

AMBTELIJKE COMMISSIE TOEZICHT II

Rapport van bevindingen betreffende de zelfevaluatie van de Inspectie van het Onderwijs

14 februari 2004

1. Inleiding

A Achtergrond en taakopdracht Ambtelijke Commissie Toezicht II (ACT-II)

In juli 2001 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de kaderstellende visie op toezicht aan de Tweede kamer aangeboden (TK, 2000 – 2001, 27831 nr.1). Deze kaderstellende visie vormt het kabinetsstandpunt naar aanleiding van “De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund” van de Commissie Holtslag (1998) en “Vertrouwen in onafhankelijkheid” van de Ambtelijke Commissie Toezicht I (ACT-I, Commissie Borghouts, 2001). Naast de reactie van het kabinet op de eerdergenoemde studies, zijn in de kaderstellende visie ook enkele door de ‘commissie onderzoek vuurwerkcramp’ en de ‘commissie onderzoek cafébrand Volendam nieuwjaarsnacht 2001’ geconstateerde tekortkomingen in de uitvoering van toezicht, verwerkt. Met de kaderstellende visie formuleert het kabinet eisen ten aanzien van de onafhankelijkheid, transparantie en professionaliteit van toezicht en toezichthouders.

Naar aanleiding van de actiepunten in de kaderstellende visie, heeft de minister van BZK vanuit zijn verantwoordelijkheid voor (de kwaliteit van) het openbaar bestuur een project “implementatie kaderstellende visie op toezicht” geïnitieerd. Eén van de onderdelen van dit project is de zelfevaluatie van toezichtarrangementen op rijksniveau. Toezichthouders verrichten aan de hand van de “checklist toezicht” (juni 2002) een zelfevaluatie, die vervolgens intercollegiaal wordt getoetst door een interdepartementaal samengestelde commissie. Hiertoe heeft de minister van BZK op 19 maart 2003 de Ambtelijke Commissie Toezicht II ingesteld. De Commissie heeft tot taak de aangemelde departementale zelfevaluaties te toetsen en haar bevindingen terzake vast te leggen in een advies aan de verantwoordelijke ministers. Voor de eerste tranche is een tiental arrangementen aangemeld (voor een overzicht van aangemelde arrangementen zie bijlage 1).

De Commissie staat onder leiding van mw. Drs. M. Sint, Secretaris-Generaal van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). Het instellingsbesluit van de ACT-II is gevoegd als bijlage 2).

De Commissie is bij haar evaluatiewerkzaamheden gefaseerd te werk gegaan:

1. **Beoordeling per zelfevaluatie van het systeem van het toezichtarrangement** met als doel het verkrijgen van inzicht in het systeem van toezicht en het onderscheiden van aandachtspunten. In deze fase bestaat de mogelijkheid de betrokken toezichthouder schriftelijke vragen te stellen. Tevens wordt gebruik gemaakt van recente evaluatieonderzoeken die gericht zijn op de werking van het toezichtarrangement (bijvoorbeeld van de Algemene Rekenkamer). Ten behoeve van fase 2 wordt een gespreksagenda opgesteld met een aantal (princiële) vraagpunten.

De Commissie heeft daartoe voor haar analyse en oordeelsvorming de vragen uit de checklist toezicht en de antwoorden daarop in de zelfevaluaties op een zodanige manier

gehergroepeerd dat er naar haar oordeel op een vijftal strategisch samenhangende kernthema's een goed inzichtelijk beeld van het arrangement ontstaat. De Commissie beschouwt deze vijf thema's als de kritische succesfactoren voor het arrangement.

Op basis van deze inhoudelijke herschikking is het volgende analyse- en beoordelingsprofiel ontstaan:

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

De Commissie formuleert haar bevindingen, conclusies en aanbevelingen rond deze kernthema's.

2. **Verdieping per zelfevaluatie** met als doel het verkrijgen van inzicht in de argumenten achter de gemaakte keuzes bij de vormgeving en werking van het arrangement. In gesprekken met vertegenwoordigers van de toezichthouder en het betrokken departement wordt er ingezoomd op de onderscheiden gespreksonderwerpen. Met deze verdieping worden de voor- en nadelen van de gemaakte keuzes bij de vormgeving en werking van het arrangement in kaart gebracht. In deze fase vindt er ook een – niet representatieve – veldraadpleging plaats ('reality check') door middel van gesprekken met een individuele toezichtgenieter en een groepsgesprek met vertegenwoordigers van een aantal (4 à 5) toezichtgenieters uit het betrokken werkveld.

Deze gesprekken worden gevoerd aan de hand van een leidraad met standaardvragen ten aanzien van:

- Het voortraject van een recent uitgevoerde inspectie;
- De inspectie zelf (optreden, doelstellingen, methoden, communicatie);
- Het oordeel van de Inspectie;
- De eventuele follow up naar aanleiding van de inspectie.

Aan het eind van deze fase brengt de Commissie per arrangement haar bevindingen en (voorlopig) advies ter kennis van de betrokken ministers.

3. **Het opstellen van best practices en leerpunten** door middel van een dwarsdoorsnede van de zelfevaluaties; het doel van deze afsluitende fase is het signaleren van generiek succesvolle structuren en methoden en het formuleren van aanbevelingen voor de inrichting van rijkstoezichtarrangementen in het algemeen.

Aan het eind van deze fase brengt de Commissie haar bevindingen en aanbevelingen ter kennis van het kabinet door tussenkomst van de opdrachtgevende minister, i.c. de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties.

B De (resultaten van de) zelfevaluatie van de Inspectie van het Onderwijs

Eén van de aangemelde toezichtarrangementen betrof het arrangement van de Inspectie van het Onderwijs (IvhO). De Inspectie van het Onderwijs heeft de resultaten van haar zelfevaluatie in januari 2003 bij de Commissie ingediend : "De zelfevaluatie toezichtsarrangement; checklist toezicht Inspectie van het Onderwijs; een inspectierapport", Utrecht, januari 2003.

De zelfevaluatie maakt duidelijk dat de Inspectie van het Onderwijs (IvhO) in overwegende mate aan de eisen van transparantie, onafhankelijkheid en professionaliteit in de kaderstellende visie op toezicht voldoet. De Ivho komt uit de zelfevaluatie naar voren als een professionele organisatie met een hoog kennisniveau.

Sinds de in werking treding van de Wet op het Toezicht (WOT) in 2002, is het rijkstoezicht op het onderwijs sterk in verandering. Inspectie en veld werken gezamenlijk aan de implementatie van het met de WOT herijkte toezicht. De kernbegrippen daarbij zijn een in grote mate onafhankelijke Inspectie (binnen de ministeriële verantwoordelijkheid), een zo groot mogelijke autonomie van het veld, proportioneel en stimulerend toezicht en de wens tot (verdergaande) deregulering.

Het is van belang dat er kwalitatief hoogwaardige (betrouwbaar en onafhankelijk) informatie over de kwaliteit van het onderwijs beschikbaar is. Ten eerste om het onderwijs de kans te geven zich verder te ontwikkelen en ten tweede om de samenleving te laten zien dat zij vertrouwen mag stellen in het onderwijssysteem. Een onafhankelijk en gezaghebbend inspectieoordeel vormt daarin de sleutel. Toezicht is daarmee niet exclusief het bestuursinstrument voor en van de minister maar evenzeer de maatschappelijke garantie voor de kwaliteit van onderwijs en het onderwijssysteem.

