

Vergaderjaar 2000–2001

27 783

## Wet op het onderwijstoezicht

A

### ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 25 april 2001 en het nader rapport d.d. 1 juni 2001, aangeboden aan de Koningin door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, mede namens de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 12 januari 2001, no. 01.000122, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, mede namens de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, K. Y. I. J. Adelmund, en de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet op het onderwijstoezicht met memorie van toelichting.*

*Met het wetsvoorstel wordt beoogd de kerntaken van de inspectie wettelijk te verankeren en de verantwoordelijkheden van minister en inspectie te expliciteren.<sup>2</sup> De onafhankelijke, maar onder de minister ressorterende inspectie houdt toezicht op en bevordert de kwaliteit, zowel met betrekking tot de naleving van de deugdelijkheidseisen als andere per sector gegeneraliseerde kwaliteitskenmerken volgens een door de inspectie zelf, na overleg met betrokkenen, vastgesteld toezichtkader.*

*De kerntaken van de inspectie zijn de periodieke beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs, waaronder het toezien op de naleving van de deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden, en de openbaarmaking van haar rapportages, inclusief haar oordelen. Ter uitvoering van het regeerakkoord wordt voorgesteld de positie van de inspectie te versterken met het oog op een onafhankelijke oordeelsvorming. Gekozen wordt voor gedeeltelijke interne verzelfstandiging van de inspectie, waaraan het toezicht wordt geattribueerd. De minister blijft volledig verantwoordelijk voor het toezicht, behalve met betrekking tot de oordelen van de inspectie. Ingevolge het voorgestelde artikel 8, derde lid, waarvoor in de adviesaanvraag bijzondere aandacht wordt gevraagd, heeft de minister op dit taakonderdeel van de inspectie geen aanwijzingsbevoegdheid.*

*De Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel een aantal opmerkingen en is van oordeel dat het voorstel op enkele punten nader dient te worden overwogen.*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 12 januari 2001, nr. 01.000122, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake bovenvermeld voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies van 25 april 2001, nr. W05.01.0026/III, bied ik u hierbij aan.

<sup>1</sup> De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

<sup>2</sup> Paragraaf 2.1 van de memorie van toelichting. Onder minister en inspectie wordt verstaan: de ministers en inspecties, genoemd in artikel 1, onder a en b, van het wetsvoorstel.

1. In artikel 3, tweede lid, van het wetsvoorstel worden de taken van de met het toezicht belaste inspectie opgesomd. Eén van de kerntaken is het onderzoek naar en de beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs. Het kwaliteitsonderzoek omvat niet alleen de mate waarin de bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschriften worden nageleefd, maar bovendien wordt getoetst aan criteria die door de inspectie worden vastgesteld na overleg met vertegenwoordigers van het onderwijsveld en andere betrokkenen. Het wetsvoorstel gaat uit van een overkoepelend kwaliteitsbegrip.<sup>1</sup> Uitgangspunt is dat de inspectie bij de kwaliteitsbeoordeling geen onderscheid maakt tussen de verschillende aspecten van kwaliteit: deugdelijkheidseisen, kwaliteitskenmerken en eigen doelstellingen van de instellingen. Voor het vooraf maken van onderscheid zijn volgens de memorie van toelichting<sup>2</sup> niet direct dwingende redenen aanwezig, aangezien verondersteld mag worden dat instellingen bekend zijn met de wettelijke voorschriften die voor hen gelden. Naar de mening van de Raad zal echter juist voor de instellingen, zo zij er in slagen de kennis van de wettelijke voorschriften die voor hen gelden op peil te houden, van wezenlijk belang zijn dat steeds duidelijk onderscheiden wordt tussen kwaliteitsmaatstaven die essentieel zijn voor de bekostiging en dus voor het voortbestaan van een instelling enerzijds, en anderzijds kwaliteitscriteria en doelstellingen die zij geacht worden na te streven zonder dat sprake kan zijn van bekostigingssancties, indien zij daarin volgens de inspectie tekortschieten.

