

Aan de minister van Onderwijs,  
Cultuur en Wetenschappen,  
de heer drs. L.M.L.H.A. Hermans,  
Postbus 25000,  
2700 LZ Zoetermeer.

Uw brief van

Ons kenmerk

Contactpersoon

Zoetermeer

8 april 2002

Onderwerp

Doorkiesnummer

Taskforce Rekenschap

Geachte heer Hermans,

### **1. Inleiding**

Hierbij bied ik U het rapport van de Taskforce Rekenschap, waarvan ik in de loop van februari het voorzitterschap op mij heb genomen, aan.

U hebt mij tevens verzocht U te adviseren omtrent de verdere aanpak van de problematiek en de implementatie van de voorstellen van de Taskforce, die moeten leiden tot een betere handhaving van de bestaande bekostigingssystematiek.

Onderstaande aanbevelingen kunnen ook van toepassing zijn op de relatie van LNV met de instellingen voor het groene onderwijs ressorterend onder de minister van LNV.

In de afgelopen 10 à 15 jaar - en de laatste jaren versneld - zijn de sturingsrelaties tussen het Ministerie van OCenW en de onderwijsinstellingen ingrijpend gewijzigd. Waren deze relaties tot het midden van de jaren '80 te typeren als rechtstreekse aansturing, vandaag zijn de trefwoorden Richting, Ruimte, Resultaat en Rekenschap.

Deze verandering heeft ook geleid tot een bezinning op het

stelsel van Accountability, Toezicht en Controle. Zoals het rapport van de Taskforce aangeeft is daarmee een op zichzelf toereikend ATC-complex in het leven geroepen. De Algemene Rekenkamer stelt in het rapport "Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak" (20 januari 2000, TK 26982, nrs. 1 en 2) ook vast dat de minister van OCenW een integrale visie heeft ontwikkeld voor het toezicht op ZBO'n en rechtspersonen met een wettelijke taak.

Uit de gesprekken die ik de afgelopen weken heb gevoerd en uit de bevindingen van de Taskforce komt evenwel als beeld naar voren dat dit - op zich toereikende - stelsel:

- a. verder in de dagelijkse praktijk moet worden geïmplementeerd;
- b. moet worden ingebed in een samenhangend OCW-handhavingsbeleid, dat naast toezicht en controle achteraf, ook preventieve elementen omvat.

Hierna ga ik achtereenvolgens in op:

- samenhangend handhavingsbeleid
- implementatie ATC
- hoe verder na maart 2002?
- relatie met overige veranderprocessen binnen OCenW
- invoering onderwijsnummer

## **2. Samenhangend handhavingsbeleid**

Bij elk complex van regelgeving met financiële consequenties bestaat het risico van misbruik en oneigenlijk gebruik. Om de risico's daarvoor zoveel mogelijk te beheersen moet samenhangend beleid worden geformuleerd en uitgevoerd op de volgende aspecten:

- ontwerp van regelgeving;
- toetsing van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid;
- implementatie, waaronder:
  - vaststellen van uitvoeringsbeleidsregels;
  - voorlichting voor onderwijsinstellingen;
  - handreikingen voor administraties en informatie;
  - opleidingen voor uitvoerders;
- breed algemeen toezicht, steekproeven, zoeklichtacties;
- diepteonderzoeken;
- correctieve maatregelen, waaronder sancties.

Elk van die activiteiten dient te leiden tot feedback naar de regelgeving of, wanneer op het niveau van de regelgeving geen bevredigende oplossingen gevonden kunnen worden, naar het beleid. Op zich zijn al deze elementen bij OCenW aanwezig. Zij

moeten evenwel beter gaan functioneren in de hier bedoelde samenhang. Daarover kort het volgende:

a) ontwerp van regelgeving; regels dienen eenvoudig, eenduidig, uitvoerbaar en handhaafbaar te zijn; dat is makkelijk geconstateerd; in de praktijk wil OCenW- in goed overleg met de volksvertegenwoordiging met (bekostigings)regels een veelheid van beleidsdoelstellingen bereiken; daarbij worden concessies gedaan aan o.m. eenvoud en handhaafbaarheid; m.i. zouden dergelijke concessies expliciet(er) gemaakt moeten worden; nu worden begrippen als "gebruiksruimte", "strategisch gebruik", "ongewenst strategisch gebruik" gehanteerd, die het zicht op de feitelijke toepassing belemmeren; daarmee misken ik geenszins dat de instellingen flexibiliteit nodig hebben om te kunnen werken, maar die flexibiliteit moet de resultante zijn van bewuste besluitvorming; in die lijn blijven slechts drie termen over:

- misbruik, d.w.z. niet of valselijk verstrekken van gegevens;
- oneigenlijk gebruik, d.w.z. gebruik in strijd met de bedoeling van de regel;
- gebruik dat helder volgt uit de regel of uit authentieke interpretatie daarvan door of namens de minister;

het is overigens opvallend dat OCenW de afgelopen jaren veel energie heeft gestoken in vereenvoudiging van de regels; dat ze nog steeds uiterst gecompliceerd zijn wijst wellicht op de eindigheid van de sturingsmogelijkheden via de huidige bekostigingsfilosofie; ik onthoud mij verder van een oordeel daarover omdat ik de deskundigheid daarvoor mis én omdat u reeds heeft aangekondigd fundamenteel andere bekostigingssystemen te willen verkennen/invoeren;

- b. toetsing van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid; deze toetsing vindt ook nu al door Cfi plaats; zij lijkt echter vooral gericht te zijn op de praktische uitvoerbaarheid in administraties en wat betreft de handhaafbaarheid wordt alleen de inpasbaarheid in het protocol en daarmee in het bestaande systeem getoetst; deze toetsing dient verder ontwikkeld te worden en zich vooral ook te richten op misbruikgevoeligheid en op onduidelijkheden in de concept-regels;
- c. vaststellen van uitvoeringsbeleid (het Gele Katern); er dient een vaste, periodieke, cyclus gecreëerd te worden waardoor als resultante van de andere onderdelen van het proces telkens opnieuw expliciet door c.q. namens de minister wordt ingevuld wat conform de bedoeling van de regelgeving is (authentieke interpretatie); gedrags- of branchecodes zijn daar niet het juiste middel voor; dat de vaststelling eenzijdig door de minister plaatsvindt wil niet zeggen dat niet na goed overleg met het veld kan gebeuren; dat blijft geboden;

- d. voorlichting voor onderwijsinstellingen; deze functionaliteit is aanwezig in de vorm van ICO bij Cfi; de relatie met de beleidsdirecties en m.n. met de velden BVE, HBO, en WO moet versterkt worden, de communicatiemiddelen verbreed, medewerkers van beleidsdirecties moeten roulerend op ICO werkzaam zijn; daardoor wordt een dubbel doel bereikt: informatie over onduidelijkheden in de regelgeving kan snel worden teruggekoppeld naar regelgeving of evt. beleid; de instellingen wordt elke mogelijkheid om onder dekking van onduidelijkheid van regels misbruik of oneigenlijk gebruik te plegen ontnomen; deze "Bekostigingsdesk" is van groot belang en verdient stevig gepositioneerd te worden; vanwege OCenW te verzorgen handleidingen voor administraties en opleidingen voor uitvoerders dienen vergelijkbare doelstellingen;
- e. breed algemeen toezicht moet bij de instellingen het bewustzijn levend houden dat OCenW aandacht heeft voor de wijze waarop zij het bekostigingssysteem gebruiken en heeft dus vooral een preventieve functie; voor beschouwingen over het functioneren daarvan en over de rol van de AD en de instellingsaccountant verwijs ik naar het rapport; ook het breed algemeen toezicht moet leiden tot feedback naar regelgeving en beleid;
- f. diepteonderzoeken, evt. in de vorm van forensisch onderzoek, komen voort uit het breed algemeen toezicht of uit andere signalen van misbruik; zij vormen - met de mogelijkheid van strafrechtelijke vervolging - het ultimum remedium; het totale systeem moet zo functioneren dat dergelijke onderzoeken hoge uitzondering kunnen zijn;
- g. duidelijk is dat sancties alleen werken als betrokkenen de kans op toepassing meer dan verwaarloosbaar achten.

### **3. Implementatie ATC**

Zoals in de inleiding van deze brief al aangegeven heeft OCenW veel aandacht gegeven aan de ontwikkeling van een stelsel van Accountability, Toezicht en Controle. Ook aan de ontwikkeling van instrumenten om dit stelsel invulling te geven is en wordt de laatste jaren hard gewerkt. Het stelsel dient op korte termijn verder te worden uitgebouwd en beter te worden geïmplementeerd. Daarop wordt in het rapport uitvoerig ingegaan.

