

Vergaderjaar 2008–2009

31 944

Intrekking van de Wet verzelfstandiging Informatiseringsbank en wijziging van diverse wetten in verband met de oprichting van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 9 april 2009 en het nader rapport d.d. 6 mei 2009, aangeboden aan de Koningin door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 17 maart 2009, no. 09.000736, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot intrekking van de Wet verzelfstandiging Informatiseringsbank en wijziging van diverse wetten in verband met de oprichting van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), met memorie van toelichting.

Het voorstel voorziet in een samenvoeging van de Centrale Financiën Instellingen (CFI) en de Informatie Beheer Groep (IB-Groep) tot één uitvoerende dienst, de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). Deze dienst krijgt de status van een baten-lastendienst als bedoeld in artikel 10 van de Comptabiliteitswet 2001. Daarmee wordt de status van zelfstandig bestuursorgaan van de IB-Groep ingetrokken.

De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt daarbij een opmerking over de motivering van deze samenvoeging.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 17 maart 2009, nr. 09.000736, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 9 april 2009, nr. W05.09.0072/I, bied ik U hierbij aan.

1. De Informatiseringsbank is in 1988 ontstaan door de samenvoeging van drie directies van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen. Door de inwerkingtreding van de Wet verzelfstandiging Informatiseringsbank op 1 januari 1994 heeft de IB-Groep de status van zelfstandig bestuursorgaan (zbo) verworven. Argumenten voor de verzelfstandiging waren destijds de wenselijkheid van scheiding tussen de verantwoordelijkheid voor het beleid en die voor de uitvoering, de noodzaak om af te wijken van de bepalingen in de toenmalige Comptabiliteitswet en de aard van de taken van de IB-Groep.² Volgens de toelichting hebben de redenen uit 1994 om aan de IB-Groep de status van zbo te verlenen geleidelijk hun betekenis verloren. De toelichting verwijst daarbij naar het kabinetsstandpunt uit 2005 over de positie van zbo's. Daarin wordt het uitgangspunt herbevestigd dat rijktaken in beginsel onder

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Het nemen van grote aantallen uitvoeringsbeschikkingen met weinig of geen beleidsvrijheid.

volledige ministeriële verantwoordelijkheid worden uitgevoerd. Voorts worden voorlopig geen nieuwe zbo's ingesteld op grond van het motief dat er sprake is van strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen. Voor deze organisaties bestaat het alternatief van een baten-lastendienst. De bestaande zbo's zullen tegen die achtergrond worden doorgelicht.¹ De Raad kan zich vinden in de gemaakte keuzes, maar heeft vragen over enkele onderdelen van de toelichting.

a. De voornaamste redenen voor samenvoeging van CFI en de IB-Groep zijn het vergroten van de doelmatigheid en het verminderen van de administratieve lasten. De Raad mist in de toelichting een paragraaf waarin de financiële gevolgen voor het Rijk worden toegelicht en waarin onderscheid wordt gemaakt tussen de programmakosten en de uitvoeringskosten.² Een nadere motivering van de beoogde grotere doelmatigheid is nodig, omdat uit paragraaf 4 van de toelichting valt af te leiden dat DUO zowel in Groningen als in Zoetermeer gevestigd is, en dat de fusie niet zal leiden tot afname van het aantal arbeidsplaatsen. De Raad adviseert in de toelichting een financiële paragraaf op te nemen.

b. De Raad kan zich vinden in de vormgeving van DUO als een baten-lastendienst van het ministerie van OCW. Hij wijst erop dat bij de instelling van de IB-Groep als zbo in 1994 ook het «onafhankelijkheidsmotief» een rol speelde.

«Op grond van de hiërarchische ondergeschiktheid van de Informatiseringsbank aan de minister is de laatstgenoemde in beginsel bevoegd zich bezig te houden met individuele beschikkingsverlening. Aangezien de bevoegdheid van de minister om in individuele gevallen in te grijpen niet noodzakelijk is om een rechtmatige uitvoering door de Informatiseringsbank te kunnen garanderen, ligt het in de rede om deze bevoegdheid te laten vervallen.»³

Dit motief is ook van belang bij de omvorming van de IB-Groep tot een baten-lastendienst. Ook een baten-lastendienst moet zijn taken kunnen verrichten, zonder inmenging van de verantwoordelijke bewindspersoon in individuele dossiers. In paragraaf 2 wordt verwezen naar de regeling bij de Belastingdienst, waarbij de inspecteur op grond van artikel 11, eerste lid, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen de bevoegdheid heeft toegekend gekregen de aanslag vast te stellen.

