

Rapport van bevindingen naar aanleiding van het Jaarverslag 2004 van de Stichting Vervangingsfonds / BGZ en de Stichting Participatiefonds.

1) Inleiding

Als gevolg van de onderwijswetgeving wordt elk jaar een rapport van bevindingen opgesteld waarin de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) kenbaar maakt aan de Tweede Kamer (TK) tot welke opmerkingen de jaarverslagen van de Fondsen – Stichting Vervangingsfonds/ Bedrijfsgezondheidszorg (VF/ BGZ) voor het onderwijs en Stichting Participatiefonds (PF) - aanleiding geven. Aangezien de onderscheiden jaarverslagen altijd gelijktijdig worden toegezonden aan de TK, heb ik er – net als voorgaande keren -voor gekozen één rapport van bevindingen op te stellen waarin u zowel mijn algemene als specifieke opmerkingen aantreft over de beide Fondsen.

2) Totstandkoming rapport van bevindingen

De jaarverslagen zijn begin juli jl. door het Bestuur VF / BGZ respectievelijk PF vastgesteld en direct er na in elektronische vorm doorgeleid naar het Ministerie van OCW voor verdere verspreiding. De gedrukte versies van beide jaarverslagen heb ik intussen ook ontvangen en deze treft u hierbij aan. Conform de geldende procedure heb ik de TK, ter informatie, op 26 mei jl. (bij brief PO/B&B/2005/21900) een samenvatting van de jaarverslagen VF en PF gezonden. Ik heb u bij die gelegenheid gemeld dat ik mijn eventuele op- en aanmerkingen naar aanleiding van deze jaarverslagen, zoals gebruikelijk, in een rapport van bevindingen aan u zal rapporteren, hetgeen bij deze plaatsvindt. Ik heb tijdens de zomermaanden aan het Vervangingsfonds en het Participatiefonds schriftelijk een aantal vragen gesteld over het verslag. De vragen zijn inmiddels door het VF c.q. het PF naar tevredenheid beantwoord. De resultaten daarvan zijn, voor zover nodig, in dit rapport van bevindingen verwerkt.

3) Algemeen

De beide jaarverslagen 2004 voldoen wat betreft de vormgeving, structuur en informatievoorziening aan de verwachting. De verslagen komen daarmee, in belangrijke mate, tegemoet aan de informatiebehoefte die ik thans heb. De jaarverslagen zijn samengesteld conform de richtlijnen die van kracht zijn. Als gevolg van 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 beide 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 vestigt in dit verslag in het bijzonder de aandacht op de eigen rol en verantwoordelijkheid bij de uitvoering van het beleid. In het overleg met OCW werd de vraag gesteld waar de grenzen liggen van de eigen beleidsverantwoordelijkheid van het bestuur om richting scholenveld soepeler met regelgeving om te kunnen gaan zonder dat het strijdig is met de ministeriële verantwoordelijkheid. Deze aandacht van het bestuur werd m.n. veroorzaakt door de eigen, aanvankelijk wat kritische, houding ten opzichte van het wetsvoorstel "VO uit VF". In mijn voorgaande Rapport van mijn bevindingen heb ik al naar voren gebracht dat het bestuur zelf een keuzemodel had ontwikkeld waarbij schoolbesturen konden kiezen voor meer eigen verantwoordelijkheid voor de financiering van vervanging en werkloosheidskosten. Ik heb u toen al gemeld dat ik dat geen taak voor het bestuur achtte en dat ik één en ander maal met het bestuur hierover heb gesproken. Tijdens die gesprekken zijn de rollen en verantwoordelijkheden van bestuur enerzijds en minister anderzijds nog eens herbevestigd.

