

Expertgroep Klachtenregeling PO/VO

Versterking eigen karakter klachtrecht

Advies over de toekomstige klachtenregeling in het primair en voortgezet onderwijs.

Augustus 2006

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Opdracht en context	3
1.3	Werkwijze	4
1.4	Opbouw advies	4
2.	De klachtenregeling in het primair en voortgezet onderwijs	4
2.1	Achtergrond	4
2.2	De klachtenregeling in het onderwijs	5
2.3	Onderscheid klachtenregeling en geschillenregeling	7
3.	Klachtrecht in andere sectoren	9
3.1	Inleiding	9
3.2	Gezondheidszorg	9
3.3	Jeugdzorg	10
3.4	Klachtenregeling in het openbaar bestuur	11
3.4.1	Naar een algemene regeling: de Awb	11
3.4.2	Interne en externe klachtenprocedure in de Awb	12
3.4.3	Algemene wet versus onderwijswetgeving	12
4.	Bestuurlijke en beleidsmatige ontwikkelingen in het onderwijs	13
4.1	Inleiding	13
4.2	Deregulering, professionalisering en bestuurlijke complexiteit	14
4.3	Deregulering en governance	15
4.4	Harmonisatie en zorgplichtbepalingen	16
4.4.1	Harmonisatie van regelgeving	16
4.4.2	Zorgplichten	17
5.	De klachtenregeling: knelpunten	18
5.1	Onderzoek naar de klachtenregeling in het PO en VO	18
5.2	Analyse van knelpunten	20
6.	Opties en toetsing	23
6.1	Inleiding	23
6.2	Opties	23
6.3	Beoordelingscriteria	24
6.3.1	Inleiding	24
6.3.2	Criteria	25
6.4	Nadere afweging	26
6.4.1	Optie 1: Handhaven huidige wettelijke regeling	26
6.4.2	Optie 2: Handhaving huidige opzet met versterking toezicht en verantwoording	27
6.4.3	Optie 3: Harmonisatie van (onderwijs)wetgeving	27
6.4.4	Optie 4: (Zelf)regulering door middel van zorgplichten	28
7.	Aanbevelingen en conclusies	29
7.1	Inleiding	29
7.2	Combinatievariant	30
7.3	Schets op hoofdlijnen	31
7.4	Ten slotte	34

Bijlage 1 Samenstelling van de Expertgroep

Bijlage 2 Vraagstelling aan de Expertgroep

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

In 1998 is de klachtenregeling in het primair en voortgezet onderwijs ingevoerd. Dit als uitvloeisel van de Kwaliteitswet, waarin naast het klachtrecht ook regels over de schoolgids en het schoolplan als kwaliteitsinstrumenten zijn opgenomen.

De huidige wettelijke regeling van de klachtenregeling van artikel 14 WPO (en vergelijkbare artikelen in de WEC en de WVO) laat besturen een ruime mogelijkheid om de regeling en de (klachten)commissie zelf vorm te geven. Het is bedoeld als eigen regeling van het veld. Dit heeft geleid tot een grote verscheidenheid: commissies uitgaande van één bestuur, plaatselijke en regionale commissies en een aantal grote, identiteitsgebonden, landelijke commissies uitgaande van de diverse besturenbonden.

De commissies richten zich op een breed scala aan klachten: feitelijk kan overal over worden geklaagd ook als de weg naar rechter openstaat. Op deze wettelijke regeling is de laatste tijd kritiek te horen geweest, in het bijzonder van in het ongelijk gestelde ouders die ook hun weg naar leden van het parlement hebben gevonden. De kritiek betreft met name het ontbreken van een mogelijkheid tot hoger beroep en een bindende uitspraak, maar richt zich ook op het functioneren van de commissies in het algemeen.

Deze ontwikkeling heeft geleid tot het in samenspraak met de landelijke organisaties in het onderwijs voor bestuur en management, schoolleiders, werknemers, ouders en leerlingen instellen van een tijdelijke werkgroep *Verbetering klachtenregeling* (de werkgroep Kotte, genoemd naar haar voorzitter). De opdracht aan deze werkgroep was het doen van verbetervoorstellen voor de klachtenregeling binnen de huidige wettelijke kaders voor de korte termijn. De werkgroep Kotte heeft haar voorstellen tot verbetering in maart 2006 aan de minister aangeboden.¹ Deze voorstellen worden breed gedragen door de onderwijsorganisaties. Bij brief van 12 april jl. heeft de minister van OCW de verbetervoorstellen naar de Tweede Kamer gestuurd.

Tijdens het overleg met onderwijsorganisaties is ook de vraag aan de orde gekomen naar de wenselijkheid en mogelijkheid van een verdergaande wijziging van de klachtenregeling in het onderwijs. Overeengekomen is een Expertgroep in te stellen om een andere opzet van de klachtenregeling op de langere termijn te verkennen.

Begin 2006 is de Expertgroep Klachtenregeling PO/VO door de minister ingesteld. Zij is medio februari met haar werkzaamheden begonnen (bijlage 1: samenstelling Expertgroep).

1.2 Opdracht en context

Tegen de hiervoor geschetste achtergrond heeft de minister de Expertgroep gevraagd een verkennend advies uit te brengen over de vraag of er voldoende aanleiding bestaat de huidige opzet van de klachtenregeling voor het primair en voortgezet onderwijs te wijzigen, en zo ja hoe een nieuwe opzet vorm zou moeten worden gegeven.

De Expertgroep wordt meegeven om bij haar werkzaamheden recente ontwikkelingen in het onderwijs en de wetgeving te betrekken. In een nadere notitie legt de minister haar in dat verband een aantal vragen en aandachtspunten voor (bijlage 2).² Tevens wordt de Expertgroep gevraagd om bij haar oordeel over een mogelijke nieuwe opzet van de klachtenregeling bij haar

¹ Werkgroep verbetering klachtenregeling, Naar een verbeterde klachtenregeling. Den Haag: VBS, 2006.

² In de aan de Expertgroep voorgelegde vraagstelling is ook gewezen op de relatie van klachtencommissies tot diverse andere instanties voor geschillenbeslechting binnen het onderwijs, o.a. in het kader vernieuwing van de zorgstructuur. De commissie heeft kennis genomen van de discussie over de toekomstige structuur van de klachtbehandeling daar binnen. De uitkomsten van het onderhavige advies kunnen volgens de Expertgroep bij deze discussie worden betrokken.

afwegingen aspecten als toegankelijkheid, transparantie, mate van rechtsbescherming, onafhankelijkheid en doelmatigheid te betrekken.

1.3 Werkwijze

Bij de werkzaamheden die tot dit richtinggevend advies hebben geleid is door de Expertgroep als volgt te werk gegaan. Allereerst is relevant materiaal verzameld en zijn analyses en deelstudies opgesteld onder meer met betrekking tot klachtregeling op aan de onderwijssector aanpalende gebieden, zoals de jeugdzorg en de gezondheidszorg, en in het openbaar bestuur. Op basis van deze analyses en deelstudies is een eerste opzet van het advies ontworpen. De Expertgroep is eerst medio februari 2006 met haar werkzaamheden begonnen. Zij is in het totaal [8x] maal bijeengekomen.

Bij de gevolgde werkwijze is een aantal keuzen gemaakt. De Expertgroep heeft afgezien van consultatie van de onderwijsorganisaties en belanghebbenden. Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft in de loop van de adviestraject aangegeven na afronding van het advies zelf een informatieve gespreksronde te organiseren. Wel hebben gesprekken plaatsgevonden met de voorzitter van de eerder-genoemde werkgroep en met de Onderwijsinspectie i.c.de hoofdinspecteur voor het primair onderwijs.

1.4 Opbouw advies

Het advies is als volgt opgebouwd. Na een korte schets van de klachtenregeling in het primair en voortgezet onderwijs en in aanpalende sectoren (hoofdstukken twee en drie), worden in hoofdstuk vier de relevante bestuurlijke en beleidsmatige ontwikkelingen in het onderwijs beschreven. In een volgend hoofdstuk gaat de Expertgroep in op een aantal geïdentificeerde knelpunten in de huidige klachtenregeling.

In het zesde hoofdstuk komen mogelijke opties aan de orde en vindt een afweging daarvan plaats op grond van een aantal door de Expertgroep gehanteerde criteria leidend tot een schets op hoofdlijnen van een mogelijke richting voor een klachtenregeling in het primair en voortgezet onderwijs in de toekomst. Het advies wordt afgesloten met een aanbeveling over de vervolgstappen.

2. De klachtenregeling in het primair³ en voortgezet onderwijs

2.1 Achtergrond

In de jaren negentig van de vorige eeuw is langs diverse lijnen uitvoering gegeven aan het streven naar deregulering in het onderwijsbeleid. Aan de basis van dit beleid lag de visie dat een relatief autonome school méér verantwoordelijkheid kan en moet dragen voor de kwaliteit van het aangeboden onderwijs.⁴ Dit uitgangspunt is in brede bestuurlijke afspraken tussen de minister van OCW en de onderwijsorganisaties in het zogeheten Schevenings Beraad onderschreven.⁵ In deze afspraken wordt verwoord dat de school als eerste verantwoordelijk is voor de kwaliteit van het onderwijs. Om deze verantwoordelijkheid waar te kunnen maken, krijgt de school meer ruimte voor eigen keuzen en eigen beleid. In het verlengde daarvan wordt benadrukt dat de verantwoordelijkheid ook inhoudt dat de school over de gemaakte keuzen tekst en uitleg geeft aan ouders, leerlingen en het personeel.

In de nota 'De school als lerende organisatie' wordt medio jaren negentig uiteen gezet welke

³ onder primair onderwijs wordt in dit advies ook het (s)bao en de rec's begrepen

⁴ Ministerie van OCenW, De school op weg naar 2000. Zoetermeer: 1988.

⁵ Ministerie van OCenW, Gezamenlijke richtinggevendende uitspraken. Schevenings Beraad Bestuurlijke Vernieuwing. Zoetermeer: 1994.

instrumenten de school kan inzetten voor het zorgdragen voor kwaliteit.⁶ Een van de genoemde instrumenten is de klachtenregeling. Het klachtrecht wordt gezien als het sluitstuk van de positie van ouders en leerlingen binnen de relatief autonome school; het geldt als een aanvullend instrument op de reeds bestaande mogelijkheden tot inspraak, medebesturen, schoolkeuze en directe contacten. De klachtenregeling is in 1998 ingevoerd in het primair en voortgezet onderwijs (Kwaliteitswet, Stb. 1998, 348). De klachtenregeling is in de relevante onderwijs-wetten geformuleerd als een deugdelijkheidseis waaraan het bevoegd gezag van de school moet voldoen; het geldt als regel voor het openbaar onderwijs en als bekostigingsvoorwaarde voor het bijzonder onderwijs.

2.2 De klachtenregeling in het onderwijs

Algemeen

De klachtenregeling is opgenomen in artikel 14 van de Wet op het primair onderwijs (WPO), artikel 23 van de Wet op de expertisecentra (WEC) en artikel 24b van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO). De artikelen bevatten minimumeisen waaraan de klachtenregeling bij een schoolbestuur moet voldoen.

Uitgangspunt in de WPO, WEC en WVO is dat het bevoegd gezag een regeling opstelt voor het indienen en behandelen van een klacht. De personeelsgeleding en de ouder-/leerlinggeleding van de medezeggenschapsraad (MR) moeten met het voorstel daartoe instemmen (art. 8. 1^o lid onder k; art. 9 1^o lid onder f WMO).

In de regeling beschrijft het bevoegd gezag hoe de klachtencommissie is ingesteld, hoe ze haar werkzaamheden verricht, de termijnen waarbinnen een klacht moet zijn ingediend en hoe deze zijn beoordeeld door de commissie. De wettekst sluit loutere behandeling door een landelijke of regionale klachtencommissie op zichzelf niet uit.

Aanleiding voor een klachtenregeling in het onderwijs

Drie overwegingen hebben er volgens het wetsvoorstel invoering klachtrecht in het onderwijs toe geleid dat voor het primair en voortgezet onderwijs een van het algemene recht afzonderlijke klachtenregeling is getroffen.⁷

In de eerste plaats leidde de invoering van hoofdstuk 9 Awb in 1999 ertoe, dat op het openbaar onderwijs de algemene regels rondom de interne behandeling van klachten bij bestuursorganen wél van toepassing zouden zijn. Daarmee zou een ongelijkheid ontstaan in de positionering van ouders, leerlingen en personeel bij respectievelijk het openbaar en het bijzonder onderwijs. In het openbaar onderwijs zouden zij wél een wettelijk verankerd klachtrecht kennen, in het bijzonder onderwijs niet. Het realiseren van een gelijkwaardige rechtsbescherming is een belangrijk motief geweest om tot de verankering van het klachtrecht in WPO, WEC en WVO te komen. Wel is de regeling van het extern klachtrecht in de Awb in beginsel op het openbaar onderwijs van toepassing.

Ten tweede ziet men in het primair en voortgezet onderwijs de school vooral ook als een leef- en opvoedingsgemeenschap waarbinnen vooral ook ouders een bredere verantwoordelijkheid dragen; het gaat ouders niet alléén om het eigen kind, ze dragen ook verantwoordelijkheid voor inrichting, pedagogisch klimaat en gedragingen in die gemeenschap. Als ouders waarnemen dat dingen in de school niet passen bij kenmerken van of afspraken over die gemeenschap, dan moeten zij in staat zijn om hierover een klacht in te dienen. Dus ook als het níet gaat over het eigen kind. De pedagogische functie van vooral het primair onderwijs vraagt een grote betrok-

⁶ Ministerie van OCenW, De school als lerende organisatie; kwaliteitsbeleid op scholen voor primair en voortgezet onderwijs. Zoetermeer: 1994.

⁷ Kamerstukken II 1997-1998, 25837, nr. 3.

kenheid van ouders bij de beslissingen die de school neemt over inhoud, inrichting en organisatie van het onderwijs. Deze belangen moeten niet alleen in het kader van de medezeggenschap in het onderwijs goed worden geborgd, maar ook door een eigen klachtenregeling. Deze overwegingen maakten het ongewenst de algemene klachtenregeling Awb voor onder andere de onderwijssector van kracht te laten zijn.

Een laatste overweging voor een ‘eigen’ klachtrecht in het onderwijs is volgens de toelichting gelegen in het aantal klachten dat in de jaren negentig bij de Inspectie van het Onderwijs binnen komt over de kwaliteit van het onderwijs. Door het realiseren van een laagdrempelig en voor ouders, leerlingen en personeel herkenbaar traject voor dergelijke klachten, kunnen schoolbesturen eerder worden geattendeerd op zaken die niet goed lopen in hun school of scholen. Dit werkt naar verwachting kwaliteitsverhogend.

Klachtenregeling in vogelvlucht

In deze paragraaf wordt kort ingegaan op de klachtenregeling in het onderwijs.

Wat is een klacht?

Een klacht kan gaan over gedragingen of beslissingen van het bevoegd gezag of het personeel dat werkzaam is bij het schoolbestuur, of juist het uitblijven van bepaalde gedragingen of beslissingen. De omschrijving van wat onder een klacht kan worden verstaan, is ruim; in feite kan over bijna alles wat onder de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag van de school plaatsvindt, of niet plaatsvindt, een klacht worden ingediend.

Wie kan klagen?

Ouders, leerlingen en personeelsleden die in dienst zijn van de school kunnen een klacht indienen. Bijvoorbeeld als zij zelf onheus worden behandeld of als zij vinden dat ánderen in de school onjuist behandeld worden.

De kring van ‘klachtgerechtigden’ is ruim omschreven. In het primair onderwijs zijn personen die kunnen klagen ouders, verzorgers en het personeel (art. 14 WPO). In het voortgezet onderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs kunnen ook leerlingen, mits zij de leeftijd van 13 jaren hebben bereikt, ook tot de kring van klachtgerechtigden worden gerekend (art.24b WVO en art. 23 WEC).

Wat kost het?

Aan het indienen van een klacht en de verdere afhandeling daarvan zijn voor de klager geen kosten verbonden.

