

Vergaderjaar 2010–2011

**32 540**

## **Wijziging van de Wet op het primair onderwijs en de Wet op de expertisecentra teneinde het Vervangingsfonds en het Participatiefonds onder de werking van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen te brengen**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **I. ALGEMEEN**

##### **1. Doel van het wetsvoorstel**

Dit wetsvoorstel strekt ertoe de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (hierna: Kaderwet) van toepassing te verklaren op de zelfstandige bestuursorganen de stichtingen het Vervangingsfonds en bedrijfsgezondheidszorg voor het onderwijs (hierna: Vervangingsfonds) en het Participatiefonds voor het onderwijs (hierna: Participatiefonds). Hiertoe worden de Wet op het primair onderwijs (hierna: WPO) en de Wet op de expertisecentra (hierna: WEC) gewijzigd. De relevante bepalingen worden voorts afgestemd op de Kaderwet.

Deze toelichting geef ik mede namens de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Uit artikel 6 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen vloeit voort dat alle wetten, koninklijke besluiten en ministeriële regelingen, houdende

- a. het opdragen of ontnemen van openbaar gezag aan een zelfstandig bestuursorgaan;
- b. wijziging van bevoegdheden van Onze Minister jegens een zelfstandig bestuursorgaan, of
- c. wijziging van verplichtingen die een zelfstandig bestuursorgaan jegens Onze Minister in acht dient te nemen,

mede door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties worden ondertekend.

Gezien de op 24 februari 2010 vastgestelde portefeuilleverdeling tussen de minister en de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties<sup>1</sup>, is de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, medeondertekenaar van dit voorstel.

De Kaderwet is op 1 februari 2007 in werking getreden. Op zelfstandige bestuursorganen die vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Kaderwet zijn ingesteld is de Kaderwet alleen van toepassing indien dat uitdrukkelijk wordt bepaald in de wet waarin het bestuursorgaan is ingesteld (artikel 2, tweede lid, van de Kaderwet). Op grond van artikel 42

<sup>1</sup> Zie <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/02/24/portefeuilleverdeling-bzk/portefeuilleverdelingbzk.pdf>, onder p: Organisatie Bedrijfsvoering Rijk.

van de Kaderwet diende iedere minister voor 1 februari 2008 aan beide kamers der Staten-Generaal mede te delen welke vóór 1 februari 2007 bestaande zelfstandige bestuursorganen onder de werking van die wet zullen worden gebracht. Dit is voor zelfstandige bestuursorganen die ressorteerden onder het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: OCW) geschied bij brief van 23 januari 2008<sup>1</sup>. Overeenkomstig het advies van het Begeleidingsteam Kaderwet zelfstandige bestuursorganen d.d. 23 augustus 2007 is door de minister van OCW in deze brief het voornemen geuit het Vervangingsfonds en het Participatiefonds onder de werking van de Kaderwet te brengen. Daarbij is tevens aangegeven dat geen afwijkingen van de Kaderwet zouden worden voorgesteld. Het onderhavige wetsvoorstel geeft uitvoering aan dat voornemen. Voor de andere in deze brief genoemde zelfstandige bestuursorganen is of wordt dat in andere wetsvoorstellen geregeld<sup>2</sup>.

Het Vervangingsfonds en het Participatiefonds, bedoeld in de artikelen 183 en 184 van de WPO en de artikelen 169 en 170 van de WEC, waren reeds voor 1 februari 2007 ingesteld als krachtens het privaatrecht opgerichte zelfstandige bestuursorganen. Om die reden wordt conform artikel 2, tweede lid, van de Kaderwet voorgesteld aan genoemde artikelen toe te voegen dat op deze bestuursorganen de Kaderwet van toepassing is. Nu het krachtens privaatrecht ingestelde zelfstandige bestuursorganen betreffen zijn de hoofdstukken 1, 3, 4, afdelingen 3, 5 en 6 alsmede de artikelen 26 tot en met 35 van de Kaderwet van toepassing.

