

De voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Den Haag

7 november 2006

Ons kenmerk

PO/KO/06.41426

Onderwerp

Advies Expertgroep klachtenregeling PO/VO

Bijlage(n)

2

Hierbij stuur ik u het advies van de *Expertgroep Klachtenregeling PO/VO*. In mijn reactie beschrijf ik eerst de aanleiding tot het advies en vervolgens geef ik een korte reactie op het advies. Bij deze brief treft u tevens aan een samenvattende beschrijving van de opzet van het advies en de aanbevelingen van de expertgroep (*bijlage 1*) en de reacties van de landelijke organisaties die deelnemen aan het overleg over de verbetering van de klachtenregeling op het advies van de expertgroep (*bijlage 2*).

1. Aanleiding tot het advies; voorgeschiedenis expertgroep.

De aanleiding tot het advies van de expertgroep en het instellen van deze groep is gelegen in een discussie over het functioneren van de klachtenregeling in het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs waaraan ook Uw Kamer door het stellen van vragen heeft deelgenomen.

Met de landelijke organisaties van ouders, leerlingen, personeel, schoolleiders en besturen heb ik intensief overlegd over de mogelijkheden tot verbetering van de klachtenregeling. Grote overeenstemming bleek te bestaan over de wenselijkheid van een aantal praktische verbeteringen. Dit heeft geleid tot de instelling van een tijdelijke werkgroep vanuit de organisaties. Deze werkgroep heeft, met brede instemming van de organisaties, de notitie "*Naar een verbeterde klachtenregeling*" opgesteld die uw Kamer bij brief van 12 april 2006 (Kamerstuk 30300 VIII, nr. 216) is aangeboden. De organisaties hebben de uitvoering van de notitie inmiddels ter hand genomen daarbij in financiële zin ondersteund door mij.

Tijdens het overleg met de landelijke organisaties bleek geen eensgezindheid over de noodzaak en de wenselijke vorm van een wijziging van de huidige wettelijke opzet van de klachtenregeling. Daarom is in overleg met de organisaties besloten tot de instelling van een expertgroep die deze noodzaak moest na gaan en die bij een positief antwoord de gewenste wettelijke opzet aan zou moeten geven.

De expertgroep bestond uit terzake deskundigen die de door de organisaties zijn aangedragen. De voorzitter en de secretaris zijn door mij aangezocht. Voor de samenstelling verwijs ik naar bijlage 1 van het advies. De expertgroep is in februari 2006 begonnen en heeft eind augustus advies uitgebracht. Dit advies is eind september besproken met de landelijke organisaties. Een weergave op hoofdlijnen van hun reacties op het advies treft u aan in een bijlage bij deze brief.

2. Reactie op het advies.

Ik wil allereerst de expertgroep bedanken voor het advies. Zij heeft in een relatief korte tijd een goed onderbouwd advies opgeleverd dat de nodige handvatten biedt voor een verdere discussie over een toekomstige opzet en wettelijke regeling van de klachtenregeling en de politieke besluitvorming daarover.

De expertgroep komt tot de conclusie dat er voldoende aanleiding is om de huidige klachtenregeling aan te passen. Het advies levert, zoals de expertgroep ook zelf opmerkt, geen blauwdruk op. Dat was ook niet te verwachten gezien de complexiteit van de problematiek. Wel wordt gemotiveerd aangegeven welke richting de voorkeur verdient en wat dit in hoofdlijnen inhoudt. De expertgroep baseert een en ander op analyses van het klachtrecht vanuit verschillende gezichtspunten. Daarbij grijpt zij terecht ook terug op de achtergrond en bedoeling van de klachtenregeling in het onderwijs en in vergelijkbare sectoren als de gezondheidszorg en de jeugdzorg. Dit werkt verhelderend. Op basis van voornoemde analyse legt de expertgroep veel nadruk op het verschil tussen een klachtenregeling en een geschillenregeling, inclusief bezwaar en beroep (zie onderdeel 2.3. van het advies). Bij het denken over en het uitwerken van een verbetering van de klachtenregeling moet dit verschil steeds scherp voor ogen worden gehouden om het ontstaan van mengvormen- en daardoor onduidelijkheid – te voorkomen.

