

Vergaderjaar 2003–2004

29 200 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2004

Nr. 10

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 oktober 2003

Hierbij ontvangt u de gebonden jaarverslagen van de stichting Vervangingsfonds/BGZ en van de stichting Participatiefonds over het jaar 2002.¹

Voor mijn opvattingen over deze jaarverslagen verwijs ik u korthedshalve naar de inhoud van het bijgevoegde rapport van bevindingen. Met het bovenstaande voldoe ik aan het gestelde in artikel 187 WPO, artikel 172 WEC en artikel 123a WVO.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. J. A. van der Hoeven

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Rapport van bevindingen naar aanleiding van het Jaarverslag 2002 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 Wetenschappen (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 in 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 inmiddels gedrukte versies van beide jaarverslagen treft u hierbij aan. Conform de geldende procedure heb ik u al op 29 april jl. (bij brief RZO/DIR/03-16 595) 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 en u dit rapport zo spoedig mogelijk (na ontvangst van de definitieve jaarstukken) zou toezenden. 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 2002 evenaren wat betreft de vormgeving, structuur en informatievoorziening de jaarverslagen over 2001. De verslagen (inclusief de reacties van PF en VF op mijn vragen) voldoen daarmee aan de informatiebehoefte die ik thans heb.

Ook dit jaar heb ik met waardering kennis genomen van de kwaliteit van de door het Bestuur van de beide Fondsen uitgebrachte jaarverslagen. De jaarverslagen voldoen aan de richtlijnen die ter zake 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 de aandacht op de forse daling van het ziekteverzuim. Een daling die is ingezet eind 2001 en die neerwaartse lijn is in 2002 doorgetrokken.

Het bestuur wijst er nadrukkelijk op dat het omslagpunt duidelijk wordt gemarkeerd door het in 2000 tussen sociale partners enerzijds en bewindslieden van Onderwijs en Sociale Zaken anderzijds gesloten Arboconvenant voor het Onderwijs.

Het bestuur constateert dat het Arboconvenant het onderwerp ziekteverzuim in het onderwijs heel nadrukkelijk «op de agenda» heeft gezet.

Ik wil hierbij aantekenen dat uiteraard ook ik zeer ben ingenomen met de daling van het ziekteverzuim. In het hoofdlijnenakkoord zijn verdergaande afspraken gemaakt met betrekking tot het terugdringen van het ziekteverzuim in de sector onderwijs. Doelstelling is om het niveau van 1997 weer te realiseren. Daar boven op zal nog eens 50% van het resterende verschil ten opzichte van het niveau 2001 in de marktsector moeten worden ingehaald. De uitvoering van de deelconvenanten voor het PO en VO is aan het VF opgedragen (zie ook punt D).

De in het Arboconvenant afgesproken taakstelling – een daling van het verzuim met 1%punt – was voor PO in 2002 gerealiseerd en naar verwachting zal dit voor het VO in de loop van 2003 gerealiseerd zijn.

Ter ondersteuning van de scholen bij verzuimproblemen kan een beroep gedaan worden op de expertise van de regioadviseurs van het VF. Tijdens mijn werkbezoek aan het VF op 26 maart jl. heb ik mij laten voorlichten over de dagelijkse praktijk van de regioadviseur en vooral de ervaringen die zij opdoen in hun contacten met de scholen. Zij zorgen er immers voor dat, ingeval van veel verzuim, maatregelen op scholen geïmplementeerd worden om het verzuim te beperken. Daarnaast is de begeleiding van scholen met een meer dan gemiddeld ziekteverzuim een belangrijke taak. Tijdens het werkbezoek heb ik een prima indruk gekregen van de werkwijze van de Regioadviseurs bij de aanpak van ziekteverzuim in het funderend onderwijs.

Maar ook de werking van het VDS-systeem (premiedifferentiatiesysteem) draagt bij aan de bestrijding van het ziekteverzuim. Scholen die onvoldoende deden aan de bestrijding van het ziekteverzuim moesten een extra toeslag betalen.

Verder refereert het bestuur aan het feit dat als gevolg van de politieke ontwikkelingen in 2002 de Tweede Kamer niet meer is toegekomen aan de behandeling van het wetsvoorstel tot decentralisatie van de vervangingsuitgaven en de bovenwettelijke wachtgelduitgaven in het VO.

In het najaar 2002 heb ik overigens ook besloten het wetsvoorstel uit te breiden met decentralisatie van het wettelijk deel van de wachtgelduitgaven VO.

Het bestuur blikt ook vooruit en voornamelijk naar datgene wat het bestuur een fundamentele herbezinning op de inrichting van het VF noemt. Het bestuur stelt dat zo lang het VF meerwaarde heeft voor de scholen er bestaansrecht is.

