

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1	Van, voor en door mensen	2
Hoofdstuk 2	De lopende veranderingen	6
Hoofdstuk 3	De organisatie verandert	9
Hoofdstuk 4	Veranderende rollen: governance	12
Hoofdstuk 5	OCW verandert verder	16
Hoofdstuk 6	Epiloog	27

Den Haag, november 2005

Hoofdstuk 1 Van, voor en door mensen

Inleiding

Het kabinet Balkenende II werkt aan verbetering van de verhoudingen tussen overheid en burgers. Daarom is het programma Andere Overheid opgezet. Alle ministeries hebben als onderdeel van dat programma een takenanalyse uitgevoerd. Het ministerie van OCW heeft daarvoor een vernieuwende en inspirerende aanpak gekozen: de takenanalyse is tot stand gekomen door aan drie werkgroepen (studenten bestuurskunde, een groep jonge ambtenaren van het ministerie en een reguliere ambtelijke werkgroep) te vragen om, onafhankelijk van elkaar, de minister te adviseren over de toekomstige rol en taken van het ministerie van OCW¹. Zo heeft ook de buitenwereld over de koers van het ministerie kunnen meepraten. Deze takenanalyse vormt het vertrekpunt voor dit actieplan.

De veranderingen die het departement de komende jaren ondergaat, zijn fundamenteel: van een soms in zichzelf gekeerd en aanbodgericht, bureaucratisch departement, naar een departement dat naar buiten is gericht en dat vraag- en oplossingsgericht werkt. De takenanalyse is echter niet het begin van deze veranderingen; wel geeft de analyse daar een stevige extra impuls aan. De veranderingen kunnen goed worden beschreven aan de hand van de inhoud en de totstandkoming van de 'koersdocumenten' die de beide staatssecretarissen en ik de laatste jaren hebben uitgebracht:

¹ De rapporten zijn gepubliceerd op www.andereoverheid.nl.

Koers PO, Koers VO, Koers BVE, HOOP, WEBU en de beleidsbrief cultuur 'Meer dan de Som'. Al deze documenten zijn tot stand gekomen in een intensief interactief proces tussen de beleidsmakers op het departement en de belanghebbenden, zoals leerlingen, docenten en bestuurders. Daarmee is het begrip 'van buiten naar binnen' concreet gemaakt: de professionals 'op de werkvloer' zijn centraal komen te staan bij de beleidsontwikkeling.

De inhoud van de koersdocumenten laat eveneens een fundamentele wijziging zien in de verhoudingen tussen het departement en het veld: de overheid kan en moet niet van bovenaf voorschrijven hoe de professionals in de O-, C- en W-stelsels hun werk verrichten. De onderwijsgevenden, wetenschappers en cultuurmakers zélf geven de belangrijkste impulsen voor de kwaliteit, de inhoud en de pluriformiteit van het onderwijs, de wetenschapsbeoefening en het culturele aanbod. En zij leggen verantwoording af aan hun directe omgeving: leerlingen, ouders, wetenschappelijke instellingen, cultuurgenieters en anderen betrokkenen. Autonomievergroting, deregulering en versterking van de (horizontale en verticale) toezichtstructuren zijn hiervan de concrete uitwerkingen.

De veranderende visie op de relatie tussen departement, scholen en instellingen leidt tot een ander departement dat twee organisatieprincipes hanteert. Enerzijds ondersteunt de organisatie de ministeriële verantwoordelijkheid voor de werking van het stelsel (stelselonderhoud). Anderzijds moet het departement effectief kunnen inspelen op wisselende

maatschappelijke vragen en politieke prioriteiten. Voor deze laatste taken zijn organisatieonderdelen vereist die alerter, sneller en flexibeler kunnen reageren, zonder dat zij het contact verliezen met de organisatieonderdelen die verantwoordelijk zijn voor het stelsel.

Steeds minder bepaalt de traditionele, op de instellingen afgestemde kolomstructuur de werkwijze van het departement. In de komende jaren zal de organisatie nog veel verder 'kantelen', zodat de kolomstructuur plaatsmaakt voor een grotendeels thematische en vraaggerichte structuur. Voor het onderwijs kan de organisatie gebaseerd worden op de doorgaande leerlijn van kinderen en adolescenten. Hiermee sluit het ministerie van OCW aan bij een beweging naar meer flexibiliteit van de gehele rijksdienst.

Wat de gevolgen van deze veranderingen zijn voor de omvang van het ministerie is nog niet te zeggen. De omvang is een rechtstreeks gevolg van de politieke ambities, die op hun beurt weer voortvloeien uit maatschappelijke vraagstukken. Krijgt het departement meer politieke opdrachten te verwezenlijken, dan groeit het departement; zijn het er minder, dan krimpt het. De omvang van het departement is daarmee mede afhankelijk van de politieke afspraken die onder meer bij volgende kabinetformaties worden gemaakt. Het departement zal klaar staan voor wat het ook wordt: groter of kleiner.

Een nadrukkelijke voorwaarde voor deze verandering is echter dat het departement zijn hoofdtaak – de zorg voor het stelsel – goed kan doen. De ontwikkelde sturingsprincipes behoren dóór

te werken naar alle betrokkenen: de instellingen en hun omgeving, de Tweede Kamer en het ministerie zelf. Het overleg met uw Kamer zou zich primair moeten richten op onderwerpen die het stelsel betreffen. Als daaruit mocht blijken dat het stelsel tekortschiet, dan leidt dat tot koerswijzigingen. Deze principes zijn vastgelegd in de Governancebrief die ik op 7 juli 2005 aan de Tweede Kamer heb verstuurd.

