



Klagen kan verbeteren

Onderzoek naar de doorwerking van adviezen
van de Landelijke Klachtencommissie Onderwijs

Klagen kan verbeteren

functioneren LKC

ervaringen partijen

lering

genoegdoening

conflictoplossing

verbeterpunten

Zwarte Woud 2
Postbus 85191
3508 AD Utrecht
Tel: 030 – 2809590
Fax: 030 – 2809591
info@onderwijsgeschillen.nl
www.onderwijsgeschillen.nl



ISBN/EAN 978-90-817231-2-1

Onderwijsgeschillen 2011 5

dr. R. van Schoonhoven
drs. M. Keijzer

Eerder uitgegeven in deze reeks:

1. Handreikingen voor functiewaardering in het Primair- en Voortgezet onderwijs.
Een overzicht van relevante uitspraken en adviezen, februari 2010
2. 'Een geschil is geen ruzie' – onderzoek naar de doorwerking van medezeggenschapsgeschillen in primair- en voortgezet onderwijs, juni 2010
3. De Commissie van Beroep in het onderwijs: Snel en rechtvaardig, mei 2011
ISBN 976-90-817231-1-4
4. Doeltreffender en meer effect. Bijdrage evaluatie WMS, augustus 2011
ISBN 978-90-817231-0-7

Uitgave nr. 5 van Expertisecentrum Onderwijsgeschillen, Utrecht 2011
1e druk, oktober 2011

Auteurs: dr. R. van Schoonhoven & drs. M. Keijzer van Actis Onderzoek
Eindredactie: Kati Lücker, Taalpraktijk - Language support

Omslagontwerp en opmaak binnenwerk: Grafisch Team Digipage BV, Leidschendam
Druk: drukkerij A-twee, Waddinxveen

© 2011 Expertisecentrum Onderwijsgeschillen te Utrecht
Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

ISBN: 978-90-817231-2-1
NUR: 840
www.onderwijsgeschillen.nl

Klagen kan verbeteren

**Onderzoek naar de doorwerking van adviezen van de
Landelijke Klachtencommissie Onderwijs**

Actis Onderzoek
dr. R. van Schoonhoven & drs. M. Keijzer
Rotterdam, september 2011



Woord vooraf

Met de inwerkingtreding van de Kwaliteitswet per 1 augustus 1998 moeten scholen voor primair, voortgezet en (voortgezet) speciaal onderwijs een regeling hebben voor de behandeling van klachten. Die klachtenregeling houdt onder meer in dat schoolbesturen een klachtencommissie hebben. Ouders/verzorgers, leerlingen en personeel van de school kunnen bij de klachtencommissie een klacht indienen over een gedraging of beslissing van het bevoegd gezag of het personeel dan wel het nalaten van een gedraging of het niet nemen van een beslissing.

De klachtencommissie behandelt de klacht en geeft haar oordeel over de gegrondheid van de klacht in de vorm van een niet-bindend advies aan het bevoegd gezag. Dat advies kan naast een oordeel over de gegrondheid van de klacht ook een aanbeveling aan het bevoegd gezag bevatten.

Met de introductie van het klachtrecht in het onderwijs, is door een aantal organisaties het initiatief genomen tot instelling van landelijke of regionaal werkende klachtencommissies. Voor scholen heeft dit vele voordelen: zij hoeven geen tijd en energie te stoppen in de instelling van een klachtencommissie en áls zich een keer een klacht voordoet, weten zij zich verzekerd van een klachtencommissie die door haar samenstelling en opgebouwde expertise in staat is de klacht deskundig te behandelen.

De grootste landelijke klachtencommissie is de Landelijke Klachtencommissie Onderwijs (LKC). De LKC is gevestigd te Utrecht en wordt in stand gehouden en administratief en juridisch ondersteund door de Stichting Onderwijsgeschillen. De LKC is multidisciplinair samengesteld: alle voor de behandeling van klachten relevante deskundigheden zijn in de LKC verenigd: juridische, bestuurlijke, onderwijskundige, medische, orthopedagogische en psychologische kennis en ervaring zijn aanwezig. Afhankelijk van de aard van de te behandelen klacht, wordt bepaald welke drie commissieleden de klacht zullen behandelen.

Vanaf haar oprichting in 1998 staat de LKC open voor klachten van scholen voor primair en voortgezet onderwijs. Begin 2011 is de LKC samengevoegd met de Landelijke

klachtencommissie BVE. De bevoegdheid van de LKC bestrijkt thans de sectoren po, vo, mbo en hbo

In de loop der jaren heeft de LKC niet stilgezeten. Zij heeft zich naar inhoud en organisatie ontwikkeld tot een Commissie die er toe doet. De vele adviezen die de LKC jaarlijks uitbrengt worden bijna alle volledig overgenomen door de betrokken schoolbesturen. Veel adviezen bevatten beleidslijnen waar alle scholen hun voordeel mee kunnen doen. De adviezen van de LKC zijn voor ieder toegankelijk via publicatie op de website en bespreking ervan in de jaarverslagen van de LKC.

In 2012 vindt in het parlement een evaluatie van de klachtenregeling plaats. De LKC en Stichting Onderwijsgeschillen hebben dit aangegrepen om te reflecteren op het werk van de klachtencommissie. Daartoe is opdracht gegeven aan twee onderzoekers om rapport uit te brengen over het effect van de procedure en de adviezen van de LKC op de betrokkenen en de kwaliteit van het onderwijs.

Deze uitgave bevat het rapport met daarin conclusies en aanbevelingen aan enerzijds de LKC en anderzijds de wetgever. Klagen kan inderdaad verbeteren! Het rapport zal worden gepresenteerd op een symposium en tezamen met de uitkomsten daarvan worden aangeboden aan de Minister van OCW en de Tweede Kamer.

Op deze wijze verwachten de Landelijke Klachtencommissie Onderwijs en de Stichting Onderwijsgeschillen een bruikbare bijdrage te leveren aan de evaluatie van de klachtenregeling.

mr. Hilde Mertens
directeur/bestuurder Stichting Onderwijsgeschillen



Inhoud

1	1	Inleiding	9
2	2	Over de klachtenregeling in het onderwijs	11
	2.1	De klachtenregeling in het primair en voortgezet onderwijs	11
	2.1.1	Wat staat er in de wet?	11
	2.1.2	Welke klachtencommissies zijn er?	13
	2.1.3	Over de Landelijke Klachtencommissie Onderwijs	14
	2.2	Beleidsmatige context van de klachtenregeling in het primair en voortgezet onderwijs	15
	2.2.1	Klachtenregeling als sluitstuk van kwaliteitsbeleid	15
	2.2.2	Verbeterpunten op korte termijn: Werkgroep Kotte	17
	2.2.3	Expertgroep Klachtenregeling PO/VO: aanpassingen nodig?	18
	2.2.4	Functies van de klachtenregeling	19
	2.2.5	Is er (nog) werk aan de winkel?	22
3	3	Opzet van het onderzoek	24
	3.1	Een verkennend onderzoek bij de LKC	24
	3.1.1	Empirisch onderzoek ontbreekt	24
	3.1.2	Probleemstelling en deelvragen	25
	3.2	Werkwijze	26
	3.2.1	Casusselectie	26
	4	Ervaringen met de klachtenprocedure	31
	4.1	Interne afhandeling van de klacht	31
	4.2	De procedure bij de LKC	32
4	4.2.1	Bij aanvang van de procedure	32
	4.2.2	(Juridische) ondersteuning tijdens procedure	34
	4.2.3	De zitting	35
	4.2.4	Over de tekst van het advies, de procedure en het bureau van LKC/Onderwijsgeschillen	39
	4.3	Na het advies	39
	4.4	Hoe wordt de LKC-procedure ervaren?	41
5	5	Wat zien we terug van de drie functies?	44
	5.1	'Fout gegaan is niet altijd fout gedaan'	44
	5.2	'Toen was het een soort van goed'	45
	5.3	'Dan verharden zich de standpunten'	48
	5.4	Lering, genoegdoening en conflictoplossing?	50



6	6	Wat kan anders?	51
	6.1	Eerst intern, dan extern?	51
	6.2	Aandachtspunten genoemd door betrokkenen	53
	6.3	Aanbevelingen van betrokkenen	54
7	7	Terug naar de vraagstelling	56
	7.1	Ervaringen met de LKC-procedure	56
	7.2	Wat zien we terug van de drie functies?	57
	7.3	Verbeterpunten	58
	7.4	Conclusie	59
8	8	Discussie	61
	8.1	Kan de LKC-procedure nog beter?	62
	8.2	Welke wijzigingen zijn nodig in het huidige wettelijk kader?	62
	8.3	Is het vertrekpunt van de huidige klachtenregeling wel het juiste?	63
Bijlage 1		‘Wij nemen niet zomaar alles in behandeling.’	65
Bijlage 2		‘Een klachtencommissie is nog altijd informeler dan een zitting voor de rechter.’	69
Bijlage 3		‘Het gesprek tussen twee partijen vindt niet meer plaats.’	72
Bijlage 4		‘Er is niets zo ingrijpend als dat mensen aan je kind komen.’	74
Geraadpleegde literatuur			78
Over de auteurs			81

1 Inleiding

Hoewel in het onderwijs leraren, schoolleiders en bestuurders er vaak alles aan doen de dagelijkse gang van zaken op school zo goed mogelijk te laten verlopen, gaat er wel eens iets mis. Een licht autistische leerling stapt na schooltijd per abuis in een busje van een voor hem vreemde buitenschoolse opvang en belandt vervolgens op een voor hem onbekende bestemming waar geen begeleider hem kent. Een meisje op een basisschool wordt zonder dat school en ouders daarvan op de hoogte zijn al twee aaneengesloten schooljaren gepest in een hechte vriendinnengroep; het pesten vindt vooral buiten schooltijd plaats; ouders en school komen hier pas achter door een mislukte zelfmoordpoging van het meisje. Aan leerlingen op een school voor voortgezet onderwijs wordt gemeld dat het examen *Tehatex* op een donderdag plaatsvindt, maar het blijkt dan al eerder, namelijk op de woensdagochtend landelijk te zijn afgenomen. Een mentor meldt na ruim een jaar aan ouders dat hun zoon signalen van faalangst vertoont; hij wacht daar zo lang mee omdat de ouders in die periode in een huwelijks crisis zitten. Enzovoorts.

Al dit soort en vele andere voorvallen kunnen voor ouders, leerlingen en soms ook personeel redenen zijn voor het indienen van een klacht bij de school. Daar is niets mis mee. Deze mogelijkheid dient er eenvoudigweg te zijn omdat daarmee het gesprek tussen school, ouders en leerlingen over (ervaren gebreken in) de kwaliteit van het onderwijs in goede banen kan worden geleid. Om die reden is in de sectorwetten voor het primair en voortgezet onderwijs opgenomen dat schoolbesturen een klachtenregeling moeten hebben; dit voorschrift is een deugdelijkheidseis (Ministerie van OCW 1994; *Stb.* 1998, 348).

De klachtenregeling in het primair en voortgezet onderwijs is sinds 1998 verplicht. Schoolbesturen dienen in dit verband een klachtencommissie in te stellen bestaande uit minimaal drie leden, waarvan één onafhankelijk voorzitter. Veel schoolbesturen kiezen er voor om zo'n commissie niet zelf in stand te houden, maar zich in plaats daarvan aan te sluiten bij een landelijke klachtencommissie.

Eén van die commissies is de Landelijke Klachtencommissie Onderwijs (LKC) die in stand wordt gehouden door de stichting Onderwijsgeschillen te Utrecht (zie www.onderwijsgeschillen.nl). Nu zij al meer dan tien jaar functioneert, bestaat bij de stichting en de LKC behoefte te reflecteren op de werkwijze die LKC hanteert en op de vraag wat de LKC-procedure per saldo oplevert voor betrokkenen. Op grond van zo'n reflectie kan worden gediscussieerd over eventuele verbetermogelijkheden.

Vanuit deze achtergrond is *Actis* gevraagd een verkennend onderzoek uit te voeren met als leidraad de volgende vraagstelling: hoe functioneert de klachtenprocedure van de LKC en welke lering kan de LKC daar uit trekken bij behandeling van klachten in de toekomst? In dit verkennend onderzoek gaat het om het punt hoe betrokkenen

– klagers, verweerders, bestuurders – de afhandeling van de klacht door de LKC ervaren en welke verbeterpunten zij daarin zien. Ook wordt gekeken naar de vraag wat de procedure aan betrokkenen oplevert: wordt ervan geleerd in de school, krijgen klagers een stuk ‘genoegdoening’ en draagt de procedure bij aan het oplossen van een conflict indien dat aan de klacht verbonden is?

In dit rapport wordt verslag gedaan van dit verkennend onderzoek.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van dit onderzoeksrapport worden de contouren en de beleidscontext van de klachtenregeling beschreven, waarmee en waarbinnen de LKC werkt. Aan de orde komt tevens welke functies de wetgever in het huidige tijdsgewricht aan de klachtenregeling in het onderwijs verbindt. Hoofdstuk 3 beschrijft de opzet en de vraagstelling die in het verkennend onderzoek zijn gehanteerd. Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van interviews met klagers, verweerders en bestuurders van vijftien recente cases. De gegevens uit de interviews worden vervolgens beschreven in de hoofdstukken 4, 5 en 6. In hoofdstuk 7 wordt teruggekeerd naar de vraagstelling die in het onderzoek is gehanteerd; dit leidt tot een conclusie.

Het onderzoek levert ook als zodanig stof tot nadenken op. Hoofdstuk 8 is daarom gewijd aan enkele discussiepunten. Deze discussiepunten zijn mede gebaseerd op gesprekken met vier deskundigen over het functioneren van de huidige klachtenregeling in het onderwijs.

Begeleidingscommissie

Het onderzoek is verricht onder toezienend oog van een begeleidingscommissie.

Deze commissie bestond uit de volgende personen:

- de heer prof. mr. D. Mentink, lid MT Expertisecentrum Onderwijsgeschillen;
- mevrouw mr. H.E. Mertens, directeur/bestuurder Stichting Onderwijsgeschillen;
- de heer dr. E. Roede, voormalig senior onderzoeker Kohnstamm Instituut van de Universiteit van Amsterdam;
- mevrouw J.G. Tiemersma, projectleider Expertisecentrum Onderwijsgeschillen;
- de heer mr. dr. H.G. Warmelink, universiteit hoofddocent Staatsrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen, tevens vice-voorzitter Landelijke Klachtencommissie Onderwijs.

De begeleidingscommissie is betrokken geweest bij de opzet van het onderzoek, de casusselectie, de interviewleidraad en de conceptrapportage.

2 Over de klachtenregeling in het onderwijs

In dit hoofdstuk staan we stil bij de klachtenregeling in het primair en voortgezet onderwijs (po en vo). Deze regeling geldt als kaderstellend voor de inrichting en werkwijze van de Landelijke Klachtencommissie Onderwijs (LKC). In paragraaf 2.1 wordt om te beginnen ingegaan op het wettelijk kader van deze klachtenregeling; de positie en het functioneren van de Landelijke Klachtencommissie Onderwijs (LKC) voor wat betreft deze twee sectoren is daaraan verbonden. Daarop volgend staan we in paragraaf 2.2 stil bij de beleidsmatige context van deze klachtenregeling; waarom is de klachtenregeling er ooit gekomen en hoe ziet de beleidscontext er anno 2011 op hoofdlijnen uit? In paragraaf 2.3 stippen we enkele functionaliteiten van de klachtenregeling aan. Betoogd kan worden dat de wetgever in het huidige tijdsgewricht vooral hecht aan de volgende functies: het lering trekken uit fouten, het mogelijk maken van genoegdoening en het oplossen van conflicten.

2.1 De klachtenregeling in het primair en voortgezet onderwijs

2.1.1 *Wat staat er in de wet?*

In 1998 is in het kader van de zogeheten 'Kwaliteitswet' (zie ook paragraaf 2.2) bepaald dat schoolbesturen in het primair en voortgezet onderwijs dienen te voorzien in een klachtenregeling. De bepaling is opgenomen in artikel 14 van de Wet op het primair onderwijs (WPO), artikel 23 van de Wet op de expertisecentra (WEC) en in artikel 24b van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO). Op enkele details na zijn de betreffende wettelijke bepalingen voor het po en vo identiek. In het tekstkader hieronder is ter illustratie de tekst van artikel 14 WPO opgenomen.

Het wettelijk kader heeft een aantal kenmerken; deze kenmerken laten zich als volgt samenvatten (zie ook Van Holsteijn 2010):

Het bestuur draagt er zorg voor dat er een klachtenregeling is, op grond waarvan ouders, personeelsleden – en in het vo ook leerlingen – kunnen klagen bij een klachtencommissie over gedragingen en beslissingen (of het nalaten daarvan) van het personeel of het bestuur. Het bestuur moet op grond van een regeling voorzien in een klachtencommissie met een onafhankelijk voorzitter. De bedoeling is dat hiermee een *laagdrempelige* mogelijkheid ontstaat voor ouders, leerlingen en personeel om hun beklag te doen en hun onvrede te uiten.

Klachtenregeling volgens artikel 14 Wet op het primair onderwijs

- 1 Ouders dan wel verzorgers, en personeelsleden kunnen bij de klachtencommissie, bedoeld in het tweede lid, onderdeel a, een klacht indienen over gedragingen en beslissingen van het bevoegd gezag, personeel of de permanente commissie leerlingenzorg, waaronder discriminatie, dan wel het nalaten van gedragingen en het niet nemen van beslissingen door het bevoegd gezag, het personeel of de permanente commissie leerlingenzorg.
- 2 Het bevoegd gezag treft een regeling voor de behandeling van klachten. Deze regeling vermeldt in ieder geval:
- a. de instelling van een klachtencommissie, die klachten behandelt,
 - b. de wijze waarop de klachtencommissie haar werkzaamheden verricht,
 - c. de termijn waarbinnen de klager een klacht kan indienen en
 - d. de termijn waarbinnen mededeling plaatsvindt van het oordeel, bedoeld in het zesde lid, en hoe bij noodzakelijke afwijking van deze termijn wordt behandeld.
- 3 Deze regeling strekt ter vervanging van klachtenregelingen op grond van andere voorschriften dan dit artikel en strekt niet ter vervanging van een andere voorziening die op grond van een wettelijke regeling, niet zijnde een klachtenregeling, voor de klager openstaat of heeft opengestaan.
- 4 Deze regeling
- a. voorziet erin dat de klachten worden behandeld door een klachtencommissie die bestaat uit ten minste drie leden, waaronder een voorzitter die geen deel uitmaakt van het bevoegd gezag en niet werkzaam is voor of bij het bevoegd gezag en
 - b. waarborgt dat aan de behandeling van een klacht niet wordt deelgenomen door een persoon op wiens gedraging de klacht rechtstreeks betrekking heeft.
- 5 De klager en degene over wie is geklaagd dan wel de instantie waarover is geklaagd krijgen de gelegenheid:
- a. hun zienswijze mondeling of schriftelijk toe te lichten en
 - b. zich bij de behandeling van de klacht te laten bijstaan.
- 6 De klachtencommissie vormt zich een oordeel over de gegrondheid van de klacht en deelt dit oordeel, al dan niet vergezeld van aanbevelingen, schriftelijk mede aan de klager, degene over wie is geklaagd dan wel de instantie waarover is geklaagd en het bevoegd gezag.
- 7 Het bevoegd gezag deelt de klager en de klachtencommissie, bedoeld in het tweede lid, onderdeel a, binnen 4 weken na ontvangst van het in het zesde lid bedoelde oordeel van de klachtencommissie schriftelijk mede of hij het oordeel over de gegrondheid van de klacht deelt en of hij naar aanleiding van dat oordeel maatregelen zal nemen en zo ja welke. Bij afwijking van de in de eerste volzin bedoelde termijn, doet het bevoegd gezag daarvan met redenen omkleed mededeling aan de klager en de klachtencommissie onder vermelding van de termijn waarbinnen het bevoegd gezag zijn standpunt bekend zal maken.
- 8 Degene die betrokken is bij de uitvoering van dit artikel en daarbij de beschikking krijgt over gegevens waarvan hij het vertrouwelijke karakter kent of redelijkerwijze moet vermoeden, is verplicht tot geheimhouding daarvan, behoudens voor zover enig wettelijk voorschrift hem tot mededeling verplicht of uit zijn taak de noodzaak tot mededeling voortvloeit.
- 9 Gegevens die betrekking hebben op een klacht worden bewaard op een plaats die uitsluitend toegankelijk is voor de leden van de klachtencommissie en het bevoegd gezag.

Het is mogelijk om over álles te klagen, zij het dat de klacht betrekking moet hebben op (het uitblijven van) een gedraging of een beslissing. De klager hoeft daarbij niet zelf getroffen te zijn door het betreffende gedrag/besluit; er kan ook voor anderen worden geklaagd, bijvoorbeeld: ouders kunnen klagen over hoe een leerling – niet zijnde hun eigen zoon of dochter – door een leraar in de klas wordt bejegend. De *kring van potentiële klagers is zagezegd ruim gedefinieerd*.

Het wettelijk kader bepaalt tevens dat dit kader *in de plaats treedt van klachtenregelingen op grond van andere voorzieningen*; dit leidt er toe dat de regeling voor de behandeling van klachten opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing is op het openbaar onderwijs (Van Holsteijn 2010). Deze regeling is uit haar aard al niet van toepassing op het bijzonder onderwijs.

De klachtencommissie komt tot een advies met daarin een *oordeel over de gegrondheid* van de klacht. Dit advies kan tevens aanbevelingen van de commissie aan het bestuur omvatten. Het advies van de commissie is *niet bindend*. Het bestuur dient aan de klager en de commissie mede te delen of het dit oordeel van de commissie deelt en of het de aanbevelingen overneemt en zo ja welke maatregelen naar aanleiding van het advies worden getroffen.

