



809

Besluit van 7 november 1994, houdende nadere regeling van goedkeurings- en aanwijzingsbevoegdheden ten aanzien van het vervangingsfonds voor het basisonderwijs, het speciaal en het voortgezet speciaal onderwijs en het voortgezet onderwijs (Besluit vervangingsfonds)

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

Op de voordracht van Onze Minister van Onderwijs en Wetenschappen van 3 november 1993, nr. 93069693/3255, directie Wetgeving en Juridische Zaken, gedaan mede namens Onze Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij;

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

Gezien het advies van de Onderwijsraad (advies van 22 september 1993, nr. OR 93000201/Alg);

De Raad van State gehoord (advies van 19 mei 1994, nr. W05.93.0736);

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, mr. J. Kohnstamm, van 2 november 1994, nr. 94038337/3255, 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;

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

het vervangingsfonds: de rechtspersoon, bedoeld in de artikelen 114a, eerste lid, van de WBO, 110a, eerste lid, van de ISOVSO en 98a, eerste lid, van de WVO;

het noodfonds: het noodfonds, bedoeld in artikel 2, tweede lid;

het bevoegd gezag: het bevoegd gezag van een school, dat is aangesloten bij het vervangingsfonds op grond van de artikelen 114a, eerste lid, van de WBO, 110a, eerste lid, van de ISOVSO en 98a, eerste lid van de WVO;

vervangingsbijdrage: door het bevoegd gezag op grond van de artikelen 114a, tweede lid, van de WBO, 110a, tweede lid, van de ISOVSO en 98a, tweede lid, van de WVO aan het vervangingsfonds verschuldigde bijdrage.

Artikel 2. Taak vervangingsfonds

1. Het vervangingsfonds heeft tot taak het bevoegd gezag de waarborgen te bieden, bedoeld in de artikelen 114a, eerste lid, onderdeel a, van de WBO, 110a, eerste lid, onderdeel a, van de ISOVSO en 98a, eerste lid, van de WVO.

2. Het vervangingsfonds heeft tevens tot taak het bevoegd gezag de waarborgen te bieden, bedoeld in de artikelen 114a, eerste lid, onderdeel b, van de WBO en 110a, eerste lid, onderdeel b, van de ISOVSO, en beheert daartoe het noodfonds, dat de bedragen omvat die Onze Minister op de voet van de artikelen 114a, vierde lid, van de WBO en 110a, vierde lid, van de ISOVSO jaarlijks aan het vervangingsfonds toekent.

Artikel 3. Algemeen; financiële waarborgen vervangingsfonds bij toepassing bevoegdheden door de minister

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

2. Binnen het in het eerste lid bedoelde tijdvak kan het bestuur van het vervangingsfonds een begroting van de meerkosten die naar zijn verwachting aan de zijde van het vervangingsfonds 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 vervangingsfonds 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 vervangingsfonds 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 vervangingsfonds bericht de meerkosten niet te aanvaarden, treden Onze Minister en het bestuur van het vervangingsfonds 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.

Artikel 4. Goedkeuring statuten

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

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

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

b. de bepaling dat het bestuur van het vervangingsfonds wordt gevormd door vertegenwoordigers van de centrales van overheids- en onderwijspersoneel die zijn toegelaten tot de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken, bedoeld in artikel 105 van het Algemeen Rijksambtenarenreglement 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 vervangingsfonds 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 vervangingsfonds is gehouden de aanwijzingen die Onze Minister geeft op grond van de artikelen 116b, eerste lid, van de WBO, 111a, eerste lid, van de ISOVSO en 123a, eerste lid, van de WVO, zomede op grond van dit besluit, op te volgen;

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

f. de bepaling dat het vervangingsfonds 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 vervangingsfonds,

2°. ten behoeve van het verkrijgen van betrouwbare gegevens met betrekking tot ziekteverzuim, andere vormen van afwezigheid en vervanging,

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

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

g. de bepaling dat bij ontbinding of beëindiging van de werkzaamheden van het vervangingsfonds 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 vervangingsfonds 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 vervangingsfonds 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 vervangingsfonds zich ten doel stelt te bieden. Onze Minister kan aan een besluit van het bestuur van het vervangingsfonds 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 op grond van de artikelen 116b, eerste lid, van de WBO, 111a, eerste lid, van de ISOVSO en 123a, eerste lid, van de WVO.