Bevindingen takenanalyses

De belangrijkste conclusies van de drie groepen die de takenanalyse voor ons departement hebben uitgevoerd waren:

- Den Haag (en dus ook het ministerie van OCW) denkt en handelt te veel vanuit het verkokerde, aanbodgerichte stelsel en de staande organisatie, en te weinig vanuit belanghebbenden, zoals de burgers die moeten werken met de effecten van het Haags beleid.
- Als de rol van het departement verandert, dan heeft dat consequenties voor de verantwoordelijkheden van de minister van OCW. Waar staat het ministerie voor? Wat doet het *niet*? Dergelijke vragen moeten onderdeel zijn van het politieke debat.
- Er moet een vertaling zijn van de rolopvattingen die voortvloeien uit de governancefilosofie, naar de taken en het type organisatie die daarbij horen. Dat wordt nog te vaak in het midden gelaten.

Het zijn terechte conclusies. De afgelopen jaren heb ik al belangrijke stappen gezet om tot fundamentele veranderingen te komen.

Hoofdstuk 2 De lopende veranderingen

Administratieve lasten met bijna 30% verminderd

De koersdocumenten hebben geleid tot een aantal belangrijke, inhoudelijke programma's. Zo is en wordt hard gewerkt aan de daadwerkelijke vergroting van de autonomie van onderwijsinstellingen. Een belangrijk voorbeeld hiervan is de invoering van de lumpsumbekostiging voor scholen in het primair onderwijs in 2006.

De autonomievergroting leidt tot minder regels, maar belangrijker nog: tot minder regeldruk. Instellingen zijn minder tijd en energie kwijt aan het ministerie van OCW. Gedetailleerde regels over hoe instellingen en professionals hun werk moeten doen, behoren tot het verleden. De overheid richt zich op (de hoofdlijnen van) de prestaties die van instellingen en professionals worden verwacht. Zij waarborgt de kwaliteit en schept de condities voor de instellingen om die kwaliteit te realiseren. Ik zal de administratieve lasten nog deze kabinetsperiode terugdringen met 29% en dit percentage loopt op tot bijna 40% in de volgende kabinetsperiode.

Ik ben mij bewust van het risico dat de ruimte die zo ontstaat weer wordt opgevuld met nieuwe regels en bureaucratie op het niveau van de branches en de instellingen. Om dat te voorkomen heb ik het initiatief genomen om, in overleg met de verschillende onderwijssectoren, instrumenten te ontwikkelen waarmee kan worden gemeten welke bureaucratie improductief is. Zo kunnen instellingen van elkaar leren zichzelf efficiënter te organiseren.

Ander toezicht nodig

Onze veranderde opvattingen hebben gevolgen voor het toezicht. Mede als gevolg van de hbo-fraude is het toezicht op de besteding van belastinggeld verscherpt. Nu is het zaak om, met behoud van zicht op de doelmatigheid, meer vanuit vertrouwen te werken, en instellingen minder te belasten. Zo werk ik in het kader van Apollo² aan een betere samenwerking tussen de Inspectie van het Onderwijs, de Auditdienst en de Cfi. In de loop van 2006 moet dat tot duidelijke resultaten leiden: instellingen worden dan nog maar één keer bezocht ('single audit') en informatie wordt maar één keer opgevraagd ('single information'). De Rijksinspectie voor de Archeologie, de Rijksarchiefinspectie, de Inspectie Cultuurbezit en de Rijksinspectie Monumentenzorg zijn samengebracht in één organisatie: de Erfgoedinspectie. Die richt zich op archeologische opgravingen, archieven bij de centrale overheid, het roerend cultureel erfgoed en onroerende monumenten.

Verder wordt het toezicht beter toegesneden op de nieuwe verantwoordingswijze. Naast rapportages over het stelsel en thematische onderzoeken zal het toezicht op de instellingen selectiever worden. Bovendien worden de mogelijkheden benut die de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) biedt voor proportioneel toezicht. De informatie van de instelling zelf biedt inzicht in de kwaliteit die de instelling levert. Een risicoanalyse zal de frequentie en de aard van een

² Apollo is het interne veranderingstraject van het ministerie van OCW.

inspectiebezoek gaan bepalen. Instellingen met een hoog risico kunnen rekenen op meer aandacht en diepgaander onderzoek dan instellingen met een lager risicoprofiel. Verder worden experimenten gestart waarin ervaring wordt opgedaan met horizontale verantwoording en kwaliteitszorg.

Doorlopende leerlijn centraal: harmonisatie van wetgeving, Bijna alle leerlingen in Nederland volgen vanaf hun vierde jaar onderwijs. Zij zoeken hun eigen weg, soms kris kras door het 'onderwijsgebouw'. Hun schoolcarrière verloopt echter niet altijd zonder hindernissen. Zo is de overgang van de voorschool naar de basisschool, van de basisschool naar brugklas of van vmbo naar mbo niet altijd vloeiend. Over het probleem van het voortijdig schoolverlaten informeerde ik u al eerder. Ook op dat terrein moet het beleid versterkt worden. Staatssecretaris Rutte en ik hebben inmiddels 'de aanval op de uitval' ingezet.

