

Rapport van bevindingen naar aanleiding van het Jaarverslag 2003 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 het jaarverslag van de Fondsen - i.c. Stichting Vervangingsfonds/ Bedrijfsgezondheidszorg (VF/ BGZ) voor het onderwijs en de Stichting Participatiefonds (PF) - aanleiding geeft. 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 u, ter informatie, op 19 mei jl. (bij brief RZO/DIR/04-17533) 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 in 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 jaarverslagen 2003 voldoen wat betreft de vormgeving, structuur en informatievoorziening aan de verwachting. De verslagen voldoen daarmee, in belangrijke mate, 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 jaarverslagen bevatten de volgende onderdelen:

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

4). Vervangingsfonds

A. Jaarverslag

In de inleiding van het "verslag van het bestuur" vestigt het bestuur, net als de vorige keer, de aandacht op de forse daling van het ziekteverzuim. Een daling die is ingezet eind 2001 en die neerwaartse lijn is in 2002 en nu ook in 2003 doorgetrokken. Het bestuur wil al zijn inspanningen richten op een verdere daling van het verzuim, maar beseft dat iedere verdere daling steeds moeilijker te realiseren zal zijn. Uit rapportages is mij gebleken dat naast de daling van het ziekteverzuim de omvang van de vervanging (de Vervangingsgraad) in 2003 is gestabiliseerd en in 2004 is toegenomen. Verder is het verzuim en de vervanging bij rechtspositioneel verlof en zwangerschapsverlof is sinds enkele jaren toegenomen. Het bestuur waarschuwt, mede daarom, dat de daling van het ziekteverzuim niet automatisch betekent ook een lager niveau van de vervangingskosten. Doordat de vervangingsgraad en m.n. die in het Primair Onderwijs is gestegen, vinden de schoolbesturen vanaf 2003 makkelijker vervangers dan voorheen, met als gevolg minder lesuitval en minder klassen naar huis gestuurd. In het Voortgezet Onderwijs is zowel het ziekteverzuim gedaald als ook de vervangingsgraad. Nader onderzoek zal moeten uitwijzen welke andere factoren in het Voortgezet Onderwijs bepalend zijn voor de afname van de vervanging, aldus het bestuur.

Zoals u bekend is heb ik een wetsvoorstel ingediend (juli 2004) voor de decentralisatie van de vervangingsuitgaven en de wachtgelden in het VO. Het bestuur van de fondsen heeft zelf, kijkend naar de eigen toekomst, een keuzemodel ontwikkeld waarbij schoolbesturen die dat willen en kunnen zelf meer verantwoordelijkheid krijgen voor de financiering van vervanging (en werkloosheidskosten). Naar aanleiding hiervan is met het bestuur van de fondsen gesproken over de rollen en verantwoordelijkheden bij beleidswijzigingen van enerzijds de minister van OCW en anderzijds de fondsen. Ik heb met het bestuur van de fondsen afgesproken dat gesprek in dit najaar te vervolgen. Daarnaast komt er een gesprek tussen het ministerie en de sociale partners om de verschillende beleidsinhoudelijke standpunten nog een keer te wisselen. In dat gesprek kan tevens aan de orde komen de rol van de sociale partners en de fondsen bij komende stelselwijzigingen in het primair onderwijs voor de bekostiging van vervanging en werkloosheid. De uitkomsten van dit overleg kunnen vervolgens weer meegenomen worden in het overleg met het bestuur van de fondsen.

B. Financieel beheer

Het jaar 2003 is, net als het jaar 2002, afgesloten met een positief financieel resultaat. Dit financiële resultaat wordt positief beïnvloed door de sterk gedaalde vervangingskosten in het Voortgezet Onderwijs. Door de toename van de vervangingsgraad in het Primair Onderwijs in het jaar 2003 zijn de vervangingskosten in deze sector enigszins gestegen. Aan de inkomstenkant valt ook nu weer de daling van de WAO inkomsten op (ontvangen ca. € 51 mln. ten opzichte van € 68 mln. in 2002 en € 82,- mln. in 2001). Sinds 1992 maken deze inkomsten deel uit van de voeding van het Fonds. Deze daling van inkomsten een gevolg van de invoering van de Wet Verbetering Poortwachter. Ook de inspanningen van het Fonds zelf hebben bijgedragen tot lager ziekteverzuim en daarmee de verminderde instroom in de WAO.

