

Taalanalyse van de onderwijsinspectie

Stefan Hersbach Han Joosten Stef Joosten
Richard ter Mors

14 juni 2013

Inhoudsopgave

1	Gemeenschappelijke taal	2
1.1	Toezicht	2
1.2	Handhaving	4
1.3	Sanctionering	5

Hoofdstuk 1

Gemeenschappelijke taal

Dit document beschrijft een analyse van de taal, waarin de processen zoals die bij de onderwijsinspectie plaatsvinden, kunnen worden besproken en uitgedrukt. Deze taal geeft een gemeenschappelijk kader om de afspraken, die de processen definiëren, expliciet te maken.

In de aanpak, die Ordina hanteert in deze proof of concept, staan afspraken centraal. Het zijn afspraken van en vóór onderwijsinspectie. Zij kunnen de vorm hebben van reglementen, contractafspraken, wetten, enzovoorts. Alle afspraken die relevant zijn voor een proces vormen samen een procesmodel. Een afspraakgericht procesmodel geeft precies aan wie voor welke afspraken wordt aangesproken. De “dwangbuis van activiteiten” blijft achterwege.

De opzet van de analyse is themagericht. Hiermee is het mogelijk om discussies over verschillende onderwerpen toch overzichtelijk te houden.

1.1 Toezicht

De inspectie bewaakt de kwaliteit van het onderwijs op individuele scholen in het primair, voortgezet en speciaal onderwijs. Ze houdt ook toezicht op de kwaliteit van opleidingen in het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie en het stelsel van het hoger onderwijs.

www.onderwijsinspectie.nl

Het toezicht van de inspectie is risicogericht. Dat wil zeggen: scholen met risico's, zoals minder goede leerresultaten, krijgen meer toezicht.


Nu volgen definities van de concepten *inspecteur*, *voorschrift*, *rapport*, *tekortkoming* en *onderzoeksobject*. Daarna worden de basiszinnen en regels geïntroduceerd.

Een van de taken van de inspectie is het houden van toezicht op individuele scholen en instellingen. Dit gebeurt door personen die daartoe zijn aangesteld.




Definitie 1: Een inspecteur is een opziener, toezichthouder: inspecteur van het onderwijs. [van Dale]

Inspecteur

Het houden van  icht impliceert dat er regels zijn die geacht worden te worden nageleefd. Deze voorschriften zijn veelal in onderwijswetten vastgelegd.

Definitie 2: Een voorschrift is een aanwijzing waaraan men zich moet houden. *Voorschrift*
[van Dale]


De inspectie van het onderwijs houdt toezicht op de kwaliteit van het onderwijs in Nederland. Hieronder valt het toezicht op scholen en instellingen en haar bestuur.

Definitie 3: Een onderzoeksobject is een school of illing, of een bevoegd *Onderzoeksobject*
bestuur. [www.onderwijsinspectie.nl]


In het rapport wordt het oordeel van de inspectie vastgelegd naar aanleiding van het onderzoek.


Definitie 4: Een rapport is een inspectieport dat door een inspecteur *Rapport*
opgesteld wordt na onderzoek op een school of bij een schoolbestuur.
[www.onderwijsinspectie.nl]

Definitie 5: Een tekortkoming is datgene waarin iemand niet aan de eisen of *Tekortkoming*
verwachtingen voldoet [van Dale]

Het toezicht op het onderwijs is opgedragen aan de inspectie van het onderwijs. *WOT Artikel 3 lid 1*
Zij houdt middels  inspecteurs toezicht op de naleving van het bepaalde wettelijke voorschriften.

Afspraak 6: Een inspecteur kan bevoegd zijn tot het beoordelen van naleving van een voorschrift

Artikel W5.20 meldt: De inspectie legt haar oordeel naar aanleiding van *Aanname*
een onderzoek als bedoeld in artikel 11, dan wel artikel 12a, vast in een inspectierapport. De aanname hierbij is dat de onder verantwoordelijkheid van een inspecteur het rapport wordt opgemaakt.

Afspraak 7: Elk rapport is geschreven door een  inspecteur.

Indien de inspectie oordeelt dat een bij of krachtens een onderwijswet gegeven *WOT Artikel 25 lid*
voorschrift niet is nageleefd, is er sprake van een tekortkoming. Deze worden *20.2*
vermeld in het inspectierapport.

