

Aan de voorzitter van de Tweede Kamer der
Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Uw brief van	Ons kenmerk	Contactpersoon	Zoetermeer
Motie Joldersma (TK 28 248, nr 34.)	PDR/DIR/03/45373		29 september 2003
Onderwerp	Doorkiesnummer		
Voortgangsrapportage Rekenschap/ motie Joldersma			

1. Inleiding

Naar aanleiding van het debat in de Tweede Kamer op 19 maart 2003 en de aanvaarde motie van het lid Joldersma (TK, 28 248, nr. 34) heb ik u op 23 april 2003 per brief op de hoogte gesteld van de maatregelen die worden getroffen om tot een situatie van "good governance" te komen en tot veranderingen in de bestuurscultuur van het departement. In deze brief informeer ik u, mede namens de staatssecretarissen van onderwijs en cultuur, over de vorderingen en resultaten tot nu toe, die betrekking hebben op alle beleidsterreinen van het departement.

De uitvoering van de maatregelen uit het actieplan Rekenschap en van de Kwaliteitsslag OCW is voortvarend ter hand genomen. Sommige van de aangekondigde maatregelen zijn afgerond, andere verlopen volgens planning. In de uitvoering van een aantal activiteiten is vertraging opgetreden. Weliswaar kosten veranderingen tijd, en soms meer tijd dan voorzien, maar ik ben er zeker van dat de nieuwe werkwijze in deze kabinetsperiode volledig wordt ingevoerd. Om dat doel te bereiken, heb ik binnen het departement aanvullende maatregelen getroffen. Naast de al eerder in gang gezette reorganisatie bij een aantal stafdirecties en van de beleidsdirecties HBO, WO en VO, zullen ook de andere onderdelen van de organisatie worden gereorganiseerd. Die aanpassingen gebeuren volgens een aantal organisatieprincipes die ik het afgelopen half jaar heb vastgesteld. Parallel daaraan heb ik ook acties in gang gezet om de houding en werkwijze van de medewerkers van het ministerie hierop toe te spitsen. Per

1 september is de nieuwe secretaris-generaal aangetreden. Per 1 oktober treedt de nieuwe directeur-generaal Cultuur aan.. Hiermee is de bestuursraad weer op volle sterkte, waardoor ik het volste vertrouwen heb dat het veranderproces voortvarend wordt uitgevoerd zodat een meer slagvaardig departement wordt gecreëerd.

Deze maatregelen staan natuurlijk niet op zichzelf, maar hebben een directe relatie met het beleid van OCW. De nieuwe werkwijze die mij voor ogen staat, zal consequent worden toegepast bij de ontwikkeling van de vier beleidsprioriteiten uit de begroting 2004:

1. Deregulering, autonomie en rekenschap: minder regels, meer ruimte en heldere verantwoording.
2. Innovatie en versterking (top)kennisinfrastructuur: naar een kennissamenleving die werkt.
3. Meer mensen in het onderwijs: een aantrekkelijk beroep in het onderwijs.
4. Naar een maximale participatie: meer mensen die meedoen.

In deze brief ga ik eerst in op de vraag welke rol en werkwijze mijn departement voor ogen staan. Daarna geef ik aan wat er op dat gebied inmiddels is bereikt. Tenslotte informeer ik u over de maatregelen die het komende half jaar met voorrang worden uitgevoerd.

2. Op weg naar nieuwe bestuurlijke verhoudingen

De maatregelen zijn gericht op nieuwe bestuurlijke verhoudingen tussen de bewindslieden en het onderwijs- en cultuurveld. Deze verhoudingen heb ik in de begroting 2004 opgenomen als een beleidsprioriteit: minder regels, meer ruimte en heldere verantwoording. Dat betekent dat verantwoordelijkheden opnieuw moeten worden benoemd. In de afbakening van die verantwoordelijkheden gaat de minister over het stelsel van onderwijsvoorzieningen en over het waarborgen van de toegankelijkheid, kwaliteit, rechtmatigheid en doelmatigheid van het onderwijs. Binnen die randvoorwaarden - die duidelijk moeten worden neergezet - krijgen (onderwijs)instellingen de vrijheid om hun ambities en doelstellingen voor het verzorgen van onderwijs en onderzoek te realiseren. Anders gezegd: de minister stelt kaders waarbinnen de onderwijsinstellingen hun taken kunnen uitoefenen. De minister vraagt de instellingen wel rekenschap af te leggen over de resultaten die ze hebben behaald. In deze paragraaf wordt beschreven hoe de nieuwe rol en werkwijze in de verschillende fasen van de beleidscyclus er uit zien.