Artikel 5. Goedkeuring bijdrage scholen aan vervangingsfonds

1. De hoogte van de vervangingsbijdrage behoeft de goedkeuring van Onze Minister.

2. Onze Minister toetst of de door het vervangingsfonds voorgestelde hoogte van de vervangingsbijdrage in een redelijke verhouding staat tot de uitgaven die het vervangingsfonds naar verwachting dient te doen met het oog op de uitoefening van zijn taak, bedoeld in artikel 2, eerste lid.

Onze Minister hanteert daarbij de volgende criteria:

a. de hoogte van de vervangingsbijdrage dient de vaststelling mogelijk te maken van vervangingsregels die ten minste de continuïteit in het onderwijs op aanvaardbaar niveau waarborgen;

b. de hoogte van de vervangingsbijdrage belemmert het bevoegd gezag in het algemeen niet in de normale taakuitoefening.

3. De goedkeuring, bedoeld in het eerste lid, is niet vereist, indien de vervangingsbijdrage niet meer dan 1 procentpunt hoger of lager is dan het percentage dat, met toepassing van de artikelen 96d van de WBO, 93e van de ISOVSO en 84b van de WVO, door Onze Minister met het oog op de vergoeding van de kosten voor vervanging jaarlijks wordt vastgesteld.

4. Het tweede en derde lid hebben geen betrekking op de premie die het vervangingsfonds aan het bevoegd gezag oplegt uit hoofde van enige verzekering bij het vervangingsfonds voor personeel waarvan het salaris door het bevoegd gezag uit eigen middelen wordt voldaan.

HOOFDSTUK III. AANWIJZINGSBEVOEGDHEDEN; INFORMATIEVERSTREKKING

Artikel 6. Minimumniveau waarborgen

1. Indien Onze Minister van oordeel is dat de waarborgen voor vervanging van afwezig personeel onvoldoende zijn in verband met de goede voortgang van het onderwijs, treedt hij onverwijld in overleg met het bestuur van het vervangingsfonds.

2. Indien dit overleg niet leidt tot overeenstemming over de waarborgen voor de vervanging van afwezig personeel die het vervangingsfonds ten minste dient te bieden, geeft Onze Minister binnen twee maanden een of meer aanwijzingen aan het vervangingsfonds 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 vervangingsfonds

Onze Minister verstrekt aan het vervangingsfonds alle inlichtingen die het vervangingsfonds 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 vervangingsfonds

1. Het vervangingsfonds verstrekt uit eigen beweging en onverwijld aan Onze Minister:

a. een overzicht van de waarborgen, bedoeld in de artikelen 114a, eerste lid, van de WBO, 110a, eerste lid, van de ISOVSO en 98a, eerste lid, van de WVO die het aan het bevoegd gezag biedt;

b. alle relevante gegevens betreffende de vaststelling van de vervangingsbijdrage;

c. zijn jaarverslag;

d. zijn begroting en jaarrekening;

e. afschrift van de reglementen en voorwaarden die het opstelt met het

oog op zijn taakuitoefening ten behoeve van het bevoegd gezag, zomede van alle circulaires of algemene berichten die het aan het bevoegd gezag 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 vervangingsfonds verstrekt aan Onze Minister tevens:

a. de gegevens met betrekking tot het door het bevoegd gezag opgegeven ziekteverzuimpercentage onder het personeel;

b. de gegevens met betrekking tot de door het bevoegd gezag opgegeven afwezigheid van personeel om andere redenen dan wegens ziekte;

c. de gegevens met betrekking tot de door hem bekostigde vervanging, mede in relatie tot de aard van de afwezigheid van het vervangen personeelslid;

d. de gegevens met betrekking tot de toegekende aanvragen van een tegemoetkoming uit het noodfonds, zomede periodieke overzichten van het verloop van de uitkeringen uit het noodfonds;

e. de financiële gegevens met betrekking tot de aan het bevoegd gezag uitgekeerde vergoedingen en de van deze terugontvangen premies;

f. de financiële gegevens met betrekking tot zijn bestuurs- en apparaatskosten en zijn overige inkomsten;

g. de financiële gegevens met betrekking tot zijn reserves;

h. de gegevens met betrekking tot de aard en het aantal van de door hem verrichte controles op juistheid van de ontvangen declaraties, alsmede de gegevens met betrekking tot de uitkomsten van deze controles;

i. jaarlijks een overzicht van de door hem jegens derden aangegane financiële verplichtingen.

3. Onze Minister stelt na overleg met het vervangingsfonds 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 vervangingsfonds 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 vervangingsfonds 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 vervangingsfonds worden beheerd of bewaard.