Een duidelijk onderscheid is van meet af aan geboden om de vrijheid van onderwijs veilig te stellen, de grenzen en de aard van het toezicht te bepalen en de sanctiebevoegdheid af te bakenen.

Artikel 23 van de Grondwet (GW) bepaalt in het vijfde lid dat de deugdelijkheidseisen bij wet worden geregeld. Behoudens het toezicht van de overheid daarop is het geven van onderwijs vrij (tweede lid). Toezicht met de daaraan gekoppelde sanctiebevoegdheid kan slechts betrekking hebben op de naleving van wettelijke voorschriften. Andere kwaliteitsaspecten vallen buiten het toezicht, bedoeld in artikel 23 GW, zolang zij niet als deugdelijkheidseisen in de onderwijswetten zijn opgenomen. Uit de wettelijke opdracht voortvloeiende bemoeienis van de inspectie met buitenwettelijke kwaliteitsaspecten strookt niet alleen niet met het streven naar verdere vergroting van autonomie en deregulering in het onderwijs, maar raakt ook de vrijheid van onderwijs. Daarom kan de inspectie aangaande deze aspecten hoogstens optreden als adviseur van de betrokken instelling. De instelling is vervolgens vrij te beslissen of zij het advies volgt. Het bestaan van de school kan in het geding komen indien, zoals voorgesteld wordt, de bevindingen van de inspectie door haar als oordeel gepubliceerd worden. Openbaarmaking van een negatief oordeel over de mate waarin een afzonderlijke instelling voldoet aan de kwaliteitskenmerken en de eigen doelstelling kan even desastreuze gevolgen voor de instelling hebben als bekostigingssancties. Een wettelijke rapportageplicht dient om deze redenen in ieder geval niet herleidbaar te zijn tot een individuele instelling. Uiteraard kan een instelling zich in dezen vrijwillig aan toezicht door de inspectie of andere deskundigen onderwerpen en haar actuele kwaliteitsniveau laten certificeren. Uitbreiding van het overheidstoezicht tot andere dan de geldende deugdelijkheidseisen acht het college slechts mogelijk voorzover het gaat om criteria en normen die zijn vastgelegd in de onderwijswetten. Een toezichtswet is daartoe niet geëigend.

De Raad beveelt aan om af te zien van een overkoepelend kwaliteitsbegrip en om bij de taakomschrijving van de inspectie helder te onderscheiden in toezicht op de naleving van deugdelijkheidseisen en stimulering door advisering ten aanzien van de overige kwaliteitsaspecten.

1. De Raad van State beveelt aan om af te zien van een overkoepelend kwaliteitsbegrip en duidelijk onderscheid te maken in toezicht op de naleving van deugdelijkheidseisen en stimulering ten aanzien van de overige aspecten van kwaliteit. Voorts is de Raad van mening dat toezicht, anders dan toezicht op de naleving van deugdelijkheidseisen, geen toezicht in de zin van artikel 23 van de Grondwet is en dat de Inspectie van het onderwijs en de Inspectie landbouwonderwijs (hierna: de inspectie) op dat terrein hooguit een adviserende rol zouden kunnen vervullen richting de instellingen. Ik onderschrijf de opvatting van de Raad van State dat het wenselijk is om in het wetsvoorstel en in de memorie van toelichting steeds duidelijk onderscheid te maken tussen het toezicht op de naleving van deugdelijkheidseisen

<sup>1</sup> Paragraaf 2.4 van de memorie van toelichting.

<sup>2</sup> Paragraaf 1.5, tweede alinea.

en het stimulerend toezicht ten aanzien van andere aspecten van kwaliteit en om het toezicht – gelet op de vrijheid van onderwijs – met de nodige waarborgen te omgeven. Daarbij ben ik, in tegenstelling tot de Raad, van mening dat beide vormen van toezicht in overeenstemming zijn met artikel 23 van de Grondwet.