De medezeggenschapsraad heeft op grond van artikel 10 onder g van de Wet medezeggenschap op scholen (WMS) *instemmingsrecht* ten aanzien van de klachtenregeling.

In het geval een klacht gegrond is verklaard door de klachtencommissie, dan dient het bestuur daarover terstond *de medezeggenschapsraad te informeren* (artikel 8, lid 2 onder e WMS).

Volgens de Richtlijn Jaarverslag Onderwijs dient het schoolbestuur in het jaarverslag informatie op te nemen over de afhandeling van klachten. Het jaarverslag wordt door het schoolbestuur aan de medezeggenschapsraad gestuurd.

De Inspectie van het Onderwijs gaat niet over individuele klachten. Wel worden klachten van ouders over een school – die direct dan wel indirect bij de Inspectie binnen komen – door de Inspectie meegenomen in het risicogericht toezicht.

2.1.2 Welke klachtencommissies zijn er?

Bij de invoering in 1998 van de verplichting van een klachtenregeling en -commissie, hebben veel schoolbesturen een modelklachtenregeling overgenomen van hun besturenorganisatie. Bijvoorbeeld die van de Besturenraad PCO waar het de protestants-christelijke besturen betreft, of van de VOS/ABB in het geval van besturen van openbare en algemeen toegankelijke scholen. Dergelijke modelregelingen voorzien

veelal in ‘landelijke’ klachtencommissies, dat wil zeggen onafhankelijke commissies die voor meerdere schoolbesturen kunnen fungeren als klachtencommissie. Overigens kan een bestuur zich veelal ook aansluiten bij zo’n landelijke commissie als men het model in kwestie niet toepast. Aansluiting bij een landelijke commissie ontslaat het bestuur van de verplichting zelf een commissie te formeren en in stand te houden.

De volgende landelijke klachtencommissies zijn bekend:

- Landelijke klachtencommissie onderwijs te Utrecht;
- Landelijke klachtencommissie algemeen bijzonder onderwijs te Den Haag;
- Landelijke klachtencommissie katholiek onderwijs te Den Haag;
- Landelijke klachtencommissie gereformeerd vrijgemaakt primair en voortgezet onderwijs te Gouda;
- Landelijke klachtencommissie FVCS (gereformeerd) te Capelle a/d IJssel;
- Landelijke klachtencommissie islamitisch onderwijs te Utrecht;
- Landelijke klachtencommissie voor het christelijk onderwijs te Den Haag.

Aansluiting bij een landelijke klachtencommissie is niet verplicht; het bestuur kan ook zelf voorzien in een commissie met een onafhankelijk voorzitter. In onder meer de jaarverslagen van enkele van de hiervoor genoemde landelijke commissies wordt gesteld dat veel, zo niet de meerderheid van de schoolbesturen bij landelijke commissies zijn aangesloten (zie bijvoorbeeld Landelijke Klachtencommissie Onderwijs 2011; zie voorts *Kamerstukken II 2010/11 32 500 VIII*, nr. 5, p. 3). Het ontbreekt echter aan een actueel, empirisch gefundeerd overzicht van het aantal besturen dat kiest voor hetzij een eigen commissie, hetzij voor aansluiting bij een landelijke commissie.

2.1.3 *Over de Landelijke Klachtencommissie Onderwijs*

De LKC (hierna ook wel aangeduid als: de commissie) is voortgekomen uit een samenvoeging in 2011 van de sinds 1998 functionerende Landelijke Klachtencommissies voor het primair en voortgezet onderwijs en de Landelijke Klachtencommissie BVE (beroeps- en volwasseneneducatie). De commissie staat open voor het gehele onderwijsveld, van basis tot hoger onderwijs, zowel openbaar als bijzonder. De Landelijke Klachtencommissie Onderwijs wordt in stand gehouden door het bureau van de Stichting Onderwijsgeschillen. De samenstelling van de commissie en het reglement van de commissie zijn te raadplegen op www.onderwijsgeschillen.nl.

Op genoemde website is eveneens te lezen welke procedure de commissie hanteert. Voor ons onderzoek zijn hieruit de volgende elementen van belang:

- over iedereen die deel uitmaakt van de schoolgemeenschap kan worden geklaagd; klagers dienen zelf ook deel uit te maken van de schoolgemeenschap; ook ex-leerlingen en hun ouders kunnen klagen

- een klacht wordt doorgaans alleen in behandeling genomen als het betreffende voorval zich niet langer dan een jaar geleden heeft voorgedaan
- klagers wordt geadviseerd de klachtenregeling van de school te volgen; dat betekent dat klagers doorgaans eerst bij de verweerder zelf of de directeur/bestuurder terecht komen, en bij de contact- of vertrouwenspersoon van het bestuur; geadviseerd wordt om pas naar de LKC te gaan als gesprekken en het indienen van een klacht bij het bestuur (een 'interne klachtenprocedure') niet tot bevredigend resultaat leiden
- als de klacht bij de LKC binnenkomt, informeert het bureau van Onderwijsgeschillen de verweerder en het schoolbestuur en stelt hen op de hoogte van de inhoud van de klacht; verweerder(s) worden uitgenodigd een verweerschrift te schrijven; het verweerschrift wordt beschikbaar gesteld aan de klager
- klager en verweerder worden uitgenodigd voor een zitting van de commissie; partijen kunnen getuigen of informanten oproepen c.q. meebrengen voor de zitting, maar moeten dit wel tijdig melden aan de commissie; niet altijd vindt een zitting plaats, de klacht kan ook schriftelijk worden afgedaan door de commissie
- de zittingen van de commissie zijn niet openbaar; tijdens de zitting krijgen klager en verweerder de gelegenheid: a. hun belangen toe te lichten of dit door een gemachtigde te laten doen; b. getuigen en informanten door de commissie te laten horen; c. zich te laten vergezellen door één vertrouwd persoon
- de commissie stelt binnen vier weken na de zitting (of na het afronden van de schriftelijke behandeling) haar advies vast; het advies bestaat uit twee delen: het bevat in ieder geval een gemotiveerd oordeel over het al dan niet gegrond zijn van de klacht en het kan aanbevelingen bevatten over door het bevoegd gezag te ondernemen acties
- de commissie zendt haar advies toe aan het bevoegd gezag, aan klager en aan verweerder; het bevoegd gezag moet op grond van de wet zowel klager als de LKC binnen vier weken na ontvangst van het advies, schriftelijk meedelen of het:
 - het oordeel over de gegrondheid van de klacht deelt;
 - naar aanleiding van dat oordeel maatregelen zal nemen en zo ja, welke.

2.2 Beleidsmatige context van de klachtenregeling in het primair en voortgezet onderwijs

2.2.1 Klachtenregeling als sluitstuk van kwaliteitsbeleid

In 1998 is in het primair en voortgezet onderwijs de Kwaliteitswet ingevoerd (Stb. 1998, 398). Deze wet benadrukte de verantwoordelijkheid van de schoolbesturen

voor de kwaliteit van het onderwijs op de door hen in stand gehouden scholen. Dit gebeurde tegen de achtergrond van het overheidsbeleid waarmee aan besturen meer ruimte in termen van wet- en regelgeving werd geboden, ook wel aangeduid als: autonomievergroting, in ruil voor het dragen van meer eigen verantwoordelijkheid. Een vorm van verantwoordelijkheid betrof in de ogen van de wetgever het voeren van een kwaliteitsbeleid, aan de hand van periodieke documenten als het schoolplan en de schoolgids. Bij het tot stand komen en uitvoeren van het kwaliteitsbeleid, werd betrokkenheid van ouders, leerlingen en personeel via onder meer de medezeggenschapsraad, van groot belang geacht. Daarnaast werd door middel van de Kwaliteitswet in de onderwijswetten de verplichting voor schoolbesturen opgenomen een klachtenregeling te treffen en een klachtencommissie in te stellen. "Het klachtrecht heeft een belangrijke signaalfunctie met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs. Het kan eraan bijdragen dat er een klimaat heerst waarbij onvrede op de school aan de orde komt en de school maatregelen ter verbetering kan treffen." "Door de klachtenregeling ontvangt de school op eenvoudige wijze signalen die haar kunnen ondersteunen bij het verbeteren van het onderwijs en van de goede gang van zaken op school. Vanuit deze gezichtshoek vormt de klachtenregeling dus een schakel in het door de scholen te voeren kwaliteitsbeleid."¹ De klachtenregeling werd kortom als een belangrijk element gezien van de bewaking van de kwaliteit van het onderwijs op de school.

Kort na de invoering van de Kwaliteitswet hebben Vermaas e.a. het functioneren van de klachtenregeling in het primair en voortgezet onderwijs onderzocht (Vermaas e.a. 2003). Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van een enquête, telefonische interviews en documentenstudie.

Uit het onderzoek komt naar voren dat het – kort na invoering – in de praktijk nog niet lukt om de klachtenregeling de kwaliteitsfunctie te geven die was beoogd: het verbeteren van het onderwijs door vroegtijdig signalen van klagers te krijgen over dingen die mis gaan. De onderzoekers stellen dat dit komt omdat in het voortraject – voor de klacht wordt ingediend – nog veel kan verbeteren. Zoals het goed communiceren met klagers over hun onvrede, klagers serieus nemen en fouten durven toe te geven. In samenhang daarmee wordt gesignaleerd dat nog niet veel scholen een (potentiële) klacht professioneel benaderen. Ook is duidelijk dat in de klachtafhandeling door de klachtencommissies en in het natraject op de school nog veel verbeteringen mogelijk zijn. De commissies kunnen klagers bijvoorbeeld beter voorlichten over de procedure en de mogelijke uitkomsten; de commissies kunnen meer letten op een vorm van evenwicht tussen onafhankelijkheid, het menselijke aspect en het juridisch karakter. Zowel klagers als verweerders ontbreekt het volgens de onderzoekers vaak aan passende ondersteuning en begeleiding.

¹ Kamerstukken II 1996/97, 25 459, nr. 3, p. 2 resp. p. 14.

2.2.2 *Verbeterpunten op korte termijn: Werkgroep Kotte*

Naar aanleiding van het onderzoek van Vermaas e.a. ontstaat discussie tussen de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en onderwijsorganisaties enerzijds en de minister en het parlement anderzijds over aanpassing van de wettelijke bepalingen over de klachtenregeling (Expertgroep Klachtenregeling PO/VO 2006). De discussie is in 2006 in twee vervolgactiviteiten uitgemond. Ten eerste gaat de aandacht uit naar het realiseren van verbeteringen op korte termijn, binnen het vigerende wettelijk kader. Er komt een werkgroep door en vanuit de onderwijsorganisaties – genoemd naar de voorzitter – de Werkgroep Kotte, die inventariseert welke verbetermogelijkheden en actiepunten er zijn. Ten tweede wordt een expertgroep ingesteld – genaamd Expertgroep Klachtenregeling PO/VO - die zich richt op de vraag of en in hoeverre de wettelijke opzet van de klachtenregeling gewijzigd zou moeten worden.

De minister van OCW informeert in april 2006 de Tweede Kamer over de verbeterpunten die de Werkgroep Kotte heeft geïnventariseerd². De werkgroep onderscheidt punten van verbetering in het voortraject, in de formele fase van behandeling van de klacht, en in het natraject.

Uitgangspunt in de voorfase is volgens de werkgroep dat zoveel mogelijk voorkomen zou moeten worden dat onvrede leidt tot het indienen van een formele klacht bij een klachtencommissie. ‘Voorkomen is beter dan genezen’, omdat een formele procedure de verhoudingen tussen klager en school geen goed doet en het een zeer emotionele aangelegenheid is (voor alle betrokkenen). Er moet onder meer voorlichtingsmateriaal komen waarin dit uitgangspunt wordt benadrukt en waarin uiteengezet wordt hoe de school het beste met klachten kan omgaan. Bovendien zal de positie van, en het voordeel van het werken met, een contact- en vertrouwenspersoon in de school nadrukkelijker onder de aandacht van schoolbesturen worden gebracht. En er moet aandacht worden besteed aan het verbeteren van de (communicatieve) vaardigheden van het personeel in de omgang met ouders en in conflicthantering.

Voor wat betreft de fase van de formele behandeling van de klacht merkt de werkgroep op dat het goed zou zijn als de verschillende klachtencommissies (landelijk, regionaal, schoolbestuurlijk) toewerken naar meer uniformiteit volgens eenzelfde kwaliteitsstandaard. Gepleit wordt voor het hanteren van dezelfde voorschriften/ procedures en het opstellen van een dergelijke standaard. Daartoe treden de commissies – als het aan de Werkgroep Kotte ligt – frequenter met elkaar in contact. Ook voor de fase ná het oordeel van de commissie heeft de werkgroep enkele verbeterpunten. Het bestuur kan sneller met een reactie komen en deze toesturen aan de commissie, klager en verweerder. Het bestuur dient volgens de Werkgroep Kotte tevens een afschrift toe te zenden aan de Inspectie. Er zouden voorts

² Kamerstukken II 2005/06, 30 300 VIII, nr. 216.

'afsluitingsgesprekken' moeten worden gevoerd waarin betrokkenen praten met het bestuur, als het nodig is ook over rehabilitatie van klager en aangeklaagde. De medezeggenschapsraad moet worden geïnformeerd over gegrond verklaarde klachten en de Inspectie kan in het kader van het schooltoezicht informeren of er klachten zijn geweest en hoe het bevoegd gezag is omgegaan met de afhandeling daarvan. De minister geeft in de richting van de Tweede Kamer aan dat de aanbevelingen van de Werkgroep Kotte goede handvatten bieden om op korte termijn tot verbetering van het functioneren van de klachtenregeling in het po en vo te komen.

2.2.3 *Expertgroep Klachtenregeling PO/VO: aanpassingen nodig?*

In het najaar van 2006 volgt de rapportage van de Expertgroep; deze wordt eveneens aangeboden aan de Tweede Kamer³. De Expertgroep adviseert de hoofdlijnen van de wettelijke regeling in stand te laten, maar tevens enkele wijzigingen aan te brengen (Expertgroep Klachtenregeling PO/VO 2006).

Ten eerste omdat uitgangspunt moet zijn dat klachtrecht een wezenlijk aspect vormt van het door het bestuur te voeren kwaliteitsbeleid. Dit betekent dat het gaat om 'dicht-bij-school-recht'. Alleen zo kan de beoogde signaal- of leerfunctie tot haar recht komen: klachten verschaffen concrete informatie op grond waarvan fouten en problemen binnen de organisatie kunnen worden hersteld dan wel weggenomen.

Ten tweede kunnen – in lijn met dit uitgangspunt en met het streven naar intensivering van de zogeheten horizontale verantwoording – besturen worden verplicht openbaar verslag uit te brengen over ingediende klachten, de oordelen en aanbevelingen van de klachtencommissie en de aard van de getroffen maatregelen. Klachtbehandeling dient volgens de Expertgroep bovendien expliciet deel uit te maken van het toezichtkader van de Inspectie dan wel een verplicht onderdeel te vormen in de zelfevaluatie van de scholen.

Ten derde pleit de Expertgroep voor een duidelijker onderscheid tussen interne en externe behandeling van klachten in het onderwijs. Op dit moment is het zo dat de interne afhandeling vaak plaatsvindt door een externe landelijke of regionale commissie. Volgens de Expertgroep is dat verwarrend en niet in lijn met het beginsel van 'dicht-bij-school-recht'. Aanbevolen wordt een wettelijk vastgelegde indeling te maken zoals deze ook in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) wordt gehanteerd: eerst interne afhandeling van een klacht bij het bestuur, en vervolgens een mogelijkheid van externe afhandeling die dient als sluitstuk van de rechtsbescherming van de klager.

De minister laat bij het aanbieden van het rapport aan de Kamer een beleidsreactie over aan het volgende kabinet.

Het duurt vervolgens enige tijd totdat een beleidsreactie volgt. In oktober 2009 reageren de bewindspersonen – staatssecretarissen Dijkema en Van Bijsterveldt-Vliegenthart – op het advies van de Expertgroep Klachtenregeling PO/VO.⁴

³ Kamerstukken II 2006/07, 30 800 VIII, nr. 73.

⁴ Kamerstukken II 2009/10, 32 123 VIII, nr. 9.

Zij wijzen erop dat inmiddels in het kader van horizontale verantwoording schoolbesturen op grond van de Richtlijn Jaarverslag Onderwijs in hun jaarverslagen dienen te rapporteren over de afhandeling van klachten; het jaarverslag gaat ook naar de medezeggenschapsraad. De Wet medezeggenschap scholen (WMS) bevat sinds de invoering in 2007 bovendien de bepaling dat de medezeggenschapsraad geïnformeerd moet worden over een klacht die door de klachtencommissie gegrond is verklaard, en over de maatregelen die het bevoegd gezag naar aanleiding van dat oordeel neemt. Met de Inspectie is voorts afgesproken dat het toezicht zich meer richt op klachten en de uitvoering van de klachtenregeling.

De aanbeveling om een onderscheid te maken tussen een interne en externe klachtenbehandeling wordt door de bewindspersonen niet overgenomen. Dit op grond van de volgende overwegingen:

- a. de procedure voor afhandeling wordt langer; de klager is daar niet bij gebaat;
- b. een interne klachtencommissie ontvangt, zeker vergeleken met een landelijke of regionale klachtencommissie, zo weinig klachten dat het opbouwen van deskundigheid lang zal duren;
- c. bij een schoolinterne commissie zullen de leden eerder in de kringen van betrokkenen gezocht worden; dit kan er toe leiden dat een klager de commissie niet als onafhankelijk zal zien;
- d. het optuigen van een interne klachtencommissie voor iedere school voegt extra administratieve lasten en bureaucratie toe.

Voor de bewindspersonen telt bovendien zwaar dat de landelijke ouderorganisaties zich tegen dit onderdeel van het advies hebben uitgesproken.

In 2011 onderstreept de minister in een brief aan de Stichting Veilig Onderwijs haar standpunt dat de klachtenprocedure vooral ook laagdrempelig moet blijven: "Via een klachtenregeling kunnen ouders snel, met weinig administratieve rompslomp, zonder advocaat, en met weinig kosten, een oordeel krijgen over een gedraging of beslissing van een bevoegd gezag of anderen, betrokken bij het onderwijsleerproces van de school."⁵ Dit heeft volgens de minister grote voordelen vergeleken met een bindende geschillenregeling (of arbitrage) of een aparte rechtsgang voor het onderwijs. De nadelen, te weten dat de uitspraak niet bindend is en er geen hoger beroep mogelijk is, wegen niet op tegen de voordelen. Daarom houdt de minister vast aan de huidige klachtenregeling. Ze weet zich daarin gesteund door de landelijke onderwijsorganisaties. Aangekondigd wordt dat de klachtenregeling eind 2011, begin 2012 wordt geëvalueerd.

⁵ Brief van de minister aan de Stichting Veilig Onderwijs, d.d. 22 april 2011; zie voorts *Kamerstukken II* 2010/11, 32 500 VIII, nr. 5.

2.2.4 Functies van de klachtenregeling

We zien in het voorgaande dat de klachtenregeling in het primair en voortgezet onderwijs in 1998 is ingevoerd, voornamelijk vanuit het perspectief van het te voeren

kwaliteitsbeleid. 'Een klacht is een gratis advies'. Een klacht indienen moet 'normaal' zijn omdat het inzichten kan opleveren waar betrokkenen in en rondom de school van kunnen leren, zodat de kwaliteit van het onderwijs op peil blijft of verbetert.

We kunnen dit naar Hertogh ook wel aanduiden als de 'leerfunctie' van het klachtrecht (Hertogh 2010).

Naast de leerfunctie van het klachtrecht kunnen we op basis van de literatuur nog minimaal twee andere relevante perspectieven op of functies van het klachtrecht onderscheiden: die van het leveren van genoegdoening aan de klager en het bijdragen aan conflictoplossing.

Bij het leveren van genoegdoening aan de klager gaat het er vooral om dat de klager erkend wordt in het feit dat hij of zij onbehoorlijk is behandeld. Er zou in dat geval minimaal een vorm van excuses kunnen worden aangeboden door verweerder: "Het klachtrecht kan een bijdrage leveren aan het krijgen van genoegdoening in verband met onheuse bejegening door de overheid, bijvoorbeeld door het aanbieden van excuses of het kwijtschelden van bepaalde verplichtingen." (Hertogh 2010). Brenninkmeijer duidt dit aan door te stellen dat het klachtrecht zich concentreert op de *behoorlijkheid* van gedragingen. Is bijvoorbeeld sprake van: tijdig informeren, zorgvuldig omgaan met informatie, op begrijpelijke wijze toelichten waarom iets wel of niet gebeurt, proportioneel bestuurlijk handelen, enzovoorts. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld een bezwaarprocedure waarin het gaat over de *rechtmatigheid* van een besluit (Brenninkmeijer 2010). Een klachtenprocedure levert klagers en verweerders een behoorlijkheidsoordeel op, dat voor klagers van belang kan zijn omdat zij daarmee serieus worden genomen en zij genoegdoening krijgen voor het feit dat in hun richting een grens van behoorlijkheid is overschreden. Het hoeft overigens niet zo te zijn dat alleen genoegdoening aan klagers wordt geleverd als de klacht gegrond wordt verklaard; het één is niet gelijk te stellen aan het ander.

