

Vergaderjaar 1997–1998

25 671

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

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 12 december 1997

Met belangstelling en erkentelijkheid heeft ondergetekende kennis genomen van het verslag uitgebracht door de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (verder: vaste commissie). Bij deze nota is gevoegd een nota van wijziging die de volgende wijzigingen inhoudt. In de eerste plaats is het voorstel van de vaste commissie tot redactionele aanpassing van artikel 2, tweede lid, verwerkt. In de tweede plaats zijn twee samenhangende wijzigingen getroffen met betrekking tot de invoering van de mogelijkheid om de bevoegdheid subsidiebesluiten te nemen, te delegeren. In derde plaats tenslotte, is de inwerkingstredingsbepaling aangepast met het oog op het verlenen van terugwerkende kracht aan de onderhavige regeling. Voor de toelichting van een en ander zij verwezen naar bijgevoegde nota van wijziging.

Bij de onderhavige nota wordt de indeling van het verslag van de Tweede Kamer zo veel mogelijk gevolgd.

I. ALGEMEEN

Het verheugt de ondergetekende dat de verschillende fracties positief staan tegenover het wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij merken op dat in het kader van de Algemene wet bestuursrecht (verder: Awb) de vele subsidies op het terrein van onderzoek en onderwijs thans van een vereiste wettelijke grondslag worden voorzien. Dat heeft zonder meer de instemming van deze leden.

De leden van de fractie van D66 hebben eveneens met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Deze leden onderkennen de noodzaak van het wetsvoorstel gezien de strekking van artikel 4:23 van de Awb waarin is vastgelegd dat voor subsidieverstrekking in beginsel een wettelijke grondslag is vereist. Ook kunnen zij zich vinden in een 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 CDA-fractie merken op dat de Wet overige OCenW-subsidies onder meer beoogt het subsidiebeheer en de doelmatigheid, actualiteit en effectiviteit van het subsidiebeleid van het departement van OCenW te verbeteren. Zij betogen dat dit betekent dat thans geen sprake is van een optimaal beheer. Deze leden vragen of de regering kan aangeven door welke maatregelen van organisatorische aard het beheer zal worden verbeterd.

Ondergetekende is er van overtuigd dat het beheer gebaat is bij invoering van de subsidietitel van de Awb en de Wet overige OCenW-subsidies. Ten eerste wordt met deze regelingen een uniform wettelijk kader gecreëerd ten behoeve van het voorkomen en bestrijden van misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidievoorzieningen. Ten tweede ontstaat als gevolg van de wettelijke regelingen een uniform en in het verlengde daarvan ook een helder subsidiesysteem. In dit verband ligt het in de bedoeling om onder meer ter ondersteuning van het beheer richtlijnen op te stellen voor de interne stroomlijning van de subsidiepraktijk op basis van de onderhavige regeling. Een en ander zal naar verwachting leiden tot een inzichtelijker en overzichtelijker subsidiepraktijk.

De leden van de CDA-fractie wijzen er op dat de regering verwacht dat door de invoering van de Wet overige OCenW-subsidies een zekere arbeidsbesparing kan worden bereikt. Deze leden zijn benieuwd naar de mogelijkheden daartoe.

In punt 5 van de memorie van toelichting is aangegeven dat de harmoniserende werking die van de subsidietitel van de Awb zal uitgaan, naar verwachting mede leidt tot een zekere arbeidsbesparing. Deze verwachting is ingegeven door de gedachte dat omtrent de vormgeving van de subsidierelatie niet steeds per onderwerp of beleidsterrein het wiel opnieuw hoeft te worden uitgevonden. Een reële kwantificering van de daadwerkelijke arbeidsbesparing is evenwel niet te geven. Een en ander is mede afhankelijk van de mate waarin in de toekomst van het subsidie-instrument gebruik zal worden gemaakt, van de omvang van de te regelen subsidie-relatie en van de omvang van de werkzaamheden die met de uitvoering van de subsidieregeling zijn gemoeid.

De leden van de CDA-fractie zijn ook 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.

