uitsluitend betrekking op de eis betreffende het tot stand brengen van een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling. De overige bepalingen van het wetsvoorstel blijven ook ingeval van die uitzonderingsmogelijkheden gebruik wordt gemaakt, van toepassing.

Ook in het eerste hoofdstuk is opgenomen een bevoegdheid van de minister om een subsidieplafond vast te stellen.

Tenslotte omvat het eerste hoofdstuk nog een aantal andere algemene bepalingen.

Het tweede hoofdstuk regelt dat afdeling 4.2.8 van de Awb op per boekjaar verstrekte subsidies van toepassing is en bevat voorts enkele nadere bepalingen omtrent deze subsidies.

Het derde hoofdstuk geeft regels voor projectsubsidies voor bepaalde activiteiten.

De twee vormen van subsidieverstrekking in het tweede en derde hoofdstuk vinden op het terrein van onderwijs en onderzoek veelvuldig toepassing. Deze hoofdstukken bevatten aanvullende procedurele bepalingen.

In het vierde hoofdstuk zijn overgangs- en slotbepalingen opgenomen.

5. Deregulering

Met de Wet overige OCenW-subsidies onderwijs en onderzoek wordt extra regelgeving tot stand gebracht. Dit laatste vloeit onvermijdelijk voort uit de subsidietitel van de Awb op grond waarvan een wettelijke grondslag voor subsidies moet worden gecreëerd. Deze extra regelgeving is echter gerechtvaardigd, namelijk in het belang van de rechtszekerheid van de subsidieontvanger, van het voorkomen en bestrijden van misbruik en oneigenlijk gebruik en van een regelmatige bezinning op de doelmatigheid en effectiviteit van de subsidieverstrekking.

In dit verband verdient opmerking dat van titel 4.2 van de Awb een harmoniserende werking zal uitgaan. Verwacht mag worden dat die mede leidt tot een zekere arbeidsbesparing.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1

Met het begrip «projectsubsidie» wordt bewerkstelligd dat deze subsidie duidelijk kan worden onderscheiden van de andere subsidies waar het wetsvoorstel op betrekking heeft.

Artikelen 2 en 3

Artikel 2 geeft de minister een algemene bevoegdheid om subsidie te verstrekken op zijn beleidsterrein, te weten het terrein van onderwijs, van onderzoek en van cultuur. Wat betreft de te subsidiëren activiteiten is een grote variëteit mogelijk. Wel wordt de algemene bevoegdheid tot subsidieverstrekking ingeperkt in artikel 3 door de bepaling dat de Wet overige OCenW-subsidies niet van toepassing is op subsidies die de minister verstrekt krachtens andere wetten, behoudens afwijking daarvan in bepaalde dringende gevallen. Op een en ander is hierboven in het algemene deel van de toelichting onder 3 reeds ingegaan. Daar is ook het tweede lid van artikel 3 verder toegelicht.

Artikel 2 heeft een algemene strekking. Het artikel heeft dus in beginsel betrekking op alle door de minister verstrekte subsidies. Op de betekenis van het tweede lid van artikel 2 is onder punt 3 van het algemene deel van de toelichting reeds ingegaan. Onder punt 3 van het algemene deel van de toelichting is verder aangegeven dat de werking van het wetsvoorstel in de praktijk beperkt zal zijn tot activiteiten op het terrein van onderwijs en onderzoek, waarop niet de bekostigingswetgeving van toepassing is. Dergelijke activiteiten op het terrein van het onderwijs kunnen voorkomen in alle onderwijssectoren, dus in het basisonderwijs, het voortgezet onderwijs, de educatie en het beroepsonderwijs en het hoger onderwijs. Voor subsidie in aanmerking komende activiteiten op het terrein van onderzoek zullen doorgaans voorkomen in het hoger onderwijs. Wat betreft deze laatste activiteiten verdient nog het volgende de aandacht. De definitie van het subsidiebegrip in de Awb betekent, voorzover hier van belang, dat betalingen van geleverde goederen en diensten tegen een marktprijs en het voldoen aan een verplichting tot schadevergoeding niet onder het begrip subsidie worden geschaard. Bij betalingen kan worden gedacht aan bijvoorbeeld betalingen voor de aanschaf van kantoorbenodigdheden, boeken en tijdschriften, alsmede aan betalingen in het kader van het verrichten van onderhoudswerkzaamheden. Ook ten behoeve van de minister tegen marktprijs verricht onderzoek valt buiten het bereik van het begrip subsidie.