De gevolgen van de voorgestelde wijzigingen zijn voor het Participatiefonds en het Vervangingsfonds beperkt. Op grond van de Kaderwet zal goedkeuring door de minister nodig zijn van de door de fondsen vast te stellen tarieven, dienen de fondsen hun taken tijdig en zorgvuldig voor te bereiden en uit te voeren, verstrekken de minister de benodigde inlichtingen, dienen de fondsen een jaarverslag en ontwerp-begroting op te stellen en over te leggen en zijn er tenslotte verplichtingen tot het vormen van een egaliseringsreserve en het beveiligen van gegevens. Genoemde verplichtingen bestaan thans reeds op grond van de WPO, de WEC, de beheersovereenkomst tussen de minister van OCW en de fondsen alsmede op grond van de door de fondsen zelf vastgestelde reglementen. Wel zal ten gevolge van de van toepassing verklaring van de Kaderwet de verantwoordelijkheidsverdeling wijzigen doordat de begroting en jaarrekening door de minister dienen te worden goedgekeurd. Op dit moment worden de begroting en de jaarrekening alleen ter kennisname voorgelegd.

Het Vervangingsfonds heeft ten doel waarborgen te bieden voor vervanging bij afwezigheid van personeel. Naast de taak met betrekking tot vervanging levert het Vervangingsfonds een belangrijke bijdrage aan het terugdringen van het ziekteverzuim en de arbeidsongeschiktheid van onderwijspersoneel. Het Participatiefonds is verantwoordelijk voor het beheren en terugdringen van de werkloosheidsuitgaven in het primair onderwijs. Naast de taak met betrekking tot werkloosheidsuitgaven ondersteunt het Participatiefonds scholen bij het opzetten van hun personeels- en mobiliteitsbeleid. Het fonds zet zich ook in voor individuele medewerkers die werkloos zijn of worden. Bij het realiseren van deze doelstellingen is behoefte aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid en is sprake van strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen. Deze doelstellingen van het Vervangingsfonds en Participatiefonds zijn in het belang van zowel werkgevers als werknemers. Het bestuur van de fondsen bestaat daarom uit vertegenwoordigers van werknemers- en werkgeversorganisaties uit het onderwijs. In het verleden is daarom

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2007/08, 25 268, nr. 50.

<sup>2</sup> Ten aanzien van het Commissariaat voor de Media, het Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Omroepproducties en het Stimuleringsfonds voor de Pers heeft aanpassing plaatsgevonden, zie de artikelen 7.2, 2.126 en 8.2 van de Mediawet 2009. Ten aanzien van de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie hoger onderwijs heeft met de Wet versterking besturing aanpassing plaatsgevonden in artikel 5a.2 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (Stb. 2010, 119). Ten aanzien van de Cultuurfondsen en de Nederlandse organisatie voor wetenschappelijk onderzoek zal aanpassing plaatsvinden in afzonderlijke, nog in te dienen wetsvoorstellen.

bewust gekozen voor het stichten van het Vervangingsfonds en Participatiefonds.

Een ontwikkeling die plaatsvindt is de decentralisatie van de verantwoordelijkheid voor de arbeidsvoorwaarden en de totstandkoming van de CAO. Deze ontwikkeling ondersteunt de keuze die in het verleden is gemaakt om de verantwoordelijkheid van het ziekteverzuim en het terugdringen van de werkloosheidsuitgaven neer te leggen bij de zelfstandige bestuursorganen Vervangingsfonds en Participatiefonds. De bij voornoemde brief d.d. 23 januari 2008 aangekondigde herbezinning met betrekking tot vereenvoudiging van het vervangingsstelsel en de verhouding tussen OCW en de fondsen is nog niet afgerond. Het was de bedoeling hiertoe vorig jaar een experiment te starten waarbij circa 15 à 20 procent van de schoolbesturen gedurende een periode van twee jaar volledig eigenrisicodragers werden voor de vervanging. Dit experiment is niet doorgegaan als gevolg van te weinig aanmeldingen onder de kleine scholen.

Aan de noodzakelijke instellingscriteria is derhalve nog steeds voldaan. Evenmin is er aanleiding om de privaatrechtelijke vorm van deze zelfstandige bestuursorganen te wijzigen.

## **2. Uitvoering en handhaafbaarheid**

Het Vervangingsfonds en het Participatiefonds dienen op grond van dit voorstel van wet de begrotingen ter goedkeuring voor te leggen aan de minister van OCW. De begroting is het document waarin het bestuur van zowel het Vervangingsfonds als het Participatiefonds zijn beleidsmatige en financiële beleid voor het komende jaar vastlegt. In de huidige situatie wordt de begroting ook reeds aan de minister geleverd op grond van de tussen de fondsen en de minister van OCW gesloten beheersovereenkomst. Er worden derhalve geen extra uitvoeringsgevolgen voorzien.