Verder brengt het bestuur in het verslag naar voren dat de doelstelling uit het Arbo-convenant ruimschoots is gehaald t.w. 1% daling van het ziekteverzuim voor alle onderwijssectoren. Tijdens het Arbocongres, dat in april jl. werd gehouden, werd een intentieverklaring getekend voor een nieuw Arbo-convenant met de stellige ambitie het ziekteverzuim, waar mogelijk, nog verder terug te dringen. Het Vervangingsfonds zal belast worden met de uitvoering van het convenant. Tot slot besteedt het bestuur in het verslag 2004 aandacht aan een gebeurtenis die zich voornamelijk in het voorjaar 2005 afspeelde t.w. de dreigende tekorten voor 2005. Het bestuur zou moeten laveren in het spanningsveld tussen consistentie ten opzicht van de aangesloten scholen enerzijds en anderzijds de strategie ten opzichte van OCW. Ik merk hierbij op dat deze spanning mede is veroorzaakt doordat het bestuur zelf, over de dreigende liquiditeitsproblemen, de weg gezocht heeft naar de publiciteit. Van mijn kant heb ik er alles aan gedaan om er voor te zorgen dat in 2005 een voldoende opslag in de bekostiging kon worden gegeven.

Verderop in dit Rapport (in hoofdstuk C) kom ik op dat laatste nog terug.

B. Financieel beheer

Het jaar 2004 is afgesloten met een negatief financieel resultaat groot € 24,6 mln.. Dit resultaat is afgeboekt op het eigen vermogen. Oorzaak van het negatief resultaat is o.m. de verlaging van de premie die de scholen moeten betalen. In 2003 heb ik met het fonds "een bestuurlijk akkoord" gesloten waarin o.m. is afgesproken om de toen aanwezige solvabiliteitsbuffer af te bouwen tot een niveau dat ligt binnen een bandbreedte van 3 en 6% van de gemiddelde vervangingsuitgaven over de drie meest recente jaren. Door de afboeking van het negatief resultaat 2004 op het vermogen komt de solvabiliteitsbuffer op € 21,1 mln. (= 5,14 %) en daarmee binnen de afgesproken bandbreedte. Daarnaast heeft het fonds nog de beschikking van een reserve buffer groot € 10 mln.. Verder zijn de inkomsten van het fonds in 2004 achtergebleven door minder WAO inkomsten. Het Vervangingsfonds ontvangt WAO-uitkeringen. Leraren krijgen in geval van arbeidsongeschiktheid gewoon doorbetaald van de school. Maar ze hebben ook aanspraak op een WAO-uitkering. In dat geval machtigen ze UWV om de uitkering (via de werkgever) uit te betalen aan het Vervangingsfonds. Zo kan hiervan weer vervanging worden betaald. De WAO inkomsten van het fonds zijn de laatste jaren fors gedaald t.w. in 2002 nog € 68 mln., in 2003 € 51,1 mln. en in 2004 € 36,1 mln.. De dalende WAO inkomsten zijn gevolg van een dalende WAO- instroom als gevolg van een daling van het ziekteverzuim en gewijzigde regelgeving (o.m. wet Poortwachter). Ook de inspanningen van het Vervangingsfonds zelf hebben bijgedragen aan de verminderde WAO- instroom.

In het jaarverslag brengt het bestuur bij diverse onderdelen het VDS- systeem (premie-

differentiatiesysteem) naar voren. VDS leidt jaarlijks tot bonussen voor scholen die relatief weinig declareren en malussen voor scholen die relatief veel declareren. VDS kan voor schoolbesturen een stimulans zijn om minder te declareren en is per saldo voor het VF een bron van inkomsten. Het gaat om ca. € 23 mln. malussen en € 9 mln. bonussen. De huidige bonus is/ wordt nog bekostigd uit de éénmalige reserves uit 2003. Als gevolg van dreigende tekorten in 2005, is door het bestuur begin 2005 besloten de bonussen 2004 voorlopig niet uit te keren. Dat besluit leidde, naast enig begrip, ook tot veel weerstand bij de scholen. Medio juni 2005 heb ik er bij het fonds op aangedrongen om alsnog tot betaling van de bonus 2004 over te gaan.

