

De klachtencommissies voor het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs

Nr. Verslag van een schriftelijk overleg

Vastgesteld d.d. ...

Binnen de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap hebben enkele fracties de behoefte om vragen en opmerkingen voor te leggen aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over het afschrift van het antwoord op de brief van de stichting veilig onderwijs te Maarssen met betrekking tot de klachtencommissies voor het primair onderwijs (po) en het voortgezet onderwijs (vo) (zaaknummer 2010Z09812). Bij brief van ... heeft de minister deze beantwoord. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De fungerend voorzitter van de commissie
Albayrak

Adjunct-griffier van de commissie
Bošnjaković-van Bommel

I Vragen en opmerkingen uit de fracties

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de namens u verzonden brief aan de stichting veilig onderwijs inzake klachtencommissies.

In het algemeen vinden deze leden dat ouders die een klacht hebben over de school van hun kind(eren), serieus moeten worden genomen. De betrokkenheid van ouders bij de school is essentieel; scholen mogen nooit alleen komen te staan met de verantwoordelijkheid voor de toekomst van een kind. Juist door deze verwachte betrokkenheid zijn ouders ook een belangrijke toezichthouder voor het onderwijs. Als zij het gevoel hebben dat het onderwijs of de onderwijsinstelling onvolkomenheden vertoont, moeten zij hun ongenoegen niet alleen binnen de instelling, maar ook bij een neutrale partij kunnen uiten.

Deze neutrale partij is de landelijke klachtencommissie (LKC), die in 1989 door het ministerie in het leven is geroepen. Sinds enige jaren bereiken de Kamer geluiden dat de LKC niet naar behoren functioneert. Zelfs zodanig dat de stichting veilig onderwijs inmiddels aan ouders adviseert de LKC te vermijden en hun klacht rechtstreeks bij de rechter te deponeren. Stichting veilig onderwijs noemt daarvoor in haar brief een aantal redenen.

Volgens deze leden wordt hier door de minister in zijn brief niet voldoende op ingegaan, maar wordt, vanuit de overweging dat de regeling meerdere doeleinden dient dan alleen het verkrijgen van een uitspraak, gesteld dat de huidige opzet van de klachtenregeling gehandhaafd blijft. De leden vinden deze beantwoording niet afdoende en hebben daarom aanleiding gezien tot het stellen van enkele nadere vragen.

De leden vragen wat de minister van de bewering van de stichting veilig onderwijs vindt dat het eenduidige doel van de LKC niet of nauwelijks wordt bereikt doordat er vele LKC's zijn ontstaan met elk hun eigen reglementen. Onderschrijft de minister dit, en zo niet, waarom zijn de verschillen tussen LKC's volgens de minister geen probleem?

Tevens vragen deze leden wat de minister vindt van het oordeel van de stichting veilig onderwijs dat de commissies zich niet aan de Nederlandse wetgeving houden, of daar in elk geval een te ruime interpretatie aan geven. Als de minister dit oordeel niet onderschrijft, waar baseert de stichting veilig onderwijs dit oordeel volgens hem dan op?

Voorts vragen deze leden waarop de minister zijn oordeel baseert dat de huidige opzet van de klachtenregeling niet hoeft te worden herzien. Heeft hij recent, sinds het onderzoek van de expertgroep klachtenregeling 2006, onderzoek gedaan naar het functioneren van de klachtenregeling? Zo ja, wat waren hiervan de belangrijkste bevindingen? Zo nee, waarom niet?

Ook vragen deze wat de belangrijkste bezwaren van de minister zijn tegen een onafhankelijk rechtscollege voor alle scholen, zoals wordt voorgesteld door de stichting veilig onderwijs. Zouden doel b en doel c¹ volgens de minister niet op andere wijze te bereiken zijn dan via een klachtenregeling, zo vragen de leden.

Ten slotte vragen deze leden of de minister bereid is in elk geval samen met de stichting veilig onderwijs te bezien op welke wijze het functioneren van de huidige klachtenregeling kan worden verbeterd. Zo ja, op welke termijn? Zo nee, waarom niet?

De leden van de CDA-fractie onderschrijven het belang van een onafhankelijke klachtencommissie voor po en vo en onderschrijven ook de drie door de minister gestelde doelen van dergelijke commissies. Deze leden zijn met de minister van mening dat, na afweging van alle voor- en nadelen, onafhankelijke klachtencommissies de voorkeur hebben boven een bindende klachtenregeling, arbitrage of rechtsgang.

De leden vinden het hierbij van groot belang dat ook de landelijke organisaties van besturen, ouders, leerlingen en personeel in gesprekken hebben aangegeven aan de huidige klachtenregeling te willen vasthouden. Deze leden zien daarom geen heil in het opheffen van de klachtencommissies zoals wordt voorgesteld door de stichting veilig onderwijs.

