

Vergaderjaar 1997–1998

25 671

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

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 2 december 1997

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen genoegzaam zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over het voorstel van wet voldoende voorbereid.

Algemeen

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van genoemd wetsontwerp. In het kader van de Algemene wet bestuursrecht worden de vele subsidies op het terrein van onderzoek en onderwijs thans van een vereiste wettelijke grondslag voorzien. Dat heeft zonder meer instemming van de leden van de CDA-fractie.

De wet beoogt ondermeer het subsidiebeheer en de doelmatigheid, actualiteit en effectiviteit van het subsidiebeleid van OCW te verbeteren. Dat betekent dat thans geen sprake is van een optimaal beheer. Kan de regering aangeven door welke maatregelen van organisatorische aard het beheer zal worden verbeterd? Tevens verwacht de regering dat door de invoering van deze wet een zekere arbeidsbesparing kan worden bereikt. De leden van de CDA-fractie zijn benieuwd naar de mogelijkheden daartoe.

Evenzeer zijn de leden van de CDA-fractie benieuwd naar de precieze afbakening tussen de activiteiten die in aanmerking komen voor bekostiging, voor subsidies en voor projecten met een zodanig bijzonder karakter dat zij conform artikel 3 voor een voorhangprocedure in aanmerking komen.

In de memorie van toelichting, zo constateren de leden van de CDA-fractie, wordt gesteld dat onder de bekostiging van onderzoek moet worden begrepen de voor onderzoek bestemde component van de geldstromen naar de instellingen voor hoger onderwijs (de zogenaamde eerste geldstroom). Veel onderzoek wordt echter gefinancierd door NWO. Valt dit dan niet onder de bekostiging van onderzoek?

In de artikelsgewijze toelichting met betrekking tot de artikelen 2 en 3 wordt onder meer opgemerkt dat het aan de minister tegen marktprijs geleverd onderzoek buiten bereik van het begrip valt. Deze formulering

¹ Samenstelling:

Leden: Beinema (CDA), Van der Vlies (SGP), Van Nieuwenhoven (PvdA), M. M. H. Kamp (VVD), voorzitter, De Cloe (PvdA), Janmaat (CD), Van Gelder (PvdA), ondervoorzitter, Van de Camp (CDA), Mulder-van Dam (CDA), Hendriks (HDRK), Rabbae (GroenLinks), Jorritsma-van Oosten (D66), De Koning (D66), Koekkoek (CDA), J. M. de Vries (VVD), Liemburg (PvdA), Stellingwerf (RPF), Lambrechts (D66), Rijpstra (VVD), Cornielje (VVD), Cherribi (VVD), Dijkema (PvdA), Sterk (PvdA), Van Vliet (D66), Bremmer (CDA).
Plv. leden: Reitsma (CDA), Schutte (GPV), Lillipaly (PvdA), Klein Molekamp (VVD), Valk (PvdA), Poppe (SP), Duivesteijn (PvdA), Ten Hoopen (CDA), Van der Hoeven (CDA), Verkerk (AOV), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Bakker (D66), Van 't Riet (D66), De Haan (CDA), Van Heemskerck Pillis-Duvekot (VVD), Rehwinkel (PvdA), Leerkes (U55+), Versnel-Schmitz (D66), Essers (VVD), Korthals (VVD), Passtoors (VVD), Huys (PvdA), Van Zuijlen (PvdA), Verhagen (CDA), Lansink (CDA).

komt de CDA fractie vreemd voor. Het dwingt de leveranciers van onderzoek boven of onder de kostprijs of marktprijs te werken. Bovendien zou genoemde formulering in kunnen houden, dat zodra de minister een onderzoekopdracht aan bijvoorbeeld een universiteit of hogeschool verschaft, waarbij de voorwaarde wordt gesteld dat tegen marktprijzen moet worden gecalculeerd – een overigens juist uitgangspunt – nimmer en nooit sprake zou kunnen zijn van een onderzoekssubsidie. In zulk soort gevallen gelden dan kennelijk de in deze wet vastgestelde voorwaarden niet. Kan de regering een nadere toelichting geven op deze beperking van het begrip subsidie? Houdt genoemde formulering niet in dat universiteiten en hogescholen hun onderzoek gaan onderbrengen in allerlei privaatrechtelijke instellingen, zoals stichtingen en BV's om zodoende buiten de somtijds knellende subsidiebepalingen van het departement te geraken? Tevens moet worden opgemerkt dat het van groot belang is dat de instellingen hun activiteiten, die voor subsidie worden voorgedragen, zoveel als mogelijk is tegen marktprijzen waarden teneinde oneigenlijke concurrentie met particuliere leveranciers van onderzoek te vermijden.

De leden van de fractie van D66 hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel over regels inzake verstrekking van subsidies door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (Wet overige OCenW-subsidies).

