

Toezicht in vertrouwen, vertrouwen in toezicht

Visie op toezicht OCW 2007-2011

september 2006

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1 Inleiding	7
2 De functie van toezicht	8
2.1 Sturing, kwaliteitsborging en toezicht	8
2.2 Soorten toezicht	8
Interbestuurlijk toezicht	9
3 Uitgangspunten voor toezicht in de OCW-sectoren	11
3.1 Kenmerkende eigenschappen van de OCW-sectoren	11
3.2 Basiskeuzen voor het toezicht in de OCW-sectoren	11
3.3 Wie zijn de toezichthouders in de OCW-sectoren?	14
4 De zes principes van goed toezicht in de OCW-sectoren	15
4.1 Selectief	15
4.2 Slagvaardig	16
4.3 Samenwerkend	18
4.4 Onafhankelijk	20
4.5 Transparant	21
4.6 Professioneel	22
5 Agenda OCW voor 2007-2011	24
5.1 Herijking bestaande sturings- en toezichtarrangementen	24
5.2 Aandacht voor de vormgeving van kwaliteitsborging en toezicht bij nieuw beleid	24
5.3 Modernisering van het toezicht	24
5.4 Uitwerking interventiebeleid per sector	24
Bijlage 1 Uitleg bij de interventiepiramide OCW	26

Samenvatting

Met de nota *Toezicht in vertrouwen, vertrouwen in toezicht* schetsen wij onze visie op het overheidstoezicht van OCW in de periode 2007 – 2011. Aan de basis van deze visienota staat de wens om te komen tot andere bestuurlijke verhoudingen tussen departement en instellingen (governance). Daarnaast geven we met *Visie op toezicht* een OCW-specifieke uitwerking aan *Minder last, meer effect, zes principes van goed toezicht*, de rijksbrede Kaderstellende Visie op Toezicht die in oktober 2005 is verschenen¹. *In enkele boxen beschrijven we voorstellen uit de visienota en schetsen we het effect dat deze voorstellen in de praktijk zullen hebben.*

Box 1- governance

Governance gaat uit van het vermogen van instellingen om zelfstandig de kwaliteit van het onderwijs te borgen en te verbeteren. Instellingen die dit vermogen goed ontwikkeld hebben én voorgeschreven (minimum) onderwijsresultaten behalen, krijgen meer ruimte om zelf te bepalen hoe zij het onderwijs invullen (onderwijs op maat). Dit geldt bijvoorbeeld voor een middelbare school die:

- een raad van bestuur, een raad van toezicht en een gemeenschappelijke medezeggenschapsraad heeft;
- werkt met een jaarverslag en een jaarplan;
- de raad van toezicht voorziet van alle relevante documentatie over de scholen die onder de raad van bestuur vallen;
- leerlingen, ouders en andere belanghebbenden (bijv. vervolgonderwijs, bedrijfsleven) van de school voorziet van relevante informatie over de onderwijsresultaten en het beleid van de school;
- regelmatig overleg voert met ouders en leerlingen over de kwaliteit van het onderwijs en de resultaten daarvan meeneemt in het jaarplan.

Kern van onze nota is de positionering van toezicht als onderdeel van kwaliteitsborging. Toezicht heeft een functie in die kwaliteitsborging. Het wordt minder intensief uitgeoefend naarmate er meer andere mechanismen zijn die de kwaliteit borgen, en er meer aanwijzingen zijn dat de sector vertrouwen verdient. Omdat OCW grote publieke belangen behartigt én daar zeer veel publieke middelen aan besteedt, willen we altijd zicht houden op het functioneren van het geheel van de kwaliteitsborging.

Box 2- meer selectiviteit

Er komen meer verschillende toezichtarrangementen. Een instelling kan minder toezicht 'verdienen' door de eigen governance goed op orde te hebben. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de informatie die via de verantwoording van de instelling beschikbaar is. Een instelling waar we problemen hebben aangetroffen, wordt juist vaker bezocht dan in het verleden.

En OCW zal op terreinen waar dat mogelijk is de eigen inspecties ter plaatse vervangen door een systeemonderzoek in combinatie met onverwachte steekproeven. Bijvoorbeeld bij het toezicht op de Archiefwet door de Erfgoedinspectie. Die inspecteert dan niet meer zelf, maar kijkt hoe overheidsorganisaties de naleving zelf geborgd hebben.

Als instellingen de normen overschrijden, moet OCW op verschillende manieren kunnen ingrijpen: bij voorkeur samenwerkend en overredend, maar waar nodig ook streng en straffend. De zogenaamde 'interventiepiramide' die we in deze nota presenteren geeft een overzicht van de interventies en gradaties daarin.

¹ In deze visienota verwijzen we naar deze nota met de titel 'Kaderstellende Visie op Toezicht'

Box 3- meer slagvaardigheid

OCW is geen fraude departement. Maar het komt wel eens voor dat we vermoeden dat er publiek geld door “constructies” is weggesluisd naar andere rechtspersonen, en dat het niet is gebruikt waarvoor het is bedoeld. In de toekomst zal er een voorziening zijn, waardoor we in dat soort gevallen echt kunnen gaan opsporen.

Box 4- meer slagvaardigheid door betere interventiemogelijkheden

Voor zeer zwakke scholen in het funderend onderwijs is een wetsvoorstel in voorbereiding om de Minister meer instrumenten te geven om te kunnen optreden. Het belang van de kinderen om zo snel mogelijk weer behoorlijk onderwijs te ontvangen is daarbij allesbepalend. In de huidige situatie kan bestuurlijk overleg worden gevoerd en kunnen maatregelen worden getroffen in overeenstemming met het bestuur. Voor situaties waarin dit geen soelaas biedt zullen nieuwe interventie-instrumenten aan de wet worden toegevoegd, zoals een wettelijke aanwijzingsbevoegdheid van de minister aan het bestuur en het beëindigen van de bekostiging bij ernstige en langdurige tekortkomingen. Het gaat daarbij uiteraard om uitzonderlijke situaties.

Met de visienota werken we voor OCW de zes principes van goed toezicht uit, zoals die zijn geformuleerd in de kaderstellende visie op toezicht. Goed toezicht is *selectief, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, transparant* en *professioneel*.

Box 5- meer transparantie

De Inspectie van het Onderwijs heeft al een onderwijskwaliteitskaart op internet met informatie over alle scholen. In de toekomst wil OCW nog verder gaan met het transparant maken van het toezicht. Het gaat dan om bijvoorbeeld:

- keuzes voor de inzet van inspectie en de redenen daarvoor openbaar maken;
- individuele rapporten van de Erfgoedinspectie op internet;
- reviewrapporten van de Auditdienst op het werk van instellingsaccountants openbaar maken.

OCW wil door de eigen invulling van de principes van goed overheidstoezicht graag bijdragen aan een substantiële vermindering van toezichtlasten bij bedrijven en instellingen. Maar alleen als dat verantwoord is gezien het grote publieke belang van goed onderwijs en het behoud van ons cultuurgoed.

We willen de maatregelen uit deze visienota per sector invoeren, zodat de kenmerken van de sectoren optimaal tot hun recht komen: zowel het gewicht van het publieke belang dat daar aan de orde is als de mate waarin de sector zelfregulerend is. Dit visiedocument besluit daarom met een ontwikkelagenda voor de sectoren van OCW.

1 Inleiding

Voor u ligt *Toezicht in vertrouwen, vertrouwen in toezicht*, onze visie op het toezicht van OCW. Daarin beschrijven we hoe we het toezicht van OCW in de toekomst vorm willen geven. Er zijn verschillende aanleidingen om deze visie nu te presenteren:

- OCW heeft het voornemen zijn sturingsfilosofie voor de verschillende onderwijssectoren ingrijpend te veranderen. Onder de noemer *good governance worden* een nieuw bestuurlijk arrangement en nieuwe besturingsprincipes voor het onderwijsbestel ontwikkeld: OCW stelt vooral eisen aan de resultaten die instellingen boeken en aan het functioneren van de *checks & balances* binnen de instellingen en tussen de instellingen en hun omgeving. Deze sturingsfilosofie heeft uiteraard consequenties voor het toezicht.²
- In oktober 2005 is de nieuwe rijksbrede Kaderstellende Visie op Toezicht aan de Tweede Kamer aangeboden, met de titel *Minder last, meer effect, zes principes van goed toezicht*³. In het kabinet is afgesproken dat ieder departement vanuit deze visie een toezichtvisie ontwerpt voor de eigen sector.
- De minister van Justitie heeft met het project *Rijk aan Handhaving* een traject ingezet om het concept van 'programmatisch handhaven', dat eerder op gemeentelijk niveau succesvol is ingevoerd, ook op het niveau van het rijk in te voeren. Programmatisch handhaven is een planmatige methode om de naleving van regelgeving te bevorderen. Vooral in twee van de genoemde zes kenmerken van goed toezicht – 'selectief' en 'slagvaardig' – zijn de noties van programmatisch handhaven terug te vinden.
- In februari 2006 is het advies van de Onderwijsraad *Doortastend onderwijstoezicht* aan de Tweede Kamer aangeboden, gevolgd door onze reactie op hoofdlijnen en een meer uitgebreide reactie.⁴ In de voorliggende visienota gaan we nader in op een aantal onderdelen uit het advies, zoals het interventierepertoire, het belang van informatie en de rol van de inspectie.
- Recent heeft de Bestuurlijke Werkgroep Alders het rapport *Interbestuurlijk toezicht herijkt* uitgebracht⁵. De minister van BZK heeft dit rapport op 20 februari 2006 aangeboden aan de Tweede Kamer. Vervolgens heeft de minister van BZK op 31 mei 2006 het kabinetsstandpunt over het rapport Alders aan de Tweede Kamer gestuurd⁶. Ook dit rapport heeft invloed op de toekomstige vormgeving van toezicht.