C. Financiële ontwikkeling

Door een verlaging van de opslag en de premie konden in 2004 de reserves worden afgebouwd tot aan het niveau dat was overeengekomen in het bestuurlijke akkoord van 11 april 2003. Al eerder heb ik u kenbaar gemaakt verheugd te zijn over het dalende ziekteverzuim in PO en VO. Gebleken is echter dat de daling van de mate van vervanging geen gelijke tred houdt (en heeft gehouden) met de daling van het ziekteverzuim. Dat laatste werd mede veroorzaakt door de ruimere arbeidsmarkt en het daardoor meer beschikbaar zijn van adequate vervanging. Het positieve hiervan is uiteraard dat er minder lesuitval was. Deze gunstige ontwikkeling liep echter niet samen met de mij opgelegde taakstelling ziekteverzuim zoals afgesproken in het Hoofdlijnenakkoord en die door mij is doorvertaald met een korting op de opslag in de bekostiging. Samen met o.a. de verminderde WAO- inkomsten zou deze lagere opslag voor de scholen (en dus ook de lagere premieontvangst voor het VF) een fors financieel probleem in 2005 voor het fonds kunnen opleveren. In het jaarverslag wordt uiteraard en terecht door het bestuur veel aandacht geschonken aan dit financiële probleem. Terecht wordt vervolgens ook vermeld dat in de loop van 2005 een vrijwel dekkende opslag voor de scholen in de bekostiging wel weer mogelijk bleek, als gevolg waarvan het financiële perspectief voor het VF voor 2005 e.v. er positiever kwam uit te zien. Daarbij maak ik, voor de goede orde, nog de kanttekening dat (zoals u bekend is) bij wet van 12 mei jl. (Stb. 2005, 288) de verplichte aansluiting voor VO scholen per 1 januari 2006 komt te vervallen, wat overigens niet of nauwelijks van invloed zal zijn op het financiële perspectief van het fonds.

D. Ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid

De informatieve waarde van de beschreven onderdelen van het jaarverslag 2004 en met name het onderdeel "Verslag van de activiteiten van het Vervangingsfonds" is naar mijn oordeel voldoende. In het oog springende onderdelen zijn:

- o De ruimschoots gehaalde doelstelling van 1% daling van het ziekteverzuim;
- o De waardering door de scholen over het werk van de regioadviseurs.
- o De goede resultaten van de begeleiding van scholen met een hoog verzuim. Het ziekte verzuim op deze scholen is gemiddeld met 2,6% gedaald.

In 2004 is er een Arboplus convenant afgesloten tussen de sociale partners in het onderwijs en het ministerie van SZW. De uitvoering van dit convenant komt in handen van VF/ BGZ. Het convenant loopt tot eind 2007 en heeft als doelstelling de scholen te blijven ondersteunen door regio- adviseurs op terrein van ziekteverzuim, arbeidsomstandigheden, reïntegratie en personeelsbeleid. Verder worden reïntegratiedeskundigen ingezet voor het lostrekken van vastgelopen reïntegratietrajecten en worden er 700 interventiecoaches opgeleid om agressie en geweld op scholen aan te pakken. Geconcludeerd kan worden dat de activiteiten die het VF op gebied van ziekteverzuimreductie en bedrijfsgezondheidszorg voor het onderwijs heeft uitgevoerd van goede kwaliteit zijn geweest. Deze activiteiten hebben tot een lager ziekteverzuim geleid en hebben een toegevoegde waarde gehad voor de Arbo- omstandigheden.

E. Overige opmerkingen/ controle maatregelen

In het voorgaande Rapport van bevindingen heb ik u al de forse inzet van het bestuur gemeld in het nemen van controlemaatregelen. Bij een steekproefsgewijze rechtmatigheidscontrole van de in de jaarrekening 2003 verantwoorde declaraties werd door de accountant een geprojecteerde fout van 1,44% geconstateerd. Deze geprojecteerde fout is hoger dan de tolerantie van 1% zoals is gedefinieerd in het controleprotocol. Het controleprotocol is op 2 december 2004 door het bestuur vastgesteld. Bij de controle van de jaarrekening 2004 was sprake van een positiever beeld t.w. een geprojecteerde fout van 0,95%. Dit percentage valt binnen de tolerantie- grens van 1%. Of daarmee sprake zal zijn van een blijvende verbetering zal de tijd leren. Bij gelegenheid van een volgende Rapport van bevindingen zal ik u, zo nodig, verder inlichten. De steekproefcontrole van de premie leverde een geschatte maximale fout op groot 0,1%. Daarmee werd ruimschoots aan de gestelde norm voldaan.