Voorkant (beleidsontwikkeling): kaders stellen

Om heldere en doeltreffende kaders te kunnen stellen, is het voor OCW van belang om een scherp beeld te hebben van wat er speelt in het onderwijsveld. Ten eerste om de juiste vraagstukken op de beleidsagenda te plaatsen en ten tweede om tot doeltreffende en voor instellingen en professionals uitvoerbare oplossingen te komen. Daarom gaan de bewindslieden en hun ambtenaren vaker op bezoek bij onderwijsinstellingen en praten zij regelmatig met leerkrachten, werkgeversorganisaties en andere belanghebbenden. Dit vraagt om richtingsgevoel,

interactiviteit, durf en ruimte om te experimenteren. Een goed georganiseerd programma van onderzoek, verkenningen en ontwikkeling ondersteunt de richting van de bewindslieden en de ambtelijke organisatie. Mede op basis hiervan worden landelijke ambities geformuleerd. In de sectoren BVE, HO en WO zullen op basis van landelijk geformuleerde ambities, met individuele instellingen afspraken worden gemaakt over te realiseren beleidsdoelen (prestatie-afspraken). Instellingen worden uitgenodigd aan te geven welke bijdrage zij kunnen leveren aan het behalen van de landelijke ambitie.

Om meer betrokkenheid te creëren tussen overheid, voortgezet-, middelbaar- en hoger (beroeps)onderwijs gaan ongeveer 60 ambtenaren naast hun huidige werk ook een tijdje op een school werken als tijdelijke leerkracht, instructeur of onderwijsassistent.

Bij de instellingen ligt de kennis van wat haalbaar en realiseerbaar is. Dit betekent dat bij de ontwikkeling van nieuw beleid en bij de beoordeling of beleid inderdaad uitvoerbaar en handhaafbaar is, met individuele instellingen en professionals wordt gesproken en niet uitsluitend met vertegenwoordigers van het georganiseerde veld. Nu al wordt regelgeving door Centrale Financiën Instellingen (Cfi) en de Informatie Beheer Groep (IBG) in het kader van hun uitvoeringstoets voorgelegd aan panels van instellingen. Die praktijk werkt al goed en wordt verbreed.

Dit najaar zullen ambtenaren van de directie voortgezet onderwijs in 2 pilots scholen bezoeken om te praten met schoolleiders, leraren, leerlingen en ouders. Het doel is de samenwerking met het scholenveld te verbeteren, zicht te krijgen op knelpunten en ideeën op te doen voor inhoudelijke thema's.

Midden (beleidsuitvoering): ruimte geven en volgen op afstand.

Door aan de voorkant van de beleidscyclus heldere afspraken te maken met de instellingen over de te bereiken doelstellingen en de te leveren prestaties, het "wat", kan het departement terugtreden ten aanzien van het "hoe". In lijn met het Hoofdlijnenakkoord 2003 van dit kabinet, stuur ik gericht op vermindering van regels en bureaucratie en zet ik in op het sturen op prestaties op output en outcome. Daarbij hoort dat instellingen meer verantwoordelijkheid afleggen over bereikte resultaten, over de rechtmatigheid van de bestedingen en de kwaliteit van het onderwijs. Die verantwoordelijkheid is niet alleen gericht op de overheid, maar ook op de directe omgeving van de instellingen, waarbij het accent ligt op de verantwoordelijkheid over prestaties. Raden van Toezicht dan wel (school)besturen spelen daarbij een belangrijke rol. Daarbij zal ik, in de dialoog met de instellingen, ervoor waken dat langs de lijn van verscherpte verantwoordingsbepalingen een nieuw woud van bureaucratie wordt opgetuigd. Dit laat onverlet dat verantwoordelijkheid door instellingen en transparantie essentiële randvoorwaarden zijn voor autonomie en deregulering.