6. Het vervangingsfonds verstrekt desgevraagd en 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 vervangingsfonds

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

Artikel 10. Wijziging Aanwijzingsbesluit bestuursorganen Wob en WNo

In de bijlage bij het Aanwijzingsbesluit bestuursorganen Wob en WNo wordt in onderdeel D (Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen) na onderdeel 15 een nieuw onderdeel toegevoegd, luidende:

16. Vervangingsfonds als bedoeld in artikel 1 van het Besluit vervangingsfonds.

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.

Artikel 12. Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit vervangingsfonds.

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

's-Gravenhage, 7 november 1994

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 *negenentwintigste* november 1994

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager

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 Nederlandse Staatscourant van 13 december 1994, nr. 240

§ 1. Algemeen

Dit besluit strekt tot uitvoering van de artikelen 116b, vierde lid, van de Wet op het basisonderwijs (WBO), 111a, vierde lid, van de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs (ISOVSO) en 123a, vierde lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO).

De bepaling dat bij algemene maatregel van bestuur nadere voorschriften worden gegeven omtrent de uitoefening van de ministeriële bevoegdheden jegens het vervangingsfonds is opgenomen in de nota van wijziging van 14 oktober 1991, bij het wetsvoorstel, houdende wijziging van de Wet op het basisonderwijs, de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met het formatiebudgetsysteem (Kamerstukken II 1991/92, 22 157, nr. 6). Bij amendement-Franssen zijn de genoemde artikelen ingrijpend aangepast (Kamerstukken II 1991/92, 22 157, nr. 19), waardoor uiteindelijk een uiteenlopend arsenaal van bestuurlijke bevoegdheden aan de minister is toebedeeld.

Het onderhavige besluit is ruim twee jaren na de inwerkingtreding van de hiervoor genoemde wettelijke bepalingen omtrent het vervangingsfonds vastgesteld. Met de opstelling van het besluit is immers een aanvang gemaakt op het moment dat omtrent de status van die wetsartikelen inzake het vervangingsfonds volledige duidelijkheid bestond. Het besluit kon op dat moment evenwel niet in zijn definitieve vorm worden opgesteld, aangezien de tekst van het ontwerp-besluit zo veel mogelijk diende te worden afgestemd op de inhoud van de «Overeenkomst tussen de Staat en de Stichting Vervangingsfonds en bedrijfsgezondheidszorg voor het onderwijs met betrekking tot het beheer van het vervangingsfonds». Deze overeenkomst is gesloten op 18 december 1992.

Daarnaast heeft de opstelling van de in het onderhavige besluit geregelde materie, gezien de complexiteit en de vereiste zorgvuldigheid, meer tijd in beslag genomen dan aanvankelijk werd gedacht.

Bij de bepaling van deze nadere voorschriften hebben wij behoefte aan een recapitulatie, ten einde de bevoegdheden waar het hier om gaat op een zo zuiver mogelijke manier af te bakenen.

In het kader van de invoering van het formatiebudgetsysteem (FBS) in het primair en een gedeelte van het voortgezet onderwijs is ervoor gekozen de financiering en technische uitvoering van de vervanging van zieke en afwezige personeelsleden van scholen in handen te geven van een rechtspersoon. Die rechtspersoon wordt hier, evenals in het onderhavige besluit, aangeduid als het vervangingsfonds.

Allereerst merken wij inzake het vervangingsfonds nog het volgende op. Het fonds kan naar onze mening worden aangemerkt als een zelfstandig bestuursorgaan (z.b.o.). Het vervangingsfonds neemt immers zelfstandig besluiten die rechtsgevolgen voor de justitiabelen – de aangesloten scholen – hebben, terwijl de minister niet de bevoegdheid heeft om op individueel niveau aanwijzingen te geven.

Bij het FBS is de primaire doelstelling de bevordering van de zelfstandigheid en autonomie van de scholen. Het daartoe gekozen middel bestaat uit de jaarlijkse toekenning van een formatiebudget, bestaande uit rekeneenheden, waarmee de scholen invulling kunnen geven aan een eigen personeelsbeleid.