Het oordeel van de klachtencommissie bevat een antwoord op de vraag of de klacht ‘gegrond’ is; m.a.w. is de klager inderdaad door een bepaalde gedraging (of het uitblijven daarvan) niet behoorlijk behandeld door het bevoegd gezag of één van zijn personeelsleden? De commissie kan aan een gegrond verklaarde klacht een advies koppelen. Zowel het oordeel van de commissie als het eventueel advies zijn niet bindend voor het bevoegd gezag van de school. Als de klacht gegrond is verklaard, moet het schoolbestuur de klager en de commissie binnen vier weken na de uitspraak mededelen welke maatregelen het neemt op grond van het advies van de commissie.

In de praktijk hebben veel schoolbesturen in de uitvoering van artikel 14 WPO, artikel 23 WEC en artikel 24b WVO een modelklachtenregeling overgenomen van één of meerdere van de landelijke onderwijsorganisaties. Dit model voorziet ook in een onafhankelijke, geëxterna-

liseerde klachtencommissie. Met overname van het model sluit men zich aan bij een dergelijke landelijke klachtencommissie, die klachten behandelt die (onverhoopt) bij het schoolbestuur in kwestie worden ingediend. Dit ontheft het schoolbestuur in de praktijk van de plicht zelfstandig voor de instelling van een commissie zorg te dragen en de klacht door die commissie te laten behandelen.⁸

Rol van de Inspectie van het Onderwijs

Sinds de invoering van de klachtenregeling in het onderwijs in 1998 moeten onderwijsinstellingen klachten van leerlingen, ouders en personeel zelf afdoen. De Inspectie van het Onderwijs verwijst klachten die bij haar over het onderwijs binnenkomen door naar de klachtencommissie van de desbetreffende school. Zij speelt hierbij dus geen rol meer. Bij ernstige klachten over het onderwijs wordt de Inspectie aangesproken op haar toezichthoudende rol; zij kan dan een incidenteel onderzoek instellen uitmondend in een openbaar verslag. De inspectie treedt dan echter niet op als klachtbehandelaar, maar als toezichthouder. Klachten over seksueel misbruik, seksuele intimidatie en ernstig fysiek of geestelijk geweld kunnen op grond van de wet wel rechtsreeks bij de inspectie worden gemeld. Hiertoe zijn vertrouwensinspecteurs aangesteld.

De Wet op het Onderwijstoezicht (artikel 11, tweede lid, WOT) geeft aan op welke kwaliteitsaspecten de school in het kader van de kwaliteitszorg wordt beoordeeld. De klachtenregeling wordt daarbij niet genoemd. Ook in deze niet als kwaliteitsaspect opgenomen in het toezichtkader van de inspectie. Basis voor de inspectiebeoordeling is de eigen beoordeling van de school van de kwaliteit van het onderwijs.

2.3 Onderscheid tussen een klachtenregeling en een geschillenregeling

Algemeen

De klachtenregeling in het onderwijs is een aanvullend instrument op andere bestaande 'communicatiekanalen' binnen de schoolgemeenschap. Of zoals de regering het in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel verwoordde: 'Door de klachtenregeling ontvangt de school op eenvoudige wijze signalen die haar kunnen ondersteunen bij het verbeteren van het onderwijs en de goede gang van zaken op school.' De klachtenregeling vormt aldus naast bijvoorbeeld het schoolplan en de schoolgids, als eisen van deugdelijkheid, een schakel in het door de scholen te voeren kwaliteitsbeleid. Om die functie te kunnen vervullen dient de klachtenregeling dan ook een laagdrempelige voorziening te zijn.⁹ Klachtbehandeling biedt daardoor een extra mogelijkheid voor bemiddeling of een onderhandse, snelle oplossing van het probleem. Uitgangspunt van het klachtrecht in het onderwijs is dat de klachtencommissie niet zelf op de stoel van het bevoegd gezag gaat zitten; zij dient zich te beperken tot het uitbrengen van een onafhankelijk tot stand gekomen oordeel al dan niet vergezeld van een advies aan het bevoegd gezag.

Klachtenregeling versus oplossing van geschillen

Klachtrecht moet onderscheiden worden van het recht om tegen een beslissing of handeling bezwaar te maken of beroep in te stellen. Bij klachtrecht gaat het er om een oordeel te krijgen over de behoorlijkheid van een bepaalde gedraging of het nalaten daarvan.

Klachtrecht is dan ook niet primair bedoeld om de beslissing of gedraging waarover geklaagd wordt ongedaan te maken. Daarentegen richt het gebruikmaken van het recht van bezwaar en beroep zich juist wel op het ongedaan maken (van de beslissing of handeling waartegen het

⁸ Holsteijn, W.G.G.M. van, Klachtrecht in het primair en voortgezet onderwijs: regels en praktijk. In: NTOR, jrg. 13, nr. 1-2001, pp. 3-22.

⁹ Kamerstukken II 1996-1997, 25459, nr. 3, p. 14.

bezwaar of beroep is gericht. Degene die op het bezwaar of beroep moet beslissen is derhalve gehouden een bindende beslissing te nemen, waarbij de aangevochten handeling of gedraging òf in stand blijft (nl. als het bezwaar of beroep ongegrond is) òf niet in stand blijft (nl. als het bezwaar of beroep gegrond is). Voor de in bezwaar of beroep niet in stand gelaten handeling of beslissing zal dan door het bevoegd gezag een nieuwe beslissing moeten worden genomen. Wordt in een klachtenprocedure echter geoordeeld dat de gedraging waarover werd geklaagd onbehoorlijk is, dan staat het bevoegd gezag vrij om aan het oordeel over de klacht al dan niet gevolgen te verbinden.

Samenloop

Te eenvoudig is te stellen dat het klachtrecht uitsluitend ziet op gedragingen en beslissingen met feitelijk gevolg, terwijl het bij geschillenbeslechting gaat om beslissingen met rechtsgevolg. Strikt bezien kunnen klachtrecht en het recht om een geschil aan te gaan betrekking hebben op een zelfde gedraging. Er is dan sprake van samenloop van keuzemogelijkheden voor klager. Indien in een dergelijke situatie voor de klachtenprocedure wordt gekozen dan is het van belang dat eerst wordt bepaald wat de klager eigenlijk wil bereiken met het voorleggen van een klacht over een gedraging. Deze kan immers ook in een beroep en bezwaarprocedure worden voorgelegd. Voor de waardering van de uitkomst van een klachtenprocedure is het in alle gevallen, maar in het bijzonder in het geval klager ook de mogelijkheid heeft om gebruik te maken van hem toekomend recht om door middel van bezwaar en beroep het geschil te doen beslechten, belangrijk dat het klager duidelijk is wat het juridisch effect van het oordeel van de klachtencommissie is.

Bij de wijze waarop het klachtrecht en de procedure vorm wordt gegeven moet er overigens voor worden gewaakt dat het klachtrecht niet in feite denatureert tot een geschillenregeling. In de staande onderwijspraktijk van de klachtenafhandeling ziet men nogal eens dat de behandeling van klachten over met name hardhandige aanpak van leerlingen, het ten onrechte niet bevorderen van een leerling, ongewenste omgang van een docent met een leerling, of seksuele intimidatie uitmondt in een advies om de desbetreffende docent te berispen, het dienstverband te beëindigen en dergelijke. Bij het klachtrecht dient het primair niet om die rechtsgevolgen te gaan. Bij het klachtrecht gaat het steeds om de handhaving en verbetering van de kwaliteit. Het is het bevoegd gezag dat zelfstandig afweegt of een oordeel van een klachtencommissie resulteert in een beslissing met rechtsgevolg. Gelet op de functie van het klachtrecht in het kader van het door de school te voeren kwaliteitsbeleid moet het ook gaan om gedragingen of nalaten dat kan worden toegerekend aan het bestuur van de school c.q. de schoolleiding. In zoverre kunnen vraagtekens worden gesteld bij het feit dat in de klachtenregelingen is bepaald dat ook een (ex)leerling of een ouder kunnen worden aangeklaagd.

Wat klagers mogen verwachten

Indien gebruik gemaakt wordt van het klachtrecht dient klager zich goed te realiseren dat het oordeel van de klachtencommissie op zichzelf niet leidt tot het ongedaan maken van een gedraging of beslissing. Het bevoegd gezag maakt na het ontvangen van het advies van de klachtencommissie haar eigen afweging en besluit vervolgens of het advies van de klachtencommissie (rechts)gevolgen heeft. Door gebruik te maken van het klachtrecht wordt door klager een bijdrage geleverd aan kwaliteitsverbetering van het onderwijs in het algemeen en van de school waarover wordt geklaagd in het bijzonder. De verwachting van een klager dat een advies van een klachtencommissie zonder meer zal leiden tot een wijziging van een besluit of gedraging waarover wordt geklaagd, is dus een veel te hoog gespannen verwachting. Het duidelijk maken aan klager van wat mag worden verwacht is des te meer van belang indien er sprake is van samenloop van mogelijkheden. Klager kan kiezen om te klagen dan wel om

gebruik te maken van bezwaar en beroep. Het dient voor klager klip en klaar te zijn dat als het hem gaat om het ongedaan maken van een beslissing of gedraging door een voor het bevoegd gezag bindend oordeel, de keuze voor de bezwaar en beroep procedure de aangewezen weg is. Als het klager bij samenloop van proceduremogelijkheden te doen is om het verkrijgen van louter een onafhankelijk oordeel zonder dat dit zich direct vertaalt in en verandering of verbetering van eigen positie - maar wel effect sorteert op houding en gedrag van de onderwijsinstelling in de toekomst - dan is het klachtrecht de aangewezen meest laagdrempelige voorziening tot verbetering van met name de kwaliteit in en van het onderwijs.

3. Klachtrecht in andere sectoren

3.1 Inleiding

Ook in andere sectoren dan het onderwijs is klachtrecht ingevoerd. Niet alleen binnen de sector van de overheid – invoering van het intern en extern klachtrecht in de Awb – maar ook in de sectoren als gezondheidszorg en jeugdzorg. Ook in het bedrijfsleven bestaan klachtvoorzieningen, zoals het Klachteninstituut Verzekeringen en de Commissie Klachtbehandeling Aanstellingskeuringen. Kenmerk van deze klachtenregelingen is de niet-bindendheid van de oordelen en van de eventuele adviezen.

Ter vergelijking met de klachtenregeling in het onderwijs komen hierna in het kort de regelingen in de zorgsector en in de jeugdzorg aan de orde.

3.2 Gezondheidszorg

Ook in de gezondheidszorg zijn klachten en de omgang daarmee van groot belang. Niet alleen is het klachtrecht een fundamenteel element van de rechtspositie van de patiënt gelet op de afhankelijkheidsrelatie tussen hulpverlener en hulpbehoevende, ook het belang van de kwaliteit van de zorg is ermee gediend. Klachten van patiënten (of hun familie) kunnen er immers op wijzen dat er gebreken zijn in de kwaliteit van de zorg, zeker als uit een aantal klachten blijkt dat sprake is van een bepaald patroon.¹⁰

Het klachtrecht in de gezondheidszorg is tegen deze achtergrond geregeld in de Wet klachtrecht cliënten zorgsector (Wkcz) (Stb. 1995, 308; Stb. 216, 2005)¹¹. Deze wet bepaalt dat alle zorginstellingen en zelfstandig gevestigde beroepsbeoefenaren in de zorg een klachtencommissie in het leven moeten roepen of zich bij een bestaande klachtencommissie moeten aansluiten. De samenstelling van de commissie en de klachtbehandeling moeten voldoen aan wettelijke voorschriften. De cliëntenraad ingesteld op grond van de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen heeft een wettelijke adviesbevoegdheid ten aanzien van een benoemingsvoordracht voor leden van de klachtencommissie.

Elke zorgaanbieder treft een regeling voor de behandeling van de klachten over een gedraging van hem of van de voor hem werkzame personen jegens een cliënt. Hij dient deze ‘op passende wijze’ onder de aandacht van de cliënten te brengen. Onderdeel daarvan is dat de zorginstelling ook een ‘klachtenfunctionaris’ aanwijst. Deze kan de (potentiële) klager zo objectief mogelijk informeren over de verschillende alternatieven voor klachtbehandeling en de voor- en nadelen van de onderscheiden procedures. De bedoeling is dat de klachtenregeling laagdrempelig van karakter is.

¹⁰ Kahn, Ph.S. & Legemaate, J., *Klachtenprocedures in de gezondheidszorg*. Den Haag: Sdu, 2004.

¹¹ Naar aanleiding van de evaluatie van de wet in 1999 is door diverse koepel- en beroepsorganisaties in de gezondheidszorg een zogenoemde Klachtenrichtlijn Gezondheidszorg opgesteld. Deze richtlijn biedt zorgaanbieders handvatten voor een passende en cliëntgerichte klachtenafhandeling en leidt tot een meer eenduidige inrichting van de klachtenafhandeling (www.cbo.nl).

Een klacht kan in de gezondheidszorg zijn: een klacht over een gedraging van de zorgaanbieder (of van voor hem werkzame personen) jegens de patiënt. Het is dus een ruim en breed begrip. Een klacht kan worden ingediend door een patiënt of namens deze. De uitspraak van de klachtencommissie is niet bindend. Het oordeel van de commissie kan vergezeld gaan van aanbevelingen. Tegen de uitspraak van de klachtencommissie staat geen bezwaar of beroep open. Wel heeft de Inspectie voor de Gezondheidszorg een expliciete wettelijke taak in het toezicht op de naleving van de wet.

Verder is de zorgaanbieder wettelijk verplicht jaarlijks een openbaar verslag op te stellen. De wet bevat voorschriften voor de inhoud van het verslag. Het biedt onder meer inzicht in de maatregelen die de zorgaanbieder naar aanleiding van de uitspraken van de commissie heeft getroffen.

Bij de behandeling van de wijzigingswet Wkzc is uitvoerig stilgestaan bij het toezicht op de wet door de inspectie.¹² In de discussie is de aandacht vooral komen te liggen op de meldingsplicht van de klachtencommissie aan de inspectie in het geval van ernstige klachten. Dit leidde tot het opnemen van de bepaling dat de klachtencommissie een ernstige klacht in eerste instantie onder de aandacht brengt van de zorgaanbieder en – indien geen maatregelen worden getroffen – in tweede instantie meldt aan de inspectie. Verder is bij wetwijziging bepaald dat de zorgaanbieder het jaarlijkse openbare verslag stuurt naar de minister, de bevoegde regionale inspecteur, alsmede naar de regionale patiëntenvereniging.

Hoofdstuk 9 van de Awb is in de sector van de gezondheidszorg evenals in het onderwijs niet van toepassing. Bij invoering van dat hoofdstuk is daarvoor gekozen omdat in de gezondheidszorg op dat moment eigenlijk nog maar net de ‘eigen’ klachtenregeling in werking is getreden en nog maar nauwelijks was ontwikkeld. Ook voor de zorgsector wordt het niet passend geacht hoofdstuk 9 Awb van kracht te laten zijn. Wel wordt aangegeven dat bij de evaluatie van de klachtregeling voor de zorgsector de wijze van aanpassing bij hoofdstuk 9 zal worden betrokken.

3.3 Jeugdzorg

Ook in de jeugdzorg dienen alle uitvoerders een regeling hebben voor de behandeling van klachten van cliënten. Dit is thans geregeld in de artikelen 67 en 68 van de Wet op de jeugdzorg (Stb. 2004,306). Deze wet is de rechtsopvolger van de Wet op de jeugdhulpverlening. Hierin is bij wetwijziging van 1997 het klachtrecht en de medezeggenschap binnen de jeugdhulpverlening en/of jeugdbescherming is ingevoerd. In 2002 is onder meer het klachtrecht geëvalueerd. Het rapport bevat aanbevelingen op het gebied van (versterking van) extern klachtrecht, toezicht op de klachtafhandeling (o.a. door inspectie) en onafhankelijke klachtondersteuning, en hebben een rol gespeeld bij de aanpassing van de wettelijke regeling.¹³

Het gaat om klachten van cliënten die betrekking hebben op gedragingen van de zorgaanbieder of van één van de medewerkers in de instelling en die gericht zijn op de betreffende cliënt. Het kan daarbij gaan om “enig handelen of nalaten alsmede het nemen van een besluit dat gevolgen heeft” voor de cliënt. Als voorbeelden kunnen worden genoemd de procedure rond het hulpverleningsplan en de aanpak van de hulpverleningsvraag. De kring van klachtgerechtigden omvat - gelet op de doelgroep van de jeugdzorg - de jeugdige zelf, diens ouder, voogden, stiefouders of wettelijke vertegenwoordigers, verder te noemen cliënten. Ook nabestaanden van een cliënt

¹² Kamerstukken II 2002-2003, 28489, nr. 7.

