

Twynstra Gudde

Management Consultants



**BIJLAGEN BIJ
'EVALUATIE PARTICIPATIEFONDS'**

Tilburg/Amersfoort, September 2002

IVA Tilburg
Twynstra Gudde
Center Applied Research KUB



INHOUDSOPGAVE

Bijlage 1: Lijst van gesprekspartners.....	1
Bijlage 2: Evaluatiekader: de vragen uit de 'analyse van feiten'	3
Bijlage 3: Feitenrapport	19
Bijlage 4: Technische rapport data-analyse	71

Bijlage 1

LIJST VAN GESPREKSPARTNERS

Gesprekspartners voor de feitenanalyse

Participatiefonds

- dhr. N. Dekker
- dhr. F.van Dijk

Het bestuur van het PF heeft bovendien schriftelijk antwoord gegeven op een aantal vragen bij brief d.d. 2-4-2002, kenmerk UITPF02/20, in bezit IVA)

Ministerie van OCenW

- dhr.M.Boers (directie RZO)
- dhr. J. Bourquin (directie PO)
- dhr. J.Debets (directie FEZ)
- dhr. A Frerichs (directie AB)
- dhr. C. Hotting (directie PO)
- dhr. R. Jeene (directie FEZ)
- dhr. P.Paulus (directie RZO)
- dhr. M.Vroom (directie RZO)
- dhr. N. van Zuylen (directie VO)

Cfi

- dhr. A. Toet

BVE-raad

- dhr. L.Ter Wal

Gesprekspartners voor de stakeholdersanalyse

- Dhr. F. Coenegracht, Directie PO, Ministerie van OCenW
- Dhr. T. Duif, AVS
- Dhr. P. Eggens, USZO
- Mw. C. Hulscher, BPCO
- Dhr. F. Pluimakers, ABP
- Dhr. W. Prins, CNV
- Dhr. H. Laan, Carmel scholen

- Dhr. F. Langeveld, Aob
- Mw. T. Meijer, Openbaar Primair Onderwijs Utrecht
- Dhr. O. Meulenbeek, Openbaar Primair Onderwijs Apeldoorn
- Dhr. E. Moorlag, USZO
- Dhr. J. Veringa, Directie AB, Ministerie van OCenW
- Dhr. H. van de Vlugt, Directie PO, Ministerie van OCenW
- Dhr. N. Van Zuylen, Directie VO Ministerie van OCenW

Bijlage 2

EVALUATIEKADER: DE VRAGEN UIT DE ‘ANALYSE VAN FEITEN’

1 Uitgangspunten evaluatiekader

1.1 Doel en functie van het evaluatiekader

Door ons wordt een evaluatie uitgevoerd naar de effectiviteit en doelmatigheid van de Stichting Participatiefonds voor het Onderwijs. Dit wordt een in aantal stappen c.q. fasen gedaan. De betreffende stappen zijn:

- Vaststellen evaluatiekader
- Objectieve analyse en evaluatie
- Interpretatie en beoordeling onderzoeksresultaten
- Responsieve evaluatie (hoor en wederhoor)
- Stakeholdersanalyse en systeem-dynamisch model
- Conceptrapport met conclusies en aanbevelingen

In dit document wordt ingegaan op opzet en invulling van het evaluatiekader, voor de eerste vier stappen van het onderzoek.

Het opstellen van het evaluatiekader is een essentiële voorwaarde voor het uitvoeren van een succesvolle evaluatie. Het doel van het kader is om voorafgaand aan de daadwerkelijke uitvoering van de evaluatie duidelijkheid te scheppen over de onderwerpen die worden geëvalueerd, de maatstaven en de indicatoren op basis waarvan de evaluatie plaatsvindt. Voorafgaand aan de daadwerkelijke uitvoering van de evaluatie moet helder zijn welke aspecten van het functioneren van het Participatiefonds moeten worden onderzocht en hoe hierin inzicht dient te worden verkregen. Het is van belang dat de discussie over de wijze van evaluatie zo veel mogelijk plaatsvindt tijdens het opstellen van het evaluatiekader. Dit om te voorkomen dat tijdens of na het uitvoeren van de evaluatie er nog discussie plaatsvindt over de evaluatiewijze, de gehanteerde normen en de methodieken.

Het ijkpunt voor de evaluatie is de driedelige doelstelling van het fonds, te weten:

1. het beheersen van de wachtgelduitgaven;
2. het bieden van waarborgen voor de kosten van werkloosheidsuitkeringen voor gewezen onderwijspersoneel;
3. het bevorderen van de arbeidsparticipatie van gewezen onderwijspersoneel.

De evaluatie van het Participatiefonds (Pf) moet inzicht geven in de aard en de vorm waarop sturing wordt gegeven door Pf met betrekking tot de haar opgedragen doelen en gebruikmaking van bevoegdheden en middelen.

1.2 De te hanteren werkwijze

Het opstellen en vormgeven van het evaluatiekader is door ons in een aantal stappen uitgevoerd, deze zijn

- het bestuderen van relevant materiaal
- het voeren van gesprekken met enkele sleutelpersonen
- het opstellen van de notitie Evaluatiekader
- het toetsen en vaststellen van het evaluatiekader in de gedelegeerde stuurgroep.

Na goedkeuring wordt gestart met het daadwerkelijk uitvoeren van de evaluatie. Dit impliceert het in kaart brengen en het beschrijven van de feitelijke situatie op basis waarvan door ons een expertmatig oordeel wordt gegeven over de effectiviteit en de doelmatigheid van het Pf.

1.3 Opbouw van het evaluatiekader

1.3.1 Verschillende soorten van vragen

Voor het opstellen en het vormgeven van het evaluatiekader zijn de centrale onderzoeksvragen richtinggevend. Deze luiden:

1. het bepalen van de effectiviteit en doelmatigheid van het Pf en zijn instrumentarium in de periode tot en met het jaar 2000;
2. het bepalen van de mate waarin de effectiviteit en doelmatigheid van het Pf en zijn instrumentarium zijn beïnvloed door de onderlinge afhankelijkheden tussen USZO, Cfi, ministerie van OCenW en Pf;
3. het herijken van doelstellingen en instrumentarium n.a.v. de (tussen 1995 en 2001) nieuw opgetreden en (na 2000) nieuw te verwachten omgevingselementen;
4. het verkrijgen van informatie over de mogelijkheden van Pf en naastliggend stelsel om aan nieuwe eisen en omstandigheden het hoofd te bieden, en het beeld dat daarvan bij de betrokken "stakeholders" bestaat.

Op basis van de centrale onderzoeksvragen wordt door ons een aantal aandachtsgebieden voor de evaluatie geïdentificeerd, waarna een aantal evaluatieonderwerpen worden gedefinieerd. Het gaat hier om concrete onderwerpen waarover informatie dient te worden

verzameld zodat de feitelijke situatie hiervan kan worden beschreven. Door concreet antwoorden te zoeken aan de hand van de vragen vindt de gegevensverzameling plaats. Op basis van deze antwoorden ontstaat het beeld van de feitelijke situatie. Via het beantwoorden van oordeelsvragen wordt dit beeld geconfronteerd aan normen, waarna een waardering kan worden bepaald. De verschillende oordeelsvragen leiden tot beantwoording van de centrale onderzoeksvragen.

Dit proces wordt in onderstaande tabel weergegeven.

Opzet evaluatiekader	Sleutelbegrippen
Op basis van een concrete aanleiding zijn gedefinieerd	centrale onderzoeksvragen
De centrale onderzoeksvraag is geoperationaliseerd in	vijf aandachtsgebieden
Op basis van de aandachtsgebieden wordt door ons gedefinieerd	evaluatieonderwerpen
De evaluatieonderwerpen zijn uitgewerkt in	basisvragen
Aan de hand van de basisvragen worden concrete gegevens verzameld waarmee in kaart wordt gebracht	de feitelijke situatie Pf
Op basis van de feitelijke situatie en normen vindt per evaluatie-onderwerp beantwoording plaats van de	oordeelsvragen
Op basis van de oordeelsvragen worden	de centrale onderzoeksvragen beantwoord

1.3.2 Aandachtsgebieden & auditonderwerpen

Het Pf functioneert in een complex netwerk, waarin rekening moet worden gehouden met verschillende bestuurlijke actoren en met een aantal (markt)partijen. Uit hoofde van haar toebedeelde taken onderhoudt zij relaties met verschillende publieke en private partijen.

Voor de evaluatie van Pf onderscheiden wij een aantal aandachtsgebieden, te weten:

- de taken, inclusief aandacht voor de aanleiding tot oprichting en de doelen van het Pf
- de beleidsinstrumenten
- de autonome ontwikkelingen buiten het Pf
- eisen en wensen uit de omgeving
- bestuur en bedrijfsvoering

Naar ons inzien bepalen deze aandachtsgebieden gezamenlijk het functioneren van het Pf.

Gegeven de aandachtsgebieden richt de evaluatie zich op de volgende concrete (evaluatie) onderwerpen. Dit zijn:

- Taken
 - aanleiding tot oprichting en geformuleerde doelen van het Pf
 - contractering (het hele proces van uitbesteding van taken aan derden)
 - fondsbeheer
- Beleidsinstrumenten
 - verevening
 - instroomtoets en volumebeleid
 - website/vacaturesite
 - overig (waaronder voorlichting e.d.)
- Autonome ontwikkelingen die van invloed zijn (geweest) op taken en functioneren van het Pf
 - arbeidsmarktontwikkelingen
 - overheidsmaatregelen
 - wachtgeldontwikkeling
- Eisen en wensen uit de omgeving omliggend stelsel
 - Bestuur en bedrijfsvoering

Deze onderwerpen worden in overeenstemming met de gedelegeerde stuurgroep bepaald. De gedachte hierachter is dat met het geheel van deze onderwerpen een adequaat en betrouwbaar inzicht ontstaat in het functioneren van het Pf.

Per evaluatieonderwerp zijn een aantal concrete vragen benoemd aan de hand waarvan de gegevensverzameling plaatsvindt en per evaluatie-onderwerp tot een oordeel wordt gekomen.

1.3.3 Wijze van oordeelsvorming

Van de onderzoekers wordt een eigen en onafhankelijk oordeel verwacht. Hierbij speelt het principe van hoor en wederhoor een belangrijke rol. Alle actoren uit de gedelegeerde stuurgroep krijgen de mogelijkheid om te reageren op de beantwoording van de basisvragen en oordeelsvragen. Deze reacties vormen samen met de andere onderzoeksresultaten voor de onderzoekers de basis voor de beantwoording van de onderzoeksvragen.

De oordeelsvorming moet verder voldoen aan twee eisen. In de eerste plaats moet de oordeelsvorming onderbouwd zijn. De keuze om tot een bepaald oordeel te komen, moet zijn beargumenteerd. In het verlengde hiervan moet de oordeelsvorming transparant zijn. De afwegingen die de onderzoekers maken, zullen zichtbaar zijn. Er wordt helder aangegeven welke argumenten door de onderzoekers zwaarder zijn gewogen dan andere.

1.3.4 Normen

Om tot de beantwoording van de onderzoeksvragen te komen dient de feitelijke situatie te worden getoetst aan normen. Op basis hiervan kunnen uitspraken worden gedaan over het functioneren van het Pf.

Door ons worden verschillende soorten van normen onderscheiden, deze zijn:

- absolute normen, dit zijn normen die voortkomen uit wettelijke verplichtingen, accountsvereisten, etc en richtinggevend zijn voor het functioneren van het Pf.
- historische normen, dit zijn normen die op basis van een vergelijking van de prestaties in de tijd kunnen worden gedefinieerd.
- expertmatige normen, dit zijn normen die op basis van deskundigheid en of ervaringsmensen worden gedefinieerd.
- benchmarknormen, dit zijn normen die op basis van ervaringsgegevens van vergelijkbare organisaties zijn gedefinieerd.

Door de onderzoekers moet op een tweetal niveaus tot een oordeel worden gekomen. In de eerste plaats dienen de oordeelsvragen te worden beantwoord. De beantwoording hiervan zal plaatsvinden met behulp van absolute, historische en expertmatige normen. In de tweede plaats dienen de onderzoekers tot beantwoording te komen van de centrale vraagstelling waarmee een oordeel wordt gegeven over het functioneren van het Participatiefonds. Dit oordeel zal gebaseerd zijn op het beeld dat ontstaat als de verschillende aandachtsgebieden met elkaar worden gecombineerd. Het beeld zal door de onderzoekers worden beschreven op basis waarvan tot een afgewogen oordeel wordt gekomen. Het oordeel zal met name een expertmatig oordeel zijn.

1.3.5 Evaluatieperiode

De periode waarop de evaluatie betrekking heeft is 1996 tot en met 2000. Dit betekent dat onderwerpen c.q. ontwikkelingen die voor of na deze periode van invloed zijn geweest op het functioneren van het Pf niet worden meegenomen.

1.3.6 Gebruik van het kader

De evaluatie op de besturing van het Pf kent een viertal stappen. In stap 1 stellen wij een evaluatiekader op. Dit betekent dat het evaluatiekader ex-ante is opgesteld. De gedachte hierbij is dat fase 2 start nadat het evaluatiekader is vastgesteld, zodat tijdens de uitvoering van de evaluatie duidelijk is (over) wat dient te worden geëvalueerd. Nadeel hierbij is dat het

op bepaalde punten mogelijk is dat gedurende de uitvoering van de evaluatie geconstateerd kan worden dat sommige vragen meer of juist minder relevant zijn of dat blijkt dat bepaalde vragen ontbreken die wel gesteld hadden moeten worden. Hierdoor wordt gekozen voor een niet te mechanische hantering van het kader. Hiermee wordt bedoeld op het feit dat het er niet alleen om gaat om louter en alleen de vragen uit het kader te beantwoorden, maar ook dat er voortdurend aandacht wordt besteed aan de vraag of het kader (gegeven nieuwe inzichten) op enkele punten nadere invulling behoeft. De wijze waarop dit dient te geschieden wordt besproken met de gedelegeerde stuurgroep.

2 Uitgangspunten evaluatie

2.1 Inleiding

In het kader van een evaluatie naar doelmatigheid en effectiviteit van het Pf is een definitie en afbakening van deze begrippen noodzakelijk. Op basis van de definitie van de begrippen effectiviteit en doelmatigheid wordt namelijk de uitvoering van de evaluatie vormgegeven.

De volgende onderwerpen worden behandeld:

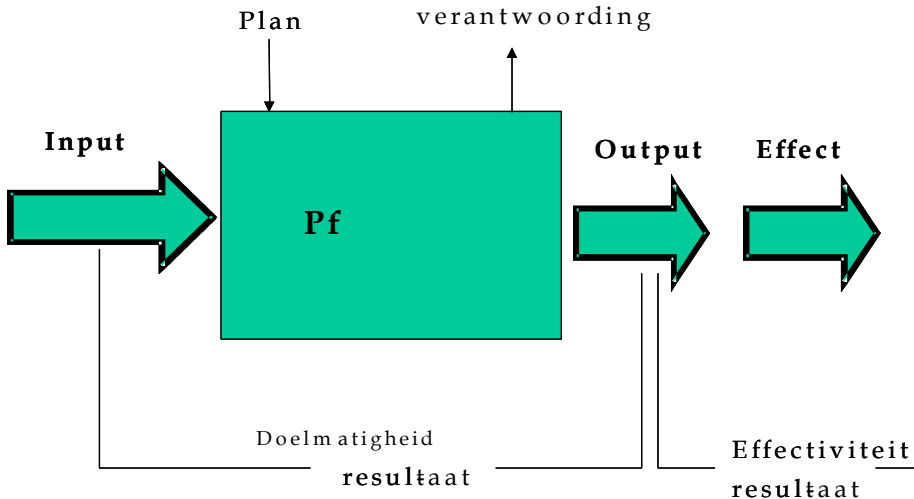
- Participatiefonds in een breder perspectief
- lerende organisatie
- begrip effectiviteit en doelmatigheid

2.2 Participatiefonds in een breder perspectief

Van het Participatiefonds wordt verwacht dat de organisatie transparant is in haar doelstellingen en dat zij verantwoording aflegt over haar doelbereik en middelengebruik. Dit wordt gerealiseerd met het besturingsconcept “sturen op afstand”. Met dit concept wordt de relatie tussen OC&W en Pf vormgegeven. Kenmerken van dit besturingsconcept zijn:

- sturen op hoofdlijnen
- sturen op output
- outputfinanciering
- contractmanagement.

Gekozen wordt hierbij voor een aansturing en besturing van het Participatiefonds dat zich voornamelijk op de effectiviteit en doelmatigheid richt.



In bovenstaande figuur zijn de verschillende bouwstenen van sturen op afstand weergegeven voor het Participatiefonds.

2.3 Lerende organisatie

Het Participatiefonds is opgericht met een specifieke doelstelling, taak en klanten c.q. afnemers. Voor dit soort van organisaties is het van belang dat de organisatie de flexibiliteit en het vermogen heeft om periodiek de eigen prestaties te evalueren. Met als doel het beoordelen of de organisatie nog steeds voldoet aan de doelstelling waarvoor het in leven is geroepen, de prestaties ter uitvoering van haar taken steeds als goed kunnen worden gekwalificeerd en of de afnemers tevreden zijn met de dienstverlening. Bij eventuele afwijkingen kan dan worden bijgestuurd door het management. Hiermee wordt het bestaansrecht, nut en noodzaak van het Pf gehandhaafd.

Dit betekent dat het Pf in haar interne bedrijfsvoering organisatorische maatregelen dient te nemen waarmee wordt gewaarborgd dat een continue cyclus van doel, plan, uitvoeren en check plaats kan hebben zodat het Pf responsief kan handelen.

2.4 Het begrip effectiviteit en doelmatigheid

Gegeven de principes van het sturen op afstand kan de sturing door het Pf zich niet beperken tot de vraag of bijvoorbeeld de adviezen gerealiseerd zijn (output). De financiële

verantwoording mag zich niet beperken tot de vraag of de beschikbare budgetten niet overschreden zijn (input). Er zal een relatie gelegd moeten worden tussen de input en de daarmee gerealiseerde output. Hiermee ontstaat er meer duidelijkheid welke concrete producten en activiteiten er verlangd worden en een goed overzicht over de hiervoor benodigde middelen. Dit schept een duidelijk kader waarbinnen door het Pf de besturing en beheersing kan plaatsvinden.

Op basis van geformuleerde beleidsdoelen en uitgangspunten is het Pf opgericht om een specifieke set van taken uit te voeren, waarbij de gedachtengang is dat de producten van het Pf een bijdrage leveren aan de realisatie van de beoogde beleidsdoelstellingen.

Voor het uitvoeren van de betreffende taken zijn bevoegdheden en verantwoordelijkheden gedelegeerd c.q. gemandateerd naar het Pf. Voor het uitvoeren van de betreffende taken wordt het Pf gefinancierd via het Ministerie van OC&W. Doelmatigheid wordt gedefinieerd als de wijze waarop deze middelen worden ingezet en de mate waarin een specifieke output wordt gerealiseerd.

Effectiviteit wordt gedefinieerd als de mate waarin het Pf met haar output bijdraagt aan de realisatie van de beleidsdoelen c.q. maatschappelijk effect wat beoogd is door OC&W.

3 Evaluatie-onderwerpen

3.1 Taken

3.1.1 Contractering

In deze paragraaf worden de basisvragen en de oordeelsvragen benoemd voor de evaluatie van de contractering.

3.1.1.1 Basisvragen

- Welke verschillende soorten van contracten worden gehanteerd?
- Met wie worden de contracten afgesloten?
- Wat is de gemiddelde looptijd van een contract?
- Hoe wordt het contractbeheer vormgeven in personele en materiele zin?
- Wie beoordeelt de kwaliteit van de diverse contracten?
- Wat zijn de uitkomsten geweest van eventuele kwaliteitsaudits c.q. -toetsen?

- Wat is met bevindingen c.q. verbetervoorstellen uit deze audits gebeurd?
- Welke diensten worden geleverd op basis van de bestaande contacten?
- Wie controleert de kwaliteit van de geleverde dienst?
- Heeft het PF inzage in daadwerkelijke gemaakt kosten per contract c.q. per bemiddeling?
- Worden er contractueel grenzen gesteld aan het aantal en soort te behandelen wachtgelders?
- Worden de contracten aangepast aan veranderde marktomstandigheden?
- Is er sprake van een onderhandelingproces bij het sluiten van de verschillende contracten?
- Wordt er periodiek aan het Pf management gerapporteerd over de uitstaande contracten, gemiddelde kostprijs per contract, etc. ?
- Is in de contracten vastgelegd welke verantwoordingsinformatie dient te worden geleverd aan het Pf?
- Evalueert het PF de kwaliteit van de geleverde diensten?
- Welke rol heeft het bestuur gespeeld aangaande het contracteringsbeleid?

3.1.1.2 Oordeelsvragen

- Wat is uw oordeel over de adequaatheid en juistheid van de contractering?
- Wat is uw oordeel over de rol van het Participatiefonds in het kader van de contractering?
- Wat is uw oordeel over de effectiviteit van de contractering?

3.1.2 Fondsbeheer

In deze paragraaf worden de basisvragen en de oordeelsvragen benoemd voor de evaluatie van het fondsbeheer.

3.1.2.1 Basisvragen

- Wat is het doel van het fonds?
- Welke financieringsstromen zijn er?
- Is het fonds hiervoor de afgelopen jaren gebruikt en in welke mate?
- Op welke wijze is het fondsbeheer vormgegeven?
- Welke personele, organisatorische en technische maatregelen zijn genomen om dit werkend te krijgen?

- Wat zijn de ontwikkelingen die invloed hebben gehad op de fondsvorming?
- Welke rol heeft het bestuur gespeeld aangaande de regelgeving omtrent fondsbeheer?
- Hoe worden de premiebijdragen en opslag vastgesteld?

3.1.2.2 Oordeelsvorming

- Wat uw oordeel over de het fondsbeheer?
- Wat is uw oordeel over de fondsontwikkeling?

3.2 Beleidsinstrumenten

3.2.1 Verevening

In deze paragraaf wordt de basisvragen en de oordeelsvragen benoemd voor de evaluatie van de vereveningstaak.

3.2.1.1 Basisvragen

- Op basis van welke beleidsuitgangspunten c.q. overwegingen is de vereveningstaak vormgegeven?
- Hoe is dit geconcretiseerd in objectieve criteria en vereisten?
- Welke rol heeft het bestuur gespeeld bij het inrichten van de vereveningstaak?
- Zijn er verschillende soorten van verevening?
- Hoeveel wachtgelduitgaven heeft het PF in de afgelopen 5 jaar terugontvangen?
- Hoe vaak is bepaald dat een werkgever zelf de uitkering dient te betalen in de afgelopen jaren en wat is de ontwikkeling hierin?
- Op welke wijze wordt bepaald wie in aanmerking komt voor verevening?
- Wat is de tijdigheid, de betrouwbaarheid en actualiteit van de aangeleverde gegevens?
- Wie is binnen het PF verantwoordelijk voor het proces?
- Hoe ziet dit proces eruit, welke verschillende fasen onderscheidt het Pf?
- Evalueert het PF de werkwijze en de effectiviteit van het beleidsinstrument verevening?

3.2.1.2 Oordeelsvragen

- Wat is uw oordeel over de adequaatheid en betrouwbaarheid van verevening?
- Wat uw oordeel over het functioneren van het Pf in het kader van de verevening?
- Wat is uw oordeel over de effectiviteit van verevening?

3.2.2 Instroomtoets en volumebeleid

In deze paragraaf worden de basisvragen en de oordeelsvragen benoemd voor evaluatie van instrumenten gebruikt voor het beheersen van het wachtgeldvolume: de instroomtoets en het volumebeleid. De vragen zullen voor elk van de onderscheiden instrumenten worden gesteld.

3.2.2.1 Basisvragen

- Wat zijn de beleidsuitgangspunten c.q. overwegingen geweest voor het opzetten en vormgeven van het instrument?
- Welke rol heeft het bestuur gespeeld bij het ontwikkelen van het instrument?
- Op welke wijze wordt het instrument toegepast?
- Hoe heeft het instrument zich ontwikkeld gedurende de afgelopen jaren?
- Wat zijn de huidige knelpunten bij het toepassen van het instrument en wat doet het Pf eraan?
- Op welke wijze wordt door Pf de werkwijze en effectiviteit van het instrument geëvalueerd?
- Leidt de evaluatie tot concrete verbeteracties?

3.2.2.2 Oordeelsvragen

- Wat is uw oordeel over de kwaliteit en adequaatheid van het instrument?
- Wat is uw oordeel over de rol van het Participatiefonds in relatie tot het instrument?
- Wat is uw oordeel over de effectiviteit van het instrument?

3.2.3 Website/vacaturebank

In deze paragraaf worden de basisvragen en de oordeelsvragen benoemd voor de evaluatie van de website.

3.2.3.1 Basisvragen

- Wat zijn de beleidsdoelen achter het opzetten, inrichten en beheren van een Website c.q. platform?
- Hoe functioneert de huidige Website?
- Wat is het effect in termen van resultaat van dit instrument?
- Wie is belast met het functioneel en technisch beheer en wat zijn de kosten hiervan op jaarbasis?

3.2.3.2 Oordeelsvragen

- Wat is uw oordeel over de adequaatheid en doeltreffendheid van de website?
- Wat is uw oordeel over de effectiviteit van de website?

3.2.4 Overige beleidsinstrumenten

Na inventarisatie van deze beleidsinstrumenten zullen hiervoor basisvragen en oordeelsvragen worden geformuleerd.

3.3 Autonome ontwikkelingen

In deze paragraaf worden de basisvragen en de oordeelsvragen benoemd voor de evaluatie van autonome ontwikkelingen.