In de volgende hoofdstukken ontvouwen we onze visie op toezicht in de OCW-sectoren. Hoofdstuk 2 beschrijft de functie van toezicht vanuit de notie dat toezicht een functie heeft in het geheel van kwaliteitsborging. In hoofdstuk 3 gaan we in op de specifieke kenmerken van het OCW-beleidsterrein en presenteren we een aantal basiskeuzes voor het toezicht. Hoofdstuk 4 werkt de zes principes van goed toezicht uit de Kaderstellende Visie op Toezicht uit voor OCW. Hoofdstuk 5 ten slotte bevat de 'ontwikkelagenda' waarmee we de OCW-visie op toezicht willen operationaliseren.

² Op 8 juni 2006 is het wetsvoorstel Wet op het hoger onderwijs en onderzoek aan de Kamer gestuurd. Deze wet geeft vorm aan dit uitgangspunt van good governance: meer ruimte voor instellingen, horizontalisering van de verantwoording die instellingen afleggen, een scherpe scheiding tussen bestuur en toezicht en versterking van het (voor ieder instelling verplichte) interne toezichtorgaan. De raad van toezicht is deskundig en professioneel en kan onafhankelijk van het bestuur opereren. De wet introduceert verschillende zorgplichten voor het instellingsbestuur, waaronder de zorgplicht voor goed bestuur.

³ Kamerstuk, Vergaderjaar 2005-2006, 27 831, nr. 15

⁴ Respectievelijk de Kamerstukken, Vergaderjaar 2005-2006, 30 183, nr. 4, 5 en 7

⁵ Bestuurlijke Werkgroep Alders, *Interbestuurlijk toezicht herijkt*; Toe aan een nieuw zicht op overheden – 7 december 2005

⁶ Respectievelijk de Kamerstukken, Vergaderjaar 2005-2006, 30 300 VII, nr. 50 en 65

2 De functie van toezicht

2.1 Sturing, kwaliteitsborging en toezicht

Sturing en toezicht horen bij elkaar en beïnvloeden elkaar. Met toezicht in het publieke domein bewaken we de publieke belangen. Toezicht krijgt richting door de doelen en normen die gelden in het domein waarop het toezicht zich richt. Het aangrijpingspunt van toezicht is het gedrag van de mensen of instellingen die onder toezicht zijn gesteld (burgers, bedrijven, publieke organisaties). Het toezicht moet dat gedrag in overeenstemming brengen met de norm, zodat de kwaliteit is geborgd. Wat kwaliteit is, hangt af van het domein in kwestie. Bij onderwijs gaat het bijvoorbeeld over onderwijsresultaten, toegankelijkheid en aansluiting op de maatschappelijke vraag. In de cultuursector denken we bij kwaliteit aan toegankelijkheid, behoud van cultureel erfgoed, een hoogwaardig en divers kunstenaanbod, en een gevarieerd media-aanbod. Bij wetenschap heeft kwaliteit te maken met excellentie. Bij alle sectoren is bovendien rechtmatigheid van de besteding van publieke middelen een belangrijk aspect.

Instellingen in het OCW-domein zijn zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van hun handelen. De OCW-regelgeving stelt daar wel eisen aan, om de kwaliteit van het handelen van die instellingen te waarborgen, evenals de rechtmatige besteding van publieke middelen.

Overheidstoezicht is niet het enige middel om de kwaliteit te borgen. Meestal gaat het om een geheel van *checks & balances* dat bij elkaar garant kan staan voor de totale kwaliteit. Zo zijn certificering en accreditatie, interne kwaliteitszorg, intern toezicht, verticale en horizontale verantwoording⁷ en accountantscontrole allemaal middelen die de kwaliteit borgen. Het overheidstoezicht moet aansluiten op deze vormen van kwaliteitsborging.

De beleidscyclus wordt gesloten met toezicht op de werking van dit systeem van *checks & balances*. Het is de laatste stap in de kwaliteitsborging, namelijk de kwaliteitsborging op stelselniveau. Deze laatste vorm van toezicht is nauw verwant met beleidsevaluatie⁸.

In de voorliggende visienota staat het (verticale) overheidstoezicht centraal. Overheidstoezicht is in de visie van OCW altijd geboden om vast te stellen of het systeem van kwaliteitsborging – inclusief de kwaliteitszorg van de instellingen zelf – als geheel naar behoren functioneert.

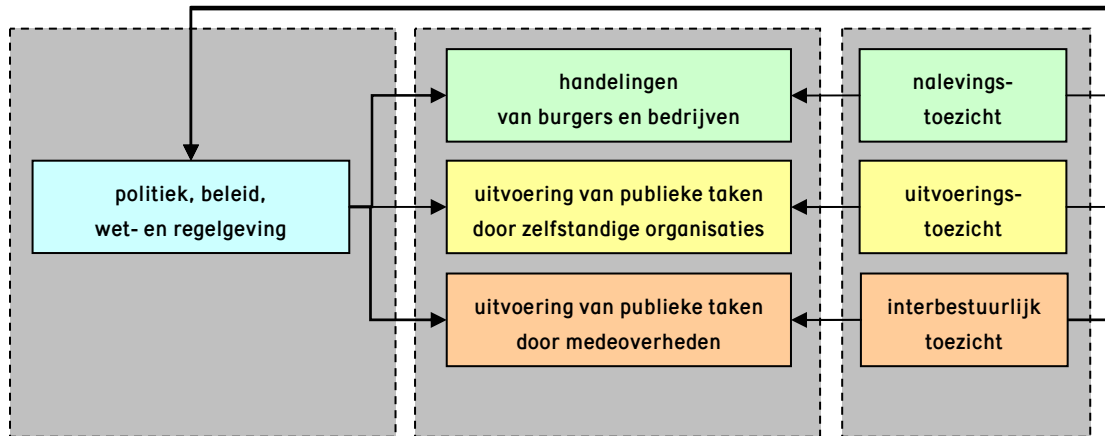
2.2 Soorten toezicht

In zijn Kaderstellende Visie op Toezicht maakt het kabinet onderscheid tussen drie soorten toezicht: nalevingstoezicht, uitvoeringstoezicht en interbestuurlijk toezicht. Deze drie soorten toezicht hebben verschillende functies:

⁷ *Verantwoording* en toezicht zijn verschillende begrippen. Instellingen kunnen verticaal en horizontaal verantwoording afleggen: verticaal binnen een gezagsrelatie en horizontaal als het gaat om verantwoording aan andere betrokkenen in de omgeving. De verticale verantwoordingsinformatie staat rechtstreeks in het teken van toezicht: naarmate de verantwoording beter en vertrouwenwekkender is, kan het toezicht zich beperken. De horizontale verantwoordingsinformatie is niet primair bedoeld voor het toezicht. Het toezicht kan wel van deze informatie gebruik maken en zich op basis hiervan een beeld vormen van de kwaliteit van de publieke taakvervulling en daarmee de aard en de intensiteit van het toezicht beïnvloeden.

⁸ Ook *beleidsevaluatie* en toezicht zijn niet hetzelfde. Beleidsevaluatie (of monitoring) richt zich op de vraag of het beleid werkt en succesvol is en is in tegenstelling tot toezicht niet bedoeld om de praktijk te corrigeren. Beleidsevaluatie kan leiden tot beleidsaanpassingen, maar leidt niet tot ingrijpen in individuele omstandigheden. Toezichtinformatie kan wel zeer bruikbaar zijn bij beleidsevaluatie.

- *Nalevingstoezicht* is het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving door burgers en bedrijven.
- *Uitvoeringstoezicht* is het toezicht op de uitvoering van publieke taken door zelfstandige organisaties.
- *Interbestuurlijk toezicht* betreft het toezicht op de uitvoering van publieke taken door medeoverheden.



Ook in het OCW-domein zijn deze drie soorten toezicht herkenbaar. Bij de onderwijsinstellingen spreken we van uitvoeringstoezicht; zij zijn immers verantwoordelijk voor het realiseren van maatschappelijke doelen. Bij cultuurinstellingen die subsidies van OCW ontvangen (en geen publieke taak uitvoeren) gaat het om nalevingstoezicht en bij het toezicht op het archiefbeheer van overheidsorganen is er sprake van interbestuurlijk toezicht.

Overigens is er bij het uitvoeringstoezicht meestal ook sprake van nalevingstoezicht. De kwaliteit van het werk van instellingen (daar richt het uitvoeringstoezicht zich op), is vaak verbonden met normen die in regels vastliggen. Zo heeft het toezicht op de bekostigingsregelgeving en de deugdelijkheidseisen in het onderwijs het karakter van nalevingstoezicht.

In de onderstaande figuur zijn de OCW-beleidsvelden gecategoriseerd naar het dominante toezicht in dat veld.

TOEZICHT VANUIT OCW			
Nalevingstoezicht	Uitvoeringstoezicht	Interbestuurlijk toezicht	Sturing en controle
<ul style="list-style-type: none"> • archeologische bedrijven • culturele instellingen voor zover deze geen wettelijke taken uitvoeren • Wet behoud cultuurbezit 	<ul style="list-style-type: none"> • onderwijsinstellingen en culturele instellingen voor zover deze een wettelijke taak uitvoeren (zoals voormalige rijksmusea) • ZBO's: cultuurfondsen, IBG, NOS Commissariaat v.d. Media) • Overheidsstichtingen 	<ul style="list-style-type: none"> • gemeenten (leerplichtwet, monumentenzorg, specifieke uitkeringen) • provincies (monumentenzorg) • archiefbeheer centrale overheid (Archiefwet) 	<ul style="list-style-type: none"> • baten-lastendienst (Cfi, nationaal archief)

Het interbestuurlijke toezicht neemt in het OCW-domein geen dominante plaats in. In de volgende paragraaf geven we een korte schets van dit type toezicht en schetsen we de gewenste ontwikkelrichting daarvan.