5). Participatiefonds

A. Jaarverslag

Evenals in het jaarverslag van het Vervangingsfonds besteedt het bestuur in dit verslag veel aandacht aan de rolverdeling en aan de in 2005 dreigende tekorten. Ik wil op dit onderdeel van het jaarverslag nu niet in herhaling vervallen en ik verwijs u kortheidshalve naar mijn reactie bij het verslag VF. Wel aandacht verdient m.i. de daling van het aantal "gewone" ontslagmeldingen in het PO en VO in 2004. Daar staat tegenover het grote aantal meldingen als gevolg van de beëindiging van de OALT- bekostiging (Onderwijs in allochtone levende talen). Het aantal OALT-meldingen bedroeg ruim 800. Verder meldt het bestuur haar zorg over de te verwachten aantallen ontslagen in verband met de terugloop in 2005 van de I/D- banen (In- en doorstroombanen). Samen met SBO heeft het PF, aldus het bestuur, een plan bedacht dat met ontslag bedreigde ID'ers, die nog in het onderwijs werkzaam zijn, in dienst komen van een mobiliteitsbureau. Het bureau gaat vervolgens op zoek naar een nieuwe baan. Zolang de baan niet is gevonden blijven de ID'ers werkzaam, via detachering, bij de huidige werkgever die daar een inleenvergoeding voor betaalt. In november 2004 heeft het Participatiefonds mij verzocht om via een lening een éénmalige investering te financieren. Gezien het grote financiële beslag van deze investering kon ik op dat moment niet op dat verzoek ingaan. Ik heb daarom besloten om alleen medewerking en subsidie te geven aan een pilot.(u zie tevens hierna onder "D")
In het jaarverslag 2004 meldt het bestuur tot slot nog het succes van de Digitale Instroom Aanvraag (DIA). Van deze gebruikersvriendelijke mogelijkheid om een ontslagmelding via Internet te laten toetsen werd door schoolbesturen in 40% van de gevallen gebruik gemaakt.

B. Financieel beheer

Het jaar 2004 is afgesloten met een negatief resultaat groot € 87,8 mln.Dit resultaat is afgeboekt op het eigen vermogen. In het bestuurlijk akkoord van 11 april 2003 heb ik met het PF o.a. afgesproken de solvabiliteitsbuffer zodanig af te bouwen dat deze zich gaat bevinden binnen een bandbreedte van 1 en 5% van de gemiddelde werkloosheidsuitgaven over de afgelopen drie jaar. Door een verlaging van opslag en premie is deze afspraak gerealiseerd. Door de afboeking van het negatieve resultaat 2004 op het eigen vermogen komt de solvabiliteitsbuffer op € 5,7 mln. (= 4,32%). De solvabiliteitsbuffer komt hiermede binnen de in 2003 afgesproken bandbreedte. Om mogelijk tijdelijke insolventie te vermijden bezit het PF tevens een aanvullende extra buffer groot € 5 mln.