De leden van de fractie van D66 onderkennen de noodzaak van onderhavig wetsvoorstel gezien de strekking van artikel 4:23 van titel 4.2 in de derde tranche van Algemene wet bestuursrecht (Awb) waarin is vastgelegd dat voor subsidieverstrekking in beginsel een wettelijke grondslag is vereist. Ook kunnen deze leden zich vinden in het geïntegreerd subsidiebeleid van de regering dat is gericht op bestrijding van misbruik of oneigenlijk gebruik van subsidies en verbetering van de doelmatigheid en effectiviteit van de subsidieverstrekking.

De leden van de fractie van D66 constateren dat de minister stelt dat de werking van de wet in de praktijk beperkt zal zijn tot het terrein van onderwijs en onderzoek, omdat bijvoorbeeld cultuur al eigen en uitputtende wettelijke regelingen betreffende subsidieverstrekking heeft en verwijst daarbij o.a. naar de Mediawet. Deze leden hebben echter begrepen dat het behandelde wetsvoorstel over de Mediawet geen aanpassing aan de subsidietitel van de derde tranche Awb bevat terwijl dat wel de afspraak was. Waarom heeft deze aanpassing aan de Awb in de Mediawet niet plaatsgevonden? Is aanpassing van de Mediawet toch nog noodzakelijk ondanks onderhavig wetsvoorstel? Zo niet, hoe gaat het dan wel geregeld worden?

Artikelsgewijs

Artikel 1

De vaste commissie vraagt waarom in de wet een definitie van het begrip «projectsubsidie» opgenomen. In andere, vergelijkbare wettelijke regelingen is namelijk niet altijd een omschrijving van dit begrip opgenomen (bijvoorbeeld niet in de Wet Justitie-subsidies, Stb. 1996, 334).

Artikel 2

In artikel 2, tweede lid, is het voorschrift opgenomen dat het beginsel van behandeling naar dezelfde maatstaf van de openbare en bijzondere instellingen garandeert. Voor de leden van de CDA-fractie is dit beginsel van zeer grote betekenis. Kan de regering een inzicht verschaffen op welke concrete wijze dit beginsel vorm krijgt bij de toekenning van subsidies aan onderwijs en onderzoek?

Artikel 3

In het tweede lid, onderdeel a, wordt gesproken over de mogelijkheid subsidie te verstrekken «op grond van een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling». De Raad van State wijst erop dat een criterium om te bepalen in welke gevallen regeling bij ministeriële regeling is toegelaten, ontbreekt (advies Raad van State, blz. 1, punt 1a). Naar aanleiding hiervan heeft de regering in de memorie van toelichting een passage opgenomen (blz. 4). De vaste commissie stelt echter vast dat de wet *zelf* terzake geen criterium bevat. Waarom is geen criterium in de wet zelf opgenomen?

De tekst van het wetsvoorstel stelt in artikel 3, tweede lid, als primaire voorwaarde om te kunnen afwijken van een andere wet, dat sprake moet zijn van «dringende gevallen». In de memorie van toelichting lijkt, naar het oordeel van de vaste commissie, een beetje op twee gedachten te worden gehinkt: in de kop van onderdeel 3.2 wordt deze afwijkingsmogelijkheid aangeduid met subsidiëring in «bijzondere gevallen» en wordt «dringend» in eerste instantie niet genoemd als voorwaarde. Kan de regering aangeven waarom in de memorie van toelichting voor een andere formulering is gekozen?

Is de verwijzing naar het beginsel van gelijke behandeling (tweede lid, onderdeel c) wel noodzakelijk, zo vragen de leden van de vaste commissie, gelet op het feit dat in het hier bedoelde geval subsidie «op grond van deze wet» – dat wil zeggen: de Wet overige OCenW-subsidies – wordt verstrekt, en bedoeld beginsel reeds in artikel 2, tweede lid, van die wet is neergelegd?

De vaste commissie constateert dat het derde lid naar aanleiding van opmerkingen van de Raad van State is aangepast. Voorzover uit het advies van de Raad van State – blz. 2, punt 2; de verwijzing in de redactionele kanttekeningen naar aanwijzing 37 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) – valt op te maken, was in het wetsvoorstel zoals dat is voorgelegd aan de Raad van State, (onder meer) een vorm van *gecontroleerde* delegatie opgenomen. In het voorliggende wetsvoorstel is echter gekozen voor een vorm van *voorwaardelijke* delegatie. Kan de regering aangeven welke overwegingen tot deze aanpassing hebben geleid?