Artikel 3 van het wetsvoorstel bevat regels over de hierbedoelde afbakening. In punt 3 van de memorie van toelichting wordt daar nader op ingegaan. Kort weergegeven is sprake van de volgende begrenzingen. Het wetsvoorstel ziet in beginsel op alle subsidies op het terrein van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Dus ook op het terrein van het bekostigd onderwijs. In artikel 3, eerste lid, wordt echter bepaald dat de Wet overige OCenW-subsidies niet van toepassing is op subsidie die (reeds) wordt verstrekt krachtens andere wetten. Door deze bepaling wordt een groot gedeelte van het terrein van onderwijs, van cultuur en van onderzoek onttrokken aan de werking van de Wet overige OCenW-subsidies. Op het terrein van het bekostigd onderwijs en onderzoek, van cultuur, van onderwijsondersteunende activiteiten en van studiefinanciering bestaat immers al een groot aantal andere wettelijke voorzieningen. Hierbij verdient de aandacht dat de eigen wettelijke regelingen op het terrein van cultuur van uitputtende aard zijn. Juistgenoemde begrenzing in artikel 3, eerste lid, houdt daarom in dat de Wet overige OCenW-subsidies in concreto alleen van betekenis kan zijn voor dat gedeelte van het terrein van het onderwijs en van het onderzoek dat niet wordt bekostigd krachtens een – andere – wettelijke regeling. Activiteiten op dat deel van het terrein kunnen in aanmerking komen voor

subsiëring op grond van de Wet overige OCenW-subsidies. Aldus is het mogelijk dat *naast* de bekostigingsrelatie met onderwijsinstellingen – zoals geregeld in de onderwijswetgeving – een subsidierelatie met deze onderwijsinstellingen tot stand wordt gebracht. Het zal dan moeten gaan om de toekenning van extra middelen die niet deel uitmaken van de structurele bekostiging. Het betreft derhalve subsidiëring die niet bestemd is voor structurele onderwijsactiviteiten, danwel waarbij wordt vooruitgelopen op bekostiging krachtens een onderwijswet. Artikel 3, tweede lid, bevat nog een andere begrenzing. Deze begrenzing houdt in dat in *afwijking* van bestaande regels in de bekostigingswetgeving subsidie kan worden verstrekt op grond van de Wet overige OCenW-subsidies. Dit kan echter alleen voor innovatieve activiteiten. Deze subsidieverstreking is bovendien slechts mogelijk in dringende gevallen die beperkt zijn in tijd en omvang en die gericht zijn op een specifieke bestemming der middelen, terwijl daarbij ook de verplichting geldt de desbetreffende subsidieregeling voorafgaand aan de beide kamers der Staten-Generaal voor te leggen.

De leden van de CDA-fractie vragen of onderzoek dat gefinancierd wordt door de Nederlandse organisatie voor wetenschappelijk onderzoek (verder: NWO) valt aan te merken als bekostigd onderzoek. Het antwoord is bevestigend. Ook de bijdragen voor onderzoek aan universiteiten van de zijde van NWO vallen onder de component bekostiging voor onderzoek.

