

Rapport van bevindingen naar aanleiding van het Jaarverslag 2001 van de Stichting Vervangingsfonds / BGZ en de Stichting Participatiefonds.

1. Inleiding

Ingevolge de onderwijswetgeving wordt elk jaar een rapport van bevindingen opgesteld waarin de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen kenbaar maakt aan de Tweede Kamer tot welke opmerkingen het jaarverslag van de Fondsen (i.c. Stichting Vervangingsfonds/ Bedrijfsgezondheidszorg voor het onderwijs en de Stichting Participatiefonds) aanleiding geeft. Aangezien de onderscheiden jaarverslagen altijd gelijktijdig worden toegezonden aan de TK, heb ik ervoor gekozen één rapport van bevindingen op te stellen waarin u zowel mijn algemene als specifieke opmerkingen (par. 4 en 5) aantreft over de beide Fondsen.

2. Totstandkoming rapport van bevindingen

De jaarverslagen zijn begin juni door het Bestuur VF / BGZ respectievelijk PF vastgesteld en aanstonds in elektronische vorm doorgeleid naar het Ministerie van OCenW voor verdere verspreiding. Medio juli jl. bent u in het bezit gesteld van het elektronisch exemplaar en in afwachting van de definitieve jaarstukken ontving de TK hieraan voorafgaand reeds op 21 mei jl. (bij brief RZO/DIR/02-19041) een samenvatting van de jaarverslagen VF en PF. Ik heb bij die gelegenheid aangekondigd dat rond de zomer een rapport van bevindingen zal worden opgesteld waarin ik mijn commentaar zal geven op het definitieve jaarverslag. Ik heb in de zomermaanden aan het Vervangingsfonds c.q. het Participatiefonds schriftelijk een aantal vragen gesteld over het verslag. De vragen zijn door het VF c.q. het PF naar tevredenheid beantwoord. Ik ben van oordeel dat hiermee de hoor- en wederhoor procedure naar behoren is doorlopen; de resultaten daarvan zijn - voor zover nodig - in dit rapport van bevindingen verwerkt.

3. Algemeen

De jaarverslagen 2001 evenaren wat betreft de vormgeving, structuur en informatievoorziening de jaarverslagen over 2000. De verslagen (inclusief de reacties van PF en VF op mijn vragen) voldoen daarmee aan de informatiebehoefte die ik thans heb. Ik hecht eraan om, voordat hierna in meer specifieke zin op een aantal onderdelen van de verslagen wordt ingegaan, mijn waardering uit te spreken voor de kwaliteit van de door het Bestuur van de beide Fondsen uitgebrachte Jaarverslagen 2001.

De jaarverslagen voldoen aan de richtlijnen die in 1997 - na goed overleg - tussen de beiden fondsen en OCenW van kracht zijn geworden. Ingevolge deze richtlijnen komt aan het jaarverslag een ruimere betekenis toe dan enkel een administratieve verantwoording over de verslagperiode. De bedrijfsvoering en de werkzaamheden van de Fondsen dienen ook een prominent onderdeel van het verslag te zijn.

De jaarverslagen bevatten de volgende onderdelen:

- ❖ kort verslag van het bestuur;
- ❖ de jaarrekening;
- ❖ een goedkeurende accountantsverklaring;
- ❖ het verslag van werkzaamheden.

4. Vervangingsfonds

A) Jaarverslag

Het bestuur van het Fonds gaat in dit jaarverslag met name in op de ontwikkelingen met betrekking tot de toekomst.

Ten aanzien van het Voortgezet onderwijs (VO) heeft de TK het wetsvoorstel "Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met decentralisatie van de vervangingsuitgaven en van de bovenwettelijke wachtgelduitgaven" controversieel verklaard.

In 2001 zijn de inkomsten van het VF sterk toegenomen, terwijl een conforme toename van de uitgaven achterwege bleef. Als gevolg daarvan gaf de balanspositie per ultimo 2001 een sterke verbetering te zien ten opzichte van voorgaande jaren. De toename van de inkomsten was m.n. gevolg van:

- ◆ Een stijging van de premie inkomsten
- ◆ Beduidend hogere WAO inkomsten
- ◆ Meer inkomsten uit het VDS systeem (premedifferentiatieregeling)
- ◆ Incidentele bijdragen van mijn departement en het PF.