Met autonome ontwikkelingen bedoelen we hier ontwikkelingen waarop het Pf zelf geen invloed heeft kunnen uitoefenen maar die wel gevolgen hebben (gehad) voor de taakstelling van het Pf. Hierbij moet gedacht worden aan zaken als de groepsmaatregel, ADV-verruiming, onderwijsarbeidsmarktontwikkelingen en veranderingen in de regelgeving omtrent het wachtgeld.

3.3.1 Basisvragen

- Welke ontwikkelingen die een direct gevolg hadden voor het PF hebben zich in de afgelopen jaren voorgedaan?
- In welke mate heeft het Pf deze ontwikkelingen voorzien en hier preventief op gereageerd?
- Op welke wijze is het Pf (zowel bureau als bestuur) hiermee omgegaan, welke acties c.q. beleidsveranderingen zijn doorgevoerd?
- Hoe was de perceptie van OC&W op de geconstateerde veranderingen volgens het Pf?
- Wat was de houding van OC&W op de veranderde werkwijzen en financiële behoefte?
- Wat is de mening van OC&W op de visie en de veranderende werkwijzen van Pf?
- Welke ontwikkelingen en trends verwacht het PF voor de komende jaren?
- Op welke wijze denkt het PF hierop in te springen en wat zijn de hierbij behorende financiële behoeftes?
- Wat is de mening van OC&W over deze analyse?
- Reageert het Pf adequaat op veranderingen uit de omgeving (zoals arbeidsmarktontwikkelingen)?

3.3.2 Oordeelsvragen

Wat is uw oordeel over de kwaliteit en adequaatheid waarmee het Participatiefonds heeft vooruitgelopen op c.q. heeft gereageerd op veranderingen uit de omgeving?

Wat is uw oordeel over de effectiviteit van de maatregelen die het Participatiefonds heeft getroffen om in te spelen op de veranderde omstandigheden?

3.4 Eisen en wensen uit de omgeving

In deze paragraaf worden de basisvragen en de oordeelsvragen benoemd voor de evaluatie van het omliggende stelsel.

3.4.1 Basisvragen

- Welke marktontwikkelingen (bij de klanten) die een direct gevolg hadden voor het PF hebben zich in de afgelopen jaren voorgedaan?
- Op welke wijze is het Pf (zowel bureau als bestuur) hiermee omgegaan, welke acties c.q. beleidsveranderingen zijn doorgevoerd?
- Hoe was de perceptie van OC&W op de geconstateerde veranderingen volgens het Pf?

- Wat was de houding van OC&W op de veranderde werkwijzen en financiële behoefte?
- Wat is de mening van OC&W op de marktvisie en de veranderende werkwijzen van Pf?
- Welke marktontwikkelingen en trends verwacht het PF voor de komende jaren?
- Op welke wijze denkt het PF hierop in te springen en wat zijn de hierbij behorende financiële behoeftes?
- Wat is de mening van OC&W op deze marktanalyse?
- Hoe ziet het Pf haar toekomstige rol in het veld?
- Hoe ziet OC&W de toekomstige rol van het Pf in het veld?
- Reageert het Pf adequaat op veranderingen uit de omgeving (zoals andere behoeften bij werkgevers en werklozen)?
- Onderzoekt de organisatie de tevredenheid van de afnemers over de kwaliteit van de dienstverlening?
- Vindt dergelijk onderzoek periodiek plaats?
- Worden de resultaten van dergelijk onderzoek gebruikt voor verbetermaatregelen?
- Heeft de organisatie in documenten aangegeven dat klachten gebruikt kunnen worden ter verbetering van efficiency en effectiviteit?

3.4.2 Oordeelsvragen

- Wat is uw oordeel over de huidige rol van het Participatiefonds?
- Wat is uw oordeel over de toekomstige rol van het Participatiefonds?

3.5 Bedrijfsvoering

In deze paragraaf worden de basisvragen en de oordeelsvragen benoemd voor de evaluatie van de bedrijfsvoering van het Pf.

3.5.1 Basisvragen

- Vormen de geplande kosten een getrouw beeld van de werkelijk gemaakte kosten per bekostigingsobject?
- Op welke wijze berekent het Participatiefonds deze kosten? Tot op welk niveau kunnen deze kosten worden gepland en geregistreerd en hoe wordt dit in de premies teruggekoppeld?
- Hoe is de ontwikkeling van het eigen vermogen, mede in relatie tot de verwachte uitgavenontwikkeling?

- Wat is de ontwikkeling van de exploitatie ?
- Beschikt het Pf over een adequaat en betrouwbaar bekostigingsmodel?
- Hoe is het beheer van financiële middelen geregeld?
- Vindt er voor de producten en diensten voor- en nacalculatie plaats?
- Is het WURP een adequaat en betrouwbaar instrument om de jaarlijkse financieringsbehoefte te bepalen?
- Is er sprake van een goed functionerende interne en externe planning & control - cyclus, bestaande uit begrotingsinformatie, sturingsinformatie, verantwoordingsinformatie en sluiten de interne en de externe P&C-cyclus op elkaar aan?
- Zijn kengetallen benoemd ten aanzien van de doeltreffendheid van het Participatiefonds? Welke zijn dit? Bestrijken deze kengetallen het hele werkterrein van het Participatiefonds? Maakt het Participatiefonds daadwerkelijk aantoonbaar gebruik van deze kengetallen bij de verbetering van haar effectiviteit?
- Maakt het Pf gebruik van externe kengetallen voor haar functioneren?
- Heeft de organisatie meetbare doelstellingen geformuleerd voor servicegericht handelen?
- Heeft de organisatie maatregelen getroffen die gericht zijn op het bereiken van deze doelstellingen?
- Kent de organisatie een cyclisch proces van continue kwaliteitsverbetering voor de gehele organisatie?
- Welke rol heeft het bestuur gespeeld aangaande het inrichten en eventueel bijstellen van de bedrijfsvoeringsregels?
- Is de organisatie gecertificeerd?
- Zet de organisatie een kwaliteitszorgsysteem in om nader vorm en inhoud te geven aan haar verantwoordelijkheid?

3.5.2 Oordeelsvragen

- Wat is uw oordeel over de het bekostigingsmodel
- Wat is het oordeel over de doelmatigheid van het Participatiefonds?
- Wat is de oordeel over de kwaliteit van de bedrijfsvoering van het Participatiefonds?
- Wat is het oordeel over de kwaliteit van de dienstverlening van het Participatiefonds?
- Wat is het oordeel over de ontwikkeling van het eigen vermogen en de exploitatie?

Bijlage 3

FEITENRAPPORT

1 Leeswijzer

In deze rapportage treft u de beantwoording van de *feitelijke vragen* die geformuleerd zijn in het evaluatiekader ten behoeve van het onderzoek 'Evaluatie Participatiefonds'.

De beantwoording van deze vragen is gebeurd op basis van deskresearch van een groot aantal documenten (zie overzicht aan het einde van deze bijlage) en op basis van interviews met een aantal personen die regelmatig met het PF te maken hebben (gehad) (zie bijlage 1). Bovendien heeft het bestuur van het Participatiefonds aanvullende informatie verstrekt bij brief van 2 april 2002 (kenmerk UITPF02/20). Tot slot is er –in overleg met het ministerie-informatie uitgewisseld met het ITS over een aldaar uitgevoerd onderzoek naar de effecten en effectiviteit van de middelen de OCenW ten behoeve van reï ntegratie van werklozen inzet.

Een eerdere versie van dit feitenrapport is voorgelegd aan zowel het ministerie van OCenW a;s het Participatiefonds. Daarbij zijn belangrijke aanvulling gepleegd door beide partijen.

2 Evaluatie-onderwerpen

2.1 Taken

2.1.1 Contractering

In deze paragraaf worden de basisvragen en de oordeelsvragen benoemd voor de evaluatie van de contractering.

2.1.1.1 Basisvragen

- Vraag 1* *Welke verschillende soorten van contracten worden gehanteerd?*
Vraag 2 *Met wie worden de contracten afgesloten?*

Vraag 3 Wat is de looptijd van een contract?

Onderstaande tabel geeft samengevat antwoord op de vragen 1 (soorten contracten), 2 (met wie) en v3 (gemiddelde looptijd). Voor meer uitgebreide toelichtingen op de meeste van de contracten: zie bijlage A en bijlage B.

Doel contract	Soort contract	Wie	Wanneer	Looptijd	Res.verpl.? ¹
Uitvoering activiteiten zoals regio-adviseurs, helpdesk, communicatie e.d.		Pf/USZO/diensten b.v.	1996	Onbepaalde tijd	
Intentieverklaring inzake innen van premies		Pf/USZO	1996		
Volumebeleid (trajectbemiddeling)	(aanvullende) overeenkomst	Pf/Arbeidsvoorziening	1996	klein jaar	
Uitvoering instroomtoets	overeenkomst	Pf/Cfi	1997	onbepaalde tijd	
Uitvoering volumebeleid	samenwerkings-overeenkomst	Pf/USZO	1996/1997	ruim 1 jaar	
Uitvoering volumebeleid	samenwerkings-overeenkomst	Arbeidsvoorziening/USZO	1997	1 jaar	
Volumebeleid (activering)	overeenkomst	USZO/Arbeidsvoorziening	1998	1 jaar	
Volumebeleid (beleidsadviseringen en -uitvoering)	overeenkomst van opdracht	Pf/USZO	1998 – 2000	2 jaar	
Volumebeleid (oud bestand)	overeenkomst	Pf/USZO	1998	ruim 1 jaar	inspanningsverplichting
Uitvoering volumebeleid	overeenkomst	Pf/USZO	1998/1999	2 jaar	
Uitvoering volumebeleid	aanvullende overeenkomst	Pf/USZO	1999	1 jaar (?)	resultaatvergoeding
Contract inzake verrekening wachtgeldkosten		Pf/SLOA/instellingen	1999		
Volumebeleid (controle van rapportages en	Accountantsprotocol	USZO	2000/2001		

¹ Resultaatverplichting. Contracten kunnen uitspraken doen over een resultaat- of inspanningsverplichting. Meestal zijn hierover in deze contracten geen afspraken gemaakt.

Doel contract	Soort contract	Wie	Wanneer	Looptijd	Res.verpl.? ¹
uitvoering)					
Uitvoering volumebeleid	overeenkomst	Pf/ABP Reï ntegratie	2000/2001	2 jaar	
Volumebeleid (aanbodverst.)	overeenkomst	Pf/ABP Reï ntegratie	2001	1 jaar	
Volumebeleid (activering)		Pf/Loyalis			
Zelfstandig wachtgeld-beleid	contract	Pf/scholen die zelfst. wachtgeld-beleid willen			
evaluatie	onderzoeks-overeenkomst	Pf/onderzoeksbureaus			

Volgens het bestuur van het Pf staan de contracten ten dienste van de kerntaken van het Pf. Ze hebben bijvoorbeeld betrekking op de instroomtoets , financiële administratie en activeringsbeleid (Loyalis), maar er zijn ook contracten met onderzoeksbureaus, congresorganisatoren, vormgevers, drukkers en automatiseringsbedrijven. En met scholen die participeren in het zelfstandig wachtgeldbeleid.

Al met al zien we dat het Participatiefonds met een aantal 'vaste partners' contracten afsluit, meestal in de vorm van (samenwerkings)overeenkomsten.

Voor de uitvoering van de instroomtoets is dat het Cfi .

Contracten ten aanzien van het volumebeleid² zijn achtereenvolgens gesloten met USZO, APB Reï ntegratie en Loyalis. Feitelijk ging het hier om steeds dezelfde organisatie, die van naam en/of structuur veranderde. De programma's van het activeringsbeleid zijn in 1996 van start gegaan bij districtskantoren van USZO. De 'samenwerkingsovereenkomst Participatiefonds – USZO' uit 1996 vormt hiervoor de basis. Met ingang van 1997 is het activeringsbeleid landelijk ingevoerd. Het USZO heeft hiertoe in 1997 en 1998 ook overeenkomsten met Arbeidsvoorziening (onderaanneming). Arbeidsvoorziening speelt een rol bij het uitvoeren van trajecten voor moeilijk bemiddelbaren. In het contract van 1997 (en de vervolgovereenkomst van 1998) is een bonus opgenomen voor arbeidsbemiddeling van fase 2- en 3-cliënten. In 1998 is een tweejarige overeenkomst tussen het Participatiefonds en het USZO gesloten om de activiteiten voort te zetten, inclusief een vervolgpakket (naast het al bestaande basispakket). In 1999 is een aanvullende overeenkomst gesloten, waarin additionele activiteiten worden geï ntroduceerd. Ook controle is een onderdeel van het volumebeleid; dit vormt het handhavingsbeleid. In 2000 wordt USZO ABP Reï ntegratie. En

² Zie hiervoor ook v008 en de vragen in 3.2.2 m.b.t. het volumebeleid.

momenteel heeft het Participatiefonds ten aanzien van het volumebeleid contracten met Loyalis Mens en Werk.

Het volumebeleid heeft betrekking op activering, handhaving en aanbodversterking (zie hiervoor ook 3.2.2 over het volumebeleid). De uitvoering van het volumebeleid heeft in de loop der jaren steeds een verdere verfijning en uitbreiding gekregen omdat de groep die 'overbleef' steeds moeilijker te activeren was. Verfijning vond ook plaats vanwege de keuze voor een sluitende aanpak, dat wil zeggen doorgaan met activering tot er resultaat wordt geboekt.

Er zijn binnen de samenwerkingsovereenkomsten ook afspraken gemaakt over voormelding. Naast de te verrichten werkzaamheden worden ook de te verwachten gevallen en de daaraan verbonden vergoeding vastgelegd (ramingen). In de jaarrapportages van USZO en haar opvolgers (ABP Reï ntegratie en Loyalis) wordt duidelijk in welke mate de verschillende soorten van dienstverlening in de periode 1996 tot 2001 zijn ingezet.

In het kader van de aanbodversterking is in 1996 een overeenkomst gesloten tussen het Participatiefonds en Arbeidsvoorziening. Per dienst is hier een prijs afgesproken en de vergoeding per plaatsing, gerelateerd aan het overeengekomen volume.

Het Participatiefonds had in 1996 (of 1997??) ook nog raam-contracten met onderwijsinstellingen. Dit is nadien in handen van de hoofdaannemer USZO gelegd. In deze raamcontracten staan prijs- en kwaliteitsafspraken; de trajecten zijn gericht op aanbodversterking.

In elke samenwerkingsovereenkomst zijn afspraken gemaakt over vergoedingen. In 1999 is men voor een aantal producten gestart met resultaatvergoedingen (uitbetaling afhankelijk als er sprake is van uitstroom, langdurige plaatsing).

Vraag 4: Hoe wordt het contractbeheer vormgegeven in personele en materiele zin?

Volgens het bestuur worden alle contracten door of namens het bestuur afgesloten.

Vraag 5: Wie beoordeelt de kwaliteit van de diverse contracten?

De kwaliteit van de diverse contracten wordt beoordeeld door het bestuursbureau via rapportage en begeleidingscommissies.

Vraag 6: Wat zijn de uitkomsten geweest van eventuele kwaliteitsaudits c.q. -toetsen ? N.B. Zie ook vraag 48 en vraag 49

Er zijn evaluaties geweest van *instrumenten* uitgaande van het Participatiefonds. Dit wordt in de jaarverslagen aangegeven en de onderzoeksrapporten getuigen hiervan. Volgens het Participatiefonds hebben deze evaluaties van instrumenten hebben zeker gevolgen gehad voor contracten. Van kwaliteitsaudits c.q. toetsen van contracten is ons geen informatie bekend.

Uitwerking:

In elk schooljaar is een schriftelijke monitor van de instroomtoets uitgevoerd door bureau Steijvers en van der Valk. In het eerste jaar (1996) is er ook een verkennend, meer kwalitatief onderzoek gehouden en in 1998 is door NEI onderzocht of het mogelijk was het instrument te vereenvoudigen. Ook is er in 1998-1999 door Steijvers en van der Valk een enquête gehouden om een beeld te krijgen van het preventieve bereik van de instroomtoets op de ontslagpraktijk van scholen. Voor de resultaten van deze evaluatie verwijzen wij naar vraag 48 en 49.

Ook het activeringsbeleid is geëvalueerd, door het NEI. De eerste evaluatie in 1997 liet zien (zie Jaarverslag 1997) dat het activeringsbeleid het zoekgedrag van wachtgeldeners positief beïnvloedde, maar dat een positievere attitude ten aanzien van (het zoeken naar) werk nog niet kon worden aangetoond. In 1998 bleek dat activering van wachtgeldeners leidt tot een reductie van wachtgelduitgaven (2% meer herintreders in de doelgroep dan in de vergelijkingsgroep; het verschil kan worden toegeschreven aan het activeringsbeleid van het Participatiefonds). De evaluatie van 2001 over de jaren 1996 tot 2000 kon aansluiten bij de resultaatmetingen van ABP en de daarin opgenomen reductiefactor. Deze laten zien dat het bespaarde deel van de schadelast (de verhouding tussen de schadelast en de besparing) in de loop der jaren iets is afgenomen, maar nog steeds rendabel is.

Vraag 7: Wat is met bevindingen c.q. verbetervoorstellen uit deze audits gebeurd? N.B. Zie ook vraag 50

In de jaarverslagen zijn n.a.v. deze onderzoeken (n.b. naar de *instrumenten!*) aandachtspunten voor de toekomst geformuleerd. Zo werd in 1997 ten aanzien van de Instroomtoets gemeld dat naar aanleiding van de signalen uit het veld de mogelijkheden van deregulering en vereenvoudiging van de administratieve procedures in 1998 zullen worden onderzocht. Dit werd overigens ook weer in 1998 genoemd. Voor de verdere verbeteracties t.a.v. de instroomtoets n.a.v. de audits verwijzen wij naar vraag 50.

Voor de verbeteracties n.a.v. de audits m.b.t. het volumebeleid verwijzen wij eveneens naar vraag 50.

Vraag 8: Welke diensten worden geleverd op basis van de bestaande contracten?

Het Cfi voert vanaf het begin de instroomtoets uit voor het Participatiefonds. Zie hiervoor 3.2.2 over de instroomtoets.

De voormelding, die vanaf 1997 is ingevoerd, vindt plaats door USZO/ABP Reïntegratie (tegenwoordig Loyalis Mens en Werk). In 1997 bestonden de diensten uit de 'voormelding'. Deze voormelding bestaat uit een registratie en het telefonisch benaderen van de werkgever. In dit gesprek wordt afgetast of er met extra aandacht mogelijkheden zijn om de werknemer toch in dienst te houden. In dit jaar is tevens een specifiek op de doelgroep toegesneden sollicitatietraining ontwikkeld. In 1998 kwam hier de 'intensieve voormelding'. Deze treedt in gang als het in dienst houden van de betrokken werknemer inderdaad (voorlopig) mogelijk lijkt. Er wordt dan aan de werkgever een bezoek gebracht, dat gericht is op terugkeer van de

werknemer. In 1999 werd het pakket van diensten nogmaals uitgebreid, nu met 'groepsvoorlichting voormelders'. Alle voorgemelde werknemers worden uitgenodigd voor een bijeenkomst, waarin zij worden voorgelicht om daarmee vroegtijdig ontslag of werkloosheid te voorkomen. In 2000 werd de basisvoormelding omgevormd tot 'screening voormelding'.

Binnen de uitstroombevorderende maatregelen vindt het activeringsbeleid ook plaats door USZO. De diensten die hierbij horen zijn het uitnodigen van de cliënt voor een intake-gesprek, het houden van dit gesprek, onderzoek naar oorzaken en de eventuele vermijdbaarheid van de werkloosheid en een check op de fase-indeling door Arbeidsvoorziening, afspraken over het vervolgtraject (in een cliëntenovereenkomst), vervolggesprekken, waarin deze afspraken worden langsgelopen, het evt. ondernemen van acties in het kader van sancties en handhaving. Dan uitgaande van fase-indeling trajectplan opzetten en uitvoeren, in samenwerking met Arbeidsvoorziening en evt. andere organisaties.

Vanaf 1999 additionele activiteiten door USZO: intensief ABC-pakket (voor wachtgelders met grote potentiële schadelast; zeer intensieve activering, begeleiding en controle in korte tijd), 'vervolgpakket plus' en instrument 'werkervaring' (voor wachtgelders die zeer moeilijk herplaatsbaar zijn op de reguliere arbeidsmarkt en al lang werkloos zijn; door middel van arbeid op gesubsidieerde arbeidsplaats werkervaring opdoen).

Met ingang van 2000 wordt er een verdere verfijning afgesproken. De doelgroep wordt uitgebreid en het dienstenpakket ook. Het basispakket wordt opgesplitst in 1^e, 2^e en 3^e jaar en ingevoerd worden: pakket Activering en Controle (A&C-pakket), instrument Baanaanbieden en arbeidsmedische beoordeling van zieke wachtgelders. Eind 2002 worden nog Casemanagement (het project 'oudere wachtgelders') en activering en controle KDU toegevoegd.

Binnen het volumebeleid valt ook controle. Dit heeft te maken met het handhavingsbeleid. Ook hier draagt USZO zorg voor.

Ten aanzien van de aanbodversterking heeft het Participatiefonds in 1996 een overeenkomst met Arbeidsvoorziening afgesloten. Arbeidsvoorziening stelt na een intake een plan voor trajectbemiddeling, een tijdpad en een begroting op. Activiteiten in dit kader zijn kwalitatieve intake, oriëntatietraject (Persoonlijk Profiel Analyse), beroepskeuzeadvies, assessment, sollicitatietraining, scholing, bemiddeling, sollicitatiebegeleiding en nazorg. In 1997 sluit USZO een contract hiertoe met Arbeidsvoorziening af. Er komen dan aanvullende diensten bij, zoals de indeling van de cliënten in fasen, informatie aan USZO over het arbeidsmarktgedrag en over de mate van medewerking aan de uitvoering van het opgestelde bemiddelingsplan.

Tot slot voert USZO vanaf 1997 het 'pilot-project oud bestand' voor het Participatiefonds uit. De eerste fase was gericht op het verkrijgen van een beeld van de bemiddelbaarheid van de doelgroep. Hiertoe zijn oriënterende intakes gevoerd, en de wachtgelders die (vrijwillig)

deel wilden nemen zijn vervolgens uitgenodigd voor de tweede fase. Deze was gericht op reï ntegratie en bestond uit reguliere reï ntegratieactiviteiten van USZO.

Hoewel niet rechtstreeks gerelateerd aan de reductie van het wachtgeldvolume, voerde het Vervangingsfonds/Participatiefonds een aantal projecten uit op het gebied van personeels/mobiliteitsbeleid. Onder die laatste categorie vallen vele activiteiten: advisering door regio-adviseurs, instrumentontwikkeling, subsidies en ook de website/vacaturebank.

Voor meer concrete informatie en een opsomming van de (meeste) contracten en de bijbehorende diensten verwijzen wij naar bijlage 2.

Vraag 9: Wie controleert de kwaliteit van de gegeven dienst?

We zien in veel contracten dat er wel formele afspraken zijn over de controle van de diensten. Het is niet duidelijk of en hoe dit in de praktijk gebeurt. De contracten geven aan dat er afspraken zijn over de te leveren voortgangsinformatie. In sommige gevallen (USZO/ABP) wordt er een controleur genoemd (AD). Deze controle is echter met name financieel. Het is dus de vraag hoe de *kwaliteit* van de diensten wordt gecontroleerd. Het standpunt van het Pf-bestuur is dat het *bestuur* regelmatig via rapportages en (tussen)evaluaties op de hoogte wordt gehouden van de voortgang m.b.t. de uitvoering van de verschillende contracten.

Uitwerking:

Overeenkomst Pf – Arbeidsvoorziening trajectbemiddeling: Arbeidsvoorziening rapporteert aan Pf op kwartaal- en jaarbasis, via het SBO en rechtstreeks. Bijlage 4 bij de overeenkomst geeft precies aan wat er in welke rapportage moet komen te staan. Pf evalueert, met in de eerste plaats als doel inzicht te krijgen in het financiële aspect van de overeenkomst (kosten afzetten tegen afname van aanspraken op het Pf)

Overeenkomst tussen Pf en Cfi: Pf heeft controlerecht van prestatie- en volumegegevens. Is ook gerechtigd kwaliteitstoetsing van uitvoering taken Cfi door een *onafhankelijke deskundige* te laten uitvoeren. N.B. Er zijn ook onderzoeken geweest, zie o.a. vraag 6.

Samenwerkingsovereenkomst volumebeleid Pf – USZO: vermeld (in de specificatie activeringsproject USZO) staat dat USZO en Pf nadere afspraken maken over de momenten van de in het plan van aanpak voorziene kwartaalrapportages en over de structuur daarvan. Verder staat er dat USZO aan een door Pf aan te wijzen derde te verrichten beleidsevaluatie redelijke medewerking zal verlenen en dat USZO en Pf nadere afspraken zullen maken over een accountantsprotocol.

Overeenkomst van opdracht Pf – USZO diensten b.v.: rapportage per kwartaal van USZO aan Pf. AD van USZO toetst de door USZO in rekening gebrachte vergoeding en doet daar verslag van in rapport aan Pf.

Overeenkomst Pf – USZO inzake pilot oude bestand: USZO rapporteert na afsluiten fase 1 conform rapportagestramien, per kwartaal over de uitvoering van het project voor

wachtgelders die onder werking basispakket vallen, en verzorgt een eindrapportage over het project.