De leden zijn wel van mening dat er kritisch gekeken moet worden naar het functioneren van de huidige klachtenregeling en de eventuele mogelijkheden tot verbetering. Juist omdat de huidige klachtencommissies de in de brief van de minister genoemde belangrijke taak en een zware drieledige verantwoordelijkheid heeft, mag het functioneren van deze commissies niet onbesproken blijven. Deze leden zijn benieuwd of de minister kan aangeven of er nog verbeterpunten mogelijk zijn, en zo ja, welke deze zijn.

Kan de minister verder informeren of er knelpunten bestaan in het functioneren van de afzonderlijke klachtencommissies sinds de evaluatie van 2006? Valt aan te geven of er een bepaald soort klachten is waarbij er eerder conflicten ontstaan? Deze leden zijn van mening dat hier wel zicht op moet zijn. Kan de minister ook aangeven of er sprake is van toenemend gebruik van de klachtencommissies? Zo ja, geldt dit dan voor alle commissies of niet? Is er een reden aan te geven voor het toenemende gebruik? Kan de minister aangeven hoe groot het vertrouwen is dat de betrokken partijen hebben in de werking van de klachtencommissies? Is dit vertrouwen door de jaren heen aan verandering onderhevig, of is dit vertrouwen stabiel? Kan de minister aangeven in hoeverre de adviezen van de klachtencommissies worden opgevolgd, zo vragen de leden.

II Reactie van de minister

Allereerst zeg ik de fracties van de VVD en het CDA dank voor hun vragen en opmerkingen naar aanleiding van mijn reactie op de brief van de Stichting Veilig Onderwijs (SVO) te Maarssen van 22 april jl. Ik hecht, met de leden van de fracties, grote waarde aan de betrokkenheid van ouders bij het onderwijs en de mogelijkheid om klachten over dat onderwijs op een laagdrempelige wijze aan een neutrale partij te kunnen voorleggen.

¹ Doel b: het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs inclusief het schoolklimaat (een klacht is een gratis advies). Doel c: het betrekken van de ouders bij de gang van zaken op school (de klachtenregeling is aanvullend op schoolgids, schoolplan en medezeggenschap).

De leden van de fractie van de VVD vinden mijn reactie op de brief van de stichting niet afdoende.

De leden van deze fractie vragen mijn mening over de opvatting van de SVO dat het eenduidige doel van de LKC niet of nauwelijks wordt bereikt doordat er vele LKC's zijn ontstaan elk met hun eigen reglementen.

Het is beter om te spreken over het doel van de klachtenregeling dan over het doel van “de” LKC. Schoolbesturen zijn op grond van de Kwaliteitswet gehouden een regeling te treffen voor de behandeling van klachten. De wet laat het vrij of aan deze verplichting wordt voldaan door een klachtencommissie op schoolniveau, op bestuursniveau, op plaatselijk of regionaal niveau of op landelijk niveau. In het laatste geval gaat het om een LKC (landelijke klachtencommissie). Meer dan zeventig procent van de scholen voor primair en voortgezet onderwijs is aangesloten bij de LKC voor het katholiek onderwijs, het protestants christelijk onderwijs, het algemeen bijzonder onderwijs of het openbaar onderwijs. Daarnaast zijn er nog kleinere landelijke commissies. In de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs is de inhoud van de reglementen op hoofdpunten vastgelegd. Verder hebben de landelijke commissies, evenals overigens een aantal regionale commissies, hun reglementen en werkwijzen (her)ingericht volgens de kwaliteitscriteria van de advies- en stuurgroep Kotte. Hierdoor zijn de reglementen grotendeels geharmoniseerd. Ik zie dan ook geen grond voor de uitspraak dat het doel van de klachtenregeling niet of nauwelijks wordt bereikt vanwege de (nog aanwezige) verschillen tussen de reglementen.

De leden van de fractie van de VVD vragen tevens mijn mening over de uitspraak van de SVO dat de klachtencommissies zich niet aan de Nederlandse wetgeving zouden houden, of daar in elk geval een te ruime interpretatie aan zouden geven. Als ik dit oordeel niet onderschrijf, willen zij weten waarop dat dan is gebaseerd.

Het is niet aan de minister van OCW een oordeel geven over handel en wandel van de klachtencommissies. Overigens kan ik, afgaande op de stukken die de SVO mij hierover heeft toegestuurd, het algemene oordeel van de SVO niet onderschrijven. Van strijd met de formele wetgeving is in elk geval geen sprake. Waar bijvoorbeeld de verjaringstermijn (ontvankelijkheidsvraag) voor het indienen van klachten in het geding was, baseerde de betrokken LKC zich juist op het klachtrecht van de AWB. Of in de andere zaak sprake is van een te ruime interpretatie van regels, is op basis van de schriftelijke stukken die ik ontvang moeilijk beoordelen.