Interbestuurlijk toezicht

Als de rijksoverheid de uitvoering van publieke taken aan decentrale bestuursorganen overlaat, dan noemen we het toezicht op die uitvoering 'interbestuurlijk toezicht'. De bestuurlijke werkgroep Alders stelt in zijn rapport *Interbestuurlijk toezicht herijkt* voor om bestaande toezichtarrangementen tussen overheden aan te passen aan de veranderende bestuurlijke verhoudingen. Een belangrijke reden is de wens om toezichtlasten te verminderen en stapeling van toezicht te voorkomen.

De werkgroep heeft een stappenplan ontwikkeld gebaseerd op de toepassing van een aantal principes, en pleit ervoor dit stappenplan altijd toe te passen bij het ontwerp van het interbestuurlijk toezichtarrangement. Verder stelt de werkgroep voor om onvolkomenheden in bestaande interbestuurlijke toezichtarrangementen op te sporen en op te lossen. De werkgroep onderschrijft ook voor het interbestuurlijk toezicht de zes principes van de Kaderstellende Visie op Toezicht, maar maakt wel een voorbehoud: de interveniërende bevoegdheid moet voor het interbestuurlijk toezicht niet bij de toezichthouder worden belegd. Het gaat immers om toezicht tussen overheden. De interveniërende bevoegdheid zou dan ook bij een bestuursorgaan belegd moeten worden, en niet bij een onafhankelijke toezichthouder. Dit onderdeel van het advies van de werkgroep Alders staat dus op gespannen voet met de Kaderstellende Visie op Toezicht, die pleit voor een slagvaardige toezichthouder met eigen interveniërende bevoegdheden.

Het kabinet is op hoofdlijnen akkoord met de conclusies van de werkgroep Alders. Het wil bestaande en voorgenomen wet- en regelgeving doorlichten op de manier die het rapport voorstelt. Een externe commissie wordt daarvoor verantwoordelijk. De beleidsterreinen die veel interbestuurlijk toezicht kennen, krijgen voorrang bij de doorlichting. Het gaat dan vooral om ruimtelijke ordening, water, milieu en veiligheid.

Als OCW nieuw beleid maakt dat interbestuurlijk toezicht vraagt, dan volgen we voortaan het stappenplan uit het rapport van de bestuurlijke werkgroep.

3 Uitgangspunten voor toezicht in de OCW-sectoren

Het toezicht in de OCW-sectoren moet passen bij de kenmerken van deze sectoren en aansluiten bij de sturingsrelatie met de sectoren. Daarover gaat deze paragraaf.

3.1 Kenmerkende eigenschappen van de OCW-sectoren

- De instellingen in de OCW-sectoren zijn autonoom: het zijn meestal private organisaties die zelf verantwoordelijk zijn voor een kwalitatief goed product en daarbij binnen de wettelijke regels moeten blijven.
- De minister van OCW is verantwoordelijk voor de borging van de publieke belangen. De minister wil zicht hebben op de mate waarin deze publieke belangen zijn veiliggesteld, om de burgers vertrouwen te kunnen geven in het functioneren van de stelsels. Een specifiek publiek belang in de sector onderwijs is de vrijheid van onderwijs die in artikel 23 van de Grondwet is geregeld.
- De publieke belangen in de OCW-sector zijn groot. Onderwijs dat kwalitatief te wensen overlaat, leidt bijvoorbeeld tot een ontwikkelingsachterstand voor individuele mensen die moeilijk is in te halen. En cultureel erfgoed dat verloren gaat, is definitief verloren voor het nageslacht.
- De OCW-sectoren worden voor een groot deel gefinancierd met publieke middelen. Daarom wil de minister van OCW zich ervan vergewissen dat instellingen integer gebruik maken van subsidie- en bekostigingsregelgeving en de ontvangen middelen rechtmatig besteden.

3.2 Basiskeuzen voor het toezicht in de OCW-sectoren

In deze paragraaf beschrijven we de basiskeuzes voor het toezicht in de OCW-sectoren, gebaseerd op de zes principes van goed toezicht uit de Kaderstellende Visie op Toezicht.

Toezihtfunctie voor OCW

Het ministerie van OCW houdt altijd een toezichtfunctie – op stelselniveau én op het niveau van de individuele instelling – omdat de minister de burgers het vertrouwen wil bieden dat het publieke belang afdoende wordt behartigd.

Toeziht op maat

Het toezicht van het ministerie van OCW is risicogestuurd, sluit aan bij zelfregulering, en de vorm ervan past bij de gevraagde borging.

- Risicogestuurd: het toezicht moet afgestemd zijn op de risico's in een bepaalde sector en de zwaarte van de ministeriële verantwoordelijkheid (die is bijvoorbeeld voor het funderend onderwijs groter dan voor de podiumkunsten).
- Aansluiten bij zelfregulering: naarmate een instelling meer zelfregulerend is, kan het toezicht door OCW minder dominant zijn. Als er voldoende materiaal is waaruit blijkt dat de interne governance van een instelling goed functioneert (kwaliteitszorg, intern toezicht en externe verantwoording), schakelt OCW terug naar minder intensief toezicht. Steekproeven als *realitycheck*, ook in de vorm van onaangekondigde bezoeken, blijven echter een rol spelen.
- Vorm moet passen: het toezicht hoeft niet altijd de vorm aan te nemen van 'controle ter plaatse'. Toezicht is een manier van kwaliteitsborging. Daarnaast zijn er uiteraard vele andere manieren om de kwaliteit te borgen, zoals certificering en accreditatie, intern toezicht, horizontale en verticale verantwoording en accountantscontrole. Toezicht op het functioneren van deze kwaliteitsborging

(systeemtoezicht) heeft een andere vorm dan het rechtstreekse toezicht. Bij systeemtoezicht bestudeert de toezichthouder beschikbare informatie vooral via desk-research. Maar ook steekproeven op de feitelijke werking van borgingsmechanismen maken deel uit van het toezicht.

Minder toezichtlasten

Deze visie bevat voorstellen die bijdragen aan de politieke wens om te komen tot een substantiële vermindering van toezichtlasten bij de bij OCW betrokken instellingen. Minder regels, en dan vooral op hoofdlijnen, vertrouwen op systemen van de instellingen zelf waar dat kan, en de verdergaande samenwerking van toezichthouders kunnen hier forse winst opleveren.

Lichtere sturing, lichter toezicht

In ons beleid kiezen we voor minder regels en leggen we het accent op een goede governance door de instellingen. Hoe minder regels, hoe minder controle het interne toezicht en de overheid moeten uitoefenen. Als we het karakter van de regels veranderen, bijvoorbeeld door zorgplichten te formuleren, verandert ook het karakter van het toezicht. Dat vraagt van de toezichthouder een andere inhoudelijke benadering.

Als de governance op instellingsniveau goed functioneert, kan de toezichthouder volstaan met minder intensief extern toezicht. Als instellingen een herkenbare 'branchecode governance' hanteren, vergelijkbare prestaties in hun verantwoordingsdocumenten opnemen en door hun eigen accountant laten rapporteren over de toepassingen van de governance-code, kan OCW meer op afstand blijven.

Bij het ontwerp van de sturingsrelatie staat de gevraagde prestatie centraal, maar ook de vraag op welke onderwerpen het ministerie van OCW de organisatie of sector in kwestie wil blijven sturen. De juridische vormgeving wordt daarop gebaseerd. Daaruit volgt dan weer het toezichtarrangement voor het toezicht van OCW op een bepaalde rechtspersoon of groep van rechtspersonen.

Eén uniek recept voor een goede inrichting van een sturings- en toezichtrelaties is er niet, maar bepaalde organisatievormen geven op voorhand al kaders mee (agentschap, ZBO) of sluiten zaken uit. Het gaat steeds om de vragen:

- welke publieke belangen moeten er geborgd worden?
- welke risico's bedreigen die belangen?
- welke sturings- en toezichtrelaties zijn daarom passend?
- wat is daarvoor de beste organisatorische en juridische vormgeving?

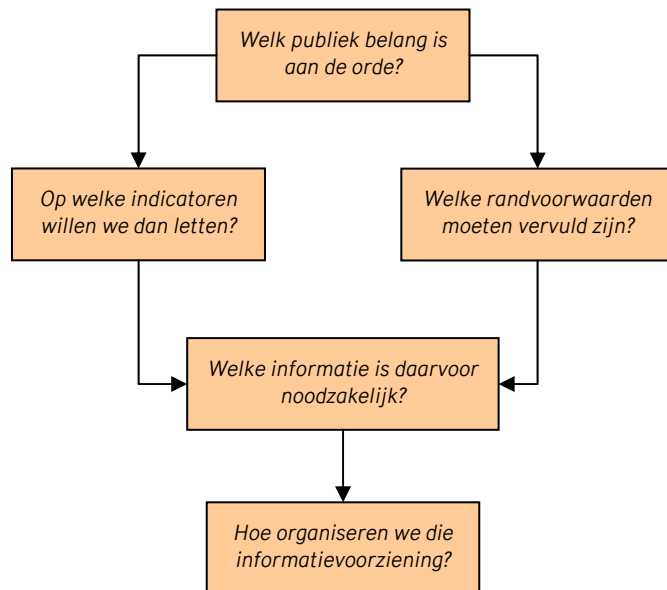
Bij de inrichting van de sturing en het toezicht speelt ook de rijksbrede discussie over de wenselijkheid van een nieuwe rechtsvorm voor instellingen in de publieke sector, de zogenaamde 'maatschappelijke ondernemingen'. Onderzocht wordt of belanghebbenden bij deze maatschappelijke ondernemingen, in geval zich bijvoorbeeld conflicten voordoen over de uitvoering van de interne governance of de horizontale verantwoording, een beroep kunnen doen op een voorziening zoals Ondernemingskamer.