Overeenkomst Pf – USZO inzake volumebeleid 1998 en 1999: USZO informeert Pf conform het rapportagestramien als gehanteerd bij de kwartaalrapportage 3^e kwartaal 1997, partijen bekend. In deze verslagen wordt gerapporteerd omtrent de verstrekte dienstverlening. N.a.v. deze kwartaalrapportages hebben de partijen overleg over de resultaten en de voortgang. Deze verantwoording wordt eenmaal per jaar door de accountantsdienst van USZO getoetst en voorzien van een rapport van bevindingen en uiterlijk 1 april van het daarop volgende kalenderjaar ingediend.

Accountantsprotocol 2000 en 2001: inhoudelijke controle van de betrouwbaarheid van de rapportages en controle of uitvoering in overeenstemming is met contracten door AD (Accountantsdienst ABP/USZO). N.B. De inhoudelijke kwaliteit van de afhandeling valt buiten de verantwoordelijkheid van de AD.

Overeenkomst Pf – ABP Reï ntegratie inzake toeleidings- en bemiddelingstrajecten: per kwartaal levert APB in de kwartaalrapportage aan Pf een overzicht van de aard, aantallen, voortgang en resultaten van de uitgezette trajecten en de stand van zaken van de aangegane verplichtingen.

Overeenkomst Pf – APB Reï ntegratie inzake volumebeleid vanaf 1998: APB levert aan Pf rapportages: voortgangsrapportage samenwerkingscontract, beleidsinformatie per kwartaal, bestandsanalyse, wachtgeldontwikkelingen Pf-sector en volumereductie. Verantwoording wordt per kwartaal steekproefgewijs door de Accountantsdienst (AD) van ABP getoetst en voorzien van een rapport van bevindingen (betrekking op de betrouwbaarheid van het beeld t.o.v. de werkelijke uitvoering).

Accountantscontrole uitvoeringsorganisatie Heerlen.

Vraag 10: Heeft het Pf inzage in daadwerkelijk gemaakte kosten per contract c.q. per bemiddeling?

Uit de jaarrapportages van USZO kan gedeeltelijk worden opgemaakt hoe de plaatsingen naar omvang en duur verdeeld zijn. Dit is echter niet altijd helder. De contracten met (voorheen) USZO en (later) ABP-reï ntegratie zijn gebaseerd op gespecificeerde kosten per product/dienst en zijn bovendien (gedeeltelijk) op output gebaseerd. Het Participatiefonds geeft aan op die manier voldoende inzicht in de gespecificeerde kosten per bemiddeling/plaatsing te hebben.

Vraag 11 Worden er contractueel grenzen gesteld aan het aantal en soort te behandelen wachtgelders?

Over het algemeen kunnen we concluderen dat er grenzen worden gesteld (criteria worden geformuleerd) aan het soort wachtgelders, de doelgroep. Ook worden dikwijls ramingen gegeven van het aantal te verwachten wachtgelders. Het is echter niet zo dat ook daadwerkelijk grenzen worden gesteld aan het aantal te behandelen wachtgelders. Soms staat

er bij dat als het aantal fundamenteel hoger wordt dan de ramingen, partijen opnieuw met elkaar zullen spreken over de vergoedingen en het tijdsbestek.

Uitgewerkt:

In de overeenkomst tussen Pf en de Arbeidsvoorziening worden criteria opgesteld waaraan de doelgroep moet voldoen.

De overeenkomst Pf – USZO inzake volumebeleid 1998 en 1999 geeft de aantallen cliënten aan waar voor de periode 1998 en 1999 rekening mee wordt gehouden. Als het aantal in behandeling genomen cliënten achterblijft bij deze prognose wordt in overleg met het Pf gezocht naar aanvullende producten en activiteiten. USZO neemt bij de inrichting van benodigde capaciteit aan personeel en middelen enige reserve (15%) in acht. Als het aantal cliënten 85% van de prognose overschrijdt treden partijen eveneens in overleg om de wijze en het tijdstip van uitvoering te bespreken en waar noodzakelijk aanpassingen in de uitvoering vast te stellen. De aanvullende overeenkomst Pf – USZO inzake volumebeleid 1999 geeft ook de verwachte aantallen aan, onderverdeeld naar onderscheiden activiteiten.

In de overeenkomsten met APB Reï ntegratie wordt aangeduid welke dienstverlening zich op welk 'soort' wachtgelders zal richten (2/3/4 geïndiceerde cliënten vanaf basispakket ABS bijvoorbeeld) en welke doelgroep hoort bij de overeenkomst (bijv. bij overeenkomst inzake volumebeleid). Daar worden dus wel grenzen gesteld aan de doelgroep. Ook wordt daarin aangegeven van hoeveel diensten men uitgaat voor de komende jaren. Er staat echter niet bij of dat ook een strikte grens aan het aantal diensten is. De overeenkomst inzake pilot volumebeleid oude bestand met W-4C kenmerken geeft aan dat de doelgroep bestaat uit maximaal 1184 wachtgelders; de verwachting is dat hiervan ca. 400 in de pilot mee willen doen.

Vraag 12: Worden de contracten aangepast aan veranderende marktomstandigheden?

Duidelijk is dat de instrumenten worden aangepast aan veranderende marktomstandigheden. Zo zijn de instrumenten binnen het volumebeleid zich steeds meer gaan richten op bepaalde, moeilijk bemiddelbare, groepen wachtgelders. Daartoe zijn ook nieuwe instrumenten ontwikkeld, waar ook nieuwe contracten bij hoorden. Vanuit de aanpassing van of ontwikkeling van nieuwe instrumenten zijn ook nieuwe contracten gemaakt.

De overeenkomst Pf – USZO inzake volumebeleid 1998 en 1999 noemt dat als de situatie erg verandert (bijvoorbeeld t.g.v. afsplitsing BVE, invoering OOW of substantiële afwijkingen tussen voormelde aannamen en het daadwerkelijk aantal in behandeling te nemen cliënten), de beide partijen met elkaar om de tafel gaan zitten om nieuwe afspraken te maken.

Het bestuur merkt op dat n.a.v. de rapportages, de (tussen-)evaluaties en andere relevante ontwikkelingen al dan niet bijstelling van het beleid en de afgesloten contracten plaatsvindt.

Dit is bijvoorbeeld verschillende malen bij het activeringsbeleid gebeurd, maar ook het zelfstandig wachtgeldbeleid kan daarbij als voorbeeld dienen.

Vraag 13: Is er sprake van een onderhandelingsproces bij het sluiten van de verschillende contracten? Bij minder omvangrijke contracten wordt bij het PF intern een toetsingskader gehanteerd. Uiteraard wordt over alle belangrijke contracten wel onderhandeld.

Vraag 14: Wordt er periodiek aan het Pf management gerapporteerd over de uitstaande contracten, gemiddelde kost-prijs per contract, etc.?

Wel aan het bestuur; de contracten worden door of namens het bestuur gesloten. Verder wordt gerapporteerd over de diverse instrumenten. Zie ook vraag 9.

Vraag 15: Is in de contracten vastgelegd welke verantwoordingsinformatie dient te worden geleverd aan het Pf?

We kunnen concluderen dat in de meeste gevallen in de contracten is vastgelegd *dat* er verantwoordingsinformatie moet worden aangeleverd, en dat in de meeste gevallen hierbij tevens is aangegeven om *welke* informatie het hier gaat.

Uitwerking:

Het Accountantsprotocol 2000 en 2001 meldt dat Accountantsdienst (AD) van APB/USZO het Pf jaarlijks rapporteert of de kwartaalrapportages en jaarrapportage van APB Reï ntegratie een getrouw beeld geven van de werkelijke uitvoering en of deze uitvoering in overeenstemming is met de contracten en aanvullende afspraken. Dit document (het Acc.protocol) geeft tevens alle controle-items aan.

In de overeenkomst Pf – ABP Reï ntegratie inzake toeleidings- en bemiddelingstrajecten 2001 wordt in artikel 7 vermeld dat APB Reï ntegratie per kwartaal aan Pf rapporteert over de aard, aantallen, voortgang en resultaten van de uitgezette trajecten. Tevens verstrekt APB Reï ntegratie in deze rapportage de stand van zaken van de aangegane verplichtingen en de uit dien hoofde door APB Reï ntegratie ontvangen declaraties en de vrijval van verplichtingen. De wijze van uitvoering van de overeenkomst wordt nader besproken in de begeleidingscommissie activeringsbeleid.

Ook in het kader van het volumebeleid rapporteert APB Reï ntegratie aan het Pf. Het gaat dan om de voortgangsrapportage samenwerkingscontract, beleidsinformatie per kwartaal, bestandsanalyse, wachtgeldontwikkelingen Pf-sector en volumereductie. Tevens rapporteert APB Reï ntegratie in het kader van deze overeenkomst (Pf - APB Reï ntegratie inzake volumebeleid 2000 en 2001) per kwartaal over de voortgang van de dienstverlening conform het rapportagestramien, waarna ook overleg hierover plaatsvindt.

De overeenkomst van opdracht tussen het Pf en USZO Diensten B.V. geeft aan dat binnen 4 weken na afloop van ieder kwartaal het USZO aan Pf rapport uitbrengt over de uitvoering van de overeenkomst (dus de dienstverlening) in dat kwartaal. De format van deze rapportage wordt in overleg tussen de partijen vastgesteld. Ook inzake de pilot volumebeleid

oude bestand wordt in het contract aangegeven waarover wordt gerapporteerd (dus verantwoording wordt afgelegd). Er staat expliciet bij wat in welke rapportages aan de orde komt. Hetzelfde geldt voor de overeenkomst tussen het Pf en de Arbeidsvoorziening m.b.t. de trajectbemiddeling en de overeenkomst Pf – USZO inzake volumebeleid 1998 en 1999 (bij deze laatste wordt het voor beide partijen bekende rapportagestramien genoemd).

Vraag 16: Evalueert het Pf de kwaliteit van geleverde diensten? (zie ook vraag 9)

Zie voor beantwoording ook vraag 9. Het blijkt uit onderzoeken van het NEI (1997, 2 uit 1998, 1999, 2001), rapporten van bureau Steijvers (- van der Valk) (1996, 1997, 1998, 1999, 2000) en rapporten van B&A Groep (1997) en Research voor Beleid (1997) dat het Participatiefonds regelmatig evaluatiestudies heeft laten uitvoeren. Deze evaluaties richtten zich op de instroomtoets, het activeringsbeleid, aanbodversterking en het omscholingsprogramma docenten, dus vooral op de instrumenten zelf. Tevens is deze evaluatie voornamelijk gericht op de effecten van de instrumenten. Het is de vraag of dit hetzelfde is als de kwaliteit van de diensten.

Vraag 17: Welke rol heeft het bestuur gespeeld aangaande het contracteringsbeleid?

Het bestuurlijk standpunt van het Pf is dat de voor de uitvoering van de taken van het fonds benodigde activiteiten zoveel mogelijk uitbesteed worden aan organisaties die het meest efficiënt de beste kwaliteit tegen de beste prijs kunnen leveren. Dit impliceert dat het Pf daarvoor contracten kent. Alle contracten van het Pf worden door of namens het bestuur afgesloten. De rol van het bestuur is taak- en kaderstellend. Alle contracten dienen te passen binnen het bestuursbeleid alsmede de door het bestuur geaccordeerde begroting en activiteitenplanning voor enig jaar. Verder is contractering meestal de formele eindfase van een proces van beleidsvorming waarbij de inhoudelijke besluitvorming aan het bestuur voorbehouden is.

2.1.2 Fondsbeheer

In deze paragraaf worden de basisvragen en de oordeelsvragen benoemd voor de evaluatie van het fondsbeheer.

2.1.2.1 Basisvragen

Voor de beantwoording van deze vragen verwijzen we ook naar 2.5.1 (bedrijfsvoering) waar de meer technische aspecten van het fondsbeheer aan de orde komen. In deze paragraaf beperken we ons tot de beschrijving van de hoofdlijnen.

Vraag 20: wat is het doel van het fonds

Het Participatiefonds heeft als doel het bieden van waarborgen voor de kosten van wachtgeld en ontslaguitkeringen van gewezen onderwijspersoneel en het terugdringen van het beroep op deze uitkeringen. Het fonds kan worden gekenmerkt als een risico-egaliseringsfonds en vereent als zodanig de kosten van uitkeringen in verband met onvermijdbaar geachte ontslagen tussen werkgevers.

Het PF heeft daarbij de volgende taken:

- het beheren van het wachtgeldbudget;
- het bieden van waarborgen voor de kosten van werkloosheidsuitkeringen ten behoeve van gewezen onderwijspersoneel;
- het bevorderen van de arbeidsparticipatie.

Bij de oprichting van het fonds werden door het Ministerie van OCenW taakstellingen afgesproken van 40 miljoen voor 1996 oplopend tot 75 miljoen voor 1997 en 100 miljoen voor 1998. Het fonds moest voor deze jaren *tenminste* een uitgavenreductie realiseren van respectievelijk 14 miljoen, 62 miljoen en 84 miljoen. Het meerdere van deze bedragen diende tot een maximum van respectievelijk 16 miljoen, 3 miljoen en 6 miljoen te worden besteed aan beleidsintensivering ter vermindering van de wachtgelduitgaven.

Met de 'Allonge 1998-2002 bij het protocol van afspraken van 10 juni 1996' werden de hierboven genoemde taakstellingen voor uitgavenreducties geschrapt. Deze Allonge werd nodig geacht omdat er beleidsmatige consequenties verbonden moesten worden aan de uitkomsten van het onderzoek "De jaren tellen" en de op basis daarvan bijgestelde wachtgeldbudgetten.

Vraag 21: welke financieringsstromen zijn er?

Door de Minister is bij de oprichting van het fonds een bedrag ter grootte van 35 miljoen gulden beschikbaar gesteld als solvabiliteitsbuffer. Het PF dient deze solvabiliteitsbuffer structureel op peil te houden met behulp van de aan het PF ter beschikking gestelde instrumenten.

Voor het inrichten van de administratieve organisatie heeft het PF tot en met 1997 een subsidie van het Ministerie van OCenW ontvangen. Vanaf 1998 dient het PF de kosten voor de administratieve organisatie zelf te verwerven.

De inkomsten van het fonds bestaan voorts uit premies van de bij het PF aangesloten instellingen. De hoogte van de premie wordt bepaald aan de hand van de door OCenW aan de instellingen ter beschikking gestelde opslag op de personeelskosten of het personele deel van de lump-sum. Daarnaast ontvangt het PF ook financiering van SBO, Lisv en ESF.

Vraag 22: Is het doel verwezenlijkt en in welke mate?

In het eerste volledige kalenderjaar (1996) is het niet gelukt de financiële taakstelling te halen en heeft het fonds een deel van de solvabiliteitsbuffer moeten gebruiken om het boekjaar niet negatief af te hoeven sluiten. In het 1997 is een besparing van 45 miljoen gulden op de werkloosheidsuitgaven gerealiseerd maar had het fonds nog steeds met een

negatief saldo te maken. Vanaf 1998 is er een definitief halt toegeroepen aan de stijging van de wachtgelduitgaven en was het PF in staat een reserve op te bouwen. Deze ontwikkeling heeft enerzijds te maken met de gewijzigde arbeidsmarkt in het onderwijs en anderzijds met het gunstige effect dat de door het PF gebruikte instrumenten ter vermindering van de instroom (instroomtoets) en bevordering van de uitstroom activerings- en reïntegratiebeleid uit het wachtgeld hebben opgeleverd.

Vraag 23: Op welke wijze is het fondsbeheer vormgegeven

Met betrekking tot het beheer van het participatiefonds is tussen de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en het bestuur van het participatiefonds een overeenkomst gesloten. Deze overeenkomst is getekend op 12 december 1998 en geldt voor onbepaalde tijd en trad met terugwerkende kracht op 1 januari 1996 in werking.

Vraag 24 Welke personele, organisatorische en technische maatregelen zijn genomen om dit werkend te krijgen?

(zie hiervoor ook antwoord op vraag 26)

Bij de oprichting van het Participatiefonds is een Administratieve Organisatie PF ingericht. Het bestuur van het PF heeft hiervoor de centrale beheersverantwoordelijkheid en – bevoegdheden en coördineert het totaal van AO-procedures dat een relatie heeft met het PF. Voorts coördineert het bestuur het technische overleg met de betrokken partijen waarin de materiële invulling van de AO plaats vindt. De formele afdekking vindt in het periodiek overleg met de Minister plaats.

Vraag 25: Wat zijn de ontwikkelingen die invloed hebben gehad op de fondsvorming?

- Het uittreden van de BVE en de LNV-sector uit het PF.
- De (tijdelijke) verzelfstandiging van wachtgeldbeleid in de sector VO en PO.
- Toename van de werkgelegenheid in het onderwijs (onder meer als gevolg van ADV en klassenverkleining).

Vraag 26: Welke rol heeft het bestuur gespeeld aangaande de regelgeving omtrent fondsbeheer

(Zie hiervoor ook antwoord op vraag 24)

Het Bestuur van het Pf is verantwoordelijk voor het beheer van de Administratieve Organisatie (AO) van het Pf en heeft daarbij de volgende taken:

- het opstellen van algemene uitgangspunten;
- het coördineren van AO-wijzigingen;
- het registreren van AO-wijzigingen en versiebeheer;
- het toetsen van de actualiteit van de vastgelegde procedures;
- het informeren van betrokken partijen.

Vraag 27: Hoe worden de premiebijdragen en opslag vastgesteld

De voeding van het Participatiefonds bestaat uit een maandelijks door de schoolbesturen af te dragen premie. Besturen financieren deze premie uit een door het ministerie van OCenW aan de bij het Pf aangesloten instellingen ter beschikking gesteld bedrag in de vorm van een opslag voor wachtgeld op de personeelskosten of het personele deel van de lump sum. De hoogte van de opslag wordt gebaseerd op de wachtgelduitgaven in de betreffende sector van het voorafgaande jaar, gecorrigeerd voor een aantal te verwachten effecten op de wachtgelduitgaven.

In eerste instantie zijn over de hoogte van de opslag afspraken gemaakt in de protocollen van afspraken van 10 juni 1996. Vervolgens zijn in de 'Allonge 1998-2002 bij het protocol van afspraken van 10 juni 1996' nieuwe richtlijnen vastgesteld voor het bepalen van de hoogte van de opslag. Deze nieuwe richtlijnen waren nodig omdat de realisatie van de wachtgelduitgaven over de jaren 1996 en 1997 aantoonde dat de voor die jaren afgesproken budgetten niet voldoende waren om de uitgaven te dekken. De afspraken zoals vastgelegd in de Allonge gelden voor de jaren 1998-2002.

De opslag vormt de basis voor de premiebijdragen die door de bij het Participatiefonds aangesloten instellingen moeten worden afgedragen. De door het PF vast te stellen premiebijdragen kunnen in positieve of negatieve zin afwijken van de door het Ministerie van OCenW beschikbaar gestelde opslag. Bij een afwijking van meer dan 1 procentpunt is goedkeuring van de Minister nodig.

Per sector is de premieheffing verschillend: de hoogte van de heffing is gebaseerd op de allonge. Vanaf het schooljaar 1997/1998 wordt de premie berekend over het coördinatieloon sociale verzekeringen. De jaren daarvoor was dat over het ambtelijk inkomen in de zin van de Abp-wet.

2.2 Beleidsinstrumenten

2.2.1 Verevening

In deze paragraaf wordt de basisvragen en de oordeelsvragen benoemd voor de evaluatie van de vereveningstaak.

Vraag 30 Op basis van welke beleidsuitgangspunten c.q. overwegingen is de vereveningstaak vormgegeven?

Het karakter van het Participatiefonds is dat van een risico-egaliseringsfonds. De kosten van de uitkeringen in verband met onvermijdbaar geachte ontslagen worden per onderwijssector verevend. Uitgangspunt hierachter is dat afzonderlijke besturen niet met onmogelijk hoge wachtgelduitgaven worden geconfronteerd en dat de risico's worden verspreid over de afzonderlijke onderwijssectoren.

Vraag 31 Hoe wordt dit geconcretiseerd in objectieve criteria en vereisten?

Het Pf stelt per schooljaar en voor de verschillende onderwijssoorten een reglement vast, waarin staat onder welke voorwaarden een verzoek tot vergoeding van ontslaguitkeringskosten wordt toegekend.

Het PF stelt daarnaast jaarlijks per onderwijssoort de premies vast. Het Pf geeft aan dat er qua premiestelling voor de verschillende subsectoren PO en VO verschillende premies worden gehanteerd, waarbij ook gelet dient te worden op de voeding van het fonds, te weten de wachtgeldopslagen van OCenW ten behoeve van de scholen. De premie wordt uitgedrukt in een percentage van het coördinatieloon sociale verzekering van alle bij het bevoegd gezag in dienst zijnde personeelsleden (met uitzondering van vervangers).

Vanaf het schooljaar 1997-1998 bestond de premie uit twee delen:

- de basispremie: wordt betaald door ieder aangesloten bevoegd gezagsorgaan;
- aanvullende premie: wordt uitsluitend betaald door bevoegde gezagsorganen die niet gekozen hebben voor deelname aan zelfstandig wachtgeldbeleid (jaarverslag 1998).

Vraag 32 Welke rol heeft het bestuur gespeeld bij het inrichten van de vereveningstaak?

Het bestuur stelt de premies voor de subsectoren vast. Verder hebben zich ten aanzien van de taken van het PF twee ontwikkelingen voorgedaan:

- Op 1 augustus 1998 zijn de bve-sector en de Inv-sector uit het PF getreden. De uittreding van de bve-sector was het gevolg van afspraken van de minister met de bve raad in 1996. De rol die het PF in deze heeft gespeeld is niet duidelijk. Met de Pf is slechts over uitvoeringsaspect overlegd.
- Op 1 augustus 1997 heeft het PF de mogelijkheid van zelfstandig wachtgeldbeleid ingevoerd. Hiermee werd tegemoetgekomen aan de wens van de minister om een systeem van premiedifferentiatie in te voeren (meer verantwoordelijkheid besturen voor ontslagbeleid en daaraan verbonden kosten). De deelnemers aan het zelfstandig wachtgeldbeleid betalen alleen een premie voor het wachtgeldbestand dat is opgebouwd tot aan 1 augustus 1997 (de zogenoemde basispremie, zie v031). Zij zijn verplicht zelf de financiële gevolgen te dragen van de wachtgelduitkeringen en suppletiekosten die voortvloeien uit ontslagen na aanvang deelname zelfstandig wachtgeldbeleid. Om de overgang naar zelfstandig wachtgeldbeleid te vergemakkelijken heeft het Pf een startsubsidie voor mobiliteitsbevorderende maatregelen ter beschikking gesteld.

Met ingang van het schooljaar 1999-2000 is de inschrijving voor zelfstandig wachtgeldbeleid beëindigd door het Pf, om de volgende redenen:

- Het beleid legt een onaanvaardbare druk op de onderlinge solidariteit in het fonds en brengt daardoor de toekomst van het fonds voor alle schoolbesturen in gevaar.
- Het zelfstandig wachtgeldbeleid zal moeten worden beëindigd op het moment dat dit zich niet langer met formele wetgeving laat verenigen. De gedachte gaat daarbij uit naar de aanstaande invoering van de OOW-operatie.

- De door de deelnemers aan het zelfstandig wachtgeldbeleid te betalen basispremie zal nooit tot nul dalen. Een aanzienlijke solidariteitspremie blijft noodzakelijk.
- Het huidige aantal deelnemers toont aan dat de belangstelling voor zelfstandig wachtgeldbeleid gering is.

Voor de deelnemers op dat moment is een overgangsregeling gecreëerd. Met de afschaffing van de inschrijving tot zelfstandig wachtgeldbeleid is er ook grotendeels een einde gekomen aan het systeem van premiedifferentiatie. In het jaarverslag van 1998 merkt het Pf op dat "op dit moment de verkenning naar nieuwe vormen van premiedifferentiatie is gestart." In volgende jaren wordt echter geen andere vorm van premiedifferentiatie doorgevoerd.

Vraag 33 Zijn er verschillende soorten van verevening?

Het principe van verevening is gelijk in de subsectoren. Wel is de premiehoogte verschillend per sector en is er (tijdelijk) de mogelijkheid geweest zelfstandig risico's te dragen.

Vraag 34 Hoeveel wachtgelduitgaven heeft het PF in de afgelopen jaren terugontvangen?

De verhaalbare uitkeringen in verband met negatief getoetste ontslagen zijn volgende de jaarverslagen (in guldens):

1996	3.177.600,-
1997	9.371.500,-
1998	-1.289.100,-
1999	2.923.000,-
2000	9.428.100,-

Vraag 35 Hoe vaak is bepaald dat een werkgever zelf de uitkering dient te betalen in de afgelopen jaren en wat is de ontwikkeling hierin?

Uit een aantal verschillende bronnen is hierover informatie beschikbaar:

- monitor 1996-1997: het aantal vermijdbare ontslagmeldingen is gestegen van drie procent naar dertien procent (ten opzichte van 1995-1996). Verder wordt gemeld dat veertien procent van het ontslagvolume niet tot uitkeringskosten voor het Pf heeft geleid, als gevolg van de toets.
- jaarverslag 1998: in het schooljaar 1997-1998 heeft 14 procent van het ontslagvolume door inzet van de instroomtoets niet tot uitkeringskosten voor het Pf geleid (vermijdbaar ontslag).
- jaarverslag 1999: in het schooljaar 1998-1999 is 8 procent van de ontslagmeldingen als vermijdbaar beoordeeld. Er is dus sprake van een daling van het percentage vermijdbare ontslagen ten opzichte van het voorgaande schooljaar.
- jaarverslag 2000: uit de Monitor Instroomtoets 1999-2000 blijkt dat in het schooljaar 1999-2000 9 procent van de ontslagmeldingen als vermijdbaar wordt beoordeeld. Het aantal vermijdbare ontslagen neemt relatief licht toe.

