



Klachtrecht in het onderwijs; is er (nog) werk aan de winkel!

Studiedag biedt platform voor verdieping

Er is zeker nog werk aan de winkel in het omgaan met klachten in het onderwijs. Dat is een belangrijke conclusie die we kunnen trekken uit de studiedag over klachtrecht in het onderwijs op vrijdag 19 maart jl. in Karel V in Utrecht. Emeritus hoogleraar Onderwijsrecht Dick Mentink gaf aan dat kortere procedures, een lagere drempel en meer uniformiteit en professionaliteit bij de klachtencommissies nodig zijn. Onderwijsinspecteur Theo Storimans vroeg zich af hoe zijn organisatie meer greep kan krijgen op klachten als instrument voor kwaliteitsbeleid. En scheidend voorzitter van de Landelijke Klachtencommissie Herman van der Meer benadrukte dat partijen de stap naar een klachtencommissie kunnen voorkomen door beter met elkaar te communiceren.

De organisatie van de studiedag was in handen van de Stichting Onderwijsgeschillen in Utrecht, waar de Landelijke Klachtencommissie Onderwijs is ondergebracht, en vond plaats in de intieme Maria van Hongarijezaal van het sfeervolle Grand Hotel Karel V. Een locatie die zich uitstekend leende voor deze bijeenkomst waar ruim zestig genodigden op af waren gekomen. Het bleek voor velen een goede gelegenheid in contact te komen met vak- en branchegeenoten, waar ze tijdens de koffie- en lunchpauze dan ook druk gebruik van maakten. Na de bijeenkomst twee jaar geleden naar aanleiding van tien jaar klachtrecht in het onderwijs was het hoog tijd voor een nieuwe studiedag om de laatste ontwikkelingen met elkaar door te nemen en praktijkervaringen uit te wisselen. Benieuwd waren de deelnemers ook naar de meningen in het veld op de beleidsreactie van de staatssecretarissen Dijkema en Van Bijsterveldt van oktober vorig jaar. Kortom, genoeg redenen om naar Utrecht te komen.

Herman van der Meer: 'Investeer meer in conflicthantering.'

Voor Van der Meer, twaalf jaar lang voorzitter van de Landelijke Klachtencommissie Onderwijs (LKC), was het zijn laatste optreden, omdat hij afscheid neemt van de commissie. Van der Meer is vanaf het begin bij de commissie betrokken geweest. Zijn afscheid was dan ook een goede gelegenheid nog eens terug te blikken op twaalf jaar klachtrecht in het onderwijs. In 1998 startte hij met een onafhankelijke, multidisciplinaire landelijke klachtencommissie met zowel juristen als niet-juristen. Het was een openbaring, zo gaf hij aan, en het had voor hem als rechter ook veel waarde. Hij vond het heel goed te zien hoe niet-juristen tegen problemen aankijken. Om de drempel laag te houden besloot de commissie waar nodig en mogelijk zitting te houden in de regio. Het doel van de landelijke klachtencommissie was en is de kwaliteit in het onderwijs te verhogen. Een zorgvuldige klachtenafhandeling is daarbij van groot belang. De commissie stelde voor zichzelf dan ook een reglement op om zo transparant en voorspelbaar mogelijk te zijn en aan zelfregulering te kunnen doen. Hoewel partijen vaak pas naar de klachtencommissie komen als alle andere wegen naar een oplossing zijn afgesneden, is er in het voortraject volgens Van der Meer nog wel wat te winnen. Hij stelde dat het onderwijsveld meer moet investeren in conflicthantering om beter met klagende ouders om te gaan. Ook in de procedure kunnen zaken worden verbeterd. Zo gaf hij aan dat partijen zich goed aan het reglement moeten houden, bijvoorbeeld dat zij het meenemen van getuigen tijdig van tevoren aanmelden. Ook de rol van de commissie is bespreekbaar: ben je actief of lijdelijk? Het is vooral een kwestie van tijd en geld, volgens Van der Meer. Actief zijn betekent dat je meer tijd, en dus geld, kwijt bent aan waarheidsvinding en dat soms de procedure langer duurt. Om dit te ondervangen krijgen partijen bij de LKC soms een checklist die moet helpen bij die waarheidsvinding. Ook de rol

van het bevoegd gezag ter zitting is lastig als de klacht tegen een personeelslid is gericht. De commissie vindt dat je 'de baas niet moet laten meekijken'.