In de cultuursector wordt aan good governance extra aandacht besteed onder de noemer Cultural Governance. Vanaf januari 2003 heeft de Stichting Kunst & Zaken in opdracht van de Commissie Cultural Governance en het ministerie van

OCW een project uitgevoerd met het doel om te komen tot goed, transparant en verantwoord bestuur en toezicht in de culturele sector. Om dit doel te dienen zijn 23 aanbevelingen geformuleerd.

Deze werkwijze betekent niet dat de overheid geen enkele rol meer heeft in het 'hoe'. De overheid luistert mee, denkt mee en velt een oordeel over de resultaten die de instellingen hebben bereikt. De overheid volgt de uitvoering van het beleid op afstand. Die monitoring kan eventueel leiden tot aanpassing van het beleid of bijsturing van de uitvoeringspraktijk.

Achterkant: meer verantwoording en toezicht

Bij de vergroting van de autonomie van onderwijs- en cultuurinstellingen past dat zij zich uitgebreider verantwoorden over de resultaten die ze hebben bereikt. De minister blijft immers verantwoordelijk voor het realiseren van de beleidsdoelen en voor een rechtmatige en een doelmatige besteding van de publieke middelen. Autonomievergroting en toezicht zijn twee kanten van dezelfde medaille.

De basis voor het toezicht in de onderwijssectoren door OCW wordt gevormd door jaarstukken over rechtmatige en doelmatige besteding van de middelen, gegevens uit monitoring en beleidsevaluatie, inspectietoezicht en benchmarking. In de HO- en de BVE-sector spelen in het externe toezicht respectievelijk het Nederlands-Vlaams Accreditatie Orgaan (NVAO) en KwaliteitsCentrum Examinering (KCE) een rol op het gebied van kwaliteitsborging en examinering. De instellingsaccountants beoordelen de rechtmatigheid van inkomsten en uitgaven van instellingen op grond van door het ministerie gestelde eisen. De accountantsdienst (auditdienst per 1 januari 2004) houdt toezicht op de kwaliteit van de accountantscontrole en door uitvoering van risicogericht onderzoek op de rechtmatige en doelmatige besteding van middelen.

De verschillende vormen van toezicht leiden er toe dat signalen over problemen in de uitvoering en onregelmatigheden in al haar facetten het departement bereiken. Deze worden benut om:

- eventuele onduidelijkheden in de regelgeving boven tafel te krijgen;
- te onderkennen dat de grenzen van de vigerende regelgeving bereikt zijn;
- onrechtmatigheden in de uitvoering te signaleren.

Bij onrechtmatigheden zullen sancties worden opgelegd, als sluitstuk van het beleid. In de twee andere situaties kan het beleid worden verhelderd of aangepast.

In de volgende paragraaf geef ik aan welke resultaten ik in het afgelopen half jaar heb bereikt om te komen tot de nieuwe gewenste bestuurlijke verhoudingen met het veld. Ik verwijs u ook naar de informatie in de bijlagen bij deze brief. In bijlage I treft u de voortgang van de maatregelen naar aanleiding van de motie Joldersma (Actieplan Rekenschap en Kwaliteitslag OCW) aan. In bijlage II wordt de voortgang van van het Actieplan Rekenschap weergegeven.

3. Wat is gerealiseerd

De maatregelen voor alle sectoren in het afgelopen half jaar zijn onder meer gericht geweest op het verschaffen van duidelijkheid over de interpretatie en toepassing van huidige wet- en regelgeving en het versterken van het toezicht. Verder zijn de eerste sanctietrajecten in gang gezet. Binnen het departement is ervoor gezorgd dat de maatregelen structureel worden toegepast, door ze onderdeel te maken van de reguliere processen.

