# Fase 1 - Scoping en Context

## Algemeen

De primaire taak van de inspectie van het onderwijs is het bewaken van 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. Leerlingen, studenten en ouders moeten erop kunnen vertrouwen dat het onderwijs op een school goed is. Het schoolbestuur is verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs en moet zich verantwoorden over de resultaten. De Inspectie van het Onderwijs houdt hierop toezicht. Daarnaast rapporteert ze gevraagd en ongevraagd over ontwikkelingen binnen het onderwijs, met als doel het onderwijs als geheel te verbeteren.

De missie van de inspectie van het onderwijs is 'Effectief toezicht voor goed onderwijs'.

### Afbakening

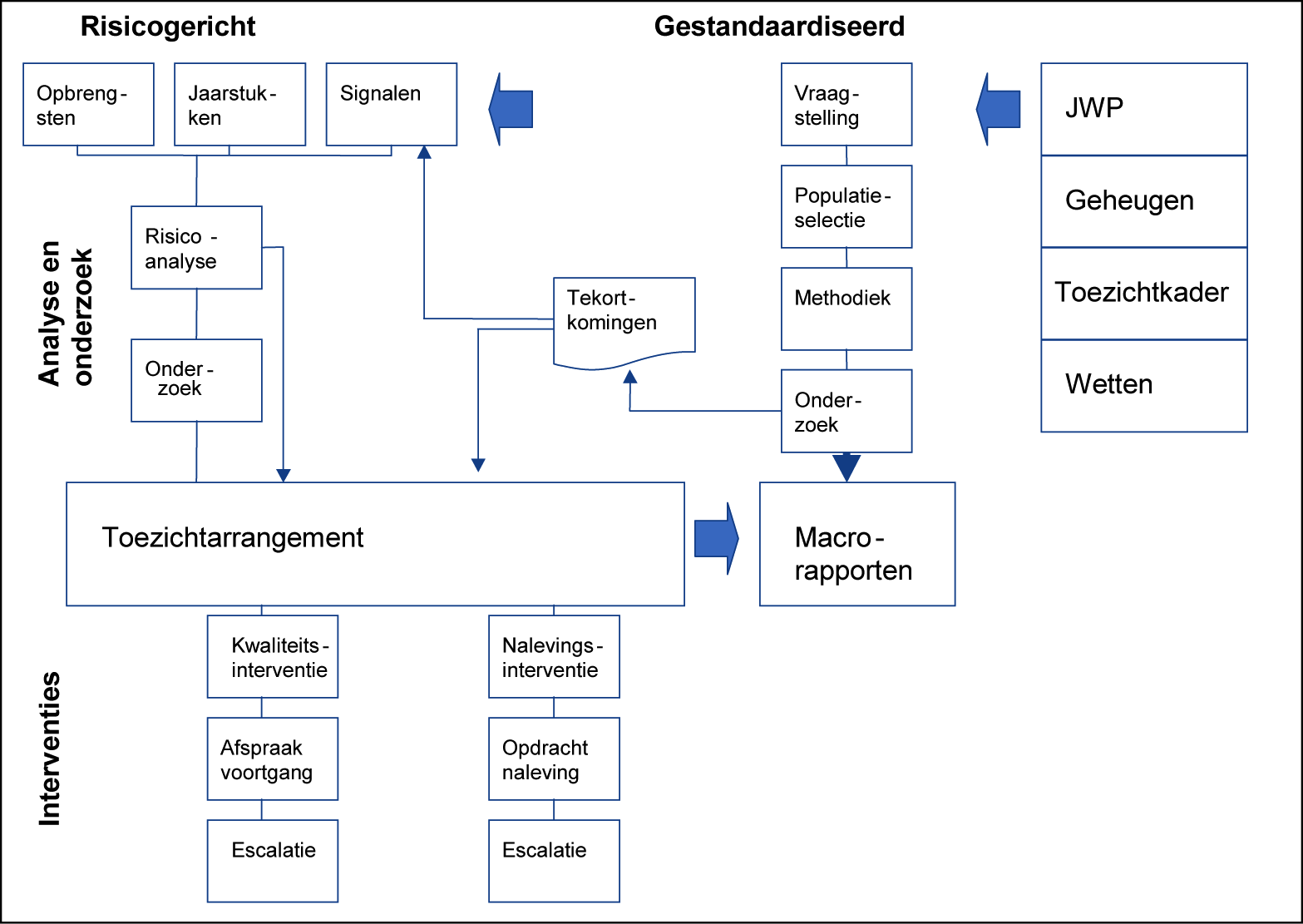
Vanwege het kortlopende karakter van het project waarin een voorstel wordt geschreven is de analyse die hierbij is gedaan beperkt tot de sanctietrajecten in sector primair onderwijs (PO) die volgen op het toezicht op individuele scholen en instellingen.