Vraag 36 Op welke wijze wordt bepaald wie in aanmerking komt voor verevening?

Bij de start van het PF waren alle werkgevers in het po, vo, de bve-sector en de onderwijsverzorging verplicht aangesloten bij het PF. Met ingang van 1 augustus zijn de bve-sector en de LNV-sector uit het PF getreden.

Verder konden werkgevers er vanaf 1 augustus 1997 vrijwillig voor kiezen om toekomstige wachtgeldclaims voor eigen rekening te nemen, het zogenoemde zelfstandig wachtgeldbeleid. Het Participatiefonds hanteert derhalve geen criteria om te bepalen welke scholen in aanmerking komen voor verevening. Alle po- en vo-scholen komen hiervoor in principe in aanmerking, tenzij zij vrijwillig voor het zelfstandig wachtgeldbeleid hadden gekozen.

Vraag 37 Wat is de tijdigheid, de betrouwbaarheid en actualiteit van de gegevens?

Voor zover wij het begrijpen is er bij de "vereveningstaak" geen sprake van de aanlevering van gegevens. Het Pf zegt hierover zelf het volgende: "niet duidelijk is wat er precies bedoeld wordt met de "inrichting van de vereveningstaak". Verevening is immers één van de bestaansgronden van het fonds en uiteraard is het fonds door het bestuur zodanig ingericht dat het deze kerntaak kan uitvoeren"

Vraag 38 Wie is binnen het PF verantwoordelijk voor het proces?

Het bestuur van het PF is hiervoor verantwoordelijk.

Vraag 39 Hoe ziet dit proces er uit, welke verschillende fasen onderscheidt het Pf?

1. Het ministerie van OCenW stelt vast voor welke sectoren aansluiting geldt en bepaalt de opslag op de salariskosten. Daarmee wordt een belangrijke indicator gegeven voor een redelijke premiehoogte.
2. Vaststellen premie door Pf (zie vraag 31 en vraag 32).
3. Een bevoegd gezag kan ontheffing krijgen van de verplichte aansluiting bij het Pf. De ontheffing wordt verleend op grond van bezwaren van godsdienstige of levensbeschouwelijke aard. De minister van OCenW verleent de ontheffing.
4. Controle met betrekking tot premieberekening en premieafdracht: Jaarlijks vinden een reguliere controle en een steekproefcontrole plaats. Bij de steekproefcontrole bestaand de gehanteerde toetsingsnormen uit de bestuursvoorschriften en de reglementen Pf én uit de door de externe accountant vastgestelde controle-, tollerantie- en materialiteitsnormen (1 procent voor het Pf) met een betrouwbaarheid van 95 procent. Bij deze controles worden nauwelijks fouten gevonden. De jaarlijkse controle is gekoppeld aan de reguliere controle ten behoeve van het Vervangingsfonds.

Vraag 40 Evalueert het PF de werkwijze en de effectiviteit van het beleidsinstrument?

Daarnaast worden jaarlijks de beleidsinstrumenten (instroomtoets en volumebeleid) geëvalueerd in opdracht van het Pf. Hiervoor verwijzen we naar de vragen over desbetreffende beleidsinstrumenten. Zie ook vraag 37.

3.2.2 Instroomtoets en volumebeleid

In deze paragraaf worden de basisvragen en de oordeelsvragen benoemd voor evaluatie van instrumenten gebruikt voor het beheersen van het wachtgeldvolume: de instroomtoets en het volumebeleid. De vragen zullen voor elk van de onderscheiden instrumenten worden beantwoord (i-nummers zijn instroomtoets, v-nummers gaan over volumebeleid)

Instroomtoets

Vraag i44: Wat zijn de beleidsuitgangspunten c.q. overwegingen geweest voor het opzetten en vormgeven van de instroomtoets?

Het Participatiefonds heeft in 1996 de verantwoordelijkheid voor de instroomtoets overgenomen van het Ministerie van OC&W. De instroomtoets heeft tot doel nieuwe ontslagen zo veel als mogelijk te voorkomen en te toetsen op de onvermijdbaarheid van ontslagen. De instroomtoets is een preventief instrument, en bedoeld om onnodige instroom in het wachtgeld te voorkomen. De vooronderstelling is onder meer dat bevoegde gezagsorganen/ onderwijsinstellingen meer zouden kunnen doen om ontslag van medewerkers te voorkomen; hun preventieve ontslagbeleid zou actiever moeten worden. De instroomtoets kan dus ook worden gezien als een beleidsstimulerend instrument.

Met de instroomtoets wil men vooral voorkomen dat de uitkeringskosten die met het ontslag gemoeid zijn, ten onrechte door het Participatiefonds worden verevend. Indien een ontslag niet als onvermijdbaar kan worden aangemerkt, gelet op de bepalingen in het Reglement Participatiefonds, wijst het Participatiefonds het verzoek om bekostiging van de ontslaguitkering af en blijven deze kosten voor rekening van het bevoegd gezag (d.w.z. het betreffende bestuur).

De functie van de instroomtoets is tweedelig:

- preventieve werking: dus wel degelijk de bedoeling om instroom in wachtgeld te voorkomen.
- verevening onvermijdbare ontslagkosten: zorg dragen dat ontslagkosten niet onnodig op collectief van de scholen worden afgewenteld.

Verder is uit onderzoek gebleken dat de instroomtoets de kwaliteit van het personeelsbeleid (op het punt van ontslagen) van werkgevers verbeterd. Daardoor wordt een bijdrage aan bovengenoemde functies geleverd en ondervindt ook de individuele werknemer het positieve effect van de toets (zekere mate van ontslagbescherming).

Vraag i45: Welke rol heeft het bestuur gespeeld bij het ontwikkelen van het instrument?

In de loop der jaren is de instroomtoets op een aantal punten gewijzigd, te weten:

- Sinds 1996 is de instroomtoets ook van toepassing op tijdelijke dienstverbanden (maar niet op tijdelijke vervangingsaanstellingen).

- Per 1 augustus 1997 is de instroomtoets aangescherpt. De bevoegde gezagsorganen moeten niet alleen aangeven dat ze zich hebben ingespannen om ontslag te voorkomen, maar moeten ook aangeven wat ze concreet hebben gedaan om met ontslag bedreigde werknemers te herplaatsen.
- In het jaarverslag van 2000 wordt vermeld dat een aantal redactionele wijzigingen is doorgevoerd in de reglementen 2000/2001. Hierdoor is de leesbaarheid ervan vergroot, de structuur van de instroomtoets is verduidelijkt en toegankelijker gemaakt. Ook kan nu uit de toets duidelijk worden opgemaakt wanneer een vergoedingsverzoek wordt toe- of afgewezen.

Uit de jaarverslagen wordt niet duidelijk welke rol het bestuur hierin heeft gespeeld. Het Participatiefonds zegt hierover zelf het volgende. Het bestuur stelt jaarlijks de reglementen van het fonds vast en de instroomtoets vindt zijn basis in de reglementen. In principe kunnen we er dus van uitgaan dat het bestuur de wijzigingen bepaalt en doorvoert. Dit geldt ook voor de uitbreiding van de instroomtoets met de tijdelijke dienstverbanden.

Vraag i46: Op welke wijze wordt de instroomtoets toegepast?

De instroomtoets wordt in opdracht van het Participatiefonds uitgevoerd door Cfl. Hiervoor is in 1996 een contract afgesloten (zie bij vraag 1). De instroomtoets houdt in dat ontslagmeldingen administratief/procedureel worden getoetst en beoordeeld op "vermijdbaarheid" en op de inspanningen van het bevoegd gezag om ontslag te voorkomen.

De ontslagmeldingen worden beoordeeld op:

- reden van ontslag (o.a. formatieve redenen, ongeschiktheid/onbekwaamheid)
- (on-)vermijdbaarheid van het ontslag
- soort personeel (o.a. vast, tijdelijk, tijdelijke vervanging).

Cfl geeft aan dat de uitvoering van de instroomtoets de organisatie voor forse problemen stelt.

Vraag i47: Hoe heeft de instroomtoets zich gedurende de afgelopen jaren ontwikkeld?

- Sinds 1996 is de instroomtoets ook van toepassing op tijdelijke dienstverbanden (maar niet op tijdelijke vervangingsaanstellingen).
- In de eerste verkennende monitor van de instroomtoets (1996) zijn de volgende knelpunten gesignaleerd:
 - de uitbreiding van de instroomtoets naar tijdelijke aanstellingen;
 - inzetbaarheid en personeelsverschuivingen;
 - de 'eigen wachtgeldbepaling' (d.w.z. dat eigen wachtgelden voorrang krijgen bij 'eigen' vacatures);
 - de inspanningsverplichting (te veel interpretatieruimte).

Het PF vindt dat er criteria moeten komen om de inspanningsverplichting te beoordelen. Uit het jaarverslag 2000 blijkt dat er in artikel 4 een ander onderscheid is

gemaakt tussen de verschillende categorieën van inspanningsverplichting, ook is het aantal te ondernemen activiteiten toegenomen. Wat er met de andere punten van kritiek is gedaan wordt niet duidelijk.

- Per 1 augustus 1997 is de instroomtoets aangescherpt. De bevoegde gezagsorganen moeten niet alleen aangeven dat ze zich hebben ingespannen om ontslag te voorkomen, maar moeten ook aangeven wat ze concreet hebben gedaan om met ontslag bedreigde werknemers te herplaatsen.
- In 1998 is er een onderzoek uitgevoerd naar de mogelijkheden voor vereenvoudiging van de administratieve procedures omtrent de instroomtoets (zie vraag v048 voor de uitkomsten). In het jaarverslag van 1999 geeft het bestuur aan ernaar te streven de instroomtoets administratief steeds eenvoudiger en daardoor acceptabeler te maken. Dit is een reactie op de (matige) waardering van de instroomtoets door het onderwijsveld - met het rapportcijfer 6 (jaarverslag 1999).
- In het jaarverslag van 2000 wordt vermeld dat een aantal redactionele wijzigingen is doorgevoerd in de reglementen 2000/2001. De wijze waarop een ontslag onderbouwd en getoetst moet worden is gestructureerd beschreven. Begrippen zoals 'eigen beleid' en 'andere gronden' zijn duidelijker en eenduidiger ingevuld. In artikel 4 is een ander onderscheid gemaakt tussen de verschillende categorieën van inspanningsverplichting. Ook kan nu uit de toets duidelijk worden opgemaakt wanneer een vergoedingsverzoek wordt toe- of afgewezen. Verder zijn de bijlagen van de reglementen die bedoeld zijn om de instroom werkloosheid te melden opnieuw vormgegeven in een "handzame en klantvriendelijke formulierenset, die een snellere afwikkeling van de procedure zeer ten goede komt". Volgens het PF is het instrument verder en beter gestructureerd en de invulling van de elementen is beter geëxpliciteerd en aldus helderder en beter hanteerbaar voor de gebruikers.

Wanneer we de toegepaste wijzigingen relateren aan de uitkomsten van de evaluatie in 1998 concluderen we op basis van bovenstaande dat er alleen iets is gedaan met de punten:

- er is geen centraal toetsingskader (kennelijk is het nu wel duidelijker wanneer een vergoedingsverzoek wordt toe- of afgewezen);
- verbetering redactionele uitvoering van reglement en bijlagen en ontwikkeling van nieuwe formulierenset.

Daarnaast is de voorlichting omtrent de instroomtoets verbeterd.

Vraag i48: Wat zijn de huidige knelpunten bij het toepassen van het instrument en wat doet het PF er aan?

Voor wat betreft de huidige knelpunten nemen wij allereerst als uitgangspunt de evaluatie van 1998, waarbij onderzoek is gedaan naar de mogelijkheden voor vereenvoudiging van de administratieve procedures omtrent de instroomtoets. De voornaamste conclusies waren:

'wat'

- aan de aard en omvang van de informatiebehoefte van het Pf kan weinig of niets worden veranderd, wel moet men aandacht besteden aan:
- subjectieve beoordeling en wisselende uitslagen zijn niet uitgesloten; er is geen centraal toetsingskader, iedere aanvraag wordt op zich beoordeeld.
- een deel van de benodigde informatie is ook elders aanwezig maar er kan nog niet goed gebruik gemaakt worden van andere bronnen; automatische gegevensverzameling zou gegevenskoppeling makkelijker maken.

'hoe'

- afschaffing van de toets voor ontslagen "op eigen verzoek";
- streven naar objectivering van de vraagstelling;
- voorlichting aan scholen over de noodzaak, de werking en de inrichting van de toets (bijvoorbeeld met behulp van een helpdesk);
- om de beslissing dichter bij de kern te kunnen nemen is het te overwegen om de toets te regionaliseren, de behoefte aan (schriftelijke) informatie kan hierdoor afnemen;
- een meer gedifferentieerde aanpak, bijvoorbeeld differentiatie in aanpak voor verschillende onderwijssectoren en voor verschillende ontslagredenen (wellicht ook differentiatie in vergoeding) en de invoering van een "vangnet" waarbij er minder aandacht wordt besteed aan aanvragen met een beperkt risico;
- verbetering redactionele uitvoering van reglement en bijlagen, waardoor het invullen van de gevraagde gegevens vereenvoudigd kan worden;
- vermindering formulierenstroom door automatisering.

In vraag i47 is al aangegeven hoe het Participatiefonds hiermee is omgegaan. Daaruit wordt duidelijk dat slechts met een aantal punten iets is gedaan.

Door de CFI-organisatie worden een aantal knelpunten bij de uitvoering naar voren gebracht.

- Tegen een enkel ontslag zijn vier verschillende bezwaar- en beroepsprocedures mogelijk.
- Er zijn veel te veel kleine regeltjes en procedures gekomen voor individuele toetsing van een ontslag. Bij de kleinste procedurefout door het bevoegd gezag komen de kosten van de uitkering volledig voor haar rekening.
- De lange duur van de procedures leidt ertoe dat terug te vorderen uitkeringsbedragen zich opstapelen waardoor miljoenen claims ontstaan.
- Als iemand die een wachtgelduitkering ontvangt na zijn/haar ontslag ziek wordt, heeft het bevoegd gezag geen mogelijkheden om de kosten te verminderen omdat de betrokkene tijdens zijn/haar ziekte geen vacatures hoeft te accepteren.

Vraag i49: Op welke wijze wordt door PF de werkwijze en effectiviteit van de instroomtoets geëvalueerd?

Het PF geeft externe bureaus de opdracht om evaluaties uit te voeren en wel de volgende:

- in 1996 een verkennend, meer kwalitatief onderzoek gehouden.
- jaarlijks een schriftelijke monitor,
- in 1998 een onderzoek naar de mogelijkheid om het instrument instroomtoets te vereenvoudigen.

In het verkennende onderzoek uit 1996 signaleert men:

- toename van de onzekerheid en daarmee oplopende irritaties in het veld;
- wijzigingen in het door besturen gevoerde aanstellings- en ontslagbeleid;
- toename van het administratieve verkeer;
- aantasting van de solidariteitsgedachte van het Pf;

De jaarlijkse schriftelijke monitor heeft tot doel te bepalen welke wijzigingen door het beleid van het Pf zijn opgetreden in de ontslagpraktijk van de aangesloten besturen en in hoeverre deze hebben geleid tot een terugdringing van het beroep op de werkloosheidsvoorzieningen. In het bijzonder gaat het om een vermindering van de kosten die ten laste van het Pf komen. Ook is er een enquête gehouden om een beeld te krijgen van het preventieve bereik van de instroomtoets op de ontslagpraktijk van de schoolbesturen. Wanneer besturen ontslag van personeel overwegen maar dit als gevolg van de preventieve werking van de toets minder snel of in het geheel niet doorzetten, wordt de omvang van de formatie die hierdoor niet ontslagen is, het preventieve bereik van de toets genoemd.

In de (kwantitatieve) monitor van 1996-1997 worden de volgende punten genoemd ten aanzien van de instroomtoets als instrument:

- onduidelijkheid over wat ter controle moet worden voorgelegd;
- de beoordeling van het Pf bepaalt niet altijd of het feitelijke ontslag (al dan niet) plaatsvindt;
- het merendeel van de besturen is van mening dat met de uitbreiding van de toets de (noodzakelijke) flexibiliteit bij de inzet van personeel is verdwenen. Men is van mening dat de inspanningsverplichting alleen moet gelden voor personeel in vaste dienst.
- Het blijkt dat een groot deel van de als "vermijdbaar" beoordeelde ontslagmeldingen toch het wachtgeld instroomt maar wordt betaald door de betreffende besturen zelf. De onderzoekers veronderstellen dat de besturen en het Pf verschillende definities van 'vermijdbaar' hanteren.
- Een groot deel van de besturen blijkt eerder inspanningen te verrichten ter voorkóming van financiële risico's bij ontslag dan dat zij zich inspannen om het ontslag zelf te voorkómen en om personeel 'binnen te houden'. Dat wil zeggen dat zij bij voorkeur willen voorkomen dat (nieuw) aangestelden onder de werking van de instroomtoets vallen (bijv. door gebruikmaking van uitzendbureaus).

Om de (kwantitatieve) effectiviteit van de instroomtoets te kunnen bepalen is in de monitor van 1997-1998 eerst aangegeven wat het bereik ervan is, dat wil zeggen het ontslagvolume waarop de toets van toepassing is.

Feitelijk heeft het bereik van de toets betrekking op het totale ontslagvolume dat via ontslagmeldingen aan de instroomtoets wordt voorgelegd; dit is meer dan het aantal dat uiteindelijk instroomt in het wachtgeld.

Het totale bereik van de instroomtoets loopt terug; dit kan alleen als gunstig worden ervaren als het ook betekent dat er daadwerkelijk minder ontslagen zijn geweest.

Effectiviteit houdt in: het deel van het bereikte ontslagvolume dat niet tot wachtgeldinstroom heeft geleid, dan wel waarvan de uitkeringskosten niet ten laste van het Pf komen.

Om de effectiviteit van de instroomtoets te beoordelen worden de volgende zaken vastgesteld:

- het aantal ontslagmeldingen (ook in formatie-omvang); hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen vaste en tijdelijke medewerkers;
- de reden van ontslag (bijv. om formatieve redenen); hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen vaste en tijdelijke medewerkers;
- de totale wachtgelduitgaven; hierbij wordt ook specifiek gekeken naar de nieuwe instroom en er wordt een onderscheid gemaakt tussen vaste en tijdelijke medewerkers;
- het aantal "vermijdbare" en "onvermijdbare" ontslagen; hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen vaste en tijdelijke medewerkers, bovendien wordt nagegaan of de betreffende personen daadwerkelijk instromen in het wachtgeld;
- de kenmerken van de besturen die 'verantwoordelijk' zijn voor de verschillende soorten ontslagmeldingen (omvang, denominatie, onderwijsaanbod en RBA-indeling).

De effectiviteit van de instroomtoets met betrekking tot het aantal "vermijdbare" ontslagen houdt in dat de instroom in het wachtgeld minder groot is geweest. Uit het monitorrapport over het schooljaar 1997-1998 blijkt dat de wachtgelduitgaven van het Pf na invoering van de gewijzigde instroomtoets (m.n. in het schooljaar 1997-1998) omlaag zijn gegaan.

Uit het jaarverslag over 2000 blijkt dat bij 83% van de voorgelegde ontslagmeldingen het ontslag als *onvermijdbaar* aangemerkt moet worden. 9% van de ontslagaanvragen werd als vermijdbaar aangemerkt.

Het rendement van de instroomtoets wordt in het jaarverslag van 1999 en dat van 2000 vastgesteld op ongeveer 50%. Het gaat hierbij niet om het financiële rendement maar of de toets doet wat die moet doen, of de toets achteraf gezien noodzakelijk is geweest.

Uit eigen berekening van het PF (gebaseerd op de Vervolgmonitor instroomtoets) komt het PF tot een ingeschatte besparing op wachtgelduitgaven in de orden van 20 miljoen gulden waar de totale bureaunkosten ca. 7 miljoen gulden belopen.

Op basis van de Vervolgmonitor instroomtoets komt het PF tot een berekening van het rendement, in termen van besparing op FTE's in wachtgeld. Schoolbesturen geven aan dat ze erin slaagden om voor 1723 FTE instroom in het wachtgeld te hebben kunnen voorkomen in het schooljaar 1998-1999. Hiervan zou voor ongeveer 554 FTE het gevolg zijn van de instroomtoets. Wanneer dit aantal vervolgens vermenigvuldigd wordt met een gemiddelde verblijfsduur in wachtgeld van ca. 6,2 maand, dan leidt dit tot een besparing in wachtgeldaanspraken voor 289 FTE als gevolg van de instroomtoets.

Zowel in het jaarverslag van 1999 als dat van 2000 wordt aangegeven dat de opbrengsten de kosten van de instroomtoets overtreffen. Uit eigen berekening van het PF (gebaseerd op de Vervolgmonitor instroomtoets) komt het PF tot een ingeschatte besparing op wachtgelduitgaven in de orde van 20 miljoen gulden waar de totale bureaunkosten ca. 7 miljoen gulden belopen.

Uit hetzelfde onderzoek blijkt dat het percentage schoolbesturen dat inspanningen heeft geleverd om wachtgeldinstroom te voorkomen gestegen is van 42% in schooljaar 1996-97 naar 62% in 1998-99. De kwaliteit van het ontslagbeleid is daarmee toegenomen. Dit kan overigens ook een gevolg zijn van de gewijzigde verhoudingen op de arbeidsmarkt. Een indicatie voor het effect van de instroomtoets vinden we in het feit dat schoolbesturen in geval van (vermoedelijk) vermijdbare ontslagen veel vaker erin slagen wachtgeldinstroom te voorkomen (83% van de gevallen) dan in geval van (vermoedelijk) onvermijdbaar ontslag (68%).

Een kanttekening is dat de instroomtoets betrekking heeft op een afnemend deel van de wachtgeldinstroom en op een afnemend deel van de ingediende ontslagmeldingen. Dit heeft te maken met het feit dat als gevolg van de uitbreiding van de werking van de instroomtoets besturen 'vluchtwegen' zoeken in soorten aanstellingen die niet onder de werking van de instroomtoets vallen. Ook de verbeterde arbeidsmarkt is hierop van invloed. ?

Een andere opmerking betreft het feit dat een relatief groot aantal als "vermijdbaar" beoordeelde ontslagmeldingen tóch het wachtgeld instroomt, waarvoor dus het betreffende bestuur zelf de kosten draagt. Een reden hiervoor is bij het Pf niet bekend; in 2000 is hier een additioneel onderzoek naar uitgevoerd (de uitkomsten hiervan zijn ons niet bekend).?

Van het totale ontslagvolume dat aan de toets is voorgelegd, is 74% met "onvermijdbaar" beoordeeld. Dit zou ook zonder de inzet van de instroomtoets tot dezelfde wachtgeldlasten hebben geleid, dus kan worden geconcludeerd dat de toets hierop *niet van invloed* is geweest.

In 1998 is er onderzoek gedaan naar de mogelijkheden voor vereenvoudiging van de administratieve procedures omtrent de instroomtoets (wat en hoe moet er veranderd worden), al dan niet door de ontwikkeling van een aanvullend instrumentarium. Zie voor de belangrijkste uitkomsten v048.

Vraag i50: verbeteracties n.a.v. evaluatie

De verbeteracties naar aanleiding van evaluatie zijn besproken bij vraag i47 (de ontwikkeling van het instrument). Ook in vraag i48 wordt op dit onderwerp ingegaan.

Volumebeleid

Onder volumebeleid verstaan wij (de activiteiten gericht op):

- activeringsbeleid
- aanbodversterking (trajectbemiddeling)

Overkoepelend hebben deze aspecten te maken met de volumereductie van wachtgelders, waarbij we de nadruk leggen op de uitstroombevorderende maatregelen. Het Participatiefonds heeft meerdere instrumenten opgezet om deze beleidspunten uit te voeren.

Vraag v44: Wat zijn de beleidsuitgangspunten c.q. overwegingen geweest voor het opzetten en vormgeven van het instrumenten.

Eén van de verantwoordelijkheden van het Participatiefonds is de terugdringing van het beroep op de werkloosheidsregelingen. De taakstelling is het terugdringen van het aantal wachtgelders en van de wachtgelduitgaven en het bevorderen van de arbeidsparticipatie. (In de loop der jaren zijn de activiteiten hierbinnen zich steeds meer gaan richten op de harde kern van wachtgelders met een langdurige uitkering).

Het volumebeleid (d.m.v. uitstroombevorderende maatregelen) heeft als doel werknemers die in het wachtgeld gekomen zijn, daar (zo snel mogelijk) weer uit te krijgen. Dit brengt tegelijk een uitkeringsreductie met zich mee. Het Participatiefonds heeft landelijk *activeringsbeleid* ingezet om daarmee wachtgelders te motiveren om aan het arbeidsproces deel te gaan nemen. Uitgangspunt hierbij is dat wachtgelders zelf verantwoordelijk zijn en dat hun verantwoordelijkheidsgevoel dan ook bevorderd moet worden.

Aanbodversterking heeft als doel (potentiële) wachtgelders geschikt te maken voor een andere functie. Activiteiten in dit kader hebben voornamelijk betrekking op de uitvoering van bemiddelingstrajecten, trajectbegeleiding en/of aanvullende scholing om de betrokkene beter te kwalificeren zodat hij of zij sneller en beter op de arbeidsmarkt kan reïntegreren.

Vraag v45: Welke rol heeft het bestuur gespeeld bij het ontwikkelen van het instrument?

Het bestuur is verantwoordelijk voor het sluiten van de contracten met de instanties die de uitvoering van de instrumenten verzorgen. In die contracten worden o.a. afspraken gemaakt over het aantal te behandelen wachtgelders, dus in die zin is het bestuur ook richtinggevend. Het bestuur is taak- en kaderstellend. Het activeringsbeleid dat Loyalis (en voorheen USZO/ABP Reïntegratie) sinds 1996 uitvoert, is volgens het bestuur volledig onder auspiciën van het bestuur ontwikkeld en in diens opdracht uitgevoerd.

