



384

Besluit van 14 juni 1996, houdende nadere regeling van goedkeurings- en aanwijzingsbevoegdheden ten aanzien van het participatiefonds voor het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs, het beroepsonderwijs, de volwasseneneducatie en de onderwijsverzorging (Besluit participatiefonds)

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister-President, Minister van Algemene Zaken, Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, J. Kohnstamm, van 3 november 1995, nr. 95024410/3683, directie Wetgeving en Juridische Zaken, gedaan mede namens Onze Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij;

Gelet op artikel 116c, eerste lid, van de Wet op het basisonderwijs, artikel 111b, eerste lid, van de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs, artikel 123b, eerste lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs, artikel 4.4.3, vierde lid, van de Wet educatie en beroepsonderwijs, artikel 64b, vierde lid, van de Wet op de onderwijsverzorging, artikel 1a, onderdeel d, van de Wet openbaarheid van bestuur en artikel 1a, eerste lid, onderdeel a, van de Wet Nationale ombudsman;

Gezien het advies van de Onderwijsraad (advies van 15 september 1995, nr. OR 95000147/Alg.);

De Raad van State gehoord (advies van 26 februari 1996, nr. W05.95.0608);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Onze Minister-President, Minister van Algemene Zaken, en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, J. Kohnstamm, van 12 juni 1996, nr. 96009288/3683, directie Wetgeving en Juridische Zaken, uitgebracht mede namens Onze Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij;

Hebben goedgevonden en verstaan:

HOOFDSTUK I. ALGEMEEN

Artikel 1. Begripsbepalingen

Dit besluit verstaat onder:
WBO: Wet op het basisonderwijs;

ISOVSO: Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs;

WVO: Wet op het voortgezet onderwijs;

WEB: Wet educatie en beroepsonderwijs;

WOV: Wet op de onderwijsverzorging;

Onze Minister: Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en, wat betreft het landbouwonderwijs, Onze Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij;

het participatiefonds: de rechtspersoon, bedoeld in de artikelen 114b, eerste lid, van de WBO, 110b, eerste lid, van de ISOVSO, 98b, eerste lid, van de WVO, 4.4.2, eerste lid, van de WEB en 64a, eerste lid, van de WOV;

het bevoegd gezag:

a. het bevoegd gezag dat is aangesloten bij het participatiefonds op grond van artikel 114b, eerste lid, van de WBO, 110b, eerste lid, van de ISOVSO, 98b, eerste lid van de WVO, of 4.4.2, eerste lid, van de WEB,

b. het bestuur van een landelijk orgaan, dat is aangesloten bij het participatiefonds op grond van artikel 4.4.1 juncto 4.4.2, eerste lid, van de WEB, of

c. het bestuur van een instelling als bedoeld in artikel 8 van de WOV, dat is aangesloten bij het participatiefonds op grond van artikel 64a, eerste lid, van de WOV;

bijdrage: door het bevoegd gezag op grond van artikel 114b, tweede lid, van de WBO, 110b, tweede lid, van de ISOVSO, 98b, tweede lid, van de WVO, 4.4.2, tweede lid, van de WEB of 64a, tweede lid, van de WOV aan het participatiefonds verschuldigde bijdrage.

Artikel 2. Taak participatiefonds

Het participatiefonds heeft tot taak het bevoegd gezag de waarborgen te bieden, bedoeld in de artikelen 114b, eerste lid, van de WBO, 110b, eerste lid, van de ISOVSO, 98b, eerste lid, van de WVO, 4.4.2, eerste lid, van de WEB en 64a, eerste lid, van de WOV.

Artikel 3. Algemeen; financiële waarborgen participatiefonds bij uitoefening bevoegdheden door de minister

1. Indien Onze Minister voornemens is van een of meer van de bevoegdheden, bedoeld in de artikelen 116c, eerste lid, van de WBO, 111b, eerste lid, van de ISOVSO, 123b, eerste lid, van de WVO, 4.4.3, eerste lid, van de WEB en 64b, eerste lid, van de WOV, jegens het participatiefonds gebruik te maken en dit voornemen kan leiden tot een groter beslag op de middelen van het participatiefonds, geeft hij aan dat voornemen geen uitvoering dan nadat vier weken zijn verstreken na de bekendmaking van dat voornemen aan het bestuur van het participatiefonds.

2. Binnen het in het eerste lid bedoelde tijdvak kan het bestuur van het participatiefonds een begroting van de meerkosten die naar zijn verwachting aan de zijde van het participatiefonds zullen optreden als gevolg van de uitvoering van het voornemen, bedoeld in het eerste lid, aan Onze Minister zenden.

3. Binnen drie weken na ontvangst van de in het tweede lid bedoelde begroting bericht Onze Minister aan het bestuur van het participatiefonds of hij de meerkosten aanvaardt. De uitvoering van het voornemen, bedoeld in het eerste lid, binnen de termijn van drie weken of nadien geldt als aanvaarding van een aanspraak van het participatiefonds op vergoeding van de meerkosten ten laste van 's Rijks kas overeenkomstig de toegezonden begroting.

4. Indien Onze Minister binnen drie weken na ontvangst van de in het tweede lid bedoelde begroting aan het bestuur van het participatiefonds bericht de meerkosten niet te aanvaarden, treden Onze Minister en het

bestuur van het participatiefonds met elkaar in overleg ten einde te bezien of moet worden overgegaan tot uitvoering van het voornemen, bedoeld in het eerste lid. De tweede volzin van het derde lid is niet van toepassing, indien het overleg niet tot overeenstemming leidt.

