

Vergaderjaar 1997–1998

25 671

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

A

### ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 23 september 1997 en het nader rapport d.d. 6 oktober 1997, aangeboden aan de Koningin door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 17 juli 1997, no. 97.003466, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende regels inzake de verstrekking van subsidies door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (Wet overige OCenW-subsidies).*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 17 juli 1997, nr. 97.003466, 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 september 1997, nr. W05.97.0465, bied ik U hierbij aan.

*1. In de artikelen 3, tweede lid, onderdeel a, en 4, eerste lid, onderdeel a, wordt telkens gesproken over de mogelijkheid subsidie te verstrekken «bij of krachtens algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling». Daarover merkt de Raad van State het volgende op.*

*a. Hier ontbreekt het criterium om te bepalen in welke gevallen regeling bij ministeriële regeling is toegelaten.*

*De Raad adviseert daarin te voorzien en daarbij aanwijzing 26 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) in acht te nemen.*

*b. Het verstrekken van subsidie geschiedt niet bij algemeen verbindend voorschrift, maar krachtens een dergelijk voorschrift bij individuele beschikking. Daarom adviseert de Raad om in de bedoelde passages – onverminderd hetgeen onder a van dit advies is opgemerkt – te spreken van: krachtens algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling.*

1. Het onder a opgenomen advies van de Raad heeft er toe geleid dat in punt 3.2 van de memorie van toelichting criteria zijn opgenomen die voor de keuze tussen een regeling op grond van een algemene maatregel van bestuur dan wel een ministeriële regeling relevant zijn. Ook de toelichting op artikel 4, eerste lid, is in dit verband aangepast.

Het onder b opgenomen advies van de Raad om in de artikelen 3, tweede lid, en 4, eerste lid, op te nemen dat de subsidieverstrekking slechts mogelijk is

<sup>1</sup> De tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

krachtens algemene maatregel van bestuur in geval de subsidieverstrekking wordt vastgelegd in een algemene maatregel van bestuur, is overgenomen.

*2. De slotalinea van artikel 3, tweede lid, bepaalt dat de daar bedoelde ministeriële regelingen een dubbele voorhangprocedure moeten doorlopen: het voornemen tot vaststelling moet aan beide Kamers der Staten-Generaal worden aangekondigd terwijl een vastgestelde regeling eveneens aan beide kamers wordt overgelegd en niet in werking treedt dan nadat vier weken na de overlegging zijn verstreken.*

*De Raad acht dit te veel van het goede; de regeling – die niet is toegelicht – spoort ook niet met aanwijzing 35 Ar. Tenslotte is de verhouding tot artikel 4, eerste lid, aanhef en onder b, niet duidelijk.*

*De Raad adviseert te kiezen voor een van de gebruikelijke vormen van parlementaire betrokkenheid en daartoe gebruik te maken van een van de modelbepalingen uit paragraaf 2.4 Ar. Ook dienen de bijzondere redenen voor de keus voor een voorhangprocedure in de memorie van toelichting te worden uiteengezet.*

2. Overeenkomstig het advies van de Raad is in artikel 3, tweede lid, gekozen voor een enkele voorhangprocedure. In het tweede lid van artikel 3 is vastgelegd dat een regeling niet in werking treedt dan nadat vier weken na de overlegging aan de beide kamers der Staten-Generaal zijn verstreken. Wordt binnen die termijn door of namens een der kamers de wens te kennen gegeven dat het onderwerp van de algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling bij wet wordt geregeld, dan wordt een daartoe strekkend voorstel van wet zo spoedig mogelijk ingediend. Punt 3.2 van het algemene deel van de memorie van toelichting is op dit punt aangepast.