Ter zitting blijkt vaak dat communicatieproblemen ten grondslag liggen aan de klacht. De klager wil soms alleen maar horen dat de school of de docent het beter had kunnen doen. Dat blijkt in de praktijk erg lastig om toe te geven, zo heeft Van der Meer ervaren.

Vaak ook heeft hij de indruk dat het onderwijsveld nogal eens met klagers omgaat alsof het zeurpieten zijn. Pas voor de commissie nemen ze de klager serieus. Hij vindt het een gemiste kans. Scholen moeten klachten veel meer zien als gratis advies, zelfs ogenschijnlijk absurde klachten moet je serieus nemen: 'there's logic in his madness'. Meestal is onvrede het echte probleem en in veel gevallen terug te voeren op de gebrekkige communicatie tussen ouders en school. Hij adviseert scholen dan ook duidelijk te zijn naar de ouders en als er problemen zijn deze ook te durven oplossen. Hij sprak zijn bewondering uit voor scholen en docenten die de verantwoordelijkheid nemen en er aan durven te gaan staan. Petje af!

Na zijn inleiding kwam uit de zaal de vraag of procedures bij acute problemen ook korter kunnen.

Soms zit een kind drie maanden thuis te wachten op de behandeling van de klacht. Van der Meer gaf aan dat bij de LKC een spoedbehandeling mogelijk is. In dat geval kan zij de zaak binnen twee weken afronden.

Theo Storimans: 'Wat gebeurt er met gegrond verklaarde klachten?'

De centrale vraag voor onderwijsinspecteur Theo Storimans was: 'wat doet de inspectie met klachten?' Hij ging in op de werkzaamheden van de vertrouwensinspecteurs, de verwachting van de burger over de inspectietaken en de gebrekkige informatie over de afhandeling van klachten. Voor een goed begrip legde hij nog maar eens uit dat de inspectie geen klachten behandelt en dat het bij het klachtrecht in het onderwijs gaat om klachten waarbij ouders het gevoel hebben dat ze onrecht is aangedaan door een school of bestuur. Bovendien verschaft hij de deelnemers inzicht in de wijze waarop de taken van de inspectie in de loop van de tijd zijn veranderd. De nadruk is veel meer komen te liggen op het beoordelen en bevorderen van de kwaliteit van het onderwijs. En er liggen wederom voorstellen om een aantal veranderingen door te voeren. Zo is het de bedoeling dat ook het beoordelen en bevorderen van de financiële rechtmatigheid van de bestedingen van scholen en besturen tot het takenpakket van de inspectie gaat behoren. Bovendien gaan naast de onderwijswetten als bedoeld in de Wet op het onderwijstoezicht ook de Wet overige OCW-subsidies en de Wet medezeggenschap op scholen onder de inspectie vallen.

Maar wat doet de inspectie nu met klachten? Storimans gaf aan dat de vertrouwensinspecteurs van alles doen met klachten, behalve ze behandelen. Het gaat bij de klachten die ze krijgen voornamelijk om seksueel misbruik, seksuele intimidatie, fysiek en psychisch geweld en discriminatie of radicalisering. Ze hebben bij dergelijke klachten een informatieve, ondersteunende en interveniërende taak. Zo kunnen zij de klager doorverwijzen naar een goede hulpverlener en de context van de klacht onderzoeken door informatie in te winnen. Bij het vermoeden van een zedenmisdrijf of seksuele intimidatie wijzen zij het bevoegd gezag op zijn plicht aangifte te doen. Overigens kunnen de vertrouwensinspecteurs ouders en leerlingen wel begeleiden om een officiële klacht in te dienen. Om meer met klachten te kunnen doen, pleit de onderwijsinspectie ervoor dat het bevoegd gezag terugkoppelt wat het met een gegrond verklaarde klacht heeft gedaan. Op dit moment hoort de inspectie daar helaas niets over. Waar ze wel direct wat mee kan doen, zijn impulsen uit de samenleving als die effect hebben op de kwaliteit van het onderwijs. Vaak liggen aan die impulsen ook klachten ten grondslag. De impulsen kunnen afkomstig zijn van niet-klachtgerechtigden, anoniem worden gedaan of via de media binnenkomen. Ook kunnen het specifieke verzoeken vanuit het departement zijn die via brieven aan bewindspersonen of Kamervragen binnenkomen.