Ik deel de opvatting van het bestuur dat elementen die meerwaarde hebben bij het terugdringen van ziekteverzuim behouden moeten blijven. Zowel in de Enveloppebrief als in de Voortgangsrapportage Autonomie en Deregulering heb ik u al geïnformeerd over mijn voornemen om op termijn VF en PF in hun huidige vorm op te heffen. Begin 2004 wordt daartoe een project gestart waarvoor de Fondsen zullen worden uitgenodigd. De denkbeelden van VF (en PF) over een andere bekostigings-systematiek van de vervangings- en wachtgelduitgaven in het PO zullen hierin worden meegenomen.

B. Financieel beheer

Het jaar 2002 is, net als het jaar 2001, afgesloten met een positief financieel resultaat.

Aan de inkomsten kant valt de daling van de WAO inkomsten op (ontvangen ca. € 68 mln. ten opzichte van € 82,- mln, in 2001). Volgens het bestuur zou dat een gevolg kunnen zijn van de invoering van de Wet Verbetering Poortwachter en het strengere keuringsregime. Ik vind dat, op zichzelf genomen, een goede ontwikkeling.

Daarnaast heeft het Fonds ca. € 27 mln., zijnde de opbrengst van VDS, ten gunste van de jaarrekening 2002 gebracht.

Deze opbrengst bedroeg oorspronkelijk € 37 mln., ware het niet dat het bestuur van het Fonds het in het licht van de financiële positie verantwoord achtte de toeslagpercentages te mitigeren, waardoor de opbrengst op € 27 mln. uitkwam.

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/ 15 097 van 11 april jl.

Onderdeel van dit akkoord was o.a. de herziening van het premie-differentiatiesysteem (VDS) in een bonus/ malussysteem.

Tijdens het kennismakingsgesprek met het bestuur op 18 november 2002 bracht het bestuur bij mij naar voren dat sommige scholen onevenredig hard zouden worden getroffen door de werking van VDS. Ik heb toen toegezegd open te staan voor verbetervoorstellen.

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 malussen die scholen (die weinig doen aan bestrijding ziekteverzuim) moeten betalen worden – macro gezien – in de vorm van bonussen teruggegeven aan scholen die goed presteren. Voor de 1e financiering van deze bonussen wordt door mij 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 de veel en anderzijds de weinig declarerende scholen) per saldo gelijk blijft – qua omvang – aan het niveau van VDS 2002.

In het afgelopen halfjaar zijn in goed onderling overleg met vertegenwoordigers van VF (en PF) de oude en al bestaande beheersovereenkomsten geactualiseerd.

De hiervoor genoemde afspraken zijn hierin verwerkt.

C. Financiële ontwikkeling

Het positieve exploitatieresultaat 2002 bedroeg ca € 10 mln..

Dit bedrag is toegevoegd aan de reserves. In dit voorjaar heb ik 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 voor het instellen van een solvabiliteitsbuffer en voor extra financiële middelen voor contracten van scholen met ARBO diensten.

Zoals ik u al aankondigde in mijn vorige rapport van bevindingen (betreffende het jaarverslag 2001) heb ik, in tegenstelling tot voorgaande jaren, te beginnen met het schooljaar 2003 / 2004 voedingsafspraken gemaakt voor de duur van één jaar. In het bestuurlijk akkoord van april jl. is de afspraak vastgelegd dat opslag en premie in principe niet van elkaar zullen afwijken.

Mocht tijdens het boekjaar blijken dat het exploitatieresultaat buiten de

overeengekomen bandbreedtes zal komen dan worden premie en opslagpercentages (indien nodig tussentijds) aangepast.

Gebeurtenissen na balansdatum

Het bestuur van het VF heeft onlangs mijn aandacht gevraagd voor een beroepszaak die nog loopt bij de Raad van State.

In de reglementen VF is voorgeschreven dat door aangesloten scholen ontvangen WAO uitkeringen rechtstreeks aan het VF worden afgedragen. De wettelijke grondslag hiervoor wordt door een schoolbestuur bestreden en het bestuur van de school is door de Arrondissementsrechtbank Utrecht in het gelijk gesteld. Het bestuur VF heeft nu beroep aangetekend bij de Raad van State. Op dit moment loopt de procedure nog. Over het verdere verloop hiervan word ik nauwkeurig op de hoogte gehouden.

D. Ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid

De informatieve waarde van de beschreven onderdelen van het jaarverslag 2002 en vooral het onderdeel «Verslag van werkzaamheden» is naar mijn oordeel zeer behoorlijk.

Zoals hiervoor al genoemd staan de werkzaamheden in het kader van terugdringen ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid in het teken van de uitvoering van een tweetal deelconvenanten t.w.:

- Verzuimbegeleiding en reïntegratie primair en voortgezet onderwijs
- Preventie psychische belasting primair en voortgezet onderwijs.

Zij hebben als doelstelling het ziekteverzuim in het onderwijs met 1%punt terug te dringen.