HOOFDSTUK II. GOEDKEURINGSBEVOEGDHEDEN

Artikel 4. Goedkeuring statuten

1. De statuten van het participatiefonds behoeven de goedkeuring van Onze Minister.

2. Onze Minister verleent de goedkeuring aan de statuten van het participatiefonds uitsluitend, indien deze statuten ten minste de volgende bepalingen bevatten:

a. de bepaling dat het participatiefonds zich ten doel stelt de waarborgen te bieden, bedoeld in de artikelen 114b, eerste lid, van de WBO, 110b, eerste lid, van de ISOVSO, 98b, eerste lid, van de WVO, 4.4.2, eerste lid, van de WEB en 64a, eerste lid, van de WOV;

b. de bepaling dat het bestuur van het participatiefonds wordt gevormd door vertegenwoordigers van de centrales van overheids- en onderwijspersoneel die zijn toegelaten tot de Centrale Commissie, bedoeld in artikel 1, onderdeel h, van het Overlegbesluit onderwijs- en onderzoekpersoneel, en vertegenwoordigers van de organisaties van gemeente- of instellingsbesturen als bedoeld in artikel IV-B4 van het Rechtspositiebesluit onderwijspersoneel;

c. de bepaling dat het bestuur van het participatiefonds ten minste een maal per jaar overleg voert met Onze Minister of een door Onze Minister aan te wijzen vertegenwoordiger;

d. de bepaling dat het participatiefonds is gehouden de aanwijzingen die Onze Minister geeft op grond van de artikelen 116c, eerste lid, van de WBO, 111b, eerste lid, van de ISOVSO, 123b, eerste lid, van de WVO, 4.4.3, eerste lid, van de WEB en 64b, eerste lid, van de WOV, zomede op grond van dit besluit, op te volgen;

e. de bepaling dat het participatiefonds Onze Minister alle inlichtingen verschaft, die noodzakelijk zijn voor het door Onze Minister uit te oefenen toezicht op het participatiefonds;

f. de bepaling dat het participatiefonds in het kader van zijn taakuitoefening, bedoeld in onderdeel a, het bevoegd gezag bij reglement of anderszins verplichtingen van administratieve aard oplegt:

1°. ten behoeve van de controle van de rechtmatigheid van de uitgaven van het participatiefonds,

2°. ten behoeve van het verkrijgen van betrouwbare gegevens met betrekking tot het ontstaan van aanspraken op werkloosheidsuitkeringen of herplaatsingswachtgelden,

3°. ten behoeve van de doelmatige uitvoering van de werkzaamheden door het participatiefonds,

4°. ten behoeve van het voldoen aan verplichtingen van het participatiefonds uit hoofde van de wet of dit besluit;

5°. ten behoeve van het vaststellen van de bijdrage die het bevoegd gezag aan het participatiefonds moet voldoen;

g. de bepaling dat bij ontbinding of beëindiging van de werkzaamheden van het participatiefonds de bestemming van het bij liquidatie aanwezige vermogen wordt vastgesteld in overeenstemming met Onze Minister.

3. Bij de goedkeuring van besluiten van het bestuur van het participatiefonds tot wijziging van de statuten is het tweede lid van overeenkomstige toepassing.

4. Onze Minister onthoudt zijn goedkeuring aan een besluit van het bestuur van het participatiefonds tot wijziging van de statuten, indien een dergelijk besluit in strijd is met de wet of met dit besluit, dan wel in strijd

is met het algemeen belang of niet is te verenigen met de waarborgen welke het participatiefonds zich ten doel stelt te bieden. Onze Minister kan aan een besluit van het bestuur van het participatiefonds tot wijziging van de statuten zijn goedkeuring onthouden, indien dat besluit naar zijn oordeel in strijd is met een door hem gegeven of voorgenomen aanwijzing, bedoeld in het tweede lid, onderdeel d.

Artikel 5. Goedkeuring bijdrage

1. De hoogte van de bijdrage, die voor de bevoegde gezagsorganen verschillend kan worden vastgesteld, behoeft de goedkeuring van Onze Minister.
2. Onze Minister toetst of de door het participatiefonds voorgestelde hoogte van de bijdrage in een redelijke verhouding staat tot de uitgaven die het participatiefonds naar verwachting dient te doen met het oog op de uitoefening van zijn taak, bedoeld in artikel 2. Onze Minister hanteert daarbij de volgende criteria:
 - a. de hoogte van de bijdrage dient de vaststelling mogelijk te maken van uitvoeringsregels die ten minste de continuïteit in het onderwijs en de onderwijsverzorging op aanvaardbaar niveau waarborgen, en
 - b. de hoogte van de bijdrage belemmert het bevoegd gezag in het algemeen niet in de normale taakuitoefening.
3. De in het eerste lid bedoelde goedkeuring is niet vereist, indien de bijdrage niet meer dan 1 procentpunt hoger of lager is dan het percentage dat, met toepassing van de artikelen 96d, tweede lid, van de WBO, 93e, tweede lid, van de ISOVSO, 84b, tweede lid, van de WVO, en 84, tweede lid, van de WOV door Onze Minister met het oog op de vergoeding van de kosten van werkloosheidsuitkeringen of herplaatsingswachtgelden jaarlijks wordt vastgesteld.

HOOFDSTUK III. AANWIJZINGSBEVOEGDHEDEN; INFORMATIEVERSTREKKING

Artikel 6. Minimumniveau waarborgen

1. Indien Onze Minister van oordeel is dat de waarborgen voor de kosten van werkloosheidsuitkeringen of herplaatsingswachtgelden onvoldoende zijn in verband met de goede voortgang van het onderwijs en de onderwijsverzorging, treedt hij onverwijld in overleg met het bestuur van het participatiefonds.
2. Indien dit overleg niet leidt tot overeenstemming over de waarborgen die het participatiefonds ten minste dient te bieden, geeft Onze Minister binnen twee maanden een of meer aanwijzingen aan het participatiefonds met betrekking tot de te bieden waarborgen.
3. In geval van toepassing van dit artikel is artikel 3 niet van toepassing.

Artikel 7. Informatieverstrekking aan participatiefonds

Onze Minister verstrekt aan het participatiefonds alle inlichtingen die het in verband met zijn taakuitoefening behoeft, tenzij Onze Minister niet over de desbetreffende gegevens beschikt of de wet zich tegen het verstrekken van die gegevens verzet.