Bekostigingsoverleg

Bij de maatregelen die moeten leiden tot heldere kaders is voorrang gegeven aan het verschaffen van helderheid over de interpretatie en toepassing van de bestaande bekostigingsregels in de sectoren HBO, WO en BVE. Deze zomer is met instellingen en met vertegenwoordigers van de HBO-raad, VSNU en de BVE-raad gesproken over uitspraken over de juiste interpretatie van regels. De uitspraken zijn vastgelegd in de notities Helderheid in de bekostiging van het hoger onderwijs, respectievelijk het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie. Deze notities zijn onlangs aan alle instellingen in de drie sectoren gezonden. Deze zullen als bijlage worden meegezonden bij de Nota naar aanleiding van het Verslag van het wetsvoorstel 'Korte Klap' dat binnenkort aan uw Kamer zal worden gezonden. Het is de bedoeling dat deze interpretatie betrokken wordt bij het interne toezicht van instellingen en bij de publieke verantwoording. De richtlijnen voor de verslaglegging worden aangescherpt om te waarborgen dat verantwoordingsinformatie daadwerkelijk beschikbaar komt. De bekostigingsoverleggen zullen voortaan periodiek worden gevoerd en zullen voor alle sectoren gaan gelden. Hiermee zijn betere voorwaarden geschapen voor het goed kunnen uitoefenen van toezicht, en het realiseren van een situatie van good governance.

Thans is onderzoek gaande in het primair onderwijs bij acht besturen van scholen voor speciaal basisonderwijs, waarvan de indruk bestaat dat zij vormen van samenwerking hebben gekozen die niet in overeenstemming zijn met de onderwijswetgeving. Uw Kamer zal hierover nog voor de behandeling van de onderwijsbegroting worden geïnformeerd.

Versterkt toezicht

Om het toezicht zo effectief mogelijk te laten verlopen is in zowel de onderwijs- als de cultuursectoren een zogenoemd regieoverleg toezichthouders ingevoerd. De directies zijn hiermee in 2003 gestart. Voor de sector Media zal eind november 2003 een regieoverleg toezichthouders plaatsvinden. In een regieoverleg toezichthouders van de sector onderwijs hebben, naast de beleidsdirectie, zitting: de Inspectie, die toezicht houdt op de kwaliteit van het onderwijs, de Accountantsdienst, die toezicht houdt op de rechtmatigheid en doelmatigheid van de bestedingen en Cfi, die toezicht houdt op de (financiële) continuïteit en rechtmatigheid van de instellingen. Instellingen die op bepaalde terreinen zwak zijn, komen in dat overleg ter sprake, zodat een integrale vervolgaanpak kan worden opgesteld. Daarnaast wordt deze informatie gebruikt voor het opstellen van risicoprofielen. De omvorming van de Accountantsdienst naar een Auditdienst wordt per 1 januari 2004 gerealiseerd. De Auditdienst wordt toegerust om gericht

onderzoek te doen bij instellingen op de vastgestelde risicogebieden. Inmiddels ligt de uitvoering van het auditplan voor 2003 op schema. Het auditplan 2004 is in voorbereiding. Wat betreft het periodiek onderzoek bij instellingen dat door de Auditdienst zal worden uitgevoerd, wordt gewacht op de afronding van de werkzaamheden van de commissie Vervolgonderzoek Rekenschap. Voorts heb ik in de sectoren VO, HBO, WO en Cultuur, met de instellingsaccountants afspraken gemaakt over de eisen waaraan de instellingscontroles moeten voldoen. Het controleprotocol wordt hierop aangepast. Voor de Raden van Toezicht bij openbare instellingen voor wetenschappelijk onderwijs is een gedragscode vastgesteld.

Klokkenluidersignalen

Een andere manier waarop OCW informatie krijgt over mogelijke misstanden is de aandacht die klokkenluiders vragen voor hun opvattingen over misstanden. Om te bevorderen dat de informatie die we via dit kanaal ontvangen goed wordt benut, is de klokkenluiderregeling van OCW aangescherpt.

Duidelijker is welke procedure moet worden nageleefd bij de behandeling van signalen die ons bereiken via klokkenluiders. Er is een registratiesysteem ontwikkeld voor de afhandeling van klokkenluidersignalen. Deze signalen worden besproken in het regieoverleg toezichthouders. Iedere twee weken krijg ik een overzicht van deze signalen.