B) Financieel beheer

In het verslagjaar 2000 waren de vervangingsuitgaven van het Fonds fors toegenomen en ook in de begroting 2001 toonde het bestuur zich pessimistisch. Gezien dit laatste en ook gelet op de zwakke liquiditeit in 2000 heeft mijn ambtsvoorganger in januari en februari 2001 met het bestuur van het Fonds overleg gevoerd. Doel van dit overleg was om een voorziening te treffen voor het geraamde tekort in 2001.

De getroffen maatregelen waren:

- ◆ Het omzetten van een lening van NLG 30 mln.(€ 13.61 mln.), die het VF in oktober 2000 als liquiditeitssteun van mijn ambtsvoorganger ontving, naar een definitieve bijdrage;
- ◆ Een overboeking van het PF aan het VF van NLG 35 mln. (€ 15.88 mln.);
- ◆ Een incidentele lening groot NLG 20 mln. (€ 9.08 mln). Deze moet terugbetaald worden voor ultimo 2003;
- ◆ Extra opbrengsten van aangescherpte controle door VF op grond van aanbevelingen van de Accountantsdienst van OCenW (zie onderdeel "F" hierna.)

Uit de jaarrekening blijkt dat de vervangingsuitgaven in 2001 inderdaad zijn toegenomen.

Maar deze toename van de lasten bleef sterk achter bij de stijging van de baten en er zou een financieel positief resultaat zijn bereikt ook zonder de hiervoor genoemde incidentele bijdragen. Ik heb het VF met nadruk gevraagd om substantiële verschuivingen in te verwachten baten en lasten vroegtijdig(er) te signaleren, zodat hierop tijdig kan worden ingespeeld.

In het licht van deze gunstige financiële ontwikkeling heeft het bestuur besloten om de VDS toeslagen - incidenteel - met 35% te verlagen (ca. €18 mln. in schooljaar 2001/ 2002). Door deze actie wordt de prikkelwerking van de VDS- toeslagen gereduceerd. Deze verlaging geldt ook de scholen die onvoldoende gedaan hebben aan de bestrijding van het ziekteverzuim. De prikkels voor deze scholen worden dus minder. Hoewel het de bevoegdheid is van het bestuur betreur ik deze actie, omdat ik vind dat de prikkelwerking nog effectiever moet worden ingezet in plaats van afgezwakt.

Daarnaast is de gunstige financiële ontwikkeling van het VF grotendeels te danken aan een storting van het PF en van OcenW. Deze middelen worden nu gebruikt voor een VDS verlaging. Voorkomen moet worden dat dit in de toekomst opnieuw kan leiden tot tekorten.

C) Financiële ontwikkeling

Het Vervangingsfonds kende in het verslagjaar een positief exploitatieresultaat van €52.2 mln.. Hierin zijn de incidentele baten van €13.61 mln. (OCenW) en €15.88 mln. (PF) begrepen. Zoals hiervoor al naar voren gebracht, bleven - naast de meevallende baten - met name de vervangingslasten achter bij de verwachting. Het fonds vermeldt in dit jaarverslag dat dit laatste een ontwikkeling is die al jaren aan de gang is en waar met name arbeidsmarktfactoren aan ten grondslag liggen. Aangezien in de begroting VF (zonder incidentele baten) een negatief financieel resultaat werd verwacht moet ik constateren dat het VF er nog niet in slaagt om de ontwikkeling met betrekking tot de genoemde arbeidsmarktfactoren - financieel gezien - goed in te schatten. Ik heb er bij het Fonds op aangedrongen dit type ontwikkelingen meer nauwkeurig te volgen en de financiële gevolgen ervan in een herziene begroting beter in kaart te brengen.

Overigens is het exploitatieoverschot toegevoegd aan de reserves.