De Inspectie van het Onderwijs heeft op basis van haar zelfevaluatie zelf een aantal aandachtspunten gesignaleerd:

1. De bestuurlijke verhouding tussen de minister en de Inspectie zal in een nieuwe, nog op te stellen organisatieregeling verder worden uitgewerkt; in deze regeling zal o.a. aandacht worden besteed aan bevoegdheden en de informatierelaties;

2. In het (jaarlijks) op te stellen managementcontract bij de organisatieregeling zullen duidelijke en meetbare kwaliteitseisen en prestatie-indicatoren worden opgenomen;
3. Als onderdeel van een periodieke evaluatie van het toezichtbeleid zijn de eerste stappen gezet om de WOT zowel inhoudelijk als organisatorisch te evalueren;
4. De overlap met andere toezichthouders naar object van toezicht is groot maar niet precies in kaart gebracht. De samenwerking tussen toezichthouders staat hoog op de agenda. Met een aantal inspecties wordt al in min of meerdere mate samengewerkt. Samenwerking met andere inspecties wordt onderzocht;
5. De relatie tussen intern en extern (lvhO) toezicht in het Hoger Onderwijs moet formeler en explicieter worden geregeld. Een regeling zou helder moeten zijn over de welke partijen welke verantwoordelijkheden en bevoegdheden hebben ten aanzien controle en toezicht en wie aan wie wanneer waarover rapporteert. Daarbij horen ook bevoegdheden ten aanzien van de kwaliteitsbevordering;
6. In alle sectoren – m.u.v. het Hoger en Wetenschappelijk Onderwijs – zal het belang van meervoudige publieke verantwoording toenemen; de lvhO onderschrijft de gewenstheid van deze beweging maar wijst erop dat er dan nog het nodige moet worden gedaan aan de ontwikkeling en uitwerking van structuur en systematiek.

De ACT-II heeft met instemming kennis genomen van het (vermogen tot) zelfonderzoek bij de lvhO. De Commissie deelt de analyses van de lvhO en onderschrijft het belang van deze door de lvhO zelf gesignaleerde aandachtspunten. De lvhO constateert terecht dat zaken rondom bevoegdheden en informatierelaties expliciet moeten worden geformuleerd en vastgelegd en dat de jaarlijkse toezichtsactiviteiten moeten zijn gebonden aan meetbare kwaliteitseisen en prestatie-indicatoren. Men treft voorbereidingen om de nieuwe Wet op het Toezicht op zijn toepasbaarheid en effectiviteit te evalueren en ziet verdergaande samenwerking met andere toezichthouders als een uitdaging voor de toekomst. De lvhO signaleert en onderschrijft het toenemende belang van meervoudige publieke verantwoording mede als ijkpunt voor haar eigen activiteiten. De lvhO laat zien dat men zich opstelt als een lerende organisatie en de richtinggevende uitspraken in de kaderstellende visie op toezicht serieus neemt. De Commissie gaat ervan uit dat de genoemde aandachtspunten inmiddels planmatig ter hand zijn c.q. worden genomen.

In hun reactie op de concept-rapportage van de ACT-II hebben de Inspectie en het bestuursdepartement laten weten dat inmiddels alle genoemde aandachtspunten ter hand zijn genomen dan wel uitgevoerd. De Commissie heeft hiervan met instemming kennis genomen en

gaat ervan uit dat de minister van OCW bij haar aanbieding van het ACT-rapport aan de TK nader ingaat op de stand van zaken en de resultaten.

Naast deze door de IvhO zelf gesignaleerde verbeterpunten, heeft de ACT-II vanuit de kaderstellende visie op toezicht en op basis van een eigen beoordeling van de zelfevaluatie en aanvullende activiteiten, zelf een aantal aandachtspunten geformuleerd. Deze zijn in hoofdstuk 2 opgenomen.

C Aanvullende werkzaamheden van de ACT-II

Na de eerste analyse van de zelfevaluatie van de IvhO aan de hand van de kaderstellende visie op toezicht en de door de ACT-II geformuleerde kernthema's, bleek behoefte om via gesprekken met de toezichthouder en het beleid het opgebouwde beeld nader te verkennen. Dit was met name van belang om inzicht te krijgen in de achtergronden en ontwikkelingen en voor de beoordeling van de situatie vanuit de optiek van het toezicht en het beleid. Om die reden heeft de ACT-II verdiepende interviews gehouden met vertegenwoordigers van de toezichthouder en het beleid:

- Op 29 augustus 2003 met een vertegenwoordiging van de IvhO;
- Op 2 oktober 2003 met een vertegenwoordiging van het ministerie van OCW.

Deze gesprekken zijn benut om aanvullende feitelijke informatie uit te wisselen en onderwerpen uit de zelfevaluatie nader te analyseren. De resultaten van deze gespreksronde zijn verwerkt in de conclusies en aanbevelingen van de ACT II.

Naast een 'Haagse oriëntatie' oordeelde de Commissie het voor haar analyse van met name de feitelijke werking van het arrangement wenselijk ervaringsgegevens uit de praktijk bij haar oordeelsvorming te betrekken. Daartoe heeft de Commissie aanvullend een tweetal interviews gehouden met een aantal (niet langer dan zes maanden geleden geïnspecteerde) onder toezicht gestelden:

- Op 2 oktober 2003 een bilateraal gesprek met een vertegenwoordiging van een onderwijsinstelling voor Middelbaar Beroeps Onderwijs (MBO);
- Op 7 oktober 2003 een groepsgesprek met een vertegenwoordiging van onderwijsinstellingen voor primair onderwijs (PO), speciaal primair onderwijs (SPO), voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (VMBO), middelbaar beroeps onderwijs (MBO) en voortgezet onderwijs (VO);

Deze 'veldraadpleging' is het best te karakteriseren als een – niet representatieve – 'reality check'. De aanbevelingen uit deze gesprekken zijn – voor zover relevant voor de opdracht van de Commissie - verwerkt in de conclusies en aanbevelingen van de Commissie. De Commissie hecht eraan met nadruk te verklaren dat deze vorm van praktijkonderzoek uitsluitend heeft gediend als praktische inkleuring van een tot dan overwegend theoretisch beeld van de werkelijkheid. De bevindingen die

hieruit zijn gebleken hebben vooral het vermogen van de commissieleden tot begrip en inleving in de systemen, concepten en benaderingswijzen van de IvhO ondersteund. De bevindingen kunnen vanwege hun geringe omvang slechts dienen als indicaties voor de kwaliteit van de toezichtspraktijk. Als zodanig zijn ze door de Commissie dan ook gebruikt. Als handreiking aan de toezichthouder zijn de observaties/aanbevelingen uit het veld integraal weergegeven in bijlage 3 bij dit rapport.

Tenslotte heeft de Commissie heeft bij haar oordeelsvorming de resultaten van recent intern en/of extern beleidsevaluatief onderzoek betrokken. De Commissie heeft daarbij met name gebruik gemaakt van het rapport van de Algemene Rekenkamer (AR) "Handhaving door rijksinspecties", TK 2001 – 2002, 28271, nrs. 1-2 d.d. 21 maart 2002. De naar aanleiding hiervan geformuleerde conclusies en aanbevelingen zijn – voor zover relevant voor de taakopdracht van de Commissie - verwerkt in deze rapportage.

2. Bevindingen en aanvullende aandachtspunten van de ACT II per kernthema

De in dit hoofdstuk 2 opgenomen bevindingen en aanvullende aandachtspunten zijn gebaseerd op alle voorgaande deelanalyses, te weten de zelfevaluatie, de verdiepende interviews met de toezichthouder en het beleid en de interviews met vertegenwoordigers van scholen en instellingen uit het werkveld van de IvhO.