De belemmeringen en onderbrekingen van de doorlopende leerlijn worden voor een deel veroorzaakt door de wetgeving. Het voortgezet onderwijs heeft bijvoorbeeld een eigen wetgeving met eigen definities, werkwijzen en tijdsbepalingen. Hetzelfde geldt voor het primair onderwijs en het beroeps-onderwijs. Wij hebben daarom een intensief traject gestart dat moet leiden tot harmonisatie van onderwijswetten. Onnodige gedetailleerde sectorale regelingen worden vervangen door algemene bepalingen. Dit helpt ook het regelbestand van het departement aan te passen aan de eisen van deze tijd.

Niet alleen regelgeving maar ook gebrek aan samenwerking tussen de instellingen belemmert de soepele overgang van een

leerling naar een volgende of andere school(soort). Scholen en instellingen moeten doorlopende leerwegen bevorderen door de informatievoorziening binnen en tussen verschillende onderwijssectoren te stroomlijnen.

Hoofdstuk 3 De organisatie verandert

Apollo: de organisatie is op orde

Onze nieuwe visie op de sturingrelaties met het veld vereist een herindeling van de organisatie van het ministerie. Die veranderingen zijn ingezet met het programma Apollo, dat door de huidige secretaris generaal is geïnitieerd en dat eind 2005 is afgerond. De buitenwereld is centraal komen te staan door aandacht te besteden aan de communicatie met de samenleving, en in het bijzonder aan de communicatie met onze belanghebbenden. Op basis van het oordeel van onze 'klanten' over ons werk (het extern waarderings- en behoeftenonderzoek) zijn verbeteringen doorgevoerd. Aan de hand van het medewerkerstevredenheidsonderzoek houdt het ministerie van OCW als werkgever oog op zijn eigen werkvloer.

Apollo heeft de interne sturingsrelaties sterk verbeterd. Zo is het bestuursraadmodel vervangen door het SG-DG-model, dat een heldere verantwoordelijkheidsverdeling kent waardoor leidinggevend en medewerkers persoonlijk kunnen worden aangesproken op hun taken en verantwoordelijkheden. Daarnaast heeft het departement een systeem van managementafspraken ontwikkeld en bij de beleidsdirecties een scheiding aangebracht tussen beleidsontwikkeling en stelselonderhoud. Bovendien is de directie Toezichts- en

Handhavingbeleid opgericht en is de interne controlefunctie van de Auditdienst versterkt. Apollo heeft verder geleid tot een transparant integriteitsbeleid, een klokkenluiderprocedure en de opschoning van personeelsdossiers.

Apollo heeft de organisatie zo goed als op orde gebracht. Nu kan het ministerie van OCW zich verder ontwikkelen naar een ministerie dat voortdurend inspeelt op zijn veranderende omgeving.

Gestart met vraaggestuurd werken

Voor de samenleving is de organisatorische indeling van de rijksoverheid en van het ministerie van OCW irrelevant. Ik heb daarom in de afgelopen jaren steeds vaker gekozen voor projectmatig werken. Voorbeelden daarvan zijn de directie ICT van het ministerie (in het leven geroepen in 1997 en opgeheven in 2005, toen haar taak was volbracht), het sectordoorsnijdende Programma Onderwijspersoneel, de interdepartementale projectdirectie 'Leren&Werken' met het ministerie van SZW, operatie JONG, met de ministeries VWS, BZK, Justitie, SZW en Financiën, en de projecten 'Aanval op de uitval' (voortijdig schoolverlaten) en 'Cultuur en Economie'. Een ander voorbeeld is de projectdirectie DIALOOG, bedoeld om de integratievraagstukken in het onderwijs aan te pakken. Op het gebied van innovatie en de kenniseconomie werkt het ministerie van OCW intensief samen met het ministerie van EZ, onder meer in het kader van het Innovatieplatform. Deze projecten overschrijden de grenzen tussen de onderwijs- en de cultuurkolommen en zelfs de departementale grenzen. Dergelijke vormen van probleemgestuurd werken sluiten goed

aan bij mijn ambitie om verder vorm te geven aan een flexibele, omgevingsgerichte organisatie. Daar gaan we mee door: waar mogelijk zullen we samenwerking zoeken met andere departementen en deze samenwerking verbeteren op basis van de ervaring die we hiermee opdoen .

Reductietaakstelling doorgevoerd, aantal beleidsambtenaren is gedaald

De bovenbeschreven veranderingen in de organisatie leiden tot een aanzienlijke reductie van het aantal ambtenaren. OCW ligt op schema met het realiseren van de taakstellingen die in 2002 (Balkenende I) en 2003 (Balkenende II) zijn opgelegd. Op 1-1-2007 zal het aantal ambtenaren zijn teruggebracht met ruim 15% en heeft OCW nog 2.795 fte's in dienst, waarvan circa 57% (1.605 fte's) is ondergebracht bij uitvoerende diensten en inspecties.

Werkplezier van medewerkers en imago van OCW

Medewerkers van het ministerie van OCW, zo blijkt ook uit een recent artikel in "In Company", beoordelen hun organisatie zeer positief op aspecten als uitdaging en zelfstandigheid. Daar staat tegenover dat zij, in vergelijking met werknemers van andere departementen, de hoogste werkdruk melden. Dat hoeft niet te verbazen. Naast de grote uitdagingen waar het ministerie van OCW voor staat, kosten ook de huidige veranderingen extra energie. De ambtenaren van het ministerie bestrijken een enorm terrein, van jeugdtheater tot voortijdig schoolverlaters, van volwasseneneducatie tot publieke omroepen en van internationale wetenschapsprogramma's tot inspectievraagstukken op het

onderwijs- en cultuurterrein. Het ministerie is verantwoordelijk voor een groot budget en complexe, publicitair gevoelige beleidsonderwerpen.

