

Vergaderjaar 2005–2006

27 831

Kaderstellende visie op toezicht

Nr. 14

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 oktober 2005

Inleiding

Met interesse heb ik kennisgenomen van de rapportages van de Ambtelijke Commissie Toezicht II (ACT II) over de zelfevaluatie van de toezichtarrangementen van de Inspectie Cultuurbezit (ICB), de Rijksarchiefinspectie (RAI), de Rijksinspectie voor de Archeologie (RIA) en de Inspectie van het Onderwijs (IvhO). Bijgaand bied ik u de rapportages van de Commissie aan¹.

In deze brief reageer ik op de belangrijkste constatering en aanbevelingen van de Ambtelijke Commissie Toezicht II. Ik schets eerst de aanleiding en achtergronden van deze brief. Vervolgens geef ik aan welke maatregelen ik op het vlak van de verbetering van het toezicht reeds genomen heb, en welke maatregelen ik voornemens ben te treffen in de komende tijd.

Achtergrond

Op 27 februari 2004 heeft de voorzitter van de Ambtelijke Commissie Toezicht II, mw. Drs. M. Sint, Secretaris-Generaal van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), mij de rapportages over het functioneren van de inspecties aangeboden. Voor mijn ministerie betrof het vier inspecties: de Inspectie Cultuurbezit (ICB), Rijksarchiefinspectie (RAI), de Rijksinspectie voor de Archeologie (RIA) en de Inspectie van het Onderwijs (IvhO).

De onderzoeken van de Ambtelijke Commissie Toezicht II vloeien voort uit de nota Kaderstellende Visie op Toezicht, die de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in juli 2001 aan de Tweede kamer heeft aangeboden (TK, 2000–2001, 27 831 nr. 1). In deze nota heeft het kabinet eisen geformuleerd ten aanzien van de onafhankelijkheid, transparantie en professionaliteit van toezicht en toezichthouders. Aanleiding voor deze nota vormden de door de commissie onderzoek vuurwerkramp en de commissie onderzoek cafébrand Volendam nieuwjaarsnacht

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

2001 geconstateerde tekortkomingen in de uitvoering van toezicht. De nota was tevens een reactie op de rapporten «De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund» van de Commissie Holtslag (1998) en «Vertrouwen in onafhankelijkheid» van de Ambtelijke Commissie Toezicht I (ACT-I, Commissie Borghouts, 2001).

Naar aanleiding van de nota Kaderstellende Visie op Toezicht hebben alle OCW inspecties zich aangemeld voor een zelfevaluatie van de toezichtarrangementen op rijksniveau. Toezichthouders verrichten daarbij aan de hand van de «checklist toezicht» (juni 2002) een zelfevaluatie, die vervolgens intercollegiaal is getoetst door een interdepartementaal samengestelde commissie. De inspecties hebben hun bevindingen en aanbevelingen in februari 2003 aan de Ambtelijke Commissie Toezicht II uitgebracht. Mede op basis van de zelfevaluaties van de inspecties, eigen onderzoek en interviews met partijen uit het veld, heeft deze ACT II haar rapportages opgesteld.

Sinds de Commissie haar rapporten heeft uitgebracht, heb ik een aantal substantiële maatregelen getroffen (zie de volgende paragraaf). Deze vormen niet direct een uitwerking van de aanbevelingen van de Commissie, maar zijn wel in lijn met de visie die de Commissie op dit vlak heeft geformuleerd. Nu deze organisatorische wijzigingen verder gestalte hebben gekregen, acht ik het een geschikt moment om u hierover te informeren.

Reeds getroffen maatregelen ter verbetering van het toezicht

Op basis van de uitkomsten van de zelfevaluaties van de vier inspecties, de verkregen inzichten uit de nota Kaderstellende Visie op Toezicht en het 100-dagen plan van de Secretaris-Generaal met als doel het departement van OCW beter te laten functioneren, heb ik de volgende maatregelen getroffen met het oogmerk het toezicht meer onafhankelijk en meer effectief te laten opereren:

- Onafhankelijke positionering van toezicht
- Oprichting nieuwe directie Toezicht- en Handhavingsbeleid (T&H)
- Fusie van de erfgoedinspecties

Ik licht eerst deze maatregelen toe. Vervolgens ga ik in op de specifieke aanbevelingen die de Commissie ACT II doet op elk van de werkgebieden van de inspecties.

