

Bezoekadres:
Polanerbaan 15
3447 GN WOERDEN

Postadres:
Postbus 162
3440 AD WOERDEN

Telefoon: (0348) 40 52 00
www.vosabb.nl

Telefoon Helpdesk:
(0348) 40 52 50

Vaste Kamercommissie van OCW
Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Datum
donderdag 28 juni 2012

Kenmerk
RV.KRO/419785

Onderwerp:
afschaffen verplichte aansluiting Vervangingsfonds

Geachte commissieleden,

Met onze brief van 26 maart jl. hebben we u op de hoogte gebracht van ons standpunt dat beëindiging van de verplichte aansluiting van schoolbesturen bij het Vervangingsfonds zeer gewenst is. Onze brief is voor het Vervangingsfonds aanleiding geweest op hoge toon naar u te reageren met de mededeling dat er sprake zou zijn van een aantal feitelijke onjuistheden. Daaraan voorafgaand wordt gesteld dat VOS/ABB als deelnemer in het bestuur tot 1 april 2012 volledig medeverantwoordelijk is geweest voor de gang van zaken bij het fonds en wordt de indruk gewekt dat VOS/ABB nogal incompetent zou hebben gehandeld als besturenorganisatie en als deelnemer in het bestuur van het Vervangingsfonds.

Die beoordeling laten we geheel voor rekening van het Vervangingsfonds. Kennisneming van de openbare bestuursverslagen van het Vervangingsfonds zou u snel op de hoogte brengen van het feit dat VOS/ABB altijd nadrukkelijk de te hoge onrechtmatigheidspercentages aan de orde heeft gesteld. Tegen de achtergrond van het feit dat de rapportage daarover ook rechtstreeks naar de minister werd gestuurd, zagen wij als VOS/ABB dit te hoge onrechtmatigheidspercentage niet als een grond onze participatie in het Vervangingsfonds stop te zetten. Het is wel overwogen, maar dan meer vanuit de overweging dat het Vervangingsfonds met de declaratiesystematiek in feite 'slecht personeelsbeleid' van schoolbesturen faciliteert.

Ook heeft VOS/ABB zich altijd uitgesproken voor het zo spoedig mogelijk beëindigen van het Vervangingsfonds, zoals dat bij de besprekingen rond de invoering van de lumpsumbekostiging was aangekondigd voor 1 augustus 2008. Naar het zich liet aanzien, zou dat probleemloos kunnen plaatsvinden, nadat het voortgezet onderwijs in 2006 in zijn geheel door een wetswijziging uit het Vervangingsfonds was gehaald. Onduidelijkheid over de opstelling van VOS/ABB is er dus nooit geweest en kritiek op het Vervangingsfonds is geregeld geleverd, zowel binnen als buiten het fonds.

Graag hadden we ons laten corrigeren door het Vervangingsfonds als daar grond voor was. Die is er echter niet en daarom zullen we de gemelde 'correcties' van hun onjuiste argumentatie ontdoen. Daarbij volgen we de opsomming in de brief van het Vervangingsfonds:

Te hoge onrechtmatigheid

Gesteld wordt dat er tot 2004 geen sprake was van een percentage hoger dan 1,0 en dat pas in 2005 bleek dat dit percentage boven de 1,0 uitkwam. De informatie ontbreekt dat kort daarna besloten werd tot een drastisch andere aanpak van de controle omtrent de rechtmatigheid en dat vervolgens is besloten dat deze controle uit handen werd genomen van de partij die het tot dan toe had gedaan (de informatie daarover is te vinden in het openbare bestuursstuk ABVF08/30.) Vanaf de controle over 2007 is er sprake van een deugdelijke controle en wordt een onrechtmatigheidspercentage geconstateerd van 3,2 en een onzekerheidspercentage van 5,0. In de brief van de minister wordt dit onrechtmatigheidspercentage dus terecht op 8,2 gesteld. De percentages die voor 2007 werden gemeld, zijn dus niet erg goed onderbouwd, zullen we maar eufemistisch constateren.