Het blad Incompany 200 heeft in september 2005 ambtenaren van verschillende departementen gevraagd om hun eigen departement te beoordelen op onder meer werkdruk, uitdaging, functie en zelfstandigheid. Het meest in het oog springende cijfer dat de medewerkers van het ministerie van OCW uitdelen, is volgens Incompany de onvoldoende voor "werkdruk" (5,61). "Het cijfer ligt ver onder het gemiddelde van alle organisaties [uit de sector overheid] hiervoor (6,77). Daarnaast is het de enige onvoldoende op dit aspect in deze overheidssector. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat – dat na onderwijs het slechtste cijfer krijgt voor de werkdruk – scoort nog altijd een 6,37. Ministeries als Economische Zaken (7,60), VROM (7,48) en Binnenlandse Zaken (7,65) krijgen zelfs cijfers die richting de 8 gaan. Het is echt deze werkdruk die medewerkers van het ministerie van onderwijs niet lekker zit. In dezelfde categorie "functie" (6,50) en geven ze mooie cijfers voor de "uitdaging" (7,06) en "zelfstandigheid" (6,83) in het werk. En ook op andere aspecten deinzin ze er niet voor terug om goede cijfers uit te delen. De werknemers geven prachtcijfers voor bijvoorbeeld "werksfeer" (7,22) en "collegialiteit" (7,44)."
Bron: *Incompany 200*, september 2005.

Hoofdstuk 4 Veranderende rollen: governance

Veranderende rollen van de bewindslieden, de instellingen en het parlement

Wil het veranderingsproces slagen dat ik voor het ministerie nastreef, dan moeten de governanceprincipes door alle betrokkenen onderschreven worden. Kern van mijn

Governancebrief van 2 juli 2005 is dat het onderwijs wordt 'teruggegeven' aan degenen die er direct bij betrokken zijn: in de eerste plaats aan de docenten, maar ook aan de ouders, de leerlingen en andere betrokkenen in de omgeving van scholen. Uiteraard zonder de verantwoordelijkheden van de minister te veronachtzamen.

Het actieplan heeft een OCW-brede strekking, maar houdt wel rekening met de eigenheid van de verschillende stelsels. Zo hebben cultuur en media een eigen plaats in het governancetraject. De uitgangspunten van het cultuurbeleid zijn beschreven in *Meer dan de Som* en komen in grote lijnen overeen met die van het onderwijsbeleid: "meer eigen verantwoordelijkheid van de instellingen, minder regelzucht en bureaucratie, een zorgvuldige procedure met transparante criteria en een goede samenwerking met andere overheden." Ook in de cultuur- en mediasector wordt gewerkt aan andere verantwoordelijkheidsverdelingen, zoals verwoord in de nota "Verschil maken. Herijking van de cultuurnotastatistiek" en de nota "Met het oog op morgen".

Er zijn echter ook verschillen tussen de onderwijssector en de cultuur- en mediasector. In de kunstsector is er bijvoorbeeld geen bemoeienis van het departement met de professional. Het adagium van Thorbecke bepaalt immers dat de overheid niet oordeelt over de kwaliteit van het kunstaanbod: daarmee wordt optimaal ruimte geboden aan de professionele inbreng en kwaliteit van kunstenaars en kunstinstellingen.

Op dit moment wordt gewerkt aan een vertaling van de governanceprincipes naar het cultuur- en mediadomein. In relatie daarmee voeren we gelijktijdig een takenanalyse uit

voor cultuur & media, zodat een samenhangende visie ontstaat op de stelsels in het cultuur- en mediadomein, de daarbij behorende sturingsfilosofie, de taken van het departement en de principes volgens welke het ministerie van OCW de organisatie zal inrichten.

De wetenschapsector kent al een governancefilosofie die aansluit bij de nieuwe governancefilosofie voor het onderwijs. De instellingen zijn autonoom. Er is een heldere horizontale structuur. Uit evaluaties blijkt dat het stelsel functioneert: de taken zijn duidelijk verdeeld, de administratieve last is gering. Wel wil ik bij de eerstvolgende evaluatie van NWO expliciet bekijken of het huidige bestuursmodel nog steeds voldoet, of dat we moeten overstappen naar een raad-van-toezichtmodel. Een van de uitdagingen voor het wetenschapsbeleid is de interdepartementale samenwerking die de aanpak van maatschappelijke vraagstukken vaak vereist.

De Governancebrief is gebaseerd op de overtuiging dat de huidige praktijk onvoldoende werkt en te veel op onderling wantrouwen is gebaseerd. De minister kan verantwoordelijk worden gehouden voor (vrijwel) alles wat zich in het onderwijs, de cultuur en de wetenschap afspeelt. Het departement komt uit een situatie waarin het omnipresent was in het debat in parlement en media: als bedenker van nieuwe onderwijsconcepten, als waarborger voor de onderwijskwaliteit en als regisseur van veranderingen. De presentie van het ministerie moet minder en scherper: als bijvoorbeeld de prestaties van de scholen onder de maat zijn, zal de minister ingrijpen.