¹³ Research voor Beleid, Evaluatie klachtrecht en medezeggenschap in de jeugdhulpverlening en de jeugdbescherming. Leiden, 2002.

zijn gerechtigd tot het alsnog indienen van een klacht. De klachten worden door een onafhankelijke commissie afgehandeld.

De zorgaanbieder stelt jaarlijks een openbaar verslag op over de klachtenregeling, waarin wettelijk voorgeschreven onderdelen (vlg. zorgsector). Het verslag wordt door de zorgaanbieder toegezonden aan gedeputeerde staten, aan de inspectie en aan de betrokken cliëntenorganisaties.

De reden voor het wettelijk verankeren van het klachtrecht is vooral gelegen in de specifieke relatie tussen de jeugdige en de zorgverlener. Ook hier is het de bedoeling van de wetgever deze afhankelijkheidsrelatie door middel van het klachtrecht (enigszins) te beperken. Hierin speelt ook de in de jeugdzorg gemaakte omslag een rol van een meer aanbodgerichte sector naar een vraaggerichte sector, waarbij de visie van de cliënt zelf op wat voor hem/haar het beste is nadrukkelijker de basis voor de hulp vormt, en waarbij hulpverleners vanuit hun professionaliteit trachten zo goed mogelijk daarbij aan te sluiten ('zorg op maat'). Tevens wordt beoogd door middel van een klachtenregeling de kwaliteit van de jeugdhulpverlening/jeugdzorg te verbeteren.

Bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel is ook de vraag aan de orde geweest over de toepassing van hoofdstuk 9 van de Awb en over de rol van de Nationale ombudsman. Vooralsnog is gekozen voor een eigen wettelijke regeling. Hoofdstuk 9 wordt niet van toepassing verklaard op klachten in de jeugdzorg. De dragend argumentatie is de wenselijkheid voor een uniforme klachtenregeling voor alle in deze sector werkzame instanties.¹⁴

Verder is het van belang zo wordt in de discussie naar voren gebracht dat de klachtencommissie in de jeugdzorg zeer laagdrempelig moet zijn; dat betekent dat de omschrijving van wat een klacht is, zeer ruim moet worden opgesteld.

In tegenstelling tot in de gezondheidszorg heeft de inspectie in de jeugdzorg geen directe taak in het toezien op de klachtenregeling. Wel krijgt de inspectie jaarlijks het openbaar verslag over de klachtenregeling - een 'klachtenjaarverslag' - door de zorgaanbieders toegezonden.

3.4 Klachtenregeling in het openbaar bestuur

3.4.1 Naar een algemene regeling: de Algemene wet bestuursrecht

Ook binnen de overheid is in de afgelopen decennia de behoefte aan klachtenregelingen ontstaan. Toenemende mondigheid van de burger en de afhankelijkheidsrelatie van burgers en belanghebbenden ten opzichte van de overheid zijn belangrijke drijfveren daartoe geweest. Deze ontwikkelingen hebben binnen de (vooral lokale) overheid geleid tot een breed palet aan uiteenlopende klachtregelingen waarin klachten door het bestuursorgaan (interne klachtregelingen), of door een onafhankelijke instantie (externe klachtregeling) werden behandeld.¹⁵ Dit heeft geleid tot een uniforme regeling van de hoofdpunten van klachtprocedures in de Awb. Deze hoofdpunten moeten worden beschouwd als minimumeisen voor klachtafhandeling door het bestuursorgaan, en dragen in hoofdzaak een dwingendrechtelijk karakter. (Stb. 1999, 214) Overweging hiertoe was de mogelijkheid van genoegdoening (in welke vorm dan ook) voor de burger in verband met onheuse bejegening door de overheid. Ook het belang van de overheid zelf is gediend met zorgvuldig onderzoek en behoorlijke afhandeling van klachten. Zorgvuldig onderzoek van klachten binnen het bestuursorgaan heeft een belangrijk leereffect en levert een bijdrage aan de verbetering van de kwaliteit van de overheidsdienstverlening.¹⁶

¹⁴ Kamerstukken II 2002-2003, 28168, nr. 27

¹⁵ Heijden, K. van der, Klachtenbehandeling door decentrale overheden. Den Haag: Elsevier Overheid, 2005.

¹⁶ Kamerstukken II 1997-1998, 25837, nr. 3, p. 1-4

In 2005 is de regeling van de externe klachtbehandeling in de Awb opgenomen door het incorporeren van de bevoegdheidsbepalingen uit de Wet Nationale ombudsman (Stb. 2005, 71).

3.4.2 *Interne en externe klachtenprocedure in de Awb*

Interne klachtenprocedure

Volgens de Awb heeft iedereen het recht een klacht bij een bestuursorgaan in te dienen. De klacht kan betrekking hebben op een gedraging van het bestuursorgaan zelf of van één van de personeelsleden; de klacht moet concreet zijn in de zin van: betrekking hebben op bepaald gedrag of een bepaalde aangelegenheid. Het bestuursorgaan moet zorgvuldig met de klacht omgaan. De te volgen procedure bij een schriftelijke klacht ligt vast in de wet (afd. 9.1.2). Het is mogelijk dat het bestuursorgaan in de procedure tot een advies komt. Dit is niet verplicht, maar facultatief.

De uitkomsten van de klachtenprocedure in de Awb zijn niet primair gericht op rechtsgevolg, op het ongedaan maken van een gedraging. Het zijn dan ook geen besluiten in de zin van artikel 1:3 Awb; er is geen mogelijkheid tot het maken van bezwaar of het instellen van beroep (zie ook artikel 9:3). Wel is het mogelijk dat de klager aansluitend een beroep doet op de externe klachtenprocedure.

In de Awb is in het kader van de interne klachtprocedure afzonderlijk aandacht voor klachtadvisering (artikel 9:13 e.v.). Dit naar analogie van de speciale afdeling over advisering betreffende besluiten van het bestuursorgaan. Het is een facultatieve, aanvullende regeling. Deze aanvullende regeling (de klachtadviesprocedure) voorziet erin dat een persoon of commissie wordt belast met de advisering over klachten. Hierbij gelden extra waarborgen, zoals de kenbaarheid van het door de persoon of de commissie uitgebrachte advies en de plicht tot motivering door het bestuursorgaan van afwijking van het advies. Volgens de toelichting komt de klachtadviesprocedure tegemoet aan de behoefte om klachten met enige afstand te kunnen (laten) behandelen. Het bestuursorgaan behoudt evenwel de verantwoordelijkheid voor de uiteindelijke afhandeling van de klacht. De klachtadviesprocedure behoort nadrukkelijk tot de interne klachtenregeling.

Externe klachtenprocedure

Naast een interne klachtenprocedure moet elk bestuursorgaan ook een onafhankelijke, externe klachtvoorziening hebben, een ombudsman. Dat kan zijn de Nationale ombudsman, dan wel een eigen ombudsman of ombudscommissie (artikel 9:17). Indien het bestuursorgaan niet beschikt over een eigen wettelijke voorziening dan is de Nationale ombudsman bij wet bevoegd kennis te nemen van de klacht. De klager moet zijn klacht eerst bij het bevoegd gezag zelf voorleggen (het zgn. kenbaarheidsvereiste). Als de klacht in behandeling wordt genomen door de ombudsman of -commissie, dan wordt onderzocht hoe het staat met de behoorlijkheid: is het gedrag van het betrokken bestuursorgaan al dan niet behoorlijk geweest? De Awb bevat daartoe procedurevoorschriften. In de uitspraak wordt duidelijk aangegeven of en zo ja, welk behoorlijkheidsbeginsel is geschonden. Indien de uitspraak ook aanbevelingen bevat aan het adres van het bestuursorgaan, dan is het bestuursorgaan verplicht daarop te reageren en te motiveren waarom het de aanbevelingen eventueel niet opvolgt. De uitspraak en eventuele aanbevelingen zijn niet bindend.

3.4.3 *Algemene wet versus onderwijswetgeving*

Bij de totstandkoming van het wetsvoorstel Aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met een regeling over de behandeling van klachten door bestuursorganen is ook aandacht besteed aan de relatie met klachtregelingen op andere beleidsterreinen, waaronder het

onderwijs. In de toelichting bij het wetsvoorstel wordt opgemerkt dat met invoering van een klachtregeling in de Awb harmonisatie van klachtprocedures voor bestuursorganen, ook op het terrein van het onderwijs, wordt nagestreefd. Het is, aldus de toelichting, wenselijk dat deze voorschriften in materiële zin vertaald worden naar de klachtregelgeving op het terrein van het onderwijs. Voor de bestaande wet- en regelgeving wordt aanpassing ter hand genomen na de eerstvolgende evaluatie van de Awb.

Hoe verhoudt de Awb zich tot de onderwijswetgeving? In artikel 14, derde lid WPO, artikel 23, derde lid WEC en artikel 24b, derde lid WVO wordt bepaald dat de klachtregeling strekt ter vervanging van andere wettelijke voorschriften over het klachtrecht. Deze bepaling leidt ertoe dat de (interne) klachtenregeling van de Awb niet van toepassing is op het onderwijs, zowel openbaar als bijzonder. Wel zijn de bepalingen betreffende het extern klachtrecht van toepassing binnen het openbaar onderwijs. Bevoegde gezagsorganen van openbare scholen zijn immers bestuursorganen in de zin van de Awb. Het gedrag van deze organen is in de Awb niet van de competentie van de ombudsman (zie artikel 9:17) uitgezonderd.

Wettekst en wetsgeschiedenis maken duidelijk dat de Awb-wetgever uitgaat van een zekere autonomie van het onderwijsrecht ten opzichte van de Awb (vgl. artikel 4:21 en artikel 8:4 onder e.). De klachtenregeling is hier ook een voorbeeld van. Met andere woorden, de eigen klachtenregeling geldt als een *lex specialis* ten opzichte van de klachtenregeling in titel I van de Awb. Deze bijzondere regeling vindt haar rechtvaardiging in de grondgedachte van de onderwijsinstelling als pedagogische eenheid, tot uitdrukking komend in een constitutioneel gewaarborgd duaal stelsel van openbaar en bijzonder onderwijs.¹⁷

4. Bestuurlijke en beleidsmatige ontwikkelingen in het onderwijs

4.1 Inleiding

Het debat over het klachtrecht staat niet op zichzelf. Het kan niet los worden gezien van de veranderingen die optreden in de bestuurlijke verhoudingen in het primair en voortgezet onderwijs. Het gaat daarbij niet alleen om veranderingen in de relatie overheid en school ('meer ruimte en eigen verantwoordelijkheid'), maar ook om de verhoudingen binnen de school, zoals tussen bestuur en management, tussen schoolleiding en docenten, en tussen bestuur en ouders. De overheid probeert vooral ook deze verhoudingen een nieuwe inhoud te geven. Gemakkelijk gaat het niet. Dit soort veranderingen kosten tijd, vaak zeer veel tijd gezien de belangen die op het spel staan en de kennis die moet worden verworven om verantwoorde beslissingen te nemen. Wat de relatie bestuur en ouders betreft hoeft in dit verband maar te worden verwezen naar de voorgeschiedenis van de komende nieuwe Wet medezeggenschap op scholen (WMS) en voorts naar de onlangs in de politiek opgeworpen vraag welke keuzen moeten worden gemaakt teneinde de verantwoordelijkheid van ouders bij beleid en bestuur wettelijk te waarborgen.¹⁸

In dit hoofdstuk wordt een aantal ontwikkelingen beschreven die direct of indirect aan de de positie van ouders raken dan wel van betekenis zijn voor het denken over regelgeving en reguleringconcepten, zoals harmonisatie van wetgeving en zorgplichten.

¹⁷ Mentink, D., Vermeulen, B.P., Artikel 23 Grondwet. Tekst en toelichting op het grondwetsartikel over onderwijs mede aan de hand van ontwikkelingen in wetgeving, jurisprudentie en verdragsrecht. Den Haag; Elsevier Overheid, 2004.

¹⁸ Verslag van een algemeen overleg over onder meer de beleidsnotitie 'Governance in het onderwijs', Kamerstukken II 2005-2006, 30183, nr. 6, p. 4 en 12.

4.2 *Deregulering, professionalisering en bestuurlijke complexiteit*

Sedert het midden van de jaren negentig heeft het dereguleringsbeleid vaste grond onder de voeten gekregen. Scholen in het primair en voortgezet onderwijs hebben stukje bij beetje meer beleidsruimte en beleidsverantwoordelijkheden gekregen inzake personeelsbeleid, kwaliteitszorg, inrichting en het onderhoud van de schoolgebouwen. Dit geldt bovendien voor het financiële domein van het schoolbeleid, waarbij de invoering van de lumpsum bekostiging in het primair onderwijs per 1 augustus 2006 als een mijlpaal in de ontwikkeling van het dereguleringsbeleid kan worden aangemerkt.

Schaalvergroting

Dit beleid van anders en minder regelen in het funderend onderwijs heeft de aanzet gegeven tot een verdergaande professionalisering van het bestuur en management, sterk gestimuleerd door het beleid van schaalvergroting in het primair en voortgezet onderwijs. Daardoor zijn steeds meer scholen, als gevolg van besturenfusies, onder één en hetzelfde schoolbestuur komen te vallen. Zo is in het PO tussen 1996 en 2005 het aantal schoolbesturen gedaald van 3116 naar 1498.¹⁹ Het gemiddeld aantal scholen per bestuur is in diezelfde periode gestegen van bijna drie naar gemiddeld 8 à 9 scholen. In het VO zien we eenzelfde tendens. De redenen om tot deze bestuurlijke schaalvergroting over te gaan is vaak gelegen in de wens tot vergroting van het financiële draagvlak voor de organisatie: één school kan minder fluctuaties in financiën en leerlingenstromen opvangen dan meerdere scholen gezamenlijk. Bovendien ontstaat door het samengaan onder één bestuurlijke paraplu vaak meer en efficiënter mogelijkheden voor het doen van investeringen (bijvoorbeeld op het terrein van ICT), het plegen van onderhoud aan de schoolgebouwen en het opzetten van cycli van beleidsvoering en kwaliteitszorg (planning & control).

Nieuwe modellen van bestuur en management

De toename van bestuurlijke schaalgrootte werkt door in het model van bestuur en management dat men in de schoolorganisatie hanteert. Het ‘traditionele’ model van een schoolbestuur met vrijwilligers dat eindverantwoordelijkheid draagt en schooldirecteur die de bestuursbesluiten uitvoert, wordt vaak als knellend ervaren. De neiging om over te stappen naar een ander model is groot. Daarbij figureren in de onderwijspraktijk twee alternatieve modellen: het zgn. raad van beheer model en het zgn. raad van toezicht model. In het eerstgenoemde geval wordt een scherp onderscheid aangebracht tussen een algemene bestuurlijke verantwoordelijkheid (op hoofdlijnen) en een dagelijkse managementverantwoordelijkheid. In het andere geval ‘transformeert’ het vrijwilligers bestuur zich tot een nóg verder op afstand staande Raad van Toezicht, die volgens de statuten van het bevoegd gezag intern toezicht houdt op het ‘geprofessionaliseerde’ bestuur (thans bekend als College van Bestuur). Dit nieuwe bestuur bestaat niet meer uit vrijwilligers maar uit fulltime bestuurders die de integrale verantwoordelijkheid dragen voor het functioneren van de organisatie. De Raad van Toezicht benoemt dit bestuur en kan dit ontslaan, maar draagt geen bestuurlijke eindverantwoordelijkheid voor de rechtspersoon.