A Algemeen

Bij alle constatering in deze rapportage dient bedacht te worden dat het moeilijk is om algemeen geldende uitspraken te doen over 'het onderwijs'. Vrijwel altijd dient te worden onderscheiden naar de verschillende sectoren (PO, VO, BVE, HO). Er bestaan tussen de verschillende onderwijssectoren grote verschillen in aard en omvang van het rijkstoezicht. In het HO is het toezicht als principe overgedragen aan de sector zelf en wordt er vanuit het rijk een vorm van meta-toezicht uitgeoefend, in de sector BVE staat de eigen kwaliteitszorg centraal als leidend principe voor (zelf)sturing en het PO/VO staat op dit punt nog betrekkelijk in de kinderschoenen. Het spreekt vanzelf dat waar sprake is van proportionaliteit deze sectorale verschillen mede in ogenschouw moeten worden genomen. De bevindingen die volgen, zijn dan ook constatering op een geaggregeerd niveau van toezicht; waar nodig worden de sectorale verschillen benoemd en toegelicht.

Een tweede 'observatie vooraf' betreft de relatie tussen het karakter en de strekking van de kaderstellende visie en de positie van de Inspectie van het Onderwijs. De Commissie is van oordeel dat er een zekere spanning bestaat tussen enerzijds de grondwettelijke vrijheid van onderwijs en de van oudsher sterk verankerde positie van de Inspectie en anderzijds de – met de WOT - ver uitgewerkte normstelling. Op tal van plaatsen in de zelfevaluatie en tijdens de interviews met beleid en Inspectie worden uitgangspunten van zelfregulering en (meer) autonomie genoemd en bevestigd. Deze kennelijke vrijheid voor de scholen en instellingen lijkt op voorhand te worden beperkt door de (vaak tot in detail) uitgewerkte normstelling in de sectorale toezichtkaders. Deze spanning wordt door de (geïnterviewde) scholen ook als zodanig ervaren. Dit onderliggende thema loopt als een rode

draad door veel van de aanvullende aandachtspunten die de Commissie signaleert. De ACT-II vraagt voor dit aspect dan ook in algemene zin de aandacht.

In het kader van hoor en wederhoor over de concept-rapportage van de ACT-II, hebben de Inspectie en het bestuursdepartement aangegeven dat zij de zorg van de Commissie delen en dat dit punt dan ook nadrukkelijk hun aandacht heeft. Er zijn inmiddels – zo wordt gemeld – in dit verband een tweetal evaluatietrajecten gestart: een intern traject gericht op de eigen ervaringen met het nieuwe toezicht en een extern traject gericht op de werking van de toezichtkaders. In dit externe traject vormt de vraag of de toezichtkaders recht doen aan de uitgangspunten van de WOT, het centrale thema. Die uitgangspunten zijn:

- Vrijheid van onderwijs (ruimte van scholen voor eigen keuzes en normering in relatie tot een eventuele sturende werking van de toezichtkaders);
- Proportioneel toezicht (toezicht sluit aan bij de zelfevaluatie van scholen en instellingen, scholen en instellingen worden niet meer belast dan voor een zorgvuldige uitoefening van toezicht nodig is);
- Stimulerend toezicht;

In deze externe evaluatie zal dus expliciet aandacht worden besteed aan de eventuele spanning tussen de vrijheid van onderwijs en de toezichtkaders.

De Commissie heeft met instemming kennis genomen van deze initiatieven en gaat ervan uit dat de minister van OCW bij haar aanbieding van de ACT-rapportage aan de Tweede Kamer nader ingaat op de resultaten van de evaluaties.

B Aansturingsrelaties

Op 1 september 2002 is de Wet op het Onderwijstoezicht (WOT) in werking getreden. Middels de WOT worden aan de Inspectie van het Onderwijs eigen taken en bevoegdheden toegekend door middel van attributie. De WOT bepaalt dat de IvHO onder de minister ressorteert. Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat de Inspectie – zij het in grote mate van onafhankelijkheid – haar werkzaamheden onder verantwoordelijkheid van de minister uitoefent. De WOT bepaalt verder dat de minister geen aanwijzingen geeft met betrekking tot de in de rapportages neergelegde oordelen van de Inspectie over de ontwikkeling - in het bijzonder van de kwaliteit – van het onderwijs.

De ACT-II signaleert met betrekking tot het kernthema ‘aansturingsrelaties’ de volgende aanvullende aandachtspunten:

B1 De Wet op het Onderwijs toezicht

Er bestaat een brede consensus over de toegevoegde waarde van de Wet op het Onderwijs Toezicht (WOT). Er bestaat een algemeen gevoel dat men met de WOT erin geslaagd is de verhouding tussen de grondwettelijke vrijheid van onderwijs en de politieke verantwoordelijkheid van de minister van OCW voor het onderwijs en het toezicht daarop, goed vorm te geven. De sturings- en toezichtsvisie

zijn congruent. De IvhO heeft/claimt in dit geheel de - door alle partijen erkende - rol en status van onafhankelijk, deskundig en – daardoor - gezaghebbend toezichthouder. Om die rol in volle omvang te kunnen (blijven) spelen is het van belang dat de positie en de werkwijze van de IvhO expliciet zijn gemaakt en in diezelfde wet zijn vastgelegd.

In hun reactie op het concept-rapport van de ACT-II, wijzen Inspectie en bestuursdepartement op de eerder genoemde (onafhankelijke) externe evaluatie naar de werking van de toezichtkaders. De resultaten van deze evaluatie worden verwacht in december 2004. De resultaten van deze evaluatie worden meegenomen in de evaluatie van de doeltreffendheid en de effecten van de WOT in de praktijk; dit traject dient in 2007 afgerond te zijn.

B2 Relatie tussen Inspectie, minister en beleidsdirecties

Met de WOT lijken er voldoende en voldoende bruikbare spelregels te bestaan voor de vormgeving van de relatie tussen de minister, de beleidsdirecties en de IvhO. Zowel de Inspectie als de beleidsdirecties achten zich qua positionering, methoden en middelen voldoende uitgerust om hun eigen verantwoordelijkheid waar te maken. Beide partijen kunnen uit de voeten met de toegewezen middelen en methoden van programmering van werkzaamheden waarbij de Inspecteur-Generaal van het Onderwijs (IGO) – gehoord alle betrokkenen – het jaarwerkplan vaststelt en de minister dit goedkeurt.

De praktijk laat zien dat er op dit onderdeel verbeteringen mogelijk zijn; de interactie tussen beleidsontwikkeling en toezicht aan met name de vóór- en achterkant (programmering van activiteiten en rapportage van bevindingen) moet meer synergie kunnen opleveren dan thans het geval is. De cirkel beleidsontwikkeling – uitvoering – toezicht heeft nu een incrementeel en ad hoc karakter en verdient meer structuur en scherpheid.

Uit de interviews met de Inspectie en de beleidsdirecties bleek enig verschil van opvatting over de rol van de Inspectie op het terrein van beleidsevaluatie en ten aanzien van horizontaal (= instellings- en sectoroverstijgend) thematisch onderzoek en de daaraan gerelateerde beleidsadviesgeving. De beleidsdirecties zijn van oordeel dat de IvhO ervoor moet waken niet op de stoel van de minister te (willen) gaan zitten.