Artikel 4

Artikel 4, eerste lid, stelt de eis dat subsidies altijd op grond van een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling worden verstrekt. Er blijven echter gevallen waarin dat niet nodig of niet wel mogelijk is. Deze gevallen zijn limitatief opgesomd in de onderdelen a en b. In onderdeel a is aansluiting gezocht bij de in artikel 4:23, derde lid, van de Awb omschreven gevallen waarin de eis, dat subsidie wordt verstrekt op grond van een wettelijk voorschrift, niet geldt. Daarbij moet met name worden gedacht aan in de begroting vermelde subsidies en aan incidentele subsidies. Naast deze gevallen in onderdeel a kunnen zich gevallen voordoen van zeer incidentele of experimentele subsidieverstrekking of van subsidiefaciliteiten waarmee slechts een klein totaalbedrag gemoeid is, waarin een voorafgaande mededeling aan beide kamers van de Staten-Generaal op zijn plaats is, bijvoorbeeld in het kader van de jaarlijkse begrotingscyclus. In het overleg met het parlement kan uiteraard de vraag aan de orde komen of terecht wordt afgezien van het

opstellen van een subsidieregeling en kunnen afspraken worden gemaakt over de termijn waarop zulk een regeling tot stand zal worden gebracht, indien het betrokken beleid wordt gecontinueerd.

Voor de op grond van artikel 4, eerste lid, te maken keuze tussen een regeling op grond van een algemene maatregel van bestuur en een ministeriële regeling zijn – evenals bij de keuze tussen een van beide op grond van artikel 3, tweede lid, onderdeel a – onder meer de volgende aspecten relevant: het belang van subsidieverstrekking voor de betrokkenen, de omvang van het beslag dat de met de subsidieverstrekking gemoeide middelen leggen op de begroting, de omvang en de zwaarte van de op te leggen verplichtingen en de frequentie waarmee de betreffende voorschriften wijziging behoeven.

Omdat de in artikel 2, eerste lid, genoemde beleidsterreinen in algemene zin zijn geformuleerd, is in artikel 4, tweede lid, bepaald dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling de activiteiten waarvoor subsidie kan worden verstrekt, nader kunnen worden bepaald. De omschrijving van deze activiteiten, alsmede de toekenningscriteria zullen – in het belang van de rechtszekerheid – zo concreet mogelijk moeten zijn.

In dezelfde regels als die bedoeld in het tweede lid, kunnen krachtens het derde lid van artikel 4 nadere regels worden gesteld ten aanzien van een aantal onderwerpen.

Met betrekking tot de aanvraag (artikel 4, derde lid, onderdeel a) kunnen bijvoorbeeld regels worden gesteld over de datum van indiening van de aanvraag. Bij de besluitvorming over de aanvraag kan worden gedacht aan in acht te nemen termijnen, indien het wenselijk wordt geoordeeld af te wijken van de Awb.

Het subsidiebedrag (artikel 4, derde lid, onderdeel b) zal vaak noch in de algemene maatregel van bestuur noch in de ministeriële regeling worden opgenomen, bijvoorbeeld omdat de subsidie is gerelateerd aan de daadwerkelijk gemaakte kosten. Wel zal in dergelijke gevallen de wijze waarop het bedrag wordt berekend in de subsidieregeling moeten zijn opgenomen, waarbij tevens anticumulatiebepalingen van belang zijn. In de beschikking tot subsidieverlening wordt dan het bedrag vermeld waarop de subsidie ten hoogste wordt vastgesteld.