Ik maak een onderscheid tussen de verbetering van de klachtenregeling op korte termijn en op de langere termijn. Bij de korte termijn gaat het om de uitvoering van de notitie "*Naar een verbeterde klachtenregeling*" waar, zoals eerder opgemerkt, de organisaties al aan zijn begonnen. De conclusie van de expertgroep dat deze activiteiten een goede basis bieden voor de noodzakelijke verbetering van de regeling op de korte termijn, zie ik als een ondersteuning van de door mij gemaakte keuze om deze verbetering nu al in gang te zetten. De voorstellen van de expertgroep betreffen de langere termijn. Zoals ik hierna zal aangeven, spreekt mij de richting van de voorstellen aan. Een definitieve keuze is nu echter nog niet aan de orde. Dit niet alleen omdat de verdere besluitvorming aan een volgend kabinet is, maar ook omdat bepaalde bestuurlijke en beleidsmatige ontwikkelingen nog volop in beweging zijn.

Wat de gekozen richting voor een toekomstige opzet en wettelijke regeling betreft, kan ik de expertgroep volgen in de overwegingen voor een keuze voor een combinatie van optie 2 (handhaving van de huidige opzet met versterking van toezicht en verantwoording) en optie 3 (harmonisatie onderwijswetgeving). Dit sluit aan bij een aantal bestuurlijke en beleidsmatige ontwikkelingen in het onderwijs en ook bij het gevoel van het merendeel van de landelijke organisaties die deelnemen aan het overleg ter verbetering van de klachtenregeling. Aan de andere kant is het denken over

zorgplichten (optie 4) nog volop in beweging en moet ook deze optie bij het denken over de toekomstige ontwikkelingen worden betrokken. Dit geldt ook voor de ontwikkelingen binnen het traject herijking zorg en het streven om ten aanzien van het voor een bepaald kind wenselijke onderwijsaanbod de positie van de ouders te versterken.

De nadruk die de expertgroep legt op het klachtrecht als een onderdeel van het kwaliteitsbeleid (eerste hoofdlijn van de aanbevelingen en conclusies) en op het klachtrecht als dicht-bij-school-recht en het daaruit voortvloeiende belang van een (goede) interne klachtafhandeling (derde hoofdlijn) spreken mij zeer aan. Een afhandeling zo dicht mogelijk op het schoolniveau verzekert de betrokkenheid bij de klacht(afhandeling) en biedt de beste kansen op leereffecten voor de organisatie. Ik onderschrijf tevens het tweede element uit deze aanbeveling: de wenselijkheid van een onafhankelijke, externe klachtvoorziening als sluitstuk van de rechtsbescherming en in het verlengde van de interne regeling. Ik verwijst in dit verband naar het overleg met de organisaties waarbij vanuit ouderorganisaties de vrees werd uitgesproken voor een verzwakking van de positie van de klager als gevolg van een interne klachtenregeling. Bij een verdere uitwerking van deze hoofdlijn zal hiermee terdege rekening moeten worden gehouden. Veel zal hierbij ook afhangen van de resultaten van de voorgenomen praktische verbeteringen op schoolniveau. In elk geval geeft de expertgroep hier een aantal waardevolle suggesties zowel in de verwijzing naar de Algemene wet bestuursrecht (Awb) als naar (de aansluiting bij) het zelfregulerend vermogen van het veld.

Ik constateer dat de tweede hoofdlijn van het advies - een versterking van de horizontale verantwoording met betrekking tot klachten en klachtafhandeling en een aangescherpt verticaal (inspectie) toezicht in het kader van het kwaliteitstoezicht - breed vanuit de organisaties wordt onderschreven. Dit is zowel gezien het streven om de positie en de ouders bij het schoolgebeuren en het beleid te versterken (vergelijk goed bestuur) als de betekenis van het klachtrecht voor het kwaliteitsbeleid begrijpelijk. Aan de andere kant dient daarbij de "regel- en uitvoeringsdruk" van de school goed in het oog te worden gehouden. Dit vergt nog nadere overdenking en afstemming met beleidstrajecten als goed bestuur en proportioneel toezicht.

Ik beperk mij tot deze korte reactie. Zoals ik eerder heb gezegd, laat ik de verdere besluitvorming over aan het nieuwe kabinet. Hoewel deze verdere besluitvorming nog tijd en overleg met de landelijke organisaties zal vergen, ben ik er van overtuigd dat dit advies hiertoe een goede handreiking biedt.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Maria J.A. van der Hoeven

BIJLAGE 1. Samenvattende beschrijving van opzet advies en aanbevelingen.