De kosten van vervanging en de kosten van de voor het onderwijs-personeel bestaande garantieregeling worden genormeerd in dit budget verwerkt. Hierbij is onderkend dat vooral de risico's met betrekking tot de vervanging voor individuele scholen te groot kunnen zijn om verantwoord te kunnen worden gebudgetteerd. De commissie Toetsing wetgevings-

vraagstukken heeft er in haar advies over de nota «De school op weg naar 2000» terecht op gewezen dat te grote risico's voor ziektevervanging niet zonder meer voor rekening van de scholen kunnen blijven. Om die reden is besloten een egalisatiefonds in het leven te roepen. De kosten van vervanging zouden tegen afdracht van een premie bij dit fonds dienen te worden verzekerd. Het fonds zou op zijn beurt garant dienen te staan voor de bekostiging van de vervanging telkens waar die nodig zou zijn. De taak van het vervangingsfonds is dus, kort samengevat, het geven van waarborgen voor de continuïteit van het onderwijs. De evenbedoelde continuïteit kent behalve financiële aspecten tevens organisatorische en onderwijskundige kwaliteitsaspecten. Naar onze opvatting dienen de verschillende verantwoordelijkheden bij deze aspecten zorgvuldig te zijn verdeeld, gelet op de primaire doelstellingen van het FBS. Zo dragen wij in de eerste plaats de eindverantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs. Dit betekent dat aan ons ter toetsing staat of de vervanging stelselmatig tijdig plaatsvindt en het onderwijsleerproces zijn voortgang zo veel mogelijk ongehinderd heeft. Voorts blijven wij aanspreekbaar voor de financiële aspecten in zoverre de scholen in staat moeten worden gesteld de aan het vervangingsfonds verschuldigde bijdrage – in het besluit aangeduid als vervangingsbijdrage – te betalen. Tevens dienen wij het vervangingsfonds in de gelegenheid te stellen zijn taken naar behoren uit te voeren, waarvoor voldoende middelen ter beschikking moeten worden gesteld.

Aan de scholen is het de vervanging tijdig te regelen, al dan niet met inzet van personeel op wie de garantieregelingen van toepassing zijn of met behulp van personeel dat niet bij de desbetreffende school is aangesteld. Tevens dienen de scholen in het kader van het regeringsbeleid, gericht op terugdringing van het arbeidsongeschiktheidsvolumen en ziekteverzuim, passende maatregelen te treffen. Om dit laatste te bevorderen kan de minister een aanwijzing geven die bewerkstelligt dat het vervangingsfonds toepassing geeft aan de in het bedrijfsleven en bij de overheidsdiensten reeds van kracht zijnde regelingen.

De primaire verantwoordelijkheid voor de vervanging, met name die van de waarborgfunctie en de financiële en organisatorische regeling daarvan, kon naar ons inzicht het best worden gelegd bij de organisaties van schoolbesturen en van werknemers in het onderwijs. Aldus is in overeenstemming met de besturenorganisaties en de vakcentrales welke in het Georganiseerd Overleg zijn vertegenwoordigd, besloten om de evenbedoelde verantwoordelijkheid onder te brengen bij een rechtspersoon die door de genoemde organisaties in het leven zou worden geroepen en gehouden. Het bestuur van het vervangingsfonds is aldus gevormd doordat ieder van de betrokken organisaties twee bestuursleden daarin heeft benoemd. Dit benoemingsbeginsel is tevens in de statuten van het vervangingsfonds neergelegd en geldt ingevolge dit besluit tevens als voorwaarde voor onze goedkeuring van die statuten.

Gegeven de wens voor een voldoende financieel draagvlak van het fonds is, met instemming van betrokken organisaties afgezien van de creatie van verschillende egalisatiefondsen per richting.

Om te voorkomen dat voor kleinere scholen in het primair onderwijs een risico aanwezig zou zijn bij het omgaan met de beschikbare opslag voor formatieve fricties is een aanvullende voorziening getroffen in de vorm van een noodfonds. Het beheer over dit fonds – dat rechtstreeks uit de begroting van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen wordt gevoed – is op grond van de samenhang tussen garantieloop en vervanging eveneens ondergebracht bij het vervangingsfonds.

5 2. Protocol

Naar aanleiding van het advies van een commissie van externe deskundigen, onder leiding van de voorzitter van de Verzekeringskamer, dr. A. J. Vermaat, is overleg gevoerd tussen sociale partners in het onderwijs en bewindslieden. Het akkoord over de totstandbrenging van het vervangingsfonds – zomede over de invoering van bedrijfsgezondheidszorg in het primair en voortgezet onderwijs – is neergelegd in een protocol, gedateerd 30 oktober 1991. Dit protocol is in hoge mate bepalend voor de inhoud van dit besluit, en voor de verdere vormgeving van het vervangingsfonds. Met sociale partners zijn afspraken gemaakt over de volgende onderwerpen:

- * de bestuursvorm van het vervangingsfonds;
- * de bestuurssamenstelling en de primaire bevoegdheden van dat bestuur jegens de aangesloten bevoegde gezagsorganen;
- * de verplichtingen van de aangesloten bevoegde gezagsorganen tot afdracht van de vervangingsbijdrage aan het vervangingsfonds, zomede de bevoegdheid van het vervangingsfonds tot inning van de claims van de aangesloten bevoegde gezagsorganen op uitkeringen ingevolge de Algemene arbeidsongeschiktheidswet en de Ziektewet;
- * de inzet van de garantieregelingen ten behoeve van vervanging;
- * de verplichte verzekering bij het vervangingsfonds van het personeel voor eigen rekening naar rato van de verzilvering;
- * de kring der verzekerden en de te vergoeden vervanging;
- * de mogelijke opzet van een premiedifferentiatiesysteem (bonus-malus) met het oog op preventie van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid;
- * de voedingssystematiek betreffende het budget van het vervangingsfonds;
- * het ogenblik en de methode van de herijking en evaluatie van de verschillende componenten van dat budget;
- * de solvabiliteitsbuffer en de additionele voeding ter versterking van het eigen vermogen van het vervangingsfonds;
- * de bevoegdheid van het vervangingsfonds tot het sluiten van overeenkomsten van geldlening.

Het protocol vormt tevens de grondslag voor nadere afspraken tussen het vervangingsfonds en ons, zomede de verschillende onderdelen van onze ministeries en de uitvoerende diensten, waaronder de Centrale Financiën Instellingen (Cfi) van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Ter bevestiging van de meest ingrijpende, in het bijzonder de budgettaire afspraken is een schriftelijke overeenkomst opgesteld, welke overeenkomst tevens in acht is genomen bij het ontwerpen van het onderhavige besluit. Met name de procedure-afpraak ter zake van de vaststelling van de financiële consequenties in geval van toepassing van de ministeriële bevoegdheden, alsmede de criteria bij de beoordeling van de hoogte van de vervangingsbijdrage, zijn aan dit contract ontleend.

Eventuele nieuwe afspraken tussen vervangingsfonds en ons zullen, gelet op de samenstelling van het bestuur van het vervangingsfonds, in beginsel zonder tussenkomst van sociale partners tot stand komen. In situaties die daar duidelijk om vragen, zal niettemin ook overleg over aangelegenheden die het vervangingsfonds aangaan, in het Georganiseerd Overleg aan de orde kunnen komen. Dit geldt in elk geval op het punt van de voorgenomen evaluatie van het vervangingsfonds.

§ 3. Inhoud besluit

Met inachtneming van het vorenoverwogene is in dit besluit uitwerking gegeven aan de bevoegdheden, bedoeld in de artikelen 116b, eerste lid, van de WBO, 111a, eerste lid, van de ISOVSO en 123a, eerste lid, van de WVO.

Bij sommige bevoegdheden bestond behoefte aan gedetailleerde uitwerking, zoals bij de bevoegdheid tot goedkeuring van de statuten van het vervangingsfonds en bij de catalogus van de van het vervangingsfonds verlangde informatie. Bij sommige andere bevoegdheden hebben wij ons beperkt tot het vermelden van toepassings- of toetsingscriteria. Vermelding verdient voorts dat toepassing van geen van de bevoegdheden in dit besluit limitatief is geregeld, behoudens voor zover beperkende criteria zijn opgenomen.

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

Hieronder laten wij de belangrijkste elementen van dit besluit de revue passeren.

§ 4. Hoogte vervangingsbijdrage en minimumniveau vervangingspakket

Ofschoon wij er geen behoefte aan hebben een rangorde aan te geven in de verschillende bevoegdheden die in dit besluit hun nadere regeling vinden, wensen wij toch het belang van een tweetal bevoegdheden te benadrukken, omdat daarmee onze primaire verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs is gemoeid. Wij hebben hierbij het oog op onze bevoegdheid goedkeuring te verlenen aan de hoogte van de vervangingsbijdrage en op onze bevoegdheid aan het vervangingsfonds aanwijzingen te geven met het oog op de aan de scholen te bieden waarborgen voor de vervanging van zieke of arbeidsongeschikte personeelsleden.

Deze bevoegdheden hangen naar hun aard met elkaar samen. Te zamen bieden zij voor ons de mogelijkheid om steeds te streven naar optimalisering van het evenwicht tussen de kosten van vervanging enerzijds, en de goede gang van het onderwijs anderzijds.