Een voorbeeld van een voorwaarde waaronder de subsidie kan worden verleend (artikel 4, derde lid, onderdeel c) is de medewerking aan de totstandkoming van een subsidieovereenkomst ter uitvoering van de beschikking tot subsidieverlening, als bedoeld in artikel 4:36 Awb. Het tweede lid van dat artikel bepaalt dat bij wettelijk voorschrift kan worden afgeweken van de bevoegdheid in de subsidieovereenkomst te bepalen dat de subsidieontvanger verplicht is de activiteiten te verrichten waarvoor de subsidie is verleend.

Artikel 4:37 van de Awb beschrijft een aantal onderwerpen waarop de verplichtingen van de subsidieontvanger (artikel 4, derde lid, onderdeel d) betrekking kunnen hebben. Deze zullen in nadere regelgeving moeten worden geconcretiseerd, of krachtens een wettelijk voorschrift in de beschikking tot subsidieverlening moeten worden opgenomen ingevolge artikel 4:38, tweede lid, van de Awb.

De vaststelling van de subsidie (artikel 4, derde lid, onderdeel e) is grotendeels geregeld in afdeling 4.2.5 van de Awb. In aanvulling daarop kunnen in de subsidieregeling bepalingen over een aanvraag- en beslistermijn worden opgenomen.

Ook ten aanzien van de intrekking of wijziging ten nadele van de subsidieontvanger van de beschikking tot subsidieverlening of -vaststelling (artikel 4, derde lid, onderdeel f) biedt de Awb reeds een regeling. Het kan echter wenselijk zijn om in aanvulling op afdeling 4.2.6 van de Awb hierover regels te stellen, bijvoorbeeld ten aanzien van de gevallen waarin tot gedeeltelijke of gehele intrekking kan worden overgegaan.

De bepaling over betaling van de subsidie en het verlenen van voorschotten (artikel 4, derde lid, onderdeel g) biedt de mogelijkheid de terzake bestaande Awb-bepalingen aan te vullen, bijvoorbeeld door de voorwaarden waaronder voorschotten kunnen worden verleend, nader te bepalen.

Artikel 4:24 van de Awb bepaalt dat, indien subsidie op een wettelijk voorschrift berust, tenminste eenmaal in de vijf jaar een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de subsidie in de praktijk wordt gepubliceerd, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. Artikel 4, tweede lid, onderdeel h, biedt de bevoegdheid om bij wettelijk voorschrift van de hoofdregel van artikel 4:24 van de Awb af te wijken.

Artikel 5

Ingevolge artikel 4:25, eerste lid, van de Awb kan een subsidieplafond slechts bij of krachtens wettelijk voorschrift worden vastgesteld. Artikel 5 biedt de minister de mogelijkheid voor de versterking van subsidie krachtens deze wet een subsidieplafond vast te stellen. Ingevolge artikel 4:27, eerste lid, van de Awb geldt dat het subsidieplafond bekend wordt gemaakt voor de aanvang van het tijdvak waarvoor het is vastgesteld. De vaststelling van een subsidieplafond kan bij afzonderlijk besluit (te publiceren in de Staatscourant) geschieden, maar ook in de subsidie-regeling zelf.

Artikel 4:26 van de Awb schrijft voor dat wanneer bij of krachtens wettelijk voorschrift een subsidieplafond wordt vastgesteld, tevens bij of krachtens wettelijk voorschrift wordt bepaald hoe het beschikbare bedrag wordt verdeeld. In artikel 5 wordt hiertoe een basis opgenomen. In de subsidieregeling zelf worden de concrete verdelingsregels nader vorm gegeven. Deze regels kunnen niet op voorhand worden vastgesteld gezien de grote verscheidenheid van de subsidieregelingen.