Gelet op de opmerkingen van de Raad is in artikel 3 van het wetsvoorstel een duidelijker onderscheid gemaakt tussen het nalevingstoezicht en het stimulerend toezicht. Overigens wil ik vooraf benadrukken dat het gebruik van deze termen niet wegneemt dat ook bij het nalevingstoezicht in eerste instantie stimulerend wordt opgetreden en dat handhaving in de vorm van een sanctie als ultimum remedium wordt gehanteerd.

De in het voorstel van wet gebruikte term kwaliteitskenmerken is vervangen door aspecten van kwaliteit. Ingevolge het nieuwe artikel 3 draagt de inspectie zorg voor het beoordelen van de kwaliteit van het onderwijs naar aanleiding van het verrichten van onderzoek naar de naleving van de bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschriften en van onderzoek naar andere aspecten van kwaliteit. Hiermee wordt beoogd duidelijker aan te geven dat de aspecten van kwaliteit geen normen of criteria zijn waaraan een onderwijsinstelling al dan niet voldoet, zoals de Raad van State kennelijk veronderstelt gelet op de zinsnede «Openbaarmaking van een negatief oordeel over de mate waarin een afzonderlijke instelling voldoet aan de kwaliteitskenmerken [...]». Een en ander heeft geleid tot aanpassing van de paragrafen 1.5, 2.4 en 2.5 van de memorie van toelichting.

Het nalevingstoezicht en het stimulerend toezicht worden op tweeërlei wijze onderscheiden. Allereerst wordt het onderscheid vooraf gemaakt. De deugdelijkheidseisen zijn opgenomen in de sectorwetten. Het zijn eisen die de wetgever vooraf en gelijkelijk aan alle onderwijsinstellingen stelt voor de toelating van die instellingen tot het bekostigde bestel; de inspectie ziet ingevolge het wetsvoorstel toe op de naleving van deze eisen. De andere aspecten van kwaliteit worden genoemd in de bijlage bij het voorstel van wet op het onderwijstoezicht en richten zich tot de inspectie. Het wetsvoorstel draagt de inspectie op om – ter versterking van de publieke verantwoording – bij het kwaliteitsonderzoek naast de deugdelijkheidseisen deze genoemde andere aspecten van kwaliteit te betrekken. Het stimulerend toezicht kan rekenen op een groot draagvlak onder de betrokkenen; het wetsvoorstel verplicht de inspectie daarover op consensus gericht overleg te voeren met vertegenwoordigers van het onderwijsveld en andere betrokkenen. Buiten de waarborging van draagvlak en betrokkenheid, geeft de door mij voorgenen wettelijke procedure van totstandkoming van het toezichtkader de inspectie de mogelijkheid om in te spelen op de voortdurend veranderende maatschappelijke dynamiek.

Het onderscheid werkt ten tweede door in het bestuurlijk natraject. Het oordeel van de inspectie naar aanleiding van een kwaliteitsonderzoek is bedoeld om het bestuur aan te spreken op haar verantwoordelijkheden voor de kwaliteit van het onderwijs en om eventuele kwaliteitsverbeteringen te stimuleren. Het oordeel kan echter ingevolge artikel 13 van het wetsvoorstel voor de inspectie aanleiding geven voor een advies aan de minister tot interventie. De inspectie is immers niet degene die bestuurlijk kan interveniëren; dit kan alleen de minister. De minister kan in overleg met de instelling stimulerende maatregelen treffen en kan – bij niet naleving van de deugdelijkheidseisen – interveniëren in de vorm van een bekostigingssanctie. Dit laatste is niet mogelijk bij de andere aspecten van kwaliteit, omdat deze, zoals reeds aangegeven, geen normen of criteria betreffen waaraan een instelling verplicht is te voldoen. De inspectie moet daarom bij haar oordeel over de kwaliteit van het onderwijs, ingevolge artikel 15, tweede lid, van het wetsvoorstel, steeds duidelijk aangeven wanneer de deugdelijkheidseisen in het geding zijn. Wat betreft de overige aspecten van kwaliteit is het oordeel van de inspectie bedoeld om als aangrijpingspunt te fungeren voor het bestuur van de instelling om te reflecteren op het schoolbeleid en om mogelijke kwaliteitsverbeteringen in te zetten (zodanig ondersteund met stimulerende maatregelen van de minister). In die zin is dit oordeel dan ook materieel te beschouwen als een advies aan het bestuur, zoals de Raad van State dat voorstaat.