Dit laatste desideratum kent twee aspecten, te weten de continuïteit in de lessen bij afwezigheid van personeel 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 vervangingsbijdragen toereikend moet zijn om financiering door het vervangingsfonds mogelijk te maken van de tijdige vervanging van afwezig personeel en aan de andere kant het beslag op de middelen van de scholen als gevolg van de verplichting tot betaling van de vervangingsbijdrage niet ten koste gaat van de uitvoering van andere voorzieningen.

Deze evenwichtssituatie hebben wij beoogd vast te leggen in criteria die wij zullen hanteren bij de goedkeuring van voorstellen van het vervangingsfonds voor de hoogte van de vervangingsbijdrage (artikel 5, tweede lid). Daarnaast geeft de aanwijzingsbevoegdheid ter zake van de door het vervangingsfonds minimaal te bieden waarborgen ons de mogelijkheid concreet in te grijpen, indien de door het vervangingsfonds op te stellen vervangingsregels de continuïteit in het onderwijs voor aangesloten scholen of schoolsoorten in gevaar brengen.

§ 5. Bonus-malusregeling

In de Nota Preventie ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid in het onderwijs (Kamerstukken II 1990/91, 21 834, nr. 2) is onder meer het voornemen verwoord om in het kader van de uitvoering van het FBS een bonussysteem in het leven te roepen ten behoeve van die scholen die op jaarbasis voor een geringer bedrag aan vervangingskosten zouden declareren dan de aan het vervangingsfonds verschuldigde bijdrage. Dit voornemen is in een iets later stadium tevens in een afspraak met de sociale partners vastgelegd in het eerdergenoemde protocol, met dien verstande dat daarbij is overeengekomen dat de bonusaanspraak niet afhankelijk zou zijn van het declaratiegedrag van scholen, doch van de feitelijk verwezenlijkte daling in het ziekteverzuim. Bovendien is overeengekomen dat een opslag zou worden geheven bij die scholen waarbij zich een beduidende stijging van het ziekteverzuim zou voordoen. Een en ander stemt overeen met het advies van de eerdergenoemde Commissie-Vermaat.

Bij gelegenheid van het wetsvoorstel terugdringing arbeidsongeschiktheidsvolume is van regeringszijde in de memorie van toelichting (Kamerstukken II 1990/91, 22 228, nr. 3, p. 30) aangegeven dat de voorgestelde maatregelen, welke onder meer de introductie van een bonus-malus-systeem voor het bedrijfsleven en de overheid behelsden, weliswaar geen betrekking hadden op het onderwijsterrein, doch dat op basis van het advies van de Commissie-Vermaat een evenwaardige regeling ter uitvoering zou worden opgedragen aan het vervangingsfonds.

Gelet op de – in het bijzonder financiële – situatie waarin het vervangingsfonds momenteel verkeert, is door het bestuur van het vervangingsfonds en de eerste ondergetekende overeengekomen dat de aanvankelijk in dit besluit opgenomen bonus-malus-regeling niet zal worden ingevoerd, doch dat het vervangingsfonds zelf met voorstellen voor een dergelijke regeling zou komen. Het ligt in de bedoeling deze regeling te zijner tijd op te nemen in de uitvoerings- en vervangingsvoorschriften die het vervangingsfonds kan vaststellen.

§ 6. Informatieverstrekking

De ons toegekende bevoegdheid om het vervangingsfonds aanwijzingen te geven om de door ons gewenste informatie te verstrekken is in dit besluit gedetailleerd uitgewerkt. Aangezien het vervangingsfonds als zodanig geen orgaan van de centrale overheid is – het is een privaatrechtelijke rechtspersoon – hebben wij het wenselijk geacht ons in dit besluit te binden aan een spiegelbeeldige verplichting. Het vervangingsfonds moet er op kunnen vertrouwen dat het op zijn beurt binnen enkele randvoorwaarden van ons de informatie zal kunnen krijgen die het nodig heeft om zijn taken naar behoren te kunnen uitvoeren (artikel 7).

§ 7. Rechtsbescherming

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

Dezelfde procedure staat open voor het bevoegd gezag tegen besluiten van het bestuur van het vervangingsfonds.

§ 8. Advies Onderwijsraad

Over het besluit is advies gevraagd aan de Onderwijsraad. De Raad heeft dit advies bij brief van 22 september 1993 (kenmerk: OR 93000201/Alg.) aan de eerste ondergetekende uitgebracht.

De Onderwijsraad kan zich met de inhoud van het besluit verenigen. De volgende punten worden nog onder de aandacht gebracht.