De prognose voor 2004 is dat de WAO inkomsten opnieuw zullen dalen (tot ca. € 40 mln.) o.a. in verband met de invoering van de wet loonoorbetaling 2^e ziektejaar. In het voorjaar 2003 heb ik een zgn. Bestuurlijk akkoord met VF en PF gesloten. Dat akkoord is vastgelegd in mijn brief RZO/dir/03/ 15097 van 11 april jl. Onderdeel van dit akkoord was o.a. de herziening van het premiedifferentiatiesysteem (VDS). Na goed overleg met het VF is afgesproken het VDS- systeem met ingang van het schooljaar 2003 – 2004 te verbeteren in de vorm van een bonus/ malusregeling. De door het VF opgelegde malus die scholen moeten be-

talen, als ze weinig doen aan bestrijding ziekteverzuim, wordt macro gezien in de vorm van een bonus gedeeltelijk teruggegeven aan scholen die goed presteren. Voor de 1^e financiering van deze bonussen is door mij ten laste van het overschot in 2002 een voorziening toegestaan groot € 28 mln. die over drie jaar in drie gelijke delen aan dit doel wordt besteed. Verder is afgesproken dat de prikkelwerking (t.w. het premieverschil tussen enerzijds veel en anderzijds weinig declarerende scholen) per saldo gelijk blijft. Deze is qua omvang ca. € 32 mln. namelijk het afgesproken niveau van VDS 2002. In het 1^e jaar van deze afspraak is, als gevolg van deze afspraak, € 9,2 mln. terugbetaald aan de scholen voor Primair Onderwijs en Voortgezet Onderwijs. Ander onderdeel van het bestuurlijk akkoord van 11 april 2003 is de afspraak over de afbouw van de bestaande reserves, de vorming van een nieuwe solvabiliteitsbuffer met een bandbreedte en een afspraak over de jaarlijkse voeding van het Fonds.

C. Financiële ontwikkeling

Het positieve exploitatieresultaat 2003 bedroeg ca € 4,6 mln.. Dit bedrag is toegevoegd aan de reserves. Zoals ik hiervoor al memoreerde heb ik in 2003 met het Fonds een aantal bestuurlijke afspraken gemaakt w.o. een afspraak over de inzet van bestaande reserves. Afgesproken is dat de reserves van het VF bestemd zullen worden o.a. voor het instellen van een solvabiliteitsbuffer. Deze buffer wordt afgebouwd tot het niveau van 4 ½ % van de gemiddelde vervangingsuitgaven van de laatste drie jaar (= € 18,2 mln.). Daarnaast is nog een extra buffer toegestaan groot € 10 mln.. Op fondsniveau is de solvabiliteitsbuffer thans nog iets te hoog omdat als gevolg van het eerder genoemde bestuurlijk akkoord de buffer binnen de bandbreedte moet blijven (3% en 6%).

D. Ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid

De informatieve waarde van de beschreven onderdelen van het jaarverslag 2003 en vooral het onderdeel "Verslag van werkzaamheden 2003" is naar mijn oordeel van voldoende informatieve waarde. Zoals hiervoor al gememoreerd wordt de doelstelling uit het Arboconvenant om eind 2003 een ziekteverzuimreductie van één procentpunt te realiseren gehaald. In het basisonderwijs is in 2003 het ziekteverzuimpercentage gedaald tot 6,76% en in het speciaal onderwijs tot 7,56 %. In het voortgezet onderwijs is in 2003 het ziekteverzuim zelfs gedaald naar 5,84 %.*) Het instroompercentage in de WAO is gedaald van 1,3% in 2002 naar 0,8% in 2003.

*)Ziekteverzuimcijfers (onderwijzend personeel:

	1999	2000	2001	2002	2003
Basisonderwijs	8,65	8,90	8,35	7,57	6,76
Speciaal onderwijs	9,43	9,61	9,75	8,73	7,56
Voortgezet onderwijs	7,36	7,92	7,84	7,03	5,84

De werkzaamheden van het VF- BGZ in het kader van de eerste Arboconvenanten voor de sectoren primair- en voortgezet onderwijs zijn vrijwel allemaal afgerond. De begeleiding van de hoogverzuim scholen door de regioadviseurs is inmiddels ook afgesloten. Zoals in het convenant was afgesproken zijn de 10% scholen met het hoogste verzuim door de regioadviseurs begeleid. De begeleiding van de regioadviseurs heeft geleid tot een ziekteverzuimdaling van 2,3%-punt bij deze scholen direct na afronding van de trajecten, oplopend naar 4,8% in het jaar daarna. Geconcludeerd kan worden dat er bij veel scholen sprake is van een aanzienlijke en structurele daling van het ziekteverzuim. Er is in 2003 in totaal 2.885 keer een reïntegratietraject gesubsidieerd via het project Subsidie Individuele Reïntegratie (SIR).