Het valt de Raad op dat DUO met feitelijke taken wordt belast via mandatering op basis van het Organisatie- en Mandaatbesluit OCW 2008. De Raad gaat er vanuit dat dit hier gebeurt uit een oogpunt van herbevestiging van de ministeriële verantwoordelijkheid en deelt dit standpunt. Anders dan bij attributie is bij mandaat evenwel de mogelijkheid tot ingrijpen door de bewindspersoon in individuele dossiers groter, omdat de mandaatgever zijn bevoegdheid niet verliest. Dit neemt niet weg dat de mandaatgever het mandaat naar inhoud afstemt op de taak van de gemandateerde. De Raad acht het van belang dat in de toelichting uiteen wordt gezet hoe bij de keuze voor mandaat toch zal worden gewaarborgd dat niet wordt ingegrepen in de behandeling van individuele dossiers.

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

1.

De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar heeft twee vragen over de motivering van de samenvoeging van de twee uitvoeringsdiensten op het terrein van het onderwijs, Centrale Financiën Instellingen (CFI) en de Informatie Beheer Groep (IB-Groep), tot één nieuwe uitvoeringsdienst, de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). Daarnaast plaatst de Raad enkele redactionele kanttekeningen. De Raad geeft u in overweging het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer te zenden nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

In het navolgende wordt puntsgewijs ingegaan op de opmerkingen van de Raad.

1a.

De paragraaf over de financiële gevolgen van het wetsvoorstel is uitgebreid naar aanleiding van de ter zake door de Raad van State gemaakte opmerking,

¹ Kamerstukken II 2004/05, 25 268, nr. 20, blz. 8.

² Zie onder meer aanwijzing 215 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

³ Kamerstukken II 1992/93, 23 073, nr. 3, blz. 5.

met name wat betreft de verwachte grotere doelmatigheid na de fusie van de uitvoering.

1b.

In de toelichting is een passage opgenomen over de positie van de Minister ten aanzien van de beschikkingen van de DUO, nu de DUO in mandaat namens de Minister gaat handelen, en over de borging tegen (willekeurig) ingrijpen in die beschikkingenpraktijk. In dit verband wordt gewezen op de werking van het motiveringsbeginsel.

2. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

2. De redactionele kanttekeningen zijn verwerkt.

3. Verder is van de gelegenheid gebruik gemaakt om ambtshalve enige technische en redactionele verbeteringen door te voeren in het wetsvoorstel. Naast kleiner herstel van technische aard gaat het daarbij om het volgende:

- In het wetsvoorstel is verduidelijkt dat de taken en bevoegdheden van de IB-Groep, na de opheffing daarvan, worden belegd bij «de Minister» in de betekenis die in onderwijswetgeving gebruikelijk aan die term wordt gegeven, namelijk, de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap dan wel, voor zover het betreft het onderwijs of onderzoek op het gebied van de landbouw en de natuurlijke omgeving, de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
- Toegevoegd is een nieuw artikel XXIV, ter regeling van de samenloop van het onderhavige wetsvoorstel met de Wet College voor examens.
- In artikel XXVII is het voorgestelde artikel 24j van de Wet op het onderwijs-toezicht (WOT) geharmoniseerd met het voorgestelde artikel 24g van de WOT (dit betreft autorisatie voor en toezicht op respectievelijk het meldingsregister relatief verzuim en het basisregister onderwijs).
- De toelichting is verduidelijkt op het punt van de gevolgen voor het personeel en de gevolgen voor de administratieve lasten van de fusie van CFI en de IB-Groep.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

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

Ik moge U mede namens mijn ambtgenoot van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit 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 Wetenschap,
R. H. A. Plasterk

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W05.09.0072/I met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft.**

- In artikel I, onderdeel A, onder 3, «onderdeel y (nieuw)» vervangen door onderdeel z (nieuw)
- In hetzelfde onderdeel, onder 4, de nummering van het nieuwe onderdeel bb herzien, in verband met andere wijzigingen in de Wet educatie en beroepsonderwijs.
- In artikel I, onderdeel F, in artikel 2.5.5a, tevens in onderdeel 7, «Informatie Beheer Groep» vervangen door: Onze Minister.
- In artikel VII, onderdeel A, onder 2, «Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap» vervangen door: Onze Minister
- In artikel VIII, onderdeel D, in artikel 8.2, derde lid, tevens de passage «, gevestigd te Groningen» laten vervallen.