Afspraak 8: Elke tekortkoming staat vermeld in een inspectierapport

Omdat een rapport de weergave is van een onderzoek naar een onderzoeksobject, gaat elk rapport over één object van onderzoek

Afspraak 9: Elk rapport betreft één onderzoeksobject.

Afspraak 10: Elk onderzoeksobject is ofwel een bestuur ofwel een instelling, maar niet beide.

1.2 Handhaving

Handhaving is voor de inspectie een breed begrip. Het omvat alle activiteiten die erop gericht zijn dat het onderwijs voldoet aan de eisen die eraan worden gesteld. Daarbij vormen de kwaliteit van het onderwijs en het naleven van wettelijke voorschriften de belangrijkste aangrijpingspunten.

Jaarwerkplan 2012

In veruit de meeste gevallen volstaat dat de inspectie de tekortkomingen signaleert en het bestuur of de leiding van de school of instelling aanspreekt op de tekortkomingen en afspraken maakt over de verbetering. De school brengt de verbeteringen aan en de inspectie onderzoekt het resultaat ervan. Dit is het zogenaamde aangepaste toezicht. Dit duurt tot de tekortkomingen in voldoende mate zijn opgeheven.

Bij ernstigere tekortkomingen kan de inspectie ook gebruik maken van de wettelijke handhavingsmogelijkheden die daarmee samenhangen.

In veel gevallen volstaat het dat de inspectie het bestuur of de leiding van de school of instelling aanspreekt op de tekortkomingen en afspraken maakt over de verbetering. Omdat een afspraak tot verbetering altijd een aanleiding heeft, bestaat de volgende afspraak.

Jaarplan 2012

Afspraak 11: Elke verbeterafpraak is gemaakt naar aanleiding van een tekortkoming.

Omdat het van belang is om te weten met wie een verbeterafpraak is gemaakt, leggen we dat vast.

Afspraak 12: Elke verbeterafpraak is gemaakt met een bestuur of met de leiding van een instelling.

Wanneer de verbeteringen zijn aangebracht kan de inspectie vaststellen dat de tekortkoming in voldoende mate is opgeheven. Het moet mogelijk zijn om dat te registreren.

Jaarplan 2012

Afspraak 13: Een tekortkoming kan in voldoende mate zijn opgeheven.

Afspraak 14: Voor elke tekortkoming, vermeld in een rapport betreffende een instelling of bestuur, dient een verbeterafpraak te zijn gemaakt met die instelling of bestuur.

1.3 Sanctionering

Handhaving omvat een groot aantal activiteiten die erop zijn gericht te bevorderen dat scholen de regels naleven. Als wij de juiste voorwaarden hebben geschapen voor scholen om conform de regels te opereren, komt eventueel een stringenter invulling van het handhavingsbeleid aan de orde bij die scholen waar dat niet bij helpt. We praten dan over sanctioneren.

www.onderwijsinspectie.nl

Het opleggen van bestuurlijke sancties is geregeld in hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht.

Nu volgen definities van de concepten *sanctie*, *bestuursorgaan*, *overtreding*, *beschikking* en *rechtvaardigheidsgrond*. Daarna worden de basiszinnen en regels geïntroduceerd.

Het primaire doel van het handhavingsbeleid is een gedragsverandering bewerkstelligen bij de instelling die één of meer wettelijke voorschriften heeft overtreden. De onderwijsinspectie heeft de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie.

Definitie 15: Een sanctie is een door een bestuursorgaan wegens een overtreding opgelegde verplichting of onthouden aanspraak [Awb Artikel 5 lid 2]

Sanctie

Een overtreding ligt ten grondslag aan een sanctie. Als de inspectie van oordeel is dat een gegeven voorschrift niet is nageleefd, of één of meer wettelijke voorschriften zijn overtreden bij een instelling dan wordt dit als overtreding aangemerkt.

Definitie 16: Een overtreding is een gedraging die in strijd is met het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift. [Awb Artikel 5 lid 1.1]

Overtreding

De onderwijsinspectie is als bestuursorgaan gerechtigd een sanctie op te leggen.