De leden van de CDA-fractie komt het vreemd voor dat in de toelichting op de artikelen 2 en 3 de formulering wordt gebruikt dat het aan de minister tegen marktprijs geleverd onderzoek buiten bereik van het begrip subsidie valt. Ten eerste dwingt deze formulering, aldus deze leden, de leveranciers van onderzoek te werken boven of onder de kostprijs of marktprijs. En verder menen zij dat aldus een onderzoeksopdracht van de minister tegen marktprijzen nooit zou kunnen leiden tot onderzoeks-subsidie. Deze leden verzoeken om een nadere toelichting. Zij stellen daarbij de vraag of een dergelijke uitleg van het subsidiebegrip niet tot gevolg heeft dat universiteiten en hogescholen hun onderzoek gaan onderbrengen in privaatrechtelijke instellingen. Zij achten het van groot belang dat de instellingen de activiteiten waarvoor zij subsidie vragen, zoveel mogelijk tegen marktprijzen waarderen. Dit om oneigenlijke concurrentie met particuliere leveranciers van onderzoek te vermijden. In antwoord op deze vragen kan allereerst worden gewezen op de definiëring van het begrip subsidie in artikel 4:21, eerste lid, van de Awb. Subsidie is volgens deze definitie de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten. Op de clause «anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten» wordt in de memorie van toelichting bij de derde tranche van de Awb nader ingegaan (kamerstukken II 1993/94, 23 700, nr. 3, blz. 33 en 34). Daarin wordt aangegeven dat commerciële transacties waarbij de overheid partij is, niet als subsidie kunnen worden beschouwd. De reden hiervoor is dat er een reële economische tegenprestatie staat tegenover de verstrekking door de overheid. De formulering «dat het aan de minister tegen marktprijs geleverd onderzoek buiten bereik van het begrip subsidie valt» in de memorie van toelichting op de artikelen 2 en 3 moet in dit licht worden gezien. Zij heeft dus het oog op commerciële transacties waarin de minister zelf partij is. Deze situatie dient te worden onderscheiden van die waarin de minister geen partij is en subsidie verstrekt voor onderzoek. Uit vorenstaande uiteenzetting kan worden afgeleid dat ook bij activiteiten waarvoor de minister subsidie verleent, een marktprijs als uitgangspunt kan worden genomen. Duidelijk moge zijn dat de vrees van de leden die

hier aan het woord zijn, dat verstrekking van onderzoekssubsidie niet doenlijk zou kunnen blijken, ongegrond is. Gezien het vorenstaande ligt het niet in de rede dat instellingen voor hoger onderwijs hun onderzoek zullen gaan onderbrengen in privaatrechtelijke instellingen op grond van de betekenis die aan het subsidiebegrip moet worden gehecht.

De leden van de fractie van D66 constateren dat de minister stelt dat de werking van de Wet overige OCenW-subsidies in de praktijk beperkt zal zijn tot het terrein van onderwijs en onderzoek. Deze leden hebben echter begrepen dat het behandelde wetsvoorstel tot wijziging van de Mediawet geen aanpassing bevat aan de subsidietitel van de derde tranche van de Awb, terwijl dat wel de afspraak was. Deze leden vragen waarom deze aanpassing niet heeft plaatsgevonden, of aanpassing van de Mediawet ondanks het wetsvoorstel toch nog noodzakelijk is en zo niet welke regeling dan wel wordt getroffen.

De vraag van deze leden laat zich als volgt beantwoorden. Zoals in de nota naar aanleiding van het verslag bij de voorgestelde Aanpassingswet derde tranche Awb II (kamerstukken II 1997/98, 25 464, nr. 5, blz. 1) is aangegeven doet zich bij de Mediawet een speciale problematiek voor. De Mediawet wordt in laatstgenoemd wetsvoorstel (dat inmiddels tot wet is verheven en zal worden geplaatst in Stb. 1997, 580) aangepast aan alle onderdelen van de derde tranche, behalve het onderdeel subsidies. Het lag aanvankelijk in de bedoeling om de aanpassing aan de subsidietitel mee te nemen in de wet van 13 november 1997 tot wijziging van de Mediawet in verband met een herziening van de organisatiestructuur van de landelijke publieke omroep (Stb. 544). De complexiteit van de verwerking van de subsidietitel in de Mediawet en recente prioritaire wetsvoorstellen tot wijziging van de Mediawet hebben echter aan dat voornemen in de weg gestaan. In de Aanpassingswet derde tranche Awb II (hoofdstuk 10. Algemene wet bestuursrecht c.a., artikel 1, onderdeel C) is dan ook bepaald dat de subsidietitel vooralsnog niet zal gelden voor financiële verstrekkingen krachtens de Mediawet. Thans is overleg gaande over de wijze waarop de aanpassing aan de subsidietitel alsnog kan geschieden.