De keuze om het kwaliteitsonderzoek door de inspectie – resulterend in openbare rapportages – zowel ten behoeve van het nalevingstoezicht als ten behoeve van het stimulerend toezicht in te zetten wordt gehandhaafd. Deze wijze van toezichtsuitoefening is, gelet op de huidige maatschappelijke ontwikkelingen, mijns inziens een van de wezenlijke kenmerken van een professioneel toezicht, dat de samenleving vertrouwen kan geven in het functioneren van het onderwijssysteem. Ik deel de kwalificatie van niet grondwettelijk toezicht, die de Raad van State aan het stimulerend toezicht geeft, niet.

Hiervoor wijs ik u op de actieve zorgplicht van de regering voor het onderwijs en haar taak om de Staten-Generaal jaarlijks te voorzien van informatie over de staat van het onderwijs (artikel 23, eerste en achtste lid, van de Grondwet). Om mijn verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs te kunnen dragen, moet ik beschikken over adequate informatie over de staat van het onderwijs. Informatie die mij in staat stelt om, indien dat nodig is, tot bijstelling van mijn beleid – al dan niet in de vorm van wet- en regelgeving – over te gaan. Het is de taak van de inspectie om mij – en daarmee de regering en de Staten-Generaal – van de daarvoor benodigde informatie te voorzien. De inspectie neemt daarbij, ingevolge artikel 4, eerste lid, van het wetsvoorstel, de vrijheid van onderwijs in acht. Wat betreft het bezwaar van de Raad met betrekking tot de openbaarmaking van de inspectierapportages wil ik uw aandacht vestigen op de ontwikkeling in onze samenleving, zoals verwoord in het advies van de Commissie Borghouts («Vertrouwen in onafhankelijkheid»), voor wie transparant toezicht een uitgangspunt is dat bijdraagt aan de versterking van het vertrouwen in het functioneren van het openbaar bestuur. Deze opvatting hangt samen met de toenemende onderkenning van het belang van publieke verantwoording. Ouders en leerlingen zijn niet alleen geïnteresseerd in de wijze waarop scholen voldoen aan de algemene regels die vooraf aan het onderwijs zijn gesteld, maar zij willen vooral weten tot welke resultaten dit op «hun» school heeft geleid. Dit belang neemt alleen maar toe gelet op mijn voornemens tot verdere vergroting van autonomie en deregulering in het onderwijs.

Het toezicht staat niet langer alleen ten dienste van de overheid, maar is tevens gericht op de belangen van de direct betrokkenen bij de onder toezicht staande instellingen. De inspectierapportages stellen ouders en leerlingen in staat een verantwoorde schoolkeuze te maken en zo nodig zelf initiatieven te nemen richting het schoolbestuur. De inspectie is voornemens om ook derden, zoals leraren, bij de kwaliteitsbeoordeling te betrekken. Goede informatievoorziening voor ouders maakt onderdeel uit van de voorstellen voor versterking van de ouderparticipatie in het primair en voortgezet onderwijs (nota 17 april 2001, «Ouders en de school: versterking van het partnerschap»). De inspectie zal een belangrijke bijdrage geven aan deze informatievoorziening.