Toenemende complexiteit

De schoolorganisaties worden door de toename van bestuurlijke schaalgrootte organisatorisch complexer. Ook de tendens om schoolbesturen in de regio gezamenlijk meer verantwoordelijk te maken voor onderdelen van het onderwijsbeleid, draagt daartoe bij. Voorbeelden daarvan zijn de samenwerkingsverbanden in het kader van leerlingenzorg (WSNS, Regionale expertise-

¹⁹ Ministerie van OCenW, Kerncijfers 2000 – 2004. Den Haag, 2005 en Schoonhoven, R. van & Voncken, E., Zicht op ruimte - naar aangrijpingspunten voor geïntegreerd toezicht in het primair onderwijs. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs, 2005.

centra, Leerwegondersteuning en praktijkonderwijs) en in het kader van bestuurlijke krachtenbundeling (personeelsbeleid, de opvang van de zogeheten eigen wachtgelders).

4.3 Deregulering en governance

Meer ruimte voor eigen verantwoordelijkheid

Centraal in de beleidsnotitie *Governance in het onderwijs* staat het streven naar een dynamisch stelsel van wederzijdse beïnvloeding met het oog op kwaliteitsverbetering.²⁰ *Geen dynamiek zonder ruimte*. Met de vergroting van de eigen beleidsruimte van scholen is onlosmakelijk de noodzaak tot verantwoording verbonden. Het gaat het om een meervoudige publieke verantwoording aan interne en externe toezichthouders, overheid en aan de (maatschappelijke) omgeving van de school.

Er is echter ook een andere kant, die van de praktijk van bestuurlijke complexiteit en schaalvergroting. Door die grootschaligheid met ingewikkelde organisatievormen is er meer afstand ontstaan tussen ouders, leerlingen en personeel enerzijds en het bestuur en management van de instelling anderzijds. En dat brengt extra risico's met zich mee op het punt van gezamenlijkheid, wederzijdse betrokkenheid en legitimiteit. De beleidsnotitie signaleert dit soort risico's. Geconstateerd wordt dat steeds minder scholen geworteld zijn in de gemeenschap van ouders van een bepaalde geloofsovertuiging, levensbeschouwing of pedagogische visie, of die direct bestuurd worden door de gemeente. Om dit tijt te keren dient, volgens de beleidsnotitie, vooral de onderwijskundige professional in de scholen meer ruimte krijgen en dienen er duidelijker kaders komen waarbinnen schoolbesturen verantwoording afleggen over hun beleid en genomen besluiten.

Medezeggenschap, positie individuele ouder en klachtenregeling

In de beleidsnotitie wordt aangegeven dat de positie van ouders, leerlingen en personeel onder meer via medezeggenschap verder kan worden versterkt. Door medezeggenschap op nieuwe leest te schoeien wordt beoogd de informatieverstrekking te verbeteren, instemmingsrechten te verruimen en meer mogelijkheden te bieden tot aanpassing van de medezeggenschapsstructuur aan die van de onderwijsorganisatie. Deze versterking is nodig omdat de beleidsverantwoordelijkheden van de schoolbesturen de laatste tijd aanzienlijk zijn toegenomen.

Een ander aspect betreft het waarborgen van de positie van de individuele ouder. In de nieuwe Wet medezeggenschap op scholen wordt hier geen aandacht aan besteed daar hier rechten van ouders als groep aan de orde zijn. Volgens de beleidsnotitie hoort het tot de professionele verantwoordelijkheid van de school aan de positie van de individuele ouder in ruimere zin aandacht te besteden. Hoe dat precies vorm moet krijgen, is geen zaak voor de wetgever. Er dient alleen een wettelijke waarborg te zijn *dat* die aandacht er in voldoende mate is. Met andere woorden 'zelfregulering' aan de hand van het reguleringsmodel van een wettelijke zorgplichtbepaling.

In de beleidsnotitie wordt een parallel getrokken met de rol van de wetgever inzake de regeling van het klachtrecht. Zelfregulering in de onderwijssector is hier het parool in de strijd tegen regeldruk en bestuurlijke complexiteit, maar dan wel geconditioneerd: 'Zelfregulering kan uiteraard niet in de plaats komen van de uiteindelijke politieke verantwoordelijkheid van de minister van OCenW. Mocht de vorm van zelfregulering niet werken, dan zal aanvullende wetgeving nodig zijn'.²¹

²⁰ Kamerstukken II 2004-2005, 30183, nr. 1.

²¹ Deze zienswijze komt overeen met aanwijzing 8 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Aandachtspunten in de literatuur

In de literatuur worden meerdere aandachtspunten genoemd als het gaat om de positie van ouders, leerlingen en personeel.²² Zij zijn vooral gelegen in het verstrekken van meer en meer toegankelijker informatie aan ouders, leerlingen en personeel (waaronder middenmanagement) over de organisatie, de verdeling van beslissingsbevoegdheden, het beleid en de behaalde resultaten, en de (horizontale) verantwoording daarover.

4.4 *Harmonisatie en zorgplichtbepalingen*

4.4.1 *Harmonisatie van regelgeving*

Als gevolg van het dereguleringsbeleid in het onderwijs is sinds het eind van de jaren tachtig van de vorige eeuw het aangrijpingspunt van overheidssturing verschoven. Werd tot in de jaren tachtig het onderwijsbeleid nog sterk gericht op de individuele docent, zijn doen en laten in de klas en zijn rechtspositie, in de jaren negentig zien we een sturing die zich voornamelijk richt op de scholen zelf en aansluitend op de schoolbesturen. Het zijn de scholen en hun besturen die meer ruimte krijgen voor eigen beleid en daarin meer verantwoordelijkheid dienen te gaan dragen. De laatste vijf jaar zien we vervolgens de tendens om hiervan nog één stap verder te abstraheren: niet alleen meer het schoolbestuur maar vooral diens doen en laten in relatie tot de omgeving, het relevante netwerk van stakeholders, wordt het aangrijpingspunt van sturing. De Beleidsnotitie Governance – met het sterke accent op goed besturen en (horizontale) verantwoording - vormt daarvan een goed voorbeeld.

Parallel aan dit abstraheren van de aansturing zien we dat wetten en regels worden aangepast en waar mogelijk geschrapt. De wettelijke kaders volgen zo gezegd de keuzen die worden gemaakt rondom het niveau waarop de rijksoverheid aanstuurt op de instellingen. Nu de stellingname is dat de rijksoverheid enkel stelselverantwoordelijkheid op hoofdlijnen draagt (het 'wat'), en de schoolbesturen in hun sectoren verantwoording dragen voor hun eigen beleid (het 'hoe'), zien we dan ook dat de tendens is het bestaande wettelijk kader (vooral intern) te harmoniseren.

Kansen voor harmonisatie

In september 2005 verschijnt op verzoek van de minister van OCW vanuit de universiteit van Tilburg het rapport *Kansen voor harmonisatie van onderwijswetgeving*.²³ Het rapport is bij brief van 7 november 2005 door de minister aan de Tweede Kamer aangeboden. In het rapport wordt harmonisatie van wetgeving opgevat als een exercitie waarbij eenheid van terminologie, van systeem en van benadering in één of meer wetten wordt nagestreefd. De exercitie heeft ten doel afstand van de rijksoverheid tot de afzonderlijke onderwijssectoren te creëren door veralgemenisering van bestaande voorschriften. Hiermee wordt de uniformiteit, de vergelijkbaarheid of voorspelbaarheid gediend. Het rapport voegt daaraan toe dat hierbij ook de discussies over de vervanging van gedragsvoorschriften door wettelijke zorgplichten relevant is. In het onderzoek wordt harmonisatie van wetgeving nagestreefd door een aantal wettelijke bepalingen in algemene termen te herformuleren, en - indien noodzakelijk - zorgplichten te introduceren die een afzonderlijk sectoroverstijgend belang kunnen vertegenwoordigen.

De onderzoekers stellen een gelaagde opzet van een kaderstellende voorzieningenwet voor, waarin de bepalingen van algemeen naar bijzonder gaan. Verder wordt ingegaan op de

²² , a.w (noot 19).

²³ Zoontjens, P.J.J. & Frissen, P.H.A., Kansen voor harmonisatie van de onderwijswetgeving. Naar een voorzieningenwet voor het onderwijs. Tilburg: Schoordijk instituut, Centrum voor wetgevingsvraagstukken. september 2005.

specifieke verhouding van de algemene bepalingen tot de ‘bijzondere’ sectorregelingen. Er is sprake van een omgekeerde bewijslast inhoudende dat bij elke voorgenomen wijziging van de sectorregels de wetgever zich moet afvragen of met het geregelde in de algemene bepalingen niet kan worden volstaan. Bij een ontkennend antwoord moet duidelijk worden gemotiveerd waarom en tot hoever de bijzondere sectorale bepaling afwijkt.

Deze omgekeerde bewijslast spreekt de minister blijkens haar bovenvermelde aanbiedingsbrief aan. Zij is van oordeel dat gemeenschappelijke ontwikkelingen in het onderwijs ondersteund moeten worden met een geharmoniseerd wettelijk kader.

Verder onderschrijft zij de gedachte van een kaderstellende *voorzieningenwet*. Nog dit jaar zal een wetgevingsnotitie met daarin een uitwerking van de harmonisatieslag aan de Kamer worden gezonden. Als uitgangspunt wordt aangegeven dat uit harmonisering van de onderwijs-wetgeving een forse vermindering van het aantal voorschriften voortvloeit. Deze vermindering zal volgens haar één van de ijkpunten voor het succes van de harmonisatie zijn.

Het rapport bevat een uitgewerkte inhoudsopgave van een *Wet op het onderwijs (Woho)*, die op relevante onderdelen wordt toegelicht. De inhoudsopgave bevat een veertiental hoofdstukken, waaronder een hoofdstuk met betrekking tot onderwijsinstellingen. In dit hoofdstuk komen de door de onderwijsinstelling te bieden activiteiten, de materiële voorzieningen en de inzet van personeel als eerste aan bod. Daarna wordt een regeling geboden voor het bestuur en de bestuursorganisatie. Bij deze laatste onderwerpen wordt nadrukkelijk verband gelegd met de voornemens op het gebied van governance.

De interne klachtbehandeling binnen de onderwijsinstelling krijgt in dit hoofdstuk nadrukkelijk aandacht. Voorgesteld wordt in de geharmoniseerde Wet op het onderwijs een algemene bepaling op te nemen waarmee wordt aangesloten bij de bepalingen omtrent het interne klachtrecht in de Awb. De bestaande bepalingen in de sectorregelingen PO en VO kunnen volgens de opstellers van het rapport daarmee vervallen.

4.4.2 Zorgplichten

Het denken over ‘zorgplichten’ in de (onderwijs)wetgeving markeert een nieuw moment in het streven van de overheid om het aantal regels terug te dringen, de autonomie van de schoolbesturen te vergroten en de administratieve lasten in de praktijk van het onderwijs te verminderen. In het voorafgaande is hierover al iets gezegd. Maar tot op de dag van vandaag blijft de overheid worstelen met de vraag hoe nieuwe opvattingen over deregulering en autonomievergroting het beste in de dagelijkse praktijk van het onderwijs handen en voeten te geven. Dereguleringsbeleid vraagt om andere bestuurlijke arrangementen en alternatieve regelinstrumenten. Echter welke arrangementen verdienen de voorkeur, welke rol dient de wet te vervullen en hoe wordt voorkomen dat deregulering op centraal niveau er per saldo op neerkomt dat op decentraal en instellingsniveau - door de behoefte aan zekerheid, gelijkheid en ordening van verhoudingen -, meer regels en regeldruk ontstaan?²⁴

Bruikbare rechtsorde

Op 21 april 2004 zond de minister van Justitie de nota *Bruikbare rechtsorde* naar de Tweede Kamer²⁵ waarin allereerst een analyse wordt gegeven van de oorzaken van regelgroei en regeldruk en vervolgens wordt nagegaan wat daaraan kan worden gedaan en op welke wijze. In deze nota wordt een achttal reguleringsmodellen geschetst aan de hand waarvan specifieke wetgevingsproblemen aangepakt kunnen worden. Een van die modellen betreft de wettelijke invoering van zorgplichten als alternatief voor de gedetailleerde wettelijke voorschriften. Bij

²⁴ Zie ook: Dereguleren met beleid. Studie naar effecten van deregulering en autonomievergroting. Onderwijsraad: Den Haag, 2000.

²⁵ Kamerstukken II 2003-2004, 29279, nr. 9.

een wettelijke zorgplichtbepaling moet men denken aan ‘een vrij algemeen geformuleerde gedragsnorm die een bepaalde verantwoordelijkheid van de burger markeert en die hem niet dwingend en gedetailleerd voorschrijft hoe hij precies moet handelen omdat er verschillende manieren zijn waarop het door de zorgplicht beschermde belang kan worden bereikt. De bepaling laat de normadressaat dus gedragsalternatieven’.

Dit reguleringsmodel trekt sindsdien veel belangstelling in de onderwijssector. Dit model zou uitstekend aansluiten bij de idee van governance. Meer dan illustratief is het huidige voorstel voor een nieuwe Wet op het hoger onderwijs en het onderzoek dat sterk op het model van zorgplichten steunt. Zoals gezegd ligt er verder sinds september 2005 het, in opdracht van het ministerie, geschreven onderzoeksrapport van de Universiteit van Tilburg waarin een algemene voorzieningenwet voor het onderwijs wordt voorgesteld. Ook in dit voorstel komt de figuur van de zorgplicht nadrukkelijk aan de orde.

Zorgplichten als lichtste variant van regulering

Bij de formulering van een zorgplichtbepaling zou de onderwijswetgever een van de lichtste varianten van regulering kiezen. Hij zou in dat geval slechts vastleggen dát er een klachtrecht is, waarbij hij de bevoegdheden van degenen die bij dit recht zijn betrokken zeker stelt. Hóe dit klachtrecht op het niveau van de school en het bestuur vorm dient te krijgen, zou dan een zaak van zelfregulering zijn. Kortom, klachtrecht-op-maat binnen de constructie van geconditioneerde zelfregulering.

Het rapport *Zorgplichtbepalingen in het primair onderwijs*²⁶ maakt duidelijk dat er geen duidelijk model is aan de hand waarvan tot invoering van zorgplichtbepalingen besloten kan worden. Het ene belang is het andere niet, net zoals de ene wet de andere niet is. Zeker op het terrein van het onderwijs is dit het geval gezien de fundamentele belangen die in artikel 23 Grondwet zijn verankerd. Verder maakt het nogal wat uit of het gaat om zogeheten ordeningswetgeving, beleidsinstrumentele wetgeving of waarborgwetgeving. Vooral in het laatstgenoemde geval ligt deregulering - al dan niet in de vorm van een algemene zorgplichtbepalingen - niet direct voor de hand. Met name in het kader van de rechtsbescherming mogen burgers erop vertrouwen dat de wetgevende overheid voldoende zekerheid biedt dat de betreffende belangen tot hun recht komen en dat deze belangen met procedurele waarborgen zijn omgeven. Een aansprekend voorbeeld betreft de regeling van het procesrecht in de Algemene wet bestuursrecht.

5. De klachtenregeling: knelpunten

5.1 Onderzoek naar de klachtenregeling in het PO en VO

In 1998 concludeert de Onderwijsraad in een advies over de positie van de deelnemer (waaronder tevens begrepen de leerling en zijn ouders in het PO en VO), dat de wettelijke regeling van het klachtrecht op dat moment volstaat. De regeling voorziet volgens de Raad in een adequaat sluitstuk op de positie van ouders en leerlingen in deze onderwijssectoren; een positie die onder meer wordt geborgd door middel van informatie over onderwijskeuze, medezeggenschap en reglementering in ouder-/leerlingenstatuten en examenreglementen (VO). Zoals eerder aangegeven is sinds 1998 het dereguleringsbeleid in het onderwijs voortgeschreden en zijn de beleidsdomeinen waarop schoolbesturen in relatieve autonomie kunnen opereren in aard en omvang toegenomen. In dit kader ligt er momenteel het voorstel tot invoering van een nieuwe Wet medezeggenschap op scholen. De vraag die zich in het

²⁶ Een rapport van een interdepartementale projectgroep van OCW en Justitie, opgesteld in het kader van het programma Bruikbare Rechtsorde. Den Haag: september, 2005.

verlengde van dit alles aandient, is of en in hoeverre de wijze waarop de klachtenregeling op dit moment in het wettelijk kader van het PO en VO is verankerd, eveneens aanpassing behoeft.