Overigens kan het aspect van genoegdoening ook spelen aan de kant van verweerders: een klachtenprocedure geeft verweerder in voorkomende gevallen de kans om uit te leggen dat *niet* onbehoorlijk is gehandeld; indien de klacht ongegrond wordt verklaard, kan verweerder dat ervaren als genoegdoening. In de bestudeerde literatuur ligt de nadruk op genoegdoening leveren aan de klager.

Naast tot lering strekken en genoegdoening leveren kan een klachtenprocedure voorts bijdragen aan conflictoplossing. Brenninkmeijer stelt zich op het standpunt dat in de verhouding tussen overheid en burgers sprake is van fundamentele verschillen.

Bijvoorbeeld: onafhankelijk tegenover afhankelijk, deskundig tegenover relatief ondeskundig, onkwetsbaar tegenover kwetsbaar, rationeel tegenover emotioneel, enzovoorts. Het overschrijden van behoorlijkheidsgrenzen kan tegen die achtergrond conflictbevorderend zijn. “Gevolg is dat burgers – afhankelijk van hun persoonlijke stijl – conflictgedrag gaan vertonen.” (Brenninkmeijer 2010). Dit is volgens hem een normale reactie, die beter geaccepteerd dan bestreden kan worden. Het toepassen van een juridische benadering – waarop veel klachtenregelingen zijn gebaseerd – werkt volgens hem in zo’n situatie minder optimaal dan het primair aandacht schenken aan een behoorlijke bejegening. “Deze benadering werkt veelal conflictoplossend en draagt bij tot tevredenheid van burgers over de overheid.” Een klachtenprocedure die uitgaat van dit perspectief zou kunnen bijdragen aan conflictoplossing.

Nu is aan het klachtrecht in beginsel een breed scala aan mogelijke functies verbonden, niet alleen voor klagers maar ook voor verweerders en bestuurders. Zo levert een klachtenprocedure voor een verweerder de mogelijkheid tot verweer ten opzichte van klachten, voor bestuurders kan de klachtenregeling een rol spelen bij horizontale verantwoording richting stakeholders, en zo zijn er nog vele mogelijke functies te benoemen. We denken op grond van de bestudeerde literatuur dat de functies lering, genoegdoening en conflictoplossing vooralsnog als de ‘kernfuncties’ van het klachtrecht kunnen worden aangeduid.

Voorts is het voor ons onderzoek van belang om aan te geven dat deze drie functies terugkeren in de wijze waarop de wetgever anno 2011 naar de klachtenregeling in het onderwijs kijkt. We verwijzen daarbij naar de brief die de minister in 2011 naar de Stichting Veilig Onderwijs heeft gestuurd. Daarin stelt de minister zich op het standpunt dat de klachtenregeling een drieledig doel dient:⁶

- a. het verkrijgen van een uitspraak over de behoorlijkheid of onbehoorlijkheid van een handeling of gedraging van het bestuur van de school of een andere betrokkene bij het onderwijs aan hun kind (anders gezegd: de functie genoegdoening van het klachtrecht);
- b. het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs inclusief het schoolklimaat (‘een klacht is een gratis advies’ oftewel de leerfunctie van het klachtrecht);
- c. het betrekken van de ouders bij de gang van zaken op school zodat samenwerking wordt bevorderd en het onderliggende conflict wordt opgelost (oftewel de conflictoplossende functie van het klachtrecht).

Op grond van vooral deze brief constateren wij dat in het perspectief van de wetgever sinds 1998 de functionaliteit van de klachtenregeling in het onderwijs is verruimd van ‘enkel’ de functie lering trekken naar tevens de functies genoegdoening en conflictoplossing. Het lijkt erop dat daarmee de (veronderstelde) functionaliteit van de

⁶ Brief van de minister aan de Stichting Veilig Onderwijs, d.d. 22 april 2011; zie voorts *Kamerstukken II 2010/11*, 32 500 VIII, nr. 5.

klachtenregeling in het onderwijs – die initieel met enkel de leerfunctie al vrij breed was neergezet – in de loop der jaren is verruimd naar ook andere functies.

2.2.5 *Is er (nog) werk aan de winkel?*

In maart 2010 heeft de Landelijke Klachtencommissie Onderwijs een studiedag gehouden over de klachtenregeling in het onderwijs. Deze stond in het teken van: 'Klachtrecht in het onderwijs. Is er (nog) werk aan de winkel?' Naar aanleiding van voordrachten van Van der Meer, Storimans en Mentink is tijdens deze dag in werkgroepen gediscussieerd over de belangrijkste aandachtspunten die anno 2010 spelen als het gaat over de klachtenregeling. Uit de bespreking, waarvan verslag is opgesteld, kwamen onder meer de volgende punten naar voren.⁷

- Geconstateerd werd dat de klachtenregeling zoals die in de onderwijswetten is verankerd, in vrij algemene termen is geformuleerd. Er wordt bijvoorbeeld geen onderscheid gemaakt tussen typen klachten; er worden weinig tot geen voorschriften gegeven over de inrichting van de procedure. Dat alles heeft als voordeel dat schoolbesturen de ruimte hebben een eigen regeling te maken. Nadeel is dat het in de praktijk van het afhandelen van klachten – met name in die van afhandeling door schoolbesturen zelf, dus de interne afhandeling – daardoor weinig uniformiteit te onderkennen valt. Gepleit werd dan ook voor een nadere precisering van het wettelijk kader zodat ook datgene wat in de onderwijspraktijk wel (of niet) gebeurt bij de afhandeling van klachten, uniformer wordt.
- Minstens een deel van de aanwezigen betreurde het feit dat de interne afhandeling soms wordt overslagen. Welke (op zichzelf terechte) redenen er ook voor zijn, het overslaan van de interne afhandeling reduceert de kans op een direct gesprek tussen klager en verweerder. Tijdens de studiedag werd hieraan de aanbeveling gekoppeld dat de LKC de interne afhandeling van een klacht moet stimuleren.
- Dit zou gecombineerd kunnen worden met een benadering van 'Even Utrecht bellen', met name voor de klachten waarvan de aard en dientengevolge de interne afhandeling bij een schoolbestuur wat complexer is. In zo'n situatie zouden klagers en verweerders contact kunnen zoeken met de LKC om te informeren wat voor soort traject in hun geval het meest passend zou zijn: bijvoorbeeld begeleiding of advisering, bemiddeling dan wel een advies van de LKC.
- Er zou voorts meer aandacht besteed kunnen worden aan het natraject oftewel datgene wat er gebeurt na het LKC-advies. Zo is er nu geen zicht op de vraag of eventuele aanbevelingen ook echt worden opgevolgd, of – in geval van een gegrond verklaarde klacht – de MIR op correcte wijze wordt geïnformeerd, en of schoolbesturen over de klacht en het LKC-advies ook de Inspectie van het Onderwijs informeren.

⁷ Zie www.onderwijsgeschillen.nl, onder Over ons en vervolgens onder Symposia en congressen (20100319).

Daardoor kan bij betrokkenen het beeld rijzen dat de klachtenprocedure en de uitkomst ervan er eigenlijk niet zoveel toe doet.

- Overigens constateerde men dat de rol van de Inspectie van het Onderwijs ten aanzien van klachten niet is uitgekristalliseerd. Klachten kunnen op dit moment wel bij een vertrouwensinspecteur worden neergelegd, maar veel meer dan dit als signaal invoegen in het vigerende toezichtstelsel is eigenlijk niet mogelijk. De Inspectie is voorts lang niet altijd op de hoogte van een bij de LKC ingediende klacht; dat gebeurt alleen als deze door een betrokkene ook als zodanig wordt neergelegd bij de inspecteur. De Inspectie mag over hetgeen zij wel of niet met de klacht doet, niet communiceren met de klagers. Een rol in het natraject van een LKC-advies is voor de Inspectie niet weggelegd.

Uit het voorgaande rijst het beeld op dat de klachtenregeling oorspronkelijk is neergezet vanuit de gedachte dat zij zou kunnen bijdragen aan verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Er zijn aanwijzingen dat deze functionaliteit – gezien vanuit de optiek van de wetgever – in de loop der jaren is uitgebreid met ook ‘genoegdoening leveren’ en ‘bijdragen aan conflictoplossing’. Het bereik aan verwachtingen die verbonden zijn aan de klachtenregeling is daarmee mogelijkwijs nog ruimer geworden dan dit al was. Er zijn voorts aandachtspunten rondom de klachtenregeling te benoemen. In eerste instantie is dat gedaan door de Werkgroep Kotte, die enkele concrete aanbevelingen formuleerde om de werking van de klachtenregeling in de praktijk te verbeteren. Deze aanbevelingen zijn grotendeels opgevolgd.

Aansluitend is er de Expertgroep Klachtenregeling PO/VO 2006 geweest die gekeken heeft naar de verbeteringen die op langere termijn wenselijk zouden kunnen zijn. Een belangrijk onderdeel van dit advies, namelijk dat vooraleerst de interne klachtafhandeling bij schoolbesturen moet worden bespoedigd en dat daarvoor enkele wijzigingen in het wettelijk kader moeten worden aangebracht, is niet overgenomen door de minister. Dat er nog aandachtspunten zijn, is naar voren gekomen tijdens een studiedag van de LKC in 2010. Daarbij kwam naar voren dat het wettelijk kader toch wel erg ruim is en dat dit in de praktijk aanleiding geeft tot een enorme diversiteit aan typen van klachten en een baaiend aan verwachtingen bij betrokkenen. Het zou wenselijk zijn om hier meer grip op te krijgen; aanpassing van het wettelijk kader is dan wel nodig. Voorts zou de interne afhandeling van klachten breder gestimuleerd moeten worden en zouden er voor een landelijke klachtencommissie als de LKC méér mogelijkheden moeten zijn dan alleen advies uitbrengen; voor de ingewikkelder zaken die niet intern kunnen worden afgedaan zouden ook begeleiding en bemiddeling tot de mogelijkheden moeten behoren. De rol van de Inspectie van het Onderwijs zou moeten worden verduidelijkt.

3 Opzet van het onderzoek

In het vorige hoofdstuk hebben we de beleidsmatige context van de klachtenregeling in het onderwijs uiteengezet. Uit deze context komt de probleemstelling van het onderzoek voort, die we in paragraaf 3.1 zullen toelichten. Aansluitend komt in paragraaf 3.2 de werkwijze die tijdens het onderzoek is gehanteerd aan de orde.

3.1 Een verkennend onderzoek bij de LKC

3.1.1 *Empirisch onderzoek ontbreekt*

Gegeven een beleidsmatige context die in beweging is, en aandachtspunten die mede in samenhang daarmee genoemd kunnen worden omtrent de klachtenregeling in het onderwijs, rijst de vraag: wat weten we eigenlijk over hoe de klachtenregeling in de praktijk functioneert? Immers, als daar op zich weinig mis mee is, dan is er ook maar weinig noodzaak om tot wijzigingen in procedures en/of het wettelijk kader te komen. Actueel empirisch onderzoek naar het functioneren van de klachtenregeling in het primair en voortgezet onderwijs is echter niet voorhanden. Eerder refereerden we al aan het feit dat er geen actueel, empirisch gefundeerd overzicht bestaat van hoeveel besturen precies zijn aangesloten bij de landelijke commissies en hoeveel besturen kiezen voor het instellen van een eigen klachtencommissie, al dan niet tezamen met andere schoolbesturen. Ook weten we niet hoeveel klachten jaarlijks bij schoolbesturen en landelijke commissies gezamenlijk worden ingediend, en of dit aantal door de jaren heen stijgt dan wel daalt.

Het onderzoek van Vermaas e.a. is al weer bijna tien jaar geleden uitgevoerd, en dateert uit de tijd dat de klachtenregeling in het onderwijs eigenlijk nog maar net was ingevoerd. Zoals gemeld zijn sindsdien onder meer naar aanleiding van de Werkgroep Kotte pogingen ondernomen om het functioneren van de regeling in de praktijk te verbeteren. Om deze redenen kunnen we anno 2011 niet meer stellen dat het onderzoek van Vermaas e.a. inzicht geeft in de actuele stand van zaken rondom klachten in het primair en voortgezet onderwijs.

Er zijn overigens wel enkele indirecte indicaties van of en hoe de klachtenregeling in de praktijk functioneert. Zo komt uit de Monitor Ouderbetrokkenheid naar voren dat één op de drie ouders in het primair en voortgezet onderwijs wel eens een 'klacht' heeft geuit naar de school, bijvoorbeeld over organisatorische zaken of over leraren (Kans, Lubberman & Van der Vegt 2009). Hoger opgeleide ouders blijken dit vaker te hebben gedaan dan lager opgeleide ouders. De helft van de ouders die het betreft, vindt dat de betreffende klacht naar tevredenheid is afgehandeld.

Uit het reeds gememoreerde jaarverslag van de Landelijke Klachtencommissie blijkt dat het aandeel van de klachten dat ná indiening niet wordt doorgezet omdat het bestuur

alsnog een poging onderneemt om de zaak intern af te handelen, toeneemt (Landelijke Klachtencommissie Onderwijs 2011).

Dit zijn enkele – zij het sporadische – indicaties van hoe het er anno 2011 voor staat met de klachtenregeling in het primair en voortgezet onderwijs. Meer empirische bronnen zijn eenvoudigweg niet beschikbaar. Een evaluatieonderzoek, vergelijkbaar met dat wat onlangs in het kader van de evaluatie van de Wet extern klachtrecht is verricht (Bex, Bovens & Goo 2010), zou in deze lacune kunnen voorzien.

3.1.2 *Probleemstelling en deelvragen*

De Stichting Onderwijsgeschillen en de Landelijke Klachtencommissie Onderwijs hebben tegen de achtergrond van het voorgaande behoefte aan een eerste verkennend onderzoek. Het onderzoek zou inzichtelijk moeten maken hoe betrokkenen de klachtenprocedure van de LKC ervaren, welke functies voor betrokkenen een rol spelen (zoals lering, genoegdoening, conflictoplossing), wat daarvan terecht komt en wat de LKC eventueel zou kunnen verbeteren aan de eigen werkwijze en procedure. Een dergelijk onderzoek kan een basis geven aan een nadere discussie over onder meer de aandachtspunten die tijdens de studiedag in 2010 werden gesignaleerd.

De probleemstelling die we in het onderzoek hanteren, luidt als volgt:

Hoe functioneert de klachtenprocedure van de LKC en welke lering kan de LKC daar uit trekken bij behandeling van klachten in de toekomst?

Deze probleemstelling vertalen we in drie deelvragen:

- *Hoe ervaren betrokkenen (klagers, verweerders en bestuurders) de afhandeling van een klacht door de LKC?*
Bij de beantwoording van deze deelvraag zullen we onderscheid maken tussen het voortraject, de afhandeling van de klacht door de LKC als zodanig en het natraject.
- *Wat zien we terug van de drie functies: lering, genoegdoening en conflictoplossing?*
Hierbij wordt aangegeven dat aan de klachtenregeling meer functies verbonden kunnen zijn dan alleen deze drie. Zoals eerder aangegeven hanteren we vooral deze drie functies omdat er aanwijzingen zijn dat de wetgever deze anno 2011 toeschrijft aan de klachtenregeling.
- *In welke opzichten zou de klachtenprocedure van de LKC kunnen worden verbeterd?*
Hierbij kijken we naar wat betrokkenen hebben benoemd als verbeterpunten.

3.2 Werkwijze

Het onderzoek dat is uitgevoerd is verkennend en kwalitatief van karakter. Het is uitgevoerd door een vijftiental recente cases waarin de LKC tot een advies is gekomen onder de loep te nemen. Voor het aantal vijftien is enerzijds gekozen vanuit budgettaire overwegingen en anderzijds omdat met dit aantal een redelijke spreiding van cases over de sectoren primair en voortgezet onderwijs en diverse thematieken (zie hierna) kon worden gerealiseerd.

De cases zijn bestudeerd aan de hand van de tekst van het LKC-advies en interviews met betrokkenen: klager, verweerder en bevoegd gezag.

3.2.1 Casuselectie

Gekozen is voor het selecteren van redelijk recente cases. Dit omdat de ervaring is dat het lastiger wordt om met alle betrokken partijen (klager, verweerder en bevoegd gezag) in gesprek te komen naarmate een casus verder terug in het verleden ligt. De vijftien cases zijn geselecteerd uit het totaal aantal klachten waarin de LKC in 2010 tot een advies is gekomen.

In 2010 werden vanuit het primair en voortgezet onderwijs 131 klachten ingediend bij de LKC (Landelijke Klachtencommissie Onderwijs 2011: Jaarverslag 2010). In enkele gevallen is de klacht niet ontvankelijk verklaard wegens overschrijding van de jaartermijn (4x) en wegens het feit dat het bestuur niet bij de LKC is aangesloten (2x). In ruim een derde van de gevallen heeft het indienen van de klacht ertoe geleid dat het bestuur eerst zelf actie onderneemt richting klager, hetgeen erin uitmondt dat de klager geen verdere behandeling door de LKC meer wenst.

In 2010 zijn 72 klachten door de commissie inhoudelijk behandeld; hieronder kunnen overigens ook gevallen aanwezig zijn die in 2009 aan de LKC kenbaar zijn gemaakt. Van de 72 inhoudelijk behandelde klachten is 40% ongegrond verklaard, 49% gedeeltelijk gegrond en 11% volledig gegrond verklaard.

De klachten die bij de LKC binnenkomen zijn overigens gelijkelijk verdeeld over het primair en voortgezet onderwijs (Jaarverslag 2010 LKC). De klachten zijn inhoudelijk in te delen in de volgende thema's:

- communicatie;
- onderwijskundige begeleiding;
- veiligheid;
- optreden tegen een leerling;
- schoolorganisatie.

Om vanuit het totaal aantal cases tot de uiteindelijke selectie van cases te komen, zijn de volgende stappen gezet:

- In overleg met het secretariaat van de LKC zijn er van de 72 inhoudelijk behandelde klachten 69 als potentiële cases in het onderzoek betrokken. Drie cases zijn buiten beschouwing gelaten omdat contact leggen met betrokkenen mogelijk voor hen te belastend zou zijn. Onder de 69 potentiële cases bevinden zich:
 - 36 adviezen in het primair onderwijs (PO), 31 in het voortgezet onderwijs (VO) en 2 in het voortgezet speciaal onderwijs (VSO);
 - vijf inhoudelijke thema's: communicatie (11), begeleiding (8), veiligheid (8), optreden (17) en schoolorganisatie (25);
 - 8 gevallen waarin de klacht gegrond is verklaard; 25 waarin de klacht ongegrond is verklaard en 36 klachten die deels gegrond, deels ongegrond zijn verklaard.
- Er is aan de hand van een matrix een streefverdeling opgesteld zodat het primair én voortgezet onderwijs, de genoemde inhoudelijke thematieken én de aard van de adviezen (gegrond, gedeeltelijk gegrond of ongegrond) alle in de 15 te selecteren cases vertegenwoordigd zijn.
- Aan alle betrokkenen van de potentiële cases is door het secretariaat van de LKC een brief gestuurd met daarin informatie over het onderzoek en de aankondiging dat zij mogelijk door de onderzoekers benaderd worden voor deelname. In de brief is aangegeven dat als betrokkenen niet willen meedoen, zij dat dan kunnen melden bij het secretariaat. Naar aanleiding van reacties op de brief zijn enkele cases uit de matrix verwijderd.
- Vervolgens is met de betrokkenen van potentiële cases contact gezocht met het verzoek tot medewerking. Een casus is alleen dan in het onderzoek opgenomen indien zowel klager, als verweerder, als bevoegd gezag (wanneer dit niet samenvalt met verweerder) bereid waren om aan het onderzoek mee te werken.

Uiteindelijk heeft dit erin geresulteerd dat vijftien gevallen, zoals vermeld in het onderstaande overzicht in het onderzoek zijn opgenomen.

Tabel 3.1.a: Overzicht van geselecteerde cases naar thematiek en sector⁸

	communicatie	begeleiding	Veiligheid	optreden	Organisatie
PO	M (o/g)	C (o/g)	A (o)	D (o)	H (o)
			B (o/g)		I (o/g)
					O (g)
VO		L (o/g)	K (o)	E (g)	N (o)
				F (g)	
				G (o)	
				J (o/g)	

(o) = ongegrond

(g) = gegrond

(o/g) = gemengd oordeel

Bij deze vijftien gevallen betreft het veertien keer een klacht van ouders over een voorval of handeling van de school met betrekking tot hun zoon of dochter. In één geval betreft het een klacht van een leerling over zijn school.

In dertien gevallen treedt de (locatie)directie van de school op als verweerder, in zeven gevallen gecombineerd met een docent en/of intern begeleider en in drie gevallen gecombineerd met het bevoegd gezag/een bestuurder. In twee gevallen is een bestuurder/het bestuur de verweerder, in één van die gevallen gecombineerd met een intern begeleider (zonder directie).

In negen van de vijftien bovenstaande gevallen volgt de leerling gedurende de afhandeling van de klacht géén onderwijs meer op de school waarover is geklaagd. Vijf keer komt dat doordat klagers zelf een andere school zoeken en vinden voor hun zoon of dochter; vier keer vindt de 'overplaatsing' plaats op verzoek en/of initiatief van de school, bijvoorbeeld omdat men van mening is de veiligheid van het kind op school niet kan worden gegarandeerd of omdat de leerling door de school definitief is verwijderd. In zes gevallen is de leerling gedurende de afhandeling van de klacht nog op de school in kwestie aanwezig. Drie keer is dat overigens volgens de ouders niet van harte; in die gevallen wil het kind zelf of de ouderlijke ex-partner niet van school wisselen of is er geen alternatief, omdat de andere school die wel de voorkeur heeft vol zit en geen zij-instromende leerlingen toelaat.