### Wet op het onderwijstoezicht (WOT)

Wat goed onderwijs is, bepaalt de inspectie niet zelf. De Wet op het onderwijstoezicht (WOT) regelt de manier waarop in Nederland toezicht wordt gehouden op de kwaliteit van het onderwijs. In de WOT staat dat scholen in de eerste plaats zelf verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van het onderwijs. De inspectie beoordeelt de kwaliteit van het onderwijs op basis van voorschriften in de verschillende onderwijswetten en aan de hand van andere aspecten van kwaliteit. In het toezicht zijn de leerresultaten van een school leidend.

### Toezicht

Het toezicht van de inspectie is risicogericht. Jaarlijks voort de inspectie voor elke school een risicoanalyse uit. Op basis van de risicoanalyse en eventueel nader onderzoek wordt bepaald hoeveel toezicht een school nodig heeft. Scholen kunnen basistoezicht krijgen, of aangepast toezicht als er tekortkomingen zijn vastgesteld. Vanuit het aangepast toezicht kunnen interventies gestart worden. De interventies kunnen verschillen van aard. Er wordt onderscheid gemaakt tussen interventies bij kwaliteitstekortkomingen en interventies bij nalevingtekortkomingen. In het algemeen kan gesteld worden dat tekortkomingen op het gebied van naleving en kwaliteit plegen samen op te gaan. De structuur van beide interventietrajecten is nagenoeg gelijk. In eerste instantie wordt geprobeerd de instelling te bewegen de tekortkomingen op korte termijn op te lossen. Hierdoor kan een arrangementsaanpassing voorkomen worden, dan wel kan het basistoezicht zo spoedig mogelijk weer van toepassing worden. Hieronder een schematische weergave van de toezichtkaders.

[](http://www.google.nl/url?sa=i&source=images&cd=&docid=DXWdCqyaHYwgaM&tbnid=XyRH87ihsj8TSM:&ved=0CAgQjRwwAA&url=https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2012-12749.html&ei=XjrHUeSzEYjktQaUnoGADQ&psig=AFQjCNEoF8lv6Vx7wwRYaAYt1pgYmLL-lw&ust=1372097502413009)

### Interventies

Afhankelijk van de ernst van de vastgestelde tekortkomingen kan een instelling aangepast toezicht krijgen of alsnog basistoezicht. In geval er sprake is van een signaal of aanwijzing dat een school onvoldoende kwaliteit levert dan voort de inspectie een kwaliteitsonderzoek uit. Een kwaliteitsonderzoek wordt altijd besproken met het bestuur en de directie van de school. De bevindingen worden vastgelegd in een rapport van bevindingen. Dit rapport wordt in concept voorgelegd aan het bestuur. Na een maximale periode van 4 weken waarin de het bestuur de mogelijkheid krijgt hierop te reageren, wordt het rapport vastgesteld.

Als een school als zwak of zeer zwak is beoordeeld voert de inspectie geïntensiveerd toezicht uit op de school. Dit toezicht is verdeeld in 3 stappen.