Dat er wensen zijn tot verbetering van het functioneren van de klachtenregelingen in het PO en VO, blijkt onder meer uit het onderzoek van het IVA²⁷ en uit de naar aanleiding daarvan gevoerde discussie.²⁸

Uit het IVA-onderzoek komt naar voren dat klachten vaak worden ingediend door ouders en/of leerlingen. De klachten gaan veelal over het onzorgvuldig handelen van de school, de communicatie en het onvoldoende op de hoogte houden van ouders. De aanbevelingen van de klachtencommissies hebben dan ook vaak betrekking op het (beter) vastleggen of uitdragen van beleid en procedures en op het verbeteren van de communicatie met ouders en leerlingen en binnen het team/de school.

Over het indienen van een klacht bij het schoolbestuur en de verdere afhandeling ervan door de commissie is – zo blijkt uit het onderzoek - niet iedereen even tevreden. De geïnterviewde klagers geven aan dat het in het voortraject nogal eens mis gaat, in die zin dat de school zich niet inspant om over de klacht een serieus gesprek aan te gaan met ouders of juist dat ouders niet bereid zijn tot een dergelijk gesprek. Sommige geïnterviewden zien de gang naar de commissie als ‘een laatste redmiddel’.

Een deel van de klagers is vervolgens wel positief over de wijze waarop de klacht door de klachtencommissie is behandeld. Maar een groot deel is daar negatief over. Kritiepunten zijn vooral: slechte informatievoorziening, de klacht wordt niet professioneel/zorgvuldig behandeld, en de commissie is niet onafhankelijk.

Een ruime meerderheid van de geïnterviewde scholen (60%) zet het advies van de commissie ook om in directe maatregelen. Van deze scholen, maakt driekwart dit ook kenbaar aan ouders; bijna al deze scholen bespreken de maatregelen met het personeel. De meeste scholen geven ook aan dat er naar aanleiding van de uitspraak ook direct contact is geweest met de klagers en dat daarbij ook de maatregelen ter sprake zijn gekomen. De klagers zelf schetsen een iets minder rooskleurig beeld over de mate en vorm waarin de maatregelen aan hen kenbaar worden gemaakt. De meeste klagers zijn verder ook niet zo positief over de regeling in het algemeen: het indienen van een klacht kost veel energie, emoties en geld en levert niets op omdat de commissie geen sancties kan opleggen. Je kunt bovendien ná de uitspraak in de beleving van de klagers nergens heen met je klacht; er is ook geen hoger beroep mogelijk “om te protesteren als de klachtencommissie haar werk niet goed doet”.

De meeste scholen vinden dat de klachtenregeling hen dwingt serieus met de klachten om te gaan, het een goede manier is om klachten binnen de school op te lossen en dat een klachtenregeling bijdraagt aan verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Wel vindt een deel van de scholen dat de klachtenregeling leidt tot juridisering van klachten die ook op schoolniveau afgehandeld kunnen worden. Deze opvatting wordt door anderen gedeeld. Het gaat er om dat een klachtencommissie pas een klacht in behandeling kan nemen als is aangetoond dat op het niveau van de school voldoende inspanningen zijn geleverd om de klacht op te lossen. Van belang hierbij is de toepassing van het kenbaarheidsvereiste.

²⁷ Vermaas, J., Wiersma, H. & Hoogenberg, I., Kritische blik op de klachtafhandeling in het onderwijs: Klagers en scholen evalueren de klachtenregeling. Tilburg: IVA, 2003.

²⁸ Holsteijn, W.G.G.M. van, Ontwikkelingen in het klachtrecht. In: NTOR, jrg. 17, nr. 4-2005.

De IVA-onderzoekers komen uiteindelijk tot een aantal aanbevelingen:

- zorg voor betere voorlichting aan (potentiële) klagers over aard en opzet van de klachtenprocedure;
- zorg voor een juiste balans tussen onafhankelijkheid van de commissie, de menselijke aspecten en het (semi-)juridische karakter van de procedure en commissie;
- verander de klachtenregeling zodanig dat bindend advies én hoger beroep mogelijk wordt;
- zorg voor een goede begeleiding tijdens het klachttraject.

Volgens het rapport laat het oordeel van de klagers zien dat ook de juridische functie van de klachtenregeling nog onvoldoende is, onder meer door het ontbreken van dwingend advies en hoger beroep.

Mede naar aanleiding van het IVA-rapport ontstond er discussie tussen de minister en onderwijsorganisaties enerzijds en de minister en het parlement anderzijds over de (on)wenselijkheid van aanpassing van de huidige klachtenregeling in het PO en VO. Uiteindelijk werd besloten langs twee lijnen te inventariseren welke aanpassingswensen en mogelijkheden er zijn: één lijn die uitgaat van het huidig wettelijk kader (werkgroep Kotte) en één lijn die de vraag beantwoordt of en in hoeverre meer verstrekkende aanpassingen wenselijk en mogelijk zijn (de onderhavige Expertgroep).

De werkgroep beveelt in haar eindrapport in het algemeen aan in het functioneren van de huidige klachtenregeling in het PO en VO op een aantal punten verbeteringen aan te brengen. De aanbevelingen zijn met name gelegen in de sfeer van informatie-verstrekking, voorlichting, communicatie en samenwerking tussen (de onderwijsorganisaties en) de klachten commissies. Zij zijn geordend naar de volgtijdelijkheid van het proces waarmee klachten worden ingediend en behandeld: het voortraject waarin het nog niet tot een formele klacht is gekomen, de formele fase waarin de klacht door een klachtencommissie wordt afgehandeld en de fase na de uitspraak, het natraject. De nadruk ligt op het voortraject: scholen moeten zelf het belang van het goed omgaan met klachten inzien, weten hoe deze te voorkomen, hoe op te lossen en er van te leren.

In het natraject noemt de werkgroep een aantal verbeterpunten wat betreft de afwikkeling van klachten met het oog op het kwaliteitsbeleid. Drie voorstellen vallen daarbij op: de informatieverplichting van het bevoegd gezag aan de medezeggenschapsraad, het betrekken van de klachtafhandeling in het schooltoezicht en het ontstaan van een ‘beroepsmogelijkheid’ bij een onvoldoende klachtafhandeling.

5.2 Analyse van knelpunten

De Expertgroep signaleert op basis van het voorgaande een aantal knelpunten die consequenties kunnen hebben voor het wettelijk kader van de klachtenregeling. Deze hebben betrekking op:

- a. de afhandeling van de klacht door het bevoegd gezag;
- b. bindend oordeel en hoger beroep;
- c. relatie met de landelijke klachtencommissies.

Ad a. Afhandeling klacht door bevoegd gezag

Op dit moment moet het bevoegd gezag bij een gegrond verklaarde klacht, binnen vier weken aan de klachtencommissie en klager laten weten wat het met de uitspraak en het daaraan gekoppelde advies doet. Zoals uit het hiervoor beschreven IVA-onderzoek blijkt, gebeurt dit lang niet altijd of wordt over één en ander geen of onvoldoende informatie verstrekt. De Inspectie van het Onderwijs oefent geen direct toezicht uit op de klachtrechtbepalingen, anders dan

behorende tot het reguliere toezichtskader dat vooral in het teken staat van onderwijsinhoudelijk functioneren van de schoolorganisatie.

De werkgroep Kotte komt met het voorstel schoolbesturen duidelijker op de verplichting van *informatieverstrekking* na de uitspraak te wijzen. Ook adviseert de werkgroep dat het bestuur in de toekomst ook de medezeggenschapsraad informeert over gegronde verklaarde klachten en over wat het hiermee gaat doen. In het recent bij de Eerste Kamer ingediende wetsvoorstel WMS is een bepaling van deze strekking opgenomen (artikel 8, eerste lid, onder e.).

Verder beveelt de werkgroep aan dat de inspectie in het kader van het *schooltoezicht* nagaat of er klachten zijn geweest en hoe het bevoegd gezag daarmee is omgegaan. Het toezicht sluit aan op de eigen kwaliteitszorg door de onderwijsinstelling. De zelfevaluatie van de instelling vormt altijd het uitgangspunt voor een inspectieonderzoek. In het toezicht worden verschillende onderzoeksvormen gehanteerd, waarvan het periodieke kwaliteitsonderzoek eens per drie jaar de belangrijkste is. Het jaarlijkse onderzoek is van beperkte omvang en richt zich vooral risicoanalyse voor de langere termijn. Indien er sprake is van ernstige klachten of berichten in de media kan de inspectie incidenteel onderzoek uitvoeren.

De inspectie let bij haar onderzoek van het onderwijs aan de instellingen niet alleen op de naleving van de wettelijke voorschriften, maar ook de wijze waarop instellingen invulling hebben gegeven aan bepaalde aspecten van kwaliteit als pedagogisch klimaat. Indien de inspectie constateert dat de kwaliteit tekortschiet, kan zij nader onderzoek instellen. Zij houdt ook toezicht op de resultaten van door de instellingen ingezette verbetertrajecten. Kwaliteitszorg in de zin van activiteiten die erop zijn gericht de kwaliteit van het onderwijs te bepalen, te waarborgen en te verbeteren, is een belangrijk kenmerk van de school. De klachtenregeling is als onderdeel van die kwaliteitszorg te beschouwen. Hoewel de kwaliteitszorg wel in de toezichtkaders van de inspectie is opgenomen, ontbreekt dit element in de opsomming in de WOT.²⁹

In de gezondheidszorg en in de jeugdzorg is de zorgaanbieder verplicht jaarlijks verslag op te stellen van onder meer het aantal en de aard van de door die klachtencommissie behandelde klachten, de strekking van de oordelen en aanbevelingen van die klachtencommissie en de aard van de maatregelen die naar aanleiding van de oordelen en aanbevelingen zijn genomen. De Inspectie heeft in de gezondheidszorg een expliciete toezichthoudende taak op het nakomen van de verplichtingen van de zorgaanbieder op het terrein van het klachtrecht, inclusief de verslagverplichting.

Op grond van het vorenstaande identificeert de Expertgroep knelpunten die samenhangen met aspecten van verantwoording en extern toezicht.

Ad b. Bindend oordeel en hoger beroep

Het oordeel van de klachtencommissie en het eventueel daaraan gekoppelde advies zijn juridisch niet bindend voor het bevoegd gezag. In het reeds aangehaalde IVA-onderzoek wordt voorgesteld het advies van de klachtencommissie een bindend karakter te geven. Zoals in par. 2.3. beschreven gaat het bij klachtenprocedures om gedragingen (of het uitblijven daarvan) door of namens het bevoegd gezag en om een oordeel over die gedraging. Klachtrecht is niet primair bedoeld om het ongedaan maken daarvan. Gegrontheid van de klacht houdt niet het ongedaan maken van de beslissing in. Wordt dat wél beoogd, dan staat voor de potentiële klager een regulier traject van juridisch bezwaar en beroep open tegen het besluit dat voorafgaat aan het rechtsgevolg. Dergelijke trajecten zijn, zoals eerder is aangegeven, minder laag-

²⁹ Noorlander, C.W., *Recht doen aan leerlingen en ouders- de rechtspositie van leerlingen en ouders in het primair en voortgezet onderwijs*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2005.

drempelig en formeler van aard; ze kennen daardoor - en doordat er minder ruimte is voor bemiddeling - doorgaans een hoger polarisatierisico dan klachtenprocedures. Het bindend laten zijn van het advies van de klachtencommissie leidt - evenals het bieden van de mogelijk tot hoger beroep - tot verlies van het laagdrempelige karakter van de regeling en tot meer juridisering met langere termijnen. Een belangrijk punt van kritiek is dat invoering van een bindend oordeel het risico met zich meebrengt dat de klachtencommissie 'op de stoel van het schoolbestuur gaat zitten'.

Een volgend punt betreft de 'beroepsmogelijkheid': het is in het PO en VO nu niet mogelijk om beroep aan te tekenen tegen het oordeel van de klachtencommissie. Naar analogie van juridische procedures wordt dan ook wel eens voorgesteld een dergelijke beroepsmogelijkheid wél op te nemen in het wettelijk kader. In het IVA-onderzoek laat het oordeel van de geïnterviewde klagers zien dat de juridische functie door onder meer het ontbreken van hoger beroep onvoldoende is. Anderen stellen daar tegenover dat een oordeel over de gegrondheid van een klacht van een volstrekt ander karakter is dan een uitspraak van een geschillencommissie. In deze visie op het klachtrecht zou een voorziening in hoger beroep een 'uiterst merkwaardige constructie' zijn.³⁰

Ook de werkgroep raakt in haar verbetervoorstellen aan de bovenstaande problematiek waar zij voorstelt een 'beroepsmogelijkheid' te realiseren. De werkgroep beperkt zich hier tot de opvatting dat indien het bevoegd gezag niets of onvoldoende doet met de aanbevelingen van de commissie er een nieuwe klacht ontstaat. Wat er verder met deze klacht zou moeten gebeuren, wordt in het rapport niet vermeld.

Op grond van het vorenstaande identificeert de Expertgroep de behoefte aan een versterking van het klachtrecht vanuit de positie van de klager. De klager dient meer zekerheid te hebben dat er van een deugdelijke afwikkeling van de klacht door het bevoegd gezag sprake zal zijn. Extra juridisering dient echter voorkomen te worden.

Ad c. Relatie met de landelijke klachtencommissies

Zowel het IVA-onderzoek als de werkgroep gaan (indirect) in op de positie van de landelijke klachtencommissies. Uit het onderzoek valt af te leiden de meeste schoolbesturen (minimaal 70%) een modelklachtenregeling hebben overgenomen van een van de landelijke onderwijsorganisaties. Daaraan verbonden is een landelijke klachtencommissie; als het schoolbestuur een klacht ontvangt, dan wordt deze veelal direct voorgelegd aan die landelijke commissie. Het onderzoek toont aan dat het aantal scholen aangesloten bij een landelijke of regionale klachtencommissie is toegenomen, hetgeen ten koste gaat van het aantal eigen klachtencommissies. De interne klachtbehandeling is hiermee - door een vorm van doorverwijzing - in feite 'geëxternaliseerd'. De interne klachtenprocedure wordt gevoerd door een instantie i.c. een landelijke klachtencommissie die geen deel uitmaakt van het organisatorisch verband waarover wordt geklaagd.

In dit verband valt ook te wijzen op het voorstel van de werkgroep Kotte. Voorgesteld wordt dat het bevoegd gezag duidelijk dient aan te geven bij welke klachtencommissie zij is aangesloten. Deze aanbeveling lijkt vooral betrekking te hebben op de landelijke klachtencommissies. Immers, in de verbetervoorstellen in de formele fase zou de commissie moeten bezien of een klacht eerst op schoolniveau moet worden behandeld (het kenbaarheidsvereiste). De werkgroep nadrukt hier dat klachtbehandeling in eerste instantie dient plaats te vinden op school-

³⁰ a.w. (noot 28)

niveau en vervolgens door een externe klachtvoorziening. Hierin is wettelijk thans niet voorzien.

Op grond van het vorenstaande leidt de Expertgroep vooral knelpunten af die samenhangen met het vereiste van juridische doelmatigheid, waaronder transparantie, op het punt van de procesgang; klachtvoorziening in twee fasen.

6. Opties en toetsing

6.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is het klachtrecht vanuit verschillende gezichtspunten belicht, beschreven en geanalyseerd. Duidelijk is geworden dat we hier met belangrijke materie van doen hebben dat niet alleen allerlei raakvlakken heeft met ontwikkelingen in beleid en wetgeving. Klachtrecht is vooral het recht van dicht-bij-school. Het heeft immers alles te maken met het dagelijkse doen en laten in de schoolpraktijk, met de professionaliteit van een gemeenschap van mensen die zich gezamenlijk verantwoordelijk voelen voor de kwaliteit van de inrichting van hun schoolonderwijs.

Hoe dit recht zich verder dient te ontwikkelen en te worden georganiseerd is uiteindelijk een zaak van politieke besluitvorming. In het navolgende schetst de Expertgroep een aantal opties die in het kader van de politieke besluitvorming op hun waarde en zwaarte kunnen worden getoetst. Daarbij gaat de Expertgroep verder dan het louter aanreiken van enkele mogelijke toekomstige wettelijke constructies of 'alternatieven'. In dit hoofdstuk wordt de vraag besproken of en zo ja, op welke wijze de wettelijke verankering van de klachtenregeling in het primair en voortgezet onderwijs wijziging behoeft. Dat gebeurt aan de hand van de volgende drie deelvragen:

- a. Welke opties komen in beginsel in aanmerking gelet op de ontwikkelingen op het terrein van het onderwijs?
- b. Op grond van welke criteria zijn de in aanmerking komende keuzemogelijkheden of opties te beoordelen?
- c. Welk optie voldoet het meest aan de gestelde criteria?