De Commissie gaat in dit verband uit van de algemene notie dat de beleidsdirecties het beleid ontwikkelen en als zodanig ook verantwoordelijk zijn voor de systematische evaluatie van het beleid. Via haar toezicht maakt de Inspectie (mede) de effecten van het beleid zichtbaar en levert als zodanig een bijdrage aan de evaluatie van het beleid.

B3 Samenvatting van de aanvullende aandachtspunten van de ACT-II m.b.t. het kernthema 'aansturingsrelaties':

- De WOT dient via periodieke evaluaties op effectiviteit van organisatie en toepassing te worden geëvalueerd en waar nodig te worden aangepast;
- Als er een verschuiving gaat plaatsvinden van regulier toezicht op basis van de toezichtkaders (op instellingsniveau) naar meer (instellings- en sectoroverstijgend) thematisch onderzoek, dan dienen er tussen het beleid en de IvhO nadere afspraken te worden gemaakt over de mate waarin en de intensiteit waarmee dit onderzoek plaatsvindt; over de status, het selectieproces en het potentiële gebruik van de resultaten van dit onderzoek dient vooraf eenduidigheid te bestaan;
- Er dienen tussen de beleidsdirecties en de IvhO nadere afspraken te worden gemaakt over de positie en rol van de IvhO in het proces van beleidsevaluatie; daarbij dient te worden uitgegaan van de notie dat de beleidsdirecties zelf verantwoordelijk zijn/blijven voor de evaluatie van het beleid en dat het toezicht via het zichtbaar maken van de effecten daaraan bijdraagt;
- De beleids-/regelcyclus van beleid – uitvoering en toezicht heeft thans een incrementeel en ad hoc karakter; het is van belang dat deze kring sluitend wordt gemaakt; het verdient aanbeveling de posities van de deelnemende partijen hierin nader te duiden en een procesbeschrijving op te stellen.

C Handhavingsstrategie

Met de in werking treding van de WOT is er een nieuwe vorm van toezicht geïntroduceerd. Partijen realiseren zich dat deze vernieuwing zich gaandeweg zal (moeten) uitkristalliseren. Kernbegrippen daarbij zijn onafhankelijkheid van de toezichthouder (binnen de ministeriële verantwoordelijkheid), zelfregulering (binnen het onderwijsveld), proportionaliteit (van toezicht) en stimulering (als effect van toezicht). Alle partijen – beleid – onderwijsveld en toezicht – zitten thans in een gezamenlijke implementatieslag ('zoektocht naar een nieuwe balans'). Partijen zijn het erover eens dat de WOT daarbij – in combinatie met de sectorwetten – houvast biedt voor een (ontwikkeling naar een) consistente en transparante toezichtspraktijk.

De ACT-II signaleert met betrekking tot het kernthema 'handhavingsstrategie' de volgende aanvullende aandachtspunten:

C1 reikwijdte en diepgang van toezicht in relatie tot zelfregulering

De begrippen zelfregulering, proportionaliteit en stimulerend toezicht hangen in de toezichtspraktijk nauw met elkaar samen.

Uit de verdiepende interviews is gebleken dat over een zuivere toepassing van deze principes, verschillend wordt gedacht. Het komt nogal eens voor dat waar de scholen/instellingen van menig zijn

dat de Inspectie terughoudend zou moeten zijn, de Inspectie zich voldoende gelegitimeerd voelt tot actie. Dit speelt zich met name af bij de vraag of de Inspectie uitsluitend of overwegend zou moeten kijken naar de prestaties (het 'wat') en zich daarbij niet of minder zou moeten bekommeren om het proces (het 'hoe'). De Inspectie acht zich – gelet op haar verantwoordelijkheid om per school een deskundig en gezaghebbend integraal kwaliteitsoordeel te formuleren – gelegitimeerd om zich niet alleen over de prestaties maar ook over de totstandkoming daarvan een oordeel te vormen. Naar het oordeel van de geïnterviewde scholen zou de Inspectie qua legitimatie tenminste een onderscheid moeten maken tussen de prestatie- en proces-aspecten ten aanzien van de 'deugdelijkheidseisen' zoals die in de WOT en/of sectorwetten zijn opgenomen en de 'overige aspecten van kwaliteit' die niet in de wet(ten) zijn opgenomen/uitgewerkt. De geïnterviewde schoolleiders zijn van oordeel dat de Inspectie zich met name moet richten op de eerste categorie eisen; deze zijn immers wettelijk voorgeschreven en vormen het kwaliteitsminimum waaraan de scholen moeten voldoen. Deze wettelijke verankering geeft de Inspectie de bevoegdheid om voor deze eisen zowel naar de prestaties als het proces te kijken. Voor alle andere aspecten bepleiten zij een benadering waarin de prestaties op hun eigen merites worden beoordeeld en de vrijheid van inrichting van het onderwijsproces wordt gerespecteerd.

Van de zijde van de beleidsdirecties én de Inspectie wordt de discussie over de balans tussen autonomie en toezicht aangemoedigd. Men is van oordeel dat het toezicht meer en meer aansluiting zal (moeten) zoeken bij de schooleigen kwaliteitszorg en de (gestructureerde) publieke verantwoording. De rol van de inspectie wordt dan terughoudender en zal zich "beperken" tot het controleren in hoeverre scholen zelf hun kwaliteit bewaken.

In hun reactie op de concept-rapportage van de ACT-II stellen Inspectie en departement dat toezicht naar hun oordeel de autonomie in principe niet inperkt. Scholen die meer vrijheid krijgen moeten zich verantwoorden over de vraag wat zij met die vrijheid hebben gedaan. Inspectie en departement benadrukken nog eens dat de Inspectie middels de WOT de opdracht heeft om zich een integraal oordeel over de kwaliteit te vormen. Hiertoe doet zij onderzoek naar de naleving van de deugdelijkheidseisen en vormt zij zich een oordeel over de wettelijk vastgelegde 'andere aspecten van kwaliteit'. Deze 'andere aspecten van kwaliteit' zijn weliswaar geen eisen die aan de school worden gesteld maar het zijn wel die aspecten waarvan de wetgever vindt dat deze tezamen een oordeel mogelijk maken over de school dat relevant is voor de school zelf en haar omgeving.

Minister Van der Hoeven benadrukte tijdens het op 20 november 2003 gehouden congres van de Algemene Onderwijs Bond (AOB) nog eens dat zij vasthoudt aan verdergaande autonomie voor het onderwijs:

'(...) Scholen moeten zelf kunnen beslissen over hoe ze de zaken willen aanpakken. Dan gaat het om allerlei zaken zoals het personeelsbeleid, de onderwijskundige aanpak maar ook de letterlijke inrichting van het schoolgebouw (...). Volgens de minister moet de overheid een stap terug doen om de school ruimte te geven. (...) Ik zie scholen niet als uitvoeringsorganisaties van het ministerie van

OCW maar als vitale maatschappelijke instellingen. Dat wil ik graag versterken omdat het onderwijs op die manier alle kansen krijgt zich te verbeteren, te vernieuwen en maatwerk te leveren (...)'.

In dit verband rijst de vraag in hoeverre een vermindering/de-intensivering van het reguliere toezicht op basis van de toezichtkaders op school-/instellingsniveau leidt en/of zou kunnen leiden tot een toename van instellings- en sectoroverstijgend thematisch onderzoek. De Inspectie zou alsdan meer haar aandacht richten op het signaleren en onderzoeken van knel- en aandachtspunten in de verschillende sectoren en aldus input leveren voor het beleidsproces. Van beleidszijde zijn bij een dergelijke verschuiving van de focus aarzelingen over de invulling van de rol van de Inspectie. Het gaat dan – opnieuw - om de eerdere vraag in hoeverre de Inspectie een rol moet spelen in de (systematische) evaluatie van het beleid.