Onderzoek laat een positief beeld van de regeling zien – bijna 90% van de uitgezette trajecten over de gehele periode resulteert in gehele- of gedeeltelijke werkhervatting. Het aantal aanvragen voor de Subsidie Voorkomen Uitval Onderwijspersoneel (SVUO) is in 2003 met 28% is toegenomen. In 2003 zijn er in totaal 1.045 aanvragen toegekend met een totaal bedrag van ruim €1,2 miljoen. Ook de SVUO krijgt een positieve waardering voor het preventieve voorkomen van langdurig ziekteverzuim. De kwaliteit van Arbo-dienstverlening voor scholen wordt door het modelcontract tussen het VF en de Arbo-diensten verbeterd. Dit 'basiscontract integrale Arbo- zorg' wordt door meer dan 80% van de scholen gebruikt om een contract met de Arbo-dienst af te sluiten.

E. Overige opmerkingen

In het voorgaande rapport van bevindingen heb ik al het accountantsonderzoek naar voren gebracht o.a. aangaande de bij het VF ingediende declaraties van scholen en de controle-aanpak ter zake. De auditdienst OCW heeft vervolgens een aantal aanbevelingen gedaan die in de reglementen voor het schooljaar 2002/ 2003 zijn verwerkt. Ook het controle-programma VF is aangepast en desgevraagd liet het Fonds mij weten dat ook het laatste controle onderwerp t.w. het standaard opvragen van personeelsdossiers (tijdens de controle) geheel is geïmplementeerd. Bovendien heeft het bestuur op basis van de jaarrekening 2002 in 2003 een fors aantal maatregelen geformuleerd. Het betreft hier maatregelen als extra controle inzet, automatiseringscontroles en communicatie met schoolbesturen/ administratiekantoren. Omdat de meeste van deze maatregelen pas geëffectueerd zijn in het laatste gedeelte van 2003 heeft dit inmiddels wel tot een verlaging van het foutenpercentage van 1,75% tot 1,39 geleid, maar nog niet tot het vereiste niveau tot onder 1%. Het volledige effect van de getroffen maatregelen kan/ zal pas duidelijk zijn in 2004.

5). Participatiefonds

A. Jaarverslag

In het verslag van het bestuur wordt in eerste instantie de verdere daling van de werkloosheidsuitgaven genoemd. Het bestuur waarschuwt tevens voor al te veel optimisme. In 2003 was al een kleine omslag zichtbaar door een toename van ontslagmeldingen in zowel het Primair Onderwijs als in het Voortgezet Onderwijs. Een paradoxale ontwikkeling die mogelijk is en wordt veroorzaakt door een toename van ontslagen uit tijdelijke dienst op grond van ongeschiktheid. Verder wordt in het veld, nu er weer een ruimer aanbod op de personeelsmarkt is, "de lat hoger gelegd". Kijkend naar de toekomst wijst het bestuur op de beleidsgevolgen o.a. ten gevolge van het beëindigen van de bekostiging van het onderwijs in allochtone levende talen (OALT) en de wijzigingen van de subsidie op in- en doorstroombanen (ID- banen). Dat heeft uiteraard consequenties voor de instroom. Anderzijds wijst het Participatiefonds op een voortdurende krapte op de onderwijsarbeidsmarkt. Dit beeld ligt momenteel meer genuanceerd. Zoals ik ook in de nota Werken in het Onderwijs 2005 (WIO 2005) aangeef is er op dit moment geen expliciete krapte waarneembaar. De vervangingsvraag gaat tegen het eind van dit decennium echter snel toenemen als gevolg van omvangrijk uittreden uit het arbeidsproces. Verder brengt het bestuur in dit jaarverslag het grote belang van de instroomtoets naar voren. Met behulp van deze toets wordt bepaald of een schoolbestuur de werkloosheidskosten die het heeft veroorzaakt zelf moet betalen of dat het Participatiefonds de kosten draagt. Via het Fonds worden deze kosten vervolgens verevend tussen de schoolbesturen. Zoals u weet bevat het eerder genoemde wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs (zie 4A) tevens de volledige decentralisatie van de wettelijke en bovenwettelijke werkloosheidskosten. In de huidige situatie zijn scholen verplicht aangesloten bij het Fonds. Via het wetswijzigingsvoorstel beoog ik een nieuw normatief vereveningssysteem met vollopende prikkelwerking en zonder onverantwoorde financiële risico's voor schoolbesturen. Hierbij vervallen de verplichte aansluiting bij het Participatiefonds en de instroomtoets. Daarmee kan veel regellast en bureaucratie voor schoolbesturen vervallen.