Artikel 8. Informatieverplichtingen participatiefonds

1. Het participatiefonds verstrekt uit eigen beweging en onverwijld aan Onze Minister:
 - a. een overzicht van de in artikel 2 bedoelde waarborgen die het aan het bevoegd gezag biedt;

- b. alle relevante gegevens betreffende de vaststelling van de bijdrage;
 - c. zijn jaarverslag;
 - d. zijn begroting en jaarrekening;
 - e. afschrift van de uitvoeringsregels, reglementen en voorwaarden die het opstelt met het oog op zijn taakuitoefening ten behoeve van het bevoegd gezag, zomede van alle overige berichten die het aan de bevoegde gezagsorganen zendt;
 - f. in een voorkomend geval, de mededeling van zijn voornemen om over te gaan tot zijn ontbinding of tot beëindiging van zijn werkzaamheden.
2. Het participatiefonds verstrekt aan Onze Minister tevens:
- a. de gegevens met betrekking tot de door het bevoegd gezag opgegeven voorgenomen ontslagen;
 - b. de gegevens met betrekking tot de door hem bekostigde werkloosheidsuitkeringen of herplaatsingswachtgelden, mede in relatie tot de reden voor het door het bevoegd gezag voorgenomen of geëffectueerde ontslag;
 - c. de financiële gegevens met betrekking tot de van het bevoegd gezag ontvangen bijdrage en de aan het bevoegd gezag uitgekeerde vergoedingen;
 - d. de financiële gegevens met betrekking tot zijn overige inkomsten;
 - e. de financiële gegevens met betrekking tot de bestuurs- en apparaatskosten;
 - f. de financiële gegevens met betrekking tot zijn reserves;
 - g. de gegevens met betrekking tot de aard en het aantal van de door hem verrichte controles op juistheid van de ontvangen gegevens van het bevoegd gezag, alsmede de gegevens met betrekking tot de uitkomsten van deze controles;
 - h. jaarlijks een overzicht van de door hem jegens derden aangegane financiële verplichtingen.
3. Onze Minister stelt na overleg met het participatiefonds nadere voorwaarden vast met betrekking tot de inhoud, vorm en frequentie van de verstrekking van gegevens, bedoeld in het tweede lid, en in artikel 7.
4. Het participatiefonds voert een zodanige administratie dat de in het eerste en tweede lid bedoelde gegevens tijdig kunnen worden verstrekt. Onze Minister kan zonodig nadere aanwijzingen ter zake geven.
5. Het participatiefonds geeft aan Onze Minister of aan een door Onze Minister daartoe gemachtigde, zo dikwijls als Onze Minister of de gemachtigde dat vordert, inzage in de boeken en bescheiden en toont de gelden en waarden welke door het participatiefonds worden beheerd of bewaard.
6. Het participatiefonds verstrekt desgevraagd kosteloos aan het Centraal Bureau voor de Statistiek gegevens ten behoeve van de statistiek.

HOOFDSTUK IV. OVERIGE BEPALINGEN

Artikel 9. Gevolgen intrekking van de aanwijzing van het participatiefonds

Onze Minister draagt er zorg voor dat bij de intrekking van de aanwijzing van het participatiefonds als de rechtspersoon, bedoeld in de artikelen 114b, eerste lid, van de WBO, 110b, eerste lid, van de ISOVSO, 98b, eerste lid, van de WVO, 4.4.2, eerste lid, van de WEB en 64a, eerste lid, van de WOV, het participatiefonds de onder zijn beheer staande middelen, bestemd voor het verschaffen van de waarborgen, bedoeld in artikel 2, aanwendt voor het doel waartoe die middelen aan het participatiefonds ter beschikking zijn gesteld, dan wel overdraagt aan de

rechtspersoon die door Onze Minister als participatiefonds wordt aangewezen.

Artikel 10. Wijziging Aanwijzingsbesluit bestuursorganen Wob en WNo

In de bijlage bij het Aanwijzingsbesluit bestuursorganen Wob en WNo¹ wordt in onderdeel D (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen) na onderdeel 16 een nieuw onderdeel ingevoegd, luidende:

16a. Participatiefonds als bedoeld in artikel 1 van het Besluit participatiefonds.

Artikel 11. Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Laatstbedoeld besluit wordt niet genomen voordat vier weken zijn verstreken nadat het onderhavige besluit is overgelegd aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal en gedurende die termijn niet door of namens de Tweede Kamer de wens wordt te kennen gegeven dat het in het onderhavige besluit geregelde onderwerp bij de wet wordt geregeld.

¹ Stb. 1995, 341, laatstelijk gewijzigd bij besluit van 4 juni 1996, Stb. 298.

Het advies van de Raad van State is openbaar gemaakt door terinzagelegging bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
Tevens zal het advies met de daarbij ter inzage gelegde stukken worden opgenomen in het bijvoegsel bij de Staatscourant van 13 augustus 1996.

Artikel 12. Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit participatiefonds.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 14 juni 1996

Beatrix

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,
W. Kok

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

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
J. J. van Aartsen

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
J. Kohnstamm

Uitgegeven de zestiende juli 1996

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager

NOTA VAN TOELICHTING

§ 1. Algemeen

Dit besluit strekt tot uitvoering van de artikelen 116c, eerste lid, van de Wet op het basisonderwijs (WBO), 111b, eerste lid, van de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs (ISOVSO) en 123b, eerste lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO), 4.4.3, vierde lid, van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) en 64b, vierde lid, van de Wet op de onderwijsverzorging (WOV).