De ACT-II herhaalt in dit verband haar algemene standpunt dat mede door toezicht zichtbaar wordt tot wat voor effecten het beleid in de praktijk leidt; als zodanig draagt het toezicht bij aan de evaluatie van het beleid maar neemt niet de plaats in van de beleidsevaluatie.

C2 Toetsing- en waarderingskader

Alle partijen onderschrijven het nut van de zogeheten – in de WOT en/of sectorwetten vastgelegde – toezicht- en waarderingskaders als basis voor de inspectie en de oordeelsvorming van de Inspectie. Tegelijkertijd pleit met name het veld ervoor dat deze kaders ook als kader en niet als keurslijf wordt gehanteerd. De scholen hechten eraan dat hun plannen en voorgenomen kwaliteitsverbeteringen vanuit de context van de school (ligging, populatie, startpositie, etc) op hun eigen merites worden beoordeeld en dat dit kwaliteitsprofiel situationeel wordt afgezet tegen de alsdan geldende algemene maatstaven (referentieprofiel). De school kan alsdan zien hoeveel procent van de andere scholen uit dezelfde sector hetzelfde, hoger of lager heeft gescoord. Dit geldt ook voor de kwaliteitskaart. Dit speelt vooral waar de school de ruimte wordt gegeven zijn eigen kwaliteit (deugdelijkheid versus overige kwaliteit) vorm en inhoud te geven. Van een dergelijke benadering wordt een sterk stimulerende werking verwacht.

In hun reactie op de concepttekst van het ACT-rapport, geven Inspectie en bestuursdepartement aan dat de toezichtkaders niet als keurslijf bedoeld zijn. Het doel en de opzet van de toezichtkaders zijn zodanig gekozen dat zij het mogelijk (moeten) maken alle ontwikkelingen in de praktijk te kunnen beoordelen. Benadrukt wordt dat in alle gevallen de context van een school wordt meegenomen in de duiding van de resultaten en bij de opbrengsten wordt gecorrigeerd naar de aard en impact van die context. Inmiddels is gebleken, zo schrijven Inspectie en departement, dat in de praktijk de toepassing van de kaders als keurslijf wordt ervaren. Daarom zal het toezichtkader worden aangepast zodat een meer op interactie en dialoog gerichte werkwijze ontstaat. Verder zal expliciet aandacht worden besteed aan dit onderwerp als onderdeel van de eerder genoemde externe evaluatie van de werking van de toezichtkaders. De Inspectie kondigt verder aan te gaan experimenteren met vormen van toezicht die beter aansluiten bij onderwijskundige vernieuwingen en andere vormen van variëteit

De Commissie neemt met instemming kennis van dit (voortschrijdend) inzicht bij de Inspectie en de beleidsdirecties en ondersteunt van harte de initiatieven die beogen het toezicht meer te 'dynamiseren' en een meer op interactie en vernieuwing georiënteerd karakter te geven. De Commissie gaat ervan uit dat de minister bij haar aanbieding van de rapportage van de ACT-II aan de Tweede Kamer nader ingaat op de stand van zaken en de resultaten van de aangegeven heroriëntatie.

C3 Proportionaliteit

De IvhO verstaat onder proportioneel toezicht een toezichtspraktijk die niet meer toezichtsactiviteiten uitvoert dan voor een zorgvuldige uitoefening van het toezicht nodig is. Aard en omvang van het toezicht laat de IvhO afhangen van:

- De kwaliteit van de zelfevaluaties van scholen als onderdeel van hun kwaliteitszorgsysteem; als scholen goede zelfevaluaties maken kost het de Inspectie minder tijd en moeite om haar toezicht uit te oefenen. De Inspectie concludeerde in het Onderwijsverslag over 2002 dat het merendeel van de scholen nog niet zo ver is; dat betekent dat in dit opzicht nog weinig invulling kan worden gegeven aan het begrip proportionaliteit; in feite – zo constateert de IvhO – is het nog eerder andersom: de Inspectie steekt extra energie in het stimuleren van de kwaliteitszorg van instellingen;
- De kwaliteit van het onderwijs; uitvoering van proportioneel toezicht wil naar het oordeel van de Inspectie ook zeggen dat als op basis van onderzoek blijkt dat de onderwijskwaliteit goed is, verder onderzoek achterwege kan blijven. Bij 'goede scholen' kan met andere woorden het onderzoek eerder worden gestopt dan bij 'zwakke scholen'; hierdoor worden scholen niet meer belast dan nodig is.

Proportionaliteit kan zich in de praktijk vertalen in:

- De frequentie waarmee scholen worden bezocht;
- De focus op delen van de toezichtkaders die worden getoetst (bij een jaarlijks onderzoek alleen een aantal basiskwaliteiten en bij een (naar zijn aard diepgaander) periodiek kwaliteitsonderzoek alle aspecten);
- De diepgang van het onderzoek.

De Commissie constateert dat deze 'toezichtstechnische' interpretatie van het begrip proportionaliteit aanvullend wordt beïnvloed door een groot aantal politieke en maatschappelijke discussies. Wat is nog proportioneel als deregulering en dus zelfregulering hoog op de politieke agenda staan en tegelijkertijd de toezichtskaders tot in detail worden uitgewerkt en vastgelegd, wat is nog proportioneel als de eigen kwaliteitszorg op instellingsniveau sterk wordt gepropageerd, wat is nog proportioneel als de publieke, horizontale verantwoording als het maatschappelijk toezichtsinstrument van de toekomst wordt gezien en wat – om maar eens tegengestelde beweging te signaleren – is nog proportioneel als de maatschappij (parlement) bij elk incident roept om meer en strenger (overheids)toezicht? Partijen

staan voor de uitdaging om gegeven de steeds in beweging zijnde politieke en maatschappelijke context, aan dit begrip nader handen en voeten te geven.

De Commissie is het eens met de conclusie van Inspectie en bestuursdepartement dat de toepassing van proportioneel toezicht in de praktijk nog verder ontwikkeld moet worden. Proportionaliteit in de betekenis van een lagere bezoekfrequentie, meer jaarlijkse onderzoeken in plaats van periodieke kwaliteitsonderzoeken en minder diepgang kunnen alleen als deze hand in hand gaan met een toename van de kwaliteit van de zelfevaluaties (als onderdeel van een omvattend systeem van kwaliteitszorg) en de algemene verbetering van de onderwijskwaliteit.