Het stelsel wordt zó ingericht dat leerlingen en studenten, geholpen door goed gemotiveerde en vakbekwame docenten, het beste uit zichzelf kunnen halen. Ieder moet zijn rol zo goed mogelijk kunnen vervullen. Daarom besteedt de governancebrief veel aandacht aan belanghebbenden als studenten, ouders, gemeenten en het bedrijfsleven. Zij bewaken, samen met de inspecties op het gebied van onderwijs en cultuur, de borging van de kwaliteit en de inhoud van het werk van de professionals. Uiteraard stelt de minister eisen aan de in- en externe verantwoording van de scholen, maar het *hoe* – het onderwijsproces – is een zaak van de scholen en instellingen.

De volgende casus maakt duidelijk wat in de praktijk de gevolgen van de governance zijn voor de instellingen, het ministerie van OCW en de Tweede Kamer.

De verhoudingen tussen OCW en het parlement: een casus

De wet regelt het aanbod aan speciaal onderwijs: elke school heeft zijn regelkader waarin zaken zijn geregeld als de toelatingsvoorwaarden, de bekostiging en de verplichtingen tot samenwerking. Ondanks al deze wettelijke bepalingen vallen er telkens weer kinderen tussen wal en schip die speciale zorg nodig hebben. Zij vinden geen plaats op een school die passend onderwijs biedt. Iedere school waar de ouders aankloppen, weet dan een legitieme reden te noemen waarom toelating niet kan: 'het kind past niet binnen de toelatingscriteria' of 'de bekostiging is ontoereikend'. De ene school verwijst naar een ander, en aan het eind van de zoektocht zit het kind thuis. Terecht signaleert het parlement zulke misstanden en spreekt de minister daarop aan. Binnen de huidige besturing worden de oplossingen dan gevonden doordat de Rijksoverheid het opneemt voor dit kind en scholen onder druk zet om het toch toe te laten. Soms leidt een aanvullende regeling tot een

oplossing, maar wel ten koste van verdere complicering van het regelstelsel. Voor dit ene kind is er een oplossing gevonden, maar binnenkort komt er weer een kind thuis te zitten als gevolg van onduidelijke verantwoordelijkheden.

Zo gaat het in de toekomst niet meer. Ouders melden dan hun kind aan bij een school en daarmee ontstaat voor die school de verantwoordelijkheid om het kind te plaatsen. Als scholen dat zelf niet kunnen dan moeten zij de ouders een goed alternatief bieden: plaatsing op een andere school. Scholen krijgen een wettelijke zorgplicht. Het regelkader wordt sterk gedereguleerd zodat de regels hen niet belemmeren om leerlingen die speciale zorg nodig hebben een goede plaats te bieden. De bekostiging is leerlingvolgend: de school die het kind plaatst, krijgt ook de middelen. Als de school de zorgplicht niet nakomt, of als ouders en school van mening verschillen over de plaatsing, is er een effectieve beroepsprocedure. De Inspectie van het Onderwijs ziet toe op de naleving van de zorgplicht door de scholen. De leerplichtambtenaar ziet toe op de naleving van de leerplicht door de ouders.

De Inspectie rapporteert over de werking van het stelsel in het jaarlijkse Onderwijsverslag dat met de Kamer wordt besproken. Minister en parlement spreken niet meer over individuele thuiszittende kinderen. In de notitie *Vernieuwing van de zorgstructuren in PO en VO* is deze nieuwe besturing neergelegd.

Hoofdstuk 5 OCW verandert verder

Streefbeeld: nieuwe bewindslieden krijgen een nieuwe organisatie

Het ministerie van OCW voert de komende jaren een aantal fundamentele veranderingen door in de organisatie. De organisatie wordt flexibeler en 'kantelt' verder naar een

vraaggerichte, thematische werkwijze. Doel van deze veranderingen is dat OCW medio 2007 beter en sneller inspeelt op de veranderde omgeving van OCW én op de politieke prioriteiten van het volgende kabinet. De departementale ondernemingsraad (DOR) wordt zowel in informele als in formele zin ten nauwste betrokken bij de veranderingen.

In grote lijnen staat mij een organisatie voor ogen met de volgende kenmerken:

- De organisatie wordt ingericht op basis van twee principes: (1) de minister heeft de eindverantwoordelijkheid voor het stelsel en de prestaties die het levert; (2) het departement speelt effectief in op wisselende maatschappelijke vragen en politieke prioriteiten.
- Een heldere verantwoordelijkheidsverdeling, waarin leidinggevend en medewerkers persoonlijk aanspreekbaar zijn op hun taken en verantwoordelijkheden, is het uitgangspunt. Helderheid over de verantwoordelijkheden is ook noodzakelijk voor de aansturing van de gekantelde organisatie en wordt gewaarborgd door voortzetting van het SG-DG-model. De portefeuilles van de directeuren-generaal veranderen uiteraard mee met de organisatie.
- Het is de verwachting dat de beleidsdirecties voor het onderwijs in hun huidige vorm zullen verdwijnen. Voor het stelselonderhoud komen een of meer nieuwe directies. Bij de uitwerking van deze actie wordt nog wel onderzocht of er niet te grote eenheden ontstaan (*span of control*). Verder zal het departement vooral themagestuurd worden ingericht, op basis van de politieke opdrachten en vragen

die er liggen. Ook het aantal ondersteunende directies zal verminderen³.