Vraag v46: Op welke wijze wordt het instrument toegepast?

Het 'instrument' volumebeleid is uitgesplitst in meerdere instrumenten, die elk op een andere manier worden toegepast. Kort gezegd gaat het per instrument als volgt:

Activeringsbeleid

Dit wordt in opdracht van het Participatiefonds door USZO uitgevoerd. Tot 1999 had het betrekking op po, vo en bve, daarna alleen nog op po en vo.

Het basispakket bestaat uit de volgende activiteiten:

- De cliënt wordt uitgenodigd voor een intakegesprek. Hierin wordt hij/zij gewezen op rechten en plichten en op het handavingsbeleid van USZO.
- Daarna wordt onderzocht wat de oorzaken van de werkloosheid (vóór en na het ontslag) zijn, of deze werkloosheid eventueel vermijdbaar was en wordt de fase-indeling die door Arbeidsvoorziening is gedaan gecheckt.
- Afspraken over het vervolgtraject worden vastgelegd in een cliëntenovereenkomst.

- Er vinden vervolggesprekken plaats, waarin wordt nagegaan of deze afspraken zijn nagekomen.
- Eventueel worden acties ondernomen in het kader van sancties en handhaving bij cliënten die onvoldoende medewerking verlenen.
- In samenwerking met Arbeidsvoorziening wordt een trajectplan opgezet en uitgevoerd. Hierbij kunnen ook andere organisaties worden ingeschakeld.

Het basispakket wordt veelvuldig ingezet, zelfs vaker dan geraamd.

Vanaf 1998 is er een *vervolgpakket* bijgekomen, geschikt voor wachtgelders die om verschillende redenen niet in staat bleken na een jaar activering niet meer aangewezen te hoeven zijn op een uitkering. Activiteiten in het vervolgpakket zijn:

Ook in de vervolgpakketten werden meer cliënten in behandeling genomen dan geraamd. Het hoeft wel steeds minder ingezet te worden.

In 1999 werden additionele activiteiten geïntroduceerd:

- Het intensief 'ABC-pakket': voor wachtgelders met een grote potentiële schadelast, waarvoor Arbeidsvoorziening geen passend traject beschikbaar heeft of een afgesloten traject onvoldoende resultaat heeft gehad. De aanpak is gericht op zeer intensieve activering, begeleiding en controle. Aan dit pakket blijkt in de praktijk minder behoefte dan verwacht.
- Het 'vervolgpakket plus': een continuering van het vervolgpakket en het basispakket (deelnemers minstens 2 jaar in volumebeleid). Het betreft vervolggesprekken, uitgebreidere analyse en zoeken naar oplossingen, een intensievere en complexere toepassing van het handhavingskader en meer inzet van trajecten.
- Het instrument 'werkervaring': voor zeer moeilijk op de reguliere arbeidsmarkt herplaatsbare cliënten. De aanpak is gericht op het opdoen van werkervaring door uitvoeren van arbeid op een gesubsidieerde arbeidsplaats met behoud van uitkering en/of met een kleine restuitkering.

Met ingang van 2000 wordt er een verdere verfijning afgesproken. De doelgroep wordt uitgebreid en het dienstenpakket ook. Het basispakket wordt opgesplitst in 1^e, 2^e en 3^e jaar en ingevoerd worden:

- Pakket Activering en Controle (A&C-pakket): gericht op cliënten met een kortdurende uitkering. Intakegesprek, gevolgd door controle van het arbeidsmarktgedrag via maandformulieren (handhavingsbeleid) en zonodig vervolggesprek.
- Instrument Baan aanbieden en arbeidsmedische beoordeling van zieke wachtgelders. Het baan aanbieden werd minder aangesproken dan verwacht; de redenen hiervoor is niet duidelijk.

In 1996 is het programma van start gegaan bij vijf districtskantoren van USZO. Vanaf 1997 is het landelijk ingevoerd. De doelgroep is nieuwe instroom (ingestroomd na 1 juli 1996,

nog minimaal een half jaar recht op wachtgelduitkering, jonger dan 57,5 jaar en sollicitatieplichtig).

Handhavingsbeleid

Bij het handhavingsbeleid wordt gecontroleerd of cliënten zich houden aan hun verplichtingen. Zij moeten hiervoor maandformulieren invullen, hebben een verschijningsplicht en arbeidsinpassing. Constateringen van een overtreding worden gemeld bij USZO Groningen. Die voert de bijbehorende sanctie dan uit: een korting of het stopzetten van de uitkering.

Aanbodversterking

Onder aanbodversterking vallen veel specifieke scholings-, begeleidings- en bemiddelingstrajecten. ABP Reï ntegratie geeft dan aan Arbeidsvoorziening de opdracht deze trajecten voor fase 2- en 3-clieñten in te zetten. Financiering gebeurt additioneel door het Participatiefonds. Tevens is het Participatiefonds zelf met een aantal trajecten begonnen. Dit gaat om trajecten waarvoor het Participatiefonds via een raamcontract landelijk afspraken heeft gemaakt met onderwijsinstellingen (regulier en commercieel) en om trajecten die vanuit de behoeften van de arbeidsmarkt zijn opgezet.

- Op basis van de aanvullende overeenkomst tussen het USZO/ABP en Arbeidsvoorziening (aanvullend op de basisovereenkomst) vindt trajectbemiddeling plaats van wachtgelders en RDDF-medewerkers. Na een intake wordt een trajectbemiddelingsplan, een tijdpad en een begroting opgesteld. Activiteiten zijn een kwalitatieve intake, een oriëntatietraject (Persoonlijke Profiel Analyse), een beroepskeuzeadvies, een assessment, een sollicitatietraining, scholing, bemiddeling, sollicitatiebegeleiding en nazorg. Per dienst is een prijs afgesproken; als iemand geplaatst wordt komt daar een vergoeding bij die gerelateerd is aan de plaatsingsvolumes.
- In 1997 komen hier nog meer diensten bij: indeling in fase van de cliënt, informatie aan USZO over het arbeidsmarktgedrag van cliënten en over de mate van medewerking aan de uitvoering van het opgestelde bemiddelingsplan. Als voormelders worden geplaatst na afronding van de aanbodversterking is er ook weer een vergoeding, gerelateerd aan de plaatsingsvolumes.

Vraag v47: Hoe heeft het instrument zich ontwikkeld de afgelopen jaren?

Zie ook hierboven, vraag v46. Eigenlijk zijn er steeds nieuwe instrumenten bij gekomen, heeft het zich uitgebreid en verfijnd. Dit komt met name doordat de activiteiten zich (noodzakelijkerwijs) steeds meer richtten op de wachtgelders die al lang een uitkering ontvingen en moeilijk reï ntegreren.

Door de jaren heen zijn er steeds minder meldingen van overtredingen gekomen.

Vraag v48: Wat zijn de huidige knelpunten bij het toepassen van het instrument en wat doet het Pfr er aan?

(NB zie ook antwoord op vraag 6)

In 2001 bleek dat er geen zicht was op alle reïntegratieprojecten. Om dit te 'verhelpen' is aan alle cliënten een antwoordformulier gestuurd met het verzoek deze in te vullen en terug te sturen. Hierop kon aangegeven worden of ze reïntegratiebegeleiding hadden en zo ja, waar. Zo nee, dan werden ze door ABP Reïntegratie opgeroepen. -Het gebrek aan zicht op reïntegratieprojecten hangt volgens het PF samen met het disfunctioneren van CWI's. Fase 1 cliënten mochten (wettelijk) niet meer door Pfr in behandeling worden genomen en Pfr kreeg ook geen informatie meer. Het gaat hier om mensen met (WAO)en een suppletie-uitkering volgens CAO 2000-2002.

Verder lijken de voormeldingen te laat binnen te komen, zodat er niet tijdig met reïntegratie kan worden begonnen en is er een mismatch tussen vacatures en oudere wachtgelders. Vaak willen ouderen wel aan het werk, maar willen werkgevers hen niet in dienst nemen. Het Participatiefonds heeft twee (onderzoeks)pilots laten starten om dit uit te zoeken. Dit onderzoek was bedoeld om te bezien of activeringsbeleid nog effectiever zou.

In 1999 bleken de plaatsingscijfers voor aanbodversterking iets onder de doelstelling te liggen. Met name mannen, ouderen, voormelders, personen met een vrijwel volledige uitkering en personen met een korte resterende uitkeringsduur scoren slecht.

Vraag v49: Op welke wijze wordt door Pfr de werkwijze en effectiviteit van het instrument geëvalueerd?

USZO, ABP Reïntegratie en Loyalis maakten op hun beurt jaarrapportages, die het mogelijk maken in beeld te brengen in welke mate de activiteiten zijn uitgevoerd. Ook kan er worden gekeken naar de plaatsingen. In de samenwerkingsovereenkomsten worden resultaatafspraken gemaakt over de plaatsingen. Achteraf kan worden gekeken hoeveel plaatsingen er daadwerkelijk hebben plaatsgevonden. Hier wordt in de kwartaal- en jaarrapportages over worden gerapporteerd. Het is echter niet altijd meteen helder hoe de plaatsingen naar omvang en duur verdeeld zijn en om hoeveel personen het gaat. Ook is in de kwartaalrapportages niet te achterhalen in hoeverre de plaatsingen ook tot besparingen hebben geleid. Dit kan echter worden benaderd op basis van de resultaatberekeningen die periodiek worden uitgebracht aan het Participatiefonds.

De effectiviteit van het activeringsbeleid de afgelopen jaren tevens drie maal door een extern bureau (het NEI) geëvalueerd.

Vraag v50: Leidt de evaluatie tot concrete verbeteracties?

(zie ook beantwoording van vraag 7)

Volgens het bestuur hebben er aan de hand van de uitkomsten van de onderzoeken beleidswijzigingen plaatsgevonden.

3.2.3 Website/vacaturebank

In deze paragraaf worden de basisvragen en de oordeelsvragen benoemd voor de evaluatie van de website.

Vraag 54: Wat zijn de beleidsdoelen achter het opzetten, inrichten en beheren van een website c.q. platform?

In 1998 is de website Vf/pf ontwikkeld. Vanaf januari 1999 is de website operationeel.

Met de website wil het Participatiefonds de volgende beleidsdoelen realiseren:

- overdracht van kennis van de regelgeving van de verschillende fondsen
- profilering van het PF als kenniscentrum voor Personeelsbeleid en Mobiliteitsvraagstukken
- naamsbekendheid c.q. uitbreiding naamsbekendheid
- bekendheid creëren voor producten en diensten van de fondsen
- het rechtstreeks via internet/e-mail communiceren met doelgroepen, zoals bevoegde gezagsorganen en onderwijsinstellingen
- het bestellen van producten via internet

De Onderwijsvacaturebank is vanaf 1999 beschikbaar op het internet. Scholen of bevoegde gezagsorganen kunnen hierop zelf hun vacatures aanmelden en werklozen kunnen kosteloos zoeken naar voor hen geschikte vacatures. In het najaar van 1999 is de vacaturebank uitgebreid met een sollicitanten-databank waarop wachtgelders en andere werkzoekenden hun CV kunnen plaatsen.

Hiermee wordt de vacaturebank ook geschikt voor (kortdurende) vervangingsvacatures.

In het voorjaar 2000 is een nieuwe versie van de vacaturebank op internet gelanceerd. Dit is met een uitgebreide promotiecampagne gepaard gegaan. In de nieuwe versie is onder meer voor sollicitanten de mogelijkheid ingebouwd om elektronisch hun CV samen te stellen. Ook zijn enkele e-mail faciliteiten in de vacaturebank ingebouwd ter verhoging van het gebruiksgemak en om vacaturemelders te helpen herinneren aan verlopen vacatures.

Tevens is in 2000 veel aandacht besteed aan het ontwikkelen van een vernieuwde Onderwijsvacaturebank die begin 2001 zal worden geïmplementeerd. De vernieuwde Onderwijsvacaturebank zal o.a. uitgebreidere e-mail service bieden voor zowel sollicitanten als scholen/besturen. Ook zal de Onderwijsvacaturebank een algehele 'restyling' ondergaan. Vraag en antwoord worden automatisch "gematched".

Vraag 55: Hoe functioneert de huidige Website?

Deze vraag is niet relevant voor de evaluatieperiode (gaat niet over huidig functioneren, maar over periode 1996-2000).

Vraag 56: Wat is het effect in termen van resultaat van dit instrument?

In 1999 is het aantal bezoeken per maand zo'n 8000. Er worden per bezoek gemiddeld 20 pagina's bekeken en de gemiddelde duur per bezoek is ruim 8 minuten. Voor 2000 zijn geen gegevens over het aantal bezoeken aangetroffen.

In 1999 zijn er 3766 vacatures aangemeld waarvan er minstens 87 via de Onderwijsvacaturebank zijn vervuld. In 2000 bedraagt het aantal aanmelding 5210. Hiervan zijn er minstens 309 via de Onderwijsvacaturebank 309 vervuld.

Vraag 57: Wie is belast met het functioneel en technisch beheer en wat zijn de kosten hiervan op jaarbasis?

De 'hosting' van de Onderwijsvacaturebank is vanaf 2000 ondergebracht bij Quality Software Applications. In 2000 bedroeg dit f2500,- per maand voor hosting.

3.3 Autonome ontwikkelingen

In deze paragraaf worden de basisvragen en de oordeelsvragen benoemd voor de evaluatie van autonome ontwikkelingen.

Met autonome ontwikkelingen bedoelen we hier ontwikkelingen waarop het Pf zelf geen invloed heeft kunnen uitoefenen maar die wel gevolgen hebben (gehad) voor de taakstelling van het Pf.

Bij de beantwoording van deze vragen baseren we ons op interviews met enkele belanghebbenden (met name binnen het ministerie van OcenW) en op de bestuurlijke standpunten verwoord in de brief van het PF aan het IVA. Daarnaast zal enige eigen expertise van het IVA ingebracht worden. Zowel voor deze als de volgende paragraaf geldt dat een aantal vragen sterk beoordelend van aard zijn en toekomstgericht. We laten deze vragen voorlopig (deels) onbeantwoord omdat ze aan de orde komen in de volgende fase van het onderzoek (stakeholdersanalyse),

3.3.1 Basisvragen

Vraag 60 Welke ontwikkelingen die een direct gevolg hadden voor het PF hebben zich in de afgelopen jaren voorgedaan?

Als de belangrijkste ontwikkeling noemen we de snelle kanteling van de arbeidsmarkt van een aanbodoverschot naar een vraagoverschot. Hierdoor kwam de werkloosheid in een ander daglicht te staan en gingen onderwijsinstellingen zich reageren dat het ontslaan van personeel op korte termijn tot knelpunten in de personeelsvoorziening kunnen leiden. Vanuit de overheid is vooral beleid ingezet om de kwaliteit van het personeelsbeleid te verbeteren om

op die manier het imago van het werk in de sector te bevorderen en mensen langer voor de sector te behouden

In de bestuurlijke verhoudingen is er sprake van voortgaande deregulering en schaalvergroting. In het voorgezet onderwijs is sprake van lumpsumfinanciering. Het aantal scholen onder één bestuur neemt zowel in het PO als VO toe.

In het basisonderwijs is sprake van een sterke groei van de werkgelegenheid als gevolg van drie factoren: toename van het aantal leerlingen, verkleining van de gemiddelde groepsgrootte en de invoering van ADV. In het voorgezet onderwijs geldt alleen het laatste. Vanuit het perspectief van het PF waren ook de uittreding van de BVE-sector en de LNV-sector autonome ontwikkelingen: ze beïnvloedden de breedte van vereveningstaak terwijl het PF zelf geen invloed kon uitoefenen op de beslissing om beide sectoren niet meer onder het PF te laten vallen.

Voorts speelde een ingewikkelde discussie over de verandering van de sociale zekerheid en van de arbeidsbemiddeling in Nederland. De implementatie van deze verandering valt buiten de evaluatieperiode.

Vraag 61 In welke mate heeft het Pf deze ontwikkelingen voorzien en hier preventief op gereageerd?

Het PF geeft zelf de veranderingen vooral te beoordelen op consequenties voor de wachtgelduitgaven en het -volume.

Daarnaast is er een discussie binnen het PF in hoeverre de toenemende budgettaire vrije ruimte (schoolbudget) wel voldoende meegewogen wordt door besturen bij het vermijden van ontslag. Op deze wijze komt dit thema aan de orde bij de instroomtoets (vermijdbaarheid).

Vraag 62 Op welke wijze is het Pf (zowel bureau als bestuur) hiermee omgegaan, welke acties c.q. beleidsveranderingen zijn doorgevoerd?

Er is een discussie ontstaan over de aanwending van overschotten die het gevolg zijn van de gewijzigde omstandigheden. Naar het oordeel van OcenW was het PF hierin te reactief en beschouwt het de middelen die nu in kas blijven als 'eigendom' waar OcenW vindt dat ze terug moeten vloeien in de rijkskas. Uiteindelijk heeft het overschot deels een bestemming gevonden in het versterken van de financiële positie van het Vervangingsfonds en deels in subsidie voor leeftijdsbewust personeelsbeleid

Vraag 63 Hoe was de perceptie van OC&W op de geconstateerde veranderingen volgens het Pf?

Voor zo ver dit uit de interviews blijkt, vindt OcenW de opstelling van het PF te weinig pro-actief.

Vraag 64 Wat was de houding van OC&W op de veranderde werkwijzen en financiële behoefte?

Zie antwoord vraag 63: OcenW is van mening dat middelen die overblijven als gevolg van gewijzigde omstandigheden terug dienen te vloeien in de onderwijsbegroting, alwaar een nieuwe bestemming gezocht kan worden.

Verder acht OcenW ingewikkelde regelgeving in de instroomtoets in toenemende mate onuitvoerbaar en niet passend bij nieuwe bestuurlijke verhoudingen. Ook zijn enkele OCenW-medewerkers van mening dat de apparaatskosten niet langer opwegen tegen de opbrengsten van met name de instroomtoets.

Vraag 65 Wat is de mening van OC&W op de visie en de veranderende werkwijzen van Pf?
Informatie ontbreekt om deze vraag goed te beantwoorden

Vraag 66 Welke ontwikkelingen en trends verwacht het PF voor de komende jaren?

Het PF is bezig haar voorzieningen aan te passen aan de gewijzigde sociale zekerheidsstructuur. Het constateert voorts dat er draagvlak is in het veld van het funderend onderwijs voor het handhaven van een vereveningsfonds en dat reserves voldoende omvang moeten hebben om bij een nieuwe kentering in de arbeidsmarkt, voldoende dekking te hebben.

OcenW stelt dat bij handhaving van een declaratiestelsel een verplichte aansluiting bij het PF goed kan werken, maar dat dit niet te verwachten is: Bij meer lumpsum financiering ligt een verplichting door OCenW om aan te sluiten minder voor de hand. Dan ontvalt (deels) de bodem aan een vereveningsconstructie als die van het PF.

Vraag 67 Op welke wijze denkt het PF hierop in te springen en wat zijn de hierbij behorende financiële behoeftes?

Het PF financiert nu uit eigen middelen projecten op het gebied van leeftijdsbewust personeelsbeleid. Bovendien wenst men een buffer op te bouwen voor een mogelijke kentering in de arbeidsmarkt.

Vraag 68 Wat is de mening van OC&W over deze analyse?

Voor zover ons daar mededelingen over gedaan zijn, deelt OcenW deze analyse niet: ze wil dat de reserves in het PF minstens ten dele terugvloeien naar de onderwijsbegroting.

OcenW geeft bovendien aan dat de preventieve werking van de instroomtoets steeds minder relevant is door de gewijzigde omstandigheden op de arbeidsmarkt: onderwijsinstellingen realiseren zich tegenwoordig zeer goed dat ze geen personeel moeten ontslaan als dat niet echt strikt noodzakelijk is.

Vraag 69 Reageert het Pf adequaat op veranderingen uit de omgeving (zoals arbeidsmarktontwikkelingen)?

Volgens OcenW is het PF te afwachtend en te veel op beheer gericht.

3.4 Eisen en wensen uit de omgeving

In deze paragraaf worden de basisvragen en de oordeelsvragen benoemd voor de evaluatie van het omliggende stelsel.

3.4.1 Basisvragen

Vraag 72 Welke marktontwikkelingen (bij de klanten) die een direct gevolg hadden voor het PF hebben zich in de afgelopen jaren voorgedaan?

Het PF geeft aan dat het deze vraag moeilijk kan beantwoorden omdat er niet echt sprake is van een markt, eerder van een door wet- en regelgeving geordend stelsel. Bij de vragen van de vorige paragraaf is al ingegaan op de ontwikkeling op de arbeidsmarkt. Hier zou nog gewezen kunnen worden op de bestuurlijke samenballing die optreedt in het veld. Hierdoor ontstaan grote clusters van scholen (met name in het VO).die zelf risicodragend kunnen zijn (ook in de BVE-sector).

Vraag 73 Op welke wijze is het Pf (zowel bureau als bestuur) hiermee omgegaan, welke acties c.q. beleidsveranderingen zijn doorgevoerd?

De BVE-sector heeft in overleg met de minister besloten niet langer deel uit te willen maken van het PF omdat men de overtuiging had 'voordeliger uit te zijn' als men de risico's van wachtgeld in eigen kring oplost. Voor het VO is er de ruimte geboden om zelfstandig wachtgeleedbeleid te voeren, maar dit ondermijnde de vereveningsdoelstelling, waardoor hierop teruggekomen is door het PF.

Vraag 74 Hoe was de perceptie van OC&W op de geconstateerde veranderingen volgens het Pf?

Is ons niet bekend.

Vraag 75 Wat was de houding van OC&W op de veranderde werkwijzen en financiële behoefte?

Vraag 76 Wat is de mening van OC&W op de marktvisie en de veranderende werkwijzen van Pf?

Voor zover we hier informatie over gekregen hebben, vindt OcenW het PF te reactief en de instroomtoets zeer moeilijk uitvoerbaar en in zekere zin achterhaald door de ontwikkeling op de arbeidsmarkt.

Vraag 77 Welke marktontwikkelingen en trends verwacht het PF voor de komende jaren?

Voor zover het PF deze vraag beantwoord heeft (zie begin vraag 72) wijst het erop dat in andere maatschappelijke sectoren er geen aanwijzingen te vinden zijn dat individuele werkgevers meer zelf risico's voor werkloosheid gaan dragen. Daaruit en uit de ervaring in het verleden leidt het PF af dat er ook in de toekomst behoefte blijft bestaan aan haar werk.

Vraag 78 Op welke wijze denkt het PF hierop in te springen en wat zijn de hierbij behorende financiële behoeftes?

Deze vraag is (nog) niet beantwoord door het PF.

Vraag 79 Wat is de mening van OC&W op deze marktanalyse?

Hierover is slechts beperkt informatie beschikbaar: al eerder werd gewezen op de verwachte spanningen die ontstaan als er op grote schaal lumpsum financiering ingevoerd wordt in het PO, waardoor de verplichting om aan te sluiten bij het PF niet langer opgelegd kan worden.

Vraag 80 Hoe ziet het Pf haar toekomstige rol in het veld?

zie antwoord vraag 77.

Vraag 81 Hoe ziet OC&W de toekomstige rol van het Pf in het veld?

Is nog geen antwoord op gegeven.

Vraag 82 Reageert het Pf adequaat op veranderingen uit de omgeving (zoals andere behoeften bij werkgevers en werklozen)?

Deels is deze vraag al beantwoord. Aangevuld kan nog worden dat de afroaming van het wachtgeldbestand leidt tot een andere inzet van instrumenten. Het PF past haar contractering hierop aan.

Vraag 83 Onderzoekt de organisatie de tevredenheid van de afnemers over de kwaliteit van de dienstverlening?

Vraag 84 Worden de resultaten van dergelijk onderzoek gebruikt voor verbetermaatregelen?

Vraag 85 Heeft de organisatie in documenten aangegeven dat klachten gebruikt kunnen worden ter verbetering van efficiency en effectiviteit?

Op de voorgaande vragen is geen antwoord gevonden.

3.5 Bedrijfsvoering

In deze paragraaf worden de basisvragen en de oordeelsvragen benoemd voor de evaluatie van de bedrijfsvoering van het Pf.

3.5.1 Basisvragen

Vraag 89: vormen de geplande kosten een getrouw beeld van de werkelijk gemaakte kosten per bekostigingsobject?

In 1995 heeft het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW) de vordering van 36,1 mln. gulden in eigendom aan het Participatiefonds overgedragen, waar tegenover het Participatiefonds jegens OCenW een schuld heeft erkend van hetzelfde bedrag. OCenW heeft deze schuld een langlopend karakter gegeven. Het Participatiefonds heeft de lening in haar balans opgenomen met als tegenpost een bedrag van 36,1 mln. debiteuren. Uit de achtereenvolgende jaarrekeningen kan de terugloop van het bedrag van 36,1 mln. worden afgelezen.

in de jaren daarna is het vermogen van het Participatiefonds gegroeid. In 2000 wordt in het jaarverslag opgenomen dat deze groei mede door de gunstige ontwikkeling van het wachtgeld is ontstaan. Er zijn een aantal acties verricht met het geld.

het vermogen wordt deels gebruikt om terugkeer in het onderwijs te bevorderen waar het Participatiefonds niet zelfstandig actief kan zijn, zo is met instemming van OCenW in 2000 een bedrag van fl.10 mln. geleend aan het Vervangingsfonds voor Arbo-convenanten.

het Participatiefonds zal 30 mln. gulden uitlenen aan het Vervangingsfonds voor verbetering van ARBO-zorg op scholen

Een mogelijke reden voor het feit dat het Participatiefonds veel geld kan uitlenen en een groei van het vermogen heeft doorgemaakt, is de ontwikkeling van de arbeidsmarkt. In de voedingsafpraak met de Minister van OCenW zijn de wachtgeldbudgetten van het Participatiefonds bijgesteld voor de jaren 1998-2001. Deze wachtgeldbudgetten zijn bepalend voor de premiehoogte van het Participatiefonds. De ontwikkeling van de arbeidsmarkt was in 2000 echter zodanig dat de wachtgeldbudgetten groter waren dan de onmiddellijke behoefte aan wachtgelduitkeringen. De premie-inkomsten zijn in 2000 als gevolg van een premie daling wel afgenomen, maar desalniettemin is er sprake van een positief resultaat.