Wat betreft de verwachtingen van de burgers over de taken van de onderwijsinspectie benadrukte Storimans dat die niet altijd met elkaar stroken. Zo kan de inspectie de kwaliteit bij scholen niet afdwingen en als een school niet de kwalificatie 'zeer zwak' of 'zwak' krijgt, wil dat niet zeggen dat zij goed is. Nee, ze voldoet in dat geval aan de minimumeisen die de overheid stelt. Ook zijn er minder duidelijke regels dan veel burgers denken en kan de inspectie lang niet op alle regels toezien. Handhaving geschiedt derhalve veel meer programmatisch en is vaak lastig, omdat het opleggen van sancties complex en tijdrovend is.

De conclusie van Storimans is dat de rol van de inspectie nog zeker niet is uitgekristalliseerd en dat er veel discussie is over de vernieuwingen. Daarbij staat steeds de vraag centraal hoe de inspectie greep kan krijgen op de kwaliteit van het onderwijs.

Dick Mentink: 'Even Utrecht bellen?'

Mentink nam het stokje na de lunch over en begon met het, volgens hem, aardige initiatief van de ombudslijn in het mbo. Doel van deze lijn is meer zicht te krijgen op de onvrede die er leeft en sneller de dialoog aan te gaan met de klager. Ook moet dit initiatief de drempel verlagen om met klachten naar buiten te komen en het tempo van afhandeling te verhogen.

Mentink ging vervolgens in op recente uitspraken van Kamerleden. Zo vond een Kamerlid dat bestuurders in het onderwijs kritiek moeten zien als gratis advies waar ze hun voordeel mee kunnen doen. Een ander legde de nadruk op het belang van horizontale verantwoording en medezeggenschap om de kwaliteit van het onderwijs te verhogen. Ook een actievere opstelling van klachtencommissies om de ongelijkwaardigheid van ouders ten opzichte van de school of het bestuur weg te nemen, was een geopperde suggestie. Er zijn verschillende ontwikkelingen in beleid en wetgeving die moeten bijdragen aan een betere kwaliteit van het onderwijs, zoals de wetgeving rond goed bestuur en horizontale verantwoording (medezeggenschap en klachtrecht), het wetsvoorstel rond de fusietoets om de menselijke maat te behouden en de aanscherping van de verticale verantwoording in de vorm van een betere deugdelijkheids- en kwaliteitscontrole van de onderwijsinspectie.

Mentink gaf aan dat de Kwaliteitswet uit 1998 een ommekeer in het beleid van de overheid vormde. Voor het eerst bepaalde de wetgever als deugdelijkheidseis dat het bevoegd gezag zorg draagt voor de kwaliteit van het onderwijs op de school. Daarbij regelde hij een aantal nieuwe instrumenten voor kwaliteitsbeleid waaronder een klachtenregeling. Ongeveer vijf jaar geleden bleek uit onderzoek dat dat er nog het nodige rondom het klachtrecht viel te verbeteren. Dit leidde tot twee initiatieven: de instelling van een Stuurgroep die zich richtte op verbeteringen binnen de bestaande wettelijke kaders en voorts een Expertgroep die adviseerde over de aanpassing van de bestuurlijke en juridische kaders. De stuurgroep deed aanbevelingen om de communicatie over de regeling zelf te verbeteren en meer aandacht te besteden aan de communicatie tussen ouders en school. Zo is er een proeve van kwaliteitskenmerken voor de klachtencommissies opgesteld, een klachtenbrochure gemaakt voor alle scholen en komt er meer aandacht voor communicatie met ouders..

De Expertgroep adviseerde de rol van de inspectie bij de klachtbehandeling te versterken. Verder stelde zij voor de wettelijke opzet van de klachtenregeling op onderdelen te wijzigen. Het belangrijkste punt was het klachtrecht als dicht-bij-school-recht te zien en een duidelijk onderscheid te maken tussen een interne klachtencommissie per school(bestuur) en een onafhankelijk externe klachtencommissie. Pas in oktober 2009 kwamen staatssecretarissen Dijkema en Van Bijsterveldt met een beleidsreactie op het advies van de Expertgroep. Ter verbetering van de horizontale verantwoording dient het jaarverslag nu ook informatie te verschaffen over de afhandeling van klachten. Verder zal de inspectie actief toezicht houden op de uitvoering van de klachtenregeling. De aanbeveling om scholen te verplichten een interne klachtencommissie in te stellen, is niet overgenomen. De staatssecretarissen zijn van mening dat de procedure er alleen maar langer door wordt, het vaak ontbreekt aan deskundigheid en onafhankelijkheid en dat de administratieve lastendruk voor scholen en besturen toeneemt.