1. plan van aanpak en toezichtplan  
   Het bestuur stelt zo snel mogelijk na het onderzoek een plan van aanpak op. Daarin staat beschreven hoe het bestuur de kwaliteit gaat verbeteren. Hierin staat een analyse welke problemen er zijn, waar ze zijn ontstaan en welke voorwaarden er nodig zijn om de problemen op te lossen. De inspectie stel het toezichtplan op. Met het toezichtplan wordt sturing gegeven aan het verbetertraject en hierin worden afspraken en fasering vastgelegd. Het toezichtplan wordt gelijktijdig met het conceptrapport van bevindingen aan het bestuur gestuurd.
2. voortgang in het traject  
   In het toezichtplan is een eventuele tussentijds kwaliteitsonderzoek vastgelegd en indien nodug een of meerdere voortgangsgesprekken. Zo kan worden vastgesteld of de resultaten die in het toezichtplan zijn vastgelegd bereikt zijn en er sprake is van voldoende voortgang. De bevindingen van een tussentijds kwaliteitsonderzoek worden vastgelegd in een rapport van bevindingen.
3. onderzoek naar kwaliteitsverbetering  
   In dit onderzoek stelt de inspectie vast of de kwaliteit op de school weer op orde is en of de school dus in aanmerking komt voor basistoezicht. In tegenstelling tot het tussentijds kwaliteitsonderzoek is dit een onderzoek over de volle breedte van de kwaliteit van het onderwijs. De bevindingen en conclusies van het kwaliteitsonderzoek worden vastgelegd in een rapport van bevindingen.

Als het geïntensiveerde toezicht niet binnen twee jaar tot het gewenste kwaliteitniveau leidt , of als blijkt dat bij het tussentijds onderzoek de prestaties achterblijven volgt een escalatie- en sanctiefase. Deze kunnen uiteindelijk leiden tot bestuurlijke en/of bekostigingssancties.

Ten aanzien van de financiële rechtmatigheid liggen de zaken wat anders dan bij het toezicht op het onderwijs. Alle onderwijsinstellingen leveren de bekostigingsgegevens en jaarrekening aan het ministerie. In de sector PO wordt de controle van de bekostigingsgegevens uitgevoerd door de inspectie van het onderwijs, de overige sectoren leveren de gegevens aan de dienst uitvoering onderwijs (DUO). Op diverse manieren kunnen hieruit interventies volgen en mogelijk een correctie van de rijksbijdrage. Behalve in de situatie dat de bekostigingsgegevens te laat of onvolledig bij DUO worden aangeleverd, stelt de inspectie hierbij vervolgens de beschikking op. Ook deze tekortkomingen worden aan besturen gemeld in een rapport en is hoor en wederhoor van toepassing alvorens zij wordt vastgesteld. Na vaststelling van rapport en/of beschikking kan het bevoegd bestuursorgaan in beroep gaan en een bezwaarschrift indienen bij DUO.

# Taken

## Juridische Zaken (JZ)

Bij de afdeling juridische zaken (JZ) is de kennis aanwezig van de juridische processen van de sanctietrajecten die volgen op de (voor)genomen sanctiebesluiten.. De afdeling maakt de conceptstukken op die bij sanctiebesluiten horen. Deze conceptstukken worden vervolgens ter ondertekening voorgelegd aan de hoofdinspecteur(HI).

De taken van JZ in het kader van sanctietrajecten zijn:

* Onderhouden van de sanctiedossiers
* Zorgdragen voor coördinatie van de verschillende sanctietrajecten bij dezelfde besturen of instellingen
* Bewaking afspraken en termijnen
* In overleg met de sector opstellen van voornemens tot besluit van voorlegging aan HI
* Organiseren zienswijzenbijeenkomsten
* Opstellen besluiten en voorleggen aan HI
* Realisatie van feitelijke tenuitvoerlegging met Centrale Financiële Instellingen (CFI)/DUO
* Aansturing controleonderzoek
* Voorbereiden van bezwaarprocedures in samenwerking met DUO
* Formuleren advies aan de inspecteur-generaal van het onderwijs (IGO) na bezwaarprocedures, waarna doorgeleiding via HI aan het bewindslieden overleg (BWL)
* Voorbereiden van beroepsprocedures in samenwerking met DUO
* Adviseren HI over verdere escalatie, waarna doorgeleiding aan BWL
* Aansturing van het platform handhaving, sancties en risicodossiers
  + Aanleveren managementinformatie ten behoeve van platform
* Informeren secretariaat HI over sancties