Het voorstel van wet onderkent de terechte aandacht voor de concrete situatie op scholen en voorziet in een versterking van de publieke verantwoording over de kwaliteit van het onderwijs. Dit vraagt naar mijn mening én om een professionele verantwoording van scholen én om een beoordeling vanuit een breed kwaliteitsperspectief door de inspectie. De functie van het toezicht door de inspectie – bijdragen in het vertrouwen in het functioneren van het onderwijssysteem – kan alleen tot zijn recht komen als dit toezicht helder en transparant is geïmplementeerd. Dit vergt openbaarheid van de bevindingen van de inspectie.

De Raad van State geeft aan dat de openbaarheid van inspectierapportages, waar het gaat om oordelen in het kader van het stimulerend toezicht, evenzeer raakt aan de bestaanszekerheid van onderwijsinstellingen als het nalevingstoezicht dat kan leiden tot een bekostigingssanctie. Daarom is de Raad van mening dat de rapportages naar aanleiding van het onderzoek naar de overige aspecten van kwaliteit niet herleidbaar moeten zijn tot een individuele instelling.

Ik wil hierover het volgende opmerken. Met betrekking tot de openbaarheid van inspectierapporten is er sprake van een onomkeerbare ontwikkeling; gegevens van de inspectie over onderwijsinstellingen zijn openbaar op grond van de Wet openbaarheid van bestuur. Dit geldt ook als deze gegevens worden gericht aan het instellingsbestuur om met dit bestuur in overleg kunnen te treden over eventuele kwaliteitsverbetering. Door de oordelen van de inspectie met betrekking tot de andere aspecten van kwaliteit niet – of in ieder geval niet herleidbaar tot de individuele school – te publiceren, zoals de Raad van State

aanbeveelt, kan derhalve niet worden voorkomen dat deze toch in de openbaarheid komen.

De transparantie van het inspectietoezicht is ingezet met de uitspraak van de arrondissementsrechtbank van Amsterdam van 20 augustus 1997 (AWB 97/7163 WET A VV en AWB 97/7164 WET). Het door de Raad naar voren gebrachte belang, dat het bestaan van de school in het geding kan komen bij publicatie van het inspectieoordeel, is blijkens de uitspraak niet voldoende zwaarwegend om van openbaarmaking te kunnen afzien. De rechtbank overwoog in deze: «Daarbij kan inderdaad niet worden uitgesloten, dat de schoolkeuze mede door de in de publicatie op te nemen gegevens zal worden beïnvloed; het zij zo. Een en ander rechtvaardigt echter niet de conclusie dat openbaarmaking van de gegevens zal leiden tot onevenredige bevoordeling of benadeling van de betrokken scholen.»

Deze ontwikkeling is aanleiding geweest voor het opnemen van een wettelijk kader voor openbaarmaking van de inspectieoordelen. Het voorstel van wet voorziet in een verplichting van de inspectie het bestuur van de instelling te horen alvorens tot publicatie over te gaan. Zo nodig wordt de zienswijze van het bestuur bij het rapport opgenomen. Het oordeel van de inspectie en de zienswijze van de school worden zodoende tezamen openbaar gemaakt. De actieve openbaarmaking ingevolge het voorstel van wet is – juist gelet op de belangen van individuele onderwijsinstellingen – met meer waarborgen omgeven dan bij de openbaarmaking op een verzoek uit hoofde van de Wet openbaarheid van bestuur het geval zou zijn.

*2. Voorgesteld wordt het toezicht op het onderwijs te attribueren aan de inspectie die onder de minister ressorteert. De minister heeft volledige aanwijzingsbevoegdheid, behalve met betrekking tot de in de rapportages neergelegde oordelen van de inspectie over de ontwikkeling, in het bijzonder van de kwaliteit, van het onderwijs (artikel 8, derde lid). In zoverre is sprake van formele verzelfstandiging van de inspectie.*

*In zijn advies inzake het voorstel van wet houdende wijziging van de bestuurlijke verhouding tussen de Minister van Onderwijs en Wetenschappen en de inspectie van het onderwijs (Wet verzelfstandiging onderwijsinspectie)<sup>1</sup> achtte de Raad de noodzaak van verzelfstandiging niet aangetoond.<sup>2</sup> Ten aanzien van artikel 8, derde lid, van het onderhavige voorstel is hij daarvan evenmin overtuigd.*