Vertrouwen gebaseerd op informatie

OCW streeft naar verhoudingen met onderwijs- en cultuurinstellingen waarin *high trust* de overhand heeft. Dit vertrouwen is onder andere gebaseerd op informatie waaruit blijkt dat het publieke belang afdoende geborgd is. Zo kan een situatie ontstaan van 'verdiend vertrouwen'. Het toezicht kan afnemen naarmate er meer vertrouwen is dat de instellingen de kwaliteit goed op orde hebben en de regels

naleven. Het advies van de Onderwijsraad *Doortastend Toezicht* heeft als strekking dat iedereen die bij het onderwijs is betrokken, inzicht wil hebben in het functioneren van het onderwijs. Dat inzicht moet gebaseerd zijn op onafhankelijke informatie: kengetallen waarmee de betrokkenen na kunnen gaan hoe het gesteld is met het onderwijs. Vooral de vergelijkbaarheid of benchmarking is volgens de Onderwijsraad van belang.

Wij onderschrijven het belang van deze aanbeveling. Met goede, onafhankelijke en transparante informatie kunnen belanghebbenden in dialoog gaan met instellingen, en kunnen instellingen van elkaar leren. Bovendien is deze informatie bruikbaar voor het verticale toezicht.



Passende en effectieve interventies

Het departement moet kunnen ingrijpen in het handelen van instellingen als een publiek belang (ook voor bijvoorbeeld specifieke groepen van leerlingen) in het gedrang komt of – meer basaal – als instellingen de regels niet naleven. De interventies van het departement moeten ertoe leiden dat het beoogde beleidsdoel wordt bereikt. Handhaving van regels heeft dezelfde functie: de regels zijn opgesteld vanuit de aanname dat daarmee een beleidsdoel gerealiseerd wordt. Handhaven van regels staat dus rechtstreeks in dienst van het beleidsdoel.

De handhavinginstrumenten van OCW moeten voldoende gevarieerd zijn om in alle mogelijke situaties effectief te kunnen optreden. Uiteraard moeten we daarbij ongewenste maatschappelijke effecten zien te vermijden (leerlingen of studenten mogen bijvoorbeeld niet de dupe worden).

De regelgeving voor de financiering van het onderwijs is gevoelig voor misbruik en oneigenlijk gebruik. Dat stelt dus eigen eisen aan het interventierepertoire. We moeten misbruik en oneigenlijk gebruik van publieke middelen voorkomen en als het zich voordoet moet er voldoende slagvaardig tegen worden opgetreden. Onterecht verkregen middelen moeten we terugvorderen en bij recidive moeten we ernstiger sancties kunnen opleggen.

3.3 Wie zijn de toezichthouders in de OCW-sectoren?

Sector Onderwijs

- De Inspectie van het Onderwijs: de Inspectie van het Onderwijs ziet toe op de kwaliteit van het onderwijs en valt organisatorisch onder het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- NVAO: de Nederlands Vlaams Accreditatie Organisatie is een zelfstandig bestuursorgaan en beoordeelt de kwaliteit van het hoger onderwijs in Nederland en Vlaanderen. De NVAO beoordeelt opleidingen en verleent geaccrediteerde opleidingen een keurmerk. Accreditatie is in beginsel voorwaarde voor bekostiging van de opleiding door de overheid, het recht om erkende diploma's af te geven en toekenning van studiefinanciering aan studenten.
- KCE: Het Kwaliteitscentrum Examinering is een stichting en oefent toezicht uit op de kwaliteit van de examinering van BVE-instellingen.
- CFI: CFI heeft een afgeleide toezichthoudende rol doordat het de verantwoordingen van instellingen met de bijbehorende accountantsverklaring behandelt en waar nodig corrigerend optreedt.

Sector cultureel erfgoed

In de sector cultureel erfgoed waakt de Erfgoedinspectie over het behoud van het Nederlandse erfgoed. De Erfgoedinspectie ziet erop toe dat de regels worden nageleefd en stimuleert verbeteringen in het behoud en beheer van het erfgoed. De Erfgoedinspectie valt organisatorisch onder het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Sector media

In de mediasector ziet het Commissariaat voor de Media erop toe dat de bepalingen uit de Mediawet worden nageleefd. Het commissariaat is een zelfstandig bestuursorgaan.

Overige sectoren

De sector wetenschap kent geen onafhankelijke toezichthouder. Hetzelfde geldt voor de producerende instellingen in de cultuursector. De regelgeving in deze sectoren beperkt zich tot rechtmatige besteding van subsidies. De subsidiebeschikkingen bevatten de voorwaarden waaronder de subsidie wordt verleend. De beleidsdirecties van het departement zien toe op de naleving van deze voorwaarden. Voor de producerende instellingen in de cultuursector geldt bovendien dat het kwaliteitsoordeel van de Raad voor Cultuur mede bepaalt of ze subsidie ontvangen.

Audit en accountancy

De departementale auditdienst (AD) fungeert uiteraard voor alle sectoren als een toezichthouder. De AD let vooral op de financiële rechtmatigheid van de uitgaven van het departement en de rechtmatige besteding door de instellingen. De AD voert reviews uit op het werk van instellingsaccountants, maar kan desgewenst ook 'bijzondere onderzoeken' verrichten bij instellingen. Single Audit zal een basisuitgangspunt zijn bij verdere ontwikkelingen rond het gebruik van de werkzaamheden van public accountants, en waar nodig en mogelijk nog verder worden doorgevoerd.

4 De zes principes van goed toezicht in de OCW-sector

In de Kaderstellende Visie op Toezicht zijn zes principes van goed toezicht geformuleerd: het toezicht is selectief, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, transparant en professioneel. Deze zes principes bepalen samen de vormgeving van alle soorten toezicht. In dit hoofdstuk passen we deze principes toe op het overheidstoezicht van OCW.

4.1 *Selectief*

Het principe van selectiviteit (ook wel proportionaliteit genoemd) heeft volgens de Kaderstellende Visie op Toezicht betrekking op twee aspecten:

- de mate waarin de overheid zelf toezicht houdt;
- de vorm en omvang van toezicht, op basis van een afweging van risico's, kosten en baten.

Overheidstoezicht

Overheidstoezicht is niet per se het beste middel om het publieke belang te borgen. OCW wil ook andere borgingsmechanismen inzetten dan overheidstoezicht alléén en gebruikt daarvoor het inzicht van de interne toezichthouders van de instellingen. Uiteraard willen we wél weten hoe die andere borgingsmechanismen functioneren en dat ook zelf blijven toetsen; dat hoort bij de stelselverantwoordelijkheid van OCW. Een voorbeeld daarvan is de controle op de rechtmatigheid van de bestedingen die instellingen doen met publieke middelen: zowel voor de Cultuursector als voor onderwijs en wetenschappen gebruikt OCW de systematiek van de accountantscontrole. De accountant volgt onze controleprotocollen en de Auditdienst van OCW toetst in zijn reviews de uitkomsten. OCW kiest voor deze werkwijze omdat huisaccountants bijdragen aan een betere bedrijfsvoering bij de instellingen. Dit systeem is op een aantal punten voor verbetering vatbaar (wat wordt precies van de accountant verwacht? Waar tekent hij precies voor?) maar functioneert naar behoren. Er is geen aanleiding om voor toezicht op de rechtmatigheid een andere keuze te maken.

In het toezicht op output (en kwaliteit) staat de vraag centraal of het toezicht in kwestie voldoende waarborgen biedt. Het kan om zelfregulering binnen de instelling gaan, maar ook om toezicht door een instantie die op afstand van OCW is geplaatst. Pas als is gebleken dat het toezicht voldoet, kan OCW het overheidstoezicht verminderen. Een voorbeeld is de Nederlands-Vlaams Accreditatie Organisatie (NVAO) die toezicht houdt op de kwaliteit van de opleidingen in het hoger onderwijs en die de bevoegdheid heeft om accreditaties te verlenen en in te trekken. Een voorbeeld in de BVE-sector is het Kwaliteitscentrum Examinering (KCE) dat toeziet op de kwaliteit van de examinering door de BVE-instellingen. De inspectie van het onderwijs ziet toe op het functioneren van NVAO en KCE, maar ook op het functioneren van de systematiek in het algemeen. Met dit inspectietoezicht is de ministeriële verantwoordelijkheid voor de bewaking van de publieke belangen gezekerd.

Proportionaliteit

Voor de controle op de rechtmatigheid van bestedingen (reviews van de Auditdienst (AD) op het werk van de instellingsaccountants) werkt OCW al met risicoprofielen. Op basis daarvan selecteert de AD de te onderzoeken instellingen en kiest hij de focus van zijn onderzoek binnen een instelling.

In het project Geïntegreerd Toezicht (zie ook par. 4.3) werken we aan risicoprofielen voor de onderwijsinstellingen. De belangrijkste elementen daarin zijn: resultaten en kwaliteit van het onderwijs, de financiële situatie van het schoolbestuur (en de daaronder vallende scholen) en de interne governance van instellingen. Deze risicoprofielen bepalen straks hoe intensief het toezicht is:

hoe meer uit de invulling van de risicoprofielen blijkt dat de kwaliteit goed is en regels worden nageleefd, hoe terughoudender het toezicht kan zijn.

De Erfgoedinspectie Collecties heeft haar werkplan gebaseerd op een risico-inventarisatie. Die heeft geleid tot een selectie van te onderzoeken instellingen. Naast de eigen waarnemingen in steekproeven wil de Erfgoedinspectie een grotere plaats geven aan systeemtoezicht. Voor de archiefsector leidt dit tot een nieuwe rolverdeling. De departementale auditdiensten nemen het voortouw: aan de hand van een eenvoudig normenkader zien ze toe op de toepassing van de regels. In de Visienota Archieven die de bewindslieden van BVK en OCW de TK hebben toegezegd (medio 2006) is deze nieuwe werkwijze al voorzien. De komende tijd test de Erfgoedinspectie deze werkwijze. Bij succes zal hij zijn toezicht verschuiven van eigen waarneming naar een systeemtest per departement.