Onafhankelijke positionering van toezicht

Tot voor kort vielen de erfgoedinspecties hiërarchisch onder de DG van het betreffende werkterrein. De inhoud van het werkterrein en de werkrelaties die hieraan verbonden waren, bepaalden waar de inspecties binnen de organisatie geïntegreerd waren. Mede op basis van de inzichten van de nota Kaderstellende Visie op Toezicht zijn binnen OCW in 2003 de erfgoedinspecties organisatorisch op het hoogste niveau – onder de SG – geïntegreerd (dit gold al voor de Inspectie van het Onderwijs). De ondersteuning van de bedrijfsvoering van de inspecties is per juli 2004 ondergebracht bij de speciaal voor dit soort taken ingerichte afdeling TR (Team Relatiebeheer) onderdeel van de directie FEZ. Met ingang van 2005 is de ondersteuning van de SG voor de inhoudelijke aansturing van de inspecties ondergebracht bij de nieuwe directie Toezicht-en Handhavingsbeleid.

In verband met de nieuwe positie van de inspectie binnen het ministerie van OCW, en de gevolgen die dat heeft voor de werkrelaties tussen SG, DG-en, beleidsdirecties, en inspecties is het wenselijk gevonden hiervoor een sturingsmodel te ontwikkelen. Een aantal erfgoedinspecties heeft in

de zelfevaluatie gemeld dat het wenselijk is dat dit sturingsmodel wordt opgesteld. Voor de onderwijsinspectie is dit model al verder gevorderd, omdat hiermee al eerder is gestart. In dit sturingsmodel komen onderwerpen aan de orde als: de informatiestroom (welke documenten minimaal door het departement aan de inspecties worden gevraagd); de overlegfrequentie en de aard en inhoud van het overleg en de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de partijen. Het sturingsmodel zal verder worden uitgewerkt in een nieuwe regeling erfgoedinspectie, waarin ook de afbakening van taken en bevoegdheden ten opzichte van de diensten zal worden opgenomen.

Oprichting nieuwe directie Toezicht- en Handhavingsbeleid (T&H)

Om de functies toezicht en handhaving in het beleidsproces van OCW te versterken heb ik, in lijn met het 100 dagen plan van de SG, opdracht gegeven een zelfstandige directie te vormen die hiermee belast wordt. Dit is de nieuwe directie Toezichten Handhavingsbeleid. Bij deze functies gaat het om het optimaliseren van de relatie tussen sturen – beheersen – verantwoorden – toezicht met als gewenste uitkomst dat de regelgeving (die voldoet aan eisen van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid) ook daadwerkelijk wordt gehandhaafd.

De afgelopen jaren is OCW geplaagd door een aantal rekenschapsdossiers waarbij voor de buitenwereld én de eigen organisatie de overtuiging is gegroeid, dat het departement onvoldoende rekening hield met de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de uitgebreide regelgeving. De opdracht die T&H heeft binnen de OCW organisatie, is al dié veranderingen teweeg te brengen die het vertrouwen in het toezichtstelsel herstellen, zonder zelf taken van beleidsdirecties en toezichthouders over te nemen. De departementsleiding van onze organisatie moet de gerustheid hebben, «in control» te zijn op dit gebied, waarbij sprake is van een borging van een goed functionerend toezichtstelsel.

In het bijzonder heeft T&H taken op de volgende terreinen:

- **Kwaliteit van het handhavend optreden:** het ondersteunen en adviseren in sanctietrajecten;
- **Kwaliteit van de toezichtketen:**
 - het signaleren van onvolkomenheden in de toezichtsketen, zodat de toezichtketens dekkend en sluitend worden en
 - het erop toezien dat alle actoren in de toezichtsketen doen wat ze moeten doen;
- **Kwaliteit van de regelgeving:** het erop toezien dat bij de beleidsvoorbereiding rekening wordt gehouden met de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.

Fusie van de erfgoedinspecties

Een derde belangrijke ontwikkeling is dat ik heb besloten tot een fusie van de drie bestaande erfgoedinspecties de Inspectie Cultuurbezit (ICB), de Rijksarchiefinspectie (RAI) en de Rijksinspectie voor de Archeologie (RIA). Ook de in 2004 opgericht Rijksinspectie voor de Monumentenzorg (RIM) wordt in dit fusieproces opgenomen. Reden voor de fusie is onder andere geweest dat de capaciteit van de afzonderlijke inspecties te gering is geworden, en dat door samenwerking de effectiviteit verbeterd kan worden. In de afgelopen jaren is op mijn departement hieraan hard gewerkt en is veel in gang gezet. Met de fusie van de inspecties ontstaat een organisatie van ongeveer 30 fte.