- Als OCW meer themagericht gaat werken, zullen medewerkers vaker wisselen van functie. Dat geldt voor alle personeelsleden, ook voor de leiding.
- Geïntegreerd toezicht is noodzakelijk. Het ministerie van OCW is actief in het interdepartementale project om de toezichtlast te verminderen. Het departement zelf gaat delen van de Inspectie van het Onderwijs, de Cfi en de Auditdienst samenvoegen.
- Bedrijfsvoeringseenheden en ondersteunende directies worden gebundeld, zowel binnen als buiten het kerndepartement. Dat laat onverlet dat belangrijke functies, zoals de juridische en de financiële functie, goed gepositioneerd worden in het veranderde departement.
- Een flexibele organisatie met medewerkers en middelen die flexibel en snel kunnen worden ingezet leidt tot een organisatie die krimpt of groeit met de politieke prioriteiten die worden gesteld.

Wat doen we straks minder en/of anders?

OCW verandert, en de instellingen en professionals merken dat doordat het ministerie een aantal taken minder en anders uitvoert. Voor een deel is nu nog niet duidelijk wat er minder en/of anders wordt uitgevoerd. Veel is immers afhankelijk van de concrete uitwerking van de governancefilosofie en de

³Het ministerie van OCW telt momenteel acht ondersteunende directies, variërend van *Human Resource Management* en *Voorlichting* tot *Facilitair Management*.

harmonisatie van wetgeving. De hoofdlijnen zijn echter duidelijk:

- Het ministerie van OCW maakt minder regels: bijna 40% minder regeldruk in 2010. Dat is het gevolg van het streven naar meer ruimte voor instellingen en professionals. De harmonisatie van de onderwijswetgeving sluit aan bij de ontregeling en ook het project 'servicegericht uitvoeren'⁴ is een goed voorbeeld van 'minder en anders regelen': het toont aan dat de regeldruk in de uitvoering kan afnemen bij gelijktijdige toename van de kwaliteit van de uitvoering.
- Het streven naar meer ruimte voor instellingen en professionals leidt tot minder plannen, met een meer globale inhoud. Ook bundeling en harmonisatie hebben minder en andersoortige plannen tot gevolg: aparte koersdocumenten voor primair en voortgezet onderwijs en voor het beroepsonderwijs gaan tot het verleden behoren. Per saldo zal het aantal plannen afhangen van de politieke vragen en opdrachten die op het ministerie afkomen. Wel zal het departement alleen die kennis in huis hebben waar vanuit de politiek of de samenleving vraag naar is.
- De veranderingen hebben zeker ook gevolgen voor de uitvoering. In 2006 voeren we bijvoorbeeld de lumpsumfinanciering in voor de scholen in het primair onderwijs. Dat vereenvoudigt de uitvoering van de

⁴ Zowel voor OCW als voor scholen, moet op elk moment juiste en actuele informatie op instellingsniveau beschikbaar zijn. Een adequate informatievoorziening tussen school en departement moet leiden tot een kwalitatief betere verantwoording. Het ministerie van OCW ontwikkelt daarom 'portals' (websites) waarop alle onderwijsinstellingen efficiënt informatie kunnen uitwisselen met het ministerie.

bekostiging aanzienlijk. Ook de invoering van het onderwijsnummer leidt tot minder werk bij het ministerie.

- De grotere ruimte voor instellingen gaat gepaard met minder en ander toezicht. 'Single audit' en 'single information' is het uitgangspunt. Een risicoanalyse bepaalt aard en frequentie van inspectiebezoeken, waarmee per saldo het aantal bezoeken afneemt.

Acties

Zoals beschreven in de inleiding waren de belangrijkste conclusies van de drie werkgroepen die de takenanalyse hebben uitgevoerd de volgende:

- De Haagse departementen (dus ook het ministerie van OCW) denken en handelen te veel vanuit verkokerde stelsels en de staande organisatie, en te weinig vanuit de burgers die moeten werken met de effecten van Haagse maatregelen.
- Als de rol van het ministerie verandert, dan heeft dat consequenties voor de verantwoordelijkheden van de minister. Waar staat het ministerie voor? Wat doet het *niet*? Dergelijke vragen moeten onderdeel zijn van het politieke debat.
- Er moet een vertaling zijn van de roloppvattingen naar de taken en het type organisatie die daarbij horen. Dat wordt nog te vaak in het midden gelaten.

Met deze drie thema's ga ik aan de slag, zodat het ministerie van OCW in 2007 organisatorisch en inhoudelijk klaar is om een andere rol te spelen in de samenleving. Zoals eerder aangegeven gelden deze acties in principe voor het gehele

departement . Bij de uitvoering van de acties zullen we echter de verschillen tussen de stelsels niet uit het oog verliezen.