Ten aanzien van de voeding van het VF zijn de afgelopen jaren meerjarenafspraken gemaakt. Voor 2003 wil ik een afspraak met het VF voor de duur van één jaar maken met als uitgangspunt dat de reserves niet verder toenemen.

D) Ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid

De informatieve waarde van de beschreven onderdelen in het voorliggende jaarverslag en m.n. het onderdeel "verslag van werkzaamheden" is naar mijn oordeel behoorlijk. Zo neem ik met belangstelling kennis van de activiteiten die het Fonds ontwikkelde bij de uitvoering van de vervangingsbekostiging. Zo ook van de uitvoering van het beleid gericht op terugdringen van het ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid. Het Fonds meldt dat vanaf medio 2001 het verzuimpercentage aan het dalen is hetgeen ongetwijfeld mede een gevolg is van ingezet beleid, zoals;

- ◆ Extra middelen voor verbetering van Arbo contracten;
- ◆ Subsidies voor ondersteuning van scholen bij aanpak van concrete probleemsituaties.

Een daling van het verzuim - aldus het Fonds - hoeft overigens niet onmiddellijk te leiden tot verlaging van de vervangingsuitgaven.

In hoofdstuk 4 van het verslag wordt door het bestuur de blik gericht op de toekomst. Door OcenW wordt momenteel gezien hoe, mogelijk in combinatie met de invoering van de lumpsum, een nieuwe systematiek in het PO kan worden vormgegeven dat past binnen de budgettaire kaders, werkbaar is voor de scholen en tegelijk de prikkelwerking voor de verzuimreductie op bestuursniveau versterkt. In een later stadium zal ik richting TK aangeven op welke wijze mijn inziens een andere vervangingssystematiek PO nadere invulling kan krijgen.

E) Overige opmerkingen

In deze paragraaf wordt ingegaan op vragen van OCenW zijde over het Jaarverslag en de reactie die het Vervangingsfonds daarop eerder al heeft gegeven, voor zover het zinvol is daarop in dit rapport van bevindingen in te gaan.

- ◆ De accountantsdienst van mijn departement heeft op 29 augustus 2000 rapport uitgebracht naar aanleiding van een uitgevoerd onderzoek bij het VF; o.a. naar de rechtmatigheid van de bij het VF ingediende declaraties en ook naar de controle aanpak. In brieven (d.d. 12 september en 26 september 2000) is de TK gemeld dat deze aanbevelingen zijn gedaan o.a. om creatief gebruik bij het declareren te voorkomen. In dit rapport deed de AD aanbevelingen die door het VF in de reglementen moesten worden verwerkt. Op 27 mei jl. berichtte het VF dat deze aanbevelingen van de AD in de reglementen voor de scholen voor het schooljaar 2002/ 2003 zijn verwerkt. Ook het eigen controleprogramma van het VF is conform aangepast De accountantsdienst heeft zich inmiddels akkoord verklaard met de aanpassing in de desbetreffende reglementen.
- ◆ Het VF voert de maatregelen uit zoals beschreven in het Arboconvenant OenW. Zowel mijn collega van SZW als ik zijn onder de indruk van de kwaliteit en voortgang van de uitvoering. De ingezette daling van het ziekteverzuim is zodanig groot dat de afspraak van 1 procentpunt daling van het ziekteverzuim in 3 jaar tijd (m.n. in het PO) gehaald

zal worden. De daling is een gevolg van:

1. de uitvoering van de maatregelen zoals beschreven in het Arboconvenant O enW;
2. het ter beschikking stellen van extra financiële middelen aan scholen voor bekostiging van verbeterde Arbocontracten;
3. de uitvoering van een drietal pilots op het gebied van preventie en terugdringen van ziekteverzuim.