Programmatisch handhaven

OCW zal bij de uitvoering van zijn toezichts-en handhavingsbeleid werken met de principes uit het programma Programmatisch Handhaven, dat de minister van Justitie uiteen heeft gezet in zijn brief aan de Kamer van februari 2005⁹. Programmatisch handhaven is een planmatige methode, waarbij handhavingsinstrumenten efficiënt en effectief worden ingezet om de naleving van regelgeving te bevorderen. De basis van programmatisch handhaven is een programma dat het proces van handhaving transparant, democratisch, integraal en cyclisch organiseert. Het handhavingsprogramma bevat de volgende onderdelen:

- we formuleren een visie op handhaving en naleving;
- we brengen de handhavingsopgave in kaart;
- we voeren een integrale risicoanalyse uit op die handhavingsopgave;
- op basis daarvan stellen we prioriteiten, formuleren we de gewenste nalevingsniveaus en ontwerpen we een interventiestrategie.

4.2 Slagvaardig

De Kaderstellende Visie op Toezicht verstaat onder 'slagvaardigheid': niet gedogen maar handhaven, en wel op effectieve wijze. Ook de Onderwijsraad bepleit in zijn advies *Doortastend onderwijstoezicht* een meer handhavende rol voor de onderwijsinspectie.

Een instelling die werkt volgens de principes van *good governance* bewaakt zélf de naleving van wet- en regelgeving en de kwaliteit van het onderwijs dat zij verzorgt (1^e schil). Daarna zijn de borgingsmechanismen binnen de sector 'aan zet': benchmarking, visitaties, branchecodes, maar ook organisaties als NVAO en KCE (2^e schil). Als sluitstuk moet de minister van OCW zelf kunnen ingrijpen (3^e schil). Bij de uitwerking van het principe van slagvaardigheid gaat het om deze 3^e schil: over welke interventiemogelijkheden beschikt de minister (of in diens naam de toezichthouder) in situaties waarin de 1^e en 2^e schil niet het gewenste resultaat hebben geleverd?

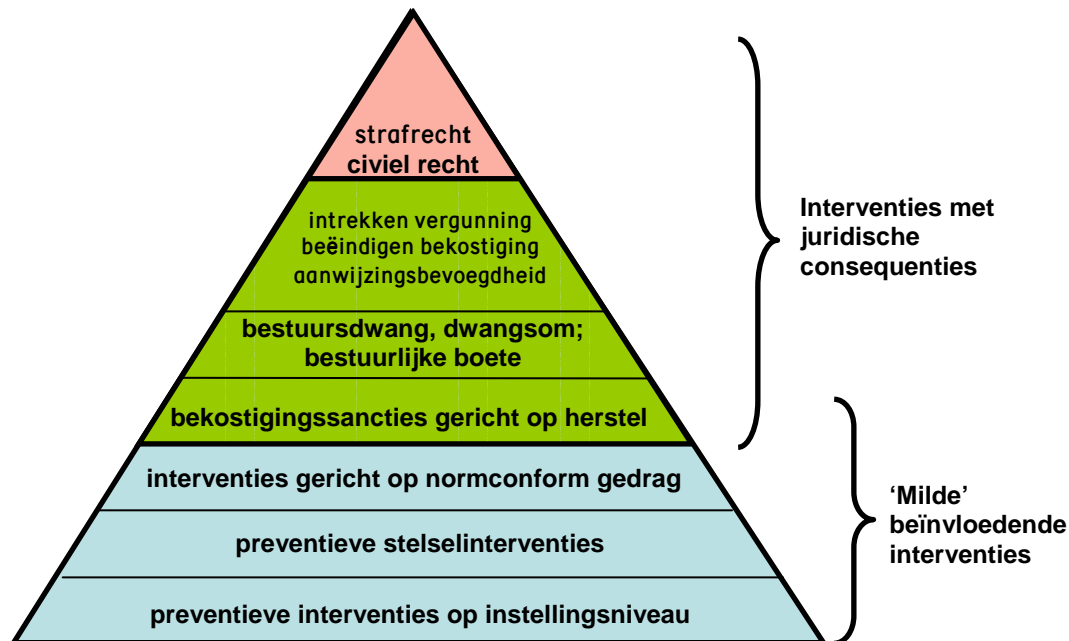
In die 3^e schil – de ministeriële interventies – kunnen we een breed scala aan maatregelen onderscheiden, van voorlichten tot straffen. Zo is het denkbaar dat een instelling die de regels niet naleeft, ze misschien niet kent. Dan is voorlichting een geschikt instrument om de naleving te verbeteren. Soms zijn de regels wel bekend, maar in de praktijk niet helder, onwerkbaar of zelfs conflicterend. Regels moeten dan worden uitgelegd en waar nodig aangepast.

⁹ Kamerstuk, Vergaderjaar 2005-2006, 27 831, nr. 15 Kamerstuk, Vergaderjaar 2004-2005, 29 800 VI, nr. 111

OCW streeft naar verhoudingen met onderwijs- en cultuurinstellingen waarin *high trust* de overhand heeft. Een dergelijke grondhouding impliceert gerechtvaardigd vertrouwen in de instellingen, waarbij het vanzelf spreekt dat zij de regels naleven, daarop ook gecontroleerd worden en zonedig sancties opgelegd kunnen krijgen.

Creatief interveniëren

In onderstaande interventiepiramide hebben we de bestaande interventiemogelijkheden in onderlinge samenhang gepresenteerd en uitgebreid met enkele nieuwe.¹⁰ In bijlage 1 is een uitgebreide toelichting opgenomen op de piramide.



Hoe hoger in de piramide, hoe ingrijpender en zwaarder de interventie. Dat geldt ook voor de eisen die we stellen aan de kwaliteit van het toezichtproces dat tot de interventie leidt. Dossievorming, het geheugen van de toezichthouder, moet in orde zijn.

Een zware sanctie is uiteraard niet per definitie beter voor de naleving dan een slimme, gedragsbeïnvloedende interventie. Omdat de zware sancties een afschrikwekkende werking hebben, zullen instellingen wel geneigd zijn om te reageren op mildere interventies.

De effectiviteit en de proportionaliteit van de interventie in een concrete situatie staan voorop. De piramide is immers *geen* statisch systeem. De aard van de situatie kan ertoe leiden dat de toezichthouder stappen overslaat. Ook zijn er creatieve combinaties denkbaar van verschillende interventies en hun precieze timing. Het dynamische karakter vindt echter zijn begrenzing in het voorkomen van willekeur. In vergelijkbare gevallen moet de toezichthouder vergelijkbaar reageren. Om gelijke gevallen gelijk te kunnen behandelen moet er een goed overzicht zijn van de jurisprudentie over interventietrajecten.

Kort samengevat:

¹⁰ Deze interventiepiramide is gebaseerd op de 'Enforcement Pyramid' van Ayres & Braithwaite die in hun boek 'Responsive Regulation' (Oxford University Press, 1992) betogen dat toezichthouders een variatie aan interventies nodig hebben zodat ze passend kunnen reageren in iedere situatie: bij voorkeur samenwerkend en overredend, maar straffend als het moet.

- Interventies zijn proportioneel: ze passen bij de ernst van het vergrijp.
- Interventies zijn bij voorkeur preventief en beïnvloeden het gedrag.
- Interventies herstellen nalevingstekorten.

Als de minister interventies toepast met juridische consequenties dan ligt daar een besluit aan ten grondslag in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) (dat geldt *niet* voor interventies op basis van civiel recht en strafrecht). Hiertegen kan de persoon of instelling in kwestie bezwaar aantekenen of beroep instellen.

Openbaarheid van de interventie moet bij alle soorten interventies overwogen worden. De vraag is dan in hoeverre openbaarmaking van een bepaalde interventie het effect ervan kan versterken. Daarin schuilt wel een juridisch risico: het *naming en shaming* kan reputatieschade opleveren. Als de feitelijke basis hiervoor te zwak is en het toezichtproces niet voldoende zorgvuldig is, kan dit een onrechtmatig handelen opleveren (smaad) en een recht op schadevergoeding.

Sectorale uitwerking van het sanctiebeleid

We beoordelen voor elk beleidsterrein afzonderlijk of de bestaande interventiemogelijkheden voldoen of dat aanvulling nodig is. De 'interventiepiramide' is daarbij het referentiekader. Ook de bestuurlijke verhoudingen en de andere *checks & balances* in de sector zijn relevant in de afweging. In principe hoeft de overheid immers alleen te interveniëren als de *checks & balances* niet afdoende zijn gebleken. Verder moet per sector duidelijk zijn wie bevoegd is voor welke interventies in welke situaties. De minister zelf, de toezichthouder namens de minister of een zelfstandige organisatie binnen die sector die openbaar gezag kan uitoefenen? De interventies in de hogere lagen van de piramide zijn besluiten in de zin van de Awb. Alleen de minister of een zelfstandig bestuursorgaan kunnen dergelijke besluiten nemen.

Opsporingsbevoegdheid

Er gaat veel publiek geld om in de OCW-sector. Fraude is daardoor een risico. Daarbij zijn vaak veel verschillende rechtspersonen betrokken. De huidige bevoegdheden van de Auditdienst (AD) zijn in dergelijke situaties ontoereikend en OCW kan niet anders dan het dossier overdragen aan het Openbaar Ministerie.

Voor een optimale slagvaardigheid onderzoekt OCW de mogelijkheid van een *organisatorische voorziening met opsporingsbevoegdheid* en gespecialiseerde onderzoekers (forensische accountancy). De situatie komt niet vaak voor. Ook de mogelijkheden voor interdepartementale samenwerking of eventueel externe inkoop worden onderzocht.

4.3 Samenwerkend

OCW maakt al een aantal jaren werk van het derde principe uit de Kaderstellende Visie op Toezicht: 'samenwerken'. Volgens dit principe mag toezicht zo min mogelijk een last zijn voor de instellingen. Bovendien wint het toezicht aan kwaliteit als de verschillende aspecten waarop de verschillende toezichthouders letten met elkaar in verband worden gebracht.