*3. In artikel 4, eerste lid, aanhef en onder a, wordt een aantal gevallen genoemd waarin kan worden gesubsidieerd zonder grondslag in algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling. Die mogelijkheid volgt echter reeds uit artikel 4:23, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (derde tranche) (Awb). Daarom adviseert de Raad tot schrapping van onderdeel a.*

3. De reden om onderdeel a in artikel 4, eerste lid, op te nemen is de volgende. Indien onderdeel a niet in het eerste lid van artikel 4 zou worden opgenomen, zou in artikel 4 worden geregeld dat subsidieverstrekking slechts zou kunnen geschieden op grond van een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling. Aldus zou artikel 4:23, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht buiten werking worden gesteld en zou het dus niet mogelijk zijn om in de in artikel 4:23, derde lid, genoemd gevallen subsidie te verstrekken zonder grondslag. Dat wordt niet beoogd. Voorts verdient opmerking dat in de Kaderwet EZ-subsidies, de Kaderwet SZW-subsidies en het wetsvoorstel Kaderwet LNV-subsidies (kamerstukken II 1996/97, 25 265) een identieke bepaling als in artikel 4, eerste lid, onderdeel a, is opgenomen. Met het oog op het vorenstaande is geen gevolg gegeven aan het advies van de Raad om artikel 4, eerste lid, onderdeel a, te schrappen.

*4. In artikel 4, tweede lid, wordt bepaald welke onderwerpen in ieder geval worden vastgelegd in nadere subsidieregelingen op grond van dit wetsvoorstel. Hierbij valt op dat voor een andere opzet is gekozen dan in vergelijkbare voorstellen voor subsidiekaderwetten. In het onderhavige wetsvoorstel wordt uitgegaan van een minimaal aantal verplichte onderwerpen, waar de andere wetsvoorstellen uitgaan van een totaal aan mogelijke regels. Voor een voorbeeld kan worden gewezen op artikel 4, eerste en tweede lid, van het voorstel Kaderwet LNV-subsidies (kamerstukken II 1996/97, 25 265) en op artikel 7, tweede en derde lid, van het voorstel Wet aanvullende regels BiZa-subsidies (kamerstukken II 1996/97, 25 299).*

*Gezien het belang van een duidelijke en uitdrukkelijke grondslag voor gedelegeerde regelingsbevoegdheid, en ook gelet op aanwijzing 25 Ar, adviseert de Raad om te kiezen voor een stelsel met een in beginsel uitputtende opsomming van de mogelijke voorwerpen van regeling.*

4. Het advies van de Raad om in artikel 4, tweede lid, een in beginsel uitputtende opsomming van de mogelijke voorwerpen van regeling op te

nemen is overgenomen. Ook de artikelsgewijze toelichting op artikel 4 in de memorie van toelichting is aangepast.

*5. Ingevolge artikel 11, eerste lid, is afdeling 4.2.8 Awb van toepassing op de door de minister per boekjaar verstrekte subsidies.*

*Op grond van het tweede lid kan de minister vrijstelling of ontheffing verlenen van deze toepasselijkheid. Daarbij merkt de Raad het volgende op:*

*a. Blijkens de toelichting op dit artikel is het opgenomen, omdat denkbaar is dat een subsidie weliswaar op een bepaald boekjaar van een rechtspersoon betrekking heeft, maar het gelet op de aard en het bedrag van de subsidie niet zinvol is om deze aan de systematiek van afdeling 4.2.8 Awb te onderwerpen. De criteria aan de hand waarvan kan worden bepaald of vrijstelling onderscheidenlijk ontheffing kan worden verleend zijn echter niet in het wetsvoorstel opgenomen. Evenmin kan worden gesteld dat de toelichting de vereiste duidelijkheid verschaft.*

*De Raad beveelt aan – mede gelet op de aanwijzingen 17 en 214 Ar – om in artikel 11, tweede lid, de criteria te vermelden om te bepalen of vrijstelling of ontheffing kan worden verleend.*

*b. Een te verlenen vrijstelling heeft betrekking op een categorie gevallen. Daarom beveelt de Raad aan te bepalen dat vrijstelling kan worden verleend bij algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling. Op de keus tussen beide is punt 1, onderdeel a, van dit advies van overeenkomstige toepassing.*

5. Het advies van de Raad is aanleiding geweest artikel 11, tweede lid, te herformuleren. De criteria aan de hand waarvan wordt bepaald of vrijstelling dan wel ontheffing kan worden verleend, zijn aan het tweede lid toegevoegd. Voorts is thans in het tweede lid opgenomen dat vrijstelling wordt verleend bij of krachtens algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling en dat ontheffing geschiedt door Onze Minister. In de memorie van toelichting is de artikelsgewijze toelichting op artikel 11 aangepast.