5. Participatiefonds

A) Jaarverslag

In het verslag wordt ruime aandacht besteed aan de verschillende activiteiten die het PF onderneemt op het terrein van instroombeperking en uitstroombevordering. Het verheugt mij zeer dat de dalende trend in de werkloosheidsuitgaven zich in het verslagjaar 2001 heeft voortgezet. Helaas zal het grote tekort aan leerkrachten hieraan ook hebben bijgedragen. Maar daarnaast is het toetsen door het PF van ontslagen op onvermijdbaarheid vruchtbaar gebleken. Ik wil in dit verband niet onvermeld laten dat schoolbesturen - in verband met eigen ontslagbeleid - de wachtgeldlasten soms voor eigen rekening nemen. Dat houdt in dat de lagere wachtgelduitgaven bij het PF niet automatisch een navenant kleiner aantal wachtgelders betekent.

In het verslag wordt summier ingegaan op de ontwikkelingen met betrekking tot de wijzigingen op het terrein van de sociale zekerheid. Er wordt gerefereerd aan de invoering van de WW voor het overheids- en onderwijspersoneel op 1 januari 2001. Het Fonds meldt dat - als gevolg van de WW invoering - het hiervan hinder ondervindt. Benodigde informatie blijkt niet meer beschikbaar, terwijl ook financiële arrangementen (bijvoorbeeld het in gang zetten van terugvordering bij negatief getoetste ontslaguitkeringen) plotseling slecht of geheel niet meer functioneren. Het PF doelt hier op de ontstane discrepantie tussen haar eigen informatiebehoefte en de informatie die UWV – USZO aan het PF kan leveren. Ik deel de zorg van het PF in deze. Onverlet de eigen verantwoordelijkheid van het PF als ZBO met een wettelijke taak wil ik - waar mogelijk - bemiddelen tussen beide partijen om te bevorderen dat de informatie uitwisseling (weer) op het benodigde peil komt.

Wetgeving – dus ook de terugvordering bij negatief getoetste ontslaguitkeringen - behoort te worden uitgevoerd. Verder heb ik er bij zowel het PF als bij UWV / USZO op aangedrongen om de huidige onderlinge relatie (juridisch) te formaliseren. Ik heb ook de accountantsdienst van mijn departement verzocht om een bijzonder onderzoek te doen om mogelijke lacunes ter zake van deze onderlinge financiële relatie te kwantificeren en mij op grond daarvan verbetervoorstellen te doen.

In het vorige rapport van bevindingen (bij het jaarverslag PF 2000) is de Kamer de wettelijk verplichte evaluatie van het PF onder de aandacht gebracht. Dit evaluatieonderzoek is

inmiddels vrijwel afgerond en uitgevoerd door IVA Tilburg. Met name wordt de doeltreffendheid en effecten van de PF werkzaamheden vanaf het moment van oprichting van het fonds tot 2001 bezien. Naast een blik op het verleden is in het rapport ook aandacht besteed aan nieuwe ontwikkelingen in het (onderwijs) stelsel c.q. de sociale zekerheid en met name welke gevolgen die moeten hebben voor de wijze waarop werkloosheidsuitgaven in de toekomst worden gewaarborgd.

Na vaststelling zal ik u zo spoedig mogelijk het IVA -rapport, inclusief mijn beleidsreactie, toezenden.

B) Financiële ontwikkeling

Vorengenoemde ontwikkeling met betrekking tot minder werkloosheidsuitgaven heeft de vermogenspositie van het Participatiefonds opnieuw verbeterd. Het exploitatieresultaat in 2001 was zonder meer goed te noemen. Uit het exploitatieoverschot heeft het PF (met instemming van mijn ambtsvoorganger) incidenteel middelen beschikbaar gesteld aan het Vervangingsfonds. Voorts heeft het bestuur van het PF besloten om het grootste deel, ad NLG 50 mln. (€ 22,69 mln), van het exploitatieoverschot te restitueren aan het onderwijsveld. Dit besluit om te restitueren is op eigen gezag genomen.

OCenW heeft het bestuur daarop aangesproken en wel met name op de vorm van terugbetaling. Naar de mening van OCenW is het bestuur van het PF niet bevoegd om rechtstreekse restitutie betalingen aan scholen te doen. Het PF beschikt dienaangaande alleen over het instrument van het wijzigen van de premiehoogte. OCenW heeft het bestuur van het PF dringend gevraagd om in de toekomst rechtstreekse premierestitutie achterwege te laten.