Het Participatiefonds heft een premie van de onderwijsinstellingen ten behoeve van de financiering van de werkloosheidskosten, die ten laste van het fonds komen. Om te kunnen bepalen of het fonds tot vergoeding van deze kosten over gaat, dienen de onderwijsinstellingen voorgenomen ontslagen aan te melden bij het Participatiefonds. Naar aanleiding van de in de reglementen van het fonds uitgewerkte instroomtoets wordt vervolgens bepaald of het fonds de kosten overneemt, dan wel dat deze ten laste blijven van de desbetreffende onderwijsinstellingen. De instroomtoets is het belangrijkste preventieve instrument dat het fonds hanteert om werkloosheidskosten te voorkomen (uit Jaarverslag 2000 p. 29).

In het bestuurlijk overleg van 13 februari 1998 is er een akkoord opgesteld met de Participatiefonds over de budgetten die OCenW over de periode 1998 tot en met 2002 ter beschikking zou stellen aan de instellingen in de vorm van een opslag (uit Allonge 1999-2002).

Vraag 90: op welke wijze berekent het Participatiefonds deze kosten? Tot op welk niveau kunnen deze kosten worden gepland en geregistreerd en hoe wordt dit in de premies teruggekoppeld?

In het onderstaande overzicht staat een weergave van de gerealiseerde opbrengsten en kosten naast de begrote opbrengsten en kosten. De post premies bestaat uit de volgende subsectoren: PO, VO en BVE. De post overige opbrengsten bestaat uit:

- subsidies Ministerie van OCenW inzake Participatiefonds-activiteiten
- subsidies Ministerie van LNV inzake Participatiefonds-activiteiten
- subsidies Ministerie van OCenW inzake B&S-activiteiten.

De post kosten is uitgesplitst naar de volgende subposten:

- loonkosten USZO Heerlen
- loonkosten USZO Groningen
- programmakosten arbeidsmarktbeleid

De uitvoerings- en apparaatskosten worden in de jaarverslagen per subpost uitgesplitst.

In de tabel aangegeven bedragen zijn in 1000 (duizenden) gulden

	realisatie	begroting	realisatie	begroting
	1/1/96- 31/12-96	1/1/96- 31/12-96	1/1/97- 31/12-97	1/1/97- 31/12-97
opbrengsten				
premie	505.112	508.564	579.237	534.512
overige opbrengsten	73.569	79.971	53.385	15.471
totaal	578.681	588.535	632.622	549.983
kosten	603.039	588.535	613.743	549.983
exploitatiealdo	(24.358)	-	18.879	-
uitvoerings- en apparaatskosten	(4.544)	(6.629)	(5.721)	(6.629)
rentebaten	883	-	683	-
overige baten en lasten	5.129	6.629	6.536	6.629
resultaat	(22.890)		20.377	-

	realisatie	begroting	realisatie	begroting	realisatie	begroting
	1/1/98- 31/12-98	1/1/98- 31/12-98	1/1/99- 31/12-99	1/1/99- 31/12-99	1/1/00- 31/12-00	1/1/00- 31/12-00
opbrengsten						
premies	536.774	504.579	396.687	391.123	372.843	357.700
overige opbrengsten	36.270	14.026	10.765	10.840	12.952	15.324
totaal	573.044	518.605	407.452	401.963	385.795	373.024
kosten	514.305	518.605	381.287	411.909	355.433	373.819
exploitatie-saldo	58.739	-	26.165	(9.946)	30.362	(795)
uitvoerings- en apparaatskosten	(5.954)	(7.077)	(6.279)	(6.620)	(5.377)	(6.152)
rentebaten	2.134	-	3.350	-	5.251	1.200
overige baten en lasten	6.992	7.100	6.392	6.620	5.549	5.600
resultaat	61.911	23	29.628	(9.946)	35.785	(147)

Uit jaarverslag 1997

Bij de vaststelling van de begroting voor het jaar 1997 is uitgegaan van de op dat moment geldende premiepercentages en met de daarmee verband houdende aanspraken op het Participatiefonds. Op het tijdstip dat de premies voor het schooljaar 1997-1998 werden vastgesteld, was al duidelijk dat aan het uitgangspunt dat de opslag en de premie gelijk zouden moeten zijn niet meer onverkort vastgehouden kon worden zonder aanpassing van de geldende voedingsafspraken. De premies zijn toen zodanig vastgesteld als op grond van de realisaties noodzakelijk leek voor een dekkende exploitatie. Dat verklaart samen met de premieafdrachten met betrekking tot eigen personeel de afwijking tussen de begroting en de realisatie ter zake van Opbrengsten: premies. Onder de overige opbrengsten is in afwijking van de begroting een aanvullende subsidie vanwege het Ministerie van OCenW opgenomen, die in het voedingsakkoord 1997 is verantwoord. De afwijking tussen begroting en realisatie van kosten laat zich op dezelfde wijze verklaren. In het voedingsakkoord 1997 zijn deze werkelijke kosten als uitgangspunt voor de bijgestelde voeding genomen.

Uit jaarverslag 1998

In 1998 is men uitgegaan van de in oktober 1997 geldende premiepercentages en met de daarmee verband houdende aanspraken op het Participatiefonds. In februari 1998 is de begroting definitief vastgesteld, na totstandkoming van een nieuw voedingsakkoord. In 1998 tekent zich een langzame maar gestage daling van de werkloosheidskosten af. Aan de

opbrengstenkant leidt een forse uitbreiding van de onderwijspopulatie (vanwege groeps-grootteverkleining) tot beduidend hogere premieopbrengsten. In overige opbrengsten is een post van 25 mln. gulden inbegrepen als voedingscorrectie met betrekking tot het Voortgezet Onderwijs. Deze ontwikkelingen leiden tot een beduidend positief saldo. In 1998 is ook een nieuw voedingsakkoord tot stand gebracht, dat ertoe zal leiden dat de opbrengsten van het Participatiefonds in de nabije toekomst sterk zullen afnemen.

Uit jaarverslag 1999

Het voedingsakkoord uit 1998 is geldig tot en met 2001. Op grond van deze overeenkomst zijn de premies per 1 augustus 1999 gedaald. Dit heeft geleid tot lagere premie-inkomsten voor het Participatiefonds, met name in de laatste twee kwartalen van het verslagjaar. Over 1999 daalden de uitgaven van het Participatiefonds echter sterker dan de premie-inkomsten. Per saldo leverden deze ontwikkelingen een positief resultaat voor het Participatiefonds. De prognoses wijzen er op dat de uitkeringskosten voor het Participatiefonds in de jaren 2000 en 2001 minder snel gaan dalen dan de premieopbrengsten.

Uit jaarverslag 2000

Op grond van de Allonge uit 1998 zijn de wachtgeldbudgetten verlaagd. De ontwikkeling op de arbeidsmarkt was in 2000 echter zodanig dat de wachtgeldbudgetten groter waren dan de onmiddellijke behoefte aan wachtgelduitkeringen. Hoewel de premie-inkomsten in 2000 behoorlijk zijn afgenomen ten opzichte van 1999 is er ook in 2000 een positief resultaat als gevolg van de geschetste ontwikkeling.

Vraag 91: hoe is de ontwikkeling van het eigen vermogen, mede in relatie tot de verwachte uitgavenontwikkeling?

Onder het eigen vermogen worden afzonderlijk opgenomen:

- a. kapitaal
- b. algemene reserves
- c. bestemmingsreserves.

Bij het Participatiefonds bestaat het Eigen Vermogen uit de Reserves.

Participatiefonds Activiteiten: deze reserve betreft gereserveerd vermogen ter financiering van de Participatiefonds-activiteiten. Participatiefonds Uitvoering, betreft gereserveerd vermogen ter financiering van de Participatiefonds-uitvoering.

Bedragen maal 1000						
Reserves (Eigen Vermogen)	1996	1997	1998	1999 (in fl.)	2000 (in fl.)	2000 (in euro)
ParticipatiefondsAct iviteiten	(22.890)	(2.513)	56.226	85.537	120.700	54.771
ParticipatiefondsUit			3.172	3.489	4.111	1.866

voering						
---------	--	--	--	--	--	--

Het Participatiefonds werd opgericht in 1995, 1996 is derhalve het eerste volledige boekjaar. Het is in 1996 niet gelukt om de financiële taakstelling te halen, die CAO-partijen zijn overeengekomen en die bevestigd is in het voedingsakkoord dat het fonds met de Minister heeft gesloten. Er was zelfs een deel van de solvabiliteitsbuffer nodig om het boekjaar niet met een tekort te hoeven sluiten.

In februari 1998 heeft het bestuur met de Minister van OCenW een voedingsafspraken gemaakt voor de jaren 1998-2002. Op grond van deze voedingsafspraken zullen de premieinkomsten van het Participatiefonds vanaf 1 augustus 1999 sterk gaan afnemen. De meest recente prognose over de ontwikkeling van wachtgeld- en werkloosheidskosten (NIDIRamingen), wettigen de veronderstelling dat de uitkeringskosten voor het Participatiefonds in de jaren 1999 en 2000 minder snel zullen dalen dan de opbrengsten. De in deze reserves opgenomen middelen zullen in belangrijke mate worden aangewend om deze extra kosten op te vangen (jaarverslag 1998 oprichting Participatiefonds Uitvoering).

De reserves in 2000 zijn 120.700.000,- gulden. Dit vermogen wordt deels gebruikt om terugkeer in het onderwijs te bevorderen, waar het Participatiefonds niet zelfstandig actief kan zijn. Met instemming van OCenW is 10 mln. gulden geleend aan het Vervangingsfonds. Daarnaast zal het Participatiefonds 30 mln. gulden uitlenen aan het Vervangingsfonds voor verbetering van ARBO-zorg op scholen.

Wanneer er naar de ontwikkeling van de solvabiliteitsratio wordt gekeken, ziet men dat deze ook is gestegen in de afgelopen jaren:

De solvabiliteitsratio wordt berekend door het eigen vermogen te delen door het vreemd vermogen:

1998: 0,78

1999: 1,17

2000: 2,23

Vraag 92: wat is de ontwikkeling van de exploitatie?

Zie tabel en antwoord vraag 1 en 2. In het jaar 1996 is het gerealiseerde saldo van de exploitatie negatief (24 mln.) door een kleiner gerealiseerd bedrag aan premies en een verhoogde post kosten i.r.t. de begroting.

In 1997 was er sprake van een positief exploitatiesaldo van 18. mln. gulden, door verhoogde premies en overige opbrengsten en weliswaar ook nog een hogere kostenpost i.r.t. de begroting. In 1998 is er tevens sprake van een positief exploitatiesaldo van 59 mln. gulden. Dit saldo is tot stand gekomen door verhoogde opbrengsten en verminderde kosten dan begroot.

In 1999 was een negatief exploitatiesaldo begroot, uiteindelijk is een positief saldo van 26 mln gulden gerealiseerd, hoofdzakelijk door een verminderde kostenpost. In 2000 was tevens een negatief exploitatiesaldo begroot en is er een positief saldo van 30 mln. gulden gerealiseerd, mede door verhoogde opbrengsten en lagere kosten dan begroot.

Vraag 93: beschikt het Participatiefonds over een adequaat en betrouwbaar bekostigingsmodel?

Hierbij moet een onderscheid worden gemaakt tussen het bekostigingsmodel voor de premies en het bekostigingsmodel voor het functioneren van het Participatiefonds in termen van de interne organisatie en bedrijfsvoering (uitvoerings- en apparaatskosten).

Het bekostigingsmodel voor de premieheffing wordt elk jaar opnieuw vastgesteld. Dit gebeurt op een gedetailleerde wijze en wordt ook zodanig vastgelegd in het informatiesysteem op basis waarvan de schoolbesturen worden aangeslagen.

Daarnaast is er een bekostigingsmodel van het Participatiefonds waarmee de kosten van de verschillende producten en diensten van het Participatiefonds kunnen worden bepaald. Met andere woorden hoe de uitvoerings- en apparaatskosten zijn verdeeld over de verschillende producten.

Vraag 94: hoe is het beheer van financiële middelen geregeld?

Met het beheer van de financiële middelen wordt zowel bedoeld op het beheer van gelden waarmee de financiering van het Participatiefonds wordt vormgegeven alsmede het fondsbeheer. Het beheer van de financieringsmiddelen is via treasury conform afspraken en beleid, belegd op deposito's.

Het fondsbeheer is op een adequate en betrouwbare wijze geregeld. Zowel de wijze waarop de inning van de middelen plaatsvindt alsmede de uitbetaling van de betreffende middelen aan individuele personen. Hiervoor zijn adequate organisatorische, technische en procedurele maatregelen genomen. Zo:

- wordt het gehele fondsbeheer ondersteund met behulp van het SAP, waarmee wordt voorzien in een betrouwbaar systeem
- zijn er voldoende interne controlemaatregelen genomen, zodat de betrouwbaarheid en de juistheid van de gegevens zijn gewaarborgd
- komt de gegevensuitwisseling voor het grootste gedeelte geautomatiseerd tot stand (95%).
- wordt voorzien in een adequate en volledige Administratieve Organisatie, waarin tot op detailniveau i.c. activiteitsniveau (detailprocesschema's) de verschillende processen worden beschreven met de daarbij behorende taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden
- wordt voorzien in tijdige en flexibele managementinformatie tot op productniveau.

Vraag 95: vindt er voor de producten en diensten voor- en nacalculatie plaats?

Mede door de mededelingen over terugvloeiing van het vermogen naar het onderwijs zelf, kan men er vanuit gaan dat er een nacalculatie wordt gemaakt. Voor wat betreft het Participatiefonds vindt controle plaats met betrekking tot premieberekeningen en premieafdracht. Vanaf 1997 is hieraan een controle toegevoegd met betrekking tot de instroomtoets. Vanuit het Participatiefonds zijn voor de controle op jaarbasis 3 fte ingezet. De Gemeenschappelijke Accountantsdienst van ABP/USZO heeft een kwalitatieve inbreng bij de controle, in die zin dat zij het controleprogramma beoordeelt, alsmede in algemene zin de kwaliteit van de controle bewaakt. De externe accountant van de Stichting Participatiefonds voert mede de controle uit. De externe accountant beoordeelt het controleprogramma.

De controle voor het Participatiefonds wordt zoveel als mogelijk gekoppeld aan de reguliere controle ten behoeve van het Vervangingsfonds. Daar waar dat niet mogelijk is, bijvoorbeeld voor WOV-PO-instellingen of bijzondere opdrachten, geschiedt de controle separaat. Fouten worden vrijwel niet geconstateerd. Naast reguliere controle vindt jaarlijks een steekproefcontrole plaats. Deze steekproef omvat 225 scholen. De gehanteerde toetsingsnormen bestaan uit de:

- bestuursvoorschriften
- de reglementen Participatiefonds
- de door de externe accountant vastgestelde controle-, tolerantie- en materialiteitsnormen (1% voor het Participatiefonds) met een betrouwbaarheid van 95%.

Voor de beoordeling wordt de regressieschattermethode gebruikt. Controle op de premieberekeningen en -afdracht, levert een conclusie op dat het Participatiefonds ruimschoots voldoet aan de door de accountant gestelde norm.

Vraag 96: is het WURP een adequaat en betrouwbaar instrument om de jaarlijkse financieringsbehoefte te bepalen?

De methodiek en systematiek die hierbij wordt gehanteerd is volledig waarbij leerpunten van vorige ervaringen kunnen worden meegenomen. Hiermee fungeert de WURP als een adequaat planningsinstrument voor de financieringsbehoefte. Oorzaken voor afwijkingen tussen planning en realisatie kan voor het grootste deel worden verklaard uit marktontwikkelingen.

Vraag 97: is er sprake van een goed functionerende interne- en externe planning en controlecyclus, bestaande uit begrotingsinformatie, sturingsinformatie, verantwoordingsinformatie en sluiten de interne- en externe planning en controlecyclus op elkaar aan?

In het kader van de financiering van het PF-apparaat dient te worden beschikt over een interne planning en controlecyclus die aansluit op de departementale planning en controlecyclus. Bij een planning en control-cyclus kunnen verschillende soorten van producten

worden onderscheiden: jaarplan, managementcontract, maandrapportages, kwartaal-rapportages, jaarrekening en -verslag. Waarbij de verschillende producten moeten beschikken over verschillende soorten van informatie. Uit de documentatie kunnen wij niet concluderen dat de interne en externe planning en controle-cyclus op elkaar aansluiten en of deze volledig is. Het PF geeft aan hier geen problemen te zien. Het verstrekt een volledig jaarrekening en -verslag met daarin de verschillende soorten van informatie. Ook wordt voorzien in maandrapportages, waarin de verschillende soorten van informatie terug te vinden zijn.

Vraag 98 zijn kengetallen benoemd ten aanzien van de doeltreffendheid van het Participatiefonds? Welke zijn dit? Bestrijken deze kengetallen het hele werkterrein van het Participatiefonds? Maakt het Participatiefonds daadwerkelijk aantoonbaar gebruik van deze kengetallen bij de verbetering van haar effectiviteit?

In de jaarverslagen worden geen kengetallen genoemd, de enige verhoudingsgetallen die worden genoemd, zijn naar aanleiding van de premiestelling van het Participatiefonds. Kengetallen met betrekking tot de werklust, instroom, doelmatigheid etc. zijn niet opgenomen. Wel beschikt men over managementrapportages, waarin kengetallen met betrekking tot hoeveelheden qua instroom en afhandeling worden benoemd. Deze hebben echter geen betrekking op de uitvoerings- en apparaatsactiviteiten in termen van verhouding indirecte- directe activiteiten, overhead, kostprijs per product etc.

De premie wordt uitgedrukt in een percentage van het coördinatieloon sociale verzekeringen van alle bij het bevoegd gezag in dienst zijnde personeelsleden. In de regel is de premie opgebouwd aan de hand van een basispremie en een aanvullende verschuldigde premie. Alle bevoegde gezagsorganen betalen beide premies, met uitzondering van diegenen die voor het zelfstandig wachtgeldbeleid hebben gekozen. Die betalen alleen de basispremie. De premies zijn uitgesplitst naar PO, VO, Schoolbegeleidingsdiensten, en Centrale diensten (jaarverslag 2000 p. 29/30).

Het PF geeft aan dat benchmarking, vanwege het unieke karakter van het fonds geen reële optie is.

Vraag 99: maakt het Participatiefonds gebruik van externe kengetallen voor haar functioneren?

In de jaarverslagen worden geen externe kengetallen gevonden waaraan het Participatiefonds, zich meet of kan meten.

Vraag 100: heeft de organisatie meetbare doelstellingen geformuleerd voor servicegericht handelen?

De stichting Participatiefonds valt als bestuursorgaan onder de werking van de Algemene wet bestuursrecht. Tegen besluiten van de Stichting staat bezwaar en beroep open conform de hoofdstukken 6,7 en 8 Awb. Er is door het bestuur van de stichting een commissie ingesteld die namens het bestuur de ingediende bezwaarschriften behandelt.

In 1999 heeft het bestuur in aanvulling op het bepaalde in de Algemene wet bestuursrecht een klachtenreglement vastgesteld. Iedereen heeft het recht om bij het Participatiefonds een klacht in te dienen als hij of zij ontevreden is over de manier waarop hij of zij door het fonds- of door een medewerker die onder de verantwoordelijkheid van het fonds werkzaam is, wordt bejegend.

Bij UPF (CFI) in Zoetermeer en helpdesk Heerlen zijn doelstellingen geformuleerd over reactietermijn, afhandelingstermijn.

Vraag 101: heeft de organisatie maatregelen getroffen die gericht zijn op het bereiken van deze doelstellingen?

De bezwaarschriftenprocedure is inherent aan het bestuursorgaan en is daarmee sinds de oprichting van het Participatiefonds in 1995 van kracht. In 1999 is in aanvulling van de bezwaarschriftenprocedure een klachtenreglement opgesteld.

Voor de kwaliteitscontrole wordt de procedure in vraag 104 beantwoord. Hiervoor zijn wel meetbare doelstellingen geformuleerd. De gehanteerde toetsingsnormen zijn gesteld op een foutpercentage van 1% bij een betrouwbaarheid van 95% (jaarverslag 2000).

Vraag 102: kent de organisatie een cyclisch proces van continue kwaliteitsverbetering?

Zie vraag 100 en 104.

Het handboek AO heeft tot doel inzicht te verschaffen in de administratieve organisatie van het Participatiefonds. Dit handboek kan worden gebruikt ten behoeve van:

- het verschaffen van inzicht in de samenstelling en samenhang van de administratieve processen
- het analyseren en evalueren van de administratieve processen
- het overdragen van kennis (uit handboek AO).

Uit het rapport van functies en subsystemen van de afdeling Ontwikkeling, Onderhoud en Beheer.

Er wordt zowel in de LAN- als MF-omgeving van een batchverwerking een verslag gemaakt met daarop de aantallen en bijbehorende totaalbedragen van de ingelezen en verwerkte invoerposten en de aangemaakt uitvoerposten. In MF-omgeving vindt controle van bestandversies plaats, in LAN-omgeving is een dergelijke functie niet beschikbaar. Uit de bovengescreven manieren van het bewaken van kwaliteit, blijkt wel dat het Participatiefonds hier veel aspecten voor heeft opgezet.

Vraag 103: welke rol heeft het bestuur gespeeld aangaande het inrichten en eventueel bijstellen van de bedrijfsvoeringsregels?

Uit de statuten: (laatstelijk gewijzigd bij akte van 15 juni 1999) artikel 5,.

Het algemeen bestuur, is belast met het besturen van de stichting, het bepalen van het beleid van de stichting en houdt toezicht op de taakuitoefening door het dagelijks bestuur. Het algemeen bestuur is bevoegd te besluiten tot het aangaan van overeenkomsten als bedoeld in artikel 291, tweede lid van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.

Binnen de door het bestuur vastgestelde algemene beleidskaders, worden aan de directie de volgende taken gemandateerd:

- het uitvoering geven aan het beleid van het bestuur van de stichting, waaronder in ieder geval wordt verstaan beleid ten aanzien van het bieden van waarborgen voor de kosten van werkloosheidsuitkeringen of herplaatsingswachtgelden ten behoeve van gewezen onderwijspersoneel en beleid ten aanzien van het bevorderen van de arbeidsparticipatie van gewezen onderwijspersoneel
- indien van toepassing: het uitvoering geven aan personeelsbeleid
- het opstellen van de begroting van de stichting alsmede het doen van uitgaven binnen de door het bestuur vastgestelde begroting
- het verzorgen en onderhouden van externe contacten namens de stichting in het kader van de voorbereiding en de uitvoering van bestuursbeleid
- ter uitoefening van de in het voorgaande lid genoemde taken, wordt aan de directie beslissings- en vertegenwoordigingsbevoegdheid gemandateerd.

Het bestuur is belast met het besturen van de stichting, het bepalen van het beleid van de stichting en houdt toezicht op de taakuitoefening door het dagelijks bestuur. In deze vorm kan zij ingrijpen in het dagelijks bestuur, wat gemandateerd is om uitvoering te geven aan het beleid van het bestuur.

Vraag 103: is de organisatie gecertificeerd?

De organisatie is niet gecertificeerd.

Vraag 17: zet de organisatie een kwaliteitszorgsysteem in om nader vorm en inhoud te geven aan haar verantwoordelijkheid?

Het Participatiefonds beschikt niet over een kwaliteitszorgsysteem (bijvoorbeeld INK-model of ISO). Wel voorziet het Participatiefonds in maatregelen waarmee de kwaliteit wordt beoordeeld en die aanleiding geven om eventuele kwaliteitsverbeteringen door te voeren.

De controle voor het Participatiefonds wordt zoveel als mogelijk gekoppeld aan de reguliere controle ten behoeve van het Vervangingsfonds. Daar waar dat niet mogelijk is, bijvoorbeeld

voor WOV-PO-instellingen of bijzondere opdrachten, geschiedt de controle separaat. Fouten worden vrijwel niet geconstateerd. Naast reguliere controle vindt jaarlijks een steekproefcontrole plaats. Deze steekproef omvat 225 scholen. De gehanteerde toetsingsnormen bestaan uit de:

- bestuursvoorschriften
- de reglementen Participatiefonds
- de door de externe accountant vastgestelde controle-, tolerantie- en materialiteitsnormen (1% voor het Participatiefonds) met een betrouwbaarheid van 95%.

Voor de beoordeling wordt de regressieschattermethode gebruikt. Controle op de premieberekeningen en -afdracht, levert een conclusie op dat het Participatiefonds ruimschoots voldoet aan de door de accountant gestelde norm. Het NEI concludeert (zie Jaarverslag 2000) dat de uitvoering goed loopt (alhoewel verbeteringen t.a.v. reïntegratie bij wachtgelders gewenst zijn) en dat voorzichtig (en subjectief) kan worden geconcludeerd dat het activeringsbeleid ook effect sorteert.