De bepaling dat bij algemene maatregel van bestuur nadere voorschriften worden gegeven omtrent de uitoefening van de ministeriële bevoegdheden jegens het participatiefonds is opgenomen in de verschillende onderwijswetten door de Wet van 9 maart 1995 (Stb. 155), houdende wijziging van enkele onderwijswetten in verband met de budgettering van ten laste van het Rijk komende werkloosheidsuitkeringen of herplaatsingswachtgelden in het onderwijs, alsmede de instelling van een participatiefonds ten behoeve van de beheersing van de werkloosheidsuitkeringen of herplaatsingswachtgelden (budgettering wachtgelden en instelling participatiefonds).

De genoemde wettelijke bepalingen zijn op grond van het Besluit van 17 maart 1995 (Stb. 156) met ingang van 1 augustus 1995 in werking getreden.

In het kader van het terugdringen van de wachtgelduitgaven, die de afgelopen jaren een fors beslag hebben gelegd op de onderwijsbegroting, is met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de besturen-organisaties en met de personeelsorganisaties in het kader van de CAO Onderwijs en Wetenschappen 1993–1995 overeengekomen om de wachtgelduitgaven in het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs, het beroepsonderwijs, de volwasseneneducatie en de onderwijsverzorging te budgetteren. Tevens is overeengekomen om het financiële risico van ontslagen in eerste instantie te beleggen daar waar de beslissingen ter zake worden genomen, te weten bij de bevoegde gezagsorganen en besturen. Om de risico's van deze aansprakelijkheid te verevenen, is daartoe een rechtspersoon opgericht waarvan het bestuur wordt gevormd door de betrokken werkgevers en werknemers. Die rechtspersoon wordt aangeduid als het participatiefonds.

Met betrekking tot het beheer van het participatiefonds zal tussen de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en het bestuur van het participatiefonds een overeenkomst worden gesloten.

Inzake de status van het participatiefonds merken de ondergetekenden het volgende op. Het fonds kan naar hun mening worden aangemerkt als een zelfstandig bestuursorgaan (z.b.o.). Het participatiefonds neemt immers zelfstandig besluiten die rechtsgevolgen voor de justitiabelen – de aangesloten besturen – hebben, terwijl de minister niet de bevoegdheid heeft om op individueel niveau aanwijzingen te geven.

De kosten van werkloosheidsuitkeringen kwamen voor de inwerking-treding van de eerdergenoemde Wet van 9 maart 1995 in de sectoren primair onderwijs en voortgezet onderwijs altijd voor rekening van het Rijk. De sector beroepsonderwijs en volwasseneneducatie kende reeds enige tijd de aansprakelijkheid van de instellingsbesturen voor door «eigen beleid» veroorzaakte werkloosheidsuitkeringen.

In de sector onderwijsverzorging kwamen voor de inwerking-treding van de eerdergenoemde wet wat betreft de schoolbegeleidingsdiensten de kosten van werkloosheidsuitkeringen ten laste van de schoolbegeleidings-dienst, het Rijk of de gemeente, afhankelijk van de instantie die de kosten veroorzaakte.

Zoals hiervoor al kort werd opgemerkt, zorgt de voornoemde wet er voor dat de financiële verantwoordelijkheid voor beslissingen die leiden tot een instroom in een werkloosheidsregeling als gevolg van eigen beleid bij het schoolbestuur en het bestuur van een onderwijsverzorgingsinstelling komt te liggen. Aan het participatiefonds staat een aantal instrumenten ter beschikking waarmee de instroom in het wachtgeld kan worden beperkt. Te denken valt aan de instroomtoets, waarbij getoetst wordt of een voorgenomen ontslag als vermijdbaar of onvermijdbaar wordt aangemerkt, gelet op de aan het bevoegd gezag ter beschikking gestelde middelen, de personele bezetting en het natuurlijk verloop.

Indien de instroomtoets uitwijst dat een ontslag als vermijdbaar dient te worden beschouwd, dan komen de daaruit voortvloeiende werkloosheidsuitkeringskosten voor rekening van het bevoegd gezag. Blijkt een ontslag onvermijdbaar te zijn, dan zal het participatiefonds de uitkeringskosten vergoeden.

Een ander instrument waarover het participatiefonds de beschikking heeft, is premiedifferentiatie.

Daarnaast kan nog worden gewezen op de gelijktijdige invoering van de verplichte bestuursaanstelling. De verplichte bestuursaanstelling geeft – met uitzondering van de besturen van onderwijsverzorgingsinstellingen – de bevoegde gezagsorganen waaronder verschillende instellingen ressorteren, de mogelijkheid om ontslagen te vermijden doordat optimaal gebruik kan worden gemaakt van het natuurlijk verloop en van verschuivingen van personeelsleden van een onder zijn gezag vallende school naar een van zijn andere scholen.

Naar het oordeel van de ondergetekenden kunnen de bovengenoemde instrumenten ertoe leiden dat de wachtgelduitgaven worden teruggedrongen, enerzijds door de instroom in werkloosheidsregelingen te beperken en anderzijds door de uitstroom uit het wachtgeldbestand te bevorderen.

Tevens zal het dragen van het financiële risico van ontslaguitkeringskosten als gevolg van vermijdbare ontslagen ertoe bijdragen dat een integrale afweging aan het ontslag voorafgaat. Bij het formatiebudgetstelsel en in de lump-sum-systematiek is een van de doelstellingen de bevordering van de zelfstandigheid en autonomie van de scholen. Daarbij hoort ook de verantwoordelijkheid voor het gevoerde personeelsbeleid. Onderkend is dat de risico's met betrekking tot de werkloosheid voor individuele scholen te groot kunnen zijn om verantwoord per school of instelling te kunnen worden gebudgetteerd. In overleg met de VNG en besturen- en personeelsorganisaties is derhalve besloten een vereveningsfonds in het leven te roepen.