## **3. Administratieve lasten**

Er zijn geen gevolgen voor de administratieve lasten. Door het onder de Kaderwet brengen van de fondsen verandert de verantwoordelijkheidsverdeling doordat de minister niet langer alleen kennis neemt van de begroting en jaarrekening. In plaats daarvan dient hij deze nu goed te keuren. Dit impliceert een verschuiving van verantwoordelijkheden van het bestuur van het zelfstandig bestuursorgaan naar de minister. De minister verlangt echter niet meer of geen andere informatie van de fondsen dan die informatie die op dit moment geleverd dient te worden op grond van de bestaande regelgeving, genoemd in paragraaf 1.

## **4. Financiële gevolgen**

Er worden geen financiële gevolgen voorzien.

## **5. Overleg**

Er heeft mondeling overleg plaatsgevonden met het bestuur van het Vervangingsfonds en het Participatiefonds. Zij zijn op de hoogte gebracht van de voorgenomen volledige toepassing van de Kaderwet op het bestuur van de fondsen.

## II. ARTIKELSGEWIJS

### De artikelen I en II

#### *Onderdelen A en B (artikelen 183 en 184 WPO en 169 en 170 WEC)*

Zoals in het algemeen deel van deze toelichting reeds is aangegeven is op zelfstandige bestuursorganen die vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Kaderwet zijn ingesteld de Kaderwet alleen van toepassing indien dat uitdrukkelijk wordt bepaald in de wet waarin het bestuursorgaan is ingesteld (artikel 2, tweede lid, van de Kaderwet). Het Vervangingsfonds en het Participatiefonds, bedoeld in de artikelen 183 en 184 van de WPO en 169 en 170 van de WEC, waren reeds voor dat tijdstip ingesteld als krachtens het privaatrecht opgerichte zelfstandige bestuursorganen. Om die reden wordt voorgesteld aan genoemde artikelen een lid toe te voegen waarin wordt bepaald dat op deze rechtspersonen de Kaderwet van toepassing is.

De publiekrechtelijke taken worden in dit voorstel van wet toegekend aan de privaatrechtelijke rechtspersonen het Vervangingsfonds en het Participatiefonds. Daar waar het gaat om vermogensrechtelijk handelen van genoemde fondsen wordt eveneens de rechtspersoon als zodanig aangeduid. De publiekrechtelijke bevoegdheden worden daarentegen, conform de door de minister van OCW gehanteerde lijn<sup>1</sup>, steeds toegekend aan een *orgaan* van de rechtspersonen. In dit geval aan het bestuur van de stichtingen Participatiefonds en Vervangingsfonds, als verantwoordelijke organen van deze stichtingen. De toekenning van publiekrechtelijke bevoegdheden aan het bestuur, in plaats van aan de rechtspersoon, leidt tot aanpassing van verschillende artikelen en artikelleden. In die zin dat waar het gaat om het toekennen van publiekrechtelijke bevoegdheden in plaats van over «de rechtspersoon» telkens gesproken wordt over: het bestuur van de rechtspersoon. In praktijk wijzigen de privaatrechtelijke verhoudingen hierdoor niet omdat ook thans het bestuur reeds het orgaan is waarbij het openbaar gezag rust.

#### *Onderdelen B (artikelen 183a WPO en 169a WEC, C (artikelen 184 WPO en 170 WEC) en D (artikelen 184a WPO en 170a WEC)*

De technische wijziging in onderdeel B is het gevolg van het in het in de onderdelen F opgenomen voorstel om het huidige tweede lid van artikel 187 van de WPO en 172 van de WEC te laten vervallen. In plaats van naar dat tweede lid wordt verwezen naar artikel 18, eerste lid, van de Kaderwet. Daarnaast worden in dit onderdeel, zoals ook elders in het voorstel van wet gebeurt, de publiekrechtelijke bevoegdheden toegekend aan het bestuur van de rechtspersoon in plaats van aan de rechtspersoon zelf.

#### *Onderdelen E (artikel 187 WPO en 172 WEC)*

Artikel 17 van de Kaderwet heeft tot gevolg dat het eerste lid, onderdeel b, van artikel 187 van de WPO en 172 van de WEC kan vervallen. Immers, dat onderdeel voorziet, evenals artikel 17 van de Kaderwet, in goedkeuring door de minister van OCW van door het bestuur van het Vervangingsfonds en het Participatiefonds vast te stellen tarieven. Onder tarieven moet in dit verband worden verstaan betalingen, krachtens het publiekrecht verschuldigd voor werkzaamheden of diensten vanwege een zelfstandig bestuursorgaan.