C4 Risico-analyse en programmering

De risico-analyse als basis voor programmering en planning blijkt in zijn praktische uitwerking punt van discussie. De Inspectie geeft zelf aan op dit onderdeel nog te willen groeien. Ook qua systematiek is dit onderwerp nog niet voldoende uitgekristalliseerd. De benadering is gebaseerd op een aantal noties. Allereerst de algemene doorlichtings-routine/ambitie d.w.z. alle scholen/instellingen van het PO en VO worden ééns in de vier jaar en die van de BVE ééns in de drie jaar geïnspecteerd. Vervolgens geldt het begrip proportionaliteit als onderscheidend criterium voor de bepaling van aard en omvang van het (object-specifiek) toezicht. In concreto is dit het saldo van de risico-inschatting en de overweging van doelmatigheid (bevraginglast). De risico-inschatting kent een macro- en een micro-dimensie. Bij het macro-aspect is de invalshoek thematisch (wat is het afbreukrisico van een bepaalde inspectiestrategie), bij het micro-aspect gaat het om het profiel van de individuele school of instelling. Voor dit laatste voert de IvhO aan de hand van elektronische schooldossiers een continue scan op vitale indicaties uit (snelle wisseling van leiding, snel en plotseling oplopend ziekteverzuim, ondermaatse CITO-resultaten e.d.). De gecombineerde uitkomsten van deze macro- en micro-analyses zijn bepalend voor de invulling van het concrete toezicht per school/instelling in een bepaalde periode. Daarnaast laat de IvhO zich bij haar strategie bepaling voeden door signalen vanuit de samenleving (politiek, SCP, VNG, vakbonden, media, wetenschap, leerlingen/studenten, internationale fora e.d.). Het geheel staat tenslotte onder voortdurende beïnvloeding vanuit de politiek en het beleid van het departement. Het stelt de IvhO in staat om de resultaten van systematisch en gestructureerde trendanalyse en omgevingsanalyse mee te wegen in haar strategie bepaling.

Een vraag van de beleidsdirecties in dit verband is in hoeverre de Inspectie zich als evaluator van het beleid mag/moet opstellen door bijvoorbeeld veel horizontaal (instellings- en sectoroverstijgend) thematisch onderzoek. Eerder is aangegeven dat op dit punt de visies van beleidsdirecties en toezichthouder enigszins uiteen lopen. Ook in deze context bepleiten de beleidsdirecties een grote(re) mate van rolvastheid aan de zijde van de Inspectie op haar kerntaak, i.c. het toezicht.

C5 Samenvatting van de aanvullende aandachtspunten van de ACT-II m.b.t. het kernthema 'handhavingsstrategie':

- De WOT is nieuw en het daarop gebaseerde toezicht is nieuw; de noties en uitgangspunten van de WOT (onafhankelijke Inspectie, zelfregulerend veld, proportioneel en stimulerend toezicht) dienen in goed overleg tussen betrokken partijen nader te worden geoperationaliseerd en geïmplementeerd; dit geldt met name voor de aangekondigde herijking van de balans tussen beleidsontwikkeling – veld en toezicht;
- Er dient helderheid komen ten aanzien van de 'vrijheid' op school- en instellingsniveau; het moet voor de scholen en instellingen duidelijk zijn op welke onderdelen van het school- en onderwijsproces zij inhoudelijk en procesmatig vrij zijn en op welke onderdelen niet; het toezicht in en op de scholen moet daarmee in overeenstemming zijn;
- Het verdient aanbeveling de toetsings- en waarderingskader ook daadwerkelijk als kader/referentie te gebruiken en niet als een keurslijf; laat in de oordeelsvorming en beoordeling (meer) tot uitdrukking komen hoe de school 'contextueel presteert', d.w.z. gegeven de (o.a. demografische) randvoorwaarden en in relatie tot haar eigen kwaliteitsambities;
- Maak per school zichtbaar hoe dit 'contextuele schoolprofiel' zich verhoudt tot het landelijk geldende ideaaltypische referentieprofiel; hiermee kan de school worden gekwalificeerd qua positie en ontwikkeling(spotentie);
- De scholen nemen kennis van nieuw beleid van de centrale overheid (deregulering, meer meta-toezicht, meer autonomie voor de instellingen zelf etc). De effecten van deze beleidsinitiatieven dienen consistent en herkenbaar te worden doorvertaald naar de manier waarop het toezicht vorm en inhoud krijgt;
- Als het reguliere toezicht op instellingsniveau wordt gedeïntensiveerd kan het belang van instellings- en sectoroverstijgend thematisch onderzoek toenemen; er dient overeenstemming te zijn tussen het beleid en de Inspectie over de vraag of dit (causale) verband ook daadwerkelijk bestaat en hoe dit in operationele termen wordt vertaald;
- De Inspectie laat – via haar reguliere toezicht op instellingsniveau en (in toenemende mate via) haar instellings- en sectoroverstijgend thematisch onderzoek - zien hoe het beleid in de praktijk uitwerkt maar doet niet aan systematische beleidsevaluatie; op basis van dit principe maken beleid en Inspectie concrete afspraken;

D Functiescheiding

De overweging dat de minister niet treedt in het feitelijk onderzoek van de IvhO is één van de uitgangspunten geweest bij het opstellen van de WOT. De minister gaat zeer terughoudend om met zijn aanwijzingsbevoegdheid (MvT WOT) en in geval van een aanwijzing, doet hij/zij daar schriftelijk mededeling van aan de Staten-Generaal.

In verband met de geringe omvang en de aard van de uitvoerende werkzaamheden (toelating/schorsing PO en VO, bevoegdheden leraren (PO en VO) en examens (VO), acht de IvhO voor deze (deels) adviserende en (deels) uitvoerende werkzaamheden, binnen de IvhO geen functiescheiding noodzakelijk.

De ACT-II signaleert ten aanzien van het kernthema 'functiescheiding' geen aanvullende aandachtspunten.

E Relatie met andere toezichthouders

De zelfevaluatie geeft aan dat de IvhO de samenwerking tussen toezichthouders hoog op de agenda heeft staan. Zij noemt de samenwerking met de accountantsdienst in het kader van fraude-onderzoek en met de Inspecties Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming, de Inspectie voor de Gezondheidszorg en de Inspectie Openbare orde en veiligheid op het gebied van jeugd. Samenwerking met de Arbeidsinspectie is onderwerp van onderzoek. De samenwerkingsafspraken hebben doorgaans een praktische insteek.

De ACT-II signaleert ten aanzien van het kernthema 'relatie met andere toezichthouders' het volgende aanvullende aandachtspunt:

E1 Toezichtlasten

Uit het onderzoek van de Commissie is gebleken dat de scholen/instellingen continu vanuit verschillende invalshoeken te maken hebben met toezicht (gemeenten, accountantsdiensten, branche-instellingen, certificeerders, ad hoc onderzoeken als het fraude-onderzoek door de Commissie Schutte, etc) op zowel rechtmatigheid als doelmatigheid. En dat is dan nog alleen maar het toezicht op de van het onderwijs afgeleide processen. Toezicht door 'branchevreemde' toezichthouders (Arbeidsinspectie, Keuringsdienst van Waren, Rijksarchiefinspectie, Inspectie Gezondheidszorg e.d.) is daarbij buiten beschouwing gelaten. Vanuit het veld wordt gepleit voor meer afstemming en samenwerking, ook op het niveau van data-uitwisseling. Op dit punt kan in termen van administratieve belasting voor de toezichtgenieters en effectiviteit van toezicht belangrijke winst worden geboekt.

In de reactie van Inspectie en bestuursdepartement op de concept-rapportage van de ACT-II, wordt ter informatie nog gemeld, dat de Onderwijsinspectie met Cfi, de Auditdienst en de betreffende velddirecties participeren in het Regie Overleg Toezichthouders; daarnaast wordt gewezen op het samenwerkingsverband tussen de Inspectie, Cfi en IBG ten behoeve van het te voeren informatiebeleid (stroomlijning informatieprocessen en gegevensstromen, afspraken over bevraging van scholen en terugkoppeling van informatie). Twee projecten worden in dit verband concreet genoemd:

- Het Project Servicegericht Uitvoeren; met dit project wordt vooral beoogd allerlei gegevensuitwisselingen met betrekking tot de bekostiging van instellingen via Internet, te

stroomlijnen; ook allerlei vormen van regelgeving rond de bekostiging, gekoppeld aan de kenmerken van de instellingen, zoals leerlingenaantal e.d., gaat daarvan deel uitmaken;

- De Wet op het Onderwijsnummer; deze wet moet het mogelijk maken om een goed inzicht te krijgen in aantallen leerlingen en deze goed te kunnen volgen in hun traject door het onderwijssysteem c.q. door de verschillende instellingen.