De instellingen die onder het toezicht van OCW staan, vallen ook onder het toezicht van toezichthouders uit andere sectoren. Daarom willen we in kaart brengen hoe we de toezichtlast voor de gecontroleerde verder kunnen beperken, door samen te werken met toezichthouders van andere departementen. Omdat samenwerking meerwaarde moet hebben, moet zij voldoen aan de volgende randvoorwaarden:

1. Informatie-uitwisseling moet aantoonbaar winst opleveren. Instellingen hoeven niet meer dan één keer dezelfde informatie te leveren. Bovendien leidt de uitwisseling tot een beter en vollediger beeld van de situatie op een instelling.
2. Samenwerken moet inhoudelijk verantwoord zijn. Veel inspectiewerk vraagt vakbekwaamheid op het specifieke terrein van een toezichthouder. Als toezichthouders gezamenlijk optrekken hoeft dat nog niet tot meerwaarde te leiden. Dat wordt soms te optimistisch ingeschat.
3. Per specifiek aandachtsgebied moeten de toezichthouders een risico-inschatting maken en een onafhankelijk oordeel daarover vellen. Daarmee voorkomen we dat sommige typen risico's onderbelicht raken. De functiescheiding tussen de verschillende aspecten van toezicht (zoals kwaliteit, rechtmatigheid, deugdelijkheid) moet 'hoog in de organisatie' belegd zijn.

Overigens kan samenwerking tussen toezichthouders verschillende vormen krijgen. Ze kunnen een gezamenlijke front office in het leven roepen, informatie en werkmethoden delen, inspecties afstemmen wat tijd en plaats betreft, of hun organisaties laten fuseren. Hieronder volgen in het kort de belangrijkste ontwikkelingen op dit aspect in de OCW-sectoren.

Onderwijs: project 'Geïntegreerd Toezicht'

In 2004 hebben we het project Geïntegreerd Toezicht (GT) opgezet om toezichtfuncties van Inspectie van het Onderwijs, Auditdienst (AD) en de Centrale Financiën Instellingen (CFI) te bundelen. In 2006/2007 voert het Geïntegreerd Toezicht pilots uit. Vanaf 2007 zal GT geheel operationeel zijn op de volgende punten:

- Single information: onderwijsinstellingen hoeven maar één keer informatie te leveren. De drie OCW-diensten delen deze informatie.
- Single audit: de Inspectie van het Onderwijs en AD gebruiken vanaf 2006 een gezamenlijke werkplanning.
- Risicoprofielen: de drie OCW-diensten ontwikkelen risicoprofielen in een gezamenlijk analyseteam.

Het project Geïntegreerd Toezicht verruimt de mogelijkheden om de verschillende aspecten van toezicht op elkaar af te stemmen. Dat vermindert de toezichtlast voor de instellingen en vergroot de opbrengst van het toezicht.

Het project Geïntegreerd Toezicht is met de integratie van werkprocessen van Ivho, CFI en Auditdienst inmiddels in een nieuwe fase aanbeland. Het project krijgt nu ook organisatorische consequenties. In het kader van de OCW-takenanalyse hebben we aan de Tweede Kamer gerapporteerd dat onderdelen van Ivho, CFI en AD samengevoegd zullen worden. In 2006 treffen we de voorbereidingen voor deze wijzigingen, die in de loop van 2007 hun beslag krijgen. (Zie ook bij 4.4 de mogelijke oprichting van een Toezichtautoriteit Hoger Onderwijs.) Daarbij nemen we de genoemde randvoorwaarden in acht.

Eind 2006 is de evaluatie van de Wet op het Onderwijstoezicht voorzien. Dan bekijken we ook wat er nog geregeld moet worden om geïntegreerd toezicht volledig tot z'n recht te laten komen.

Ketenbenadering in het project 'Integraal toezicht Jeugdzaken'

In het project 'Integraal Toezicht Jeugdzaken' (ITJ) werken vijf inspecties op het terrein van jeugd samen: Inspectie van het Onderwijs, Inspectie Jeugdzorg, Inspectie voor de Gezondheidszorg, Inspectie Openbare Orde en Veiligheid en Inspectie Werk en Inkomen. In de kabinetsreactie op het sturingsadvies *Koersen op het kind* van de Commissaris Jeugd- en jongerenbeleid van Eijck, is aangegeven dat nog in 2006 de laatste hand wordt gelegd aan het vaststellen van de werkwijze op het terrein van het integrale toezicht. Een belangrijke meerwaarde van het integraal toezicht is dat over de schotten tussen sectoren en voorzieningen heen gekeken wordt en dat daardoor het functioneren van

de totale jeugdketen doorgelicht kan worden. Daarbij wordt gebruik gemaakt van een risicomodel. De levensloop en leefwereld van het kind staat bij de ITJ-benadering centraal. De samenwerking biedt zicht op de hele zorgketen voor de risicojeugd. Daardoor kunnen de inspecties hun acties goed op elkaar afstemmen.

Cultuur: Fusie inspecties Erfgoed

In 2005 zijn vier OCW-inspecties gefuseerd tot de Erfgoedinspectie (EGI). De komende tijd onderzoeken we hoe we kunnen samenwerken met VROM als het gaat om het toezicht op monumentenzorg en archeologie. De nieuwe Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht biedt hiervoor aanknopingspunten.

Mediabeleid

In de mediasector wordt de samenwerking tussen het Commissariaat voor de Media (CvdM), de Nederlandse MededingingsAutoriteit (NMA) en de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA) verder versterkt. De samenwerking tussen CvdM en NMA richt zich vooral op voorgenomen mediaconcentraties. Een fusie van toezichthouders is niet aan de orde voordat de voor- en nadelen van het huidige toezichtmodel geanalyseerd zijn en de verschillende toezichtmodellen zijn gewogen.¹¹

Archieven

De visienota *Informatie op orde* biedt het archiefwezen duidelijkheid over de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende overheden. BZK en OCW moeten het toezichtstelsel dat bij deze verantwoordelijkheid hoort nog verder uitwerken. Uitgangspunt is dat de archiefvormende overheidsorganisaties zelf de kwaliteit van hun informatievoorziening toetsen. Hoe beter de eigen toetsingssystemen werken, hoe meer het externe toezicht van de Erfgoedinspectie zich kan beperken tot systeemtoezicht. Daarnaast onderzoeken we hoe het toezicht op de archiefbewaarplaatsen – het Nationaal Archief en de Regionale Historische Centra – vorm moet krijgen. Speciale aandacht gaat ook uit naar de positie van ZBO's.

4.4 Onafhankelijk

De samenleving moet erop kunnen vertrouwen dat het oordeel van de toezichthouders onafhankelijk is. Daarom moeten toezichthouders onafhankelijk in de openbaarheid kunnen treden met informatie over de situatie in het veld. In bepaalde situaties moet de toezichthouder ook onafhankelijk kunnen intervensiëren. De toezichthouder moet dus informatie kunnen verzamelen, oordelen en eventueel intervensiëren zónder 'last of ruggespraak'. In deze paragraaf beschrijven we hoe deze onafhankelijkheid is vormgegeven voor de toezichthouders in het OCW-beleidsterrein.

Inspectie van het Onderwijs en Erfgoedinspectie

De rijksinspecties van OCW (de Inspectie van het Onderwijs en de Erfgoedinspectie) zijn conform de Kaderstellende Visie op Toezicht organisatorisch direct onder de sturing van de secretaris-generaal geplaatst. Zij maken deel uit van het departement en opereren binnen de grenzen van de ministeriële verantwoordelijkheid. Ook de 'Geïntegreerde Toezichthouder in oprichting' voor de sector onderwijs wordt rechtstreeks onder de SG gepositioneerd.

¹¹ Zie ook de Kabinetsreactie op het WRR-rapport 'Focus op functies', Kamerstuk, Vergaderjaar 2005-2006, 26 692, nr. 14

Commissariaat voor de Media

Als zelfstandig bestuursorgaan ziet het Commissariaat voor de Media (CvdM) erop toe dat de bepalingen uit de Mediawet worden nageleefd. Het commissariaat mag zelfstandig ingrijpen. Verder kan het nadere regels stellen die verband houden met de uitvoering van de Mediawet en de toezichthoudende taak. De minister kan besluiten van het CvdM schorsen of vernietigen.

Het Kwaliteitscentrum Examinering

De Stichting Kwaliteitscentrum Examinering (KCE) is opgericht door de BVE-sector, die deze toezichthoudende taak moet uitvoeren. Het KCE geeft verklaringen af over de kwaliteit van de examens aan de BVE-instellingen. Als de verklaring negatief is, kan dat voor de minister aanleiding zijn om in te grijpen, bijvoorbeeld om te (dreigen met) intrekken van licenties.

NVAO

De NVAO neemt als zelfstandig bestuursorgaan zelf besluiten die een rechtsgevolg hebben. Geaccrediteerde opleidingen hebben het recht om erkende diploma's af te geven. De minister baseert de besluiten over bekostiging en studiefinanciering op de accreditatie door de NVAO.

Toezichtautoriteit Hoger Onderwijs

In overleg met de toezichthouders in het hoger onderwijs (NVAO, Inspectie van het Onderwijs, CFI en Auditdienst) verkennen we de mogelijkheden om een Toezichtautoriteit HO in het leven te roepen die verantwoordelijk wordt voor het kwaliteitstoezicht en het financiële toezicht in deze sector. Een dergelijk toezichtautoriteit bundelt het externe, verticale toezicht, en zou ook interveniërend moeten kunnen optreden. Deze autoriteit zal in ieder geval niet eerder aan de slag gaan dan na de voltooiing van de huidige accreditatiecyclus in 2009.

In het kader van Geïntegreerd Toezicht bekijken we welke stappen we moeten zetten om tot deze toezichtautoriteit te komen. Het idee is dat de deze autoriteit de toezichtinstrumenten van NVAO, Inspectie van het Onderwijs en Auditdienst in een risicogerichte en proportionele aanpak inzet, ondersteund vanuit de CFI-informatiefunctie. De inrichting van een dergelijke autoriteit zou maximaal recht doen aan de principes van 'onafhankelijkheid' en 'samenwerking'.