Actie 1. Organisatie: relatie tussen taken, gewenste organisatie en aantal ambtenaren

De gevolgen van de governancefilosofie voor de organisatie worden in 2006 verder uitgewerkt. Daarom worden alle taken van de organisatie beoordeeld op hun doelmatigheid en efficiency. Recent is hier al een start mee gemaakt door efficiencyonderzoek te laten uitvoeren bij de Cfi, de IB-Groep en de Inspectie van het Onderwijs. Op langere termijn kan het ministerie van OCW schaalvoordelen behalen door bedrijfsvoeringseenheden te bundelen, zowel binnen als buiten het kerndepartement⁵. Ook zal gekeken worden naar samenwerking met andere departementen op basis van shared-service-overeenkomsten, zoals de samenwerking op personeelsgebied. Verder gaan we na of kennis structureel bij OCW voorhanden moet zijn, of op andere wijze (tijdelijk) kan worden aangeboord. Ten slotte is ook winst te behalen door de informatie over leerlingen beter door te geleiden tussen en binnen de verschillende onderwijssectoren en de instellingen zelf. Daarbij sluiten we aan bij het zogenaamde Elektronisch Kinddossier dat in het kader van Operatie JONG wordt ontwikkeld. Het is de bedoeling dat dit digitale dossier alle relevante informatie over kinderen bevat, zodat hulpverleners de zorgbehoefte van een kind goed in beeld krijgen.

⁵ Een goed voorbeeld van bundeling van eenheden, zij het geen bedrijfsvoeringseenheden, is de reeds uitgevoerde fusie tussen de ROB en de RDMZ

Uiteraard betrek ik bij de beoordeling van de taken en de verdere uitwerking van de plannen ook organisaties waarmee het ministerie van OCW relaties onderhoudt, zoals de collega-departementen, Brussel, adviesorganen en uitvoeringsorganisaties.

Actie 2: Organisatie: maatschappelijke en politieke vragen vertalen naar de organisatie

Bij het aantreden van het volgende kabinet moet het ministerie van OCW effectief kunnen inspelen op maatschappelijke vragen en politieke prioriteiten. Daarnaast heeft het ministerie ook zijn stelselverantwoordelijkheid. Om deze twee verschillende taken te borgen, hanteer ik twee organisatieprincipes: de organisatie moet enerzijds zijn stelselverantwoordelijkheid kunnen invullen. De governancefilosofie is daarbij de leidraad. Het vereist specifieke deskundigheid om deze stelselverantwoordelijkheid te borgen. Anderzijds moet het departement effectief kunnen inspelen op wisselende maatschappelijke vragen en politieke prioriteiten. Bij de uitvoering van deze laatste taken passen organisatieonderdelen die alert, snel en flexibel kunnen reageren op nieuwe vragen en problemen.

Bij de vertaling van deze twee principes naar de organisatie benut ik de ervaringen die zijn opgedaan met de programma- en projectdirecties binnen het ministerie van OCW, zoals de interdepartementale projectdirectie "Leren&Werken", waarvoor ik samen met mijn collega van SZW verantwoordelijk ben. Overigens zal ik niet nalaten om waar mogelijk al vóór 2007 winst te boeken met dit actiepunten.

In het veranderproces worden de voor het departement vitale functies goed gepositioneerd, zoals de juridische, financiële en personele functie. Verder organiseren we een goede *front office*, zodat de relaties van het ministerie efficiënt in contact kunnen treden met de juiste personen in het departement.

1&2: Structuur van de organisatie, stelselonderhoud en kanteling van de organisatie	
Welk doel willen we bereiken?	De organisatie van het ministerie van OCW is afgestemd op de verantwoordelijkheden die voortvloeien uit de Governancegedachte en op de daarbij horende rollen en taken.
Wat gaan we daarvoor doen?	Daar zijn twee stappen voor nodig: 1. Vertalen van de Governancebrief naar de taken die moeten worden uitgevoerd, dan wel afgebouwd. Daarmee samenhangend wordt een plan van aanpak opgeleverd voor de stroomlijning van de informatievoorziening tussen de verschillende onderwijssectoren. 2. Uitwerken van de consequenties voor de gehele OCW-organisatie (werkwijze, aansturing en inrichting).
Welke resultaten levert dat dan op?	1. Overeenstemming met de Tweede Kamer over de grenzen van de (politieke) eindverantwoordelijkheid voor het stelsel en de kwaliteit ervan. 2. Het ministerie heeft de werkwijze, aansturing en inrichting van het departement aangepast zodat optimaal kan worden ingespeeld op de politieke agenda van het volgende kabinet.

Wat is het tijdspad?	<ol style="list-style-type: none"> 1. In de eerste helft van 2006 vindt de analyse plaats. In juni 2006 is het plan van aanpak stroomlijning informatievoorziening gereed. 2. Daarna wordt de organisatie gereorganiseerd zodat het departement vanaf 2007 kan voldoen aan de nieuwe eisen.
----------------------	---

Actie 3. Cultuur: flexibilisering van het ministerie van OCW

Om beter in te kunnen spelen op de maatschappelijke vragen, moet de organisatie flexibeler worden en haar middelen flexibeler inzetten. Medewerkers zullen vaker van functie verwisselen. De ontkokering van het beleid is al in gang gezet, maar om tot een werkelijk flexibele organisatie te komen, is méér nodig. De komende maanden wordt de flexibele organisatie verder vorm gegeven. Let wel: we flexibiliseren niet om het flexibiliseren, maar omdat dit een logisch antwoord is op de complexiteit van de politieke en maatschappelijke vraagstukken waarmee het ministerie van OCW wordt geconfronteerd.

Om te kunnen flexibiliseren heb ik in 2005 reeds een eerste belangrijke stap gezet. De verschillende typen werkzaamheden die medewerkers van het departement in de toekomst verrichten, zijn en worden in kaart gebracht. Hierdoor is het eenvoudiger om organisatorische en administratieve belemmeringen voor functiewisseling van medewerkers weg te nemen. Een flexibele organisatie brengt een flexibel medewerkersbestand met zich mee; zo wordt het departement

een organisatie die krimpt of groeit in reactie op maatschappelijke vragen en politieke prioriteiten.