Het bestuur van het Fonds heeft inmiddels een internetapplicatie laten ontwikkelen om de regellast voor scholen bij ontslagmelding bij het Participatiefonds te verminderen. Deze applicatie "de Digitale Instroom Aanvraag" is in 2003 ook in gebruik genomen. Met behulp van deze internetapplicatie is een goede stap gezet om ontslagmeldingen voor en door scholen een stuk eenvoudiger te maken. Verder geldt ook hier (zie ook Vervangingsfonds) dat het Participatiefonds een alternatief (modulair) systeem heeft laten ontwikkelen voor de bekostiging van de werkloosheidsuitgaven in de toekomst. Zoals ik eerder in dit rapport (punt 4.A) al naar voren bracht, vindt over de rol en verantwoordelijkheden nog verder overleg o.a. met het bestuur van de Fondsen plaats.

B. Financieel beheer

Gelijktijdig met het bestuurlijk akkoord Vervangingsfonds heb ik heb op 11 april 2003 met het bestuur van het Participatiefonds een bestuurlijk akkoord gesloten. In dit bestuurlijk akkoord hebben het bestuur en ik afspraken gemaakt over:

- o de afbouw van bestaande reserves
- o de vorming van een nieuwe solvabiliteitsbuffer met bandbreedte
- o de jaarlijkse voeding.

Het financiële jaar is afgesloten met een negatief resultaat van € 1,837 mln. op het programma geld en € 0,091 mln. op de uitvoeringskosten. Dit resultaat is in mindering gebracht op respectievelijk de solvabiliteitsbuffer en de reserve uitvoering. Hoewel de instroommeldingen in 2003 toenamen zijn per saldo de werkloosheidsuitgaven in 2003 ten opzichte van 2002 gedaald. Daar staat tegenover de lagere opbrengst van de premie-inkomsten met ingang van het schooljaar 2003/2004. Het laatste vooral als gevolg van de gemaakte afspraken in het bestuurlijk akkoord van 11 april 2003.

C. Financiële ontwikkeling

Zoals hiervoor al naar voren is gebracht is met het bestuur van de Fondsen afgesproken dat de reserves van het Participatiefonds verder worden afgebouwd. De afspraak is afbouw tot het niveau van 3% (gemiddelde bandbreedte) van de gemiddelde omzet over de laatste 3 jaar. Dat komt neer op een bedrag groot € 4 mln. Daarnaast is een extra buffer toegestaan groot € 5 mln.. In het bestuurlijk akkoord is tevens overeengekomen dat de af te bouwen en afgebouwde reserves van het Participatiefonds benut zullen worden voor onderwijsdoeleinden in de sectoren PO en VO. In 2004 zal het PF de reserves verder moeten afbouwen. Overigens werd in 2003 tevens nog een bedrag groot € 8,2 mln. ontvangen van UWV/USZO over 2000, 2001 en 2002 betreffende BZA- uitkeringen. Dat bedrag is ten gunste van de exploitatierekening gebracht.

D. Overige opmerkingen

Op grond van de beheersovereenkomst van 2003 stelt het bestuur van het Participatiefonds (en het Vervangingsfonds) een controleprotocol vast. In dit protocol maakt het bestuur afspraken over de controle met de accountant (Deloitte Accountants). In de beheersovereenkomst is geregeld dat de accountant naast de verklaring bij de jaarrekening tevens een verklaring opneemt over de naleving van bij of krachtens de wet gegeven voorschriften die betrekking hebben op alle uitgaven en ontvangsten. Een concept controleprotocol heb ik thans, ter afstemming, ontvangen van het bestuur en dat concept is door mij beoordeeld. Het is nu verder aan het bestuur om met de accountant over de controle afspraken te maken en om tot overeenstemming te komen. Over het resultaat van deze afspraken in relatie met de verklaring over de rechtmatigheid zal ik u bij gelegenheid van de jaarrekening 2004 verder inlichten.