De aanbodversterking is ook door het NEI geëvalueerd (in 1998/1999), en daarvoor ook door B&A Groep (1997). Het onderzoek in 1997 wees uit (zie Jaarverslag 1997) dat ruim tachtig procent van de cliënten zijn of haar positie op de arbeidsmarkt heeft verbeterd door het gevolgde traject. Op basis van de geobjectiveerde netto-effectiviteit werd door het NEI geconcludeerd dat de gemiddelde besparing per wachtgelder vrij hoog is (6 tot 24 procent) doordat degenen die werk hebben gevonden nog een lange resterende uitkeringsduur hadden. Voor verdere resultaten van het onderzoek naar (onderdelen van) het volumebeleid verwijzen wij naar vraag 48 en 49.

Bijlage A

Uitgebreide antwoorden vraag 1 t/m vraag 3

Accountantsprotocol 2000 en 2001: 'Overeenkomst PF-APB Reï ntegratie inzake Volumebeleid 2000 en 2001'.

- 'Overeenkomst tussen de Stichting Participatiefonds voor het Onderwijs en Centrale Financiën Instellingen': voorwaarden waaronder Cfi de taken inzake de toetsing van aangemelde ontslagen uitvoert.
- 'Overeenkomst PF – ABP Reï ntegratie inzake toeleidings- en bemiddelingstrajecten 2001': afspraken t.a.v. het beschikbare budget voor en de financiering, besliscriteria, rapportage en verantwoording van toeleidings- en bemiddelingstrajecten, evenals het opstellen van bemiddelingsplannen, die worden uitgevoerd in het kader van voornoemde overeenkomsten volumebeleid 2000-2001, welke niet vallen onder dienstverlening van Kliq B.V. in het kader van 'Sluitende aanpak' en 'Prestatiedienstverlening'.
- 'Overeenkomst Pf – ABP Reï ntegratie inzake volumebeleid 2000 en 2001': bepalingen omtrent de uitvoering van het volumebeleid door ABP.
- 'Overeenkomst van opdracht participatiefonds – USZO diensten b.v.': overeenkomst m.b.t. diensten die USZO voor PF gaat uitvoeren op het gebied van volumebeleid (waaronder personeels- en mobiliteitsactiviteiten)
- 'Overeenkomst inzake pilot volumebeleid oude bestand met W-4C kenmerken': overeenkomst tussen Pf en USZO om d.m.v. een pilot de bemiddelbaarheid van een deel van het 'oude bestand' in beeld te brengen en daar waar wenselijk en mogelijk de wachtgelders via toepassing van het basispakket volumebeleid te reï ntegreren in de arbeidsmarkt. USZO geen resultaatverplichting, doel is inzicht in de doelgroep en in de bemiddelbaarheid en aard en inzet van toeleidingsinstrumenten; inspanningsverplichting.
- 'Overeenkomst tussen Pf en de Arbeidsvoorzieningsorganisatie betreffende de trajectbemiddeling van wachtgelders en RDDDF3-medewerkers in de sector PO/VO/BVE/WOV': een aanvullende overeenkomst boven de Overeenkomst Basisvoorziening 1996, die is gesloten tussen Arbeidsvoorziening en het SBO.
- 'Samenwerkingsovereenkomst tussen Pf en USZO volumebeleid': op welke wijze inspanningen van USZO op gebied volumebeleid in 1996 en 1997 zullen worden geconcretiseerd. M.b.t. uitvoering 'plan van aanpak volumebeleid wachtgelders sectoren PO/VO/BVE 1996 en 1997' en nadere specificatie in 'specificatie activeringsproject USZO'.

3 RDDDF: risicodragend deel van de formatie

- 'Overeenkomst Pf – USZO inzake volumebeleid 1998 en 1999': continuering uitvoering volumebeleid door USZO na geëindigde vorige overeenkomst op 31-12-97. Activering, begeleiding en controle en voormelding onderwijswachtgelders.
- 'Aanvullende overeenkomst Pf – USZO inzake volumebeleid 1999': USZO is per 1 januari in plaats getreden van de Stichting USZO en partijen willen voor het jaar 1999 additionele afspraken maken binnen het kader van de hoofdovereenkomst (zie hiervoor). BVE is er uit en enkele additionele activiteiten USZO (zie v008).

v002: Met wie worden de contracten afgesloten?

APB Reï ntegratie, Cfi, USZO, Arbeidsvoorziening(sorganisatie), Loyalis, onderzoeksbureaus, congresorganisatoren, vormgevers, drukkers, automatiseringsbedrijven en scholen in het zelfstandig wachtgeldbeleid.

v003: Wat is de gem. looptijd van een contract Uit de stapel met contracten:

- Overeenkomst Pf en Cfi: onbepaalde tijd
- Overeenkomst Pf – ABP Reï ntegratie inzake toeleidings- en bemiddelingstrajecten 2001: 1 jaar, 2001.
- Overeenkomst PF-APB Reï ntegratie inzake Volumebeleid 2000 en 2001: 2 jaar, 2000 en 2001
- Overeenkomst van opdracht participatiefonds – USZO diensten b.v.: 2 jaar, augustus 1998 t/m juli 2000, daarna voor onbepaalde tijd verlengd, tenzij uiterlijk 1 januari 2000 bij aangetekende brief opgezegd. Bij onbepaalde tijd: kan met opzegtermijn van 1 jaar daarna ook opgezegd worden.
- Overeenkomst met USZO inzake pilot oude bestand: ruim 1 jaar (15-10-97 tot 31-12-98).
- Overeenkomst Pf – Arbeidsvoorziening 1996: ruim 8 maanden (20-03-96 tot 31-12-96). Bepalingen blijven van kracht voorzover voor afwikkeling overeenkomst nodig.
- Samenwerkingsovereenkomst volumebeleid Pf – USZO: ruim 1 jaar (1-10-96 tot 31-12-97), behoudens de door USZO na 1-1-98 te leveren eindrapportage en voltooiing activiteiten cliënten in 1998.
- Overeenkomst Pf – USZO inzake volumebeleid 1998 en 1999; 2 jaar (1-1-98 tot 31-12-99), behoudens de voltooiing van activiteiten cliënten in 2000. Intentie bijeenkomst na afloop deze periode te continueren, uiterlijk ultimo 1998 besluit.
- Aanvullende overeenkomst Pf – USZO inzake volumebeleid 1999: staat er niet bij, maar wel afspraken voor het jaar 1999, dus aangenomen 1 jaar.

Bijlage B

Uitgebreide antwoorden v008

Accountantsprotocol 2000 en 2001: USZO voert in opdracht van Pf het volumebeleid uit en rapporteert per kwartaal. Accountantsdienst ABP/USZO rapporteert jaarlijks bevindingen.

- Overeenkomst tussen Pf en Cfi: Cfi toetst de aangemelde ontslagen (neemt deze taak van Pf over):
 1. uitvoeren van de instroomtoets
 2. aanschrijven van bevoegde gezagsorganen indien via matching met USZO/ Groningen is gebleken dat er wel een aanvraag voor werkloosheidsuitkering is ingediend maar geen melding van ontslag heeft plaatsgevonden bij Cfi
 3. ondersteunen Pf bij afhandeling bezwaar en beroep, ingesteld tegen beslissingen ingevolge de instroomtoets en het voeren van het secretariaat bij de afhandeling van bezwaarschriften
 4. ondersteunen van Pf op gebied van beleidsontwikkeling vanuit het perspectief van de uitvoering, incl. het leveren van (ad-hoc)informatie t.b.v. het bestuursbureau Pf m.b.t. het toetsingsproces
 5. het verzorgen van telefonische informatie over de uitvoering van de instroomtoets
- Addendum inzake overeenkomst Pf – ABP Reï ntegratie Volumebeleid 2000 en 2001: in deze overeenkomst zijn de basisdiensten die ABP verleent t.a.v. volumebeleid weergegeven. Gaat om:
 1. screening voormelding: registratie, telef. benaderen werkgever, (indien terugkeer niet mogelijk is) bepalen of betrokkenen onder doelgroep van het Startpakket ABS valt, administratieve afhandeling indien niet doelgroep, Startpakket ABS toepassen
 2. intensieve voormelding: bezoek werkgever, analyse situatie, onderzoek naar scholing, training etc., evt. gesprek werknemer met oog op terugkeer, Startpakket ABS toepassen
 3. startpakket ABS (met oog op reï ntegratie): registratie in CVS, dossieropbouw, intakegesprek, informatieformulier, gedifferentieerde vervolgactiviteiten, evt. overtredingen doorgeven aan USZO
 4. basispakket ABS: na aanlevering door USZO van fase 2/3/4 geï ndiceerde cliënten uitnodigingen voor gesprek en invullen infoformulier. Intakegesprek, eventuele inzet van aanvullende diensten, bij fase 4 nader onderzoek naar mogelijkheden voor activering en begeleiding, evt. overtredingen doorgeven aan USZO

5. casemanagement WW: registreren, beheren en bewaken reï ntegratietraject d.m.v. CVS en dossier, inkoop en beheer van toeleidings- en bemiddelingsinstrumenten bij derden, daarbij de kwaliteit, doorlooptijden en resultaat van trajecten tijdens uitvoering bewakend, rapportage en facturering conform voorschriften LISV naar opdrachtgever en USZO, periodiek overleg
 6. casemanagement oudere wachtgelder: registratie CVS en start dossieropbouw, (uitnodiging) intakegesprek, gedifferentieerde vervolgactiviteiten (combinatie van begeleiding, advisering, doorverwijzing en beschikbaar stellen van reï ntegratieinstrumenten en -trajecten door APB zelf of derden).
- Addendum overeenkomst Pf – ABP Reï ntegratie inzake volumebeleid: de volgende diensten naast die hierboven ook nog genoemd (dus uitbreiding van diensten):
 7. intensief ABS
 8. werkervaring
 9. baanaanbieden
 10. arbeidsmedische keuring
 En daarnaast twee projecten: (1) vervolg campagne reï ntegratie en activering van wachtgelden 45 jaar en ouder en (2) intensivering reï ntegratie uitkeringsgerechtigden met samenloop WAO/Suppletie/BWOO.
 - Overeenkomst Pf – ABP Reï ntegratie inzake toeleidings- en bemiddelingstrajecten: ABP voert toeleidings- en bemiddelingstrajecten uit ten behoeve van Pf-wachtgelden en potentiële wachtgelden Pf. ABP heeft de inkoopregie en procesbewaking. (Heeft hiertoe ook overeenkomsten met Kliq b.v.). Pf financiert.
 - Overeenkomst Pf – APB Reï ntegratie inzake volumebeleid 2000 en 2001: diensten door ABP te verrichten (veranderd t.o.v. eerdere afspraken n.a.v. regelgeving):
 1. basispakket volumebeleid 1^e jaar
 2. basispakket volumebeleid 2^e jaar
 3. basispakket volumebeleid 3^e jaar
 4. pakket activering en controle (a&c-pakket)
 5. screening voormelding
 6. intensieve voormelding
 7. groepsvoorlichting voormelders
 8. intensief ABC-pakket
 9. instrument werkervaring
 10. instrument baanaanbieden
 11. rapportage
 12. optioneel: arbeidsmedische beoordeling
 - Overeenkomst van opdracht Pf – USZO diensten b.v.: USZO verleent diensten t.a.v. (1) advisering omtrent het door Pf te voeren beleid op het gebied van volumebeleid voor het onderwijs, (2) uitvoering van dit beleid, (3) het voeren van administraties, het aanleggen van een documentatie en het bouwen en onderhouden van databestanden, (4)

- het voeren van de secretariaten van diverse overlegvormen en bestuurlijke gremia en (5) het verzorgen van PR en communicatie.
- Overeenkomst inzake pilot volumebeleid oude bestand met W-4C kenmerken: USZO gaat voor een deel van het 'oude bestand' d.m.v. een pilot de bemiddelbaarheid in beeld brengen en daar waar wenselijk en mogelijk de wachtgelders via toepassing van het basispakket volumebeleid te reintegreren in de arbeidsmarkt. (Deze groep is anders vnl. aangewezen op bemoeienis en inspanningen van Arbeidsvoorziening). 1184 potentiële cliënten (doelgroep). Is op basis van vrijwilligheid, verwachting ca. 400 deelnemende wachtgelders. (fase 1) USZO maakt selectie, schrijft wachtgelders aan (met nadruk op vrijwilligheid), met een brief van het Pf, verzamelt relevante gegevens, voert intakegesprekken, als de wachtgelder wil meedoen vindt rapportage plaats, daarna (fase 2) uitvoering basispakket volumebeleid.
 - Overeenkomst tussen Pf en Arbeidsvoorziening: Arbeidsvoorziening stelt na intake van cliënt een plan voor trajectbemiddeling op, samengesteld uit opties (kwalitatieve intake, oriëntatietraject (Persoonlijk Profiel Analyse), beroepskeuzeadvies, assessment, sollicitatietraining, kwalificerend traject: scholing, bemiddeling, sollicitatiebegeleiding, nazorg). Doelgroep is wachtgelders en RDDF-medewerkers die aanbodversterking behoeven en voldoen aan een aantal criteria.
 - Samenwerkingsovereenkomst volumebeleid Pf – USZO: USZO voert het 'plan van aanpak volumebeleid wachtgelders sectoren PO/VO/BVE 1996 en 1997' en de daarbij horende specificatie uit. Doel is vermindering van uitkeringsgelden. Activiteiten: intakegesprek, vervolgactiviteiten voor resp. fase I, fase II- en III, en fase IV-cliënten en voormelding.
 - Overeenkomst Pf – USZO inzake volumebeleid 1998 en 1999:
 1. basispakket volumebeleid: startactiviteiten, intakegesprek, gedifferentieerde vervolgactiviteiten (fase I t/m IV)
 2. activiteiten volgend op een voormelding: basisvoormelding, intensieve voormelding
 3. activiteiten t.b.v. het zittend bestand (1996 en 1997)
 - Aanvullende overeenkomst Pf – USZO inzake volumebeleid 1999: naast activiteiten in hoofdovereenkomst (hierboven) tevens:
 1. intensief ABC-pakket
 2. 'vervolgpakket plus'
 3. groepsvoorlichting voormelders
 4. instrument 'werkervaring'
 - Volgens het bestuur wordt de instroomtoets door Upf in Zoetermeer uitgevoerd.
 - De financiële administratie en het activeringsbeleid wordt door Loyalis gedaan.
 - Verder diensten in de zin van uitvoeren van onderzoek, congres organiseren, vormgeving, drukken en automatisering.

Bijlage 4

TECHNISCHE RAPPORT DATA-ANALYSE⁴

Rapportage samenhang bestuurskenmerken en aanspraak op wachtgeld

Beschikbare data

Voor het onderzoek naar de samenhang tussen bestuurskenmerken en instroom in het participatiefonds kan gebruik gemaakt worden van drie databestanden.

Ten eerste het Wachtgeld Informatie Systeem (WIS bestand). Dit bestand geeft op individuniveau per maand informatie over gebruik van wachtgeld in de periode 1-1-1995 tot 31-12-2000. Voor dit onderzoek is relevant dat in het WIS bestand bekend is in welke sector de wachtgelder werkzaam was.

Ten tweede is er een van het WIS afgeleid zogenaamd ontslag bestand. In dit bestand worden alle individuele ontslagen (leidend tot wachtgeld) in de onderwijssector geregistreerd. Dit bestand geeft ook weer in welke instelling (brin nummer en bestuurscode) de wachtgelder werkzaam was.

Voor deze analyse selecteren we alleen die personen die werkzaam waren in het PO of VO: Van de 59.248 geregistreeerde ontslagen hebben er 22.152 (37.6%) betrekking op het PO en 15.449 (26.2%) op het VO.⁵ De volgende tabel geeft de verdeling per schooljaar.

Tabel 1: *Instroom in wachtgeld per schooljaar voor PO en VO.*

Schooljaar ^a	Wachtgeld (personen)	Wachtgeld (fte)	Wachtgeld (fte/pers)
1994	3743	2406	0.64
1995	10300	6645	0.65
1996	8057	4666	0.58
1997	5403	2858	0.53
1998	4426	2497	0.56
1999	3823	2168	0.57
2000	1849	1100	0.59
Totaal	37601	22340	0.59

4 De analyses uit deze bijlage zijn gedaan door dr. G. van Lomwel (Center Applied Research KUB en drs. A Vloet, IVA)

5 Van 344 individuen ontbreekt informatie over de sector waarin zij werkzaam waren.

^a Schooljaar 19xx is gedefinieerd als de periode augustus 19xx tot en met juli 19xx+1. Voor 1994 nemen we alleen de maanden januari 1995 tot en met juli 1995 waar, voor het schooljaar 2000 alleen de periode augustus 2000 tot en met december 2000.

Tenslotte is er een bestand beschikbaar met kenmerken van scholen, waaronder het bestuursnummer. Het bestand is samengesteld uit CFI gegevens op Brin niveau. Het bestand bevat alle instellingen die tussen 1-10-1993 en 1-10-2001 actief zijn geweest. Belangrijk in dit verband is dat het bestuursnummer dat aan een brin nummer is toegekend, het bestuursnummer is dat gold op 1-10-2001. Aan een school die in 1998 fuseerde, is dus het bestuursnummer toegekend van het bestuur na de fusie. Het bestuursnummer dat voor 1998 gold is dus onbekend. Van de besturen die bestonden op 1-10-2001 kunnen met dit bestand dus kenmerken worden geconstrueerd.

Opzet analyse

Doel van de analyse is om te onderzoeken hoe het aantal nieuwe wachtgeld gevallen in een bepaalde periode samenhangt met de kenmerken van het bestuur van de school waar de nieuwe wachtgelder werkzaam was.

Een belangrijk aspect van dit onderzoek is de periode waarover de instroom wordt gemeten. Dit is van belang omdat de instroom in maand t gerelateerd dient te worden aan de bestuurskenmerken van de betrokken school in maand diezelfde maand t .

Om dit te kunnen doen wordt veel van de data geveerd. Dit komt doordat het aantal scholen in Nederland allerm minst constant is: er komen scholen bij, scholen worden opgeheven en er vinden fusies plaats.

Hierdoor zijn er gegevens nodig die over een langere periode aangeven welke instellingen op een bepaald moment actief zijn en onder welk bestuur zij op dat moment vallen. Deze gegevens zijn vooralsnog niet beschikbaar.

In het bijzonder geldt dat in het voor deze analyse beschikbare bestand met schoolkenmerken aan ieder brin nummer het bestuursnummer is gekoppeld waaronder dit brin nummer op 1 oktober 2001 viel. Voor scholen die gedurende de periode 1995-2002 onder een ander bestuur zijn komen te vallen, is het met de beschikbare gegevens dus niet mogelijk te achterhalen wat het oude bestuur was. Hierdoor is het dus ook niet mogelijk om aan mogelijke instroom uit deze scholen voor het moment van de bestuurswisseling de kenmerken te koppelen van het relevante bestuur.

Nadere beschouwing van de ontslag gegevens leert inderdaad dat er brin nummers voorkomen die in verschillende jaren geregistreerd staan met een verschillend bestuursnummer. Om te zien in hoeverre de combinaties van brin nummer en bestuursnummer in het ontslag bestand terug te vinden zijn in het bestand met schoolkenmerken, zijn beide bestanden aan elkaar gekoppeld. Doordat in het schoolbestand alleen het bestuursnummer op 1-10-2001 gekoppeld wordt, blijkt er een behoorlijke mate van discrepantie tussen beide bestanden.

1. In het bestand met ontslagen komen 8.394 unieke brin x bestuur combinaties voor.
2. Van deze combinaties komen er 4.742 (56,6%) ook voor in het bestand met schoolkenmerken. Het gaat daarbij om 22.671 nieuwe wachtgelders (60,3% van het totale aantal waargenomen nieuwe gevallen).
3. Van de 3.652 brin x bestuur combinaties die niet voorkomen in het schoolbestand, geldt in 539 gevallen dat het brin nummer niet voorkomt. In de overige 3113 gevallen komt het brin nummer wel voor in het schoolbestand, maar wordt daar in het schoolbestand een ander bestuursnummer aan gekoppeld.

Door het continue proces van oprichting, opheffing en fusies van scholen, is dus een aanzienlijk deel van de brin x bestuur combinaties niet terug te vinden in het schoolkenmerken bestand. Het licht voor de hand dat het met name combinaties van ver voor 2001 zijn die niet meer voorkomen in het schoolkenmerken bestand. Om te zien of dit waar is, is in het ontslag bestand van iedere brin x bestuursnummer combinatie berekend wat het laatste schooljaar is waarin zij voorkomt. Dit levert de volgende verdeling:

Tabel 2. Consistentie van ontslag bestand en bestand schoolkenmerken.

Schooljaar ^a	Aantal combinaties in ontslag bestand	Komt voor in schoolbestand	%	Komt niet voor in schoolbestand
1994	561	228	40.6%	333
1995	1646	915	55.6%	731
1996	1328	758	57.1%	570
1997	1025	570	55.6%	455
1998	1489	882	59.2%	607
1999	2236	1327	59.3%	909
2000	109	62	56.9%	47
Totaal	8394	4742	56.5%	3652

^a Schooljaar 19xx is gedefinieerd als de periode augustus 19xx tot en met juli 19xx+1. Voor 1994 nemen we alleen de maanden januari 1995 tot en met juli 1995 waar, voor het schooljaar 2000 alleen de periode augustus 2000 tot en met december 2000.

In grote lijnen blijkt inderdaad dat de schooljaren 1998 tot en met 2000 een bovengemiddeld aantal brin x bestuur combinaties kent die ook voorkomen in het bestand met schoolkenmerken.

Dit zo zijnde is er voor gekozen om in de analyse uit te gaan van de instroom in het wachtgeld gedurende het schooljaar 1999/2000 en de instroom gedurende het begin van het schooljaar 2000 (augustus tot en met december). Met andere woorden, per bestuursnummer aggregeren we het aantal nieuwe wachtgeldgevallen in de schooljaren 1999 en 2000⁶.

⁶ Merk op dat als een brin x bestuur combinatie niet voorkomt, maar het bestuursnummer wel, de instroom van deze combinatie wel wordt meegeteld.

Vervolgens koppelen we hieraan de geconstrueerde bestuurskenmerken. Voor het schooljaar 1999 kunnen van de 1372 bestuursnummers die in dat jaar voorkomen in het ontslag bestand, er 797 (58.1%) worden teruggevonden in het schoolkenmerken bestand. Voor het schooljaar 2000 gaat het om 525 besturen van de 850 (61.8%). De instroom van de besturen die niet in het schoolkenmerken bestand voorkomen blijft dus buiten beschouwing. Onder de aanname dat deze selectie van besturen niet samenhangt met het aantal nieuwe wachtgelders is dit gerechtvaardigd. Omdat het echter gaat om besturen die op 1-10-2001 niet meer bestaan, is niet uitgesloten dat het hier om een specifieke groep scholen/besturen gaat. De beschikbare data laten ons echter geen andere keus dan deze besturen buiten beschouwing te laten.

Uiteraard kan een bestuur in een bepaalde periode ook een instroom gelijk aan 0 hebben. Deze besturen zijn vastgesteld door op bestuursniveau het bestand met wachtgeld instroom te koppelen aan het bestand met bestuurskenmerken. Van besturen die niet voorkomen in het ontslag bestand is aangenomen dat hun instroom gelijk is aan 0. Merk hierbij op dat het cruciaal is dat het bestand met bestuurskenmerken consistent is met de periode waarop de instroom betrekking heeft. Immers, we nemen nu impliciet aan dat de besturen in het schoolkenmerken bestand wel bestonden in de periode waarin de waargenomen instroom plaatsvond. Hoewel de aangetoonde discrepantie tussen het ontslag bestand en het schoolkenmerken bestand wat betreft voorkomende brin x bestuur combinaties erop duidt dat er nogal wat besturen zijn verdwenen tussen 1998 en 2001, kan met de beschikbare data niet op een andere manier worden vastgesteld welke besturen actief waren in de periode 1998-2000.

In het schoolkenmerken bestand is sprake van 2308 unieke besturen. Zoals boven beschreven wordt in 1999 van 797 besturen geconstateerd dat zij nieuwe wachtgeld gevallen hebben. In 2000 zijn dat 525 besturen. Het aantal wachtgeld gevallen is als volgt verdeeld:

Tabel 3. Verdeling aantal wachtgeldgevallen per bestuur.

Aantal wachtgelders	1999	%	2000	%
0	1511	65.5	1783	77.3
1	361	15.6	280	12.1
2	160	6.9	98	4.2
3	86	3.7	52	2.3
4	45	1.9	35	1.5
5	42	1.8	18	0.8
6	21	0.9	14	0.6
7	19	0.8	8	0.3
8	15	0.6	6	0.3
9	10	0.4	7	0.3
10	8	0.3	2	0.1

> 10	30	1.3	5	0.2
------	----	-----	---	-----

De keuze van de te analyseren bestuurskenmerken is bepaald op basis van de beschikbare gegevens:

1. Het totale aantal (gewogen) leerlingen dat onder het bestuur valt, peildatum 1-10-2000.
2. Het aantal scholen dat onder het bestuur valt.
3. De rba-regio van het bestuur. Regio Noord (rba 1,2,3), Oost (rba 4,5,6,7,8), West (rba 9,10,11,12,13, referentie) en Zuid (rba 14,15,16,17,18).
4. De samenstelling qua soort scholen dat onder het bestuur valt. Alleen PO scholen, alleen VO scholen, gemengd (referentie).

Tabel 4. Beschrijving bestuurskenmerken.