6.2 Opties

Deze paragraaf bevat een overzicht van relevant geachte opties die bij elkaar een breed gebied van mogelijkheden omvat. Zij zijn ontleend aan hetgeen in de vorige hoofdstukken aan ontwikkelingen in beleid en regelgeving is geschetst. Zij onderscheiden zich van elkaar in de mate waarin zij al dan niet bij de huidige wettelijke situatie aansluiten.

Optie 1: Handhaving huidige wettelijke regeling met verbetering van de uitvoeringspraktijk

Deze optie, die zoveel mogelijk aansluit bij de bestaande situatie, vereist nauwelijks of geen wijziging in wet- en regelgeving. De huidige opzet van de klachtenregeling in de onderwijs-wetten is uitgangspunt, waarbij rekening wordt gehouden met de uitkomsten van de werkgroep Kotte. De aanbevelingen hebben betrekking op de onderscheiden fasen in de klachtprocedure: het voortraject, het traject van de behandeling van de klacht en het natraject. Deze verbeter-vorstellen leiden niet direct tot wijziging van de wettelijke regeling van de klachtprocedure.

Optie 2: Handhaving huidige opzet met versterking toezicht en verantwoording.

Deze optie sluit zoveel mogelijk aan bij de thans heersende besturingsfilosofie van 'good governance'. De veronderstelling is dat deze verbinding noodzakelijk is daar een herover-

weging van het klachtrecht deel uitmaakt van een visie op nieuwe bestuurlijke verhoudingen in het primair en voortgezet onderwijs.

Drie zaken staan bij die optie op de voorgrond. In de eerste plaats scherpt de overheid het horizontale en verticale toezicht inzake het klachtrecht aan. Ten tweede is er nadrukkelijk aandacht voor verantwoording zowel intern als extern door het bevoegd gezag over klachten en over de maatregelen die dienaangaande zijn genomen. In de derde plaats laat de overheid voldoende ruimte aan het schoolbestuur om een interne regeling te treffen voor het behandelen van klachten van individuele ouders. Deze aspecten vereisen aanscherping van de huidige wetgeving.

Optie 3: Harmonisatie van (onderwijs)wetgeving

Uitgangspunt is het onderbrengen van de gemeenschappelijke elementen van het klachtrecht in het onderwijs in één wettelijke stelsel voor het onderwijs. Daarmee zou een bijdrage worden geleverd aan eenvoud en samenhang in wetgeving. Deze harmonisatie reikt verder dan een operatie om de algemeen geldende zaken voor het klachtrecht in de sectorwetten bij elkaar te brengen. Bij deze optie wordt zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij gelijkwaardige algemene regelingen als die in de Algemene wet bestuursrecht.

Optie 4: (Zelf)regulering door middel van zorgplichten

Uitgangspunt is een maximale vrijheid van het schoolbestuur inzake de organisatie van klachtbehandeling. De wetgever regelt dit op een wijze die overeenkomt met de bestaande wettelijke zorgplicht van het schoolbestuur voor de kwaliteit van het onderwijs op de school (zie art. 10 WPO, art. 23 WEC en art. 23a WVO). Zoals eerder vermeld kan een zorgplicht worden omschreven als 'een gedragsnorm die zich niet uitsluitend tot de overheid richt, die verplicht tot het betrachten van zorg voor een bepaald, door de wetgever beschermd belang, die zodanig algemeen geformuleerd is dat de normadressaat meerdere, zelf te kiezen, rechtmatige gedragsalternatieven openstaan, en waarvan het de bedoeling is deze langs publiekrechtelijke weg te handhaven'.³¹ Een systeem van horizontaal en verticaal toezicht garandeert dat het bevoegd gezag verantwoording aflegt over de kwaliteit van de klachtenbehandeling.

6.3 Beoordelingscriteria

6.3.1 Inleiding

De hoofdvraag die opdrachtgever aan de Expertgroep heeft gesteld luidt: 'Is er voldoende aanleiding de huidige opzet van de klachtenregeling voor PO en VO te wijzigen. Zo ja, hoe dient een gewijzigde opzet eruit te zien? In de vorige paragraaf zijn – op de as van meer of minder ingrijpende wetswijziging - mogelijke ontwikkelingsrichtingen geschetst. Daar is echter niet mee te volstaan. Voor een waardering ervan zijn criteria nodig om tot een nadere afweging te komen.

In de toelichting op de opdrachtformulering wordt benadrukt dat de Expertgroep bij haar oordeel over de gewenste opzet steeds de afweging aan de hand van aspecten als toegankelijkheid, transparantie, mate van rechtsbescherming, onafhankelijkheid en doelmatigheid dient te betrekken. Hiermee rekening houdend worden in paragraaf 6.3.2 vier beoordelingscriteria onderscheiden. Aan de hand hiervan wordt ten slotte in paragraaf 6.4 de in paragraaf 6.2 genoemde opties aan de onderscheiden criteria getoetst.

³¹ Kamerstukken II 2003-2004, 29279, nr. 14

6.3.2 Criteria

Bij haar oordeel over de gewenste nieuwe opzet van de klachtenregeling meent de Expertgroep te kunnen volstaan met het hanteren van een beperkt aantal criteria. Meer zijn er, gegeven de opdracht, niet nodig. Onderscheiden worden de volgende vier maatstaven:

- a. Eigen karakter van de school;
- b. Karakter van het klachtrecht;
- c. Doelmatigheid;
- d. Contingentie.

Ad a. Eigen karakter van de school

Uitgangspunt is het veilig stellen van de kenmerken van de school als gemeenschap van ouders/leerlingen, docenten, schoolleiding en schoolbestuur, waarbinnen bepaalde opvattingen over opvoeding, vorming en onderwijs het normatieve kader van de onderwijsinstelling vormen. Gesproken kan worden over de pedagogische functie van de school, die met name van betekenis is voor het onderwijs aan leerlingen in de leerplichtige leeftijd. Dit alles krijgt nog meer reliëf door het onderwijsconstitutionele kader waarin die pedagogische of opvoedkundige functie van de school als onderwijsgemeenschap is geworteld. Artikel 23 Grondwet gaat uit van een *duaal stelsel* van openbaar en bijzonder onderwijs, waarbij de wetgever wordt opgedragen eisen van deugdelijkheid of bekostigingsvoorwaarden te stellen, te zien als minimum-eisen om de kwaliteit van het onderwijs te waarborgen. Dit geldt in het bijzonder ook voor de regeling van het klachtrecht als instrument om de kwaliteit van de besluitvorming en het doen en laten van het bevoegd gezag op peil te houden. Dit duaal stelsel vereist een wettelijke regeling die voorziet in een gelijke regeling voor het openbaar en bijzonder onderwijs.

Ad b. Het karakter van het klachtrecht

Klachtrecht als aspect van rechtsbescherming vereist een goede wettelijke regeling. Maar wat moet in 'de wet'? In de literatuur wordt aangenomen dat het hier een onderwerp betreft dat in beginsel in de formele wet opgenomen moet worden.³² Ook de Aanwijzingen voor de regelgeving (aanwijzing 24) verwoorden deze opvatting. Uitgangspunt is dat de wetgever de nadere besluitvorming procedureel inkadert, opdat belanghebbenden weten waar ze aan toe zijn en wat zij mogen verwachten.

In die zin kan gesproken worden van de *waarborgfunctie* van de wet. Maar daar blijft het niet bij. Ten tweede moet klachtrecht worden gezien als dicht-bij-school recht. Dat wil zeggen dat de wettelijke regeling zo laagdrempelig en toegankelijk mogelijk dient te zijn, primair gericht op een verwerking van de klacht op het niveau van de school of het schoolbestuur. Bij geschillenbeslechting, als een ander aspect van rechtsbescherming, ligt dat anders, zoals de Commissies van beroep in het bijzonder onderwijs laten zien. Ten derde beoogt een klachtenregeling een bijdrage te leveren aan de kwaliteit van het onderwijs.

Ad c. Het zgn. doelmatigheidscriterium

Uitgangspunt zijn de eisen van juridische eenvoud en degelijke juridische constructie. Ten eerste komt het criterium neer op het gebruik van regelingen waarmee in (enigszins) vergelijkbare gevallen (goede) ervaring is opgedaan. Ten tweede dienen bij de keuze van een wettelijke constructie doublures, competentiegeschillen en onduidelijke verantwoordingslijnen te worden vermeden. Zo dient er geen onduidelijkheid te bestaan over wat van de inspectie mag worden verwacht op het punt van haar toezicht op de handhaving van het bepaalde inzake de klachtenregeling. Daarnaast moet ook duidelijk zijn op welke wijze de interne en externe verantwoording door het bevoegd gezag is geregeld over wat het van klachten als onderdeel van de

³² Zie met name het Eindrapport van de Commissie Wetgeving, getiteld *Orde in regelgeving*, Den Haag 1985, p. 51.

kwaliteitszorg heeft ‘geleerd’. Ten derde leidt een degelijke juridische constructie evenzeer tot de noodzaak van een helder onderscheid tussen een schoolinterne en schoolexterne klachtenvoorziening, zoals in paragraaf 5.2, onder c. is beoogd.

Ad d. Het zgn. contingentie criterium.

Dit criterium neemt als uitgangspunt de uitvoerbaarheid van een bepaald alternatief. Een bepaalde constructie kan op papier nog zo aantrekkelijk zijn op grond van beoogde of gewenste ontwikkelingen in politiek, beleid en regelgeving, maar de vraag is in hoeverre deze ontwikkelingen al voldoende zijn uitgekristalliseerd. Men zal een alternatief moeten kiezen die het beste past bij de huidige praktijk in het onderwijs, de mogelijkheden waarover een onderwijsinstelling beschikt en de ontwikkelingen die op langere termijn zijn te verwachten.

6.4 Nadere afweging

In het navolgende toetst de Expertgroep de onderscheiden opties aan de hand van de hiervoor beschreven criteria.

6.4.1 Optie 1: handhaven huidige wettelijke regeling

Eerste criterium

Deze optie voldoet aan het eerste criterium (eigen karakter). De aanbevelingen van de werkgroep Kotte betekenen een verbetering van de positie van de ouders/leerlingen en andere betrokkenen bij de school. Deze sluiten in beginsel nauw aan bij de huidige wettelijke klachtenregeling voor het primair en het voortgezet onderwijs.

Tweede criterium

Anders ligt het ten aanzien van het tweede criterium (het karakter van de klachtenregeling). Toetsing aan de hand van dit criterium levert een onbestemd resultaat op. Gezien de signaleerde knelpunten biedt de huidige wettelijke regeling kennelijk een onvoldoende helder kader voor een gang van zaken waarbij de klachtbehandeling zo dicht mogelijk bij de school plaats vindt en de klager zekerheid heeft dat er van een behoorlijke afwikkeling van de klacht door het bevoegd gezag sprake zal zijn. Klachtrecht is immers dicht-bij-school recht en primair een instrument om de kwaliteit van de schoolorganisatie in ruimere zin te verbeteren.

Derde criterium

Ook wat het doelmatigheidscriterium betreft scoort deze optie niet hoog. Met name is niet helder welke rol het toezicht speelt in het kader van de deugdelijkheidscontrole op het terrein van de klachtbehandeling. De onderwijsinspectie vult haar taak momenteel zeer beperkt in.

Vierde criterium

De aanbevelingen van de werkgroep Kotte sluiten goed aan bij de thans vigerende praktijk van de klachtenregeling. Ontwikkelingen naar nieuwe bestuurlijke verhoudingen in het primair en voortgezet onderwijs leiden er toe dat – zoals hiervoor is aangegeven – hier niet mee kan worden volstaan. Deze nieuwe bestuurlijke verhoudingen bevinden zich nog in een stadium van ontwikkeling. Op de korte termijn kan dan ook met de huidige voorgestelde werkwijze worden volstaan. Indien de gewenste bestuurlijke en beleidsmatige ontwikkelingen - waarvan de contouren zich langzaam aftekenen - zijn uitgekristalliseerd, zal dit leiden tot een herbezinning op de bestaande wetgeving

6.4.2 Optie 2: handhaving huidige opzet met versterking van toezicht en verantwoording.

Eerste criterium

Deze optie sluit aan bij het criterium van het eigen karakter van de school als een gemeenschap van ouders/leerlingen, docenten, schoolleiding en bevoegd gezag waarin bepaalde opvattingen over opvoeding vorming en onderwijs het normatieve kader van de onderwijsinstelling vormen. Aansluiting bij de governance-uitgangspunten betekent een nadrukkelijke aandacht voor het waarborgen van de betrokkenheid van leerlingen, deelnemers, studenten en ouders. Ook is in deze optie het duale stelsel niet in het geding.

Tweede criterium

Wat betreft het karakter van het klachtrecht is vanuit het oogpunt van rechtsbescherming een adequate wettelijke klachtenregeling noodzakelijk. Deze is in de huidige wetgeving voldoende gewaarborgd: belanghebbenden weten waar ze aan toe zijn en wat zij mogen verwachten. De procedure is duidelijk en begrijpelijk. Daarnaast is de regeling ook laagdrempelig en toegankelijk te noemen. Er zijn geen kosten aan verbonden en ook de bekendheid met het bestaan van een klachtencommissie vergroot de toegankelijkheid. Ten derde is in samenhang daarmee de meer informele klachtprocedure te noemen. Uit dit oogpunt bezien is aanpassing van de wetgeving niet aan de orde. Wel zijn verbeteringen wenselijk.

Derde criterium

Uitgangspunt bij het doelmatigheidscriterium zijn de eisen van juridische eenvoud en degelijke juridische constructie. Als eerste kan daarbij worden gezocht naar aansluiting bij de klachtenregelingen in de aanpalende sectoren als jeugd- en gezondheidssector en in de sector van het openbaar bestuur. In hoofdstuk 3 zijn deze regelingen kort weergegeven. Deze sectorregelingen bieden aanknopingspunten voor verbetering, zoals op klachtbehandeling gerichte verslaglegging, de betrokkenheid van de betreffende inspectie en de klachtadviesprocedure in de Awb. De rol en toezichthoudende taak van de inspectie op het gebied van de klachtenregeling – als onderdeel van de kwaliteitszorg - is in de onderwijswetgeving onduidelijk, evenals de interne en externe verantwoording met betrekking tot ontvangen klachten en de afhandeling daarvan. Hoewel de wet de verplichting van verslaglegging kent, lijkt deze alleen te zijn gericht op vooral financiële informatievoorziening (o.a. artikel 171 jo. 173 WPO).

Ten slotte kan uit de wetgeving en uit de daarop gebaseerde uitvoeringspraktijk van de klachtbehandeling niet eenduidig worden vastgesteld in hoeverre sprake is van uitsluitend een interne dan wel van een behandeling in twee instanties. Op dit punt dient de wetgever duidelijkheid te verschaffen.

Vierde criterium

De optie lijkt aan te sluiten bij het huidige gedachtegoed over de bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs. Hoewel de geschetste bestuurlijke verhoudingen zich nog in een stadium van ontwikkeling bevinden, tekenen de contouren zich daarvan enigszins af. Voor de langere termijn is nog niet duidelijk op welke wijze deze (juridisch en bestuurlijk) vorm zullen krijgen.

6.4.3 Optie 3: Harmonisatie van (onderwijs)wetgeving

Eerste criterium

Deze optie omvat zowel de oplossingsrichting van harmonisatie binnen de sectorwetgeving (zgn. onderwijsinterne harmonisatie) als harmonisatie van onderwijswetgeving met betreffende algemene wettelijke regelingen (zgn. externe harmonisatie).