1. Opzet van het advies.

De expertgroep heeft het klachtrecht vanuit verschillende gezichtspunten geanalyseerd. Begonnen wordt met een analyse van achtergronden en bedoeling van de klachtenregeling voor het primair en voortgezet onderwijs. Daarbij wordt uitvoerig aandacht besteed aan het verschil tussen een klachtenregeling en een geschillenregeling. Daarna wordt de ontwikkeling van het klachtrecht in enkele andere sectoren, de gezondheidszorg en de jeugdzorg besproken en vervolgens de klachtenregeling van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

De discussie over het klachtrecht kan niet los worden gezien worden van de veranderingen die optreden in de bestuurlijke verhoudingen in het primair en voortgezet onderwijs die de relatie ouders/leerlingen bestuur raken, dan wel van betekenis zijn voor het denken over regelgeving en reguleringconcepten. De expertgroep beschrijft daarom een aantal van deze ontwikkelingen vanuit de kaders van deregulering, goed bestuur, harmonisatie en zorgplichtbepalingen.

De expertgroep komt tot een drietal knelpunten: knelpunten die samenhangen met aspecten van verantwoording en toezicht; een behoefte aan een versterking van het klachtrecht vanuit de positie van de klager waarbij extra juridificering moet worden voorkomen en knelpunten die samenhangen met het vereiste van juridische doelmatigheid en transparantie in de procesgang en de noodzaak van een klachtvoorziening in twee fasen.

De expertgroep formuleert mogelijke ontwikkelingen (verbeteringen) van het klachtrecht in de vorm van vier opties:

- handhaving van de huidige wettelijke regeling met verbetering van de uitvoeringspraktijk;
- handhaving van de huidige opzet met versterking van toezicht en verantwoording;
- harmonisatie van (onderwijs)wetgeving;
- (zelf)regulering door middel van zorgplichten.

Vervolgens worden deze vier opties getoetst aan de hand van vier beoordelingscriteria: het eigen karakter van de school, het karakter van het klachtrecht, de doelmatigheid en de contingentie (= de uitvoerbaarheid van een bepaald alternatief).

2. Aanbevelingen.

De expertgroep komt tot de conclusie dat er voldoende aanleiding is om de klachtenregeling aan te passen. Zij kiest voor een combinatie van optie 2 en 3, omdat optie 2 (handhaving van de huidige opzet met versterking van toezicht en verantwoording) een goede aansluiting biedt bij de besturingsfilosofie van "goed bestuur" en optie 3 (harmonisatie van onderwijswetgeving) de ingang biedt voor de noodzakelijke juridische vormgeving daarvan.

De expertgroep werkt deze keuze uit in een schets op hoofdlijnen waarbij wordt gezien of deze tegemoetkomen aan de drie knelpunten die signaleerd zijn.

De eerste hoofdlijn houdt in dat wordt uitgegaan van het klachtrecht als een aspect van het door het bevoegd gezag te voeren kwaliteitsbeleid. Het gaat om een klachtrecht als dicht-bij-school-recht. Klachten hebben een signaalfunctie: zij verschaffen concrete informatie op grond waarvan fouten en problemen binnen de organisatie kunnen worden hersteld dan wel weggenomen. Ouders moeten erop kunnen vertrouwen dat de school beschikt over een zekere basiskwaliteit, dus ook over een adequate klachtenregeling. Deze moet volgens de expertgroep alleen betrekking hebben op gedragingen die het bevoegd gezag kunnen worden aangerekend, dus niet op horizontale relaties als die tussen ouders onderling.

In de tweede hoofdlijn vraagt de expertgroep, aansluitend bij de gedachten over “goed bestuur”, nadrukkelijk aandacht voor de horizontale verantwoording en het verticale toezicht. Wat de horizontale verantwoording betreft, wordt -aansluitend bij het klachtrecht in de gezondheidszorg en de jeugdzorg- gepleit voor een wettelijk verplicht en openbaar verslag door het bevoegd gezag waardoor inzicht ontstaat bij alle betrokkenen in de strekking van de oordelen en aanbevelingen van de klachtencommissie en in de aard van de getroffen maatregelen. De expertgroep acht verder een aanscherping van het verticale toezicht door de inspectie noodzakelijk. Klachtbehandeling dient expliciet deel uit te maken van de kwaliteitsaspecten in het toezichtkader van de inspectie dan wel een verplicht onderdeel te vormen in de zelfevaluatie van de scholen. Daarnaast pleit de expertgroep voor incidenteel toezicht als sluitstuk van het toezicht in gevallen waar sprake is van ernstige en structurele klachten en van nalatigheid van het bevoegd gezag om ondanks deze klachten maatregelen te treffen. Ook wordt, vanuit het belang van de klachtenregeling als onderdeel van de rechtsbescherming, aanbevolen om in het verlengde van het toezicht op de deugdelijkheid in het jaarlijkse inspectieverslag expliciet aandacht te besteden aan de klachtbehandeling in het onderwijs.