II. ARTIKELEN

Inhoudelijk

Artikel 1

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

Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven is het begrip «projectsubsidie» opgenomen om het te kunnen onderscheiden van andere subsidies waarop het wetsvoorstel betrekking heeft, te weten de per boekjaar verstrekte subsidies. Zonder deze terminologie zou verwarring kunnen ontstaan over dit onderscheid. Een en ander brengt met zich mee dat het begrip projectsubsidie in dit wetsvoorstel, anders dan bijvoorbeeld in de Wet Justitie-subsidies, voor een algemene categorie van subsidies staat.

Artikel 2

Voor de leden van de CDA-fractie is van zeer grote betekenis het voorschrift in artikel 2, tweede lid, dat het beginsel garandeert van behandeling naar dezelfde maatstaf van de openbare en bijzondere instellingen. Deze leden vragen of de regering inzicht kan verschaffen over

de wijze waarop dit beginsel concreet vorm krijgt bij de toekenning van subsidies aan onderwijs en onderzoek.

Zoals in punt 3.1 van de memorie van toelichting aangeduid is de redactie van artikel 2, tweede lid, ontleend aan artikel 105a1, tweede lid, van de Wet op het basisonderwijs. Net zoals artikel 105a1, tweede lid, beoogt artikel 2, tweede lid, aan onderwijsinstellingen de garantie te bieden dat materieel gelijke gevallen financieel ook gelijk worden behandeld. De wijze waarop het beginsel in artikel 2, tweede lid, vorm wordt gegeven verloopt dus langs de lijn van materiële financiële gelijkstelling van openbare en bijzondere onderwijsinstellingen. Artikel 2, tweede lid, vloeit direct voort uit artikel 23, zevende lid, van de Grondwet en kan naast die bepaling als een extra waarborg worden beschouwd ten aanzien van het zojuist uiteengezette gelijkheidsbeginsel.

Artikel 3

De vaste commissie wijst er op dat de Raad van State in zijn advies (blz. 1, punt 1) heeft aangegeven dat ten aanzien van artikel 3, tweede lid, onder a, een criterium ontbreekt om te bepalen in welke gevallen een ministeriële regeling is toegelaten. De vaste commissie verzoekt aan te geven waarom de regering heeft volstaan met het opnemen van een passage in de memorie van toelichting en waarom niet in de wet zelf een criterium is opgenomen.

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is in de memorie van toelichting een aantal criteria opgenomen aan de hand waarvan in concrete gevallen een keuze dient te worden gemaakt tussen een algemene maatregel van bestuur en een ministeriële regeling. Als criteria zijn genoemd het belang van de subsidieverstreking voor de betrokkenen, de omvang van de met de subsidieverstreking gemoeide middelen, de omvang en de zwaarte van de op te leggen verplichtingen en tenslotte de frequentie waarmee de betreffende voorschriften wijziging behoeven. Tot de criteria kunnen natuurlijk ook de duur en de geboden urgentie van de subsidiëring worden gerekend. Al deze criteria zijn concreto leidt tot een groter belang, een grotere omvang of zwaarte, een grotere frequentie, een langere duur, of een grotere urgentie ligt gebruikmaking van een algemene maatregel van bestuur meer voor de hand. Objectieve normen op dit punt zijn, zeker op dit moment, niet te geven. Er bestaat ook nog geen praktijk. Met het oog hierop heeft ondergetekende afgezien van opneming van criteria in de wettekst zelf. Indien na verloop van tijd mede aan de hand van de praktijk meer inzicht bestaat over de vraag wanneer subsidieverstreking op grond van een algemene maatregel van bestuur moet plaatsvinden en wanneer kan worden volstaan met een ministeriële regeling, zou naar het oordeel van de ondergetekende kunnen worden overwogen of terzake een meer objectieve normering in de wet zou zijn op te nemen.

Naar het oordeel van de vaste commissie lijkt in de memorie van toelichting een beetje op twee gedachten te worden gehinkt over de primaire voorwaarde in artikel 3, tweede lid, dat sprake moet zijn van afwijking in dringende gevallen. In de kop van punt 3.2 wordt de mogelijkheid om af te kunnen wijken van de hoofdregel van artikel 3 (de Wet overige OCenW-subsidies is niet van toepassing op subsidies verstrekt krachtens andere wetten) aangeduid als subsidiëring in «bijzondere gevallen» en wordt afwijken «in dringende gevallen» in eerste instantie niet genoemd als voorwaarde. De vaste commissie verzoekt de regering aan te geven waarom in de memorie van toelichting voor een andere formulering is gekozen.