Artikel 6

In de regeling die is neergelegd in het wetsvoorstel worden geen «open-einde regelingen» gecreëerd. De subsidies die in het wetsvoorstel hun regeling vinden, lenen zich daarvoor ook niet gezien de aard van de activiteiten waarop zij betrekking hebben. Ook niet-wettelijke subsidies zullen niet het karakter hebben van een open einde. Dit zou slechts anders kunnen zijn indien vooruitlopend op de totstandkoming van een wettelijk voorschrift met de subsidiëring wordt aangevangen, terwijl uit het desbetreffende wettelijk voorschrift zou voortvloeien dat de begrotingsvoorwaarde niet mag worden opgenomen (vergelijk artikel 4:34, tweede lid, van de Awb). In algemene zin kan daarom in artikel 6 het opnemen van de begrotingsvoorwaarde bij de verlening van een subsidie worden voorgeschreven. Dit betekent dat in alle gevallen gebruik zal worden gemaakt van de in artikel 4:34, eerste lid, van de Awb neergelegde bevoegdheid om subsidies die worden verleend ten laste van een ontwerp-begroting, te verlenen onder de voorwaarde dat voldoende gelden ter beschikking worden gesteld. Daardoor worden al te hoog gespannen verwachtingen bij de subsidieaanvragers voorkomen. De bepaling laat uiteraard onverlet dat de begrotingsvoorwaarde steeds expliciet in de beschikking tot subsidieverlening dient te worden opgenomen.

Artikel 7

In artikel 7 wordt tot uiting gebracht dat voorschotverlening mogelijk is ten aanzien van alle subsidies die in het wetsvoorstel aan de orde zijn, dus zowel de subsidies die in het wetsvoorstel hun regeling vinden als de niet-wettelijke subsidies. Deze bepaling houdt een uitwerking in van

artikel 4:54, eerste lid, van de Awb waarin is opgenomen dat een bestuursorgaan voorschotten kan verstrekken indien dat bij wettelijk voorschrift of bij de subsidieverlening is bepaald. De bepaling is naar het oordeel van de ondergetekende wenselijk met het oog op een ordelijk verloop van de subsidieverstrekking.

Artikel 8

Artikel 8 houdt een regeling in voor de situatie waarin dezelfde activiteiten worden gesubsidieerd door verschillende bestuursorganen en de daarbij opgelegde verplichtingen niet met elkaar sporen. In die situatie kan van de bij of krachtens de regeling in het wetsvoorstel opgelegde verplichtingen worden afgeweken, mits daarbij wordt voldaan aan de onder a en b gestelde voorwaarden.

Artikel 9

De Europese Commissie kan bepalen dat in strijd met de artikelen 92 en 93 van het EG-verdrag toegekende steun met rente wordt terugbetaald. Ook moeten bepaalde (steun)regelingen soms aan haar worden gemeld. Dat kan er toe leiden dat de aanvraag moet worden afgewezen of dat een beschikking tot subsidieverstrekking moet worden ingetrokken. De grondslag in het nationale recht, die hiervoor is vereist, wordt in dit artikel gelegd. Daarbij is gekozen voor een ruime formulering, omdat niet uitgesloten is dat ook andere verdragen voor de staat verplichtingen met zich meebrengen, die hij bij het verstrekken van subsidies in acht moet nemen.

In het vierde lid is artikel 4:50, tweede lid, van de Awb van overeenkomstige toepassing verklaard. Artikel 4:50, tweede lid, bepaalt dat bij intrekking of wijziging van de subsidieverlening het bestuursorgaan de schade vergoedt die de subsidieontvanger lijdt doordat hij in vertrouwen op de subsidie anders heeft gehandeld dan hij zonder subsidie zou hebben gedaan.

In het vijfde lid is bepaald dat de artikelen 4:49, derde lid, en 4:57 van de Awb niet van toepassing zijn, omdat de daaruit voortvloeiende beperking van de termijn waarbinnen tot intrekking, wijziging en terugvordering kan worden overgegaan niet zou passen bij het dwingende karakter van de verplichtingen op grond waarvan de staat tot intrekking of wijziging gehouden kan zijn.

Artikel 10

Artikel 4:59 van de Awb geeft een bevoegdheid tot het aanwijzen van toezichthouders die zijn belast met het toezicht op de naleving van aan de subsidieontvanger opgelegde verplichtingen. Deze bepaling geldt echter alleen voor per boekjaar vastgestelde subsidies waarop afdeling 4.2.8 van de Awb van toepassing is. Artikel 10 geeft een overeenkomstige bevoegdheid in die gevallen waarop afdeling 4.2.8 niet van toepassing is.