De derde hoofdlijn betreft de versterking van de rechtsbescherming. De expertgroep pleit hier, aansluitend bij de systematiek van de Awb en de analyse van de ontwikkelingen in het klachtrecht, in het onderwijs voor een onderscheid tussen intern en extern klachtrecht. Zij merkt op dat de klachtbehandeling op schoolniveau, dus interne klachtafhandeling, meestal plaatsvindt door een externe landelijke of regionale commissie. Zij is van mening dat dit verwarrend werkt en dat interne klachtafhandeling ook daadwerkelijk op schoolniveau moet plaatsvinden. Aanbevolen wordt deze interne klachtafhandeling wettelijk te regelen door aansluiting te zoeken bij de regeling van het interne klachtrecht van de Awb.

De expertgroep adviseert vervolgens tot een wettelijke regeling van een externe klachtbehandeling als onafhankelijke, externe klachtvoorziening die dient als sluitstuk van de rechtsbescherming van de klager. Daarbij kan aansluiting worden gezocht bij de regeling van het externe klachtrecht van de Awb, zij het dat onderwijs wel een eigen uitwerking vereist. De nadere invulling van een externe klachtvoorziening kan worden overgelaten aan het zelfregulerend vermogen van het onderwijsveld waarbij kan worden aangesloten bij de reeds bestaande externe landelijke of regionale commissies. De expertgroep wijst erop dat de Awb hiervoor ook de ruimte laat en dat uit de aard van het klachtrecht,

een oordeel over gedragingen op basis van behoorlijkheidsnormen en het ontbreken van een bindende uitspraak, ook voortvloeit dat verdere uniformering achterwege kan blijven.

BIJLAGE 2. Bespreking van het advies van de expertgroep met de landelijke organisaties.

Het advies is op 27 september 2006 besproken met vertegenwoordigers van de landelijke organisaties van de ouders, de besturen en het onderwijspersoneel. Drie van de uitgenodigde organisaties konden niet bij het gesprek aanwezig zijn: het Laks, de VO-Raad en de AVS. VO-Raad en AVS hebben schriftelijk op het advies gereageerd. Ook de voorzitter en de secretaris van de expertgroep en leden van de onderwijsinspectie namen aan het gesprek deel. Gezien de rol van de landelijke organisaties bij de klachtenregeling wordt in deze brief aan dit gesprek uitvoerig aandacht besteed.

Ondersteuning op hoofdlijnen

De aanwezige vertegenwoordigers van de landelijke organisaties kunnen in grote lijnen met het advies instemmen. Vanuit de ouderorganisaties wordt naar aanleiding van het onderscheid dat de expertgroep maakt tussen geschillenregeling en klachtenregeling wel opgemerkt dat ouders een geschil vaak als een klacht inkleden. Ouders willen graag zo spoedig mogelijk een definitieve oplossing. De organisaties hadden in dit verband graag een antwoord gehad op de vraag of er geen eenvoudigere, snellere en meer laagdrempelige geschillenregeling mogelijk zou zijn dan de gang naar de rechter. Dat hieraan in het advies geen aandacht is besteed, wordt door deze organisaties als onbevredigend ervaren.

Diverse elementen uit het advies worden vanuit de organisaties voluit onderschreven zoals een klachtafhandeling zo dicht mogelijk bij de school, de gewenste laagdrempeligheid van de procedures, het kenbaarheidsvereiste (waarbij diverse organisaties wel aangeven dat het steeds mogelijk moet zijn om, gemotiveerd, direct naar de externe klachtencommissie te stappen zonder dat de klacht op schoolniveau is behandeld) en de aandacht voor de variëteit in het veld met name de verschillen tussen bijzonder en openbaar onderwijs. Ook met de analyse van de knelpunten van de huidige klachtenregeling zijn de organisaties het in grote lijnen eens.

Van de aanbevelingen en conclusies worden het klachtrecht als onderdeel van het kwaliteitsbeleid, de wenselijkheid van interne verantwoording met betrekking tot klachten en klachtafhandeling en een aangescherpt toezicht in het kader van het kwaliteitstoezicht onderschreven. In dit verband wordt ervoor gepleit het bevoegd gezag te verplichten elke klacht aan de medezeggenschapsraad te melden. De klachtencommissies zouden de ingediende klachten aan de inspectie moeten melden. Sommige organisaties dringen aan op proportioneel inspectietoezicht en wijzen op het belang van goed overleg tussen het veld en de inspectie over een eventueel aangescherpt toezicht. Van de zijde van de inspectie wordt opgemerkt dat er een verschil is tussen toetsing van de klachtenregeling in het kader van het kwaliteitsbeleid en als deugdelijkheidseis (het hebben van een klachtenregeling).