De ondergetekende wijst er op dat de tekst van artikel 3, tweede lid, aanhef, de mogelijkheid om af te wijken van de hoofdregel van artikel 3

uitdrukkelijk beperkt tot dringende gevallen. Blijkens de memorie van toelichting (pagina 3, onderaan) is hiervan sprake wanneer (begunstigend) handelen op korte termijn geboden is. De beperking tot dringende gevallen betreft echter slechts één aspect van de door artikel 3, tweede lid, behandelde materie. Andere aspecten betreffen bijvoorbeeld de eis dat het om innovatieve activiteiten moet gaan, de voorwaarde omtrent een specifieke bestemming der middelen en de vereiste voorhangprocedure bij de beide kamers der Staten-Generaal. Artikel 3, tweede lid, draait kortom om meer dan om het urgentieaspect alleen. Ondergetekende meent dat aan de aanduiding «bijzondere gevallen» geen zelfstandige betekenis toekomt. Overigens kan de tekst onder punt 3.2 op geen enkele wijze tot misverstand aanleiding geven. In de tekst onder punt 3.2 wordt uitsluitend gerept over dringende gevallen. De woorden «bijzondere gevallen» komen er niet in voor.

De vaste commissie vraagt of verwijzing naar het beginsel van gelijke behandeling in artikel 3, tweede lid, onder c, wel noodzakelijk is. Dit gelet op het feit dat het beginsel ook al in artikel 2, tweede lid, is neergelegd. De ondergetekende wijst er op dat activiteiten waarvoor subsidie kan worden verstrekt krachtens artikel 3, tweede lid, andere activiteiten zijn dan die op grond van artikel 2. Voor het onderscheid tussen beide soorten activiteiten wordt verwezen naar het antwoord in het algemeen deel op een over dit onderscheid gestelde vraag door de leden van de CDA-fractie. Gezien het onderscheid tussen beide soorten activiteiten is het wenselijk het beginsel van gelijke behandeling ook in artikel 3, tweede lid, op te nemen.

De vaste commissie constateert dat naar aanleiding van het advies van de Raad van State (blz. 2, punt 2) in artikel 3, derde lid, is gekozen voor een vorm van voorwaardelijke delegatie. De vaste commissie verzoekt de regering aan te geven welke overwegingen tot deze aanpassing hebben geleid.

Het aan de Raad van State voorgelegde voorstel van wet bevatte een dubbele voorhangprocedure. De Raad achtte dit teveel van het goede en heeft geadviseerd te kiezen voor één van de gebruikelijke voorhangbepalingen, bedoeld in paragraaf 2.4 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (verder: Ar). Naar aanleiding van dit advies is de voorhangbepaling betreffende gecontroleerde delegatie komen te vervallen. De voorhangbepaling betreffende voorwaardelijke delegatie is gehandhaafd. De volgende overwegingen hebben tot deze keuze geleid. De ondergetekende kan instemmen met de opvatting van de Raad dat het niet verstandig zou zijn te voorzien in een dubbele voorhangbepaling. Een dubbele procedure zou bij nader inzien een onnodige toeneming van het werk betekenen voor de toch al zwaar belaste deelnemers aan het wetgevingsproces. Een enkele voorhangprocedure kan inderdaad evenzeer het gewenste effect sorteren als met de eerdere opzet was beoogd. Er is gekozen voor de vorm van voorwaardelijke delegatie omdat deze naar het oordeel van de ondergetekende het best tegemoet komt aan de behoefte. Bedoeling van de voorhangprocedure was en is immers om na te gaan of de beide kamers der Staten-Generaal er mee kunnen instemmen dat in een bepaald geval kan worden volstaan met een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling dan wel dat een of beide kamers van oordeel zijn dat het desbetreffende onderwerp bij wet moet worden geregeld. De vorm van voorwaardelijke delegatie voldoet aan deze opzet, die van gecontroleerde delegatie niet. Gecontroleerde delegatie voorziet er immers niet automatisch in dat een wetsvoorstel wordt ingediend indien een of beide kamers zich niet kunnen verenigen met de hen voorgelegde ontwerp-regeling.