Handhaving en Sanctiebeleid

Handhaafbaarheid van beleid is een permanent aandachtspunt. Er is inmiddels een handhaafbaarheidstoets ontworpen, die bij het ontwikkelen van nieuw beleid wordt toegepast. Het sluitstuk van de toezichtketen wordt gevormd door interventies, wanneer instellingen zich niet gedragen zoals van hen verwacht mag worden. Versterkt toezicht heeft geen waarde wanneer daaraan geen consequenties worden verbonden. Ik ben inmiddels een aantal sanctietrajecten gestart en enkele zijn afgerond. In verschillende sectoren is overgegaan tot het opschorten van de bekostiging bij het niet tijdig indienen van gegevens. Voorts zijn inmiddels stappen gezet om op het terrein van de Voor- en Vroegschoolse Educatie (VVE) niet bestede middelen terug te vorderen. In alle sectoren wordt strikt de hand gehouden aan de termijnen voor het indienen van gegevens en waar nodig wordt overgegaan tot het opschorten van de vergoeding. Dit geldt tevens voor gemeenten die hun verantwoording over de rechtmatige besteding van de specifieke uitkeringen niet tijdig inzenden.

Deregulering en vermindering regeldruk

Op dit moment wordt een nulmeting gedaan om de regeldruk in een aantal OCW-sectoren te bepalen. Met dit onderzoek ontstaat meer inzicht in de vraag hoeveel inzet de uitvoering van bepaalde regels vergt en welke regels door het veld vooral als knellend en hinderlijk worden ervaren. Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek zal OCW de deregulering meer gericht aanpakken.

In het primair en voortgezet onderwijs is het aantal circulaires in de periode tussen januari en juni 2003 afgenomen met respectievelijk 42 en 40% ten opzichte van diezelfde periode in 2002. Het versturen van minder circulaires is een van de

maatregelen die een bijdrage levert aan het verminderen van de regeldruk. Daarnaast wordt met collega's van andere departementen afspraken gemaakt om de regeldruk voor het onderwijs te verminderen, zoals bijvoorbeeld maatregelen rond de Arbo-wetgeving.

Ook het vaststellen van de inrichtingseisen voor de nieuwe cultuurnota 2005-2008 heeft geleid tot een vermindering van lasten. In de uitgangspuntenbrief van 1 juli 2003 is aangegeven dat de inrichtingseisen voor de subsidieaanvraag sterk zijn vereenvoudigd in vergelijking met de eisen die golden bij de aanvraagprocedure in 1999 voor de huidige cultuurnota. Zo vervalt de verplichting om jaarlijks een activiteitenplan in te dienen. In plaats daarvan zal strenger worden toegezien op de naleving van de al bestaande meldingsplicht voor afwijkingen van het bestaande plan. Voor de sectoren hoger onderwijs en BVE zullen respectievelijk HOOP en Koers BVE in januari 2004 nieuwe afspraken bevatten ter bevordering van deregulering.

Ik heb eind 2002 een pilot Servicegericht uitvoeren gerealiseerd. Met (besturen van) pilot scholen in het voortgezet onderwijs is een website ontwikkeld waarmee inzicht verkregen kan worden in de financiële consequentie van vigerende en nieuwe wet- en regelgeving. Het doel is tweeledig, versterking van rekenschap door transparante (uitvoering van) wet- en regelgeving en sterke verlaging van de administratieve lasten voor zowel scholen als Cfi. Hierdoor kunnen instellingen zelf administratieve handelingen met Cfi verrichten (vergelijkbaar met de belastingdiskette).

De ambtelijke organisatie

Om de veranderde externe sturing intern vorm te geven is het interne besturingsinstrumentarium aangepast en versterkt. Op alle managementniveaus van minister tot en met de directeurs zijn de lange-termijndoelstellingen vertaald in jaarlijkse managementafspraken met alle directies. In de gemaakte afspraken nemen de te stellen eisen aan toezicht, control en risicomanagement een belangrijke plaats in. In kwartaalgesprekken wordt iedere managementlaag aangesproken en beoordeeld op de bereikte resultaten. Om het bovenstaande goed te laten verlopen worden DG Controllers benoemd, die de DG's ondersteunen en de control-functie in de lijn versterken. Tevens is het Auditcommittee uitgebreid met twee externe leden, die beiden met hun deskundigheid de control- en adviesfunctie mede inhoud geven.

Om de gewenste verhouding tussen OCW en het veld te bereiken, zijn ook personele maatregelen getroffen ter bevordering van de gewenste houding en werkwijze van de medewerkers van OCW. Er zijn competentieprofielen vastgesteld die aansluiten op de nieuwe werkwijze. Bij de benoeming van nieuwe medewerkers wordt nadrukkelijk gekeken of nieuwe medewerkers deze competenties beheersen.