De wens om te fuseren sluit aan bij de inzichten van de Nota Kaderstellende Visie op Toezicht met name de rijksbrede tendens om tot clusterring dan wel samenvoeging van samenhangende toezichttaken te komen.

In het verleden bestond al samenwerking op een aantal terreinen. Op de gebieden methodiek, proportionaliteit, transparantie van de inspectie en kwaliteitszorg werden ervaringen uitgewisseld en werd samengewerkt. Als gevolg van de fusie wordt een synergie verwacht door de bredere inzet van de inspectiecapaciteit, het ontwikkelen van een gezamenlijke inspectiestrategie, methodes, technieken en werkprocessen en het samen optreden met name bij instellingen met een complexe toezichtbehoefte. Ook kan één erfgoedinspectie de presentatie van de afzonderlijke inspecties versterken.

Tot zover de organisatorische maatregelen die ik tot nu toe heb getroffen naar aanleiding van de nota Kaderstellende Visie op Toezicht.

De aanbevelingen van de Ambtelijke Commissie Toezicht II

Ik wil nu ingaan op de constatering en aanbevelingen van de Ambtelijke Commissie Toezicht II.

De Commissie heeft het functioneren van de inspecties beoordeeld op de volgende vijf thema's:

- **Aansturingsrelaties** (positionering, goedkeuring/vaststelling beleid, congruentie beleid/toezicht, mate van formalisering, informatie-uitwisseling e.d.);
- **Handhavingsstrategie** (verband nalevingsniveau handhavingsniveau – handhavingsinspanning, risico-analyse, selectie thema's/objecten, programmering e.d.);
- **Functiescheiding** (op departementaal niveau t.a.v. beleid – uitvoering – toezicht en binnen de organisatie van de toezichthouder zelf);
- **Relatie met andere toezichthouders** (overlap, samenwerking, afstemming, witte vlekken, nieuwe toezichtfuncties e.d.);
- **Horizontalisering** (rol van gebruikers/belanghebbenden, gebruik van informatie uit horizontale publieke verantwoording e.d.).

Bij mijn reactie zal ik deze indeling naar thema's volgen. Omdat de Commissie haar adviezen heeft gegeven voor vier afzonderlijke inspecties, zal ik mijn reactie ook weergeven per aandachtsgebied van de inspecties. Mijn reactie op de aanbevelingen zijn verschillend van aard als het gaat om de onderwijsinspectie en de erfgoedinspecties. Dit wordt veroorzaakt doordat het aansturingsoverleg tussen ambtelijke leiding (in concreto de SG) en de onderwijsinspectie al veel langer bestaat en verder ontwikkeld is. Onderstaand ga ik per inspectie in op de belangrijkste punten waarvoor de Commissie de aandacht heeft gevraagd, of de punten waarbij ik zelf knelpunten aanwezig acht.

Inspectie Cultuurbezit (ICB)

- *Het toezichtbeleid is volgens de zelfevaluatie niet gebaseerd op een risico-analyse. De commissie constateert dat de geïnterviewde musea de inspectiemethode als gedateerd en tijdrovend ervaren. De expertise van de inspecteurs ligt met name bij kunsthistorie, en minder bij restauratie en beveiliging. (Thema Handhavingsstrategie).*

Over dit punt wil ik opmerken dat vanaf 2005 de inspectie haar toezichtsbeleid baseert op een risicoanalyse. Ook heeft de inspectie, mede naar aanleiding van het rapport van de Algemene Rekenkamer De museale collecties van het rijk (zie Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 470, 445 nrs. 1–2), haar inspectiemethodiek verder aangescherpt om zo in de komende jaren periodiek een onderbouwd totaaloordeel over de stand van zaken bij de rijkscollecties te kunnen geven. De ICB werkt aan de optimale mix van expertise van de inspecteurs, aard van de inspectie en

de aspecten die daarbij aan de orde kunnen komen en de methode van onderzoek. Restauratie is geen onderdeel van het toezicht geweest. Ook wordt gebruik gemaakt van certificaten van musea die daarmee aantonen, bijvoorbeeld ten aanzien van beveiliging, dat zij in control zijn. Musea hebben overigens nog weinig geïnvesteerd in certificering van kwaliteitszorg, zodat op dit vlak nog het nodige te doen blijft. Voor inhoudelijk specialistische onderwerpen waarvoor de inspectie zelf over onvoldoende expertise beschikt, worden andere organisaties ingeschakeld. Zo is er bijvoorbeeld voor de klimaatbeheersing samenwerking gezocht met de Technische Universiteit Eindhoven.