Verder is in de premierestitutie - gegeven de situatie dat het geld aan de scholen al was overgemaakt - berust. Om het Fonds op te dragen het geld eerst weer terug te vorderen van de scholen om vervolgens via premiebijstelling dat weer ongedaan te maken, zou een ongewenst herverdelingseffect hebben gehad en tot veel administratieve rompslomp hebben geleid.

Niet alleen in 2001, maar ook in de voorliggende jaren was er sprake van een positief financieel resultaat.

Het PF heeft, van 1997 tot nu toe, een ruime financiële reserve kunnen opbouwen. Ten aanzien van de voeding van het PF zijn de afgelopen jaren meerjarenafspraken gemaakt. Mede als gevolg van het laatste - een stijgende lijn in de inkomsten met gelijktijdig minder wachtgelduitgaven - konden de reserves groeien. Voor 2003 wil ik een "voedings" afspraak met het PF maken voor de duur van één jaar met als uitgangspunt dat de reserves niet verder mogen toenemen.

C) Overige opmerkingen

In deze paragraaf wordt ingegaan op een aantal opmerkingen van OCenW zijde over het

Jaarverslag en de reactie die het PF daarop eerder al heeft gegeven. Dit laatste voor zover het zinvol is daarop in dit rapport van bevindingen in te gaan.

- Uit het verslag blijkt dat het Participatiefonds niets kan melden over de *monitor instroomtoets*. De daarbij benodigde informatie kon niet worden geleverd. Mede als gevolg van de invoering van de WW per 1 januari 2001 in de overheidssector bleek UWV / USZO niet in staat om tijdig de benodigde juiste en volledige informatie te leveren op grond waarvan deze monitor gemaakt kan worden. Het PF is afhankelijk van tijdige, juiste en volledige informatievoorziening van UWV / USZO. Deze organisatie heeft per 1 januari 2001 een nieuw geautomatiseerd "WW – systeem" in gebruik genomen. Bij de ontwikkeling daarvan is geen rekening gehouden met de informatiebehoefte die voor het PF onontbeerlijk is bij de uitoefening van haar taken. Deze afhankelijkheid op zichzelf genomen maakt (naar mijn opvatting) het PF zeer kwetsbaar en zet - gezien alle ontwikkelingen in de omgeving van het PF - thans ook vraagtekens bij de waterdichtheid van het stelsel. Over de huidige uitvoering van de PF taken heb ik overleg gevoerd. Het PF is schriftelijk verzocht om toch met alle mogelijke middelen haar wettelijke taak uit te voeren.
- Na de instelling van het PF heeft OCenW per ultimo 1995 wachtgeldvorderingen (debiteuren) aan het PF in eigendom overgedragen groot 36.1 mln. NLG (€ 16.38 mln.). Daartegenover heeft het PF ten opzichte van OCenW een schuld erkend tot hetzelfde bedrag. Deze schuld werd opgenomen in de jaarrekeningen vanaf 1995 als een langlopende schuld. In de overeenkomst ter zake is afgesproken dat bij het teruglopen van de uitstaande vorderingen (debiteuren) de langlopende lening overeenkomstig zou worden afgelost. Verder werd overeengekomen dat indien er sprake zou zijn van niet invorderbare vorderingen (ontstaan voor 1996) de langlopende lening (ook) overeenkomstig zou worden afgeboekt. De stand van de langlopende lening per balansdatum was NLG 9.9 mln. (€ 4.49 mln.). Deze stand komt overeen met het debiteuren saldo. In dit saldo is nog begrepen een bedrag van 3.1 mln. NLG (€ 1.41 mln.) in verband met buiten invordering gestelde debiteuren. Over de afboeking van deze 3.1 mln. (€ 1.41 mln.) op het totaal van de lening is nog geen overeenstemming tussen PF en OCenW bereikt.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,

(Maria J.A. van der Hoeven)