Per casus heeft in beginsel een interview plaatsgevonden met klager, verweerder en bevoegd gezag. Het bevoegd gezag is geïnterviewd wanneer het niet gelijk gesteld

⁸ Omwille van de privacy van betrokkenen zijn de betreffende LKC-nummers omgezet in letters.

kon worden aan de verweerder. In tabel 3.1.b is een overzicht opgenomen van de interviews.

In twee gevallen is het helaas niet tot een interview met klager gekomen. In deze gevallen zijn wel steeds in overleg afspraken voor een interview gepland, maar vervolgens ook weer door klager afgezegd; na drie van dergelijke pogingen is het initiatief tot het noemen van een nieuwe datum/tijd bij de klager gelegd, hetgeen vervolgens niet is opgepakt. In totaal hebben 33 interviews plaatsgevonden, verspreid over het gehele land.

De interviews hebben plaatsgevonden aan de hand van een interviewleidraad, waarvan de inhoud is afgestemd met de begeleidingscommissie. De interviewleidraad is opgenomen in de bijlage bij dit rapport.

Van de interviews is met toestemming van geïnterviewde personen een geluidsopname gemaakt. De opname is benut voor het opstellen van het verslag en aansluitend vernietigd. Het verslag is voor eventuele correcties teruggekoppeld naar de geïnterviewde personen. De aldus vastgestelde verslagen zijn benut voor analyse van de inhoud

Tabel 3.1. b: Overzicht van geïnterviewde personen

Casus	Klager	Verweerder	Bevoegd gezag
A	geen afname*	X	X
B	X	X	X
C	X	X	X
D	X	is gelijk aan**	is gelijk aan**
E	X	X	combi ***
F	X	X	combi***
G	X	is gelijk aan**	is gelijk aan**
H	X	X	combi ***
I	geen afname*	X	X
J	X	X	X
K	X	X	X
L	X	X	is gelijk aan**
M	X	X	combi ***
N	X	combi ***	X
O	X	X	X
<i>Totaal</i>	13	12	8

* = het is niet tot een interview gekomen, ondanks initiële bereidheid daartoe

** = is gelijk aan verweerder/bevoegd gezag andere casus in onderzoek

*** = verweerder valt samen met bevoegd gezag

Op grond van de geselecteerde cases en afgenomen interviews is er op voorhand geen inhoudelijke grond om te veronderstellen dat de uitkomsten van het onderzoek vertekend kunnen zijn naar sector, thematiek, aard van het advies en/of geïnterviewde personen. In deze zin achten we het onderzoek inhoudelijk voldoende representatief voor beantwoording van de probleemstelling.

Overigens zal bij het concluderen over de onderzoeksresultaten in twee opzichten enige voorzichtigheid worden betracht. Ten eerste omvat het onderzoek enkel casussen die door de LKC daadwerkelijk *in procedure* zijn genomen. Zaken die door betrokkenen zelf tot een oplossing worden gebracht – onder meer na indiening van de casus bij de LKC – zijn niet in het onderzoek vertegenwoordigd. Ten tweede betreft het uiteraard enkel cases van *de LKC*; het onderzoek kan derhalve geen uitspraken doen over hoe klachtenprocedures bij andere landelijke klachtencommissies en/of bij schoolbesturen zelf verlopen. In deze zin kan het onderzoek opgevat worden als een eerste nadere verkenning van deze thematiek verricht in de context van de LKC.

4 Ervaringen met de klachtenprocedure

De eerste deelvraag in het onderzoek luidt: hoe ervaren betrokkenen – klagers, verweerders en bestuurders – de afhandeling van een klacht door de LKC? Om deze vraag te beantwoorden is in de interviews stil gestaan bij a) wat er aan het indienen van de klacht bij de Landelijke Klachtencommissie Onderwijs (LKC) vooraf ging (paragraaf 4.1); b) hoe de procedure bij de LKC is doorlopen en ervaren (paragraaf 4.2); en c) wat er na het advies van de LKC is gebeurd (paragraaf 4.3).

4.1 Interne afhandeling van de klacht

De klachtenregelingen van de scholen die in ons onderzoek zijn opgenomen, laten de mogelijkheid open om een klacht eerst bij het eigen schoolbestuur in te dienen (de interne procedure) dan wel de klacht direct bij de LKC neer te leggen (de externe procedure).

In zeven van de vijftien gevallen die wij hebben onderzocht, maken klagers eerst van de interne procedure gebruik; in de acht andere gevallen gebeurt dat niet en wordt de klacht direct bij de LKC ingediend. Overigens vindt in alle vijftien gevallen tussen klagers en directies, voordat het tot de formele klacht komt minstens één gesprek plaats, maar vaak zijn er meerdere gesprekken.

Daar waar klagers er voor kiezen direct naar de LKC te gaan, komt dat omdat zij bijvoorbeeld door de schoolleiding zelf hier naar worden doorverwezen, of omdat zij zelf die mogelijkheid benutten naar aanleiding van informatie uit de schoolgids en/of op internet. In enkele gevallen krijgen klagers van de Inspectie van het Onderwijs te horen dat een klacht kan worden ingediend bij een landelijke klachtencommissie.

In vier van de zeven gevallen waarin eerst de interne procedure is doorlopen, gaan klagers aansluitend door naar de LKC omdat dit in hun ogen te weinig heeft opgeleverd:

“De school stond nergens voor open, daarom zijn we naar de LKC gegaan.”

“Dat liep ook niet goed. Daar kwam ook geen bezinning, laat ik het zo maar zeggen.”

“De rector zei: ‘Verder is het gewoon zoals het is, en moet je dat maar accepteren.’

Dat doen wij niet.”

In één geval gaat de klager na de interne procedure alsnog naar de LKC omdat andere ouders, van wie de kinderen ook bij het voorval betrokken waren, dat ook doen:

“De andere ouders waren op een gegeven moment zover dat ze wel een klacht in wilden indienen. Daar speelden weer andere dingen die voor hen weer heel vervelend waren. Toen hebben wij gezegd: ‘Ja hoor. Wij doen mee.’ Ook om hun verhaal kracht bij te zetten, zo van: er wordt niet goed hiermee omgegaan en dat mogen zij weten ook.”

In twee andere gevallen gaan klagers na de interne procedure naar de LKC omdat zij de interne afhandeling als niet onafhankelijk genoeg hebben ervaren:

“Ze wisten alles al en ze hadden al een oplossing. En ze hadden niet eens naar ons geluisterd. Het waren vriendjes. De directeur zat een kamertje verder om te wachten totdat hij er ook even bij mocht. Wij hadden echt zo iets van, wat is dit? Zijn jullie vrienden van elkaar? (...) Maar de stichting, die houden elkaar allemaal de hand boven het hoofd. Daar begin je niks tegen. Echt niet.”

“Volgens een geleerde moest je eerst het schoolbestuur in de hand nemen. Dat is al een farce. (...) Bij de afwikkeling van onze klacht door het schoolbestuur hebben wij vanaf het begin al geen goed gevoel gehad. Het schoolbestuur dient onafhankelijk te zijn, maar het heeft dezelfde secretaresse als de directeur en dezelfde postbus als de school. Dus het schoolbestuur zal nooit tegen de school zeggen: ‘Nou, wat jullie hebben gedaan, dat kan helemaal niet’. Daar is ook een onbestemd rapport van uitgekomen.”

In geen van de vijftien door ons onderzochte gevallen is bemiddeling ingezet in de vorm van een onafhankelijk bemiddelaar, als instrument om, net voor of na het indienen van de klacht bij de LKC, te proberen partijen bij elkaar te brengen. Bemiddeling wordt niet ingezet omdat helder is dat betrokkenen het niet eens zijn en juist om die reden de stap naar de LKC wordt gezet. Er is aan beide kanten behoefte aan een oordeel van de commissie over de klacht.

In drie van de vijftien gevallen is een vertrouwenspersoon bij de afhandeling van de klacht betrokken, in die zin dat deze de klager informeert en zo nodig bijstaat in de stappen die gezet moeten worden.

4.2 De procedure bij de LKC

Na indiening van de klacht bij de LKC ontstaat er een vorm van contact tussen klager en verweerder enerzijds en (via bureau van Onderwijsgeschillen) de LKC. Waar bestaat het contact uit, en hoe wordt dit contact alsook de procedure die wordt doorlopen, door klagers en verweerders ervaren?

4.2.1 Bij aanvang van de procedure

Bij aanvang van de LKC-procedure wordt via bureau van Onderwijsgeschillen aan klagers en het bevoegd gezag/verweerders de nodige informatie verstrekt over hoe het traject zal verlopen. Over die informatie is men doorgaans tevreden:

“Wij hebben met name ook te horen gekregen, wat wordt er van je verwacht en wat wordt er niet van je verwacht. Dat vond ik helder, duidelijk.”

“Ik heb compleet inzicht gekregen. De stukken die er lagen, die hebben we met een

brief gekregen. Het was ook heel duidelijk wat er van ons verwacht werd en hoe dat verder zou lopen.”

“Er stond in de bijlage wat er allemaal ging gebeuren en wat je allemaal bij je moest hebben. Dat begreep ik op zich wel.”

Overigens is er bij aanvang van de procedure bij enkele cases wat onduidelijkheid over (post)adressen en de tenaamstelling van stukken. Een enkel schoolbestuur geeft bijvoorbeeld nog het oude adres van de LKC te Woerden aan klagers door, waardoor de afhandeling van de klacht vertraging oploopt; een ander schoolbestuur is zelf net verhuisd waardoor de stukken – in vakantietijd – lang op een oud postadres blijven liggen. In weer een ander geval wordt het schoolbestuur door de LKC aangeschreven maar fungeert het bestuur dusdanig op afstand dat het – in ogen van verweerder – sneller had gewerkt als de LKC direct de algemeen directeur had benaderd, enzovoorts. Een tweede punt dat bij aanvang van de LKC-procedure soms speelt is de planning van het traject, vaak in samenhang met schoolvakanties. Soms vereist de aard van een klacht een spoedige afhandeling, in de zin van nog net vóór een schoolvakantie; dit vergt soms wat flexibiliteit met name van de kant van verweerder en bevoegd gezag. Soms vindt een klager dat het traject lang duurt en dringt hij of zij aan op spoedige afwikkeling.

Aan de kant van verweerders/bevoegd gezag leidt het in behandeling nemen van de klacht door de LKC op zich tot de nodige vraagtekens. Om te beginnen, omdat in enkele gevallen de klacht zelf als een onaangename verrassing komt. Het overvalt verweerders soms:

“Een trap na. Zo is het echt ervaren. Het heeft mij echt een heel naar begin van het schooljaar bezorgd.”

“Je krijgt dat en je leest het en dan zijn alle betrokkenen zeer van slag.”

Bij een derde van de gevallen leeft bij verweerders/bestuurders de vraag waarom de klacht door de LKC in behandeling is genomen. Zij twijfelen in feite aan de ontvankelijkheid ervan:

“De klacht was voor ons sowieso een verrassing. Eigenlijk het gemak waarin de hele procedure liep. Er gaat een brief van ouders en dat wordt dan meteen als officiële klacht behandeld. Terwijl achteraf bleek dat er veel meer speelde. Dat het eigenlijk veel breder lag (...). Dat er meer aan de hand was.”

“Je moet ook wel oog houden voor de praktijk. Niet vanuit een soort laboratoriumsituatie kijken naar een school. Als je van mening bent dat de school echt behoorlijk de zaak met voeten heeft getreden, dan vind ik ook dat je een hele duidelijke uitspraak kan doen. Dat vind ik helemaal niet erg. Dat vind ik juist heel goed. Maar dat was in deze situatie niet het geval.”

“Ik denk dat wanneer iets ontvankelijk wordt verklaard, dat men daar veel kritischer tegenover mag staan. (...) Dan vind ik het vanuit de geschillencommissie onterecht dat er op een gegeven moment zonder navraag, want we gaan op de procedure

zitten, zonder verdere navraag op zo'n aanvraag wordt ingegaan. In mijn optiek, maar dat is subjectief, had een dergelijk aanvraag gewoon niet ontvankelijk moeten worden verklaard.”

Het traject wordt in deze zin door een aantal verweerders/bestuurders als behoorlijk formeel ervaren:

“Het is allemaal zo formeel, een heel parcours dat afgewandeld wordt. (...) Als je dan probeert: is er nog meer informatie over wat die mensen dwars zit dan alleen wat jullie sturen? ‘Nee, dat mogen wij niet doen. U moet eerst uw verweerschrift schrijven.’ Vervolgens wordt er dan al een datum vastgelegd. Dat gaat niet in overleg. Dat is ook wel een behoorlijke grief. Er wordt gewoon een datum vastgesteld waarop je dan moet verschijnen.”

Bovendien kost het verweerders/bestuurders – in die gevallen waarin wordt getwijfeld aan de ontvankelijkheid van de klacht – verhoudingsgewijs veel tijd, energie en geld:

“Ik geloof dat het mij in de eerste paar weken van het schooljaar zeker twee weken aan tijd heeft gekost.”

“Als je trouwens weet hoeveel tijd je daar eigenlijk mee bezig bent, dan vind ik het jammer dat het van onze primaire taak afgaat. Dat wil ik ook wel meegeven. Dat je daar heel veel uren in moet stoppen, terwijl ik denk: ‘Ik heb hier heel veel kinderen en ook heel veel collega’s rondlopen die veel meer aandacht ook verdienen.’“

“Waar ik dan vooral ook nog mee zit, het kost dan ook nog zeeën van tijd. En het kost heel veel geld. Wij krijgen een rekening van een paar duizend euro, omdat die ouder in zijn halsstarrigheid de zaak doorzet.”⁹

“Er gaat tijd en geld in zitten. Als we het daarover hebben, over de mate van efficiëntie. Dan denk ik, dit is geen zaak geweest die tijd en geld nodig had.”

4.2.2 *(Juridische) ondersteuning tijdens procedure*

De klagers van de vijftien onderzochte gevallen hebben in de meeste gevallen geen gebruik gemaakt van (juridische) ondersteuning in het traject. In één geval heeft de klager ondersteuning vanuit zijn rechtsbijstandverzekering; in een ander geval heeft de klager een advocaat ingeschakeld. Zoals hiervoor aangeduid, is er in drie van de vijftien gevallen contact tussen klagers en de vertrouwenspersoon van de school, welke de klagers in deze gevallen adviseert bij de stappen die in het traject gezet moeten worden. De klagers geven in de interviews in de meeste gevallen aan dat zij achteraf gezien geen behoefte hadden gehad aan (juridische) ondersteuning.

Aan de kant van verweerders/bevoegd gezag is in zeven van de vijftien gevallen gebruik gemaakt van juridische ondersteuning. In acht gevallen wordt aangegeven dat men

⁹ Het betreft hier een LKC-klachtenprocedure in het voortgezet onderwijs; in het vo hanteert de LKC op verzoek van de schoolbesturen een laag contributie-tarief en aanvullend een zaak-tarief; in het po kost het behandelen van een klacht het bestuur niets buiten de jaarlijkse contributie per leerling.

geen behoefte had aan dergelijke ondersteuning, omdat het traject wel duidelijk was en men er van uit ging dat het ook zonder juristen doorlopen kon worden. In die gevallen dat er wel inzet van juristen plaatsvindt, wordt dat meestal gedaan op grond van het argument dat het leiden van de school veel tijd vergt en dat men bijvoorbeeld 'het schrijven van een verweerschrift' er niet even zomaar bij kan doen. Bovendien kan een jurist de verweerder/bestuurder soms nog tips geven over bijvoorbeeld hoe te handelen rondom of tijdens een zitting van de LKC. Men kiest dus doorgaans voor inzet van juristen om werk uit handen te nemen van de schoolleiding/het bestuur en vanwege hun ervaring met klachtenprocedures.

4.2.3 De zitting

Ontvangst in het gebouw

Voordat de zitting begint, arriveren de klagers en verweerders bij de LKC, meestal in het pand te Utrecht. De mensen worden dan naar de kantine doorverwezen waar zij koffie of thee kunnen nemen in afwachting van de secretaris van de LKC, die ze komt ophalen. Een flink aantal klagers en verweerders geeft op eigen initiatief in de interviews aan dat dit eigenlijk niet zo'n plezierige wijze van ontvangst is:

"Van te voren verzamel je daar in de kantine en dat is niet prettig. Je ziet daar de tegenpartij. Daar begint het al mee. Je moet je rustig houden en je loopt er langs. En je gaat natuurlijk wel een paar tafels verder zitten, maar het is niet prettig nee."

"Je staat in dezelfde ruimte te wachten tot iemand je op komt halen. Vervolgens zit je in dezelfde lift naar boven. Dat vond ik best heel vervelend. Ik werd daar best onzeker van. Ik klapte dicht en ik kreeg het warm. Moet ik die mensen nou een handje geven? Ik ben eigenlijk heel erg boos. Ik wil het eigenlijk helemaal niet. Wel uit beleefdheid. Maar dat was het dan. Ik vond dat best een beetje apart."

Wie is wel en niet aanwezig (met spreekrecht)?

Uit de interviews komt tevens naar voren dat het betrokkenen lang niet altijd duidelijk is wie nu wel of niet bij de zitting moet, kan en/of mag zijn.

In één casus kiest verweerder ervoor niet naar de zitting te komen

"Op het moment dat je naar zo'n zitting gaat, wordt het een welles/nietes. Je hebt niets meer toe te voegen aan het verweerschrift. Ze kunnen het daaruit lezen en daar moeten ze het mee doen."

De klager in kwestie vindt dit niet-verschijnen niet zo plezierig, maar was er al van te voren van op de hoogte:

"Ik hoopte dat ik ze tegen kwam in de trein en kon zeggen: 'goedemorgen, ga je ook met de trein?' Dat kan ik ook wel scheiden. Maar nee. Maar goed, dat wist ik ook wel dat ze niet kwamen. Dat hadden ze aangegeven in de stukken toen ik de klacht indiende. Dat fatsoen was er gewoon niet. Dat vind ik heel erg."

In een andere casus vindt de schoolleider in kwestie het niet passend dat een docent

als verweerder is opgeroepen, aangezien deze in zijn ogen enkel het staande beleid van de school heeft uitgevoerd:

“Iedereen kan klagen over iedereen, alleen de vraag is of dat in alle gevallen ook geëffectueerd moet worden. Het resteert erin dat (...) ik vind dat als ouders klagen over een situatie als deze, dat de school aangesproken moet worden. Dat de schoolleiding daarop aangesproken moet worden. Die is daar verantwoordelijk voor. (...) Mensen werken onder onze verantwoordelijkheid. Ze zijn natuurlijk professionals in hun eigen verantwoordelijkheid, maar de regels en afspraken waar het hier ook over gaat wat verwacht moet worden of mag worden van een mentor, volgens welke regels dat gaat, dat is schoolbeleid, dat is ook door de school vastgesteld. Binnen die context werkt een mentor of werkt een docent. Als het over dat soort dingen gaat, vind ik niet dat een individueel personeelslid daarop aangesproken moet worden.”

De docent in kwestie is in dit geval niet ter zitting verschenen.

In een ander geval willen ouders dat hun kind ook het woord voert tijdens de zitting. Dat wordt door de LKC niet geaccepteerd. Verweerder vertelt hierover:

“Zij komen mét hun zoon. (...) Zij wilden hem eigenlijk aan het woord laten om nog eens even te ventileren hoe belachelijk wij als school dit geheel hebben begeleid en doorgezet. Dan wordt die jongen eigenlijk weer op een zetel gezet zo van: kijk maar, nu ga jij je gelijk halen. Gelukkig had hij geen spreekrecht en bleef hij beneden in de kantine zitten.”

Een ‘vertrouwd persoon’ die door de klager wordt meegenomen, blijkt tijdens de zitting tot zijn teleurstelling niets te mogen zeggen:

“Dat toen we voor de geschillencommissie zaten, mocht hij niets zeggen. Dat had ik aan moeten vragen. Daar heb ik overheen gelezen. Dat zei mijn vader in de auto. Daar werd ik wel een beetje paniekerig van. Hoe krijg ik het verhaal helder? Dus die kon eigenlijk alleen maar naast mijn zitten en moest zijn mond houden. Dat had ik niet helemaal goed door gehad. Dat ligt ook aan mij.”

In de procedure mogen getuigen worden opgevoerd. De LKC beslist of en in hoeverre deze worden gehoord. Bij één casus – waarin klagers diverse getuigen aanvoeren – wordt daarvan geen gebruik gemaakt:

“Maar met heel veel dingen deden ze gewoon niets. Dan kun je wel de juiste vragen stellen. Wij vonden het zo belangrijk dat zij al die getuigen... Dat wij echt niet de enigen waren. Dat er zoveel mensen zijn die dingen weten en horen. (...) Zoveel mensen die getuigen waren. Ook betrouwbare mensen. Die zelf in de zorg werkten. Die hadden ze gewoon kunnen bellen.”

De opstelling van de zitting

Zowel enkele verweerders als klagers spreken in de interviews uit dat het hen opviel, dat de zitting in een vrij formele, ‘juridische setting’ plaatsvond:

“Er zitten daar drie hoge heren en een dame. En dan zitten wij hier met z’n tweeën en daar zitten dan de ouders. En je mag nergens op reageren. (...) Het voelt ook als een

verhoor. Als een tribunaal. Een beklagdenbankje.”

“Je komt binnen en je schrikt je rot. Dan zit daar die commissie. In die andere halve cirkel zit die tegenpartij. We kunnen elkaar gelukkig niet aankijken, we kijken langs elkaar. De advocaat zit daar, de directrice zit daar, de IB’er, de docent en de algemeen directeur.”