De Commissie neemt met instemming kennis van deze initiatieven tot stroomlijning en harmonisatie. Zij gaat ervan uit dat de minister van OCW in haar aanbieding van het ACT-rapport aan de Tweede Kamer nader ingaat op de stand van zaken en de resultaten van de genoemde projecten.

E2 Samenvatting van de aanvullende aandachtspunten van de ACT-II ten aanzien van het kernthema 'relatie met andere toezichthouders' :

- Het verdient aanbeveling om in de planning en praktijk van het toezicht op school-/instellingsniveau meer rekening te houden met de toezichtlasten voor het object; er dient ter ondersteuning van deze notie een voorziening te worden ontwikkeld aan de hand waarvan (potentiële) lasten beter in kaart kunnen worden gebracht en waarmee deze via systematische samenwerking en afstemming met en tussen andere toezichthouders kunnen worden geminimaliseerd.

F Horizontalisering

De zelfevaluatie geeft aan '(...) dat de Inspectie verplicht is gegevens van de instelling zelf omtrent de kwaliteit als uitgangspunt bij het toezicht te gebruiken. Resultaten van instrumenten van interne controle horen hier ook bij (...)'. De horizontale publieke verantwoording is onderdeel van de kwaliteitszorg. Het inspectietoezicht en de mogelijke daaropvolgende bestuurlijke interventies van de overheid worden bij de zelfevaluatie beschouwd als instrumenten in aanvulling op dit soort zelfregulerende mechanismen. '(...) Het is zaak dat het inspectietoezicht een stimulerende werking heeft op het zelfcorrigerend vermogen van instellingen en het beoogde dynamische evenwicht met actoren in de omgeving (...)'

Het toenemend belang van 'meervoudige publieke verantwoording' maakt deel uit van de aandachtspunten die de IvHO zelf naar aanleiding van deze zelfevaluatie heeft opgesteld (zie hoofdstuk 1,B onder 6).

De ACT-II signaleert ten aanzien van het kernthema 'horizontalisering' het volgende aanvullende aandachtspunt:

F1 Balans tussen rijksinspectie en horizontale publieke verantwoording

Van de zijde van zowel de Inspectie als de beleidsdirecties wordt de maatschappelijke en politieke discussie over een herijking van de balans tussen het reguliere toezicht op instellingsniveau en horizontale publieke verantwoording aangemoedigd. Beide zijn van oordeel dat het toezicht steeds meer aansluiting zal moeten zoeken bij de schooleigen zorg voor kwaliteit, daaronder begrepen vormen van publieke verantwoording. Deze vorm van verantwoording dient dan wel systematisch en gestructureerd te verlopen en aan algemene kwaliteitseisen te voldoen. Het toezicht door de Inspectie zal zich alsdan kunnen ontwikkelen naar 'toezicht op toezicht'. Voorshands kwalificeert de Inspectie de situatie als 'juist andersom': de Inspectie moet extra tijd investeren om de totstandkoming van kwaliteitszorgsystemen binnen de instellingen te bevorderen.

F2 Samenvatting van de aanvullende aandachtspunten van de ACT-II m.b.t het kernthema. 'horizontalisering':

- Het verdient aanbeveling het bestaande toezichtsconcept zodanig te ontwikkelen dat het rijkstoezicht meer uitgaat van de schooleigen zorg voor kwaliteit, daaronder begrepen de horizontale publieke verantwoording.

Bijlagen:

Bijlage 1 : Overzicht aangemelde toezichtarrangementen 1^e tranche

Bijlage 2 : Instellingsbesluit ACT-II

Bijlage 3 : Lijst van observaties/aanbevelingen van de objecten van toezicht over de IvhO

Bijlage 1 : Lijst van aangemelde toezichtarrangementen eerste tranche;¹**Zelfevaluaties 1^e tranche**

#	<i>Te toetsen zelfevaluaties door de ACT II</i>	<i>Ministerie</i>
1.	Keuringsdienst van Waren	VWS
2.	Inspectie van het Onderwijs	OC&W
3.	Rijksarchiefinspectie	OC&W
4.	Inspectie Cultuurbezit	OC&W
5.	Rijksinspectie voor de Archeologie	OC&W
6.	Toezicht op de arbeidsomstandigheden	SZW
7.	Toezicht op de spoorveiligheid	V&W
8.	Stichting Nederlandse Algemene Keuringsinstelling voor zaaizaad en pootgoed van landbouwgewassen (NAK)	LNV
9.	Toezicht op de Kamers van Koophandel	EZ
10.	College Bescherming Persoonsgegevens	Justitie

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 27831, nr. 5 (*Kaderstellende visie op toezicht*)

Bijlage 2 : Instellingsbesluit Ambtelijke Commissie toezicht II (Staatscourant, 31 maart 2003)

Instellingsbesluit Ambtelijke Commissie Toezicht II (ACT II)

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

BESLUIT:

Artikel 1

Er is een Ambtelijke Commissie Toezicht II (ACT II), verder te noemen: de commissie.

Artikel 2

1. De commissie heeft tot taak:
Het toetsen van de departementale zelfevaluaties van toezichtarrangementen en het vastleggen van haar bevindingen terzake in een advies aan de verantwoordelijke ministers.
2. De commissie stelt de minister die het aangaat in kennis van haar bevindingen met betrekking tot de departementale evaluatie van een toezichtarrangement, als bedoeld in het eerste lid.
3. De commissie rondt haar werkzaamheden af vóór 31 maart 2004.

Artikel 3

1. De commissie bestaat uit;
 - a) mevrouw drs. M. Sint, voorzitter;
 - b) de heer drs. L.A.M. van Halder, vice-voorzitter;
 - c) de heer drs. R.D. van den Berg;
 - d) de heer P.H.E. Bartholomeus RA;
 - e) mevrouw mr. A. Oppers;
 - f) de heer dr. ir. R.J. Dortland.
2. Het secretariaat en postadres van de commissie berust bij de afdeling Organisatie en Kwaliteit Rijksdienst van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het secretariaat heeft tot taak het bieden van secretariële en logistieke ondersteuning van de commissie.
3. Het archief van de commissie berust bij en wordt na opheffing van de commissie overgedragen aan de afdeling Organisatie en Kwaliteit Rijksdienst van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
4. De commissie kan haar eigen werkwijze en die van het secretariaat regelen.

Artikel 4

1. Dit besluit treedt in werking met ingang van de tweede dag na dagtekening van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst.
2. Dit besluit vervalt op 1 mei 2005.

Artikel 5

Dit besluit wordt aangehaald als: Instellingsbesluit Ambtelijke Commissie Toezicht II.

Dit besluit zal met toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

Den Haag, 19 maart 2003

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,

J.W. Remkes

Toelichting algemeen

De *kaderstellende visie op toezicht* (II 2000-2001, 27831, nr. 1) stelt eisen aan de onafhankelijkheid, transparantie en professionaliteit van toezichthouders. Mede op aanbeveling uit het eindadvies van de Ambtelijke Commissie Toezicht, de Commissie Borghouts, is een traject gestart waarbij de verantwoordelijke ministers toezichtarrangementen evalueren.