De problematiek is nadrukkelijk aan de orde geweest bij het Vervangingsfonds en het ministerie en was voor het ministerie aanleiding om Ernst & Young opdracht te geven een nader onderzoek te verrichten. Dat heeft geleid tot het rapport 'Onrechtmatigheid nader verklaard' dat in 2009 verscheen. De volgende passage spreekt boekdelen:

'Ons inziens liggen de risico's van het hoge foutpercentage echter hoofdzakelijk in het complexe stelsel, bestaande uit heterogene actoren, het veelal beperkte belang voor onderwijsinstellingen, de te hooggespannen verwachtingen van controles door het administratiekantoor, onvoldoende controlemogelijkheden bij het Vervangingsfonds, een omvangrijke massa aan declaraties en mede daardoor een beperkte controlekans waardoor schoolbesturen onvoldoende impulsen krijgen om het proces te verbeteren.'

In het rapport wordt ook stilgestaan bij de mogelijkheid van fraude. Daarin is dit rapport ook expliciet:

'De kans op fraude is aanwezig; opbrengst, mogelijkheid en rationalisatie zijn van toepassing. Wij hebben niet nader onderzocht of en zo ja in welke mate fraude daadwerkelijk voorkomt. Wel merken wij op dat het huidige stelsel inherente risico's op fraude kent. Door de afstand tussen de scholen en het Vervangingsfonds en de beperktheid van preventieve en repressieve controles, is de mogelijkheid om te frauderen aanwezig.'

De opmerking in onze brief dat 'er tal van grijze gebieden zijn die uitnodigen tot creatief gebruik van het systeem' en de passage dat daardoor declaraties 'algauw in de reuk komen te staan van handelen tegen het frauduleuze aan' komt dus echt niet uit de lucht vallen. Maar wie het per se niet wil horen, kan het ontkennen.

De conclusie van het rapport is dat drastische maatregelen nodig zijn om het rechtmatigheidspercentage onder de 1 te brengen. Deze maatregelen zijn niet getroffen, mede omdat discussies over pilots en daarna modernisering van het fonds toentertijd in het bestuur aan de orde waren. Deze discussies hebben zich voortgesleept tot 2011, zonder tot enig zinnig resultaat te leiden. Gelukkig kwam toen de brief van de minister omtrent het beëindigen van de verplichte aansluiting.

Oprekking controlemarges

Natuurlijk streefde en streeft het bestuur naar een verlaging van het onrechtmatigheidspercentage. Met deugdelijke maatregelen die stellig enig effect hebben, maar door de marges van de controle zo op te rekken zijn, dat er sprake is van verruiming van de tolerantie van het aanvaardbare. Het bestuur van het Vervangingsfonds verwerpt dit laatste verre van zich en verwijt VOS/ABB dit niet te onderbouwen. Het merkwaardige is dat het hier maatregelen betreft die expliciet zijn beschreven in de openbare bestuursstukken. Het leveren van enige onderbouwing is voorbeeldmatig dus niet al te lastig:

- Een overschrijding van de werktijdfactor van de afwezige wordt tot 0,07 fte geaccepteerd. Dit betekent bijvoorbeeld dat een vervanging van een zieke gedurende een jaar een marge kent van $0,07 \times 1659 \text{ uur} = 116 \text{ uur}$. Dit is het equivalent van zo'n kleine € 4.000.
- De omvang in tijd van de inzet van een vervanger gedurende de afwezigheid van de leerkracht volstaat met een betreffende verklaring van de directeur.

Met name deze tweede maatregel is kwestieus. De feitelijke inzet is dus niet langer de norm, maar de verklaring van de betreffende directeur daarover volstaat. De controle vindt plaats op een moment dat de feitelijke situatie allang verleden tijd is. Een feitelijk ziektegeval van een leerkracht op bijvoorbeeld donderdag en vrijdag zou moeten leiden tot de opgave van vervanging gedurende die twee dagen. Als de directeur echter meldt dat de vervanging heeft plaatsgevonden van donderdag tot en met maandag en zo'n verklaring afgeeft, vindt declaratie plaats voor vijf in plaats van twee dagen. Een aanvullende verklaring van de betreffende afwezige leerkracht is voor de controle niet nodig.