4.5 *Transparant*

Het principe van transparantie heeft betrekking op de openbaarheid van toezichtbevindingen, maar ook op de keuzes die instellingen maken en de consequenties daarvoor voor de aard en intensiteit van het toezicht.

Voor de ontwikkeling van governance in het onderwijs is het belangrijk dat toezichtbevindingen openbaar worden gemaakt. De betrokkenen kunnen inspectie- en accountantsrapporten namelijk gebruiken als een objectieve informatiebron: hoe is het met de instelling gesteld? En hoe scoort deze in vergelijking met anderen?

Openbaar maken van toezichtinformatie is een groei- en leertraject, waarbij we zo zorgvuldig mogelijk te werk willen gaan.

De inspectie van het Onderwijs

De Inspectie van het Onderwijs publiceert voor alle scholen de zogenaamde Onderwijskwaliteitskaart. Ook alle inspectierapporten over individuele instellingen zijn te vinden op het Internet. Zoals de Tweede Kamer bij de begrotingsbehandeling 2006 al heeft verzocht, zal de Inspectie van het Onderwijs in de toekomst ook actief de uitkomsten van zijn werk onder de aandacht van de direct belanghebbenden brengen. Dit is vooral belangrijk als er grote problemen zijn bij een instelling en ouders en studenten baat hebben bij onafhankelijke informatie over een school.

We streven dus naar maximale openbaarheid. Daarvoor hebben we een aantal acties in gang gezet. Zo werken we aan een voorstel voor een openbare database voor de informatie van CFI, IBG, Inspectie van het Onderwijs en de AD. Daarmee voeren we de aanbeveling van de Onderwijsraad uit om de informatie uit het Toezichtportaal openbaar te maken.

De Erfgoedinspectie

De Erfgoedinspectie maakt vanaf mei 2006 alle toezichtbevindingen ook via internet openbaar. Tot nu toe rapporteerde de Erfgoedinspectie in zijn jaarverslag alleen op geaggregeerd niveau (dus anoniem) over deze toezichtbevindingen. Vanaf mei 2007 wordt deze openbaarmaking uitgebreid naar bevindingen over individuele instellingen.

De Auditdienst

De Auditdienst (AD) maakt individuele rapporten tot nu toe niet openbaar. Het is de bedoeling dat de AD vanaf het boekjaar 2006 de resultaten openbaar maakt van de reviews die de dienst heeft uitgevoerd op de werkzaamheden van public accountants. De public accountants controleren de jaarrekeningen van onderwijsinstellingen en cultuurinstellingen.

Overige toezichthouders

Het Kwaliteitscentrum Examinering publiceert zijn auditrapporten met toezichtbevindingen op het internet. De NVAO biedt via internet een openbaar te raadplegen register aan van geaccrediteerde opleidingen. Ook het Commissariaat voor de Media maakt zijn toezichtbevindingen en de genomen besluiten via internet openbaar.

Grenzen aan de transparantie

Er zijn uiteraard grenzen aan de transparantie van toezicht. De openbaarmaking van toezichtbevindingen mag een onder toezicht gestelde niet onevenredig zwaar treffen doordat zijn eer en goede naam wordt aangetast. Dit vergt altijd een zorgvuldige afweging. In juridische procedures kan een goede rechtsgang het noodzakelijk maken dat toezichtrapporten vertrouwelijk zijn totdat de rechtsgang geheel is afgerond. Afgezien van deze uitzonderingen behoort toezicht zo transparant mogelijk te zijn.

4.6 Professioneel

Het principe van professionaliteit hebben de toezichthouders van OCW al geruime tijd hoog in hun vaandel staan. Ze besteden niet alleen ruime aandacht aan hun eigen kwaliteitszorgsysteem (zie onder andere het Jaarverslag van de Inspectie voor het Onderwijs) maar ook aan de ontwikkeling van methoden en technieken (onder andere op het gebied van risicoanalyse) en aan de opleiding en training van personeel. De ontwikkelingen in het toezicht vragen om blijvende aandacht voor de

professionaliteit. In deze paragraaf gaan we nader in op ontwikkelingen die van invloed zijn op de professionele invulling van toezicht. De OCW-toezichthouders zullen hier de komende jaren actief aandacht aan schenken.

Flexibiliteit in wijze van toezicht houden

De toezichthouder moet flexibel zijn in de manier waarop hij toezicht houdt. Stimuleren waar het kan en corrigeren waar het moet. Daarbij hoort een passende professionele houding van de toezichthouder. De toezichthouder stimuleert en inspireert, maar heeft een rechte rug, heeft voldoende distantie en is zakelijk, efficiënt en doortastend.

In zijn advies *Doortastend onderwijstoezicht* stelt de Onderwijsraad dat er grenzen zijn aan de adviesrol van de inspectie. De raad adviseert daarom een grotere afstandelijkheid. Ook OCW hecht aan een kritische en externe rol van inspecties. Het stimulerend toezicht krijgt vooral vorm door het geheel van de bevindingen van de inspectie te ontsluiten, dus ook de normale en goede prestaties. Positieve en negatieve toezichtbevindingen kunnen zo ook een rol krijgen in de horizontale verantwoording.

Toezichthouders vanaf begin bij beleidsontwikkeling betrekken

In de toekomst zal OCW toezichthouders meer dan tot nu toe al vanaf het allereerste begin van beleidsontwikkeling om advies vragen. Gaan nieuwe regels werken? Wat zijn de verwachtingen voor het nalevingsniveau? Zijn de regels te controleren en te handhaven? Door dit soort vragen in het beleidsproces te betrekken, neemt de kwaliteit van de regelgeving toe. Het vraagt van de toezichthouder dat deze creatief meedenkt in het beleidsproces.

Andere bestuurlijke verhoudingen stellen andere eisen.

De komende jaren, als de sturingsfilosofie van deregulering en governance verder vorm krijgt in de praktijk, verandert de rol van het OCW-toezicht. Onze regelgeving zal minder normen bevatten en de normen zullen vaker een 'open' karakter hebben (zoals de zorgplicht). Daarbij past een andere inhoudelijke benadering van de toezichthouder.

Als instellingen een sterke interne governance kennen, kan de overheid terugtreden. Ze kan dan immers vertrouwen op een stelsel van *checks & balances*. OCW wil via verantwoording en toezicht wel zicht houden op de kwaliteit van die interne governance. Het gaat dan over de interne kwaliteitszorg, het interne toezicht en de externe verantwoordingen van de instelling. Het toezicht hierop is niet volledig nieuw voor OCW, maar het zal gelijke tred moeten houden met de verdere ontwikkeling van good governance en verder moeten professionaliseren.

Handhaving stelt eisen aan de werkwijze van de toezichthouder

Handhavingstrajecten beginnen vaak bij toezichtbevindingen. Toezichtrapporten moeten dan gebruikt kunnen worden als basis voor handhavingsmaatregelen – eventueel zelfs tot voor de rechter. Ze behoren een scherp observerend, verklarend en oordelend karakter te hebben. Bovendien moet elke toezichthouder bewijsmateriaal, dossiers en rapportages verzamelen waarin hoor en wederhoor is verwerkt.

5 Agenda OCW voor 2007-2011

De komende jaren willen we onze visie op het toezicht in de OCW-sector verwezenlijken. Sommige thema's zijn eenvoudig door te voeren, andere vergen langere tijd. Dat hangt onder meer af van de mate waarin instellingen de interne governance succesvol weten vorm te geven. In dit hoofdstuk beschrijven we de thema's die de komende jaren de toezichtsagenda bepalen. Per thema stellen we een plan van aanpak op, zodat er samenhang ontstaat tussen alle verschillende acties.

5.1 Herijking bestaande sturings- en toezichtarrangementen

Met de herijking van de bestaande sturings- en toezichtarrangementen willen we vaststellen of het bestaande arrangement past bij de opvattingen die we in deze nota hebben geschetst. Past de inrichting van het toezicht bij de ministeriële verantwoordelijkheid, en bij de *checks & balances* van de sector zelf? Voldoet het toezicht aan de zes principes van goed toezicht? Zijn de toezichtlasten kwalitatief en kwantitatief in verhouding? Doet het toezicht recht aan de uitgangspunten van het interbestuurlijke toezicht? Op basis van deze herijking kunnen we keuzes maken om sturings- en toezichtarrangementen aan te passen. De bedoeling is om de sturings- en toezichtarrangementen periodiek te herijken, bijvoorbeeld eenmaal in de 4 jaar.

Voor het hoger onderwijs is de aanpassing van het sturings- en toezichtarrangement al in gang gezet. In overleg met de toezichthouders in het hoger onderwijs verkennen we de mogelijkheden om te komen tot één, geïntegreerde Toezichtautoriteit HO (zie ook paragraaf 4.4).

5.2 Vormgeving van kwaliteitsborging en toezicht bij nieuw beleid

Beleid moet leiden tot output die aan een zekere kwaliteit moet voldoen. In de beleidsvoorbereiding moeten de maatregelen om die kwaliteit te borgen aandacht krijgen. Toezicht is een van die maatregelen. Daarom is het noodzakelijk dat toezichthouders (en andere kwaliteitsborgers) bij de beleidsvoorbereiding worden betrokken om de kwaliteit van beleid te verbeteren. De Beleidwijzer die we onlangs geïntroduceerd hebben bij OCW geeft richting aan dit thema.

5.3 Modernisering van het toezicht

We moeten het toezicht aanpassen om aan te sluiten bij de veranderende besturingsfilosofie. Aan de ene kant willen we zelfstandige, autonome instellingen zo min mogelijk belasten met ons toezicht. Aan de andere kant moet het toezicht wel zijn kwaliteitsborgende functie kunnen uitoefenen. Bij dit thema horen onderwerpen als:

- toezicht op de interne governance van instellingen;
- programmering van toezichthouders op basis van risicoprofielen en met aandacht voor beoogde nalevingsniveaus ('programmatisch handhaven');
- samenwerking tussen toezichthouders;
- vermindering van toezichtlasten;
- openbaarheid.