De vaste commissie merkt op dat in artikel 3, derde lid, een formulering wordt gebruikt die op onderdelen afwijkt van die in de modelbepaling in aanwijzing 43, eerste lid, van de Ar.

De vaste commissie vraagt waarom niet in sterkere mate gebruik is gemaakt van de modelbepaling. Ook de Raad van State dringt er in zijn advies op aan (blz. 2, punt 2) zoveel mogelijk gebruik te maken van modelbepalingen.

De voorhangprocedure, zoals omschreven in artikel 3, derde lid, komt inhoudelijk geheel overeen met die in de modelbepaling in aanwijzing 43. Alleen de redactie wijkt op enkele onderdelen daarvan af. De verklaring hiervoor is dat is aangesloten bij de redactie die in gevallen als deze gebruikelijk is in de wettelijke regelingen op het terrein van onderwijs, cultuur en wetenschappen.

De vaste commissie wijst er op dat de voorhangbepaling in artikel 3, derde lid, van toepassing is zowel op algemene maatregelen van bestuur als op ministeriële regelingen. In geval van een algemene maatregel van bestuur kan een voorhangprocedure, aldus de vaste commissie, goed op zijn plaats zijn. Maar in 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 zijn plaats. Door op dit punt geen onderscheid te maken, dreigt het onderscheid tussen deze twee vormen van gedelegeerde regelgeving te vervagen. Uiteindelijk zou dit er toe kunnen leiden dat te snel naar het relatief gemakkelijke middel van de ministeriële regeling wordt gegrepen, waardoor de functie van de algemene maatregel van bestuur wordt uitgehold en waardevolle adviezen van de Raad van State worden gemist. Op deze opvatting ontvangt de vaste commissie graag de visie van de regering.

Met haar gedachtegang dat een ministeriële regeling naar zijn aard bedoeld is voor het regelen van meer technische zaken die in de regel door de minister zelf kunnen worden vastgesteld, doet de commissie naar het oordeel van de ondergetekende geen recht aan de mogelijkheden om ook bij ministeriële regeling regels van meer inhoudelijke aard en niet alleen technische voorschriften vast te stellen. Een ministeriële regeling is evenzeer een algemeen verbindend voorschrift als een algemene maatregel van bestuur en kan in beginsel evenzeer een inhoudelijk relevante regeling inhouden. Juist in het kader van de Wet overige OCenW-subsidies is hierbedoeld gezamenlijk kenmerk van beide soorten regelingen relevant. Met de Wet overige OCenW-subsidies wordt niet beoogd de keuze voor een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling te beantwoorden aan de hand van de vraag of meer of minder principiële zaken moeten geregeld. De vraag voor welk van beide te kiezen betreft hier de inhoud en wordt beantwoord aan de hand van de wegingscriteria zoals die in de memorie van toelichting zijn verwoord en die hierboven naar aanleiding van een vraag van de vaste commissie over artikel 3, tweede lid, onder a, nog nader zijn toegelicht. Toepassing van artikel 3 betreft, kortom, altijd regelingen die inhoudelijk relevant zijn. Naar het oordeel van de ondergetekende is er in casu dan ook geen aanleiding om de beoogde voorhangprocedure te beperken tot die gevallen waarin een voorziening bij algemene maatregel van bestuur wordt getroffen. Beperking in casu van de voorhangprocedure tot alleen algemene maatregelen van bestuur zou volgens de ondergetekende veeleer een averechts effect hebben. Dit omdat alsdan de neiging zou kunnen ontstaan om op oneigenlijke gronden (het niet hoeven doorlopen van de voorhangprocedure) te kiezen voor een uitwerking bij ministeriële regeling. In dit verband kan er nog op worden gewezen dat de constructie die subsidieverstrekking mogelijk maakt hetzij op grond van een algemene maatregel van bestuur, hetzij op grond van een ministeriële regeling op ruime schaal toepassing heeft gevonden in de wetgeving over

subsiëring. Zie bijvoorbeeld De Kaderwet EZ-subsidies, de Kaderwet SZW-subsidies, het wetsvoorstel LNV-subsidies en het wetsvoorstel Kaderwet subsidies Verkeer en Waterstaat.