- *De geïnterviewde vertegenwoordigers van de rijksmusea hebben aangegeven dat er onvoldoende wisselwerking is tussen instelling, inspectie en ministerie. De aandachtspunten uit de inspectierapporten komen volgens de geïnterviewde musea niet terug in de beheers- overeenkomsten tussen ministerie en musea. (Thema Handhavingsstrategie).*

Al geruime tijd worden de rapporten van de inspectie betrokken worden bij de jaarlijkse verantwoording en ook bij de subsidievoorwaarden. Ik wil benadrukken dat inmiddels de beleidsdirectie DCE richting de inspectie systematisch aangeeft op welke wijze DCE met de rapporten en aanbevelingen omgaat en ik verwacht dat de communicatie hierdoor beter en effectiever zal worden. Overigens formuleert de commissie het toezichtgebied breder dan gewenst. De monitoring van het lopende beleid is toevertrouwd aan de Raad voor Cultuur. De inspectie is gericht op het behoud en beheer van de collectie. Met betrekking tot dit behoud en beheer zijn prestatie-eisen opgenomen in de subsidiebeschikkingen van de museale instellingen. Deze eisen zijn in overleg met de inspectie tot stand gekomen die dan ook over deze zaken rapporteert.

- *De ICB houdt toezicht op de aanwezigheid van de beschermde voorwerpen (op basis van de wet De Wet tot behoud van cultuurbezit (WBC)) door periodieke controlebezoeken ter plekke en door het autoriseren van de voor uitvoer benodigde vergunningen. De Commissie constateert dat voor het toetsen van een vergunningverlening andere competenties relevant zijn dan die voor de inspectie van Rijksmusea. (Thema Handhavingsstrategie).*

Over het toezicht op de beschermde voorwerpen merk ik op dat het in algemene zin niet voor de hand ligt dat een toezichthouder «export» vergunningen autoriseert. Gezien de ICB aanwezige specifieke deskundigheid en kennis in het kader van de Wet Behoud Cultuurbezit, heb ik mede uit het oogpunt van doelmatigheid besloten die taak van vergunningverlening hier neer te leggen. Overigens is de feitelijke controle op de «export» gescheiden van het verlenen van de vergunningen. Deze controle wordt door de Douane uitgevoerd.

- *De ACT-II-commissie bepleit dat de ICB meer gebruik gaat maken van kwaliteitssystemen van de geïnspecteerden zelf i.c. de musea (Thema Horizontalisering).*

De ICB heeft aangegeven bij het toezicht graag gebruik te willen maken van de (informatie van de) kwaliteitssystemen van de geïnspecteerden zelf. In de sector van de musea komt dit echter, anders dan bijvoorbeeld in de archeologische sector nauwelijks van de grond. De nieuwe cultuurnota-systematiek biedt aanknopingspunten om in de toekomst bij de beoordeling van erfgoedinstellingen ook te kijken naar interne kwaliteitssystemen. In de nota over de museale strategie, die u begin 2006 tegemoet kunt zien, zal het onderwerp aan de orde worden gesteld.

Rijksarchiefinspectie (RAI)

- *De commissie vermeldt dat in de zelfevaluatie is aangegeven dat de geplande evaluatie van het toezichtbeleid nog niet is uitgevoerd. De commissie geeft hierbij aan dat de regelgeving volgens de inspectie ingewikkeld is. De overheidsorganen waarop de regelgeving van toepassing is, hebben onvoldoende kennis van de regelgeving. Hiermee verband houdend is gesuggereerd dat de wetgeving mogelijk geëvalueerd moet worden (Thema Aansturing)*