“Toen we buiten kwamen zeiden mijn man en ik allebei: nu weten we hoe een rechtszaak gaat. Je zit op een bankje, bent onschuldig en wordt verhoord. Zo voelde het.”

“Toen ik daar binnenkwam dacht ik: ‘Poeh!’ Bordjes stonden er, met namen erop en zo. Een rechtbank-achtig gebeuren.”

Emoties

Met name uit de interviews met verweerders komt naar voren dat een aantal van hen, vooral leraren, de zitting als vrij emotioneel heeft ervaren:

“Wij hebben ons goed bij de feiten kunnen houden. Bij de leerkracht lag dat anders die kon zijn emoties daar niet bij uitschakelen. (...) De leerkracht zat daar wat anders in. Daar zat ook een heleboel emotie achter. Dat snap ik ook wel.”

“Hij was eigenlijk daar ook nog weer aangeslagen door alles. Hij zei later ook: ‘Ik kwam onvoldoende uit de verf.’ (...) Hij had er een rotgevoel over.”

“Ik voelde mij ook heel naar daar. Ik zit hier wel met een advocaat [van de tegenpartij, rvs. Waar eindigt dit? Ik mag dan misschien niet meteen correct en adequaat gereageerd hebben, (...) maar ik vind dit toch niet fijn. Je hebt je daar wel gewoon te verdedigen, te verweren. Ik zit daar wel in de beklagdenbank.”

“De docente was zodanig aangedaan, dat die absoluut niet oog in oog kan staan met de betrokkenen. De dreiging die werd geuit... (...) Die mevrouw heeft er extreem veel emotioneel last van gehad. Terwijl ze niks eigenlijk niks meer gedaan heeft, dan haar werk. De klager, die gaat nu weer verder. Hij gaat weer verder. Het is onvoorstelbaar.”

Botsing

In twee gevallen komt het tijdens de zitting tot een soort van confrontatie. In één casus loopt de communicatie tussen een lid van de commissie en de jurist van de verweerder niet optimaal; een schorsing is nodig om de gemoederen iets te bedaren.

In een andere casus verloopt de zitting – in ogen van verweerder – onaangenaam door de opstelling van de ouder, die ter zitting onder meer nieuw bewijsmateriaal in de zin van audio-opnamen wil aandragen:

“Ik moet zeggen dat de geschillencommissie dat goed gedaan heeft. De partner was erbij. Die begon zijn mond open te doen en die werd onmiddellijk afgekapt. Dat werd heel goed gedaan. Ik moet zeggen dat ik heel blij ben dat de commissie de audio-opnamen die stiekem gemaakt zijn, buiten beschouwing heeft gelaten. Dat heeft de verstandhouding er natuurlijk niet beter op gemaakt.”

Ontevredenheid

Twee verweerders en drie klagers die wij spreken, zijn niet zo tevreden over de zitting. Bij verweerders zit het vooral in het stuk 'ongelijkheidscompensatie' dat de LKC tijdens de zitting toepast, door onder meer klagers als eerste aan het woord te laten. Bij deze twee verweerders ontstaat het beeld dat de commissie in haar beoordeling bij voorbaat op de hand van klagers is:

"Ik kan mij niet aan de indruk onttrekken dat er erg veel oor is en begrip op voorhand voor ouders. Dat daar dat objectief oor wat minder open leek te staan, dan wanneer het ging.... Of eigenlijk wat meer open stond dan voor wat de school uiteindelijk inbrengt."

"Ik zeg het voorzichtig, ik had het idee dat een aantal leden van de commissie zijn mening wel gevormd had. (...) Ik had het idee: het lijkt alsof die commissie een aantal mensen heeft die direct op die kant van die ouders gaan. Terwijl ik het liever had gehad, dat het objectief neergezet was."

Bij één geval hebben juist klagers het gevoel dat hun inbreng tijdens de zitting er niet toe deed, omdat ter zitting bleek dat de samenstelling van de commissie bij een verwante casus, die een week eerder diende (niet opgenomen in het onderzoek), dezelfde was:

"Alles werd eigenlijk, heel eerlijk, met een lachertje van tafel geveegd. Voornamelijk door de tegenpartij. Er werd zelfs door de bovenschools directeur opgemerkt: 'Ach. U weet wel hoe het gaat meneer de voorzitter.' Zij hadden daar ook een week eerder gezeten. En dat vind ik dus het vervelende van dat moment. En zo ging het dus. En toen hebben we ook zo naar elkaar zitten kijken van: 'Wat gebeurt hier?' Klaar. Die zaak was al duidelijk voor wij de deur uitgingen. Dat gevoel had ik in ieder geval wel."

Een klager in een ander geval heeft ook de indruk dat zijn verhaal onvoldoende naar voren kwam bij de zitting, vooral omdat de zitting zo kort was:

"Het werd niet goed uitgediept. Die hoorzitting was maar een uurtje. Dat werd niet goed uitgediept. (...) Maar ze hebben toch de directrice in bescherming genomen uiteindelijk. Dat is niet goed. Dat is jammer."

Bij een andere casus vraagt de klager zich af waarom hij is uitgenodigd voor een zitting als ter zitting blijkt dat de zaak niet inhoudelijk wordt beoordeeld:

"De klacht was goedgekeurd, dus ik moest er heen. Toen heeft de voorzitter van de commissie mij op een gegeven moment drie keer dezelfde vraag gesteld: 'Waarom ben je hier?' Toen heb ik hem drie keer hetzelfde antwoord gegeven. Hij zei toen dat hij niet op de inhoud inging. (...) Hij zei: 'Ik kan niet op de inhoud ingaan, want ik ben geen docent.' Hij wilde kijken of de procedure van hoe de leraar het had nagekeken goed was. (...) Dus ik had zoiets van: wat doe ik hier dan? Dat had je ook eerder kunnen zeggen."

4.2.4. Over de tekst van het advies, de procedure en het bureau

Veruit de meeste klagers en verweerders zijn positief over de procedure bij de LKC en de wijze waarop het bureau van Onderwijsgeschillen dit heeft georganiseerd.

De verstrekte informatie is eenduidig en duidelijk. Het traject verloopt doorgaans volgens de verwachting van klagers en verweerders.

De zitting verloopt volgens hen ordentelijk, professioneel, en iedereen krijgt ruim de tijd om zijn of haar verhaal te doen. De vragen die de commissie aan beide kanten stelt, zijn adequaat. Uit alles blijkt volgens de meeste geïnterviewde personen dat de commissie deskundig is en de zitting goed voorbereidt.

De tekst van het advies van de LKC is volgens klagers en verweerders duidelijk en goed te begrijpen. Als er al opmerkingen over worden gemaakt, maar dat zijn er niet zo veel, zijn die beperkt tot de doorwrochtetheid van de tekst, en de onderbouwing van het advies:

“Ik moest het wel een aantal keren lezen om het tot mij in te laten werken. Wat wordt hier nu precies bedoeld en kan ik dat nog terughalen. Uiteindelijk is dat gewoon duidelijk.”

“Geen probleem. Maar wel een ingewikkeld stuk tekst. Dit is geen dagelijkse kost. Maar omdat je er zelf zo in vastgebeten hebt en zo in verdiept hebt was het heel goed te plaatsen. Voor ons allebei.”

“Er stond geen onderbouwing in. Dat is wel jammer, een beetje. Vind ik. Dat ze niet onderbouwen hoe het is gegaan, waarom ze tot het advies komen, zeg maar.”

Klagers en verweerders noemen overigens wel enkele verbeter- of aandachtspunten met betrekking tot het gehele traject. Deze beschrijven we in hoofdstuk 6 van dit rapport.

4.3 Na het advies

Na het advies is er in beginsel gelegenheid voor klagers en verweerders/bestuurders om onderling in contact te treden voor een ‘afrondingsgesprek’, zoals de Werkgroep Kotte dat enkele jaren terug voorstelde. In geen van de door ons onderzochte gevallen vindt echter een dergelijk afrondingsgesprek plaats.

Zoals in hoofdstuk 3 is uiteengezet, zit in negen van de vijftien gevallen de leerling niet meer op de school in kwestie. Dat gaat in die gevallen samen met een dusdanige verwijdering tussen klager en verweerder dat beiden aan een afrondingsgesprek geen behoefte meer hebben:

“Hij was van school. Ik had er niet zoveel zin in. Hoewel ik wel meestal de deur open heb. Als die ouders nog hadden willen praten of zo, dan is dat altijd een weg die ik op wil gaan.”

“Zij hebben mij een brief gestuurd. Ik heb geen idee meer waarover, want het is al

weer een tijdje geleden. Ik heb er niet meer op gereageerd. Ik ben er niet meer zo mee bezig.”

“Die ouders wilden met de school niks meer te maken hebben. Of het jongetje zat op een andere school. Dus nee, we hebben daar geen contact meer mee.”

In de meerderheid van de gevallen ontvangen klagers nog wel een afschrift van de brief van het schoolbestuur aan de LKC, waarin wordt verwoord of en in hoeverre het schoolbestuur het oordeel van de commissie onderschrijft en eventuele aanbevelingen overneemt. Besturen dienen deze reactie binnen vier weken na ontvangst van het advies aan de LKC toe te zenden, met afschrift aan klager:

“We hebben op een gegeven moment alleen een brief van school gekregen dat die dit dus gewoon naast zich neerleggen en er verder niets mee doen. En die brief was een afschrift van de brief aan de Klachtencommissie. Die was niet aan ons gericht. Dat was een afschrift van de brief aan de Klachtencommissie.”

“Nadat zij de papieren hebben gehad, hebben ze een briefje gestuurd van: ‘Ja we hebben toch wel ons best gedaan.’ En nog een smeebriefje na afloop.”

“Officieel hebben we ook schriftelijk een afschrift naar de betreffende leerling en zijn ouders gestuurd. En ook naar de locatiedirecteur gestuurd. Dus wij hebben formeel contact gehad.”

In de interviews is voorts gevraagd of de (Gemeenschappelijke) MR is geïnformeerd over (onderdelen van) de klacht indien die gegrond is verklaard; daarbij dient het bestuur aan te geven welke maatregelen worden genomen om dergelijke klachten in de toekomst te voorkomen.

Op grond van vooral de gesprekken met verweerders/bestuurders maken wij op dat bij tien van de vijftien cases de (G)MR inderdaad is geïnformeerd. Bij twee cases is het niet bekend of dit is gebeurd; in de drie resterende cases is de (G)MR niet geïnformeerd.

Het betreft in die drie cases één gegrond verklaarde klacht, één ongegrond verklaarde klacht, en één klacht die deels (on)gegrond is verklaard.

De vraag of de (G)MR is geïnformeerd is overigens ook aan klagers gesteld; de meeste klagers geven aan hier geen zicht op te hebben. Dat hangt ook samen met het feit dat in veel cases het kind in kwestie geen onderwijs meer volgt op de school waar het bij de klacht om ging.

In tabel 4.1 (zie pagina 42-43) is een overzicht opgenomen van de vijftien cases, waarbij de aard van het oordeel is vermeld als: klacht (deels) gegrond/ongegrond; tevens is aangegeven of en zo ja welke aanbeveling het advies bevat en of/in hoeverre het advies heeft geleid tot stappen vanuit het schoolbestuur/de schoolleiding.

Van de zes adviezen waarin de klacht ongegrond is verklaard, onderneemt in drie cases het bestuur/de verweerder een bepaalde actie. In twee cases gebeurt dat niet. Bij de

drie adviezen waarin de klacht gegrond is verklaard, komt het in twee cases tot een activiteit en in één geval niet.

In totaal zijn er negen adviezen die naast een oordeel ook een aanbeveling bevatten van de LKC. In die cases komt het in zeven gevallen tot een activiteit van de kant van bestuur/verweerder. Bij de zes adviezen zónder LKC-aanbeveling, zijn er drie cases waarbij het komt tot een actie van het bestuur/de verweerder. Het aantal cases dat is opgenomen in dit verkennend onderzoek is overigens te klein om van een verband of het ontbreken daarvan te kunnen spreken. Het zou wellicht het overwegen waard zijn om bij een eventueel vervolgonderzoek na te gaan of sprake is van verband tussen het gegrond verklaren van de klacht en het doen van aanbevelingen enerzijds en het verrichten van een activiteit naar aanleiding van het advies anderzijds.

4.4 Hoe wordt de LKC-procedure ervaren?

We zien in dit hoofdstuk dat de vijftien cases die we hebben onderzocht, uiteenlopen in de wijze waarop zij bij de LKC terecht komen. In ongeveer de helft van de gevallen zijn is er eerst een interne afhandeling, in de betekenis dat er volgens het reglement van de school eerst gesprekken plaatsvinden tussen klager en verweerder om er onderling uit te komen. Aansluitend gaan de klagers in kwestie in de door ons onderzochte cases naar de LKC omdat het interne traject hen te weinig heeft opgeleverd. Bij de andere helft van de cases gaat de klager direct naar de LKC, veelal omdat men wordt doorverwezen naar de LKC vanuit bijvoorbeeld de schoolleiding, het bestuur, de vertrouwenspersoon en de Inspectie van het onderwijs.

Van de inzet van een bemiddelaar of mediator voor, tijdens of na de klachtafhandeling door de LKC is geen sprake. Klagers maken voorts geen gebruik van (juridische) ondersteuning; bestuurders/verweerders doen dat in de helft van de bestudeerde cases wel.

Ondanks een verschil in voortraject zien we dat klagers en verweerders/bestuurders eensgezind zijn over hoe de LKC met het bureau van Onderwijsgeschillen tijdens de procedure zaken oppakt en afwikkelt. Men is tevreden over de gang van zaken; deze wordt als professioneel en deskundig ervaren. Wel plaatst men bij het traject enkele aandachtspunten, waaronder de ontvangst in het gebouw en de vrij generieke intake van klachten door de LKC. Deze komen in hoofdstuk 6 nog terug.

Ná de procedure hebben klagers en verweerders/bestuurders in de door ons onderzochte gevallen geen contact meer. Afrondingsgesprekken vinden niet plaats. Wel ontvangen klagers nog een afschrift van de brief die het bestuur naar aanleiding van het advies schrijft aan de LKC.

De (G)MR wordt in de meeste gevallen over de klacht en het oordeel van de LKC geïnformeerd, al dan niet via het jaarverslag. Klagers hebben óf geen zicht op deze informatieverstrekking (vaak omdat het kind al van de school is), óf weten niet of de (G)MR is geïnformeerd.

Tabel 4.1: overzicht van adviezen en acties in het natraject

Oordeel: Klacht (gedeeltelijk) gegrond/ongegrond	Aanbeveling
A Ongegrond	Pestprotocol publiceren op websites en/of in schoolgids
B deels gegrond, deels ongegrond	Geen
C deels gegrond, deels ongegrond	Pak de in het verweerschrift genoemde punten op, o.a. het ontwikkelen van handelingsplannen gericht op gedrag
D Ongegrond	Geen
E Gegrond	Voer overleg over nadere en meer neutrale berichtgeving over het voorval; kom indien nodig met een verklaring die instemming heeft van klagers;
F Gegrond	Geen
G Ongegrond	Geen
H Ongegrond	Besteed meer aandacht aan communicatie met ouders. Hanteer bij de afhandeling van klachten een protocol waarbij bevoegd gezag leidend is en de positie van o.m. de vertrouwenspersoon duidelijk wordt vastgelegd.
I deels gegrond, deels ongegrond	Stel een protocol op m.b.t. inhoud van/communicatie over leerlingdossiers; werk met inventarislijsten.
J deels gegrond, deels ongegrond	Voer beleid waarmee bewustzijn over handelen naar procedures omtrent schorsing en verwijdering in de school wordt versterkt.
K Ongegrond	Actualiseer het pestprotocol; besteed meer aandacht aan positie van gepeste; vergroot bewustwording omtrent pestbeleid in de school
L deels gegrond, deels ongegrond	Geen
M deels gegrond, deels ongegrond	Geen
N Ongegrond	Neem in PTA op dat de te bestuderen eindexamenstof door CvE (College voor Examens) wordt beschreven en stel deze beschrijving tijdig aan examenkandidaten beschikbaar.
O Gegrond	Heroverweeg de eerdere beslissing; Verstrek het juiste LKC-postadres; Stem af met leerplicht over beleid; Informeel ouders duidelijker over bezwaar/beroepsmogelijkheid.

Actie n.a.v. advies?	Omschrijving
Ja	Alle scholen onder bestuur hebben naar protocol gekeken en dit op websites geplaatst Activiteiten m.b.t. preventie digitaal pesten; Leerkrachten draaien niet langer dan 1 jaar mee met groep;
Ja	Leerkracht heeft extra coaching gekregen/is een jaar gemonitord.
Nee	Actiepunten uit verweerschrift waren al in deels gang gezet voordat klacht werd ingediend: traject liep al.
Nee	n.v.t.
Ja	Neutrale brief opgesteld, i.o.m. klagers, en verzonden door de school; Voorts is lering getrokken uit de klacht; men probeert meer/beter het 'hoor en wederhoor' principe toe te passen en communiceert intern ook over het belang ervan.
Nee	n.v.t.
Nee	n.v.t.
Ja	Als richtlijn voor de communicatie met ouders is aan de directeuren meegegeven om daar binnen de school afspraken over te maken. Herziening klachtenregeling is in gang gezet; (G)MR heeft nog niet ingestemd).
Ja	De omgang met/de inhoud van leerling-dossiersysteem wordt geprofessionaliseerd. Werkgroep ingesteld die zich buigt over privacyreglement (algemener opgepakt, niet alleen m.b.t. leerlingdossier); Informatie privacyreglement wordt in schoolgids opgenomen.
Ja	Procedure wordt in de school formeler opgepakt; bijv. leerplichtambtenaar wordt nu eerder ingeschakeld.
Ja	Pestprotocol staat in jaaragenda's van de onderbouwteams eerste, tweede en derde leerjaar. Diverse acties om 'het te blijven herhalen'. Tevens scholingsmiddag voor mentoren onderbouw over cyberpesten.
Ja/Nee	Beleid als zodanig niet veranderd. Er lijkt wel sprake van grotere alertheid m.b.t. verstrekken door mentoren van informatie over leerprestaties aan ouders; schoolleiding dringt daar ook op aan.
Ja	Er is een 'protocol omgaan met AMK-meldingen' (Algemeen Meldpunt Kindermishandeling) in gang gezet. In meer algemene zin is het omgaan met (lastige) ouders een aandachtspunt in het overleg tussen algemene directie en schoolleiders.
Ja/nee	Aanbeveling wordt / is al uitgevoerd (voordat de klacht wordt ingediend). Bestuur heeft locatieleiders opgedragen om in het vervolg eindexamenleerlingen duidelijker te melden wat de eindexamenstof is en waar zij de beschrijving kunnen vinden.
Ja	Beslissing is heroverwogen ten gunste van klager. Schoolleiders is opgedragen LKC-adres in schoolgidsen/websites te controleren/wijzigen. Bestuur heeft met leerplicht afgesproken een format te maken waar standaard zonder staat dat verlobbeslissingen voor bezwaar/beroep vatbare beslissingen zijn. (Format in de maak.) Overleg wordt ingesteld met wethouders van gemeenten (6) waar het bestuur scholen heeft, met het oog op eensluitende procedure.

5 Wat zien we terug van de drie functies?

De tweede deelvraag van het onderzoek betreft de functies die aan de klachtenregeling in het onderwijs toegeschreven kunnen worden. Wat zien we terug van die drie functies: lering, genoegdoening en conflictoplossing? Bij de leerfunctie gaat het er om dat elke klacht beschouwd kan worden als een gratis advies. Maar de klachtenregeling kan ook een rol spelen bij het leveren van genoegdoening aan klagers over een handeling of gedraging die zij als onbehoorlijk hebben ervaren. En de klachtenregeling kan bijdragen aan het oplossen of matigen van het conflict tussen klagers en verweerders. Wat zien we van deze functies terug in de vijftien cases?

5.1 'Fout gegaan is niet altijd fout gedaan'

Zowel aan de kant van klagers als van verweerders/bestuurders horen we terug dat het op zich niet verkeerd is als in de onderwijspraktijk van alledag fouten worden gemaakt, omdat je daarvan kunt leren. Enkele klagers omschrijven dit als volgt:

“Als er iets is, dat je het op tijd signaleert, dat je op tijd actie onderneemt. Dan kun je zoveel voorkomen. Fout gegaan is niet altijd fout gedaan. (...) Als je uitlegt waarom iets fout is gegaan, dan kunnen mensen daar weer mee verder.”

“Dat je dan als ouder een soort geruststelling krijgt: hier wordt op goede manier omgegaan met feedback. Zo kan het ook. Je kunt het ook als feedback ervaren.”

Een bestuurder vertelt in dit verband dat hij vindt dat scholen wel wat professioneler mogen omgaan met klachten:

“Wat dat betreft moeten we ook wat professioneler worden in het onderwijs. Als ik 's morgens op sta, dan weet ik dat ik vandaag een fout kan maken. Dan kan het vervelend zijn dat iemand mij daarop wijst. Ik kan ook denken: 'Oké, dat is ook stom, dat moet ik niet meer zo doen'.”

Als we de vijftien cases bezien vanuit de vraag óf het inderdaad zo werkt dat de klacht wordt beschouwd als een gratis advies, dan rijst een gemengd beeld op. Dit beeld toont enerzijds dat men vindt dat het in gezamenlijkheid lering trekken uit een klacht, gebaseerd moet zijn op een dialoog tussen klager en verweerder, een dialoog die in de meeste gevallen achterwege blijft. Anderzijds zien we dat de afhandeling van de klacht in ieder geval aan de kant van verweerders/bestuurders wel degelijk tot een vorm van leereffect leidt.

Geen dialoog ...