Artikel 4

De leden van de PvdA-fractie vragen op welke soort subsidieverstrekking artikel 4, eerste lid, onder b, het oog heeft. Naar het oordeel van deze leden kan het niet zo zijn dat de enkele 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 wordt verstrekt.

Zoals in de memorie van toelichting op artikel 4 wordt aangegeven, heeft de in het eerste lid, onderdeel b, van dat artikel bedoelde situatie het oog op gevallen van zeer incidentele of experimentele subsidieverstrekking of van subsidiefaciliteiten waarmee slechts een zeer klein subsidiebedrag is gemoeid. Vanzelfsprekend zal ook in die gevallen zonder meer duidelijk moeten zijn welke subsidie het betreft en voor welk doel deze wordt verstrekt. Dit geldt zowel in de richting van de subsidieontvangers, als die van de Staten-Generaal. Wat betreft de subsidieontvangers moet worden bedacht dat het feit dat wordt afgezien van een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling, niet betekent dat de regels voor subsidie krachtens de onderhavige regeling en de Algemene wet bestuursrecht niet meer zouden gelden. De verschillende regels zijn onverminderd van kracht. Naar de Staten-Generaal toe zal ook duidelijkheid omtrent het doel van de subsidie moeten worden verstrekt bij de melding van de verstrekking op grond van artikel 4, eerste lid, onder b. Een en ander is onlosmakelijk met elkaar verbonden. Overigens kan er nog op worden gewezen dat een identieke bepaling als in artikel 4, eerste lid, onder b, eveneens voorkomt in bijvoorbeeld de Kaderwet EZ-subsidies, de Kaderwet SZW-subsidies en het wetsvoorstel Kaderwet LNV-subsidies.

De vaste commissie is van oordeel dat in artikel 4, derde lid, onder h, het woord «of» aan het eind van dit onderdeel, gezien aanwijzing 101 van de Ar, zou moeten worden vervangen door «en», indien in het onderdeel sprake is van een cumulatieve opsomming.

De ondergetekende brengt onder de aandacht dat met artikel 4, derde lid, zowel een alternatieve als een cumulatieve opsomming wordt beoogd. Zoals de vaste commissie aangeeft is het gebruik van het woord «of» dan wel «en» aan het slot van het voorlaatste onderdeel van een opsomming afhankelijk van het alternatieve onderscheidenlijk cumulatieve karakter van de opsomming (aanwijzing 101 van de Ar).

Voor een combinatie van de woorden «en» en «of» zoals in het onderhavige geval wenselijk is, biedt aanwijzing 101 echter geen oplossing. Die is te vinden in aanwijzing 63 van de Ar. Daarin staat dat het gebruik van de uitdrukking «en/of» achterwege blijft en dat indien in een opsomming «of» wordt gebruikt, daaronder mede is begrepen de situatie dat meer dan een van de genoemde gevallen zich tegelijk voordoen. Met het oog hierop is aan het eind van onderdeel h in artikel 4, derde lid, het woord «of» opgenomen.

Artikel 9

De leden van de PvdA-fractie vragen naar aanleiding van artikel 9 hoe subsidieverstrekking op grond van de Wet overige OCenW-subsidies zich verhoudt tot subsidies die verstrekt worden in het kader van subsidiëringsprogramma's van bijvoorbeeld de Europese Unie. Voor beantwoording van deze vraag dient onderscheid te worden gemaakt tussen subsidiëring van de zijde van de Europese instellingen

zelf enerzijds en opdrachten tot subsidiëring, bijvoorbeeld in het kader van een in een EU-verordening neergelegde subsidiëeringsprogramma's, door de nationale lidstaten. In het eerste geval is het Europese recht toepasselijk. De toepasselijkheid van de Awb en van de onderhavige regeling is strikt beperkt tot de nationale rechtsorde. Maatregelen van de Europese Unie die opdrachten inhouden aan de lidstaten moeten worden geïmplementeerd in de rechtsorde van de lidstaten. Wat betreft de verstrekking van subsidies houdt dat voor Nederland in dat subsidieverstrekking plaatsvindt volgens de regels van de subsidietitel van de Awb alsmede van de Wet overige OCenW-subsidies voorzover het betreft subsidiëring op het terrein van het departement van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Redactioneel