De Staatssecretaris van Cultuur heeft naar aanleiding van de behandeling van het inspectierapport Een dementerende overheid? (op 26 mei 2005) toegezegd begin 2006 samen met de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties (BVK) te komen met een visienota over archiefbeheer, selectie en digitalisering. Een eventuele aanpassing van de archiefwetgeving zal op basis van deze visienota aan de orde worden gesteld. Daarnaast zijn evaluatiecommissies ex artikel 11, 12 en 13 van het Archiefbesluit 1995 ingesteld. Deze commissies beoordelen de actualiteitswaarde van de regelingen, toetsen de in de regeling opgenomen normen en standaarden op uitvoerbaarheid, effectiviteit en handhaafbaarheid en adviseren over wijziging en aanvulling van de regeling. De commissie komt in 2005 met een conceptadvies en eind 2006 met een definitief advies. De commissie bestaat uit vertegenwoordigers van NA, RAI en externe deskundigen.

- *De commissie dat er in de praktijk geen gebruik wordt gemaakt van de in de wet vastgelegde sanctiemogelijkheden. (Thema Handhaving)*

Op dit moment wordt gewerkt aan de invulling van het sanctiebeleid voor de erfgoedsector. Op systematische wijze wordt de omvangrijke regelgeving doorgelicht op het bestaan van witte vlekken in het sanctiebeleid. Aansluitend zal worden bezien welke gaten met voorrang gedicht zullen worden. De constatering van de Commissie zal daarin worden meegenomen. Uitgangspunt is dat strikt de hand zal worden gehouden aan de op te stellen sanctiebeleidsregel.

- *De commissie merkt op dat de inspectie in de zelfevaluatie het gebruik van kwaliteitssystemen bij de instellingen propageert, en het ministerie van BZK aanspoort dit te faciliteren (Thema Horizontalisering).*

Ik zie in de kwaliteitssystemen van instellingen een goed middel om (onder andere) de archieffunctie van instellingen te verbeteren. Ik ben ervan overtuigd dat het bijdraagt aan een betere bedrijfsvoering bij de instelling zelf, en daardoor een veel bredere werking heeft. De Rijksarchiefinspectie stimuleert overheidsorganisaties om een controlfunctie voor de informatievoorziening in te richten, (als onderdeel van een breder kwaliteitszorgsysteem) waarbij mogelijk aansluiting kan worden gezocht met de auditdiensten van de overheidsorganisaties. Ministeries werken inmiddels samen om tot een model kwaliteitszorgsysteem te komen. De Rijksarchiefinspectie is daarbij betrokken.

Ik verwacht dat de inspectielast voor de inspectie duidelijk kan afnemen. Ik bezin me op de wijze waarop ik instellingen die een dergelijk systeem bezitten, een verlicht toezichtregime kan bieden.

Rijksinspectie voor de archeologie (RIA)

- *De commissie geeft aan dat op een aantal onderdelen nog gewacht wordt op ambtelijke of politieke besluiten, die de effectiviteit van de RIA belemmeren. Zij noemt het vastleggen van het toezichtbeleid, o.a. met het formuleren van kwaliteitseisen voor de informatierelaties,*

Ik verwijs naar hetgeen ik heb gezegd in de paragraaf «Onafhankelijke positionering van toezicht» over de inrichting van het nieuwe sturingsmodel voor de erfgoedinspecties.

- *De commissie meldt dat in het veld verwarring bestaat over de rolverdeling tussen ROB en RIA.
De ROB zou te veel (mogelijk botsende) rollen vervullen. (Thema Aansturingsrelaties)*

De onduidelijkheid over de rolverdeling tussen ROB en RIA wordt onderkend. Inmiddels is de positie van de ROB en RIA op onderdelen al aangescherpt. Zo zal toekomstig onderzoek naar de kwaliteit van zgn. programma's van eisen voor archeologisch onderzoek de eindverantwoordelijkheid van de RIA zijn. Het betreffende onderzoek wordt door RIA en ROB uitgevoerd in onderlinge samenwerking. Op dit moment wordt samen met de directie Toezicht en Handhavingsbeleid en de beleidsdirectie Cultureel Erfgoed gewerkt aan het opstellen van een interventiebeleid voor de erfgoedsector en een regeling voor de (te fuseren) erfgoedinspecties. Daarbij komen ook de rollen van de betrokken partijen op dit punt aan de orde en in dat verband worden er, daar waar onduidelijkheid bestaat, afspraken gemaakt over de taakverdeling.