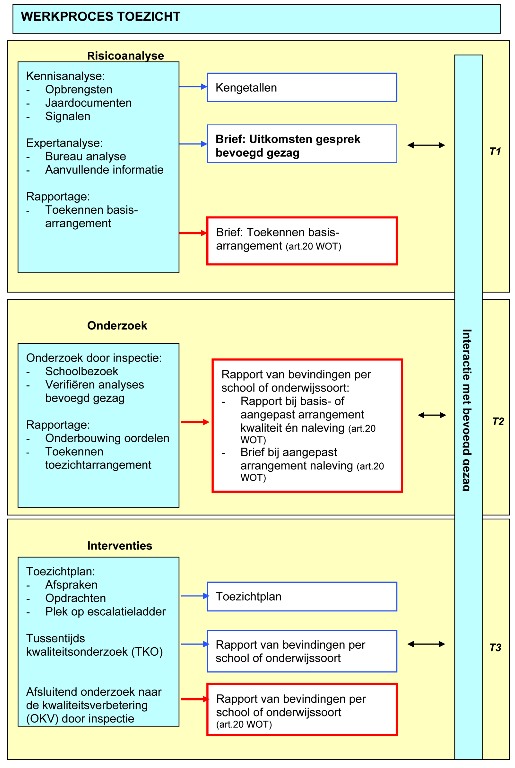
# Het werkproces op hoofdlijnen

In het werkproces van het geactualiseerde toezicht in de sectoren po en vo worden drie fasen onderscheiden:

* het uitvoeren van een risicoanalyse (T1);
* het uitvoeren van een onderzoek naar mogelijke tekortkomingen (T2);
* het uitvoeren van een interventietraject (T3).

Elke fase kan voor een school resulteren in het toekennen en publiceren van het toezichtarrangement. Gedurende elk van deze fasen in het toezicht kan overleg plaatsvinden met het bestuur.

De hoofdlijnen van het werkproces kunnen als volgt in beeld worden gebracht.



Aanvullen.. met IBIS ondersteuning? Proces uitwerking?

## Proces Handhaving en Santcties JZ

### Starten sanctietraject

**Input**

* Resultaten uit proces NB

**Output**

* (Voorgenomen) Besluit tot sanctie
* Verzwaring sanctie
* Beëindiging sanctie
* Waarschuwing (ingevolge web)
* Nota met voorparaaf

**Start**

**Voorbereiden sanctietraject**

* De Toezichtdirecteur of Directeur Rekenschap start het sanctietraject door een inspectierapport af te geven aan JZ.
* JZ stelt samen met de betrokken projectleider handhaving/ inhoudelijk secretaris van de Toezichtdirectie/ inspecteur/ auditor / Toezichtdirecteur/ directeur Rekenschap het dossier vast.
* JZ borgt een correcte opslag van het complete dossier

**Formuleren voorgenomen besluit tot sanctie**

* JZ formuleert binnen dertig dagen het eerste concept van het voorgenomen besluit tot sanctie in samenwerking met de projectleider hh/ inhoudelijk secretaris van de toezichtdirectie/ inspecteur / auditor/ toezichtdirecteur/ directeur Rekenschap.
* Directeur toezicht/ projectleider HH, de inhoudelijk secretaris van de toezichtdirectie en JZ zorgen voor afstemming van het voorgenomen besluit met DUO.
* Indien gewenst (politiek gevoelig of nieuw thema) wordt intern afgestemd en tevens afgestemd met WJZ of de Beleidsdirectie). Secretaris HI stelt zo nodig nota tbv IGO/M op.
* JZ en de inhoudelijke secretaris van de toezichtdirectie en/of de projectleider HH van de sector zorgen voor instemming met het voorstel voor een voorgenomen besluit door de toezichtdirecteur en/of de directeur Rekenschap en de HI.
* Hoofdinspecteur/ Directeur Toezicht/ Directeur Rekenschap stelt het voorgenomen besluit uiterlijk 3 maanden na de start van het sanctietraject vast.
* De HI ondertekent het voorgenomen besluit.
* De secretaris van de HI verstuurt het ondertekende voorgenomen besluit aan het bevoegd gezag en een gescand exemplaar aan JZ.
* Secretaris HI stelt MIB, Directeur Toezicht, Projectleider HH, inhoudelijk secretaris van de toezichtdirectie in kennis van het verzonden voorgenomen besluit.
* JZ informeert DUO en zo nodig Beleidsdirectie.
* JZ vult het dossier aan.
* De secretaris van de HI stuurt elk kwartaal via de directie BOA een nota naar de minister op grond van art. 14 WOT waarin de tekortkomingen aan de minister worden gemeld. In de nota wordt vermeld of afstemming met het departement heeft plaats gevonden en of de betreffende beleidsdirectie akkoord is. De IGO ondertekent de nota.
* De contactpersoon bij de beleidsdirectie, directeur toezicht, directeur Rekenschap, projectleider handhaving, inhoudelijk secretaris van de toezichtdirectie en JZ ontvangen een afschrift van de nota.