In het derde lid wordt de modelbepaling uit aanwijzing 43, eerste lid, Ar, weliswaar grotendeels gevolgd, maar op onderdelen hanteert de regering een afwijkende formulering. Zo zou volgens de modelbepaling het begin van het derde lid moeten luiden: «Een krachtens het tweede lid vastgestelde algemene maatregel van bestuur» in plaats van: «De in het tweede lid bedoelde algemene maatregel van bestuur». Waarom, zo vraagt de vaste commissie, heeft de regering niet in sterkere mate gebruik gemaakt van de modelbepaling? Ook de Raad van State dringt erop aan dat zoveel mogelijk van modelbepalingen gebruik wordt gemaakt (advies, blz. 2, punt 2).

De voorhangbepaling uit het derde lid is zowel van toepassing op vast te stellen algemene maatregelen van bestuur, als op ministeriële regelingen. Zo'n algemene formulering wringt naar de overtuiging van de vaste commissie, met Ar. 35, waarin wordt bepaald dat geen formele betrokkenheid van het parlement bij gedelegeerde regelgeving wordt geregeld, tenzij daarvoor bijzondere redenen bestaan. In het geval van een algemene maatregel van bestuur, waarmee in het algemeen de meer principiële zaken geregeld zullen worden, kan een voorhangprocedure goed op z'n plaats zijn. In het geval van een ministeriële regeling, die naar zijn aard bedoeld is voor het regelen van meer technische zaken die in de regel door de minister zelf kunnen worden vastgesteld, is zo'n algemene voorhangplicht niet op z'n plaats. Door op dit punt geen expliciet onderscheid te maken tussen de ministeriële regelingen en de algemene maatregelen van bestuur dreigt naar het oordeel van de vaste commissie,

het onderscheid tussen deze twee vormen van gedelegeerde regelgeving te vervagen. Uiteindelijk zou dit ertoe kunnen leiden dat te snel naar het relatief makkelijkere middel van de ministeriële regeling wordt gegrepen, waardoor de functie van de algemene maatregel van bestuur wordt uitgehold en de waardevolle adviezen van de Raad van State worden gemist. Graag ontvangt de vaste commissie de visie van de regering hier op.

Artikel 4

De leden van de PvdA-fractie vragen op wat voor soort subsidieverstrekking wordt bedoeld in artikel 4, eerste lid onder b. Het kan naar het oordeel van deze leden niet zo zijn dat de eenvoudige aankondiging van een subsidieverstrekking, bijvoorbeeld in het kader van de jaarlijkse begrotingsbehandeling, de regering ontslaat van de verplichting om concreet aan te geven voor welk doel de subsidie verstrekt wordt.

Het woord «of» in het derde lid, onderdeel h, duidt het alternatieve karakter van een opsomming aan. Gaat het hier echter niet om een cumulatieve opsomming? Zo ja, dan moet «of» worden vervangen door: «en» (zie aanwijzing 101 Ar), zo vraagt de vaste commissie.

Artikel 9

De leden van de PvdA-fractie vragen naar aanleiding van de bepalingen in artikel 9, hoe subsidieverstrekking op grond van deze wet zich verhoudt tot subsidies die verstrekt worden in het kader van subsidiëringsprogramma's van bijvoorbeeld de Europese Unie.

Redactioneel

Zou, zo vraagt de vaste commissie, artikel 2, tweede lid, niet beter leesbaar worden indien de woorden «Bij de subsidieverstrekking wordt voorzover het betreft onderwijsinstellingen» zouden worden vervangen door: «Bij de subsidieverstrekking aan onderwijsinstellingen wordt»? Waarom heeft de regering in artikel 3, tweede lid, onderdeel a, en in artikel 4, eerste lid, niet het advies van de Raad van State (blz. 1, punt 1b) gevolgd om te spreken van subsidieverstrekking «krachtens» algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling, zo vraagt de vaste commissie.

De vaste commissie vraagt of aan de eerste volzin van artikel 5 niet moet worden toegevoegd dat de minister «ieder (begrotings)jaar» een subsidieplafond kan vaststellen? Vgl. modelbepaling 9, zoals vermeld in de memorie van toelichting bij de Aanpassingswet derde tranche Awb I (kamerstukken II 1996/1997, 25 280, nr. 3, blz. 15).

Volgens de vaste commissie kan in artikel 10, tweede lid, de komma vervallen.

Artikel 11, tweede lid, zou naar het inzicht van de vaste commissie, beknopter geformuleerd kunnen worden (vergelijk bijvoorbeeld artikel 9, tweede lid, Wet aanvullende regels Binnenlandse Zaken-subsidies). Dat lid zou dan bijvoorbeeld als volgt kunnen komen te luiden: «Indien (...) geeft, kan Onze Minister vrijstelling of ontheffing verlenen van het eerste lid. Vrijstelling wordt verleend bij of krachtens algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling.» De huidige laatste volzin kan dan komen te vervallen.

De voorzitter van de commissie,
M. M. H. Kamp

De griffier van de commissie,
Mattijssen