- *De commissie constateert dat hoewel de toegevoegde waarde van de RIA onomstreden is, het veld ervaart dat zij nog zoekt naar de juiste handhavingsattitude, en bijvoorbeeld advisering en geven van voorlichting mijdt. De commissie vindt deze taken niet bezwaarlijk, mits de inspectie in volle onafhankelijkheid kan blijven inspecteren.
(Handhavingsstrategie)*

Ik ondersteun de lijn om in geval de complexiteit van de wetgeving daarom vraagt, de inspectie overeenkomstig het advies van de ACT-commissie, instellingen en bedrijven van advies gaat dienen. Overigens gebeurt dat nu ook al. Het is van groot belang dat de onafhankelijkheid van de oordeelsvorming van de inspectie daarbij niet in gevaar komt. Het is aan de RIA zelf om de grenzen daarbij te bewaken. Omdat de capaciteit van de inspectie beperkt is, zal zij ook keuzes moeten maken op welke gebieden zij wel wil adviseren, en welke niet.

- *Gesprekken in het veld hebben het beeld opgeroepen van een inspectie die een sterke focus heeft op administratieve procedures, en minder op effectiviteit. (Thema Handhavingsstrategie)*

Het advies van de ACTII om de inspecties meer effect gericht uit te voeren is opgepakt. De RIA heeft inmiddels haar werkwijze aangepast en besteedt meer aandacht aan de uitvoering van de feitelijke opgravingen ter plekke.

Inspectie van het Onderwijs (lvhO)

Voordat ik specifiek inga op de aanbevelingen van de ACT II, op het terrein van de lvhO wil ik eerst terugblikkend en vooruitkijkend de belangrijkste ontwikkelingen schetsen in het toezicht dat op het onderwijsveld wordt uitgeoefend.

Het toezicht op het onderwijs is de afgelopen jaren sterk veranderd en deze ontwikkelingen staan niet stil. De zelfevaluatie van de lvhO, waarop het rapport van bevindingen van de ACT II grotendeels is gebaseerd, dateert van september 2002; de maand waarin de Wet op het onderwijs-

toezicht (WOT) in werking is getreden. Sindsdien is de lvhO volop aan het werk gegaan met de operationalisering en uitvoering van de WOT.

Ontwikkelingen in het toezicht

In 2003 en 2004 is ervaring opgedaan met het nieuwe toezicht volgens de WOT en zijn deze ervaringen geëvalueerd; door de inspectie zelf en door het SCO-Kohnstamm Instituut. Uit de evaluaties is onder andere de wens naar voren gekomen om meer ruimte te creëren voor variëteit, proportioneel werken en een eigen inbreng van scholen. Naar aanleiding van deze evaluatiegegevens worden de toezichtkaders bijgesteld. Het toezichtkader voor het primair onderwijs is gepubliceerd en aan de Kamer gestuurd (T&H/DIR/2005/19978, d.d. 10 juni 2005). De toezichtkaders voor het voortgezet onderwijs en de expertisecentra worden in het najaar geactualiseerd. Het bijgestelde kader voor sector beroepsonderwijs en volwasseneducatie (BVE) wordt m.i.v. 1 augustus 2006 van kracht.

Deze ontwikkelingen leiden in 2005 tot een verandering van de invulling van het reguliere toezicht op instellingen in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs, beroeps en volwasseneducatie en expertise centra, waardoor de mogelijkheden om *proportioneel toezicht* te houden en recht te doen aan de *variëteit in het onderwijs* worden versterkt. De intensiteit van het toezicht zal worden bepaald aan de hand van instellingsprofielen met onderwijskundige en bedrijfskundige risicofactoren.

Over deze ontwikkelingen heb ik u uitgebreid geïnformeerd in de brief waarmee ik het Jaarwerkplan 2005 van de Inspectie van het onderwijs aan u heb aangeboden (BOA/Advies/2004/46700, d.d. 20 oktober 2004) en in mijn beleidsreactie op het rapport «Ervaringen met het vernieuwde onderwijstoezicht» van het SCO-Kohnstamm Instituut (T&H/DIR/2004/60566, d.d. 3 januari 2005).

Een andere belangrijke ontwikkeling in het onderwijstoezicht is de ontwikkeling naar geïntegreerd toezicht, aangezien het toezicht door OCW op de onderwijsinstellingen niet alleen door de Inspectie van het onderwijs geschiedt. Daarom heb ik in een eerder stadium aangekondigd dat de Inspectie van het onderwijs samen met de andere toezichthouders, de Auditdienst en CFI, hun krachten zullen bundelen om te komen tot geïntegreerd toezicht. Het toezicht wordt daardoor alerter en slagvaardiger. De scholen zullen hiervan de effecten merken door minder administratieve lasten en een beter zicht op individuele scholen door verschillende toezichtbevindingen met elkaar in verband te brengen.