De leden van de fractie van de VVD vragen voorts waarop de minister zijn oordeel baseert dat de huidige opzet van de klachtenregeling niet hoeft te worden herzien en of dit is gebaseerd op recent onderzoek. Dit oordeel is een reactie op het voorstel van de SVO om de klachtenregeling om te vormen tot een rechtscollege voor alle scholen. Tegen dit voorstel heb ik in mijn reactie op de brief van de SVO al een aantal bezwaren genoemd. Ik herhaal ze nog eens.

a. Allereerst moet een klachtenregeling (vergelijk ook titel 9:1 van de AWB) goed worden onderscheiden van een rechtsgang of een arbitrage. Een klachtenregeling kent geen bindend vonnis maar levert een oordeel op over de behoorlijkheid van een handeling of gedraging, is kosteloos, kent een relatief eenvoudige procedure en is daardoor laagdrempelig. Indien men dit mengt met elementen van een rechtsgeding of (bindende arbitrage) verdwijnt dit laagdrempelige. Een bindende uitspraak betekent vrijwel automatisch dat partijen gezien de belangen die in het geding zijn meer dan nu het geval is een beroep zullen doen op advocaten en andere gemachtigden. Ook zullen procedures ingewikkelder worden en langer duren. De

formalisering en het gevoel voor een rechter te staan werkt overigens op zich al het beroep op juridische bijstand in de hand. Tenslotte is het de vraag of het bij een bindende uitspraak in één rechtsgang zal blijven: ook dan zullen verliezende partijen aandringen op een mogelijkheid van hoger beroep.

b. Bij afhandeling door een rechtscollege verdwijnt het karakter van de klachtenregeling als middel tot verbetering van de kwaliteit van en door het onderwijsveld. Door de juridisering van de klachtenregeling die boven door mij is beschreven, zal de samenstelling van de landelijke klachtencommissies waarschijnlijk veranderen en zullen daarvan in mindere mate dan nu het geval is (ook) leden met relevante ervaring met het onderwijs (inspecteurs, schoolartsen, pedagogen e.d.) deel uit maken. Op dit moment geven de landelijke commissies bij hun advies ook vrijwel steeds een advies hoe deze klacht voortaan kan worden voorkomen. Deze adviezen worden in het overgrote deel van de gevallen door de besturen opgevolgd (zie verderop). Een gerechtelijke instantie is vaak minder geneigd deze adviezen te geven omdat het niet de indruk wil wekken op de stoel van het bestuur te gaan zitten en bij het ontbreken van ter zake deskundige leden zal dat des te meer het geval zijn.

c. Natuurlijk zijn er ook andere wegen om het oogmerk wat betreft de kwaliteitsfunctie en de medezeggenschapsfunctie van de klachtenregeling te bereiken maar juist de klachtenregeling biedt daarvoor specifiek concrete handvatten. Zeker nu over een gegronde klacht verantwoording moet worden afgelegd in het jaarverslag en aan de medezeggenschapsraad.

Naast de eerder gewisselde argumenten waarschuwde de Expertgroep klachtenregeling PO/VO al eerder voor een formalisering en juridisering van de klachtenregeling door “constructies” met een bindende uitspraak. Recenter geldt dit ook voor de Onderwijsraad die in zich in het advies “Ouders als partners. Versterking van relaties met en tussen ouders op school” (Den Haag, 17 februari 2010, pag. 44 en 51) uitsprak tegen een verdere juridisering van de relaties tussen ouders en school door bijvoorbeeld het instellen van een rechtbank. Maar het staat ouders vrij om naast de mogelijkheden van de klachtencommissie, te kiezen voor een juridische procedure.

Er is sinds het advies van de Expertgroep klachtenregeling PO/VO geen onderzoek meer geweest naar de werking van de klachtenregeling PO/VO omdat er voor is gekozen om de verbeteringen voorgesteld door de adviesgroep Kotte de tijd te geven om hun effect te bewijzen (zie de brief van 6 oktober 2009, Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32123 VIII, nr. 9). Deze verbeteringen “lopen” nu al enige tijd en ook de Inspectie van het onderwijs heeft in het kader van het risicogericht toezicht ervaring opgedaan met klachten en de wijze waarop besturen daarmee na een gegrondverklaring zijn omgegaan. Daarom wordt de klachtenregeling eind 2011, begin 2012 geëvalueerd. Bij de voorbereiding hiervan zullen ook de landelijke klachtencommissies en de landelijke organisaties voor ouders, leerlingen, schoolleiders en personeel worden betrokken.