Zoals hiervoor al gememoreerd wordt deze doelstelling voor PO en VO in 2003 gehaald! Uit het jaarverslag blijkt nog een lichte stijging van de aanspraken in 2002. Ten opzichte van voorgaande jaren was in 2002 sprake van een zekere stabilisatie. Desgevraagd meldde het VF mij dat bij een daling van het ziekteverzuim in eerste instantie de vervangingsgraad nog iets stijgt en daarmee ook de vervangingskosten omdat er meer vervangers beschikbaar komen. In 2003 is pas goed een daling te zien van het aantal vervangers en als gevolg daarvan ook minder kosten.

E. Overige opmerkingen

In het voorgaande rapport van bevindingen heb ik al het accountantsonderzoek naar voren gebracht o.a. naar de bij het VF ingediende declaraties van scholen en de controle aanpak ter zake. Mijn accountantsdienst deed vervolgens een aantal aanbevelingen die in de reglementen voor het schooljaar 2002/ 2003 zijn verwerkt. Ook het controleprogramma VF is aangepast en desgevraagd liet het Fonds mij nu weten dat ook het laatste controle onderwerp t.w. het standaard opvragen van personeelsdossiers tijdens de controle geheel is geïmplementeerd.

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 uitstroombestemming. Het verheugt mij zeer dat de dalende trend in de werkloosheidsuitgaven zich in het verslagjaar 2002 heeft voortgezet. Het grote tekort aan leerkrachten zal hieraan ongetwijfeld mede de oorzaak van zijn.

In de inleiding wijst het bestuur op de risico's die voor individuele scholen kunnen ontstaan als de wettelijk verplichte aansluiting voor het VO bij het PF komt te vervallen.

Het bestuur signaleert, als gevolg van het wegvallen van de verplichte aansluiting, dat er voor die scholen mogelijk een financieel probleem zou kunnen ontstaan.

Ik deel die bezorgdheid niet. Er zijn al (onderwijs) sectoren waarin de decentralisatie verder is doorgevoerd en waarbij via een vorm van verevening de financiële risico's voor scholen zijn beperkt.

Het afschaffen van de verplichte aansluiting past bij de al jaren geleden ingezette lijn van vergroting van de autonomie en vermindering van de regellast.

Het veld wordt nog steeds lastig gevallen met regels, onduidelijkheden en bezwaar en beroep en daar wil ik van af.

B. Financieel beheer

In mijn vorig rapport van bevindingen heb ik u gemeld dat ik mijn accountantsdienst heb gevraagd om een bijzonder onderzoek te doen naar de onderlinge relaties van PF en UWV/ USZO (Groningen). Benodigde informatie van UWV/ USZO bleek ineens, na de invoering van de WW in 2001, niet meer voor het PF beschikbaar.

Naar aanleiding daarvan wordt overleg gevoerd over:

- Een informatieprotocol tussen PF en UWV/ USZO.
- Een controleprotocol, waarvoor het PF inmiddels een eerste aanzet heeft gemaakt.
- Een verklaring van de accountant over de rechtmatigheid van inkomsten en uitgaven. In de geactualiseerde beheersovereenkomst PF (*en die van VF*) ben ik met het Fonds de noodzaak van een verklaring over de rechtmatigheid overeengekomen.

C. Financiële ontwikkeling In het jaar 2002 werd wederom een positief financieel resultaat behaald. Ca. € 39 mln. kon worden toegevoegd aan de reserves.

Ook met het PF worden door mij geen langlopende voedingsafspraken meer gemaakt. Met ingang van het schooljaar 2003/ 2004 worden voedingsafspraken gemaakt die steeds betrekking hebben op één schooljaar.

In het bestuurlijk akkoord van 11 april jl. is o.m. afgesproken:

- Dat opslag en premie, in principe, niet van elkaar zullen afwijken;
- Dat opslag en premie, voor zover nodig, tussentijds aangepast kunnen worden;
- Dat het PF ter vermindering van mogelijk tijdelijke insolventie een buffer houdt.

Indien de bandbreedte wordt overschreden dan vindt er, zo nodig tussentijds, een correctie plaats via bijstelling van opslag- en premiepercentage.

D. Overige opmerkingen

Ik constateerde in het jaarverslag een forse toename van de «loonkosten suppletie». Het Fonds constateert dat ook en heeft UWV/ USZO gevraagd welke verklaring hieraan ten grondslag ligt. Na onderzoek is gebleken dat er in feite 2 oorzaken kunnen zijn. Ten eerste heeft de UWV een achterstandsverwerking voor wat betreft de WAO. Omdat de suppletie complementair werkt betekent dit ook automatisch dat er meer suppletie – uitkeringen zijn toegekend. In de tweede plaats is gebleken dat steeds

vaker sprake is van een lager WAO percentage. Hoe lager het WAO percentage, hoe hoger het suppletiebedrag. Volledigheidshalve meldt het PF dat controle van de doelgroep (PO en VO) heeft plaatsgevonden.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. J. A. van der Hoeven