Op de toezichthouders is afdeling 5.2 van de Awb van toepassing. Aan de bevoegdheden in de artikelen 5:18 en 5:19 van de Awb betreffende het onderzoeken van zaken, het nemen van monsters en het onderzoeken van vervoermiddelen bestaat geen behoefte. Deze bevoegdheden zijn daarom in artikel 10 uitgezonderd.

In dit verband wordt nog opgemerkt dat de Algemene Rekenkamer terzake van de subsidieverstrekking zelfstandige controlebevoegdheden heeft op basis van artikel 59, eerste lid, onder c, van de Comptabiliteitswet. Deze bevoegdheden houden onder meer in dat de Algemene Rekenkamer kennis kan nemen van jaarrekeningen en daarop betrekking hebbende rapporten van hen die deze jaarrekeningen hebben gecontroleerd.

Artikel 11

Artikel 11 regelt dat op de per boekjaar verstrekte subsidies afdeling 4.2.8 van de Awb van toepassing is. Hierbij kan ook worden gedacht aan subsidies waarbij de subsidieontvanger en het bedrag van de subsidie in de begroting zijn vermeld.

Het tweede lid biedt de mogelijkheid om vrijstelling of ontheffing te verlenen van de in het eerste lid opgenomen van toepassingverklaring van afdeling 4.2.8 van de Awb. De verlening, zowel van vrijstelling als van ontheffing, is slechts mogelijk indien de aard van de subsidie of de hoogte van het bedrag van de subsidie daartoe aanleiding geeft. Op basis van deze criteria kan blijken dat het niet zinvol is om de subsidie, ook al heeft deze betrekking op een bepaald boekjaar, te onderwerpen aan de systematiek van afdeling 4.2.8. Vrijstelling wordt verleend indien sprake is van een categorie van gevallen. Ontheffing wordt verleend in individuele gevallen. De keuze tussen vrijstelling en ontheffing wordt mede bepaald aan de hand van de juistgenoemde criteria betreffende de aard van de subsidie en de hoogte van het subsidiebedrag. Gelet op het collectieve karakter van de vrijstelling is bepaald dat deze bij of krachtens algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling wordt verleend. Ten aanzien van de ontheffing, die immers individuele gevallen betreft, kan worden volstaan met een verlening door de minister.

Het derde lid biedt de minister de mogelijkheid om het boekjaar aan een andere jaarlijkse periode gelijk te stellen dan aan het kalenderjaar. Hierbij valt met name te denken aan een gelijkstelling met het schooljaar of het studiejaar. Hoewel de begrippen schooljaar en studiejaar vooral van betekenis zijn in het kader van de sectorsgewijs geregelde bekostigingswetten op het terrein van het onderwijs, kan het wenselijk blijken dat van deze begrippen ook gebruik wordt gemaakt in geval van subsidieverstrekking.

Artikel 12

Artikel 4:72 van de Awb stelt dat bij wettelijk voorschrift kan worden bepaald dat de ontvanger van een subsidie een egalisereserve vormt. In het derde lid van artikel 12 wordt de vorming van een dergelijke reserve verplicht voorzover het betreft subsidieverstrekking voor langer dan een boekjaar. De egalisereserve is bedoeld om verschillen tussen werkelijk gemaakte kosten en subsidiebedragen op te vangen. Aangezien met de egalisereserve een buffer wordt gevormd waarmee tekorten in het ene jaar kunnen worden opgevangen met overschotten in het andere jaar, bestaat ingevolge het derde lid van artikel 12 alleen dan een verplichting tot een egalisereserve indien het om subsidiëring gaat voor langer dan een boekjaar. De laatste volzin van het derde lid biedt de minister de mogelijkheid om bij de subsidieverlening rekening te houden met een egalisereserve die in de voorafgaande periode is gevormd.