De kosten, voortvloeiend uit een onvermijdbaar ontslag, worden tegen afdracht van een premie bij het participatiefonds verzekerd. Het fonds dient op zijn beurt garant te staan voor de bekostiging van de werkloosheidsuitkeringen, telkens wanneer die onvermijdbaar zijn. Dit betekent dat aan het participatiefonds ter toetsing staat of de werkloosheid vermijdbaar is. Een van de aspecten die daarbij een rol spelen is de voortgang van het onderwijsleerproces. De taak van het participatiefonds is dus, kort samengevat, waarborgen te bieden voor de kosten van werkloosheidsuitkeringen ten behoeve van gewezen personeel.

De evenbedoelde waarborg kent behalve financiële aspecten tevens organisatorische en onderwijskundige kwaliteitsaspecten. Naar de opvatting van de ondergetekenden dienen de verschillende verantwoordelijkheden bij deze aspecten zorgvuldig te zijn verdeeld, mede gelet op de bevordering van de zelfstandigheid en de autonomie van de scholen. Zo dragen de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij in de eerste plaats de

eindverantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs. Voorts blijven beide ministers aanspreekbaar voor de financiële aspecten in zoverre de onderwijssectoren in staat moeten worden gesteld de aan het participatiefonds verschuldigde premie – in het besluit en hierna aangeduid als bijdrage – te betalen.

De primaire verantwoordelijkheid voor wachtgeldkosten kan naar het inzicht van de ondergetekenden het best worden gelegd bij de organisaties van schoolbesturen en van werknemers in het onderwijs. Aldus is in overeenstemming met de VNG en besturenorganisaties en de personeelsorganisaties die in het georganiseerd overleg zijn vertegenwoordigd, besloten om de evenbedoelde verantwoordelijkheid onder te brengen bij de rechtspersoon het participatiefonds. Het bestuur van het participatiefonds wordt gevormd door vertegenwoordigers van de betrokken organisaties. Dit benoemingsbeginsel dient in de statuten van het participatiefonds te worden neergelegd en geldt ingevolge dit besluit tevens als voorwaarde voor de goedkeuring van die statuten.

§ 2. Inhoud besluit

In dit besluit is uitwerking gegeven aan de bevoegdheden, bedoeld in de artikelen 116c, eerste lid, van de WBO, 111b, eerste lid, van de ISOVSO, 123b, eerste lid, van de WVO, 4.4.3, eerste lid, van de WEB en 64b, eerste en vierde lid, van de WOV.

Bij sommige bevoegdheden bestond behoefte aan gedetailleerde uitwerking, zoals bij de bevoegdheid tot goedkeuring van de statuten van het participatiefonds en bij de opsomming van de van het participatiefonds verlangde informatie. Bij sommige andere bevoegdheden beperkt het besluit zich tot het vermelden van toepassings- of toetsingscriteria.

Voor zover bepalingen in dit besluit het karakter hebben van een concrete aanwijzing aan het participatiefonds, dienen daarvan de financiële gevolgen voor het participatiefonds geacht te zijn gedekt. Het participatiefonds kan op die punten dus geen extra financiële aanspraken ten laste van 's Rijks kas doen gelden.

§ 3. Hoogte bijdrage

Ofschoon geen rangorde is aan te geven in de verschillende bevoegdheden die in dit besluit hun nadere regeling vinden, wensen de ondergetekenden toch het belang van één bevoegdheid te benadrukken, omdat daarmee de primaire verantwoordelijkheid van de tweede en de derde ondergetekende voor de kwaliteit van het onderwijs en van de onderwijsverzorging is gemoeid. Hierbij wordt bedoeld op de ministeriële bevoegdheid goedkeuring te verlenen aan de hoogte van het voor de bijdrage te hanteren percentage.

Op deze manier hebben de scholen waarborgen dat de hoogte van de bijdrage in een redelijke verhouding staat tot de uitgaven inzake werkloosheidsuitkeringen die het participatiefonds naar verwachting dient te doen.

Dit biedt de mogelijkheid om steeds te streven naar optimalisering van het evenwicht tussen de kosten enerzijds en de goede gang van het onderwijs anderzijds.

Dit desideratum kent twee aspecten, te weten de continuïteit in het onderwijs bij een toenemend aantal (dreigende) ontslagen en de mogelijkheid voor de school om met de beschikbare middelen de normale taken uit te oefenen. Dit impliceert dat aan de ene kant het totaal van de bijdragen toereikend moet zijn om financiering door het participatiefonds mogelijk te maken van de uitkeringskosten inzake onvermijdbare ontslagen, en aan de andere kant het beslag op de middelen van de scholen als gevolg van de verplichting tot betaling van de bijdrage niet ten koste gaat van de uitvoering van andere voorzieningen.

Deze evenwichtssituatie – die overigens mutatis mutandis geldt voor de onderwijsverzorgingssector – hebben de ondergetekenden beoogd vast te leggen in criteria die zullen worden gehanteerd bij de goedkeuring van voorstellen van het participatiefonds voor de hoogte van de bijdrage (artikel 5, tweede lid). Daarnaast geeft de aanwijzingsbevoegdheid ter zake van de door het participatiefonds minimaal te bieden waarborgen de minister de mogelijkheid concreet in te grijpen, indien de door het participatiefonds op te stellen regels (ter zake van de beoordeling van verzoeken van het bevoegd gezag de werkloosheidskosten voor rekening van de instelling te laten) de continuïteit in het onderwijs voor aangesloten scholen of schoolsoorten in gevaar brengen.

§ 4. Variabel premiesysteem

Als één van de instrumenten van het participatiefonds om een mentaliteitsverandering bij de instellingsbesturen ten aanzien van het nemen van ontslagbeslissingen te bewerkstelligen is met de VNG en besturen- en personeelsorganisaties het voornemen overeengekomen om in het kader van de uitvoering van de CAO Onderwijs en Wetenschappen 1993–1995 een bonussysteem in het leven te roepen ten behoeve van die scholen die op jaarbasis voor een geringer bedrag aan vermijdbare uitkeringskosten genereren dan andere bij het participatiefonds aangesloten scholen. Het lijkt daarbij van maatschappelijk belang om de bonusaanspraak te relateren aan de feitelijk verwezenlijkte daling in de uitkeringskosten.

Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel budgettering wachtgelden en instelling participatiefonds is ook verschillende malen gewezen op de mogelijkheid voor het participatiefonds om over te gaan tot een gedifferentieerd premiesysteem. Men zie onder meer de memorie van toelichting (Kamerstukken II 1993/94, 23 693, nr. 3, blz. 7 en 8) en de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 1994/95, 23 693, nr. 5, blz. 2, 3, 5, 22, 29 en 30).

Premiedifferentiatie kan inhouden dat door het participatiefonds een extra of verhoogde bijdrage wordt geheven bij die scholen waarbij zich een beduidende stijging van uitkeringskosten zou voordoen. Het wordt aan het participatiefonds overgelaten op welke wijze een dergelijk premiedifferentiatiesysteem zou dienen te worden vormgegeven.

§ 5. Informatieverstrekking

De ministeriële bevoegdheid om het participatiefonds aanwijzingen te geven om de door de minister(s) gewenste informatie te verstrekken is in dit besluit gedetailleerd uitgewerkt (artikel 8).

Aangezien het participatiefonds geen orgaan van de centrale overheid is – het is een privaatrechtelijk vormgegeven z.b.o. – hebben de ondergetekenden het wenselijk geacht zich in dit besluit te binden aan een spiegelbeeldige verplichting (artikel 7). Het participatiefonds moet er op kunnen vertrouwen dat het op zijn beurt, binnen bepaalde voorwaarden, van de zijde van de betrokken ministers de informatie zal kunnen krijgen die het nodig heeft om zijn taken naar behoren te kunnen uitvoeren.

§ 6. Rechtsbescherming

Tegen besluiten van de minister tot gebruikmaking van een van de aanwijzings- of goedkeuringsbevoegdheden heeft het participatiefonds de mogelijkheid op grond van de Algemene wet bestuursrecht bezwaar en beroep aan te tekenen.

Voor het bevoegd gezag van een bij het participatiefonds aangesloten school of instelling staat tegen besluiten van het bestuur van het fonds beroep in één instantie open, te weten de Afdeling bestuursrechtspraak

van de Raad van State. Deze voorziening is in de onderscheiden onderwijswetten opgenomen.

§ 7. Advies Onderwijsraad en commentaren artikel 3-organisaties

Over het besluit is advies gevraagd aan de Onderwijsraad; tevens is het besluit voor commentaar voorgelegd aan een aantal organisaties.

De Onderwijsraad heeft bij brief van 15 september 1995 (kenmerk: OR 95000147/Alg) aan de tweede ondergetekende medegedeeld dat het besluit hem geen aanleiding tot commentaar heeft gegeven.

De Raad komt tot deze opmerking na de constatering dat het onderhavige besluit vrijwel letterlijk overeenkomt met de tekst van het Besluit vervangingsfonds en dat, waar afwijkingen van laatstgenoemd besluit voorkomen, dit gaat om de naamgeving of voortvloeit uit het verschil in karakter tussen beide fondsen.

Het Verband van Scholen van Gereformeerde Belijdenis heeft (bij brief van 12 september 1995) opgemerkt dat bij de goedkeuringsbevoegdheid omtrent de hoogte van de door de aangesloten scholen af te dragen premie, er voldoende oog dient te zijn voor scholen of instellingen die ten gevolge van bijzondere omstandigheden min of meer zijn gedwongen om over te gaan tot ontslagverlening. In verband hiermee stelt het Verband voor dat deze scholen en instellingen een beroep zouden kunnen doen op een soort hardheidsclausule, over welk beroep de minister dan een beslissing zou nemen. Het Verband verwijst naar een soortgelijke mogelijkheid met betrekking tot het vervangingsfonds.

Het bestuur van het participatiefonds vraagt (in zijn brief van 12 september 1995, kenmerk PF/AK/95-040, uitgebracht namens een vijftal organisaties dat in het bestuur is vertegenwoordigd) in dit verband naar de achtergrond van de in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 5 opgenomen opmerking dat de goedkeuringsbevoegdheid van de premiehoogte een macroverantwoordelijkheid van de minister betreft en dat de minister niet kan worden aangesproken voor probleemsituaties op afzonderlijke scholen en instellingen.

De opmerkingen van het Verband van Scholen van Gereformeerde Belijdenis en het bestuur van het participatiefonds geven aanleiding tot de volgende opmerkingen.

In de opmerking van het Verband van Scholen van Gereformeerde Belijdenis worden, zo menen de ondergetekenden, twee op zich staande zaken door elkaar gehaald. De bevoegdheid van de minister om de premiehoogte goed te keuren staat los van de bevoegdheid van het participatiefonds om een (voorgenomen) ontslag op verzoek van het bevoegd gezag te bezien op zijn onvermijdbaarheid. Naar de mening van de tweede ondergetekende heeft de opmerking van het Verband betrekking op de situatie waarin het participatiefonds aan de hand van de hiervoor in § 1 reeds genoemde instroomtoets beoordeelt of de uit een ontslag voortvloeiende uitkeringskosten voor rekening van het bevoegd gezag of van het participatiefonds dienen te komen. Indien de school of instelling van mening is dat een onjuiste beslissing door het participatiefonds is genomen, staat voor het bevoegd gezag op grond van de desbetreffende onderwijswetten beroep bij de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State open.

Overigens geldt het bovenstaande op soortgelijke wijze voor het zogenaamde vervangingsfonds.

Het participatiefonds is verder van oordeel dat een volzin dient te worden opgenomen met betrekking tot de verantwoordelijkheid van de ministers om het participatiefonds in de gelegenheid te stellen zijn taken

naar behoren uit te voeren, waarvoor voldoende middelen ter beschikking moeten worden gesteld.