*Door het toezicht bij wet aan de inspectie te attribueren wordt reeds een scheiding aangebracht tussen de bevoegdheden van de minister en van de inspectie. Indien beoogd wordt dat de minister tegenover het parlement volledig verantwoordelijk en aanspreekbaar voor het toezicht blijft, ligt verzelfstandiging daarenboven niet voor de hand. In het nader rapport inzake het eerdergenoemde wetsvoorstel werd er vooralsnog de voorkeur aan gegeven met de inspectie een interne regeling te treffen in de vorm van een statuut of protocol, waarbij ernaar gestreefd zou worden de inspectie een zo groot mogelijke zelfstandigheid te bieden en dit streven tot uitdrukking te brengen in de opzet en de uitvoering van haar werkzaamheden, alsmede in de rapportage daarover.*

*De Raad beveelt aan in de memorie van toelichting deze interne regeling te evalueren en, zo zij niet het beoogde effect heeft opgeleverd, de reden daarvan te vermelden. Vervolgens dient aangetoond te worden dat de thans voorgestelde regeling noodzakelijk is om daarin te voorzien. Indien niet gebleken is dat de professionele onafhankelijkheid van de inspectie bij haar oordeelsvorming wezenlijk belemmerd is door haar ondergeschiktheid aan de minister, ware het wetsvoorstel op dit punt te heroverwegen.*

*De Onderwijsraad is van mening dat de aanwijzingsbevoegdheid van de minister met betrekking tot het oordeel van de inspectie over de naleving gehandhaafd moet blijven, omdat dit toezicht onder directe ministeriële verantwoordelijkheid dient te blijven.<sup>3</sup> In de memorie van toelichting wordt betoogd dat niet goed begrepen kan worden op welke wijze de minister zich een eigen oordeel over de naleving, naast dat van de inspectie, zou moeten vormen. Reeds om die reden acht de Raad artikel 8, derde lid, tevens overbodig: wat ondenkbaar is behoeft geen regeling.*

*Samenvattend is het college van oordeel dat de ministeriële verantwoordelijkheid onverkort moet blijven gelden. Attributie van het toezicht aan de inspectie vergt ook geen beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid. De Raad adviseert artikel 8, derde lid, van het wetsvoorstel te heroverwegen.*

<sup>1</sup> Zaak no. W05.91.0600, advies van 18 maart 1992; nader rapport van 19 augustus 1992 (Bijvoegsel Staatscourant 1992, nr. 218).

<sup>2</sup> Over het aspect «verzelfstandiging» op andere terreinen van overheidszorg heeft de Raad eveneens kritisch geadviseerd (punt 2 van het advies inzake het wetsvoorstel houdende wijziging van de uitvoeringsorganisatie sociale verzekeringen, Kamerstukken II 1995/96, 24 877, A).

<sup>3</sup> Paragraaf 1.5, derde alinea, van de memorie van toelichting.



2. De Raad van State beveelt aan om de huidige interne regeling voor functionele verzelfstandiging te evalueren en, zo zij niet het beoogde effect heeft opgeleverd, de reden daarvan te vermelden. De regeling is in 1997 intern geëvalueerd, welke evaluatie vervolgens in 1998 extern is gevalideerd. De resultaten hiervan zijn uiteengezet in paragraaf 1.3 van de memorie van toelichting. De belangrijkste conclusies van de externe validering waren dat de gewenste functionele onafhankelijkheid met betrekking tot de inspectierapportages niet was gerealiseerd en dat verschillende ontwikkelingen, die zich inmiddels hadden voorgedaan, aanleiding gaven tot een herbezinning op de positie van de inspectie. De genoemde ontwikkelingen waren:

- het debat over de kwaliteitskaarten,
- het via de Wet openbaarheid van bestuur openbaar moeten maken van schoolprestaties en opleidingen in het hoger onderwijs die «onder de maat zijn» en
- de implementatie van de interne strategiediscussie.