Hoewel de geïnterviewde personen erkennen dat een klacht beschouwd kan worden als een gratis advies, zegt men in de meeste gevallen ook dat dit in de praktijk niet goed zo werkt. Dat komt volgens betrokkenen vooral doordat er over en weer geen bereidheid (meer) bestaat tot een echt gesprek.

Soms is die bereidheid er niet aan de kant van de verweerder en bestuurder, en soms gaan klagers het gesprek uit de weg:

“Als je geen dialoog meer hebt, dan kom je ook nergens toe. Het gaat uiteindelijk toch om het kind. Je wilt allebei het beste voor het kind van die ouder. Als je dan niet met elkaar in gesprek bent, dan kom je gewoon nergens toe.”

“Verder was er geen andere oplossing. Dat was dé oplossing. Toen hebben wij gezegd: ‘Dan houden wij hem thuis. Dat is geen oplossing.’ Ze wilden ook niet praten over andere oplossingen.”

Enkele ouders verklaren het uit de weg gaan van de dialoog van de kant van de verweerder/bestuurder doordat de school de klacht heeft ervaren als ‘een aanval’, daardoor in de verdediging is geschoten en vervolgens niet meer in staat was de dialoog aan te gaan. Zoals ouders uit één case uiteenzetten:

“Zij zijn voor hun docent gaan staan, maar ook voor hun docent gaan spréken. En hebben gedacht, als wij flink wat geweld en macht gaan uitoefenen dan laten we aan ons docent zien dat wij het heel erg afkeuren. Dan heeft hij er misschien niet zo heel veel last van. (...) De luiken zijn echt dichtgegaan.”

... maar wel een leereffect

Ondanks het uitblijven van het echte gesprek, geven verweerders/bestuurders aan dat men van het voorval en de daarop volgende procedure wel heeft geleerd. Het gaat dan vooral om het feit dat ze in het vervolg alerter moeten zijn op het volgen van de juiste procedures, protocollen en stappenplannen:

“Dat docenten zich nog nadrukkelijker bewust zijn van het feit dat ze nooit aan leerlingen moeten zitten. Dat is iets dat hier gebeurd is. Dat is ook een stukje opbrengst. Wij hebben niet andere zaken helemaal veranderd. Ik denk dat wij een heleboel goed doen.”

“Zij zijn binnen de school de zaken iets meer formeel gaan oppakken. De formaliteiten worden niet meer vergeten. (...) De school wordt een beetje aan de regels herinnerd en aan de regels gehouden. (...) Dus wat dat betreft is de zaak wel een beetje wat meer aangescherpt.”

Tot wijzigingen in het gevoerde beleid leidt een klachtenprocedure echter niet:

“Dus in het beleid hebben we dat niet veranderd. Dat is eigenlijk vastgesteld beleid. Wij hebben nog eens een keer docenten voorgehouden, het belang daarvan om op die manier wel te handelen.”

5.2 ‘Toen was het een soort van goed’

Zien we de functie van ‘genoegdoening leveren’ in de vijftien onderzochte cases terug komen?

Aan de kant van klagers leeft duidelijk de behoefte om door middel van het indienen van de klacht genoegdoening te krijgen voor de onbehoorlijkheid die zij hebben ervaren naar

aanleiding van een handeling of gedraging van de school, docent en/of schoolleiding. Er zijn, mede gelet op de grote diversiteit van de aard en intensiteit van de vijftien klachten die in ons onderzoek zijn opgenomen, wel gradaties te onderscheiden in de intensiteit van deze behoefte.

Aan de ene kant van het spectrum zijn er enkele klagers die zich met hun klacht richten op het toebrengen van een vorm van leed bij de school. Dit om 'recht te zetten' dat hen ook het nodige leed is overkomen:

"Ik hoop gewoon wel dat de school, de leerkracht zeker, het flink gevoeld heeft. Ik hoorde wel (...) terug dat ze daarna onzekerder was geworden in haar werk. Dat is mooi, daar ben ik heel hard in. Dat kind heeft het ook gevoeld. Hij plaste gewoon in de broek."

"Ik lijd pijn en ik vind dat zij dat ook moeten. (...) Het uiteindelijke doel is dat ook de school er pijn van krijgt. Net zoals wij ook heel veel pijn hebben gehad met ons kind."

"Een aanname van ons is dat de ouders bewust de leerkracht hebben willen beschadigen. Zo hebben wij dat wel in eerste instantie gezien. En zo hebben zij dat ook (...) verwoord tijdens de zitting."

Er zijn ook klagers die het voldoende vinden als één en ander wordt rechtgezet. In het geval van haar zoon die van school wordt verwijderd, zegt een moeder bijvoorbeeld:

"Zijn hele sociale leven staat op zijn kop natuurlijk. Het is al erg genoeg. Als dan later blijkt dat het niet zijn schuld was, dan kun je dat allemaal niet meer terugdraaien. Die brief [met neutrale uiteenzetting van de school over het voorval naar andere leerlingen en ouders, rvs] was dan het enige waarmee wij dat konden rechtzetten. Daarna had ik zoiets: streep eronder en wegwezen. Je wordt er helemaal gek van als dat maar door blijft gaan. Dat was het enige dat wij nog konden herstellen, toen was het een soort van goed."

Andere klagers brengen in dit kader ook naar voren dat het in hun ogen niet alleen om hun eigen zoon of dochter te doen is, maar ook om de andere kinderen op de school:

"Onze zoon ging naar een ander school (...) Onze zoon is wel weg, maar al die andere kinderen dan? Dat vonden wij heel erg hoor."

"Het gaat erom dat ze verantwoordelijkheid zouden nemen. Dat heb ik ook een paar keer daar gezegd. Je moet iets voor de kinderen en die groep kinderen doen."

Aan de kant van verweerders/bestuurders zijn er eveneens gradaties in de wijze waarop de klacht in het perspectief van 'genoegdoening halen' wordt ervaren. Enkele verweerders stippen aan dat de klachtenprocedure – zoals enkele klagers al hoopten – de school een vorm van schade toebrengt:

"Er blijft een enorme smet op die school. Voordat die school dat krediet weer opgebouwd heeft, ben je weer jaren verder. De directeur hoort nog steeds van nieuwe ouders die daar komen kijken: 'We horen toch wel dat hier wat heeft plaatsgevonden (...). Hoe zit dat nou? Want ja, dat willen wij natuurlijk niet.'"

"Dit was echt een trap na. De ouders hadden al een besluit genomen. Hij zat al weer

op een andere school. Daar ga je dan vanuit: 'Het is afgelopen; ik hoop dat hij daar beter op zijn plek zal zitten dan hier.' Dus het voelde echt wel als een trap na."

"De leerkracht in deze is gewoon beschadigd. Die is gewoon echt beschadigd. Niet voor haar omgeving. Heeft er zelf een knauw van gekregen. Dat is vervelend."

"Het heeft de leerkracht zo geraakt, dat hij nog een jaar heeft gewerkt daarna en afscheid heeft genomen. (...) Dit heeft het proces wel versneld. Het deed hem zoveel, dat je na 40 jaar onderwijs, in je één na laatste schooljaar nog wordt aangeklaagd of hoe je dat moet noemen. Precies op de plek die hem het hardste raakte."

Andere verweerders brengen in de context van 'genoegdoening halen' naar voren dat in hun ogen de bron van de ontevredenheid niet altijd enkel en alleen is gelegen in de handeling/gedraging van de school:

"Het is dwangmatig zin doordrijven. Vind ik toch wel. Ik heb er heel erg veel moeite mee om te geloven dat de ouder dit werkelijk doet in het belang van het kind."

"Het jongetje had het niet gehaald op school. De school kreeg daar de schuld van. Toen werden ze boos op de school."

"Zij willen gewoon horen, dat wij het verkeerd hebben gedaan en dat de fout niet ligt bij de ouders zelf."

Weer andere verweerders stellen dat het gewoon een kwestie is van 'het gelijk halen' door ouders, waar nu eenmaal ook ruimte aan geboden moet worden.

Aan beide kanten – zowel bij klagers als bij verweerders/bestuurders – horen wij terug dat de klachtenregeling een functie heeft en moet hebben in het leveren van een vorm van genoegdoening. Een klager en een verweerder brengen dit bijvoorbeeld als volgt onder woorden:

"Ik denk dat het voor mensen wel een soort van veiligheid biedt. Ook voor scholen natuurlijk. Het kan natuurlijk van twee kanten uitgaan. Wij vinden absoluut dat wij in ons recht staan. Dat is natuurlijk onze beleving van de situatie. De school kan zich ook wel vreselijk aangevallen voelen door ons, dus die hebben ook behoefte aan externe toetsing. (...) Je moet uiteindelijk een externe toetsingsmogelijkheid hebben."

"Ik denk wel dat het helpt in de zin, dat het helder is dat er een mogelijkheid is, voor welke partij dan ook, als die het gevoel heeft, ik kom er niet uit, om het bij een landelijke klachtencommissie te plaatsen. Het gaat om een breder terrein. Het kan allerlei punten zijn waar het over gaat. Leerlingen die zich onheus bejegend voelen of ongewenste intimiteiten of wat dan ook, het kan in alle ranges gaan. Dat er zo'n externe commissie is waar toch objectief naar de situatie en de feiten gekeken wordt."

In de context van genoegdoening voegt een aantal klagers hieraan toe dat het jammer is dat de klachtencommissie niets kan opleggen:

"Het einde van het verhaal is dat je als ouders en leerling totaal machteloos bent en dat ook zo'n onderwijsgeschillencommissie helemaal geen dienst heeft. Het heeft geen functie, want als het een machteloos apparaat is... We zijn wel blij met de uitspraak, maar voor de rest is het een machteloos apparaat."

We zullen dit punt later in de rapportage nog terugzien als het gaat om verbeterpunten.

5.3 'Dan verharden zich de standpunten'

Speelt bij de klachtenprocedure mee dat partijen in conflict zijn met elkaar en zo ja, draagt de afhandeling van de klacht dan bij aan het (deels) verhelpen daarvan?

Het hoeft lang niet altijd zo te zijn dat een klacht met een conflict gepaard gaat. Het kan om te beginnen zo zijn dat ouders of andere betrokkenen klagen over de school omdat zij als zodanig vinden dat een onbehoorlijkheid gesignaleerd moet worden, bijvoorbeeld omdat een school daar iets van kan leren. Ten tweede kan het ook zijn dat zich al een tijdje een sluimerend conflict voordoet tussen een ouder en een leerkracht en dat dit escaleert naar aanleiding van een specifiek voorval in de klas, waarin de ouder vervolgens aanleiding ziet om een formele klacht in te dienen. Ten derde is het mogelijk, hetgeen ook Brenninkmeijer signaleert (zie hoofdstuk 2), dat de wijze waarop door de school op een klacht wordt gereageerd conflictgedrag oproept bij de klager. Al dit soort situaties kunnen voorkomen.

In dit verkennend onderzoek hebben we gekeken naar de vraag hoe de klachtenprocedure van de LKC functioneert. In dat perspectief is de vraag aan de orde of de klachtenbehandeling conflictoplossend werkt.

We hebben bij de interviews gevraagd of en in hoeverre betrokkenen de situatie rondom de klacht hebben ervaren als een conflict. Uit de daarop volgende uiteenzettingen van klagers en verweerders/bestuurders maken wij op dat er bij de meeste van de vijftien cases sprake is (geweest) van een conflict (Van Schoonhoven & Keijzer 2010; Glasl 2007).

Verweerders stippen bijvoorbeeld aan dat de klacht en de wijze waarop deze is verwoord op hen enorm veel impact heeft gehad:

“Het werkt wel door. Dat heeft ook te maken met de manier waarop het gegaan is. Er werd mij verweten dat ik geen toestemming gaf, omdat het persoonlijk was. Dat ik de familie niet mocht. Dat is helemaal niet het geval. Zij hebben het daardoor, door de opmerkingen, het voor mij heel persoonlijk gemaakt.”

“Het heeft heel veel impact gehad. Ook in het team. En naar de leerkracht toe. (...)

Dat heeft heel veel tijd gekost om hem daar weer bovenop te krijgen. Het is eigenlijk nooit echt meer gelukt. Dat is de andere kant.”

Aan de kant van klagers speelt dit ook, en in enkele gevallen ook breder, omdat ook de sociale omgeving van klagers in het conflict betrokken raakt:

“Het is op de persoon gespeeld. Dat vond ik erg. Er stonden dingen in als dat ik leed aan stemmingswisselingen.”

“Ik ben ook kilo's afgevallen omdat je gewoon continu loopt te zoeken en te doen en te malen. Ik kon haar wel wurgen dat mens. Als ik een auto had gereden en zij liep

ervoor dan had ik wel gas gegeven. In mijn gedachte dan hè. Niet echt. Dat idee had ik wel in ieder geval. Ik kon haar wel doodschieten.”

“Wij worden compleet genegeerd. Als je ze tegenkomt in het dorp. Ik vind dat voor ons niet zo erg, maar wel voor onze kinderen. (...) Het is ook heel vervelend om door een half docententeam genegeerd te worden in het dorp. Dat vind ik zeer onprofessioneel.”

“We hebben nu bijna twee jaar traumahulp met het hele verhaal. (...) Wij zitten gewoon op dit moment op een eiland. Al twee jaar. Het gaat zover dat zelfs vrienden en familie wegvallen.”

“Nachts sliep je er niet van. En mensen waar je dan redelijk mee omging, die hebben ook vragen. Wij zeiden dan wel wat, maar hij heeft zelfs van de politie een zwijgplicht gekregen. Of tenminste dat wou het bestuur dan. Dat hij niet meer mocht spreken, met niemand. Hij mocht het er met geen mens meer over hebben.”

Ook in die cases waarin de leerling nog wel op de school in kwestie zit, is vaak nog steeds sprake van een sluimerende conflictsituatie:

“Ik zou zeggen: het is een ‘frozen conflict’. Dat komt nooit meer goed. Dat is haar keus. Ik heb haar overigens in een begeleidend schrijven bij het laatste verzoek, een aanvulling op het dossier, uitgenodigd. (...) Want daar ligt wel een kans. Maar deze vrouw kan dat niet. Ik waag mij niet aan een uitspraak waarom niet.”

“Daar ben ik dus al twee jaar mee bezig, om mijn dochter op een andere school te krijgen maar er is geen plek. Dus zit het kind nog op die rotschool.”

In de meeste cases die we hebben onderzocht draagt de klachtenprocedure bij de LKC volgens betrokkenen niet bij aan conflictoplossing. Daarvoor was volgens sommigen onderling ook al te veel gebeurd:

“Als het al zover is, dat dit er aan te pas moet komen, dan is de relatie al een soort van beschadigd.”

“Dat was gewoon heel vervelend. Als je dan in zo’n procedure terecht komt, dan is er al zoveel beschadigd, dat had nooit meer goed gekomen. (...) Op een gegeven moment is er zoveel gebeurd van twee kanten.”

De procedure draagt volgens klagers en verweerders/bestuurders niet bij aan conflictoplossing of het bijeen brengen van partijen:

“We hebben later er nog wel zo nu en dan spijt van gehad. Dat kwam omdat het conflict zich eigenlijk alleen maar verhardde. Er kwam niet echt licht aan het einde van de tunnel. En dat gebeurde ook niet naar aanleiding van de Klachtencommissie.”

“Ik denk dat het op dat moment wel een stapje erboven op is. Dan heb je zoiets van: ‘We hebben toch gepraát. Ik heb toch laten zien en ze doet tóch die stap.’ Dus dat heeft wel iets escalerends.”

“Als je eenmaal in zo’n klachtenprocedure zit dan verharden zich vaak de standpunten. (...) Ik denk eigenlijk dat het in het algemeen zo is. (...) Dat je dan in een hele andere sfeer met elkaar bezig bent, op het moment dat het zo formeel

wordt. Inderdaad, iedereen gaat elkaar bestrijden. En je gaat op alle slakken zout leggen. Op iedere punt en komma...”

Enkele klagers stippen aan dat het beter zou zijn als de klachtencommissie in het kader van conflictoplossing of -regulering meer zou doen of mogen op het vlak van mediation:

“Ik denk dat het heel mooi zou zijn en ook heel nuttig dat je daar achteraan nog en misschien wel tijdens zo'n gesprek dat je daar zit, dat er een mediator bij zit. Die dan gewoon gaat bemiddelen.”

“Want de directrice wil dat gele schepje niet afgeven. We spelen in de zandbak van de kleuterschool. Dan hou ik mijn rode emmertje. Dat is eigenlijk het verhaal wat het geworden is. (...) Mensen vallen terug in hun kindgedrag. Maar dan moet er een gezaghebbend iets zijn dat zegt: 'Jongens, het is mooi geweest. Jullie gaan nu even hiernaast zitten. Kamertje 67 en het is nu half elf en half één kom ik langs en dan hoor ik het wel. En eerder kom je er niet uit.' Oftewel verplichte mediation. Uitpraten.”

5.4 Lering, genoegdoening en conflictoplossing?

De wetgever lijkt anno 2011 drie functies aan de klachtenregeling toe te schrijven: betrokkenen kunnen uit een klacht en de afhandeling daarvan lering trekken, de klager kan er genoegdoening aan ontleen en het kan bijdragen aan conflictoplossing.

Voor wat betreft de leerfunctie zijn de constatering uit de vijftien cases gemengd. Enerzijds zien we dat als 'lering trekken uit een klacht' wordt opgevat als het aangaan van een dialoog tussen klager en verweerder, dit in geen van de door ons onderzochte gevallen gebeurt. Aan de andere kant zien we dat verweerders/bestuurders wel iets met de klacht en het oordeel van de LKC doen. De alertheid in de school ten aanzien van het op juiste wijze toepassen van procedures en protocollen neemt namelijk toe. Verweerders/bestuurders ondernemen in dat verband dan ook vaak actie.

Houdt de klager aan het traject een vorm van genoegdoening over? Dat zien we bij de cases niet of nauwelijks terug. Klagers voeren aan dat zij een bindend karakter van het LKC-advies missen.

Draagt de LKC-procedure bij aan conflictoplossing? Volgens betrokkenen zou het mooi zijn als dat het geval was, maar in de praktijk gebeurt dit niet. Integendeel, betrokkenen geven aan dat het conflict zich tijdens het traject vaak verhardt.

6 Wat kan anders?

In het kader van de derde deelvraag richten we ons op de mogelijke verbeterpunten. In welke opzichten zou de LKC-procedure volgens betrokkenen kunnen verbeteren? Vinden zij bijvoorbeeld dat de klachtenprocedure eerst intern bij het schoolbestuur in behandeling moeten worden genomen? Welke andere tips of aanbevelingen zien zij?

6.1 Eerst intern, dan extern?

De Expertgroep Klachtenregeling PO/VO adviseerde in 2006 een duidelijker onderscheid in te voeren tussen de interne afhandeling van de klacht door het schoolbestuur – die dan evenals het geval is bij de procedure in de Algemene wet bestuursrecht, in alle gevallen verplicht zou moeten zijn – en de externe klachtafhandeling door een landelijke of regionale klachtencommissie. Daarmee zou volgens de Expertgroep vooral de functie van klachtrecht als ‘dicht-bij-school-recht’ en het boeken van leereffecten kunnen worden gestimuleerd.

De bewindspersonen hebben in 2009 aan de Kamer laten weten dat zij dit onderdeel van het advies niet volgen, aangezien de procedure daarmee langer zou worden, de deskundigheid van de interne afhandeling niet afdoende is geborgd en klagers de interne commissies waarschijnlijk niet als onafhankelijk zullen percipiëren.

In de interviews is ook deze thematiek aangesneden. Er komt een aantal punten naar voren.

Onafhankelijkheid voorop

De meeste geïnterviewde personen – zowel klagers als verweerders/bestuurders – refereren aan het belang van een onafhankelijk, niet direct aan het schoolbestuur gelieerd orgaan, dat oordeelt over de klachten. Zo redeneren een klager én een bestuurder in dezelfde richting:

“Daarmee [met eerst een verplichte interne procedure, rvs] ben ik het niet eens. Dan gaan ze het in hun eigen broekzak stoppen. Daar heb ik bij deze school niet zoveel vertrouwen in. Ik denk dat als je een klacht hebt, dan moet er iemand zijn die erboven staat. Die daar anders in staat. En ook kan vergelijken met andere scholen.”

“Ik ben daar eigenlijk nog niet direct enthousiast over (...) dan gaan toch de internen die alle regelingen hebben gemaakt binnen de school en dat binnen een bepaalde cultuur doen, oordelen over zichzelf. Dat vind ik nooit sterk. Dan kun je zeggen, het bestuur staat op grotere afstand. Dat is zo, maar als bestuur word je in die zin toch met argusogen gevolgd.”

Kwaliteit van klachtafhandeling is van belang

Tegelijkertijd vinden de meeste geïnterviewde personen dat de kwaliteit van de

klachtafhandeling in hun ogen meer is geborgd bij een landelijke commissie dan wanneer besturen – al dan niet in regionaal verband – eerst steeds verplicht een eigen procedure moeten doorlopen. Ze vertellen dat meestal in termen van dat een schoolbestuur de klacht eerst neerlegt bij een interne klachtencommissie (hetgeen niet noodzakelijk is):

“Dat kan, maar dan heb je een commissie die nog minder ervaring heeft. Ik denk dat die commissie van Onderwijsgeschillen... Ik weet niet hoeveel zaken zij heeft per jaar. Misschien honderd of zo? Dat is toch een mooi aantal, vind ik, om ook een beetje recht te doen. Als je dat weer gaat decentraliseren, heb je er bijvoorbeeld per provincie tien en geen ervaring. Ik vind dat, om het landelijk te doen, niet zo verkeerd.”