C. Financiële ontwikkeling

Het bestuur meldt in het verslag onder "Toekomst van het Participatiefonds" een weinig rooskleurige financiële positie per ultimo 2004. Een opslag- en premieverhoging in 2005 zou noodzakelijk zijn. In het voorjaar 2005 heeft veel overleg plaatsgevonden tussen mijn departement en de directie van het bestuursbureau om inzicht te krijgen in de juiste verwachte kosten en opbrengsten van het PF in 2005. O.a. als gevolg daarvan heb ik de opslag in de bekostiging per 1 augustus '05 op voldoende niveau kunnen brengen. Vervolgens heeft het fonds de premie kunnen verhogen. Nu ik de premieverhoging per 1 augustus 2005 mogelijk heb gemaakt, kan het fonds er voor zorgen dat kosten en opbrengsten, genomen over het gehele jaar 2005, meer met elkaar in evenwicht komen, zonder dat de scholen daarvan de dupe worden. Zoals al eerder door het bestuur in het jaarverslag is genoemd, zijn in 2004 honderden OALT- docenten ontslagen vanwege beëindiging van de bekostiging. In 2005 en 2006 komen daar, naar verwachting van het bestuur, nog veel werklozen bij, omdat door gemeenten de subsidies op de I/D- banen zijn verminderd. De reïntegratie van deze laatste doelgroep vergt overigens een andere aanpak dan bij hogere opgeleiden (de traditionele doelgroepen) van het reïntegratiebeleid van het fonds. De zorg die het bestuur van de fondsen in deze heeft deel ik en ik zal via maatregelen trachten om oplossingen voor deze groepen te vinden (zie ook onderdeel D).

D. Maatregelen

In 2003 en 2004 heeft OCW samen met het ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid (SZW), sociale partners en VNG, veel gedaan aan het regulier maken van ID banen. De gemeenten zijn met de komst van de Wet Werk en Bijstand (WWB) per 1 januari 2004 volledig verantwoordelijk voor het reïntegratiebeleid. Het rijk speelt geen rol meer bij de inzet van gesubsidieerde arbeid. Om invulling te geven aan die verantwoordelijkheid heeft SZW in 2005 € 1,6 miljard aan gemeenten beschikbaar gesteld. Het ligt m.i. meer voor de hand dat het SBO/PF plan door de gemeenten wordt bekostigd. Probleem is dat er geen prikkel ligt bij gemeenten aangezien zij niet voor wachtgeldgevolgen opdraaien omdat de rekening van (onderwijs) ontslaguitkeringen bij de scholen c.q. het PF komt te liggen. Ik vertrouw er op dat ook de gemeenten zich nog meer zullen gaan inspannen om zo doende dit ingezette beleid nog beter nog gestalte te gaan geven. Een pilot op beperkte schaal kan hieraan al een bijdrage leveren bij wijze van aanjaagfunctie en/of om ervaring op te doen met de aanpak. In de gemeente Hengelo is een pilot, per 1 augustus jl., gestart. Het gaat daar om 70 met ontslag bedreigde ID'ers.

Verder heb ik het PF gevraagd onderzoek te willen doen naar de situatie op werkgeversniveau om een exacter beeld te krijgen over de omvang van mogelijke ontslaguitkeringskosten van ID 'ers. De resultaten van dit onderzoek kan ik benutten om overleg te kunnen voeren met in eerste instantie de grotere gemeenten over onder meer de opbrengsten van de Pilot en hoe noodzakelijke functies voor de goede gang van zaken in het onderwijs behouden kunnen worden.

E. Overige opmerkingen/ controlemaatregelen

In het Rapport van bevindingen bij de jaarrekening 2003 heb ik naar voren gebracht dat het bestuur een controle- protocol zou vaststellen op basis waarvan de accountant van het Participatiefonds ook een uitspraak kan doen over de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten. Dit controleprotocol is op 7 oktober 2004 door het bestuur vastgesteld. Voor de uitspraak door de accountant over de rechtmatigheid is de medewerking van UWV noodzakelijk, omdat deze instantie de ontslaguitkeringen berekent en betaalt en ook voor de toerekening naar sub- sector (in dit geval PO en VO) zorgt.

Bij brief van 14 juli 2005 heeft de Raad van bestuur van UWV de directie van het PF bericht dat de PF accountant toestemming heeft om af te stemmen met de accountant van de AD/UWV over de invulling van de informatie behoefte. Ik ga er van uit dat het laatste nu zal kunnen leiden tot een uitspraak van de PF- accountant over de rechtmatigheid over 2003 en 2004.

De steekproefcontrole van de premie ten behoeve van de jaarrekening leverde, op grond van gehanteerde toetsingsnormen bestaande uit reglementen Participatiefonds en bestuursvoorschriften, een geprojecteerde fout op van 0,02%, hetgeen royaal binnen de tolerantiegrens van 1% is.