5.4 Uitwerking interventiebeleid per sector

Het interventiebeleid zoals we dat in deze visienota hebben geschetst, wordt per sector uitgewerkt en geïmplementeerd. Iedere sector heeft z'n eigen kenmerken en verkeert in een eigen fase van ontwikkeling. Dat betekent dat we de interventiepiramide uit paragraaf 4.2 van deze visienota moeten

vertalen naar concrete interventies per sector: wie is bevoegd voor welke interventies in welke situaties?

Bijlage 1 Uitleg bij de interventiepiramide OCW

1 *Preventieve interventies op instellingsniveau*

Een belangrijk uitgangspunt van de Wet op het Onderwijstoezicht (WOT) is dat de onderwijsinstellingen met een systematisch opgezette kwaliteitszorg de kwaliteit van hun onderwijs bewaken. Zonodig brengen instellingen zelf verbeteringen aan in hun kwaliteit en zij leggen daarover verantwoording af aan hun directe omgeving – de afnemers van hun onderwijs – en aan de samenleving. De inspectie heeft tot taak de onderwijsinstellingen periodiek op hun kwaliteit te beoordelen en hen aan te spreken als deze tekort schiet. Daarnaast stimuleert de inspectie de onderwijsinstellingen om hun zelfregulerend vermogen – het vermogen om op eigen kracht aantoonbare verbeteringen in de kwaliteit van het onderwijs aan te brengen – verder te ontwikkelen. Voorbeelden van interventies die de toezichthouder kan doen in zijn uitvoeringstoezicht zijn:

- Inspireren, stimuleren tot kwaliteitsbevorderende maatregelen
- Overtuigen, instrueren
- Incidenteel specifiek onderzoek
- Reageren op klachten
- Verbeterafspraken maken

Een inspectie kan bij gebleken ernstige tekortkomingen in de kwaliteit de minister informeren en voorstellen doen over te treffen maatregelen.

2 *(Preventieve) stelselinterventies*

Met stelselinterventies willen we de werking verbeteren van het stelsel als geheel. In de piramide gaat het om het type interventies dat een appel doet op moraliteit, integriteit en sociale controle en dat het ontstaan van gedragscodes en andere normen bevordert. Voorbeelden hiervan zijn:

- Bevorderen van de kwaliteit van visitatie door instrumenten beschikbaar te stellen.
- Stimuleren van de ontwikkeling van gedragscodes voor raden van toezicht.
- Stimuleren van professionalisering van het toezicht; bijvoorbeeld door competentieprofielen te ontwikkelen voor leden van raden van toezicht.
- Shaming: het bekendmaken van normovertredingen en andere informatie.
- Stakeholders in de positie te brengen om eventueel corrigerend op te treden, bijvoorbeeld door ouders te informeren over inspectierapporten.
- Positieve interventies: faming, het tot voorbeeld stellen van best practices.
- Stimuleren van normontwikkeling, certificering, accreditatie.
- Stimuleren dat instellingen de toezichthouder informeren over hun interpretatie van de wet- en regelgeving (in die gevallen dat de wet- en regelgeving daar naar hun mening ruimte voor laat).

3 *Interventies gericht op 'normconform' gedrag*

Als het bestuur van individuele instellingen normafwijkend gedrag vertoont maar er nog geen sprake is van een onrechtmatigheid, zijn interventies op hun plaats die 'normconform' gedrag bevorderen. Deze interventies kunnen ook worden ingezet als de onrechtmatigheid van dien aard is dat een herstelsanctie een te zwaar middel zou zijn. Voorbeelden zijn:

- Het aanspreken op (dreigende) normoverschrijding, de waarschuwing.
- Het normoverdragende gesprek.

- Het waarschuwen van afnemers.
- Openbare reprimande om verbeteringen door te voeren.
- Het ultimatum, het aanzeggen van een fatale datum waarop verbeteringen gerealiseerd moeten zijn, eventueel onder dreiging van bekostigingsmaatregelen.
- Verscherpt toezicht: hinderlijk volgen door steekproeven, AD-onderzoek, inspectiebezoek.

4 **Bekostigingssancties ('traditioneel' sanctiebeleid OCW)**

	Nalevingstekorten	Interventie
Bekostigingsvoorschriften	1. Meer bekostiging krijgen dan waar recht op is	Herstel realiseren door terugvorderen of verrekenen Waar nodig herstel in toekomst afdwingen door: <ul style="list-style-type: none"> • opschorten; • aankondigen van (gedeeltelijke) inhouding van de bekostiging; • uitvoeren van de (gedeeltelijke) inhouding van de bekostiging.
	2. Onrechtmatig besteden	Herstel realiseren door terugvorderen of verrekenen Waar nodig herstel in toekomst afdwingen door: <ul style="list-style-type: none"> • opschorten; • aankondigen van (gedeeltelijke) inhouding van de bekostiging; • uitvoeren van de (gedeeltelijke) inhouding van de bekostiging.
	3. Ondoelmatig (inefficiënt) besteden van bekostiging	Geen bekostigingssancties mogelijk, wel toekomstgerichte normstelling
Deugdelijkheids-	4. Niet voldoen aan onderwijsinhoudelijke deugdelijkheidseisen	Herstel afdwingen door: <ul style="list-style-type: none"> • opschorten; • aankondigen van (gedeeltelijke) inhouding van de bekostiging; • uitvoeren van de (gedeeltelijke) inhouding van de bekostiging. Indien geen herstel mogelijk is: inhouden van proportioneel gedeelte
Administratieve voorschriften	5. Niet tijdig of niet volledig inzenden van bekostigingsgegevens	Opschorten
	6. Overige nalevingstekorten van administratieve aard, zonder dat de instelling ten onrechte financiële middelen verwerft	Indien herstel mogelijk is herstel afdwingen door: <ul style="list-style-type: none"> • opschorten; • aankondigen van (gedeeltelijke) inhouding van de bekostiging; • uitvoeren van de (gedeeltelijke) inhouding van de bekostiging. Indien geen herstel mogelijk is: inhouden van proportioneel gedeelte
	7. Nalevingstekort van administratieve aard zonder dat de instelling ten onrechte financiële middelen verwerft, maar waarbij wel andere partijen ten onrechte (te veel) middelen ontvangen.	Indien herstel mogelijk is herstel afdwingen door: <ul style="list-style-type: none"> • opschorten; • aankondigen van (gedeeltelijke) inhouding van de bekostiging; • uitvoeren van de (gedeeltelijke) inhouding van de bekostiging. Dat gedeelte inhouden dat gelijk is aan door OCW geleden schade.

OCW kan bekostigingssancties inzetten als instellingen duidelijk de normen overtreden. Daarbij kan het gaan om overtreding van bekostigingsregelgeving, van deugdelijkheidsregelgeving, maar ook om administratieve nalevingstekorten. Met deze interventies kunnen we vooral corrigerend optreden in

bestendige subsidierelaties. Het gaat bij bekostigings sancties immers om het opschorten of inhouden van vergoedingen die nog niet zijn uitgekeerd of om verrekening met gelden waarop al wel is gerekend. Met de toepassing van dit sanctiebeleid heeft OCW al ervaring. Voor een juiste toepassing van de sancties is een zorgvuldige procedure vereist (herstellertijden, voornemenbrief, beschikking). (Zie bovenstaand schema voor een overzicht van het toepassingsbereik van deze sancties.)

5 Bestuursdwang, dwangsom ; bestuurlijke boete

De introductie van de bestuurlijke boete betekent een uitbreiding van het huidige OCW-interventierepertoire met een strafmaatregel. De meerwaarde van dit bestuursrechtelijke sanctie-instrument voor de afzonderlijke toezichtstelsels zal beoordeeld worden bij de specifieke wetgeving die ervoor nodig is. Het gaat dan bijvoorbeeld over instellingen, waarmee OCW geen structurele bekostigingsrelatie onderhoudt (zoals niet bekostigde onderwijsinstellingen). In bekostigingsrelaties werkt het h traditionele OCW-sanctiebeleid (zie paragraaf 4) voldoende effectief.

De toepassing van bestuursdwang (met als variant de last onder dwangsom) is primair gericht op herstel van de onrechtmatigheid en wordt bovendien vaak als 'straf' ervaren. De juridische en procedurele consequenties van de toepassing van bestuursdwang zijn fors. Dat verklaart de positie in het interventieschema.

Overigens treffen dit type sancties de instelling, niet de bestuurder. Daarom zijn deze sancties minder geschikt om bijvoorbeeld normoverschrijdend of weinig integer gedrag van bestuurders aan te pakken. Daarvoor zijn de interventies onder paragraaf 3 of die onder paragraaf 7 meer geschikt.

6 Intrekken/opschorten vergunning; beëindiging bekostiging; aanwijzingsbevoegdheid

Tijdelijk of definitief beëindigen van de verworven rechten van een instelling of ingrijpen in het bestuur is een laatste redmiddel. Ook het beëindigen van de erkenning of de accreditatie valt hieronder. Dit type interventies is aan de orde als instellingen herhaaldelijk en ernstig de normen overtreden en als andere interventies niet het gewenste effect hebben gesorteerd. Deze interventie grijpt diep in de autonomie van de instelling in, en vraagt een zorgvuldige onderbouwing.

De aanwijzingsbevoegdheid is opgenomen in de WHOO. Deze kan in uitzonderlijke situaties worden gebruikt om instellingen maatregelen op te leggen en zelfs om een deelbewindvoerder aan te wijzen.

6 Civiel recht of strafrecht

Naast de bovenstaande bestuursrechtelijke middelen kunnen we in de zwaarste interventie categorie nog de strafrechtelijke middelen noemen: de klacht over of aangifte van een strafbaar feit en de civielrechtelijke aansprakelijkstelling. Hier geldt vanzelfsprekend een zware bewijslast. Voor de toepassing van strafrechtelijke middelen geldt dat deze slechts kans van slagen hebben als alle bestuursrechtelijke middelen zijn benut.