Per activiteit

In de bijlagen kunt u per activiteit zien wat ik inmiddels heb bereikt. Van de activiteiten die nog niet zijn gerealiseerd, wordt de verwachte einddatum aangegeven.

4. Vervolgactiviteiten op korte termijn

De maatregelen die ik in het afgelopen half jaar heb genomen, waren vooral gericht op het repareren van geconstateerde tekortkomingen. De maatregelen die ik in het komende half jaar ga nemen, bouwen hierop voort en zijn gericht op vernieuwing. Deze maatregelen, gericht op de instellingen, zijn:

- Momenteel wordt een voorstel ontwikkeld voor een nieuw bekostigingsmodel in het hoger onderwijs. Dit voorstel zal ik ter toetsing voorleggen aan een commissie van externe experts. Het voorstel bouwt voort op de verduidelijking van de huidige bekostigingsregels in het afgelopen half jaar.
- Centrale Financiën Instellingen (Cfi) implementeert per 1 januari 2004 het project Servicegericht Uitvoeren in het voortgezet onderwijs. Het project wordt in 2005 en 2006 uitgebreid naar de andere directies.
- De Raden van Toezicht zijn gevraagd profielen op te stellen. Voorts zal een checklist incompatibiliteit worden gemaakt.
- Naar aanleiding van de regie-overleggen toezichthouders worden risicoprofielen vastgesteld voor alle onderwijssectoren. Op basis hiervan wordt een managementrapportage opgesteld met daarin de risico's en de te nemen maatregelen. Hiermee worden risico's bij instellingen of sectoren gemonitord. Een van de maatregelen kan zijn dat de auditdienst gevraagd wordt een zoeklichtonderzoek uit te voeren.
- Najaar 2003 wordt informatie in 'Uitleg' gepubliceerd over de wijze waarop OCW het sanctiebeleid zal uitvoeren.

Verder worden het komende halfjaar binnen het departement de volgende stappen gezet om de interne werkwijze te laten aansluiten bij de besturingsfilosofie:

- Door de gewijzigde rol van het ministerie zullen de taken binnen het departement veranderen. De afgesproken bezuinigingstaakstelling zal dan ook niet met de zogenoemde kaasschaafmethode plaatsvinden, maar aansluiten bij het gewijzigde takenpakket. Sommige organisatieonderdelen zullen meer krimpen dan andere. Hierdoor draagt de reductie van de uitgaven voor het ambtelijk apparaat bij aan de verbetering van kwaliteit en bestuur (minder, maar beter).
- De inrichting en werkwijze van de beleidsdirecties zullen zodanig worden gestroomlijnd en aangepast, dat de organisatie is toegerust op haar nieuwe rolinvulling. Hiervoor zijn kaders ontwikkeld voor de structuur van de directoraten-generaal en de directies.

De structuurwijzigingen en wijzigingen in de bestuurlijke verhoudingen met het veld vragen om een omslag in de houding en werkwijze van de OCW-ambtenaren. Om die gewenste verandering te ondersteunen heb ik de volgende maatregelen genomen:

- In het najaar 2003 start een opleidingencyclus waarin aandacht wordt besteed aan de nieuwe rolinvulling die vereist is bij de nieuwe bestuurlijke verhoudingen en aan inhoudelijke deskundigheden op het terrein van toezicht en verantwoording.

- Bij plaatsing van medewerkers in reorganisatietrajecten zal rekening worden gehouden met de nieuwe competenties.

Ik ben er van overtuigd dat deze maatregelen naast de structuurwijzigingen en de nieuwe bestuurlijke verhoudingen het gewenste effect zullen opleveren.

5. Tenslotte

In de inleiding heb ik aangegeven dat de nieuwe werkwijze die mij voor ogen staat, consequent zal worden toegepast bij de ontwikkeling van de vier beleidsprioriteiten uit de begroting 2004. Dit zal - naast de uitvoering van de lopende maatregelen - bijdragen aan de omvorming van OCW tot een slagvaardig en daadkrachtig departement. Aan het einde van deze kabinetsperiode kunt u aan de hand van de genoemde beleidsprioriteiten beoordelen of de ambities zijn waargemaakt.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,

(mw. M.J.A. van der Hoeven)