Toch zijn er volgens Mentink nog voldoende zaken om over na te denken. Zo is er de trend naar juridificering van de klacht. Het meenemen van advocaten naar de klachtencommissie neemt toe waardoor er een 'rechtbank' sfeer ontstaat. Los van het kostenaspect is de vraag of verdere juridificering wenselijk is. Ook de tijd die een procedure kost is vaak lang. Soms zitten kinderen maanden thuis in afwachting van de klachtenafhandeling. En dan is er nog het lage aantal klachten: is er weinig onvrede in het onderwijs of is de drempel te hoog om een klacht in te dienen?

Mentink vroeg zich ten slotte af waarom er nog niet één landelijke commissie is: leidt gebundelde expertise niet tot meer professionaliteit en eenduidigheid? Hij stelt in ieder geval voor de huidige klachtenbehandeling te uniformeren en eerst aan interne klachtenbehandeling op school te doen via een vertrouwenspersoon of 'vliegende brigade' ('Even Utrecht bellen'). Deze persoon kan ook bekijken of een zaak kans heeft bij een externe klachtencommissie. Bovendien werpt Mentink de suggestie op bij de Stichting Onderwijsgeschillen te Utrecht een expertisecentrum in te richten dat kan begeleiden, adviseren en bemiddelen bij klachten. Kunnen we straks analoog aan de ombudslijn in het mbo 'Even Utrecht bellen'?

Stellingen waarover plenair gestemd is.

Van der Meer:

Stelling 1:

Het streven naar dejuridisering van de klachtafdoening is als een wolf in schaapskleren die in eigen staart bijt.

ad. 1 Dejuridisering: onderscheid maken tussen bevoegd gezag en ouders over juridische bijstand. Was lastig te beantwoorden.

Stelling 2:

Het onderwijsveld moet de verwachtingen van de (klagende) onderwijsconsument beter managen, waarbij de 'opvoeding' van ouders onderdeel van flankerend beleid kan zijn.

ad. 2 Belangrijk dat docenten en directeur duidelijk maken wat ze wel/niet kunnen leveren. Ook moeten ze aangeven wat ouders anders kunnen doen. In principe meeste mensen voor.

Stelling 3:

Meer aandacht voor conflicthantering leidt tot beter onderwijs.

ad. 3 Conflicthantering: zeer wenselijk, aangenomen

Storimans:

Stelling 1:

De inspectie moet zich niet bezig houden met individuele klachten in het onderwijs, vertrouwensinspecteurs uitgezonderd.

Uitkomst 50/50

Stelling 2

De inspectietaken stemmen niet overeen met het verwachtingspatroon van de burger.

Beide moeten dichter bij elkaar worden gebracht.

Uitkomst: aangenomen

Stelling 3

Besturen moeten worden verplicht gegrond verklaarde klachten, het naar aanleiding daarvan ingenomen bestuursstandpunt en de genomen maatregelen te melden aan de inspectie.

Uitkomst : grootste deel voor.

Mentink:

Stelling 1

Klachtrecht in het onderwijs vereist evenals medezeggenschap nauwgezette onderwijswetgeving. Dat is vooral nodig bij de grote variatie van (externe) klachtencommissies. De modelregeling primair en voortgezet onderwijs, als variant van zelfregulering, is te vrijblijvend.

Uitkomst: aangenomen

Stelling 2

Klachtrecht als dicht-bij-school-recht is gebaat bij een snelle en zo min mogelijk gejuridificeerde behandeling op schoolniveau. Aan iedere school is verplicht een contactpersoon en een vertrouwenspersoon (van buiten de school) verbonden. Deze vertrouwenspersoon wordt vanuit een landelijk expertisecentrum ingezet als 'vliegende brigade' naar voorbeeld van het actieplan zeer zwakke scholen.

Uitkomst: aangenomen

Stelling 3

Er ontbreekt een laatste schakel in het *natraject* bij de controle op de uitvoering van de door het bevoegd te nemen maatregelen naar aanleiding van het oordeel van de klachtencommissie. Bij de horizontale verantwoording past een onderwijswettelijk geregeld initiatiefrecht om bij de klachtencommissie een oordeel te vragen over de wijze van uitvoering ofwel over de daadwerkelijke 'nakoming' door het bevoegd gezag.

Uitkomst: verworpen

Stelling 4

Het onderbrengen van de organisatie van het (externe) klachtrecht binnen de Stichting Onderwijsgeschillen bevordert de eenheid en professionaliteit van de klachtenbehandeling. Nog beter is te regelen dat er – vergelijk de WMS - één landelijke klachtencommissie komt.
Uitkomst: aangenomen