*6. Het wetsvoorstel voorziet op enkele punten in regeling bij algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling, soms alleen bij ministeriële regeling; het laatste is het geval in de artikelen 7 en 11, derde lid. In de praktijk kan het in verband met de overzichtelijkheid aanbeveling verdienen een bij ministeriële regeling te regelen onderwerp «mee te nemen» in een algemene maatregel van bestuur.*

*De Raad geeft in overweging daartoe de mogelijkheid te openen.*

6. Punt 4 van het advies van de Raad heeft ertoe geleid dat in artikel 4, derde lid, onderdeel g, is opgenomen dat bij of krachtens de algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling regels kunnen worden gesteld betreffende het verlenen van voorschotten. Als gevolg hiervan is de tweede volzin van artikel 7 inhoudend dat bij ministeriële regeling regels met betrekking tot de bevoorschotting kunnen worden gesteld, komen te vervallen.

Wat betreft artikel 11, derde lid, heeft de overweging van de Raad er toe geleid dat in het derde lid is opgenomen dat de minister het boekjaar gelijk kan stellen aan een andere periode van een jaar dan het boekjaar. Dat biedt de door de Raad genoemde mogelijkheid om een gelijkstelling van het boekjaar aan andere periode van een jaar dan het kalenderjaar, indien zulks wenselijk blijkt, op te nemen in een te vervaardigen algemene maatregel van bestuur.

*7. In de memorie van toelichting wordt de voorziene reikwijdte van het wetsvoorstel besproken (Algemeen, punt 3). Daarbij wordt voor het beleids-terrein van de cultuurzorg gewezen op het bestaan van de subsidieregeling krachtens de Wet op het specifieke cultuurbeleid, echter niet op de Monumentenwet 1988 en het Besluit rijkssubsidiëring restauratie monumenten 1997.*

*De Raad adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.*

7. Het advies van de Raad om in de toelichting aandacht te besteden aan de Monumentenwet 1988 en het Besluit rijkssubsidiëring restauratie monumenten 1997 is opgevolgd. De memorie van toelichting is op dit punt aangepast.

Terwille van de volledigheid wordt in de memorie van toelichting terzake thans ook de Mediawet genoemd.

*8. Voor enkele redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.*

8. De door de Raad gemaakte redactionele opmerkingen zijn verwerkt.

*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.*

*De Vice-President van de Raad van State,  
H. D. Tjeenk Willink*

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 Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,  
J. M. M. Ritzen

**Bijlage bij het advies van de Raad van State van 23 september 1997, no.W05.97.0465, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.**

– In artikel 2, eerste lid, de woorden «activiteiten welke passen in het beleid» vervangen door: activiteiten die passen in het regeringsbeleid.

– In artikel 3, tweede lid, na «Deze subsidieverstrekking geschiedt» invoegen: dan.

Tevens in onderdeel c van dit lid de woorden «inachtneming van een» schrappen.

– Gelet op aanwijzing 99, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) de slotalinea van artikel 3, tweede lid, onderbrengen in een afzonderlijk artikellid en de tekst daaraan aanpassen.

Tevens in de tweede volzin «ministeriële» schrappen en van de derde volzin de woorden «Een krachtens de tweede volzin vastgestelde ministeriële regeling» vervangen door: De regeling.

– De voorhangprocedure in artikel 3, tweede lid, formuleren overeenkomstig aanwijzing 37 Ar.

– In artikel 8, aanhef, «aan de subsidie verbonden verplichtingen» vervangen door: aan de subsidie te verbinden verplichtingen.

Voorts in onderdeel a na «opgelegde» toevoegen: of op te leggen. In onderdeel b «zijn opgelegd» vervangen door: zouden moeten worden opgelegd.

– Artikel 10, eerste lid, formuleren overeenkomstig het model van aanwijzing 133 Ar.

– Aan het slot van artikel 11, derde lid, na «jaar» toevoegen: dan het kalenderjaar.

– In paragraaf 3.2 van de memorie van toelichting «ICT-beleid» voluit schrijven.

– In paragraaf 3.2 van de memorie van toelichting, gelet op aanwijzing 93 Ar, «de minister van OCenW» vervangen door: de Minister van OCenW.

– In paragraaf 3.2 van de memorie van toelichting de vindplaats van de brief aan de voorzitters van de Tweede en de Eerste Kamer der Staten-Generaal vermelden overeenkomstig aanwijzing 219 Ar.