De voorkeur van de expertgroep voor een combinatie van optie 2 (handhaving huidige opzet met versterking toezicht en verantwoording) en 3 (harmonisatie wetgeving) wordt door de meeste organisaties onderschreven. Eén besturenorganisatie geeft aan geen behoefte te hebben aan optie 3. Deze organisatie is van mening dat voor het juridische vormgeven van het een en ander optie 3 niet nodig is. Optie 4 (zelfregulering door middel van zorgplichten) krijgt nog weinig steun; deze optie ligt voor de meeste organisaties nog te ver in de toekomst. Eén besturenorganisatie is echter juist

principeel voor optie 4, maar kiest uit praktische overwegingen nu voor de combinatie van optie 2 en 3. Eén van de ouderorganisaties vreest een ongelijke behandeling van klagers per school of bestuur als gevolg van een regeling van het klachtrecht volgens de lijn van optie 4 en één van de besturenorganisaties is bang dat dit tot angst voor schadeclaims en daardoor risicomijdend gedrag door de scholen gaat leiden.

Verdeeldheid op het punt van onderscheid interne en externe klachtafhandeling

Ten aanzien van het door de commissie gemaakte onderscheid tussen een interne en een externe klachtafhandeling lopen de meningen uiteen. Vanuit twee van de ouderorganisaties wordt dit onderscheid afgewezen. Eén van de ouderorganisaties geeft daarbij aan de directe toegang tot de externe klachteninstantie niet te willen missen omdat dit soms het meest efficiënte niveau is gezien de voorgeschiedenis van een klacht. De andere ouderorganisatie noemt een aantal bezwaren als de lange tijdsduur die door een gang in twee instanties ontstaat, het gevaar van het ontstaan van vele kleine en minder deskundige klachteninstanties op schoolniveau en het risico dat besturen na een uitspraak in de interne procedure niet mee willen werken aan de uitvoering van het advies van de externe commissie als dat zou afwijken van het resultaat van de interne klachtafhandeling. Daarenboven geven vele schoolbesturen en ook klagers er volgens deze organisatie de voorkeur aan om direct naar een landelijke commissie te gaan. Indien het onderscheid tussen interne en externe klachtafhandeling er wel mocht komen, wil deze organisatie gezien de genoemde nadelen dat de externe instantie voor klachtafhandeling "in beroep" een bindend advies kan geven. De derde ouderorganisatie plaatst weliswaar kanttekeningen bij het onderscheid maar geeft tevens aan de gecombineerde optie 2 en 3 te ondersteunen, mits er sprake is van een stevig inspectietoezicht en het bestuur alle klachten aan de medezeggenschapsraad moet melden. Ook één besturenorganisatie is geen voorstander van het inrichten van een interne klachtenregeling. De overige organisaties spreken zich niet uit tegen bedoeld onderscheid. Wel geven ook de personeelsorganisaties aan dat zij de mogelijkheid van een directe toegang tot de externe instantie willen behouden. Zij vragen aandacht voor de vormgeving van de interne klachtenregeling en voor de onafhankelijkheid van de interne klachtencommissie.

De expertgroep geeft in reactie hierop aan dat een uniforme regeling van de interne klachteninstantie niet nodig is, maar dat een gang in twee instanties wel de voorkeur verdient. Gewezen wordt op ervaringen met het instituut van de ombudsman waar bleek dat het afhandelen van klachten waarbij meerdere partijen betrokken zijn op het niveau van de organisatie en door het bestuur meer overtuigend werkt en tot kwaliteitseffecten leidt. De genoemde negatieve effecten kunnen door openbare verslaglegging en verantwoording, een uitspraak in een tweede instantie en door inspectietoezicht worden tegengegaan.

De expertgroep en de organisaties verschillen op het punt van de door de expertgroep voorgestelde inperking van de reikwijdte van de klachtenregeling: de organisaties willen de horizontale mogelijkheid tot klagen (ouders-ouders; leerling-leerling; ouders-leerling) handhaven met dien verstande dat de kring van personen waartegen geklaagd kan worden, wordt beperkt tot die personen van wie het bevoegd gezag van uit haar bestuurlijke verantwoordelijkheid het gedrag kan beïnvloeden.