Naar de tweede ondergetekende meent is een dergelijke passage niet in overeenstemming met de basisgedachte die aan de instelling van het participatiefonds ten grondslag heeft gelegen: het – door middel van budgetteren – beheersen van de werkloosheidsuitkeringen en het in verband daarmee overdragen van de verantwoordelijkheid voor die uitkeringen aan het betrokken onderwijsveld. Overigens zij hierbij verwezen naar de in artikel 6 van het besluit opgenomen garantie-bepaling.

§ 8. Financiën

Deze regeling heeft geen budgettaire effecten, anders dan die welke reeds in de meerjarenramingen op grond van de onderliggende wetgeving zijn voorzien.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1

Voor de benaming «participatiefonds» is gekozen om praktische redenen. Deze term komt de ondergetekenden geschikter voor dan «rechtspersoon», omdat die aanduiding onderscheidende betekenis mist, dan wel «de rechtspersoon, bedoeld in de artikelen 114b, eerste lid, van de WBO, 110b, eerste lid, van de ISOVSO, 98b, eerste lid, van de WVO, 4.4.2, eerste lid, van de WEB en 64a, eerste lid, van de WOV», omdat dat de leesbaarheid van de tekst niet ten goede komt.

Hiermee zij tevens gezegd dat met het begrip participatiefonds geen eigenaam is bedoeld. Indien het tot de intrekking van de aanwijzing van de bestaande rechtspersoon zou komen en tot opvolgende aanwijzing van een andere rechtspersoon, dan laat dit de bruikbaarheid van dit besluit onverlet. De nieuwe rechtspersoon blijft dan ingevolge dit besluit aangeduid als het participatiefonds.

Artikel 2

In dit artikel is de op de betrokken onderwijswetten gebaseerde wettelijke taak van het participatiefonds herhaald. Aan een dergelijke bepaling bestaat behoefte om dit besluit ook als complete regeling leesbaar te maken. Bovendien kan aldus in de overige artikelen van dit besluit naar de onderscheiden bepalingen van artikel 2 worden verwezen en is verwijzing naar een zestal bepalingen in vijf verschillende wetten niet meer vereist.

Artikel 3

Dit artikel voorziet in procedures voor verschillende situaties. Bovendien is in dit besluit buiten twijfel gesteld dat de procedures zich niet beperken tot toepassing van de ministeriële aanwijzingsbevoegdheden, doch voor alle wettelijke bevoegdheden jegens het participatiefonds gelden.

Met dit artikel is naar de mening van de ondergetekenden genoegzaam verzekerd dat de centrale overheid niet lichtvaardig nieuwe uitvoeringslasten aan het participatiefonds zal opleggen. Telkens bestaat voor het participatiefonds de mogelijkheid intern na te gaan of de bestaande werkorganisatie op door de minister(s) geformuleerde verlangens kan inspelen en welke in voorkomende gevallen de financiële gevolgen voor het Rijk behoren te zijn.

De bepalingen voorzien in flexibele procedures, waarbij tussentijds, informeel overleg steeds mogelijk is.

Slechts indien «partijen» werkelijk niet tot een vergelijk kunnen komen over het kostenaspect van een concreet voorgenomen aanwijzing, zal inschakeling van de administratieve rechter nodig kunnen zijn. Het initiatief voor het betreden van die rechtsgang berust dan bij het participatiefonds, omdat uiteindelijk niet wordt afgedaan aan de bevoegdheid voor de minister om – gegeven diens verantwoordelijkheden – zonodig ook eenzijdig van de bevoegdheden gebruik te maken. Dit laatste is tot uitdrukking gebracht in de laatste volzin van het vierde lid.

Tot slot wordt er op gewezen dat dit artikel zich niet uitlaat over het tijdstip waarop eventuele aanwijzingen tot uitvoering moeten worden gebracht door het participatiefonds. De bepaling daarvan ligt besloten in de aanwijzingsbevoegdheid zelf, en zal voorts afhangen van de aard van de aanwijzing en van afspraken die daarover met het participatiefonds kunnen worden gemaakt.

Artikel 4, tweede lid

De goedkeuring van de statuten van het participatiefonds heeft inmiddels plaatsgevonden aan de hand van een concept van dit besluit, dat met het bestuur van het participatiefonds is besproken. Zowel de concept-statuten als het bedoelde concept van dit besluit hebben als gevolg van die bespreking wijzigingen ondergaan. Daarmee zijn de statuten van het participatiefonds thans in overeenstemming met het tweede lid van dit artikel.

Wat betreft de in onderdeel f, ten 5°, opgenomen administratieve verplichting voor het bevoegd gezag ten behoeve van de premievaststelling wordt opgemerkt dat dit onder meer feitelijke gegevens betreft die door het participatiefonds kunnen worden gebruikt ten behoeve van premiedifferentiatie.

Artikel 5

De hoogte van de door de aangesloten scholen en instellingen aan het participatiefonds af te dragen premie dient te worden goedgekeurd door de minister. Deze goedkeuringsbevoegdheid hangt samen met de primaire verantwoordelijkheid van de minister voor de kwaliteit van het onderwijs en van de onderwijsverzorging. De goedkeuringsbevoegdheid biedt de minister, in combinatie met de in artikel 6 gegeven aanwijzingsbevoegdheden in het kader van een minimumniveau van waarborgen, de mogelijkheid om steeds te streven naar optimalisering van het evenwicht tussen de kosten van de werkloosheidsuitkeringen enerzijds en de goede gang van het onderwijs dan wel de onderwijsverzorging anderzijds. Aan de ene kant moet immers het totaal van de bijdragen toereikend zijn om de financiering door het participatiefonds van de kosten van wachtgelden mogelijk te maken, en aan de andere kant mag het beslag op de middelen van de scholen en instellingen als gevolg van de verplichting tot betaling van de bijdrage (premie) niet ten koste gaan van de uitvoering van andere voorzieningen.

Deze goedkeuringsbevoegdheid betreft een macroverantwoordelijkheid. De minister kan derhalve niet worden aangesproken voor probleemsituaties op afzonderlijke scholen of instellingen.