Artikel 13

De accountant van de subsidieontvanger krijgt ingevolge artikel 13 tevens een taak toebedeeld bij de controle op de naleving van de aan de subsidie verbonden verplichtingen. Artikel 4:79, eerste lid, van de Awb opent de mogelijkheid daartoe. Het tweede lid van artikel 4:79 verbindt daaraan de eis, dat de opdracht aan de accountant vergezeld gaat van een bij of krachtens wettelijk voorschrift of bij de subsidieverlening vast te stellen aanwijzing over de reikwijdte en de intensiteit van de controle, een zogenaamd controle-protocol. Het eerste lid van artikel 13 regelt de vaststelling van het controle-protocol door de minister. In het tweede lid van artikel 13 wordt de relatie geregeld tussen de accountant van de subsidieontvanger en de departementale accountantsdienst. De subsidie-

ontvanger moet er voor zorgen dat zijn accountant meewerkt aan onderzoeken door of namens de departementale accountantsdienst naar de werkzaamheden die die accountant heeft verricht. De kosten van dergelijke onderzoeken komen voor rekening van de subsidieontvanger.

Artikel 14

Ingevolge artikel 4:41 van de Awb kan, mits dit bij wettelijk voorschrift of bij de subsidieverlening is bepaald, aan een subsidieontvanger een vergoedingsplicht worden opgelegd, indien de verstrekking van subsidie heeft bijgedragen aan de vorming van vermogen bij de subsidieontvanger. Deze verplichting kan alleen worden opgelegd in de gevallen genoemd in artikel 4:41. Het betreft hier de beëindiging van de activiteiten waarvoor subsidie is verstrekt, de ontbinding van de rechtspersoon aan wie subsidie is verstrekt, de intrekking van de subsidieverlening of -verstrekking of de situatie dat de subsidieontvanger schadevergoeding ontvangt voor verlies of beschadiging van voor de gesubsidieerde activiteiten gebruikte of bestemde goederen of deze goederen vervreemdt, bezwaart of de bestemming ervan wijzigt.

Artikel 14 vormt een uitwerking van deze bepaling. In het eerste lid is vastgelegd dat de minister de hoogte van de vergoedingsplicht bepaalt. Het tweede lid vloeit voort uit artikel 4:41, eerste lid, onder b, en bepaalt welke uitgangspunten zullen worden gehanteerd bij de vaststelling van de hoogte van de vergoeding. Deze uitgangspunten sluiten aan bij de bestaande praktijk. Het derde lid voorziet in de situatie dat de activiteiten van de subsidieontvanger door een ander worden voortgezet en in het kader daarvan ook de activa en passiva van de subsidieontvanger worden overgedragen. In die situatie is er in beginsel geen aanleiding een vergoedingsplicht op te leggen. Wel is voor een dergelijke overdracht toestemming vereist van de minister.

Artikelen 15 tot en met 20

Deze artikelen bevatten procedurele regels over de verstrekking van projectsubsidies. Met deze regels wordt, binnen het kader van de subsidieregels in de Awb, op een aantal punten aan die subsidieregels een nadere uitwerking gegeven. Aangezien deze regels voor zeer uiteenlopende subsidies geschikt moeten zijn, zijn zij vrij globaal van aard. Desgewenst kunnen zij bij de subsidieverlening en -vaststelling nader worden uitgewerkt.

Artikel 21

Met artikel 21 wordt eerbiedigende werking verleend ten aanzien van bestaande subsidieverhoudingen. Deze dienen derhalve te worden afgewikkeld volgens het ten tijde van hun ontstaan toepasselijke recht.

Artikel 22

Voor de formulering in artikel 22, dat de inwerkingtreding op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip plaatsvindt dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan kan worden vastgesteld, is gekozen om te garanderen dat de invoering van de Wet overige OCenW-subsidies zo soepel mogelijk verloopt. In dit verband is van betekenis dat het schooljaar en het studiejaar in het onderwijs niet synchroon lopen met het kalenderjaar.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
J. M. M. Ritzen