De constructie van een harmonisatie van de onderwijswetgeving past goed bij het eerste criterium. Uitgangspunt is de zienswijze van de school als onderwijsgemeenschap. Ook het duale stelsel staat ingeval van interne harmonisatie niet ter discussie. Anders is het als het externe harmonisatie betreft, waarbij wordt aangesloten bij de systematiek van de Algemene wet bestuursrecht. Deze wet is immers geschreven voor organen van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht zijn ingesteld, of een andere persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed (art. 1:1). Voor het interne klachtrecht zou een regeling kunnen worden getroffen zoals thans voorgesteld in het wetsvoorstel voor het hoger onderwijs. Voor de externe klachtbehandeling doet een probleem voor dat ten aanzien van het bijzonder onderwijs de in de Awb getroffen regeling inzake de ombudsman (artikel 9:17 e.v.) niet van toepassing is.

Tweede criterium

Toetsing van de optie van interne harmonisatie levert ook hier een positief resultaat op. Er is sprake van uniformiteit in opzet, inrichting en te volgen procedure. Ook externe harmonisatie voldoet aan dit criterium, en gaat zelfs verder. Klachtrecht als dicht-bij-school recht is wettelijk beter gewaarborgd gezien de concrete voorschriften in Afdeling 9:1. Bij de externe harmonisatie ligt dat ingewikkelder doordat Afdeling 9.2 niet voor het bijzonder onderwijs is geschreven. Aan de andere kant biedt de Awb wel een goede tweedeling inzake het onderscheid tussen een interne en externe klachtbehandeling, inclusief de functie van laatstgenoemde.

Derde criterium

Interne harmonisatie voldoet aan het aspect van juridische eenvoud enerzijds en een degelijke juridische constructie anderzijds door uniformiteit en vergelijkbaarheid. Onduidelijk is welke rol het toezicht speelt in het kader van controle van de deugdelijkheidseisen en welke plaats interne en externe verantwoording in de beoogde geharmoniseerde wetgeving zullen krijgen. Het vorenstaande geldt in versterkte mate ingeval wordt aangesloten bij in algemene wetgeving geregelde klachtprocedures. Onduidelijk is bovendien in hoeverre externe klachtbehandeling voor het bijzonder onderwijs in zo'n situatie kan worden geregeld.

Vierde criterium

Harmonisatie van de klachtregeling in het onderwijs lijkt nog ver weg; zeker externe harmonisatie. Hoewel de gedachte van interne harmonisatie van wetgeving aansluit bij de voornemens op het gebied van good governance (de verantwoordelijkheden leggen het niveau waar deze horen, nl. de school/bevoegd gezag) is de discussie over harmonisatie van onderwijswetgeving nog maar nauwelijks gestart. En ook het governance-model zal in de komende jaren verder uitgewerkt en in regelgeving moeten worden vastgelegd.

6.4.4 Optie 4: (Zelf)regulering door middel van zorgplichten

Eerste criterium

Uitgangspunt bij deze optie is een maximale vrijheid van het bevoegd gezag inzake de organisatie van een eigen klachtbehandeling. Op het eerste gezicht lijkt dit een aantrekkelijke optie. Het bevoegd gezag wordt door middel van een zorgplichtbepaling in staat gesteld een klachtenregeling op het niveau van de school op te stellen waarbij het eigen karakter van de school veilig gesteld wordt. Ook zou een dergelijke zorgplichtbepaling in beginsel zowel voor het openbaar als het bijzonder onderwijs kunnen gelden. Het is overigens niet ondenkbaar dat het openbaar onderwijs zich - mede vanwege de onbepaaldheid van de norm - richt op de klachtenregeling als neergelegd in de Awb. Indien zich een dergelijke situatie zich inderdaad zou voordoen leidt dit tot onevenwichtige constructie van het openbaar ten opzichte van het bijzonder onderwijs, mede indachtig het leerstuk van gelijkwaardige deugdelijkheidseisen,

bedoeld in artikel 23 lid 6 Grondwet. Aldus levert toetsing van dit criterium op het tweede gezicht een juridisch discutabel resultaat op.

Tweede criterium

Deze optie voldoet niet aan het tweede criterium. Klachtrecht als aspect van rechtsbescherming veronderstelt een zeker primaat van de wetgever, inhoudende dat de wet de procesgang om redenen van rechtszekerheid zoveel mogelijk behoort voor te schrijven. Opneming van een zorgplichtbepaling in de wet levert wel een extra juridische normering op, maar de ruimte voor ongewenste ontwikkelingen blijft groot: dit beginsel valt op door zijn hoge graad van vaagheid en onbepaaldheid. Hoewel bij een zorgplichtbepaling zou kunnen worden voldaan aan de vereisten van laagdrempeligheid en toegankelijkheid, is die zekerheid bij belanghebbenden allerminst juridisch gegarandeerd.

Derde criterium

Bij toetsing aan het doelmatigheidscriterium valt de juridische eenvoud van de zorgverplichting op. Het legt de verantwoordelijkheid voor de behartiging van het klachtbelang neer op het niveau waar het thuis hoort; het bevoegd gezag. Toch levert toetsing geen overwegend positief resultaat op. Vragen kunnen worden gesteld bij de degelijkheid van de constructie. Ook in de aanpalende maatschappelijke sectoren valt op dat klachtenregelingen niet zijn geformuleerd in termen van zorgverplichtingen. De invulling van zorgplichten op het terrein van klachten vereist de aanwezigheid van heldere verantwoordings- en toezichtlijnen. Zo is de verantwoording diffuus, waardoor er onnodige problemen kunnen ontstaan die ten koste gaan van een effectieve verticale en/of horizontale handhaving bij niet-naleving ervan.

Vierde criterium

Aan dit criterium wordt ten dele voldaan. Aan de ene kant past deze optie uitstekend in de nieuwe besturingsfilosofie om door middel van het reguleringsmodel van zorgplichten de regeldruk te verminderen en scholen de noodzakelijk geachte ruimte te geven om naar eigen professioneel inzicht te handelen en eigen verantwoordelijkheid te dragen. Aan de andere kant is er de onzekerheid bij het in de praktijk brengen van deze optie. Gezien het feit dat met het betreffende zorgplichtenmodel nog nauwelijks of geen implementatie-ervaring is opgedaan, is er weinig te zeggen over de mate waarin verwacht mag worden dat dit model het beoogde doel zal helpen verwezenlijken (vgl. Aanwijzing 9 *Afwegingsaspecten bij keuze overheidsinterventie*). Dat maakt het risico van niet-effectieve wetgeving wel erg groot.

7. Aanbevelingen

7.1 Inleiding

In deze paragraaf gaat de Expertgroep mede op grond van de analyse in de vorige paragraaf in op de beantwoording van de vraag of er voldoende aanleiding bestaat de huidige opzet van de klachtenregeling voor het primair en voortgezet onderwijs te wijzigen en zo ja hoe een nieuwe opzet vorm zou moeten worden geven. Aan de hand van een afweging van de beschreven opties en de beoordeling op basis van de gehanteerde criteria komt zij ter beantwoording van deze vraag tot een keuze voor een gecombineerde variant. Vervolgens wordt deze variant voorzien van een schets op hoofdlijnen, waarbij tevens aan de orde komt in hoeverre de gekozen oplossing tegemoet komt aan de in hoofdstuk 5 geschetste knelpunten.

7.2 Combinatievariant

Ter beantwoording van de deelvraag of er voldoende aanleiding bestaat de huidige opzet van de klachtenregeling voor het primair en voortgezet onderwijs te wijzigen gaat de Expertgroep allereerst nader in op de beoordeling van de optie die zoveel mogelijk aansluit bij de bestaande situatie en nauwelijks of geen wijziging in wet- en regelgeving vereist. Aldus optie één.

De beoordeling van deze optie (par. 6.4.1) leidt de Expertgroep tot de conclusie dat - gelet op de geschetste ontwikkelingen - er aanleiding bestaat de klachtenregeling voor het primair en voortgezet onderwijs aan te passen. Hoewel deze optie in hoge mate aansluit bij het eigen karakter van de school als gemeenschap voor ouders/leerlingen, docenten en schoolbestuur waarin bepaalde opvattingen over opvoeding, vorming en onderwijs het normatieve kader van de onderwijsinstelling vormen, is bij de huidige regeling onvoldoende duidelijk in hoeverre sprake is van dicht-bij-school recht en is de afhandeling van de klacht door het bevoegd gezag in sommige gevallen volstrekt onduidelijk. De klachtbehandeling op schoolniveau is door een vorm van doorverwijzing naar de landelijke klachtencommissies geëxternaliseerd.³³

Verder is ook niet duidelijk welke rol het toezicht speelt in het kader van de deugdelijkheidscontrole door de inspectie. Ook lijkt de bestaande situatie niet zonder meer aan te sluiten bij de ontwikkeling naar nieuwe bestuurlijke verhoudingen waarvan de contouren zich steeds duidelijker aftekenen.

De verbetervoorstellen van de werkgroep Kotte passen naar het oordeel van de Expertgroep binnen de huidige stand van zaken en discussie over de het klachtrecht in het onderwijs en bieden voldoende aanknopingspunten voor verbetering. Zij zijn echter voor de lange termijn niet geheel toereikend om de eerder gesignaleerde knelpunten op te lossen. Hiervoor is aanpassing van de wetgeving noodzakelijk. Daarbij komen - mede als vormgevingsscenario's - in beginsel de andere drie opties in aanmerking.

Staat aan de ene kant van het spectrum handhaving van de bestaande wettelijke regeling; aan de andere kant is sprake van (zelf)regulering door middel van zorgplichten (optie 4). Uitgangspunt hierbij is een maximale vrijheid van het bevoegd gezag inzake de organisatie van een eigen klachtenregeling. Op het eerste gezicht lijkt dit een aantrekkelijke optie. Het bevoegd gezag wordt door middel van een zorgplichtbepaling in staat gesteld een klachtenregeling op het niveau van de school op te stellen waarbij het eigen karakter van de school veilig wordt gesteld. Een nadere beoordeling van deze optie (par. 6.4.4) leidt de Expertgroep echter tot de conclusie regeling van de klachtenprocedure door middel van een zorgplichtbepaling tot een juridisch discutabele oplossing leidt. Voor de Expertgroep is het onduidelijk in hoeverre een dergelijke bepaling tegemoet komt aan de wenselijkheid van de versterking van de positie van ouders en andere direct betrokkenen/belanghebbenden bij de school.³⁴ De onbepaaldheid van de normstelling biedt haars inziens weinig houvast om de norm in te vullen. Zij acht het niet ondenkbaar dat uitwerking van deze optie in het openbaar en bijzonder onderwijs kan leiden tot een zekere onevenwichtigheid, doordat het openbaar onderwijs zich dan zal richten op de klachtenregeling in de Awb. Ook scoort deze optie wat betreft de mate van rechtsbescherming haars inziens niet hoog. De onbepaaldheid van een dergelijke bepaling biedt onvoldoende garantie omtrent de (procedurele) rechtszekerheid van klager en beklaagde.³⁵ Hierbij is de waarborgfunctie van een wettelijke regeling in het geding.

Ten slotte is het voor de Expertgroep de vraag in hoeverre vanuit het oogpunt van kwaliteitszorg deze optie voldoende garanties biedt voor heldere toezichts- en verantwoordingslijnen. Open normen verminderen wel de regelgeving op centraal niveau, maar bieden weinig hand-

³³ IVA, 2003

³⁴ zie ook: Doortastend onderwijstoezicht, Onderwijsraad, Den Haag, 2006, pag. 47 e.v.

³⁵ zie ook: Kamerstukken II 2005-2006, 30588, nr. 4, pag. 9

vatten voor toezichthouders om te toetsen.³⁶ De verantwoordelijkheid van overheid kan vooral waar het de kwaliteit van het onderwijs betreft niet te ver terugtreden.

De voorkeur van de Expertgroep gaat op grond van zijn eerdere afweging uit naar een combinatie van de opties twee en drie. Optie twee (handhaving van de huidige opzet met versterking van toezicht en verantwoording) biedt naar haar opvatting een goede aansluiting bij de besturingsfilosofie van good governance, terwijl optie drie (harmonisatie van (onderwijs-) wetgeving) op haar beurt de ingang kan bieden voor het bewerkstelligen van de noodzakelijke de juridische vormgeving daarvan. Zij heeft gelet op het karakter van haar advies bij de verdere uitwerking beperkt tot een schets op hoofdlijnen. Hiermee gaat zij in op de tweede deelvraag in de haar voorgelegde vraagstelling.

7.3 Schets op hoofdlijnen

De Expertgroep kiest ten behoeve van haar beschouwing als invalshoeken klachtrecht als onderdeel van de kwaliteit van het onderwijs, versterking van horizontale verantwoording en verticaal toezicht, en versterking van de rechtsbeschermingsfunctie van het klachtrecht.

Een deugdelijkheidsstandaard

Klachtrecht in het onderwijs in de WPO, de WEC en de WVO is een aspect van het door het bevoegd gezag van de school te voeren kwaliteitsbeleid. De gedachte daarbij is, evenals bij klachtenregelingen in andere maatschappelijke sectoren, dat een zorgvuldige klachtbehandeling bijdraagt aan de kwaliteit van het onderwijs en van de onderwijsorganisatie, en aan de vertrouwensrelatie tussen belanghebbenden en de school. Klachten (en ook geschillen) verschaffen immers concrete en bruikbare informatie op basis waarvan het bevoegd gezag fouten en zwakke punten kan herstellen en problemen binnen de organisatie kan wegnemen (signaalwerking). Ouders moeten erop kunnen vertrouwen dat de school voldoet aan een basisstandaard voor de onderwijskwaliteit. De Expertgroep meent overigens dat het klachtrecht beperkt moet blijven tot gedragingen (of het nalaten daarvan) die aan het bevoegd gezag in casu de schoolleiding kunnen worden toegerekend. Klachtrecht heeft haars inziens geen betrekking op horizontale relaties zoals tussen ouders en/of leerlingen onderling (zie hiervoor ook artikel 9:1, eerste lid Awb).

Het vorenstaande betekent in de opvatting van de Expertgroep dat het beschikken over een adequate klachtenregeling ook in de toekomst als een aan de kwaliteit van het onderwijs te stellen 'ononderhandelbare' deugdelijkheidseis moet worden beschouwd.

Verantwoording en toezicht

Binnen de besturingsfilosofie van good governance is ook nadrukkelijke aandacht voor verantwoording en toezicht. De kerngedachte is dat partijen die het meeste belang hebben bij het onderwijs - ouders, leerlingen, docenten en andere belanghebbenden - hun invloed daarop kunnen uitoefenen op schoolniveau. Horizontale verantwoording is daarbij het sleutelbegrip. Toezicht en handhaving worden versoerd, maar wel aangescherpt.³⁷

In deze context beveelt de Expertgroep aan de horizontale verantwoording met betrekking tot klachten en de behandeling daarvan te versterken door invoering van een wettelijke verslagverplichting voor het bevoegd gezag. Hiervoor wordt verwezen naar hetgeen daaromtrent is bepaald in de Wet klachtrecht cliënten zorgsector en in de Wet op de jeugdzorg.

De Expertgroep benadrukt in het kader van de kwaliteitszorg het belang van inzicht in de strekking van de oordelen en aanbevelingen van de klachtcommissie en in de aard van de

³⁶ a.w. 34

³⁷ Kamerstukken II 2005-2006, 30183, nr. 9

genomen maatregelen. Hierdoor wordt het inzicht van alle betrokkenen bij het onderwijs in het functioneren van het onderwijs vergroot.

Haar voorkeur gaat vanuit voorstaand perspectief in eerste instantie uit naar een afzonderlijke openbare verslagverplichting als onderdeel van een wettelijke klachtregeling. Uit het oogpunt van administratieve lastenvermindering zou kunnen worden aangesloten bij reeds de bestaande wettelijke verplichting tot verslaglegging en informatieverstrekking (vgl. artikel 171 e.v. WPO). Deze regeling biedt echter geen grondslag voor bedoelde verslaglegging; zij heeft vooral betrekking op het financiële verslag als bedoeld in Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.

In het verlengde van het vorenstaande acht de Expertgroep aanscherping van het verticale toezicht noodzakelijk; dit vanuit de bijdrage die de klachtenregeling levert aan de kwaliteit van het onderwijs. De klachtenregeling is als aspect van de kwaliteitszorg van de school aan te merken als een wettelijke deugdelijkheidseis. De uitvoering daarvan is opgedragen aan het bevoegd gezag; kwaliteit daarvan en de informatieverstrekking daarover is de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag. Deze verantwoordelijkheid stelt eisen aan het (handhavings) toezicht door de onderwijsinspectie.