Voor de goedkeuring zal van dezelfde werkwijze als bij het vervangingsfonds worden uitgegaan, dat wil zeggen dat een bepaalde bandbreedte wordt vastgesteld waarbinnen het participatiefonds de precieze premiehoogte kan vaststellen. Voor wijziging van de premiehoogte heeft het fonds geen goedkeuring nodig, indien door die wijziging de premiehoogte niet buiten die bandbreedte komt.

Artikel 6

De verhouding tussen de beschikbare middelen voor de kosten van werkloosheidsuitkeringen en de inhoud van de door het participatiefonds op te stellen toetsingscriteria betreft naar de opvatting van de ondergetekenden de belangrijkste bestuurlijke afweging die het participatiefonds telkens heeft te maken. Op dit punt voorzien de vijf betrokken wetten ook in een aanwijzingsbevoegdheid. Met een aanvaardbaar peil van continuïteit in het onderwijsleerproces en in de onderwijsverzorging is immers de kwaliteit van het onderwijs en de onderwijsverzorging gemoeid en dus bij uitstek de ministeriële verantwoordelijkheid. Deze aanwijzingsbevoegdheid blijft ingevolge dit besluit inhoudelijk ongeclausuleerd.

Artikel 7

Het participatiefonds zal van de kant van de beide betrokken ministers binnen bepaalde voorwaarden alle gegevens krijgen die het nodig heeft om zijn taken naar behoren uit te voeren.

Een voorbehoud is gemaakt voor gegevens die niet bij de ministeries berusten. Indien het gegevens betreft die bij andere ministeries, andere overheden, zelfstandige bestuursorganen of particuliere instellingen kunnen worden verkregen, ligt het voor de hand dat het participatiefonds zich zelf rechtstreeks tot de houders van die gegevens wendt. Indien aan het verwerven van die gegevens kosten zijn verbonden, zal het participatiefonds zelf die kosten dienen te dragen. Een en ander laat onverlet dat het kan voorkomen dat de gevraagde gegevens gemakkelijker of tegen minder kosten met behulp van de beide ministeries kunnen worden achterhaald. In die gevallen kan met het participatiefonds worden overeengekomen dat voor de verzameling van die gegevens wordt zorggedragen door beide ministeries, zulks in beginsel tegen vergoeding van eventuele kosten.

Een tweede voorbehoud is naar zijn aard noodzakelijk met betrekking tot gegevens die niet mogen worden verstrekt, omdat de wet zich daartegen verzet. Te denken valt daarbij aan persoonsgegevens als bedoeld in de Wet persoonsregistraties of gegevens waarvan de openbaarmaking ingevolge de Wet openbaarheid van bestuur achterwege moet blijven.

Artikel 8, derde lid

De informatie-uitwisseling tussen de beide ministeries en het participatiefonds behoeft nadere regeling. Aangezien op vele punten gedetailleerde afspraken zullen gelden, is het niet mogelijk en ook ongewenst alles in het onderhavige besluit te regelen. Het komt de ondergetekenden bovendien voor dat in artikel 8, eerste en tweede lid, reeds afdoende is aangegeven over welke onderwerpen beide ministeries door het participatiefonds moeten worden geïnformeerd. Hier komt bij dat in de loop der tijd de praktische ondervinding richtsnoer zal moeten zijn voor de vaststelling van de nadere regeling en voor de tijdige wijziging daarvan.

De bewoordingen van deze bepaling laten de status van de nadere regeling welbewust in het midden. De nadere regeling kan de vorm krijgen van een ministeriële regeling. Doch aan het vereiste van een nadere regeling kan naar de mening van de ondergetekenden ook worden voldaan door de gewenste afspraken met het participatiefonds vast te leggen in bij voorbeeld een informatiestatuut.

Artikel 9

In dit artikel wordt uitwerking gegeven aan de opdracht de gevolgen te regelen in de situatie waarin de aanwijzing van het bestaande participatiefonds zou worden ingetrokken.

Hierbij wordt tevens opgemerkt dat ook in de situatie waarin het participatiefonds besluit zichzelf op te heffen of zijn werkzaamheden te staken, genoegzaam is verzekerd dat de middelen die hem door het Rijk en door de aangesloten bevoegde gezagsorganen zijn verschaft, voor de beoogde bestemming daarvan behouden blijven. Zo is het participatiefonds in de eerste plaats gebonden aan zijn eigen statuten, waarin – ook op grond van artikel 4, tweede lid, onderdeel g – vastligt dat die middelen in overeenstemming met de minister moeten worden herbestemd. Die statuten kunnen niet zonder medewerking van de minister worden gewijzigd. Het participatiefonds dient bovendien een voornemen tot opheffing of beëindiging van de werkzaamheden onverwijld aan de minister kenbaar te maken (artikel 8, eerste lid, onderdeel f). Tot slot zij gemeld dat het gewenste effect dat gelden, bestemd voor werkloosheidsuitgaven, niet verloren gaan, kan worden bereikt doordat de minister zelf de aanwijzing van het bestaande participatiefonds intrekt.

Artikel 10

De wijziging van het Aanwijzingsbesluit bestuursorganen Wob en WNo strekt ertoe het participatiefonds op te nemen in de bijlage bij dat besluit. Daarmee wordt het participatiefonds onder de werking van de Wet openbaarheid van bestuur en de Wet Nationale ombudsman gebracht.

Artikel 11

Vanwege de voorhangverplichting kan de inwerkingtreddingsdatum niet in het besluit worden vermeld. Deze zal worden bepaald in het koninklijk besluit dat zal worden genomen, nadat de Tweede Kamer der Staten-Generaal gedurende vier weken in de gelegenheid is geweest de wens kenbaar te maken dat regeling bij wet dient te geschieden.

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,
W. Kok

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

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
J. J. van Aartsen

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
J. Kohnstamm