“Het belangrijkste is de kwaliteit. En de regionaliteit is daarbij een ondergeschikte. Als je in moet leveren op kwaliteit, doordat je het regionaler gaat doen, dan moet je dat niet doen.”

Liever de afhandeling van klachten op afstand

Vervolgens komt bij enkele geïnterviewde personen aan de kant van verweerders/ bestuurders naar voren dat zij er de voorkeur aan geven dat de LKC op enige afstand van het schoolbestuur blijft functioneren. Enerzijds omdat anders te veel ouders de weg gaan vinden naar de klachtafhandeling door het schoolbestuur, hetgeen zou inhouden dat de klachten niet meer in eerste instantie worden gewisseld met de leerkracht of de schoolleider:

“Dan wordt het misschien voor ouders ook makkelijker om die stap daarnaar toe [naar het bestuur, rvs] te zetten. En verdwijnt er een stuk communicatie wat je eigenlijk met de school zou moeten hebben. Een stukje ‘ver van mijn bed show’ is denk ik wel goed.”

Anderzijds zitten sommigen gewoon niet te wachten op meer klachten die intern afgewikkeld moeten worden:

“Je zou kunnen zeggen, als het dichterbij is, wordt het laagdrempeliger. Ik weet niet of ik daar op zit te wachten, op laagdrempeligheid. (...) Als je een klachtencommissie hebt die dichtbij zit, dan zal misschien het gevolg zijn dat zo’n klachtencommissie heel makkelijk te vinden is.”

Bovendien, zo voegt een andere bestuurder eraan toe, een LKC die goed functioneert, daar heb je als bestuurder ook geen omkijken naar:

“Uiteindelijk hebben we gezegd, dat het goed is dat er een onafhankelijke commissie is die ook wel iets op afstand staat en om dit soort zaken op te pakken. Ook een wat onafhankelijke positie. (...) Als je dat hier wat dichterbij in de regio doet en ook in een soort samenwerking tussen de verschillende scholen, dan ligt er toch wel weer vrij snel een bepaalde binding ook bij de scholen. Uiteindelijk hebben we ervoor gekozen,

ook omdat het gelukkig niet zo vaak voorkomt, om aan te sluiten bij de landelijke. Ook omdat het een hele professionele organisatie is. De dingen lopen altijd netjes en keurig. Dan heb je er hier verder helemaal geen gedoe van.”

6.2 Aandachtspunten genoemd door betrokkenen

Tijdens de interviews is gevraagd welke tips of aanbevelingen klagers, verweerders en bestuurders voor de LKC hebben. Als we ons concentreren op de punten die door meer dan één geïnterviewde naar voren zijn gebracht, dan ontstaat het volgende overzicht.

Differentiëren in aanpak

Allereerst brengen negen geïnterviewde personen (acht verweerders/bestuurders en een klager) naar voren dat zij graag zouden zien dat de intake van klachten door de LKC wordt uitgebreid; in die zin dat de LKC in hun ogen duidelijker onderscheid mag maken tussen typen klachten die wel en niet in het externe deel van het traject terecht komen. Hierbij spelen verschillende motieven een rol:

- het uitzeven van die klagers die bij één of meerdere scholen/besturen een ‘klaaggeschiedenis’ hebben;
- het uitzeven van die klachten die in de ogen van verweerders/bestuurders niet zoveel om het lijf hebben (bagatelklachten) en/of volgens hen geen oorsprong vinden in gedragingen/ handelingen van de school;
- het nagaan of en in hoeverre klagers een reële poging hebben gedaan om er samen met de school / het bestuur uit te komen;
- het nagaan van de mogelijkheid tot mediation;
- het beter nagaan met klager of/in hoeverre de formulering van de klacht correct is en met hem of haar duidelijker doorspreken wat voor soort oordeel de LKC formuleert; verwachtingen van klagers rondom het traject beter managen.

In feite wordt aangegeven dat de LKC meer differentiatie zou kunnen aanbrengen in de huidige, als generiek en als enigszins formeel ervaren aanpak (‘elke ontvankelijke klacht wordt formeel in behandeling genomen, en altijd volgt een zitting’).

Zoek actiever naar de mogelijkheid van mediation

Gedurende de interviews wordt door klagers, verweerders en bestuurders bij herhaling gewezen op de (overigens aan weerskanten niet benutte) mogelijkheid van mediation. Vier geïnterviewde personen (2 klagers, 2 verweerders) stellen dat de LKC de procedure hierop zou kunnen aanpassen. Er zou in hun ogen bij de intake maar ook tijdens de afwikkeling van de klacht door de LKC actiever inzet kunnen plaatsvinden van het instrument van mediation.

Zorg bij de zitting voor een gescheiden ontvangst in het gebouw

Zowel diverse klagers als verweerders geven aan dat zij op de zittingsdag, de ietwat losse, gecombineerde ontvangst in de hal annex kantine van het gebouw waarin de

LKC is gehuisvest, als onplezierig hebben ervaren. Zes van hen raden de LKC aan in het vervolg te zorgen voor een ontvangst in gescheiden ruimten. Eén van hen merkt op dat het hoe dan ook niet handig is om klagers en verweerders in dezelfde lift mee te nemen naar de etage waar de zitting plaatsvindt. “Dan nog liever met de trap.”

Maak (onderdelen van) het advies bindend

Een tweede aandachtspunt komt vooral van de zijde van klagers (acht keer). Zij geven aan dat het jammer is dat het advies van de LKC niet bindend is, dat de school het gewoon naast zich neer kan leggen en dat er niemand checkt of/in hoeverre de school er iets mee doet.

Veel van deze klagers stellen in het algemeen dat het LKC-advies gewoon bindend moet zijn. Eén klager komt met het voorstel dat er meer onderscheid gemaakt zou kunnen worden in typen uitspraken, afhankelijk van het type klacht en oordeel van de commissie, bijvoorbeeld:

a) aanbevelingen, die kunnen worden opgevolgd en b) richtlijnen, die móeten worden opgevolgd.

Overige verbeterpunten

Overigens noemt een klein aantal klagers en verweerders/bestuurders nog enkele aandachtspunten. Deze zijn:

- zorg ervoor dat het traject/de procedure minder snel en minder strikt naar de formele kant overhelt; houd ruimte voor de inhoudelijke kant van de zaak (3x);
- zorg ervoor dat de procedure sneller verloopt (2x);
- vraag aan klagers een symbolische en/of kleine financiële bijdrage (die men na afloop terug krijgt) aan het traject om te voorkomen dat men ‘zomaar over van alles’ gaat klagen (2x);
- koppel de LKC-adviezen vanuit de LKC één op één door naar de Inspectie van het Onderwijs zodat deze automatisch deel uitmaken van het toezicht door de Inspectie op de school (2x).

6.3 Aanbevelingen van betrokkenen

In het vorige hoofdstuk zagen we dat klagers en verweerders/bestuurders tevreden zijn over hoe de LKC en het bureau van Onderwijsgeschillen als zodanig de klacht afhandelen. Toch zien zij wel verbeterpunten.

Verweerders/bestuurders zouden graag zien dat de LKC de klachten meer gedifferentieerd in behandeling neemt. Dus geen generieke aanpak die voor alle klachten in beginsel hetzelfde is, maar een meer ‘gewogen intake’ waarin wordt gekeken naar onder meer de intensiteit van de klacht.

Aan de kant van klagers leeft het punt van het ontbreken van een bindend karakter van het advies. Zij zouden dit graag anders zien.

Diverse betrokkenen – zowel klagers als verweerders/bestuurders – bevelen de LKC

voorts aan op de zittingsdag te zorgen voor een gescheiden ontvangst in het gebouw. Betrokkenen zijn terughoudend ten aanzien van een verplichte interne procedure. De LKC vinden zij onafhankelijk en deskundig. Deze waardevolle kenmerken hoeven bij een interne afhandeling niet altijd aanwezig te zijn.

7 Terug naar de vraagstelling

In het onderzoek hebben we drie deelvragen gehanteerd. Deze beantwoorden we in de volgende paragrafen. Daarna keren we in paragraaf 7.4 terug naar de probleemstelling en formuleren we de conclusie van dit verkennend onderzoek.

7.1 Ervaringen met de LKC-procedure

Als eerste deelvraag hebben we gehanteerd: hoe ervaren betrokkenen (klagers, verweerders en bestuurders) de afhandeling van een klacht door de LKC? Bij de beantwoording van deze deelvraag is onderscheid gemaakt tussen het voortraject, de afhandeling van de klacht door de LKC als zodanig en het natraject.

Wat aan de LKC-procedure vooraf gaat

De voortrajecten van de vijftien cases die we hebben onderzocht, zijn niet identiek. In ongeveer de helft van de onderzochte gevallen proberen klagers er eerst – volgens het reglement van de school – met de schoolleiding en het bestuur zelf uit te komen. Als dat hun te weinig oplevert, gaat men alsnog aansluitend naar de LKC. In de andere helft van de gevallen gaat men direct naar de LKC, vaak omdat men daar naar wordt doorverwezen, door de schoolleiding, het bestuur, de vertrouwenspersoon en de Inspectie van het onderwijs.

Van een poging tot bemiddeling tussen klagers en verweerders, door het inzetten van een onafhankelijk mediator, is in geen van de onderzochte gevallen sprake. Dit geldt zowel vóór, als tijdens en na de LKC-procedure. Vertrouwenspersonen, als ‘begeleiders’ van de klagers bij de interne en externe afhandeling van de klacht, zijn nagenoeg buiten beeld.

Overigens maakt geen van de klagers (voor, tijdens en na) bij de procedure gebruik van (juridische) ondersteuning; in de helft van de gevallen doen verweerders/bestuurders dat wel.

Tijdens de LKC-procedure

Over het algemeen zijn klagers en verweerders tevreden over hoe de LKC en het bureau van Onderwijsgeschillen de procedure als zodanig afwikkelen. De gang van zaken wordt als professioneel en deskundig ervaren. De tekst van het advies is voorts duidelijk en valt goed te begrijpen, ook voor klagers.

Dat betekent niet dat er geen opmerkingen zijn van betrokkenen. Punten die men als minder positief ervaart, zijn de volgende:

- Een aanzienlijk deel van de verweerders/bestuurders, namelijk één derde deel, plaatst vraagtekens bij het feit dat de LKC de klacht in kwestie in behandeling heeft genomen.

De vraagtekens betreffen dan de ontvankelijkheid van de klacht.

- Voor wat betreft de zittingsdag wordt aan beide kanten de gecombineerde ontvangst in het LKC-kantoor als onplezierig ervaren; liever ziet men dat gescheiden plaatsvinden (zie ook hierna).
- Bij klagers, maar soms ook bij verweerders/bestuurders, leven vragen of onduidelijkheden over wie nu wel bij de zitting mag/moet zijn, en wat onder een 'vertrouwd persoon' en 'getuige' moet worden verstaan.

Overigens valt op dat de zitting zelf als vrij formeel en als 'rechtbank-achtig' wordt ervaren. Mede daardoor ervaren betrokkenen de zitting als een vrij emotionele gebeurtenis.

Na de LKC-procedure

Nadat het LKC-advies betrokkenen heeft bereikt, is er in de vijftien cases die wij hebben onderzocht geen nader contact tussen klager en verweerder/schoolbestuur.

Bij de vijftien onderzochte gevallen vindt na het advies geen afrondingsgesprek tussen klagers en verweerders/bestuurders plaats. Ook als het kind nog op de school in kwestie zit, blijft dit achterwege.

Het enige contact tussen klagers en verweerders/bestuurders aangaande de klacht betreft het feit dat klagers een afschrift ontvangen van de brief die het bestuur naar aanleiding van het advies schrijft aan de LKC.

Volgens de meeste verweerders/bestuurders (in twee derde van de gevallen) wordt de (G)MR geïnformeerd over de klacht en het oordeel van de LKC, al dan niet via het jaarverslag. Klagers hebben óf geen zicht op deze informatieverstrekking (vaak omdat het kind al van de school is), óf weten niet of de (G)MR is geïnformeerd.

7.2 Wat zien we terug van de drie functies?

Aan klachtenregelingen kunnen diverse functies worden toegeschreven. In de tweede deelvraag van dit verkennende onderzoek hebben we ervoor gekozen te kijken naar drie daarvan: lering trekken, genoegdoening leveren en bijdragen aan conflictoplossing. We kiezen daarvoor mede omdat er signalen zijn dat de wetgever deze drie functies anno 2011 toeschrijft aan de klachtenregeling in het onderwijs. Wat zien we als we de vijftien cases bezien vanuit het perspectief van elk van deze functies?

Lering trekken uit klachten

We zien een gemengd beeld als het gaat om lering trekken uit klachten. Enerzijds erkent men dat de klachtenprocedure een leerfunctie heeft. Men geeft aan dat het leren van klachten gepaard zou moeten gaan met een dialoog tussen klagers en verweerders/bestuurders. Van die dialoog is echter in de door ons onderzochte cases geen sprake. Een leereffect in deze zin (in gezamenlijkheid leren op basis van een dialoog) blijft bij de cases dus ook achterwege.

Anderzijds zien we dat er aan de kant van verweerders/bestuurders toch een vorm

van leereffect optreedt, in die zin dat de alertheid in de school toeneemt ten aanzien van het op juiste wijze toepassen van procedures en protocollen. De activiteiten die verweerders/bestuurders naar aanleiding van het LKC-advies in gang zetten, behoren veelal tot deze categorie.

Bijdragen aan genoegdoening

Klagers en verweerders/bestuurders erkennen dat het leveren van genoegdoening aan klagers, voor een als onbehoorlijk ervaren handeling of voorval, een belangrijk onderdeel is van de klachtenregeling. Het komt in de ogen van klagers echter niet zo uit de verf doordat het LKC-advies geen bindend karakter heeft.

Bijdragen aan conflictoplossing

De LKC-procedure zou volgens geïnterviewde personen kunnen bijdragen aan conflictoplossing maar doet dat in de praktijk niet. Tijdens de procedure verhardt het conflict zich juist. Volgens een aantal van hen zou het goed zijn geweest als eerder, in het traject voorafgaand aan de LKC-procedure zoals die nu functioneert, ingezet was op mediation.

7.3 Verbeterpunten

De derde deelvraag van het onderzoek gaat over datgene wat beter zou kunnen. In welke opzichten zou de LKC-procedure volgens klagers, verweerders en bestuurders kunnen verbeteren?

Ten aanzien van de LKC-procedure als zodanig brengen zij de volgende punten naar voren:

- ga na of het mogelijk is, om in de manier waarop klachten in behandeling worden genomen meer differentiatie aan te brengen, zodat onder andere een beter onderscheid wordt gemaakt naar intensiteit van de klacht; dit punt wordt vooral van de zijde van verweerders/bestuurders ingebracht;
- zorg op de zittingsdag in ieder geval voor een gescheiden ontvangst in het LKC-gebouw;
- maak (onderdelen van) het LKC-advies bindend; dit punt wordt vooral door klagers naar voren gebracht.

Betreffende het punt of in de toekomst niet eerst verplicht een interne procedure moet worden doorlopen vóórdat de klacht bij de LKC kan worden ingediend, reageren de meeste geïnterviewde personen terughoudend. De LKC wordt namelijk als onafhankelijk en deskundig ervaren; deze twee aspecten zijn bij een verplichte interne procedure volgens deze betrokkenen lang niet altijd afdoende geborgd.

7.4 Conclusie

Het onderzoek is gestart vanuit de volgende probleemstelling:

Hoe functioneert de klachtenprocedure van de LKC en welke lering kan de LKC daar uit trekken bij behandeling van klachten in de toekomst?

Als we de probleemstelling benaderen vanuit het perspectief van hoe betrokkenen de procedure hebben ervaren (deelvraag 1), en welke verbeterpunten zij nog zien (deelvraag 3), dan zien we op grond van het voorgaande het volgende.

De huidige LKC-procedure functioneert goed, in die zin dat betrokkenen tevreden zijn over het traject en hoe de commissie en het bureau daarin hebben geopereerd. Zij geven punten van verbetering aan, waarvan er twee uitspringen in die zin dat zij een meer substantieel karakter dragen. Het eerste punt betreft het feit dat vooral bestuurders/verweerders aangeven behoefte te hebben aan een meer gedifferentieerde benadering van klachten, alvorens zij in een procedure terecht komen. Het tweede punt betreft het feit dat vooral klagers aangeven dat zij een bindend karakter van het LKC-advies missen.

Vervolgens kunnen we de vraag naar het functioneren van de LKC-procedure ook bezien vanuit de optiek van de drie functies. Dan ontstaat toch wel een wat ander beeld. Om te beginnen kunnen we stellen dat aan de LKC-procedure een leereffect is verbonden: de alertheid bij verweerders/bestuurders neemt toe ten aanzien van het toepassen van de juiste procedures en protocollen. Hierbij kan worden aangetekend dat het een 'smal' leereffect is, aangezien het niet is gebaseerd op een gezamenlijke dialoog tussen klagers en verweerders/bestuurders. Maar er is een leereffect.

Daarop volgend kunnen we stellen dat de functie van genoegdoening aan klagers volgens die klagers zelf niet uit de verf komt. Vaak hadden zij dat wel verwacht; zij missen een bindend karakter van het advies.

De functie van conflictoplossing zou er volgens betrokkenen moeten zijn. Maar ook deze komt in de praktijk niet tot uiting. Daarvoor zou het nodig zijn geweest dat eerder in het traject – al dan niet via vertrouwenspersonen van de school/het bestuur en vanuit het bureau van de LKC – werd aangestuurd op mediation.

Welke lering kan de LKC uit deze conclusies trekken? We denken dat die tweeledig is. Ten eerste laat het onderzoek zien dat betrokkenen tevreden zijn over de huidige procedure en de wijze waarop de LKC en het bureau hun werk doen. Tegelijkertijd laat het onderzoek ook zien dat op onderdelen – soms ook 'kleine' dingen – altijd nog verbeteringen mogelijk zijn. Daar kan de LKC van leren.

Ten tweede komt uit het onderzoek naar voren dat aan de klachtenregeling in het algemeen en de LKC-procedure in het bijzonder diverse functies verbonden zijn. Daaraan verbonden is een baaiert aan verwachtingen bij betrokkenen over wat een

klachtenprocedure is en wat het hen zal opleveren. In die breedte is het vrij lastig om het 'ieder naar de zin te maken'. Tegelijkertijd zien we ook dat als we naar drie kernfunctionaliteiten kijken (lering trekken, genoegdoening leveren, conflict oplossen), de huidige opzet van de procedure vrij mager scoort. Dat zit dan niet zozeer in de manier waarop de LKC haar werk doet, zo zagen we net. Het zit eerder in de breedte van de regeling en de enorme diversiteit aan klachten en verwachtingen die dit oplevert. De vraag voor de LKC is, of en in hoeverre men aan zet is om in de doeltreffendheid van de klachtenregeling – wanneer opgevat als beter scoren op kernfunctionaliteiten – verbetering aan te brengen. Op die vraag geeft dit verkennend onderzoek geen antwoord.

8 Discussie

Dit onderzoek richtte zich op het functioneren van de LKC-procedure en op wat daarin verbeterd zou kunnen worden. In de conclusie in het vorige hoofdstuk is aangegeven hoe het antwoord op de vraagstelling van het onderzoek luidt: de LKC-procedure als zodanig functioneert naar behoren, al kan het altijd nog beter. De vraag is echter waar het geheel aan bijdraagt als we kijken naar de drie functionaliteiten die de wetgever anno 2011 aan de klachtenregeling verbindt. We zien dan slechts een magere score. Dit levert stof tot nadenken en enkele discussiepunten op, in ieder geval voor de LKC.

Gesprekken met deskundigen

Het zou zo kunnen zijn dat deze discussiepunten zich niet beperken tot het domein van de LKC, maar ook ruimer leven als het gaat om de klachtenregeling in het onderwijs. Dat vormt op zich geen onderdeel van ons onderzoek. Toch hebben we naast de vijftien cases ook nog wel iets breder gekeken. We hebben vier gesprekken gevoerd met deskundigen, die elk op eigen wijze ook betrokken zijn bij de behandeling van klachten.

Het gaat om de volgende personen:

- de heer J. van Velzen, adjunct-secretaris bij de LKC; hij is benaderd vanwege zijn betrokkenheid bij de LKC-procedure;
- de heer D. Berkhout, jurist bij Ouders & Co; hij is benaderd vanwege zijn betrokkenheid bij het telefoonnummer/digitaal loket voor ouders, 5010;
- de heer H. Nentjes, adjunct-secretaris van de Landelijke klachtencommissie katholiek onderwijs; benaderd vanwege zijn lidmaatschap van de Werkgroep Kotte;
- mevrouw M. Hess, werkzaam als deskundige bij de Nationale ombudsman en ook als zodanig voor dit onderzoek benaderd.

Van de gesprekken zijn verslagen gemaakt; deze treft u ter informatie aan in de bijlagen bij dit rapport. Ondanks dat zij als bijlagen zijn opgenomen, raden we het lezen van de verslagen bijzonder aan!

De gesprekken hebben overigens niet de functie gehad om de uitkomsten van het onderzoek te toetsen. Ze zijn gevoerd om te bezien of datgene wat we bij de LKC hebben waargenomen, ook elders in het onderwijs speelt, en wellicht ook daarbuiten. We denken dat dit inderdaad zo is. De discussiepunten die hierna volgen, zijn dan ook mede gebaseerd op die impressie.