Variabele	Gemiddeld
Aantal gewogen leerl. 1-10-2000	1086,9
Aantal scholen onder bestuur	3,7
Regio	
Noord	12,1%
Oost	36,0%
West	30,4%
Zuid	21,5%
Samenstelling scholen	
Alleen PO	81,3%
Alleen VO	12,7%
Gemengd	6,0%

Merk op dat we geen informatie hebben over de samenstelling van het personeel op de scholen. Wel zal het aantal leerlingen indicatief zijn voor de totale hoeveelheid personeel onder een bestuur.

Om het verband tussen de instroom in het wachtgeld en de bestuurskenmerken te bepalen kan geen gebruik worden gemaakt van regressie analyse: uitgaande van instroom in personen kan de afhankelijke variabele alleen geheeltallige waarden groter of gelijk aan 0 aannemen. Ook wanneer we instroom meten op basis van de formatie in de oude baan, kan geen regressie worden uitgevoerd, omdat in dit geval weliswaar de afhankelijke variabele continu kan variëren, maar nog steeds altijd groter of gelijk aan 0 is. Om met deze specifieke eigenschap van de data rekening te houden zijn de volgende modellen geschat.

$$P(Y_i = y_i) = \frac{e^{-I_i} I_i^{y_i}}{y_i!} \quad y_i = 0,1,2,\dots$$

Dit model zegt dat het aantal ingestroomde mensen Y_i verdeeld is volgens de Poisson verdeling met verwachting en variantie gelijk aan I_i .⁷ Deze verwachting is vervolgens een functie $f()$ van de bestuurskenmerken:

$$I_i = f(\mathbf{b}'x_i)$$

Dit wil zeggen dat het effect van bestuurskenmerk x_i werkt via de verwachting van de verdeling. Als een kenmerken een positief effect heeft, dan betekent dit de verwachting groter wordt, wat vervolgens betekent dat grotere aantallen instromende personen waarschijnlijker worden.

Om de instroom uitgedrukt in het aantal verloren fte's te modelleren maken we gebruik van een zogenaamd Tobit model:

$$y_i^* = \mathbf{b}'x_i + \mathbf{e}_i,$$

$$y_i = 0 \text{ als } y_i^* \leq 0,$$

$$y_i = y_i^* \text{ als } y_i^* > 0.$$

In deze formulering is y^* een zogenaamde index of latente variabele, en is \mathbf{e}_i een storingsterm. Via de index variabele bepalen de bestuurskenmerken x of er instroom y_i plaatsvindt en als er instroom plaatsvindt, hoe groot die instroom is.

Schattingsresultaten

Allereerst presenteren we de resultaten voor de instroom op basis van het aantal personen. Tabel 5 geeft de resultaten.

Tabel 5. Schattingsresultaten voor de instroom in personen.

	1999			2000		
	Schatting	St. fout	Significantie	Schatting	St. fout	Significantie
Constante	0.459	0.183	**	-0.091	0.204	
Aantal gewogen leerl.	4.75e-5	5.93e-6	***	5.6e-5	6.81e-6	*
Aantal scholen onder bestuur	0.026	0.007	***	0.017	0.008	**
Regio Noord	0.833	0.180	***	0.766	0.167	***
Regio Oost	0.231	0.126	*	0.034	0.141	

7 Merk op dat dit model dus de restrictie oplegt dat de verwachting en variantie van de verdeling aan elkaar gelijk zijn. Vaak blijken de data niet aan deze voorwaarde te voldoen (er is dan sprake van zogenaamde overdispersion). Het is echter zo dat ook wanneer er sprake is van overdispersion, het Poisson model consistente schattingen oplevert met behulp van de zogenaamde Quasi Maximum Likelihood methode. Deze methode is hier toegepast.

Regio Zuid	0.287	0.140	**	0.170	0.154	
Alleen PO	-1.366	0.171	***	-1.485	0.174	***
Alleen VO	-0.049	0.181		0.102	0.186	

Het blijkt dat besturen met alleen PO scholen minder nieuwe wachtgelders leveren dan besturen met scholen uit beide sectoren. Omdat ook voor het aantal scholen en het aantal leerlingen wordt gecorrigeerd, kan dit niet worden veroorzaakt door het feit dat deze besturen mogelijk kleiner zijn. Wellicht hangt dit samen met het soort werk.

Ook zien we dat er regionale verschillen zijn in de instroom. Besturen in het noorden van het land hebben duidelijk meer instroom. Verder is er een licht positief verband tussen de grootte van het bestuur (gemeten naar het aantal leerlingen en het aantal scholen) en de instroom in wachtgeld.

Per school extra onder een bestuur stijgt de instroom in personen in wachtgeld met ongeveer 2,6%. Per 1000 leerlingen extra onder een bestuur, stijgt de instroom met nog eens 5%.

De schattingsresultaten voor de instroom gemeten naar het verloren aantal fte's staan in Tabel 6. Opnieuw zien we minder instroom in besturen met alleen PO scholen en grotere instroom bij besturen in de regio Noord en bij besturen met veel leerlingen.

Tabel 6. Schattingsresultaten voor de instroom in fte's.

	1999			2000		
	Schatting	St. fout	Significantie	Schatting	St. fout	Significantie
Constate	-0.968	0.294	***	-1.222	0.247	***
Aantal gewogen leerl.	0.001	0.000	***	0.000	0.000	***
Aantal scholen onder bestuur	0.064	0.017	***	0.011	0.014	
Regio Noord	1.367	0.227	***	0.969	0.191	***
Regio Oost	0.357	0.175	**	0.043	0.152	
Regio Zuid	0.504	0.196	***	0.315	0.168	*
Alleen PO	-1.867	0.271	***	-1.429	0.225	***
Alleen VO	-0.158	0.312		0.267	0.255	

Opmerking en aanbevelingen

Nadrukkelijk zij opgemerkt dat bovenstaande resultaten indicatief zijn. Het beschikbare cijfermateriaal heeft in sterke mate de mogelijkheden van onderzoek beperkt. In het bijzonder zou extra informatie over welke instellingen en besturen in welke jaren actief waren het mogelijk maken om nauwkeuriger het verband tussen bestuurskenmerken en instroom in wachtgeld te analyseren. Ook zou op met deze extra gegevens beter gebruik gemaakt kunnen worden van de rijkdom aan ontslag gegevens.

De invloed van reï ntegratie-activiteiten op uitstroom uit wachtgeld

Doelstelling

Met behulp van gegevens uit het Wachtgeld Informatie Systeem (WIS) en Cliënt Volg Systeem (CVS) nagaan wat de bepalende factoren zijn voor de duur dat personeel uit het onderwijs werkloos is. Daarbij zal ook het effect van intensieve bemiddeling worden geanalyseerd.

Data

Voor de analyse is gebruik gemaakt van twee bestanden, het WIS en het CVS. Op basis van de gegevens uit WIS is een dataset geconstrueerd van alle personen die na 1-1-1995 een uitkering hebben gekregen.⁸ Hierbij zijn alleen die personen in de analyse betrokken die werkzaam waren in het Primair Onderwijs (PO) of het Voortgezet Onderwijs (VO).

Met behulp van de gegevens uit het CVS is in kaart gebracht welke mensen actieve begeleiding hebben gekregen tijdens hun werkloosheid, en waaruit die bemiddeling bestond. Uiteindelijk resulteert een steekproef van 27.064 mensen.

Opzet analyse

Om na te gaan hoe de werkloosheidsduur van iemand uit de sector PO of VO samenhangt met een aantal karakteristieken (zoals leeftijd en geslacht), is een *proportional hazard model* geschat.

$$J(x, t) = I(t) \exp(\mathbf{b}'x)$$

Dit model specificceert de kans dat iemand met karakteristieken x een baan vindt na t maanden werkloos te zijn geweest als een functie van zijn karakteristieken. Volledigheids-halve zij opgemerkt dat daarnaast bij deze specificatie rekening gehouden wordt met zogenaamde duurzaamheid via de functie $I(t)$. De duurzaamheid duidt aan hoe de kans op het vinden van een baan afhangt van de duur dat iemand al werkloos is. De analyse is erop gericht het effect \mathbf{b} te bepalen van de karakteristieken x . De functie $I(t)$ blijft daarom verder buiten beschouwing.

Omdat de gegevens niet rechtstreeks van iedereen in het bestand zijn of haar werkloosheidsduur bevatten, is het nodig deze duur te construeren. Dat is als volgt gedaan.

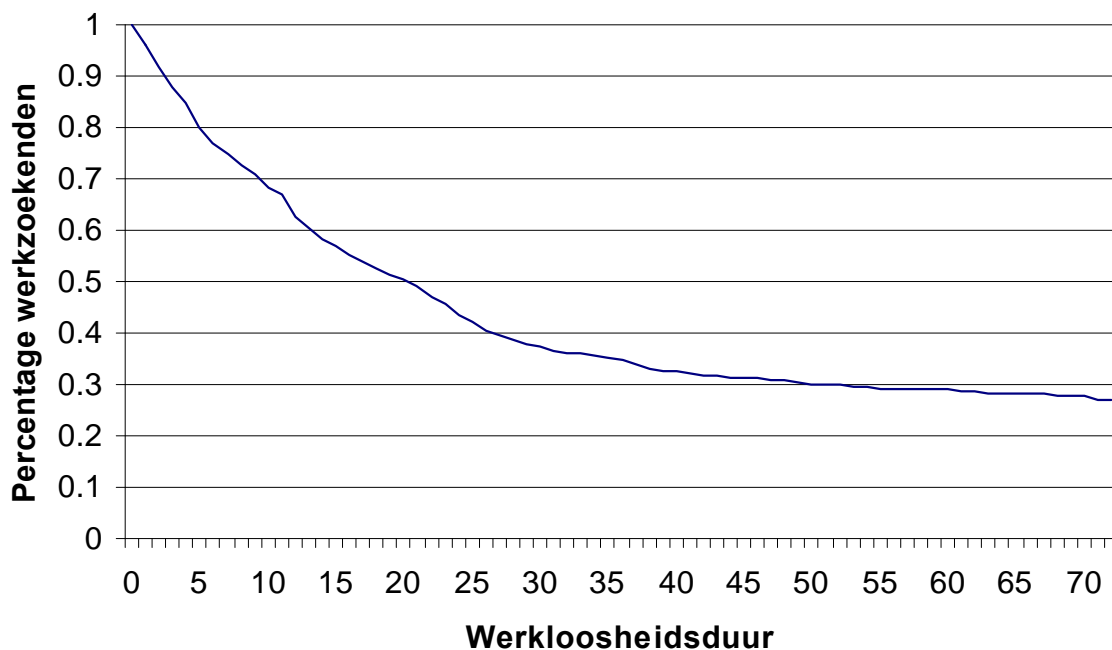
De gegevens zijn niet eenduidig wat betreft het moment waarop de periode van werkloosheid is begonnen: voor ieder individu in de bestanden worden per maand gegevens vastgelegd. Nu komt het voor dat in de maandrecords van een gegeven individu de startdatum van zijn

8 Het WIS bestand is op 1-1-1995 begonnen met registreren. In het WIS komen ook mensen voor wiens uitkering voor die datum begon, maar nog doorliep tot na 1-1-1995. Wanneer deze groep mensen ook meegenomen zou worden, betekent dit dat mensen met lange dueren oververtegenwoordigd zouden zijn. Dit zou tot onzuivere schattingsresultaten leiden. Door alleen de mensen die na 1-1-1995 een uitkering hebben gekregen mee te nemen, worden deze problemen voorkomen, terwijl hierdoor het aantal waarnemingen aanzienlijk blijft (> 18.000).

uitkering wijzigt. Dit kan duiden op verschillende uitkeringsperiodes of administratieve eigenaardigheden. Er is voor gekozen om voor ieder persoon steeds de vroegste datum te vergelijken met de datum zoals die staat geregistreerd in het laatste maandrecord. Wanneer de data gelijk zijn, is deze unieke datum als start genomen. Wanneer deze data ongelijk zijn, maar er geen sprake is van onderbrekingen in de maandrecords, dan is de vroegste datum als start van de uitkering genomen. Wanneer er wel sprake is van onderbrekingen (en er dus sprake is van meerdere perioden) is de startdatum van de laatste uitkeringsperiode als begindatum genomen.

Voor de bepaling van het moment waarop de werkloosheidsduur afloopt is ervoor gekozen hier de laatste maand te nemen waarop iemand nog in WIS voorkomt. Als hierbij geldt dat er geen uitkeringsrechten resteren, is dit geïnterpreteerd als “nog geen werk gevonden, maar uitkering beëindigd”⁹. Deze dueren zijn zogenaamde onvoltooide dueren, we weten immers alleen dat de werkloosheidsduur langer is geweest dan het geconstateerde aantal maanden. Met deze zogenaamde rechtsgecensureerde dueren is bij de schatting van het model rekening gehouden. Wanneer er wel uitkeringsrechten resteren, dan is dit geïnterpreteerd als een voltooide werkloosheidsduur.

De volgende figuur geeft het percentage werkzoekenden weer als functie van de werkloosheidsduur.



Figuur 1. Percentage werkzoekenden als functie van de werkloosheidsduur.

⁹ Hierbij nemen we impliciet aan dat er geen mensen zijn die een nieuwe baan vinden precies op het moment dat hun uitkering afloopt. Mochten deze mensen er wel zijn, dan lijkt het redelijk te veronderstellen dat deze groep niet groot is.

Uit Figuur 1 blijkt dat na 1 jaar nog ongeveer 65% van de werkzoekenden geen baan heeft gevonden. Na 2 jaar is dit percentage afgenomen tot 45%. Ongeveer 30% van de werkzoekenden heeft na 5 jaar nog geen baan gevonden.

Een belangrijk aandachtspunt in deze analyse is de bepaling van het effect van “bemiddeling” op de kans op het vinden van een baan. Hier spelen 2 punten een rol.

Er is sprake van verschillende soorten bemiddeling.

De bemiddelde groep is vaak niet willekeurig gekozen.

Wat betreft het eerste punt: in het CVS worden mensen geregistreerd die door het ABP geholpen worden bij reïntegratie. Voor deze mensen wordt een groot aantal verschillende producten ingezet. In ons sample van 27.064 mensen geldt voor 12.095 mensen dat zij bemiddeld zijn. Daarbij is er sprake van 12 verschillende producten, zie de volgende tabel.

Tabel 7: Soorten bemiddeling.

Soort bemiddeling	Aantal	Relatief aandeel (%)
Basispakket ABC	6.104	50,5
Vervolpakket	2.273	18,8
Vervolpakket plus	861	7,1
A en C pakket	1.046	8,6
Basispakket ABC (BVE)	117	1,0
Basispakket tweede jaar	23	0,2
Intensief ABC pakket	49	0,4
Werkervaringsplaats	33	0,3
Basisvoormelding	1.309	10,8
Basispakket handhaving	191	1,6
Arbeidsmedisch onderzoek	82	0,7
Baan aanbieden	5	0,0
Onbekend	2	0,0
Totaal	12.095	100

Uit Tabel 7 blijkt dat met name het zogenaamde Basispakket WW 1^e jaar veel wordt ingezet.

Aangaande punt 2, de selectiviteit van de groep bemiddelden: het belangrijkste probleem in een empirische analyse om het effect van een behandeling vast te stellen, is dat de groep mensen die behandeld wordt hoogstwaarschijnlijk afwijkt van de groep niet-behandelenden. Wanneer niet voor deze verschillen wordt gecorrigeerd, is het bepaalde effect van de behandeling niet zuiver. Het zou bijvoorbeeld zo kunnen zijn dat alleen zeer goed gemotiveerde werklozen een behandeling krijgen aangeboden. Wanneer nu niet voor motivatie in de analyse wordt gecorrigeerd, is het goed mogelijk dat een positief effect van

behandeling wordt gevonden. Dit effect kan in dit geval echter niet worden toegeschreven aan de behandeling, omdat door het niet corrigeren voor motivatie het positieve effect hiervan wordt opgepakt door de karakteristiek “behandeld”.

Het is daarom belangrijk in de analyse te corrigeren voor de factoren die bepalend zijn voor de selectie tot bemiddeling. In het algemeen geldt dat deze factoren zowel niet-waargenomen factoren (zoals motivatie) als waargenomen factoren (zoals een arbeidshandicap) kunnen zijn. Om technische redenen¹⁰ is het niet mogelijk te corrigeren voor selectie op basis van niet-waargenomen kenmerken. Om op een juiste manier het effect van bemiddeling te bepalen moeten we daarom veronderstellen dat selectie alleen plaatsvindt o.b.v. waargenomen kenmerken zoals leeftijd, geslacht etc. Dat lijkt niet onrealistisch vanwege het zogenaamde *doelgroepen beleid* waarbij min of meer vaststaat welke werkzoekenden voor bemiddeling in aanmerking komen. Anders gezegd, wanneer toewijzing plaatsvindt op basis van vooraf vastgestelde criteria, zal de indruk die iemand wekt tijdens een intakegesprek niet van belang zijn.

Niet van alle soorten bemiddeling die vermeld staan in Tabel 7 kan het effect worden vastgesteld. Voor een aantal soorten (arbeidsongeschikten, handhaving, intensief) geldt dat onduidelijk is van wat voor bemiddeling er sprake is. Daarnaast lijkt het hier waarschijnlijk dat het om zeer specifieke groepen bemiddelden gaat (zoals arbeidsongeschikten), waarvoor niet gecorrigeerd kan worden vanwege het ontbreken van gegevens met betrekking tot deze speciale kenmerken. Daarnaast geldt dat een aantal soorten bemiddeling maar een zeer gering aantal keren voorkomt.

In de analyse richten we ons daarom op het effect van het Basispakket ABC¹¹ en de Basisvoormelding.

De verklarende variabelen die in de analyse zijn opgenomen zijn:

- Functie: onderwijs ondersteunend personeel, directie, leraar (referentie)
- Regio: noord (rba 1,2,3), oost (rba 4,5,6,7,8), west (rba 9,10,11,12,13, referentie), zuid (rba 14,15,16,17,18), onbekend (rba ontbreekt).
- Ontslag: einde tijdelijk dienstverband (referentie), anders.
- Dienstbetrekking: onbekend, vast, tijdelijke uitbreiding, tijdelijk (referentie).
- Leeftijd: < 26 jaar (referentie), 26-35 jaar, 36-45 jaar, 46-55 jaar, ouder dan 56 jaar.
- Sector: PO, VO (referentie).

Daarnaast is er in de CVS gegevens informatie beschikbaar over de fase waarin de bemiddelde werkzoekende is ingedeeld. Deze fase geeft aan wat de afstand van de

10 Bij de huidige manier van bemiddeling toewijzen kan het effect niet worden geïdentificeerd wanneer selectie plaatsvindt o.b.v. niet-waargenomen kenmerken.

11 Voor de vervolgpakketten jaar geldt dat het (waarschijnlijk) gaat om werklozen die minimaal een jaar werkloos zijn. Correctie voor deze vorm van selectie is niet triviaal. Daarom zijn deze pakketten vooralsnog buiten beschouwing gelaten.

werkzoekende is tot de arbeidsmarkt, en is daarom een indicator voor het gemak waarmee de werkzoekende weer een baan zal vinden.

Het probleem bij deze variabele is dat in een groot aantal gevallen de informatie ontbreekt. Zowel voor alle mensen die niet zijn bemiddeld als voor ruim de helft van de mensen met het Basispakket ABC jaar of de Basisvoormelding ontbreekt informatie met betrekking tot de fase. Het is daarom onmogelijk om de wel beschikbare informatie op een zinvolle manier in de analyse te betrekken.

De volgende tabel geeft de verdeling van de verklarende variabelen binnen onze steekproef weer. De kolom “gemiddeld” geeft het percentage van de personen in de steekproef met het betreffende kenmerk

Tabel 8: Beschrijvende statistieken verklarende variabelen.

Variabele	Gemiddeld (%)		
		betrekking	
Sector		Anders	26,7
PO	58,3	Soort betrekking	
Geslacht		Vast	20,8
Vrouw	71,6	Tijdelijk	48,4
Functie		Tijdelijke uitbreiding	4,0
Leraar	85,2	Onbekend	26,7
Directie	2,2	Leeftijd	
Ondersteunend	12,6	< 26	13,1
Regio		26-35	27,6
Noord	16,0	36-45	29,5
Oost	29,6	46-55	22,2
West	23,3	56+	7,6
Zuid	24,2	Bemiddeld	
Onbekend	6,9	Basispakket ABC	22,6
Reden ontslag		Basisvoormelding	4,8
Einde tijdelijke	73,3		

Uit Tabel 8 blijkt dat ongeveer de helft van de werkzoekenden uit het Primair Onderwijs afkomstig is. Het grootste deel van de werkzoekenden is tussen de 26 en 55 jaar oud. Het geringe aantal werkzoekenden ouder dan 55 kan worden verklaard uit de beperkte sollicitatieplicht van deze groep werkzoekenden. Ongeveer 23% van de werkzoekenden krijgt een Basispakket ABC als bemiddeling, een kleine 5% kent een basisvoormelding.

Het grootste deel van de werkzoekenden raakt door de beëindiging van een tijdelijk dienstverband (73,3%) hun baan kwijt. Uit de onderverdeling van het soort dienstverband blijkt dat slechts 48,4% van de werkzoekenden geregistreerd staat met een tijdelijk dienstverband als laatste bestrekking. Dit verschil kan worden verklaard doordat bijna alle werkzoekenden waarvan de laatste dienstbetrekking onbekend was (98,8%) als ontslagredenen heeft “einde tijdelijke betrekking”.

De schattingsresultaten worden gepresenteerd in Tabel 9.

Tabel 9.: Schattingsresultaten..

Variabele	Schatting β	Standaard fout	Significantie	Exp(β)
Sector				
PO	0.100	0.021	***	1.105
Geslacht				
Vrouw	0.057	0.023	**	1.058
Functie				
Directie	-0.292	0.084	***	0.747
Ondersteunend	-0.276	0.031	***	0.759
Regio				
Noord	-0.016	0.030		0.984
Oost	0.007	0.026		1.007
Zuid	-0.019	0.027		0.982
Onbekend	0.204	0.048	***	1.226
Reden ontslag				
Anders	-0.239	0.039	***	0.788
Soort betrekking				
Vast	-0.298	0.044	***	0.743
Tijdelijke uitbreiding	0.252	0.052	***	1.287
Onbekend	0.476	0.022	***	1.610
Leeftijd				
26-35	-0.267	0.032	***	0.765
36-45	-0.426	0.031	***	0.653
46-55	-0.618	0.035	***	0.539
56+	-2.021	0.069	***	0.132
Bemiddeling				
Basispakket ABC	0.519	0.021	***	1.681
Basisvoormelding	0.541	0.044	***	1.718

De schattingsresultaten moeten als volgt geïnterpreteerd worden. De referentiegroep is een werkzoekende uit de sector VO, man, leraar, afkomstig uit de regio west, wiens tijdelijke betrekking is beëindigd, jonger dan 26 en niet bemiddeld. Uit de laatste kolom in de tabel volgt nu het effect van de verschillende variabelen: het effect van werkzaam zijn in de sector PO is bijvoorbeeld $\exp(0.100)=1.105$: iemand werkzaam in de sector PO heeft een 10% grotere kans om een baan te vinden dan een vergelijkbaar iemand werkzaam in de sector VO.

Uit de schattingsresultaten volgt dat vrouwen een iets grotere kans op een baan hebben dan mannen. Daarnaast vinden leraren (de referentiegroep) makkelijker een baan dan werkzoe-

kende schooldirecteuren en ondersteunend personeel. De regio waarin iemand op zoek is maakt geen significant verschil. Opvallend hier is dat werkzoekenden wiens regio niet bekend is, een duidelijk hogere kans hebben op het vinden van een baan. Mensen die om een andere reden ontslagen zijn dan de beëindiging van een tijdelijk dienstverband vinden minder makkelijk een baan. Hier speelt waarschijnlijk dat in deze groep een grote groep ongeschikten/onbekwamen zit. Wat betreft het soort betrekking blijkt dat werkzoekenden die een vaste baan hadden minder makkelijk opnieuw werk vinden. Dit zou erop kunnen duiden dat zij zich minder flexibel opstellen bij het zoeken naar werk. In ieder geval is deze groep waarschijnlijk minder gewend om hun baan te verliezen en een nieuwe baan te zoeken. Opvallend hier is, dat net als bij de variabelen met betrekking tot regio de groep werklozen wiens betrekking onbekend was een duidelijk grotere kans heeft om opnieuw werk te vinden. Het is onduidelijk wat hiervoor de verklaring is.

Bij de variabelen voor leeftijd zien we dat naarmate de werkzoekende ouder is, hij/zij minder snel een baan vindt. Ten opzichte van iemand jonger dan 26 halveert de kans op het vinden van een baan voor iemand tussen de 46 en 55. We zien hier ook dat de groep ouder dan 55 nauwelijks nog actief naar een nieuwe baan zoekt. Ten opzichte van jongeren is hun kans bijna 90% lager. Dit ligt voor de hand gegeven de beperkte sollicitatieplicht van deze groep werklozen.

Tenslotte blijkt dat beide soorten bemiddeling een positief effect hebben op de kans weer werk te vinden. Ten opzichte van vergelijkbare werklozen die geen basispakket ABC hebben gehad of waar een basisvoormelding plaatsvond de kans van deze bemiddelden om weer werk te vinden ongeveer 70% hoger.

Om na te gaan in hoeverre de resultaten beïnvloed worden door de groep bij wie de soort betrekking en/of de regio onbekend is, is het model ook geschat voor alleen de werkzoekenden voor wie betrekking en regio bekend zijn. Van de oorspronkelijke 27.064 waarnemingen, gaan er hierdoor 8.537 verloren, met name door het relatief grote aantal waarnemingen met onbekende betrekking (7.228). Dit levert schattingsresultaten die niet of nauwelijks afwijken van de resultaten in Tabel 9.