Governance

De governance visie zal gevolgen hebben voor het toezicht op de onderwijsinstellingen. Over dit onderwerp is op 7 juli 2005 een brief naar de Tweede Kamer gestuurd, getiteld: «Beleidsnotitie governance: ruimte geven, verantwoording vragen en van elkaar leren». Ook is dit punt onlangs door de WRR in het rapport «*Bewijzen van goede dienstverlening*» nog eens met nadruk aan de orde gesteld. Ik verwijs verder naar de inhoud van de governance-brief (OCW/Apollo/2005/27 761, d.d. 7 juli 2005) die u reeds van mij hebt ontvangen.

De governance brief schetst een eindsituatie. Op weg naar dat einddoel staat mij een lerende aanpak voor ogen. Hieronder versta ik dat niet op grond van een blauwdruk vooraf de eindresultaten van deze verandering worden vastgelegd. De opzet is om in overleg met de verschillende onderwijs (-sub-) sectoren en zo veel mogelijk in gezamenlijk opdrachtgeverschap een samenhangend programma op te zetten en uit te voeren waarin het van elkaar leren centraal staat. De aard van de lerende aanpak leent zich niet voor een uitsluitend aansturende rol van het ministerie. In

het gezamenlijk opdrachtgeverschap komt vooral het belang van de inbreng van de onderwijssectoren zelf tot uiting.

Eén van de stappen die gezet zullen worden is het ontwikkelen van een nieuwe toezichtsvisie, waaraan nu onder coördinatie van het ministerie van BZK gewerkt wordt. Ik wil daarbij gebruik maken van het advies van de Onderwijsraad, waaraan ik over dit onderwerp een adviesaanvraag heb gericht.

Aanbevelingen en reactie

- *De Commissie is van oordeel dat er een zekere spanning bestaat tussen enerzijds de grondwettelijke vrijheid van onderwijs en de van oudsher sterk verankerde positie van de Inspectie en anderzijds de – met de WOT – ver uitgewerkte normstelling. Dit onderliggende thema loopt als een rode draad door veel van de aanvullende aandachtspunten die de Commissie signaleert.*

Voor mijn reactie op dit punt verwijs ik naar de boven geschetste inleiding, waaruit blijkt dat dit punt volop meegenomen wordt bij de ontwikkelingen in het toezicht.

De WOT dient via periodieke evaluaties op effectiviteit van organisatie en toepassing te worden geëvalueerd en waar nodig te worden aangepast. (Aansturing)

Een algehele evaluatie is voorzien in 2007. In het najaar van 2005 zullen hiervoor de eerste voorbereidingen worden getroffen. Vooruitlopend hierop is in 2004 de werking van de toezichtkaders geëvalueerd door het SCO-Kohnstamm Instituut. De resultaten hiervan maken onderdeel uit van de totale evaluatie van de WOT.

- *De beleids-/regelcyclus van beleid – uitvoering en toezicht heeft thans een incrementeel en ad hoc karakter; het is van belang dat deze kring sluitend wordt gemaakt; het verdient aanbeveling de posities van de deelnemende partijen hierin nader te duiden en een procesbeschrijving op te stellen (Aansturing).*

Als reactie op dit punt verwijs ik naar mijn eerder in deze brief beschreven maatregel inhoudende de oprichting van de directie Toezicht- & Handhavingsbeleid. Deze directie bewaakt dat in (nieuw) beleid duidelijk wordt vastgesteld hoe op de uitvoering van het beleid toezicht wordt gehouden en dat toezichtbevindingen worden teruggekoppeld naar de beleidscyclus. Daarnaast hebben de inspectie, CFI en Auditdienst in het kader van geïntegreerd toezicht hun krachten gebundeld om reeds in een vroeg stadium beleidsmakers te wijzen op de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van regelgeving.

Tot zover mijn reactie op de constatering en aanbevelingen van de Ambtelijke Commissie Toezicht II. Indien verdere ontwikkelingen binnen mijn departement op het terrein van Handhaving en Toezicht daartoe aanleiding geven zal ik u nader informeren.

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