Hier nog een enkele opmerking daarover:

- van oudsher is om volstrekt begrijpelijke redenen het uitvoeren van de bekostigingssystemen niet in de eerste plaats ervaren als een handhavingsvraagstuk; OCenW werkte immers samen met het veld aan goed onderwijs; het bewustzijn dat wel degelijk, ook als gevolg van door ieder gewenste

veranderingen in de bestuurlijke verhoudingen, handhaving aan de orde is loopt begrijpelijk achter bij die veranderingen; mijn verwachting is dat de huidige ervaringen de "lerende organisatie" de laatste stappen zullen laten zetten; aan de kant van de instellingen zou zich wellicht een spiegelbeeldige ontwikkeling kunnen voltrekken, waarbij ook Raden van Toezicht c.q. besturen van instellingen het als hun taak zien het normgevoel bij het gebruik van de bekostigingsystematiek te ontwikkelen en bewaken;

- de werking van de ATC instrumenten richt zich soms nog op een formele werkelijkheid; bewustzijn dat gekeken moet worden naar de materiële realiteit daarachter kan verder groeien;
- afzonderlijke directies lijken hun strikt eigen rol in het ATC-stelsel op zich goed te vervullen; dat is echter niet voldoende; samenhang, aansturing, bewaking dat de resultaten van het werk van één speler in het ATC-complex door de anderen ook werkelijk follow-up krijgen, kunnen en moeten versterkt worden; dat is een taak voor SG en Bestuursraad, met ondersteuning door FEZ in zijn rol van concerncontroller.

#### **4. Hoe verder na maart 2002?**

Met alle waardering voor het werk dat door de leden van de Taskforce is verzet meen ik dat de Taskforce in de huidige vorm geen toereikend instrument is om de nodige veranderingen waartoe U zult besluiten vorm te geven.

Ik stel voor dat U:

- een nieuwe Taskforce in het leven roept;
- voor een periode van 9 à 12 maanden;
- onder leiding van een daarvoor geheel vrijgemaakte zware projectleider met 5 à 10 medewerkers met kennis van / ervaring met:
  - het veld op hoog niveau (2 à 3);
  - ATC (2 à 3);
  - complexe veranderprocessen (1 à 2);
- samengesteld uit OCenW en externen;
- uitsluitend rapporterend aan de projectleider (dus losgemaakt uit de directies);
- die rechtstreeks aan de SG rapporteert, die ondersteund wordt door het auditcommittee (waarover hieronder meer).

Dit alles met de opdracht het totale hierboven geformuleerde handhavingsbeleid zodanig gestalte te geven en in de staande organisatie te implementeren, dat na een jaar kan worden gesproken van een volledig in samenhang functionerend handhavingsbeleid en ATC-stelsel.

Een belangrijke taak van deze Taskforce zal ook zijn de coördinatie en bewaking van de verwerking van de resultaten van het zelfonderzoek dat op dit moment loopt bij de instellingen en van de onderzoeken die de Algemene Rekenkamer op Uw verzoek, en naar ik aanneem ook op verzoek van de Tweede Kamer, zal doen.

Het Audit-committee dient in deze fase een zwaardere rol te krijgen en regelmatig, los van BR-besprekingen, bijeen te komen om de SG in zijn sturing bij te staan. Ik beveel aan één of twee externe leden, waaronder een zeer ervaren public accountant, in het auditcommittee te benoemen.

Ter ondersteuning op de control van het project kunnen SG / auditcommittee besluiten tot een periodieke externe audit.

#### **5. Relatie met overige veranderprocessen binnen OCenW**

Onder de trefwoorden "Richting, Ruimte, Resultaat en Rekenschap" heeft de leiding van OCenW in 2001 een ingrijpend veranderingsproces ingezet. De voorstellen van de Taskforce zijn in harmonie met de grondgedachten van dat proces en kunnen de uitvoering daarvan versterken.

In dat verband heb ik mij de vraag gesteld of - binnen de huidige bekostigingsfilosofie - continuering van de verantwoordelijkheidsverdeling waarbij de velddirecties de regie over de control in hun onderwijsveld voor hun rekening nemen kan functioneren. Men zou immers kunnen stellen dat het voor degene die het beleid en de regels voorbereidt moeilijk is open te staan voor de uit feedback blijkende gebreken in beleid en regels. Mijn conclusie is dat de bestaande en nu opnieuw bevestigde verdeling de beste is. De controlregie hoger in de organisatie leggen lost het probleem niet op en zal de discrepanties tussen regels en uitvoering eerder vergroten. Het is echter wel zaak dat de hogere leiding, ambtelijk en politiek, de velddirecteur aanspreekt op het daadwerkelijk vervullen van die regietaak.

**6. Invoering onderwijsnummer**

In afwijking van hetgeen eerder aan de Tweede Kamer is medegedeeld meen ik dat het niet aangewezen is de invoering van het Onderwijsnummer ook op te dragen aan de Taskforce Nieuwe Stijl. De benodigde deskundigheid is daarvoor te verschillend. Omdat er wel een nauwe relatie is tussen Onderwijsnummer en de onderhavige problematiek stel ik voor dat U de verantwoordelijkheid voor de samenhang belegt op het niveau van de SG.

Met vriendelijke groet,

mr. J.N. van Lunteren  
voorzitter stuurgroep Taskforce Rekenschap