Indien er sprake is van een sanctiemaatregel waarvoor geen mandaat geldt, geldt het volgende:

* JZ formuleert binnen dertig dagen het eerste concept van het voorgenomen besluit tot sanctie in samenwerking met de projectleider hh/ inhoudelijk secretaris van de toezichtdirectie/ inspecteur / auditor/ toezichtdirecteur/ directeur Rekenschap. (intern afstemmen)
* Directeur toezicht/ projectleider HH, de inhoudelijk secretaris van de toezichtdirectie en JZ zorgen voor afstemming van het voorgenomen besluit met M ), de beleidsdirectie, WJZ – indien gewenst vanwege politiek gevoelig of nieuw thema - en DUO.
* JZ en de inhoudelijke secretaris van de toezichtdirectie en/of de projectleider HH van de sector zorgen voor instemming met het voorstel voor een voorgenomen besluit door de toezichtdirecteur en/of de directeur Rekenschap en de HI. JZ stelt daartoe nota tbv HI op en zendt deze met voornemen aan secretaris HI.
* Hoofdinspecteur/ Directeur Toezicht/ Directeur Rekenschap stelt het voorgenomen besluit uiterlijk 3 maanden na de start van het sanctietraject vast.
* De secretaris van de HI stuurt via de directie BOA een nota naar de minister op grond van art. 14 WOT waarin de tekortkomingen aan de minister worden gemeld en waarbij voorgesteld wordt om het bijgesloten voorgenomen besluit te ondertekenen. In de nota wordt vermeld hoe de afstemming met het departement heeft plaats gevonden en of de betreffende beleidsdirectie akkoord is. De IGO ondertekent de nota.
* De contactpersoon bij de beleidsdirectie, directeur toezicht, directeur Rekenschap, projectleider handhaving, inhoudelijk secretaris van de toezichtdirectie en JZ ontvangen een afschrift van de nota van de secretaris van de HI.
* De directie BOA legt het voorgenomen besluit ter tekening voor aan de bewindspersoon.
* De directie BOA verstuurt het ondertekende voorgenomen besluit aan het bevoegd gezag en verzendt gelijktijdig een gescand exemplaar aan de secretaris HI van de inspectie.
* Secretaris HI stelt secretariaat IGO, Directeur Toezicht, Projectleider HH, inhoudelijk secretaris van de toezichtdirectie, beleidsdirectie en JZ in kennis van het verzonden voorgenomen besluit. JZ vult het dossier aan.
* JZ stelt DUO op de hoogte van het voorgenomen besluit..