Deze conclusies hebben mede geleid tot dit wetsvoorstel.

Het huidige voorstel van wet beoogt geen externe verzelfstandiging van de inspectie, maar een interne verzelfstandiging, die recht doet aan de genoemde ontwikkelingen. Met betrekking tot het inspectieoordeel was echter de beoogde interne onafhankelijkheid, naar aanleiding van het Regeerakkoord 1998, zodanig gewaarborgd dat er op dat punt wel sprake was van een verdergaande verzelfstandiging. Artikel 8, derde lid, bepaalde daartoe dat de minister geen aanwijzingen zou geven met betrekking tot de in de rapportages neergelegde oordelen van de inspectie.

Naar aanleiding van het besprokene in de ministerraad is de Raad van State gevraagd expliciet te adviseren over artikel 8, derde lid, van het wetsvoorstel. De Raad is daarover duidelijk; hij adviseert deze bepaling te heroverwegen. Gelet op dit advies, heb ik besloten de betreffende bepaling niet op te nemen. Voor de taakuitoefening door de inspectie is er zodoende volledige ministeriële verantwoordelijkheid. Binnen die volledige ministeriële verantwoordelijkheid zal een zo groot mogelijke professionele onafhankelijkheid worden gewaarborgd. De onafhankelijke oordeelsvorming van de inspectie, los van politieke en/of beleidsmatige beïnvloeding, heeft daarbij mijn specifieke aandacht. Handhaving van de ministeriële verantwoordelijkheid betekent bovendien niet dat het de bedoeling is dat de minister zich voortdurend met individuele gevallen bemoeit. Daarvan zal alleen in bijzondere gevallen sprake zijn. Wat betreft het gebruik van de aanwijzingsbevoegdheid, zal ik interne afspraken maken met de inspectie die worden neergelegd in een ministeriële organisatieregeling. Ik zal daarin opnemen dat ik uiterst terughoudend zal omgaan met de aanwijzingsbevoegdheid voor de uitoefening van het toezicht, vooral met betrekking tot de inspectierapportages. Mijns inziens past een dergelijke handelwijze bij de voorgestelde attributie van taken aan de inspectie en wordt daarmee tevens de transparantie van het toezicht verder versterkt. In de praktijk zal dit betekenen dat ik de inspectierapportages op stelselniveau ongewijzigd doorzend aan de Staten-Generaal. De rapportages op instellingsniveau publiceert de inspectie zonder mij daarin vooraf te kennen. Ik voorzie deze deskundigheidsoordelen van de inspectie vervolgens van een beleidsmatige of bestuurlijke reactie. Dit is aldus in paragraaf 3.1 van de memorie van toelichting uitgewerkt.

De huidige interne regeling zal daartoe worden aangepast. In paragraaf 3.1 van de memorie van toelichting is aangegeven welke onderwerpen betreffende de interne positionering en de functiescheiding tussen de beleidsafdelingen en de inspectie eveneens voor opname in de interne organisatieregeling in aanmerking komen.

*3. De toelichting op het voorgestelde artikel 7 bevat regels over de totstandkoming, de inhoud en het toezicht van de minister op het jaarwerkplan. Deze regels dienen, mede gelet op aanwijzing 214 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, in het wetsvoorstel zelf opgenomen te worden.*