Door middel van zelfevaluaties van toezichtarrangementen brengen de ministeries zelf in kaart in hoeverre de toezichtarrangementen op rijksniveau voldoen aan de elementen van de checklist toezicht en kaderstellende visie op toezicht. De zelfevaluaties worden in een interdepartementale commissie besproken, de Ambtelijke Commissie Toezicht II. De verantwoordelijke minister zal de resultaten van de toetsing aan de Tweede Kamer bekend maken.

Artikelsgewijs

Artikel 1

Met dit instellingsbesluit wordt in navolging van de ACT (commissie Borghouts) de Ambtelijke Commissie Toezicht II (ACT II) ingesteld. Het besluit is in overeenstemming met de Aanwijzingen inzake interdepartementale commissies.

Artikel 2

De commissie heeft tot taak het toetsen van de departementale zelfevaluaties van toezichtarrangementen en het vastleggen van haar bevindingen terzake in een advies aan de verantwoordelijke ministers. De commissie toetst de zelfevaluaties, die zijn aangemeld in het kader van het traject zoals genoemd in actiepunt twee uit *de kaderstellende visie op toezicht* (II, 2000-2001, 27831, nr. 1). De commissie stelt de minister die het aangaat in kennis van haar bevindingen met betrekking tot de departementale evaluatie van een toezichtarrangement. De commissie rondt haar werkzaamheden af vóór 31 maart 2004.

Artikel 3

De zelfevaluaties van de toezichtarrangementen worden in ronden aan de commissie voorgelegd. Bij de samenstelling van de commissie geldt het uitgangspunt dat deze zoveel mogelijk garant staat voor een intercollegiale, deskundige toetsing van de zelfevaluaties. Het besluit kan vanwege verandering in de samenstelling als bedoeld in het eerste lid tussentijds worden gewijzigd. Het secretariaat, postadres en archief van de commissie berust bij de afdeling Organisatie en Kwaliteit Rijksdienst van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en heeft tot taak het bieden van secretariële en logistieke ondersteuning van de commissie. De commissie kan haar eigen werkwijze en die van het secretariaat regelen.

Artikel 4

Het besluit treedt in werking met ingang van de tweede dag na dagtekening van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst. Het besluit vervalt op 1 mei 2005, teneinde de commissie en het secretariaat in de gelegenheid te stellen afrondende werkzaamheden te verrichten.

Artikel 5

In navolging van het instellingsbesluit van de ACT van 1999 wordt dit besluit aangehaald als Instellingsbesluit Ambtelijke Commissie Toezicht II (ACT II).

Bijlage 3 : Aanbevelingen van de objecten van toezicht voor de Inspectie van het Onderwijs

1. Organiseer op centraal niveau afstemming tussen lvhO en sector-organisaties (BVE-raad, HBO-raad) voor wat betreft de ontwikkeling van instrumenten in het kader van kwaliteitszorg (format voor zelfevaluatie bijvoorbeeld);
2. Diplomerings in het beroepsonderwijs is gekoppeld aan het hebben doorlopen van door het bedrijfsleven erkende stages; maak helder of daarmee die beroepspraktijkvorming ook onder het toezicht van de lvhO valt;
3. Maak helder wat de relatie is tussen aard en omvang van regulier toezicht op instellingsniveau en vormen van horizontaal (= instellings- en sectoroverstijgend) thematisch onderzoek; de lvhO zou alleen horizontaal onderzoek moeten doen als er sprake is van een gemeenschappelijke beleving t.a.v. de te onderzoeken thema's én een goede vergelijkbaarheid wat de betrokken instellingen betreft; stem themakeuze (beter) af met het veld; de selectie van de thema's zou zijn onderbouwing moeten vinden in de uitkomsten van risicoanalyses;
4. Wees in het regulier toezicht consistent aan overige beleidsinitiatieven van de centrale overheid (deregulering versus kwantitatieve intensivering toezicht);
5. Probeer op centraal te komen tot afstemming en samenwerking als het gaat om controle en inspecties met andere toezichthouders (vermindering toezichtslasten);
6. Handhaaf een gestructureerd en voorspelbaar toezicht uitgaande van algemeen aanvaarde noties; laat het toezicht niet (te zeer) meebewegen met incidenten;
7. Zorg als aanvulling op het specifieke inspectieproces voor periodiek strategisch overleg tussen Inspectieleiding en leiding van scholen en instellingen, ook op sectorniveau;
8. Richt het rijkstoezicht zo in dat optimaal wordt aangesloten bij de schooleigen vormen van kwaliteitszorg; richt de energie op de totstandkoming van die systemen en bevorder via het toezicht de optimale werking ervan; gun de scholen daarbij een zekere mate van vormvrijheid, regel niet alles dicht via formats en sjablonen; stuur op eigen merites én onderlinge vergelijkbaarheid;
9. Hanteer het conglomeraat aan normen als kader en niet als keurslijf; beoordeel scholen en instellingen altijd vanuit de context van de school en hun plannen op hun eigen merites; maak per school een kwaliteitsprofiel en spiegel dit aan het voor de sector landelijk geldende referentieprofiel;

10. Leg bij de inspectie het accent op de prestaties en niet of in elk geval minder op het proces; laat in de manier van beoordelen zien dat de autonomie van de instelling juist in die procesvrijheid tot uitdrukking komt!
11. Laat de individuele inspecteur zuiver in de leer zijn en zich niet als adviseur manifesteren maar maak deze ruimte wel voor de Inspectie als geheel;
12. Laat de IvhO zich bij haar inspectie ook uitspreken over de kwaliteit waarmee een school of instelling horizontaal publiek verantwoording aflegt; dat kan bijvoorbeeld door een kwaliteitsoordeel uit te spreken over de manier waarop de school of instelling haar gebruikers, afnemers en belanghebbenden betreft bij het schoolproces en de manier waarop de school daarover aan deze doelgroep verantwoording aflegt; naarmate dit proces meer vorm en inhoud krijgt, scoort de school hoger ten aanzien van transparantie;
13. Handhaaf in een inspectieteam gedurende een bepaalde periode een zekere continuïteit van personele samenstelling;
14. Bevorder eenheid van opvatting onder inspecteurs door intercollegiale toetsing en intervisie;
15. Houdt bij de voorbereiding van inspecties (toelevering van informatie) nog meer rekening met de belasting voor de school/instelling;
16. Maak de notie waar dat er van een inspectie(optreden) in het algemeen een stimulerend effect moet uitgaan; laat dit tot uitdrukking komen in de kwaliteit van de communicatie, het inlevingsvermogen in de specifieke omstandigheden van de school, het contextueel hanteren van normen, de toonzetting van de terugkoppeling e.d.
17. Ga na in hoeverre er aanvullende (niet specifiek onderwijsinhoudelijke maar wel onderwijsgerelateerde) controle-aspecten aan de toezichtskaders van de IvhO kunnen worden toegevoegd waardoor controle van sommige andere toezichthouders (accountantsdiensten, gemeen e.d.) achterwege kan blijven of in frequentie en/of intensiteit kan worden teruggebracht. Als de IvhO in haar toezicht ook aandacht zou kunnen schenken aan dit soort aanvullende aspecten, zou dat wellicht tot een substantiële verlichting van de algemene inspectie- en controledruk op scholen kunnen leiden; rapporten van de IvhO zouden alsdan door andere controle-instanties en inspectiediensten kunnen worden gebruikt voor de bepaling van de aard en omvang van dan nog noodzakelijke (rest)inspecties.