**Organiseren hoorzitting zienswijze**

* Indien het bevoegd gezag mondeling een zienswijze wil geven, organiseert JZ daartoe binnen vier weken na een verzoek van de instelling een hoorzitting en draagt zorg voor verslaglegging van deze bijeenkomst binnen tien werkdagen en voor afstemming met de leden van de hoorcommissie.
* Het conceptverslag van de bijeenkomst wordt voor hoor en wederhoor voorgelegd aan de betrokken vertegenwoordigers van het bevoegd gezag.
* Het bevoegd gezag krijgt 2 weken de tijd om een reactie te geven op het concept verslag.
* De reactie wordt na afstemming met alle leden van de commissie verwerkt en het definitief verslag wordt door JZ vastgesteld.
* Het definitieve verslag van de zitting wordt naar het bevoegd gezag gestuurd.
* Het verslag en alle overige documenten die voor of tijdens de hoorzitting zijn overgelegd worden toegevoegd aan het dossier
* Indien het bevoegd gezag uitsluitend schriftelijk een zienswijze geeft, wordt deze opgenomen in het dossier.
* **Formuleren definitief besluit tot sanctie**
* JZ formuleert het definitieve besluit tot sanctie in samenwerking met de projectleider hh/ inspecteur/ auditor/ toezichtdirecteur/ inhoudelijk secretaris van de toezichtdirectie/ directeur Rekenschap en betrekt daarbij, indien van toepassing, de zienswijze van de instelling op het voorgenomen besluit binnen zes weken na de hoorzitting of ontvangst van de schriftelijke zienswijze.
* Directeur toezicht/ projectleider HH, de inhoudelijk secretaris van de toezichtdirectie van de sector en JZ zorgen voor afstemming van het voorgenomen besluit met DUO. Indien gewenst (politiek gevoelig of nieuw thema) wordt tevens afgestemd met WJZ of de Beleidsdirectie).
* JZ en de inhoudelijke secretaris en/of de projectleider HH van de sector zorgen voor instemming met het voorstel voor een besluit door de toezichtdirecteur en/of de directeur Rekenschap en de HI.
* Hoofdinspecteur/ Directeur Toezicht/ Directeur Rekenschap stelt het besluit vast.
* Secretaris HI legt het definitieve besluit vergezeld met een nota ter ondertekening voor aan de HI.
* HI ondertekent het besluit.
* Secretaris HI verstuurt het ondertekende besluit aan het bevoegd gezag en een gescand exemplaar aan JZ.
* Secretaris HI stelt secretariaat IGO, Directeur Toezicht, Projectleider HH, inhoudelijk secretaris van de toezichtdirectie en de beleidsdirectie in kennis van het verzonden besluit.
* JZ stelt gelijktijdig DUO op de hoogte en verzoekt DUO de sanctie uit te voeren.
* JZ vult het dossier aan.
* Secretaris HI stuurt elk kwartaal via de directie BOA een nota met het ondertekende besluit naar de minister op grond van art. 14 WOT waarin de tekortkomingen aan de minister worden gemeld. In de nota wordt vermeld of afstemming met het departement heeft plaats gevonden en of de betreffende beleidsdirectie akkoord is. De IGO ondertekent de nota.
* De contactpersoon bij de beleidsdirectie, directeur toezicht, directeur Rekenschap, projectleider handhaving, inhoudelijk secretaris van de toezichtdirectie en JZ ontvangen een afschrift van de nota.
* Indien bezwaar wordt aangetekend tegen het besluit, zie het afzonderlijke proces NC2.

Indien er sprake is van een sanctiemaatregel waarvoor **geen** mandaat geldt, geldt het volgende:

* JZ formuleert het definitieve besluit tot sanctie in samenwerking met de projectleider hh/ inspecteur/ auditor/ toezichtdirecteur/ inhoudelijk secretaris van de toezichtdirectie/ directeur Rekenschap en betrekt daarbij, indien van toepassing, de zienswijze van de instelling op het voorgenomen besluit binnen zes weken na de hoorzitting of ontvangst van de schriftelijke zienswijze.
* Directeur toezicht/ projectleider HH, de inhoudelijk secretaris van de toezichtdirectie van de sector en JZ zorgen voor afstemming van het voorgenomen besluit met de beleidsdirectie en WJZ – indien gewenst vanwege politiek gevoelig of nieuw thema- en DUO.
* JZ en de inhoudelijke secretaris en/of de projectleider HH van de sector zorgen voor instemming met het voorstel voor een besluit door de toezichtdirecteur en/of de directeur Rekenschap en de HI.
* Hoofdinspecteur/ Directeur Toezicht/ Directeur Rekenschap stelt het besluit vast.
* Secretaris HI legt het definitieve besluit vergezeld met een nota via de directie BOA ter ondertekening voor aan de minister. De IGO ondertekent de nota.
* De directie BOA verstuurt het ondertekende besluit aan het bevoegd gezag en verzendt gelijktijdig een gescand exemplaar aan secretaris HI van de inspectie.
* Secretaris HI stelt secretariaat IGO, Directeur Toezicht, Projectleider HH, inhoudelijk secretaris van de toezichtdirectie, beleidsdirectie en JZ in kennis van het verzonden besluit.
* JZ vult het dossier aan.
* JZ licht gelijktijdig DUO in over het besluit en verzoekt DUO om uitvoering sanctie.
* Indien bezwaar wordt aangetekend tegen het besluit, zie het afzonderlijke proces NC

### Verzwaren van de sanctie als drukmiddel

### Beeindigen van de sanctie als drukmiddel

### Bezwaar

### Beroep en/of hoger beroep