In het voorafgaande is aangegeven waarom ik klachten niet door een gerechtelijke instantie wil laten afhandelen zoals de SVO dat wil. Een gesprek met de SVO over een verbetering van het functioneren van de huidige klachtenregeling is daarom niet zinvol. Het gaat bij de klachtenregeling om een instrument van het gehele veld van schoolbesturen, ouders, leerlingen, personeel en schoolleiders. Een verbetering van de klachtenregeling en de controle op het functioneren ervan is primair de verantwoordelijkheid van dat veld, zowel op landelijk als op schoolniveau. Op dat niveau speelt de MR een centrale rol en krijgt zij daarvoor via het jaarverslag en de verplichting om een gegronde klacht terstond aan haar te melden de mogelijkheden aan gereikt. Overleg over verbetering van de klachtenregeling voer ik met de

landelijke organisaties van die geledingen die tijdens de eerdere overleggen, het standpunt van de stichting niet deelden. Maar de stichting kan zich natuurlijk tot deze organisaties wenden.

Het verheugt mij dat de leden van de fractie van het CDA de huidige opzet van de klachtenregeling onderschrijven. Ik ben het met hen eens dat er steeds kritisch moet worden gekeken naar mogelijkheden tot verdere verbetering. Voor de commissies denk ik hierbij met name aan permanente aandachtspunten zoals de mogelijkheid van een verdere afstemming van de reglementen, maar ook verduidelijking en vereenvoudiging ervan, het helder communiceren van de mogelijkheden die een klachtencommissie aan een klager biedt, hoe de procedure verloopt (zodat de klager niet voor verrassingen komt te staan) en hoe een klager kan worden geholpen om de inhoud van de klacht helder te formuleren. Dit is in eerste instantie een taak van de commissies in nauw overleg met (de organisaties van) besturen, ouders, leerlingen, personeel en schoolleiders.

Specifieke knelpunten bij afzonderlijke klachtencommissies na 2006 zijn mij niet bekend.

De leden van de fractie van het CDA willen weten of er bij een bepaald soort conflicten eerder klachten ontstaan. Ik heb naar aanleiding van de feitelijke vragen van het CDA contact opgenomen met de eerdergenoemde vier grote landelijke klachtencommissies. Uit hun antwoorden blijkt dat het globaal gesproken met name om zaken gaat die te maken hebben met het pedagogisch handelen van de leraar, de beoordeling van leerlingen, veiligheid en pesten, het (sanctionerend) optreden tegen leerlingen: straffen, schorsen, verwijderen en met een als onbehoorlijk ervaren behandeling door een bestuur. De commissies geven aan dat hierbij vrijwel steeds het aspect communicatie een grote rol speelt.

Voorname leden vragen mij of er sprake is van een toenemend gebruik van de klachtencommissies en of hier verschillen bestaan tussen de commissies.

Ik heb, zoals eerder gesteld, alleen navraag laten doen bij de genoemde vier grote landelijke commissies. Dit leverde (met de bestudering van de jaarverslagen over 2005 t/m 2008) het volgende overzicht op:

	2005	2006	2007	2008	2009
PC	69	76	93	86	106
AB	26	30	46	43	36
OPB.	112	106	116	129	120
RK	86	83	132	89	107
Totaal	293	295	387	347	369

Het gebruik neemt, vergeleken met 2005, weliswaar toe, maar er is sprake van jaarlijkse schommelingen. Gezien de aantallen waarom het gaat, afgezet tegen het aantal leerlingen dat het betreft en de veel genoemde stijgende assertiviteit van ouders, kan men zich, met de Nationale Ombudsman, ook afvragen of het aantal juist niet erg klein is (uitspraak van de heer dr. A.F.M. Brenninkmeijer op een landelijke conferentie van de LKC voor het openbaar onderwijs op 19 november 2008). De verschillen tussen de vier commissies kunnen in elk geval ten dele worden verklaard door verschillen in het aantal aangesloten scholen.

Over de mate waarin partijen vertrouwen hebben in de opzet van de klachtenregeling en schommelingen hierin is op dit moment niet meer te zeggen dan wat bleek tijdens de reeks overleggen met de landelijke organisaties in 2004 en 2005 waar ook de organisaties van

ouders en leerlingen aan deelnamen en waarbij vrij algemeen een wijziging van de huidige wettelijke opzet werd afgewezen. In dit verband herinner ik e aan dat ook de landelijke ouderorganisaties hebben meegewerkt aan het opstellen en uitvoeren van het verbeteringsplan van de adviescommissie Kotte.

De leden van de fractie van het CDA willen tenslotte weten in hoeverre de adviezen van de klachtencommissies worden opgevolgd. Volgens de landelijke commissies werd in 2009 het overgrote deel van de adviezen opgevolgd. Ter illustratie: 1 commissie schatte in dat 90 tot 95% van de adviezen werd opgevolgd, een andere gaf aan dat in 2008 en 2009 elk in één geval het advies in zijn geheel niet werd opgevolgd en in 7 respectievelijk 1 geval gedeeltelijk.