Artikel 2

De vaste commissie vraagt zich af of in artikel 2, tweede lid, de passage «Bij de subsidieverstrekking wordt voorzover het betreft onderwijsinstellingen» niet beter leesbaar wordt indien deze wordt vervangen door: Bij de subsidieverstrekking aan onderwijsinstellingen wordt. Dit voorstel van de vaste commissie betekent een verbetering van de redactie. De hieruit voortvloeiende wijziging van het wetsvoorstel is opgenomen in de nota van wijziging die bij deze nota is gevoegd.

Artikelen 3 en 4

De vaste commissie informeert waarom in artikel 3, tweede lid, onder a, en in artikel 4, eerste lid, niet het advies van de Raad van State (blz. 1, punt 1) is gevolgd om te spreken over subsidieverstrekking «krachtens» algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling. In artikel 3, tweede lid, onder a, en artikel 4, eerste lid, zijn de woorden «op grond van» gebruikt, omdat daarmee naar het oordeel van de ondergetekende beter nog dan met het door de Raad voorgestelde woord «krachtens» tot uitdrukking wordt gebracht dat die bepalingen zien op de grondslag van de subsidie. Verwezen kan nog worden naar bijvoorbeeld de Kaderwet EZ-subsidies, de Kaderwet SZW-subsidies en het wetsvoorstel Kaderwet LNV-subsidies waarin eveneens de bewoording «op grond van» wordt gehanteerd.

Artikel 5

De vaste commissie vraagt of aan artikel 5, eerste volzin, niet moet worden toegevoegd dat de minister «ieder (begrotings)jaar» een subsidieplafond kan vaststellen. De vaste commissie wijst in dit verband op modelbepaling 9 in de memorie van toelichting bij de Aanpassingswet derde tranche van de Awb (kamerstukken II 1996/97, 25 280, nr. 3, blz. 15). Artikel 5 betreft een algemene regeling over het subsidieplafond. De regeling ziet dus op alle vormen van subsidieverstrekking. Niet in alle gevallen van subsidieverstrekking is het geëigend om ieder begrotingsjaar een subsidieplafond vast te stellen. Bij projectsubsidies is het bijvoorbeeld denkbaar dat volstaan kan worden met een eenmalige vaststelling van een subsidieplafond. In verband hiermee is de passage «ieder begrotingsjaar» niet opgenomen in artikel 5. Opgemerkt kan nog worden dat in de Wet Justitie-subsidies met artikel 5 overeenkomende bewoordingen zijn gebruikt.

Artikel 11

De vaste commissie is van oordeel dat artikel 11, tweede lid, beknopter

zou kunnen worden geformuleerd, bijvoorbeeld als volgt: «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 vervallen.

Artikel 11, tweede lid, is aangepast naar aanleiding van opmerkingen van de Raad van State. De Raad heeft in dit verband onder meer aanbevolen een duidelijker onderscheid aan te brengen tussen vrijstelling en ontheffing. Indien de door de vaste commissie aanbevolen redactie zou worden gevolgd, zou er twijfel over kunnen ontstaan of vrijstelling kan worden verleend door de minister ook zonder dat daartoe een basis wordt gecreëerd via een algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling. Met het oog hierop is de ondergetekende van oordeel dat de voorgestelde wijziging van de redactie geen verbetering zou betekenen. Hij zou de voorgestelde wijziging dan ook niet over willen nemen.

De ondergetekende hoopt met het vorenstaande voldoende te zijn ingegaan op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen.

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