Zoals eerder gememoreerd maakt de klachtvoorziening echter nauwelijks deel uit van het inspectietoezicht. De Expertgroep beveelt aan klachtbehandeling in ieder geval expliciet onderdeel te laten uitmaken van een van de kwaliteitsaspecten in het toezichtskader van de inspectie dan wel klachtbehandeling als een verplicht onderdeel aan te merken in de zelfevaluatie van de scholen. Het openbare jaarverslag van de school omtrent de klachtbehandeling biedt daartoe een aangrijpingspunt. Klachtbehandeling en de wijze waarop hiermee door het bevoegd gezag wordt omgegaan kan aldus deel uitmaken van de beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs op de school. Niet alleen in het kader van het jaarlijks of periodiek onderzoek, maar ook van de dit jaar gestarte cyclus van onaangekondigde schoolbezoeken in het primair onderwijs.

Ook de werkgroep Kotte snijdt in het kader van de verbetervoorstellen de rol van de inspectie bij de klachtafhandeling aan. Voorgesteld wordt deze rol door de besturenorganisaties in samenspraak met de inspectie nader uit te werken. De Expertgroep beveelt in dit verband aan de klachtbehandeling nadrukkelijk onderdeel te doen zijn van de procedure als bedoeld in artikel 13, tweede lid van de Wet op het onderwijstoezicht. De inspectie voert alvorens een toezichtskader vast te stellen of te wijzigen overleg met onder andere vertegenwoordigers van het onderwijsveld. Hierdoor wordt opname van de klachtenregeling als aspect van kwaliteitszorg in het toezichtskader bespreekbaar.

Verder is de Expertgroep is van oordeel dat het toezichtinstrument van het incidentele inspectieonderzoek onder meer naar aanleiding van ernstige klachten van onderwijsdeelnemers of hun ouders - ingeval sprake is van een ernstige situatie met een structureel karakter en het bevoegd gezag ondanks individuele klachten geen maatregelen ter verbetering heeft getroffen - als een adequaat sluitstuk van het toezicht moet worden gezien.

Een klachtenregeling is een belangrijk onderdeel van de rechtsbescherming van ouders, leerlingen en andere bij de school betrokkenen. Ter versterking van hun positie beveelt de Expertgroep aan om - in het verlengde van het toezicht op de deugdelijkheid - in het jaarlijkse inspectieverslag over de staat van het onderwijs expliciete aandacht aan de klachtbehandeling in het onderwijs te schenken.

Interne en externe klachtbehandeling

De derde invalshoek van de Expertgroep is de versterking van de rechtsbescherming. Zij heeft hierbij aansluiting gezocht bij de systematiek in de Awb waarin onderscheid wordt gemaakt tussen intern en extern klachtrecht. In hoofdstuk 2 is een analyse opgenomen van de huidige

klachtenregeling in het onderwijs. Hierin wordt vastgesteld dat klachtbehandeling op schoolniveau veelal plaats vindt door een regionale of landelijke klachtencommissie. Interne behandeling van klachten geschiedt als zodanig door een onafhankelijke, geëxternaliseerde commissie. Dit wekt verwarring. De Expertgroep beveelt dan ook aan in de wettelijke regeling het onderscheid tussen interne en externe klachtbehandeling duidelijk te markeren en te waarborgen. Hierbij kan voor wat betreft de *interne klachtbehandeling* de onderwijswetgever aansluit bij de regeling bedoeld in titel 9.1 van de Awb. Zij verwijst hierbij naar het recent bij de Tweede Kamer ingediende voorstel van Wet op het hoger onderwijs en onderzoek, waarin de behandeling van klachten met toepassing dan wel overeenkomstige toepassing van titel 9.1 van de Awb geschiedt.³⁸

De Expertgroep stelt zich op het standpunt dat interne klachtbehandeling ook daadwerkelijk op schoolniveau, zo dicht mogelijk op de ‘werkvloer’ moet plaatsvinden. Het betreft immers een klacht over de gedragingen en beslissingen van het bevoegd gezag of diens personeel. Het bevoegd gezag zelf dient zorg te dragen voor een behoorlijke behandeling van klachten (vgl. Artikel 9:2 Awb). Hierbij zal de nadruk in eerste instantie vooral liggen op bemiddeling of overleg. Deze opvatting sluit naar het oordeel van de Expertgroep aan bij de bedoeling van de onderwijswetgever bij invoering van een klachtenregeling in het onderwijs.

Interne klachtbehandeling kan verschillende vormen aannemen. In beginsel beschikt iedere school over een eigen klachtencommissie op schoolniveau. Heeft het bevoegd gezag de verantwoordelijkheid voor meerdere scholen dan kan voor deze scholen één klachtencommissie wordt ingesteld. Deze klachtencommissie heeft de vorm van een klachtadviescommissie. (vgl. artikel 9:13 Awb). Het blijft echter nadrukkelijk een onderdeel van de interne klachtprocedure; de beslissing over de klacht blijft de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag doet de klacht zelf af. De klachtadviescommissie is dus niet vergelijkbaar met de huidige landelijke klachtencommissies. De keuze voor een (structurele) klachtadviesprocedure dient als onderdeel van de voor de school geldende klachtenregeling onderworpen te worden aan de instemming van de medezeggenschapsraad.

In het verlengde van de interne klachtbehandeling beveelt de Expertgroep als onderdeel van het klachtrecht aan tot een wettelijke regeling van *externe klachtbehandeling*. Zij geeft daarbij in overweging aansluiting te zoeken bij de regeling voor extern klachtrecht zoals opgenomen in titel 9.2 van de Awb, zij het dat het onderwijs een eigen uitgewerkte regeling vereist. De nadruk dient daarbij met name te liggen op de wettelijke bevoegdheden en taken.

Belangrijk is daarbij het zogenoemde kenbaarheidsvereiste. Op grond daarvan mag - behoudens uitzonderingen - eerst tot externe behandeling worden overgegaan nadat de klacht intern aanhangig is gemaakt.³⁹ Eerder in dit advies is betoogd dat tegen de oordelen van de interne klachtencommissies, al dan niet vergezeld van een advies, geen mogelijkheid bestaat tot het instellen van (hoger) beroep. De Awb geeft in artikel 9.3 dit ook aan.

Voor de invulling van een externe klachtvoorziening kan echter worden aangesloten bij reeds bestaande, onafhankelijke externe landelijke of regionale voorzieningen of kan daartoe een nieuwe, eigen externe voorziening worden gecreëerd. De Expertgroep geeft bij de vormgeving daarvan de voorkeur aan het zelfregulerend vermogen van het onderwijsveld. In dit verband verwijst zij ook naar de verbetervoorstellen van de werkgroep Kotte waarin wordt voorgesteld dat het bevoegd gezag vanuit het oogpunt van transparantie onder andere in de schoolgids aangeeft bij welke klachtencommissie zij is aangesloten. Uit de aard van het klachtrecht - een oordeel over gedragingen op basis van behoorlijkheidsnormen en het ontbreken van een

³⁸ Overigens zij opgemerkt dat het wetsvoorstel (TK 30588) zich wat betreft het klachtrecht zich lijkt te beperken tot het interne klachtrecht en als zodanig geen regeling is opgenomen voor het externe klachtrecht.

³⁹ zie ook: artikel 9:20 Awb.

bindende uitspraak - vloeit naar het oordeel van de Expertgroep uniformering niet voort. Ook de Awb geeft daartoe geen aanleiding door het bieden van de mogelijkheid tot een eigen externe ombudsfunctie op territoriaal niveau.

Zij benadrukt de noodzaak van een onafhankelijke, externe klachtvoorziening in het primair en voortgezet onderwijs als sluitstuk van de rechtsbescherming van ouders, leerlingen, docenten en andere bij het onderwijs betrokkenen, rekening houdend met de bestuurlijke variëteit in deze sectoren.

De Expertgroep onderstreept onder verwijzing naar paragraaf 2.3. van dit advies ten slotte dat klachtrecht moet worden onderscheiden van het recht om tegen een handeling bezwaar te maken of beroep in te stellen. Klachtrecht is niet primair bedoeld om de gedraging ongedaan te maken. Dat neemt niet weg dat klachtrecht ook betrekking kan hebben op gedragingen die resulteren in beslissingen, gericht op rechtsgevolg. De gegrondheid van de klacht betekent niet dat daarmee ook de beslissing teniet wordt gedaan en dus het rechtsgevolg wordt aangetast.⁴⁰

7.4 Ten slotte

In vorenstaand advies heeft de Expertgroep tegen de achtergrond van de bestuurlijke en beleidsmatige ontwikkelingen in het onderwijs, zoals deze zich langzaamaan ontvouwen, op hoofdlijnen een mogelijke richting voor een wettelijke klachtenregeling geschetst. Aspecten hierbij zijn vooral het klachtrecht als dicht-bij-school recht, aandacht voor toezicht en verantwoording en de vereisten voor een adequate rechtsbescherming in het onderscheid tussen interne en externe klachtbehandeling. Hiertoe kan aansluiting worden gevonden bij de interne en externe klachtenregeling zoals opgenomen in de Awb.

De Expertgroep heeft - gelet op de aard van de opdracht - in haar advisering afgezien van een uitgewerkte blauwdruk van een dergelijke regeling en zich beperkt tot een schets op hoofdlijnen. Allereerst dient naar haar opvatting politieke en bestuurlijke besluitvorming plaats te vinden over de beoogde richting van het klachtrecht in het onderwijs, alvorens verdere uitwerking ter hand kan worden genomen.

⁴⁰ zie bij voorbeeld Uitspraak 04/05 N-15, Klachtencommissie voor het Katholiek Onderwijs.

Bijlage 1 Samenstelling Expertgroep Klachtenregeling PO/VO*

Voorzitter

Mevr. E.H.C. Salomons, voorzitter, tot 1 maart 2005 Gemeentelijk Ombudsman van Amsterdam, Zaanstad, Weesp en Almere.

Secretaris

Mr. T.Vis, voorheen coördinator wetenschappelijke staf en plv. secretaris van de Onderwijsraad, lid van de Commissie voor Geschillen WMO voor het Protestant Christelijk Onderwijs.

Leden

Mevr. Mr. F. Arslan, advocaat, voorzitter Landelijke Klachtencommissie Islamitisch Onderwijs.

Prof. Mr. Dr. D. Mentink, hoogleraar onderwijsrecht, Erasmus Universiteit Rotterdam, voorzitter Commissies van Beroep voor het primair en speciaal onderwijs, en voor het voortgezet onderwijs en HBO, ingesteld door de VBS.

Mr. B. K. Olivier, universitair docent staats- en bestuursrecht, Universiteit van Amsterdam, voorzitter van de Landelijke Geschillencommissie medezeggenschap onderwijs, ingesteld door de VOS/ABB en het CBOO.

Mr. P.S. Sjouke, stafmedewerker Nationale ombudsman.

Mr. Joh. C. Westmaas, burgemeester van Meppel, plv. voorzitter van de Landelijke Klachtencommissie voor primair en voortgezet onderwijs en voor het beroepsonderwijs, ingesteld door de Besturenraad.

* De leden van de commissie functioneren op persoonlijke titel en zonder last of ruggespraak.

Bijlage 2: Vraagstelling aan de Expertgroep

De vraagstelling in het voorstele van de minister van onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Expertgroep luidt:

Is er voldoende aanleiding de huidige opzet van de klachtenregeling voor PO en VO te wijzigen? Zo ja, hoe dient een gewijzigde opzet er uit te zien?

Toelichting:

A. De expertgroep wordt gevraagd om bij haar onderzoek in ieder geval de volgende ontwikkelingen en vragen te betrekken:

- Verdient gezien het streven naar deregulering en harmonisatie van (onderwijs)wetgeving de klachtenregeling van de Awb inclusief de doorverwijzing in tweede instantie naar de ombudsman niet de voorkeur boven de afzonderlijke regeling van de WPO, WEC en WVO? Wat zijn de voor- en nadelen van beide opties? (Zie P.J.J. Zoontjes, *Harmonisatie van onderwijswetgeving. Een schets en enige vingeroefeningen*, Tilburg, mei 2005). Inmiddels zijn de heren Zoontjes en Frissen gekomen met het rapport “Kansen voor harmonisatie van de onderwijswetgeving; naar een voorzieningenwet voor het onderwijs” dat met een brief aan de Tweede Kamer is aangeboden (Vergaderjaar 2005-2006, 29546, nr. 9).
- De wenselijkheid van richtingsgebonden klachtenregelingen versus die van één landelijke commissie voor alle richtingen. Zie ook de discussie over de mogelijk ene landelijke geschillencommissie bij de voorgenomen wettelijke regeling van de medezeggenschap die de Tweede Kamer ertoe bracht nader advies aan te vragen bij de Onderwijsraad over de kringenrechtspraak bij medezeggenschapsgeschillen. Het advies dat de Onderwijsraad over dit onderwerp uitbrengt zal de expertgroep moeten betrekken bij haar advies.
- De concepten “governance” en “zorgplichten” waardoor enerzijds ruimte wordt geschapen voor deregulering, vermindering van administratieve lasten en vergroting van de autonomie van het veld en het in positie brengen van de stakeholders, maar anderzijds de vraag ontstaat naar het waarborgen van rechten en belangen van ouders en leerlingen, van de “checks and balances” en naar wat dit voor de klachtenregeling betekent.
- De vraag naar het taakgebied van de klachtencommissie en de relatie tot de diverse andere instanties voor geschillenbeslechting binnen het onderwijs. Op dit moment kan de klachtencommissie zich over een vrijwel onbeperkt scala aan klachten uitspreken. Ondermeer bij de veldraadpleging in het kader van de herijking zorg is de vraag aan de orde geweest of er voor bepaalde klachten (b.v. met betrekking tot indicatiestelling, invulling zorg na de toelating e.d.) gezien de specifiek vereiste deskundigheden geen afzonderlijke klachtencommissies of geschilbeslechtende instanties zouden moeten worden ingesteld. Aan de andere kant zou de vraag gesteld kunnen worden of in elk geval niet onderdelen van het taakgebied van andere geschillenregelingen geïntegreerd zouden moeten worden met/in dat van “de” klachtenregeling. Bij de beantwoording van voornoemde vragen is het wel wenselijk om te beginnen met het maken van een helder onderscheid tussen de diverse klachtenregelingen, geschillenregelingen en mogelijkheden tot bezwaar en beroep.
- Kritiek op inrichtingsaspecten van de huidige regeling als de wenselijkheid van een bepaalde schaalgrootte van de klachtencommissies (aan met name de kwaliteit van de

schoolgebonden/kleine commissies wordt getwijfeld) en het ontbreken van de mogelijkheid tot hoger beroep en een bindende uitspraak.

- De expertgroep zal ook op de hoogte worden gesteld van de resultaten van de werkgroep die een advies opstelt voor de minister over de verbeteringen bij de huidige klachtenregeling.

B. Bij haar oordeel over de gewenste nieuwe opzet van de klachtenregeling wordt de expertgroep gevraagd hierbij steeds de afweging aan de hand van aspecten als toegankelijkheid, transparantie, mate van rechtsbescherming, onafhankelijkheid en doelmatigheid aan te geven.

C. De expertgroep wordt ook gevraagd om de verschillende belanghebbenden te bevragen: met name (organisaties van) ouders en leerlingen.

D. Afbakening: vooralsnog wordt de expertgroep gevraagd zich te beperken tot een advies over de klachtenregeling in PO en VO. Dat neemt niet weg dat daarbij met een schuin oog kan worden gekeken naar wat Zoontjes en Frissen schrijven over de mogelijkheden van harmonisatie van de onderwijswetgeving die verder reikt. Voor zover dat nog niet door Zoontjes en Frissen is gedaan, zou de expertgroep ook gebruik moeten maken van wat er in het kader van de nieuwe wet op het hoger onderwijs gebeurt met de versterking van de positie van de student, in het bijzonder wat betreft de verplichting tot het hebben van een heldere interne procedure voor klachten en geschillen en een mogelijkheid tot beroep op het College van Beroep.