3: Cultuur, flexibilisering van het ministerie van OCW	
Welk doel willen we bereiken?	De medewerkers worden waar nodig flexibel ingezet. De organisatorische en administratieve belemmeringen voor het flexibel inzetten van medewerkers zijn opgeheven.
Wat gaan we daarvoor doen?	1. Er wordt bekeken welke vorm van flexibilisering het meest effectief is. 2. Besluit tot opheffing van genoemde belemmeringen
Welke resultaten levert dat dan op?	Bij het aantreden van een nieuw kabinet zijn de medewerkers flexibel inzetbaar om prioriteiten gestalte te geven.
Wat is het tijdsplan?	1. In 2006 wordt de flexibilisering uitgewerkt. 2. Vóór het aantreden van het volgende kabinet in 2007, is het meest effectieve flexibiliseringsscenario ingevoerd.

Actie 4. Werkwijze: beleid dat werkt in de praktijk

OCW maakt beleid dat werkt in de praktijk. Deze actie valt in twee delen uiteen:

- OCW maakt in de toekomst geen beleid meer zonder de mensen die met de gevolgen ervan worden geconfronteerd daarbij te betrekken. Aan het begin en aan het eind van het beleidsproces worden de opvattingen van de eindgebruikers geïnterviewd: om na te gaan wat hun ervaringen en wensen zijn, respectievelijk om na te gaan of de bedachte beleidsmaatregelen het beoogde effect zullen sorteren. Wij

zullen daarbij gebruik maken van de ervaringen die wij opdoen bij het ontwikkelen van een kwaliteitskader in het hoger onderwijs en de aanpak van het voortijdig schoolverlaten. In tweede helft van 2006 is deze nieuwe werkwijze doorgevoerd.

- Verder versterkt het ministerie van OCW de wetenschappelijke basis van zijn beleid. Bij de beleidsontwikkeling worden wetenschappers en experts betrokken om meer inzicht te kunnen bieden in het type beleid dat het beste werkt. In OESO-verband wordt dit 'evidence based policy research' genoemd. Begin 2006 richt het ministerie van OCW daartoe een zogenaamde 'kenniskamer' in, waarin kennisinstellingen zitten als SCP, CPB, RMO en Onderwijsraad.
- Tot slot wordt onderzocht hoe er op wetenschappelijk verantwoorde wijze aan de Kamer, het ministerie en de samenleving gerapporteerd kan worden over de kwaliteit van het onderwijs, de cultuur en de wetenschap en de stand van zaken rond belangrijke thema's als de aanpak van het lerarentekort en het voortijdig schoolverlaten. Onderdeel van deze actie is scherp te krijgen wat er onderzocht wordt en wie dat gaat doen.

4: Werkwijze, beleid dat werkt in de praktijk	
Welk doel willen we bereiken?	Er wordt beleid ontwikkeld dat gebruik maakt van de laatste inzichten uit de kenniswereld en van de ervaringen die in de praktijk zijn opgedaan.
Wat gaan we daarvoor doen?	1. Een richtlijn opstellen voor de wijze waarop in de toekomst het beleid wordt ontwikkeld.

	<ol style="list-style-type: none"> 2. Inrichten van een 'kenniskamer' om de vraag naar en het aanbod van wetenschappelijke kennis op het juiste moment in het beleidsproces beschikbaar te krijgen. 3. Plan ontwikkelen om op wetenschappelijke wijze te rapporteren over de staat van het onderwijs, de cultuur en de wetenschap.
Welke resultaten levert dat dan op?	Het ministerie weet hoe beleid in de praktijk werkt, kan beter onderbouwd beleid ontwikkelen en stelt het beleid waar nodig bij.
Wat is het tijdsplan?	<ol style="list-style-type: none"> 1. Begin 2006 zijn de ervaringen van de bovengenoemde projecten vastgelegd in een notitie. Juni 2006 wordt de richtlijn vastgesteld en daarmee structureel van toepassing op elk beleidsproces. 2. Begin 2006 wordt de kenniskamer ingesteld. 3. In 2006 is plan van aanpak gereed.

Hoofdstuk 6 Epiloog

Dit actieplan is de uitkomst van een departementale takenanalyse, in de context van de huidige rijksdienst. Het actieplan laat zien wat ik kan doen. Hopelijk verandert daardoor ook deze context. Het ministerie van OCW dat ik voor ogen heb, kan zich snel aanpassen aan veranderingen. Ook aan majeure veranderingen in de rijksdienst als geheel.

De samenleving verwacht van de overheid dat zij haar taken naar behoren uitvoert en maatschappelijke problemen

adequaat het hoofd kan bieden. De samenleving verwacht ook dat het ministerie van OCW vraaggericht werkt en zich inzet voor de leerlingen, studenten, docenten, wetenschappers, kunstenaars en cultuurliefhebbers die elke dag opnieuw gestalte geven aan een slim, vaardig en creatief Nederland. De samenleving verwacht ten slotte dat de medewerkers van het ministerie weten wat er leeft in het onderwijs, de cultuur en de wetenschap, en daar naar kunnen handelen. Met de takenanalyse die het departement heeft uitgevoerd, is een belangrijke stap gezet om deze verwachtingen waar te maken.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Maria J.A. van der Hoeven