Het zal niet eenvoudig zijn voor een directeur die weet dat zijn school financieel uiterst krap zit om deze verleiding te weerstaan. Zo'n situatie mag alleen daarom al niet gecreëerd worden. Vóór deze aanpassing van de maatregel werd een overlegging van een rooster gevegd, zodat betere controle mogelijk was. In de praktijk gaf dat uiteraard ook de nodige sores vanwege veelvuldige wijziging van het rooster en van de inzet van leerkrachten, maar het gaf ten minste meer controlemogelijkheden.

Complexiteit regelgeving Vervangingsfonds oorzaak complexiteit cao

De invoering van het formatiebudgetstelsel in 1992 was gekoppeld aan de invoering van het Vervangingsfonds en ging gepaard met een ingrijpende aanpassing van het Rechtspositiebesluit. Die aanpassing betrof vooral het binnen de perken houden van de mogelijkheden om te declareren bij het ministerie. Dat Rechtspositiebesluit was toentertijd het terrein van het ministerie en de vakbonden; de schoolbesturen speelden daarbij geen enkele rol. Dat werd pas veel later veranderd en zelfs nu nog ligt de verantwoordelijkheid voor de primaire arbeidsvoorwaarden mede bij de minister, al is in de wet gelukkig al vastgesteld dat het overgedragen gaat worden.

Om te regelen dat de declaratie in geval van ziekte scherp gehouden werd, moest gedetailleerd en complex geregeld worden welke kosten samenhangen met de vervanging van een ziek personeelslid. Dat heeft geleid tot de niet te volgen regelgeving omtrent vijf verschillende manieren van aanstellingen van korte duur. Dit biedt vanzelfsprekend tal van mogelijkheden om de marges van deze regelingen op te zoeken.

Om nu te stellen dat het Vervangingsfonds geen bemoeienis heeft met de cao en slechts volgend is, is toch wel al te gemakkelijk. Vanuit salarisbureaus en administratiekantoren zijn serieuze voorstellen gedaan om de regelgeving op dit punt te vereenvoudigen, maar dat heeft bij het Vervangingsfonds nooit enige weerklank of ondersteuning gekregen.

Premiedifferentiatiesysteem

Inderdaad is recent enige verbetering aangebracht in het premiedifferentiatiesysteem, maar er is helaas nog geen sprake van een financiële prikkel om het ziekteverzuim zo laag mogelijk te houden.

Kleine schoolbesturen subsidiëren grote schoolbesturen

Het Vervangingsfonds beschikt over alle gegevens omtrent de premie-inning en de declaratie van alle besturen. Waarom wordt geen overzicht gegeven van deze gegevens naar grootte van het bestuur, bijvoorbeeld onderverdeeld in tien categorieën. Zolang die informatie wordt achtergehouden, blijven wij van mening op basis van cijfers over een eerdere periode dat kleine schoolbesturen door dit systeem grote schoolbesturen subsidiëren. Aan het Vervangingsfonds de bewijslast voor het tegendeel.

Mogelijkheden om hoge kosten te declareren

Naast de al eerder aangegeven oprekkingsmogelijkheden, zijn er nog diverse mogelijkheden om geldige declaraties in te leveren die een bestuur financieel voordeel opleveren. Een (ook bij diverse bestuurders in het Vervangingsfonds) bekende werkwijze is de zieke leerkracht te laten vervangen door een al aan de school verbonden leerkracht met een hoog salaris. De declaratie heeft dan formeel betrekking op die leerkracht met het hoge salaris. Tegelijkertijd wordt een tijdelijke aanstelling geregeld voor een invaller die nog laag ingeschaald is. Feitelijk wordt de invaller ingezet voor de vervanging, de declaratie heeft echter betrekking op de dure leerkracht. Het verschil is voor de kas van de school. Deze werkwijze kan plaatsvinden zonder dat de betrokkenen daarvan weet hebben.