Het besluit is, blijkens de toelichting, een weergave van het tussen sociale partners in het onderwijs en bewindslieden gesloten akkoord over de totstandkoming van het vervangingsfonds. De meest ingrijpende, in het bijzonder de budgettaire afspraken, zijn in een schriftelijke overeenkomst neergelegd. Eventuele nadere afspraken tussen het vervangingsfonds en de bewindslieden zullen in beginsel zonder tussenkomst van sociale partners tot stand komen. In situaties die daar duidelijk om vragen, zal niettemin ook overleg over aangelegenheden die het vervangingsfonds aangaan, in het Georganiseerd Overleg aan de orde kunnen komen. Dit geldt in elk geval op het punt van de voorgenomen evaluatie van het vervangingsfonds. De Raad gaat ervan uit dat met dat laatste meer wordt bedoeld dan de in artikel 9 (thans 8) van het besluit neergelegde informatieverplichtingen van het vervangingsfonds aan de bewindslieden en omgekeerd. Deze veronderstelling van de Raad is juist. In de evaluatie kunnen meer aspecten van het vervangingsfonds aan de orde komen dan de onderwerpen die in artikel 9 (thans 8) zijn opgesomd. De informatie, bedoeld in artikel 9 (thans 8), zal echter wel een belangrijke basis vormen voor de evaluatie.

Bij de gevolgen van de intrekking van de aanwijzing van het vervangingsfonds, zoals neergelegd in artikel 10 (thans 9), vraagt de Raad zich af hoe het vervangingsfonds de onder zijn beheer staande middelen kan aanwenden voor het doel waarvoor die middelen aan het fonds ter beschikking zijn gesteld. Immers, als bedoelde aanwijzing is ingetrokken, vervalt de bevoegdheid c.q. de verplichting van het vervangingsfonds om taken uit te voeren zoals die in de regelgeving zijn vastgelegd.

In het algemeen heeft de intrekking van een bevoegdheid of een verplichting tot gevolg dat het desbetreffende orgaan geen gebruik meer kan of hoeft te maken van die bevoegdheden respectievelijk verplichting. Indien het evenwel wenselijk of noodzakelijk is dat het orgaan in kwestie ook na bedoelde intrekking, ter afwikkeling van de gevolgen van de intrekking, bepaalde activiteiten blijft verrichten, dient de desbetreffende regeling daartoe de basis te bieden. Die laatstbedoelde situatie doet zich hier voor: voor het geval dat het vervangingsfonds niet meer de in de desbetreffende wetten bedoelde rechtspersoon is, bevat het besluit in artikel 10 (thans 9) de waarborg dat de door de overheid ter beschikking gestelde middelen ook daarna zullen worden besteed aan het doel waarvoor zij zijn verstrekt.

De tot slot door de Onderwijsraad gemaakte opmerking met betrekking tot een tyfefout in artikel 9 (thans 8) is verwerkt.

§ 9. Financiën

Naar verwachting heeft deze regeling 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 «vervangingsfonds» is gekozen om praktische redenen. Deze term lijkt ons geschikter dan «rechtspersoon», omdat die

aanduiding onderscheidende betekenis mist, dan wel «de rechtspersoon, bedoeld in de artikelen 114a, eerste lid, van de WBO, 110a, eerste lid, van de ISOVSO en 98a, eerste lid, van de WVO», omdat dat de leesbaarheid van de tekst niet ten goede komt.

Hiermee zij tevens gezegd dat met het begrip vervangingsfonds 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 vervangingsfonds.

Artikel 2

In dit artikel is de op de WBO, ISOVSO en WVO gebaseerde wettelijke taak van het vervangingsfonds 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 vijftal bepalingen in verschillende wetten niet meer vereist.

Artikel 3

Dit artikel stemt overeen met enige bepalingen in de eerdergenoemde schriftelijke overeenkomst met het vervangingsfonds, met dien verstande dat in procedures voor verschillende situaties is voorzien. Bovendien is in dit besluit buiten twijfel gesteld dat de procedures zich niet beperken tot toepassing van onze aanwijzingsbevoegdheden, doch voor al onze wettelijke bevoegdheden jegens het vervangingsfonds gelden.