Artikel 20 van de Kaderwet alsmede het eerste lid, onderdeel f, van artikel 187 van de WPO en 172 van de WEC treffen een regeling voor het verkrijgen van de door de minister gewenste inlichtingen. Laatst genoemde onderdelen kunnen derhalve in de WPO en de WEC vervallen. In plaats van het begrip «algemene aanwijzingen» wordt tegenwoordig het begrip «beleidsregels» gehanteerd. Nu de minister reeds op grond van artikel 21 van de Kaderwet bevoegd is tot het vaststellen van

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld artikel 39, vierde lid, van de Wet op het primair onderwijs, artikel 10 van de Wet op het specifiek cultuurbeleid en artikel 13a van de Leerplichtwet 1969.

beleidsregels omtrent de taakuitoefening van een zelfstandig bestuursorgaan kunnen voorts ook de onderdelen c, d, e en g van het eerste lid van genoemde bepalingen, waarin de bevoegdheid van de minister tot het geven van algemene aanwijzingen met betrekking tot de taakuitoefening van de fondsen is gegeven, vervallen.

Voorgesteld wordt de nog overgebleven huidige onderdelen a en h op te nemen in opnieuw te formuleren eerste en tweede leden.

Het bepaalde in het huidige tweede en derde lid van artikel 187 van de WPO en 172 van de WEC met betrekking tot het verslag komt inhoudelijk overeen met het bepaalde in artikel 18 van de Kaderwet met betrekking tot het jaarverslag. Deze leden kunnen derhalve eveneens vervallen.

Het achtste lid van artikel 187 van de WPO en 172 van de WEC kan eveneens vervallen. De wijze waarop het toezicht op een zelfstandig bestuursorgaan is vormgegeven volgt uit Hoofdstuk 3 van de Kaderwet. Een aparte bepaling over toezicht is derhalve niet langer noodzakelijk.

Het derde lid (nieuw) van artikel 187 van de WPO en 172 van de WEC zal de grondslag bevatten voor het Besluit participatiefonds en het Besluit vervangingsfonds, waarin onder meer de te vervallen onderdelen b tot en met h van het huidige eerste lid worden uitgewerkt. Nu genoemde onderdelen niet langer onderdeel zullen uitmaken van het eerste lid kan in de delegatiebepaling niet meer worden volstaan met een verwijzing naar het eerste lid en wordt voorgesteld om alle onderwerpen waarop genoemde besluiten betrekking hebben, en die na de van toepassing verklaring van de Kaderwet nog gehandhaafd dienen te blijven, op te nemen in de delegatiebepalingen in het derde lid (nieuw). Het huidige Besluit participatiefonds en het huidige Besluit vervangingsfonds bevatten, naast onderwerpen die de rechtspersoon betreffen (tweede lid nieuw), onderwerpen die de taakuitoefening door het bestuur van de rechtspersoon betreffen. Omtrent de taakuitoefening door het bestuur van de rechtspersoon kunnen echter beleidsregels worden vastgesteld op grond van artikel 21 van de Kaderwet. De in deze besluiten opgenomen bepalingen met betrekking tot de taakuitoefening door het bestuur van de rechtspersoon zullen derhalve komen te vervallen. Om die reden hoeft de delegatiebepaling uit artikel 187, vierde lid, van de WPO, en 172, vierde lid, van de WEC, voor zover die ziet op deze onderwerpen, niet gehandhaafd te worden. Bovendien zal bij de aanpassing van genoemde besluiten aan de Kaderwet tevens deregulering plaatsvinden. Dit echter zonder inhoudelijke wijzigingen te beogen. Ook hierdoor kan de delegatiegrondslag beperkt blijven tot de inhoud van het derde lid (nieuw). Tenslotte wordt voorgesteld aan het derde lid (nieuw) ter verduidelijking toe te voegen dat ook voorschriften worden gegeven omtrent de nadere taakomschrijving van de rechtspersoon (onderdeel a). Immers, hieromtrent zijn in de artikelen 2 van beide besluiten thans reeds regels opgenomen.

### **Artikel III**

De inwerkingtreding zal plaatsvinden bij koninklijk besluit. De beoogde datum van inwerkingtreding is 1 januari 2012.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,  
A. Rouvoet