Het merkwaardige is dat het Vervangingsfonds nu net doet alsof dit niet voor zou komen en de vermoorde onschuld speelt. Met de huidige regelgeving en de wijze waarop de controle wordt uitgevoerd, is dit soort creatieve aanpak niet te voorkomen.

Kort geleden heeft de inspectie gesignaleerd dat op goede gronden ingeschat wordt dat de gewichtenregeling in het basisonderwijs zo'n 50 miljoen euro meer kost dan nodig is als de vaststelling van het gewicht compleet volgens de (complexe) regels zou plaatsvinden. De invalshoek die de PO-Raad daartegenover heeft gekozen, is verfrissend: de fout zit niet bij de scholen, maar zorg voor een transparante regeling die misbruik/fraude voorkomt! Dat geldt nu ook voor het Vervangingsfonds: scherp niet de regels aan en voer niet de controle op, maar zorg voor een systeem waarbij dit soort manipulaties als zodanig niet meer mogelijk zijn. Bijvoorbeeld door niet de kosten van vervanging te vergoeden, maar door een vergoeding te verstrekken wanneer er sprake is van verzuim, zoals dat bij alle 'normale' verzuimverzekeraars ook het geval is. Logischerwijs vloeit daaruit voort dat er dan geen bestaansgrond meer is voor het Vervangingsfonds, want dan zijn er voldoende verzuimverzekeraars beschikbaar die een overheidsinstelling als het Vervangingsfonds helemaal niet nodig hebben.

Kosten uitvoering vervangingsbekostiging

De uitvoeringskosten van het fonds zullen van jaar tot jaar verschillen. In het ene jaar worden dure bureaus ingehuurd (door het fonds of door het ministerie) om te pogen de problematiek van het Vervangingsfonds binnen de perken te houden, in het andere jaar niet. Stellig is het mogelijk om in de overzichten van talloze verzekeraars waarover de Nederlandse bank beschikt, verzekeraars te vinden in de een of andere branche die goedkoper of duurder zijn. Het gaat erom dat het Vervangingsfonds nauwelijks nog enig bestaansrecht heeft, maar alleen al voor het functioneren en in stand houden van het complexe systeem vele miljoenen euro's (dan weer 8 miljoen, dan weer 10 miljoen) vergt. Zo'n omvangrijk bedrag is toch al gauw goed voor bijna 200 fte aan leerkrachten!

Als er vergeleken moet worden, zou een vergelijking met de kosten die het voortgezet onderwijs maakt aan ziekteverzuimverzekeringen adequaat zijn. Een nader onderzoek daarnaar ontbreekt helaas nog steeds. Dan wordt ten minste ook duidelijk dat deze kosten zeer aanzienlijk minder kunnen zijn, met name doordat veel besturen in staat zijn om voor een groot deel eigenrisicodragers te worden. Dat vraagt dan wel serieus aandacht voor een goed personeelsbeleid om het ziekteverzuim terug te dringen, maar daar is niets mis mee!

Opvallend is dat de argumentatie dat 'slecht personeelsbeleid' wordt gesubsidieerd niet wordt bestreden. Ook wordt niet bestreden dat het Vervangingsfonds vergoeding verstrekt voor het weggeven van vrije dagen op grond van een niet bedoelde verlofgrond. Waarvan akte.

Tot slot

Nu er sprake is van een demissionair kabinet, is het te verwachten dat de aangekondigde brief omtrent de beëindiging van de verplichte aansluiting bij het Vervangingsfonds op zijn minst verdere vertraging oploopt. Toch dringen wij erop aan dat de voorbereidingen voor die beëindiging voortvarend worden voortgezet, zodat het primair onderwijs zo spoedig mogelijk verlost wordt van deze achterhaalde constructie.

Hoogachtend,
Namens het bestuur van VOS/ABB

R.C. van der Veen
directeur
rvanderveen@vosabb.nl

i.a.a. de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
mevr. J.M. van Bijsterveldt-Vliegenthart