Met dit artikel is naar onze mening genoegzaam verzekerd dat de centrale overheid niet lichtvaardig nieuwe uitvoeringslasten aan het vervangingsfonds zal opleggen. Telkens bestaat voor het vervangingsfonds de mogelijkheid intern na te gaan of de bestaande werkorganisatie op door ons 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 vervangingsfonds, omdat uiteindelijk niet wordt afgedaan aan onze bevoegdheid om – gegeven onze verantwoordelijkheden – zonodig ook eenzijdig van onze 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 vervangingsfonds. 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 vervangingsfonds kunnen worden gemaakt.

Artikel 4, tweede lid

De goedkeuring van de statuten van het vervangingsfonds heeft inmiddels plaatsgevonden aan de hand van een concept van dit besluit, dat met het bestuur van het vervangingsfonds 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 vervangingsfonds thans in overeenstemming met het tweede lid van dit artikel.

Artikel 5

Voor de toelichting op dit artikel verwijzen wij naar het algemeen deel van deze nota van toelichting onder «Hoogte vervangingsbijdrage en minimumniveau vervangingspakket». In die passages is tevens de relatie tussen de onderhavige goedkeuringsbevoegdheid en de aanwijzingsbevoegdheid met betrekking tot de te bieden waarborgen voor vervanging van afwezig personeel aangegeven.

De bepalingen in dit artikel stemmen overeen met een bepaling die ook in de schriftelijke overeenkomst met het vervangingsfonds is opgenomen en waarin evenzeer het wederzijdse streven naar een optimaal evenwicht tussen de hoogte van de vervangingskosten en de goede gang van het onderwijs tot uitdrukking is gebracht.

Artikel 6

Waar voorheen de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen de vervangingsregels centraal vaststelde – op basis waarvan scholen de kosten van vervanging declareerden –, worden met ingang van 1 augustus 1992 deze regels vastgesteld door het bestuur van het vervangingsfonds. De verhouding tussen de beschikbare middelen voor de kosten van vervanging en de inhoud van de vervangingsregels betreft naar onze opvatting de belangrijkste bestuurlijke afweging die het vervangingsfonds telkens heeft te maken. Op dit punt voorzien de drie betrokken wetten ook in een aanwijzingsbevoegdheid. Met een aanvaardbaar peil van continuïteit in het onderwijsleerproces is immers de kwaliteit van het onderwijs gemoeid en dus bij uitstek onze verantwoordelijkheid. Deze aanwijzingsbevoegdheid blijft ingevolge dit besluit inhoudelijk ongeclausuleerd.

Voorts merken wij op dat deze aanwijzingsbevoegdheid, evenals alle andere aanwijzingsbevoegdheden, tevens betrekking heeft op de aanwending van de middelen uit het noodfonds.

Artikel 7

Het vervangingsfonds zal van ons alle gegevens krijgen die het nodig heeft om zijn taken naar behoren uit te voeren.

Een voorbehoud is gemaakt voor gegevens die niet bij onze 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 vervangingsfonds zich zelf rechtstreeks tot de houders van die gegevens wendt. Indien aan het verwerven van die gegevens kosten zijn verbonden, zal het vervangingsfonds 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 onze ministeries kunnen worden achterhaald. In die gevallen kan met het vervangingsfonds worden overeengekomen dat wij voor de verzameling van die gegevens zullen zorgen, zulks in beginsel tegen vergoeding van eventuele kosten.

Een tweede voorbehoud is naar zijn aard noodzakelijk met betrekking tot gegevens die door ons niet mogen worden verstrekt, omdat de wet zich daartegen verzet. Wij denken 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 onze ministeries en het vervangingsfonds 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 ons bovendien voor dat in artikel 8, tweede lid, reeds afdoende is aangegeven over welke onderwerpen onze ministeries door het vervangingsfonds 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 onze mening ook worden voldaan door de gewenste afspraken met het vervangingsfonds 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 wij de aanwijzing van het bestaande vervangingsfonds zouden intrekken. Wij merken hierbij op dat ook in de situatie waarin het vervangingsfonds 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 vervangingsfonds 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 onze medewerking worden gewijzigd. Wij kunnen bovendien niet voor verrassingen worden geplaatst, omdat het vervangingsfonds een voornemen tot opheffing of beëindiging van de werkzaamheden onverwijld aan ons kenbaar moet maken (artikel 8, eerste lid, onderdeel f). Tot slot zij gemeld dat wij het gewenste effect dat gelden, bestemd voor vervanging en de oplossing van formatieve fricties in het primair onderwijs, niet verloren gaan, kunnen bereiken door zelf de aanwijzing van het bestaande vervangingsfonds in te trekken.

Artikel 10

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

Artikel 11

Vanwege de voorhangverplichting kan de inwerkingtredingsdatum 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