Definitie 17: Een bestuursorgaan is een met openbaar gezag bekleed rechtspersoon of natuurlijk persoon die zich met (de uitvoering van) bestuurlijke activiteiten bezighoudt, niet zijnde wetgeving of rechtspraak. [Lycaeus Juridisch Woordenboek]

Bestuursorgaan

De opgelegde bestuurlijke sanctie, de overtreding en het overtreden voorschrift worden meegedeeld aan het schoolbestuur in een beschikking. Zonodig is in de beschikking een aanduiding van de plaats waar en het tijdstip waarop de overtreding is geconstateerd.

Definitie 18: Een beschikking is een besluit dat niet van algemene strekking is, met inbegrip van de afwijzing van een aanvraag daarvan. [Awb Artikel 1 lid 3] *Beschikking*

Geconstateerde overtredingen kunnen worden verklaard met een rechtvaardigheidsgrond. De rechtvaardigheidsgrond kan aanleiding zijn om de overtreding niet te sanctioneren.

Definitie 19: Een rechtvaardigheidsgrond is een uitsluitingsgrond voor een onrechtmatige daad. [Lycaeus Juridisch Woordenboek] *Rechtvaardigheidsgrond*

Een bestuurlijke sanctie wordt opgelegd door een bestuursorgaan. In deze context is dat de Inspectie van het Onderwijs. *Awb Artikel 5 lid 2*

Afspraak 20: Elke sanctie wordt opgelegd door één bestuursorgaan.

Een bestuurlijke sanctie wordt opgelegd indien de overtreding en de sanctie bij of krachtens een aan de gedraging voorafgaand wettelijk voorschrift zijn omschreven. Daarom moet bij elke sanctie de overtreding worden vermeld. *Awb Artikel 5 lid 4.2*

Afspraak 21: Elke sanctie is het gevolg van één overtreding.

Omdat niet elke tekortkoming wordt gezien als een overtreding in de zin van de Awb, moet er onderscheid worden gemaakt tussen tekortkomingen die uit het toezichtproces komen, en tekortkomingen waarvoor een formeel sanctioneringstraject wordt gestart. *Jaarplan 2012 p.5*

Afspraak 22: Een overtreding is een tekortkoming, die als overtreding in de zin van de AWB als zodanig is aangewezen.

Voor zover een bestuurlijke sanctie verplicht tot betaling van een geldsom, komt deze geldsom toe aan het bestuursorgaan dat de sanctie heeft opgelegd, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. Dit impliceert dat een sanctie een betalingsverplichting kan inhouden. *Awb Artikel 5 lid 10*

Afspraak 23: Een sanctie kan een betalingsverplichting inhouden.

Een sanctie wordt opgelegd middels een beslissing, die formeel wordt vastgelegd in een beschikking tot oplegging van een sanctie. *Awb Artikel 5 lid 9*

Afspraak 24: Elke beschikking is tot oplegging van één sanctie.

Indien twee of meer voorschriften zijn overtreden, kan voor de overtreding van elk afzonderlijk voorschrift een bestuurlijke sanctie worden opgelegd. Dit suggereert dat elke overtreding een overtreding van precies één voorschrift is. *Awb Artikel 5 lid 8*

Afspraak 25: Elke overtreding is van één voorschrift.

De beschikking tot oplegging van een bestuurlijke sanctie vermeldt de overtreding. *Awb Artikel 5 lid 9*

Afspraak 26: Een beschikking vermeldt één overtreding.

De beschikking tot oplegging van een bestuurlijke sanctie vermeldt het overtreden voorschrift. *Awb Artikel 5 lid 9*

Afspraak 27: Elke beschikking vermeldt één voorschrift.

De beschikking tot oplegging van een bestuurlijke sanctie vermeldt zo nodig een aanduiding van het tijdstip waarop de overtreding is geconstateerd. *Awb Artikel 5 lid 9*

Afspraak 28: Een overtreding kan op een tijdstip zijn geconstateerd.

De beschikking tot oplegging van een bestuurlijke sanctie vermeldt zo nodig een aanduiding van de plaats waar de overtreding is geconstateerd. *Awb Artikel 5 lid 9*

Afspraak 29: Een overtreding kan geconstateerd zijn op een locatie.

Het bestuursorgaan legt geen bestuurlijke sanctie op voor zover voor de overtreding een rechtvaardigingsgrond bestond. *Awb Artikel 5 lid 5*

Afspraak 30: Elke overtreding kan een rechtvaardigheidsgrond hebben.