3. Aanwijzing 214 van de Aanwijzingen voor de regelgeving bepaalt dat de toelichting niet wordt gebruikt voor het stellen van nadere regels. De in de toelichting op artikel 7 opgenomen passage, waarnaar de Raad van State verwijst, is een weergave van hetgeen is geregeld in de huidige interne regeling voor de inspectie. Deze regeling zal, zoals reeds vermeld, in het licht

van het wetsvoorstel worden aangepast. Aanwijzing 214 gebiedt niet om deze nadere regels in het wetsvoorstel zelf op te nemen. Dit is ook niet passend voor dergelijke regels van intern-organisatorische aard. In het wetsvoorstel zal daarom slechts de vaststelling van het jaarwerkplan aan de inspectie worden opgedragen. Aan artikel 7 is een daartoe strekkende bepaling toegevoegd. In de eerder genoemde ministeriële organisatieregeling zal de totstandkoming en inhoud van het jaarwerkplan alsmede het toezicht van de minister daarop verder worden uitgewerkt. De toelichting op artikel 7 is in die zin aangepast.

*4. Artikel 18 van het wetsvoorstel voorziet in een klachtadviescommissie die belast is met de behandeling van en advisering over klachten over gedragingen van de inspectie. De leden van de commissie worden ingevolge het tweede lid benoemd en ontslagen door de inspecteur-generaal na overleg met het hoofd inspectie.*

*Ingevolge artikel 9:2 van de Algemene wet bestuursrecht dienen de ministers zorg te dragen voor een behoorlijke behandeling van klachten over degenen die onder hun verantwoordelijkheid werkzaam zijn. De Raad adviseert de afwijking van dit uitgangspunt in het onderhavige wetsvoorstel in ieder geval te motiveren.*

4. Artikel 9:2 van de Algemene wet bestuursrecht draagt de zorg voor de behandeling van klachten op aan het bestuursorgaan. In het voorstel van wet zijn de toezichtstaken aan de inspectie geattribueerd. De inspectie wordt hiermee met betrekking tot het toezicht een bestuursorgaan, terwijl de minister het politiek verantwoordelijke bestuursorgaan blijft. De Raad beveelt aan om de zorg voor de klachtbehandeling bij de minister te leggen.

Gelet op deze opmerking van de Raad, is in artikel 18, tweede lid, van het wetsvoorstel nu bepaald dat de minister de leden van de klachtadviescommissie voor de inspectie benoemt en ontslaat. De memorie van toelichting is daarop aangepast. Uit de toelichting op artikel 9:2 van de Algemene wet bestuursrecht blijkt, dat de zorg voor de behandeling van klachten, gericht tot diensten met geattribueerde bevoegdheden, behoort tot de bevoegdheden van het hiërarchisch bovengeschatte bestuursorgaan. De brochure «Intern klachtrecht» van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voegt daaraan toe dat de betreffende dienst opgedragen kan worden de klachten namens de minister, dus in mandaat, af te handelen.

De zorgplicht die de inspectie ingevolge artikel 17 van het wetsvoorstel heeft voor een verantwoorde uitoefening van het toezicht, brengt mijns inziens met zich mee dat de inspectie ook in staat wordt gesteld om haar lerend vermogen via de klachtbehandeling te versterken. Met het oog daarop zal een mandaatverlening voor de behandeling van klachten worden opgenomen in de eerder genoemde interne organisatieregeling.

*5. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.*

5. De redactionele kanttekeningen van de Raad zijn verwerkt.

6. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de in het wetsvoorstel gebruikte term voorziening te vervangen door maatregel, zodat er geen verwarring ontstaat met de in de ontwerp-Kaderwet zbo's gebruikte term voorziening, waaraan een andere betekenis wordt toegekend. Tevens zijn er enkele tekstuele verbeteringen aangebracht.

*De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.*

*De Vice-President van de Raad van State,  
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge u mede namens de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, drs. K. Y. I. J. Adelmund, en mijn ambtgenoot van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,  
L. M. L. H. A. Hermans



**Bijlage bij het advies van de Raad van State van 25 april 2001,  
no. W05.01.0026/III, met redactionele kanttekeningen die de Raad in  
overweging geeft.**

- In artikel 1 een begripsbepaling opnemen van het jaarwerkplan.
- In artikel 7 «de Tweede Kamer van de Staten-Generaal» vervangen door: de beide kamers der Staten-Generaal.