Hieronder onderscheiden we drie clusters van discussiepunten. Het eerste thema behelst datgene wat de LKC nog kan verbeteren aan de eigen procedure. Ten tweede is het thema aan de orde of en in hoeverre er binnen het huidige wettelijke kader van de klachtenregeling in het onderwijs, wetwijzigingen wenselijk zijn. Het derde thema is de vraag welk vertrekpunt of paradigma de klachtenregeling dient te nemen, als men zou willen toewerken naar een doeltreffender klachtenprocedure.

8.1 Kan de LKC-procedure nog beter?

Bij de LKC-studiedag in maart 2010 was één van de constateringingen dat het goed zou zijn als vaker en breder werd ingezet op de interne afhandeling van klachten. Met interne afhandeling wordt dan bedoeld dat er een gesprek of meerdere gesprekken plaatsvinden tussen klager en verweerder – op een wijze die in de klachtenregeling van het bestuur gereguleerd is – met als doel om tot een vergelijk te komen. Een tweede constatering was dat meer aandacht zou kunnen uitgaan naar het natraject op school dat na het LKC-advies plaatsvindt.

In het onderzoek hebben we deze beide aspecten terug gezien, in die zin dat in de helft van het aantal onderzochte cases de interne afhandeling wordt overgeslagen; van (pogingen tot) mediation of begeleiding van betrokkenen is voorts geen sprake. Goede gesprekken tussen klagers en verweerders/bestuurders worden er niet of nauwelijks gevoerd. Ook ná het LKC-advies blijft nader contact over en weer achterwege. Bij klagers is vaak niet bekend of en in hoeverre verweerder/bestuurder actie heeft ondernomen naar aanleiding van de klacht. Daarbij speelt mee dat het kind in kwestie vaak geen onderwijs meer volgt op de school waartegen is geklaagd.

In dit perspectief kunnen de volgende discussiepunten worden opgevoerd:

- Kan de interne afhandeling van klachten binnen het vigerende wettelijk kader worden bespoedigd, en zo ja hoe? Welke rol kunnen vertrouwens- en contactpersonen en het bureau van de LKC daar wel en niet in spelen?
- Kunnen vanuit het bureau van Onderwijsgeschillen klagers en verweerders op het pad worden gebracht van begeleiding of mediation, en zo ja hoe? Is het wenselijk en nodig om daar het schoolbestuur in kwestie bij te betrekken?
- Kan in het natraject de communicatie tussen klagers en verweerders/bestuur over de klachtafhandeling worden verbeterd, en zo ja hoe? Kan daarin een rol spelen dat onderaan het advies voortaan wordt vermeld dat, op grond van de WMS, de medezeggenschapsraad door het bestuur over gegrond verklaarde (delen van) klachten dient te worden geïnformeerd en dat dit bij voorkeur ook gebeurt bij ongegrond verklaarde (delen van) klachten?

8.2 Welke wijzigingen zijn nodig in het huidig wettelijk kader?

Naar aanleiding van het onderzoek is het ook mogelijk om te discussiëren over de vraag of en zo ja welke wijzigingen in het huidig wettelijk kader van de klachtenregeling wenselijk zijn. Dit dan met inachtneming van de vertrekpunten zoals die nu ook worden gehanteerd. Met andere woorden: zonder dat sprake is van een geheel andersoortige regeling die uitgaat van een ander paradigma. Ook dáár valt over te discussiëren –

reden waarom dit onderwerp terug komt bij de volgende paragraaf. In minimaal twee opzichten zou naar aanleiding van het onderzoek stilgestaan kunnen worden bij het huidige wettelijk kader. Het betreft in beide gevallen vooral de berichtgeving over de klacht en het advies naar relevante stakeholders:

- Kan door een aanpassing binnen het wettelijk kader de informatieverstrekking aan de MR over klachtafhandeling worden verbeterd, en zo ja hoe? Kan daaraan bijvoorbeeld een wijziging van artikel 9, 2^e lid onder e van de Wet medezeggenschap op scholen (WMS) bijdragen.? Hierin is nu bepaald dat de MR terstond wordt geïnformeerd over een (deels) gegrond verklaarde klacht. Dat gebeurt echter niet altijd en bovendien niet altijd 'terstond' (maar via het jaarverslag). De wijziging zou inhouden dat in het medezeggenschapsstatuut wordt opgenomen op welke wijze het bestuur de MR terzake informeert.
- Is het wenselijk de informatieverstrekking aan de inspectie over de afhandeling van klachten te verbeteren? Bijvoorbeeld door in de WPO, WEC en WVO op te nemen dat de klachtencommissie een afschrift van haar oordeel over de klacht, alsook van de reactie van het bestuur, daarop doet toekomen aan de Inspectie van het Onderwijs?

In het verlengde daarvan is er nog een discussiepunt, namelijk:

In welke opzichten dient de rol van de Inspectie van het Onderwijs ten aanzien van klachten nader te worden verduidelijkt en welke wijzigingen zijn daar in wet- en regelgeving en/of toezichtskaders voor nodig?

8.3 Is het vertrekpunt van de huidige klachtenregeling wel het juiste?

Er is in minimaal drie opzichten discussie mogelijk over het vertrekpunt of paradigma van de huidige klachtenregeling in het onderwijs.

Breedte van de wettelijke bepalingen

Ten eerste is discussie denkbaar over de breedte van de wettelijke regeling. Tijdens de eerder genoemde LKC-studiedag in 2010 is dit punt ook aangevoerd en ook in ons onderzoek komt dit weer terug. Het is duidelijk dat de huidige wettelijke bepalingen vrij breed en ruim zijn. Voordeel daarvan is dat schoolbesturen hun eigen regeling kunnen maken. Nadeel is dat 'klachten' zeer divers zijn en dat verwachtingen van betrokkenen ten aanzien van de uitkomst van de procedure uiteen kunnen lopen. Het wordt dan lastig voor klachtencommissies om doeltreffende adviezen uit te brengen.

Discussiepunten in dit verband kunnen zijn:

- Is het nodig en/of wenselijk om te komen tot een nadere precisering van wat we met

de klachtenregeling beogen (lering, genoegdoening, conflictoplossing), en dit ook als zodanig in het wettelijk kader te verankeren?

- Is het nodig en/of wenselijk om in lijn daarmee in het wettelijk kader duidelijker te omschrijven wat onder een klacht wordt verstaan en welk type klachten worden onderscheiden?

Interne afhandeling verplicht stellen?

Ten tweede rijst naar aanleiding van het onderzoek ook weer de vraag of en in hoeverre de interne klachtafhandeling verplicht moet worden gesteld alvorens men een klacht neerlegt bij een landelijke commissie. Is dat wenselijk ja of nee? Het lijkt erop dat daarmee in ieder geval de dialoog tussen klagers en verweerders zou kunnen worden bespoedigd. Zeker als dat gepaard gaat met een inzet van begeleiding/mediation. De kans dat er in gezamenlijkheid iets geleerd wordt uit de klacht en hetgeen er op volgt, lijkt daarmee toe te nemen. Nadeel van zo'n verplichting zou kunnen zijn dat klagers, als het gaat om zaken waarbij zij geen vertrouwen meer hebben in verweerder en het bestuur, worden verplicht tot een nodeloze tussenstap.

Het discussiepunt is dan:

- Is het nodig en/of wenselijk te komen tot een verplichte poging tot interne klachtafhandeling alvorens een klacht kan worden ingediend bij een landelijke commissie?
- Kan hieraan de optie worden verbonden dat het in beginsel mogelijk moet zijn voor een klachtencommissie om (delen van) het advies een bindend karakter te geven?

Van conflict naar kans?

Een derde thematiek als het om vertrekpunten gaat, is dat het wel eens zo zou kunnen zijn dat het nooit zo is dat 'een klacht een gratis advies is' maar dat er altijd conflicten aan een klacht verbonden zijn. Dit zou betekenen dat de procedure meer op het uitgangspunt wordt gebaseerd, dat elke klacht een uiting van ontevredenheid in een conflictsituatie is. Overstappen op dit andere paradigma zou – net zoals dat bij de Nationale ombudsman is gebeurd (zie het interview in bijlage 4) – tot meer genoegdoening bij klagers kunnen leiden, én komt verweerders/bestuurders tegemoet in die zin dat voortaan niet meer elke klacht op dezelfde, vrij formele wijze wordt behandeld.

De laatste discussiepunten luiden dan:

- Kan het hanteren van het uitgangspunt dat aan elke klacht een conflict is verbonden, leiden tot doeltreffender afhandeling van klachten?
- Vergt dit aanpassing van a) de door de LKC gekozen benadering, zo ja, welke aanpassing(en)?; en van b) het wettelijk kader?

Bijlage 1 ‘Wij nemen niet zomaar alles in behandeling.’

We spreken in het kantoor van de LKC te Utrecht Lunetten met Jeroen van Velzen. Hij is al ruim tien jaar als secretaris werkzaam bij de LKC, de laatste tijd in de rol van coördinerend secretaris. In het gesprek passeren de diverse fasen van de klachtenprocedure de revue.

Het begint met informatieverstrekking

Jeroen van Velzen zet uiteen dat bij de LKC dagelijks, vaak per telefoon en email maar ook per brief, klachten binnen komen. Aan het bureau van Onderwijsgeschillen in eerste instantie de taak om klagers van de nodige informatie te voorzien, en wanneer nodig door te verwijzen. Daarbij waakt men ervoor inhoudelijk op de zaak in te gaan. “Want wellicht wordt het straks een echte klacht en dan wordt de commissie geconfronteerd met: ‘Ja maar, de secretaris zei ...’ Dus we geven aan: u kunt over dit onderwerp een klacht indienen.” Het bureau gaat ook na of het bestuur in kwestie bij de LKC is aangesloten; is dat niet het geval dan geeft men indien mogelijk aan klager door waar men terecht kan met de klacht: een andere landelijke klachtencommissie en/of bij het eigen schoolbestuur. Overigens, als het bestuur wel bij de LKC is aangesloten, ook dan wordt aangegeven dat de klager er goed aan doet om eerst contact op te nemen met de vertrouwenspersoon en/of het eigen bestuur. Want als de LKC de klacht op pakt, dan gaan er toch vaak een paar weken overheen. Bovendien geeft de LKC slechts een advies, en is het bestuur degene die kan beslissen.

Is het ‘klachtwaardig’?

Komt na de informatieverstrekking aan klager, de klacht alsnog bij het bureau binnen, dan wordt bekeken of de klacht ‘klachtwaardig’ is. Overigens gebeurt dit bij alle klachten op overeenkomstige wijze. De werkwijze van het bureau is niet gedifferentieerd naar type of intensiteit van de klacht: “we hebben wel een indeling van de soorten klachten, maar de aanpak daarvan is niet verschillend”. Wel wordt afhankelijk van het type klacht gekeken naar de samenstelling van de commissie: “Bij het samenstellen van de commissie probeer je wel rekening te houden met de specialiteiten. Als er onderwijskundige klachten zijn, dan wil je daar een schoolbegeleider, een orthopedagoog bij hebben. Bij seksuele intimidatie-zaken een psychotherapeut of een schoolarts. Daar probeer je wel rekening mee te houden.” Maar de aanpak van klachten verschilt niet naar onderwerp.

Of een klacht ‘klachtwaardig’ is, hangt af van de inhoud: “Dan kijken we: is het iets waarover geklaagd kan worden. En dat is het al vaak.” Een klacht moet wel rechtstreeks verband hebben met een kwaliteitsverbetering van het onderwijs, dus arbeidsconflicten of arbeidsrechtelijke zaken, daar is de LKC niet voor. Overigens is volgens Van Velzen veel klachtwaardig: “Wij kijken inderdaad niet van, is het een ernstige klacht of is het een bagatel klacht? Daar kan je ook wel fouten mee maken namelijk.” Dit levert de LKC van de kant van schoolleiders en bestuurders wel eens het verwijt op dat de LKC ‘zomaar

alles in behandeling neemt'. Volgens Van Velzen is dit echter niet zo; het is eerder zo dat de klacht bij binnenkomst nu eenmaal niet vergezeld gaat van een toelichting van de kant van de verweerder: "Wij gaan niet, als er klachten binnenkomen, eens bellen met het bestuur of de directeur: 'Wat speelt hier eigenlijk. Want wij krijgen zo'n rare brief?'" Dan kun je later namelijk het verwijt krijgen: 'Jullie hebben jullie leuk om laten praten door het schoolbestuur, nu wordt de klacht niet in behandeling genomen'."

De LKC neemt dus zeker niet alles zomaar aan: "Dat is denk ik een misverstand. Die schoolbesturen kennen een of twee kanten van het verhaal, wij kennen eerst alleen maar klagers kant. Wij kunnen daar geen afweging in maken. Is dit ernstig of niet? De door klagers beschreven kant is namelijk altijd ernstig. De nuancering krijg je als er een verweerschrift is."

Is de klacht eerst intern behandeld?

Bovendien, zo voegt de secretaris hieraan toe, veel klagers zoeken toch echt vaak eerst intern naar een oplossing: "Meestal zijn klagers wel tot de directeur gegaan. En regelmatig toch ook hoger." Men probeert er eerst onderling uit te komen. Als dat gebeurt via een eigen klachtencommissie van het schoolbestuur, dan neemt de LKC de klacht niet aan: "Wij zijn geen beroepsinstantie. Als de klacht al volgens de wettelijke weg is afgehandeld, dan gaan wij dat niet nog een keertje doen." Maar vaak levert de interne klachtbehandeling – niet zijnde via een eigen commissie – niets op en komen klagers naar de LKC.

Sinds kort heeft de LKC de mogelijkheid om klagers en het bestuur te verzoeken er alsnog samen uit te komen. Dit gebeurt als de LKC de indruk heeft dat de klacht voortijdig is ingediend. De LKC zegt dan: "Wij geven u de kans, de mogelijkheid om binnen twee weken ons te laten weten of u zelf aan de slag wil of dat u ons het werk wil laten doen. Als u het zelf doet, dan verwachten wij dat het binnen vier weken is opgelost. Dán trekken wij aan de bel." Van Velzen heeft de indruk dat dit vaak een aanleiding is voor besturen om zelf alsnog naar een oplossing te zoeken. "En ook dat merken we regelmatig, dat een bestuur belt: bedankt, wij gaan contact opnemen met klagers of kunt u mij een kopie van het klaagschrift opsturen, want wij willen hem graag eerst zelf oplossen en wij zullen klagers vragen of dat prima is."

Het gaat bij die interne klachtafhandeling vaak om direct overleg tussen klagers en verweerders. Van Velzen heeft niet het beeld dat sprake is van mediation. "Het gebeurt, als een klacht is ingediend, zelden tot nooit, dat wij horen dat partijen via een mediationtraject, bewust ingezet met een externe, er uit proberen te komen." Soms oppert de commissie tijdens de zitting die mogelijkheid, en een enkele keer wordt die suggestie door betrokkenen opgevolgd. Maar dat zijn uitzonderingen.

Wel of niet aanwezig bij de zitting

Van Velzen erkent dat, ondanks dat de informatieverstrekking vanuit de LKC daarover in zijn ogen helder is, bij klagers en verweerders soms onduidelijkheden rijzen over wie wel en niet bij een zitting aanwezig moet respectievelijk mag zijn.

Om te beginnen komt het soms voor dat verweerders of klagers inderdaad niet bereid blijken te zijn naar een zitting te komen. Van Velzen is daar helder in: “Je kan het ze niet verplichten om te komen. Wij wijzen erop dat het wenselijk is en wat de risico's zijn als ze niet komen. Dat de zitting gewoon doorgaat, maar dat dan het risico is dat wat er op zitting wordt gezegd, niet kan worden tegengesproken.”

Het komt ook voor dat mensen getuigen willen oproepen, soms ook: véél getuigen. “Wij waarschuwen altijd: ‘u moet ze aanmelden, maar het is nog niet zeker of wij ze ook gaan horen. Dat is aan de commissie, die bepaalt of het noodzakelijk is om ze allemaal of maar een paar te horen.’ Het gebeurt regelmatig dat wel getuigen worden meegenomen, maar dat die hier gewoon zitten te wachten en niet worden gehoord.” De getuigen zijn sowieso nooit bij de zitting zelf aanwezig omdat ze dan kunnen worden beïnvloed door wat partijen al gezegd hebben.

Dat sommige verweerders en klagers de term ‘vertrouwd persoon’ en ‘vertrouwenspersoon’ door elkaar halen, is Van Velzen bekend: “Dat heb ik gemerkt. Dat had ik laatst ook bij een zaak. Ze hadden het steeds over de vertrouwenspersoon, toen bleek uiteindelijk dat dat het nichtje was. Dat het helemaal niet de in het kader van de klachtenregeling benoemde vertrouwenspersoon was, die bij het dossier betrokken was geweest. Ze wilden iemand meenemen - waar het voor is die vertrouwenspersoon - voor mentale ondersteuning.”

Na het LKC-advies

De LKC spant zich volgens Van Velzen gedurende het hele traject in om met name klagers duidelijk te maken dat de LKC ‘slechts’ een advies geeft. Zeker in de aanloopfase wordt dit duidelijk gecommuniceerd: “Wij zijn een adviesorgaan. U kunt bij ons niks afdwingen. Wij geven máár een advies.” Het staat ook onder alle brieven van de LKC: de LKC geeft een advies, het bestuur moet beslissen.

Of en in hoeverre het advies en de eventuele aanbevelingen ook door het schoolbestuur worden opgevolgd in de praktijk, daar heeft de LKC geen zicht op. “Wij krijgen te lezen: het bestuur neemt het oordeel over en zal de aanbevelingen opvolgen. En daarna is het afgelopen. Wij weten inderdaad niet of dat daadwerkelijk ook gebeurt. Je kan niet klagen over het feit dat besturen de aanbevelingen niet opvolgen. Dat is hun vrije keuze. Maar als zij zeggen: ‘we doen het wel’, en zij doen het niet, dan is dat weer klachtwaardig.” Volgens Van Velzen komt het echter niet of nauwelijks voor dat dergelijke klachten worden doorgezet.

De LKC wisselt de adviezen niet met de Inspectie uit. Dat is aan de schoolbesturen zelf om wel of niet te doen. Uiteindelijk is de klachtenprocedure bij de LKC in de ogen van Van Velzen toch een soort van vertrouwelijke behandeling. De wettelijke bepalingen over de klachtenregeling geven bovendien geen basis voor het verstrekken van informatie over het advies van een klachtencommissie aan de Inspectie.

Aandachtspunten voor de toekomst?

Naar de toekomst toe ziet Van Velzen drie punten, die in termen van verbetering, de aandacht hebben van het bureau van Onderwijsgeschillen en de LKC. Ten eerste is de laatste tijd al hard gewerkt aan verbetering van de website van de LKC www.onderwijsgeschillen.nl. “De website was een verbeterpunt. Dat is al aardig in gang gezet. Het gaat dan vooral over het toegankelijker maken van de adviezen.” Een tweede punt is dat wordt nagedacht of en in hoeverre in de aanloop tot het indienen van een klacht, gericht ingezet kan worden op bemiddeling: “Wij gaan kijken of er in het voortraject, in bemiddeling voor de commissie winst te behalen is.” Een derde en laatste aandachtspunt is gelegen in de snelheid waarmee klachten door de LKC worden afgewikkeld: “Wat altijd een verbeterpunt blijft, is de doorlooptijd. Binnen vier weken na de zitting is het advies bij partijen. Vergeleken met andere instanties is dat snel.” Maar desondanks kan het volgens Van Velzen absoluut geen kwaad om te bezien of het nog sneller kan.

Bijlage 2 ‘Een klachtencommissie is nog altijd informeler dan een zitting voor de rechter.’

In het kader van het onderzoek spreken we met Hessel Nentjes, sinds 2002 adjunct-secretaris van de Landelijke klachtencommissie katholiek onderwijs. In het gesprek komt onder meer de Werkgroep Kotte aan de orde, waar hij in 2006 lid van was. We spreken over de gang van zaken bij deze landelijke commissie en over de adviezen van de Werkgroep Kotte.

Vergelijkbare werkwijzen

Nentjes zet de werkwijze bij de Landelijke klachtencommissie katholiek onderwijs uiteen. Deze is op hoofdlijnen vergelijkbaar met die van de LKC. Ook deze commissie hanteert geen gedifferentieerde aanpak, in die zin dat de aanpak van klachten verschilt naar aard of intensiteit. “In principe komt alles bij mij langs,” zegt Nentjes, “dus de taakverdeling die er is, is puur kwantitatief. In de zin van: ‘ik ben al bij twee zittingen geweest, ga jij de volgende keer?’ Het is niet zo dat wij in zaken een onderscheid maken.”

Ook bij zijn commissie komen klachten binnen waarvan je zou kunnen zeggen dat deze ‘ontijdig’ zijn, in die zin dat nog niet of nauwelijks een interne afhandeling heeft plaatsgevonden. Dit is volgens Nentjes het geval in circa 40% van de klachten die de commissie ontvangt. De commissie neemt deze klachten wel in behandeling: “Het is met de inwerkingtreding van de Kwaliteitswet de bedoeling geweest dat mensen rechtstreeks konden klagen bij een externe commissie.” Met het verweer van besturen dat ze nog niet met elkaar waren uitgesproken, kan de katholieke klachtencommissie op zich dus niet zoveel.

Nentjes signaleert voorts dat bij het indienen van de klacht, het kind in kwestie meestal nog wel op de school zit maar dat dit gaande het traject vaak verandert. “Meestal zitten de kinderen op school en in enkele gevallen zitten de kinderen niet meer op school. Dan krijgen wij nog wel eens de indruk dat men achteraf zijn grieven nog wil halen. Mijn kind zit niet meer op school, dus wij kunnen nu ongestraft een klacht indienen, zonder dat wij bang hoeven te zijn dat ons kind daar slachtoffer van wordt.” Ook in het geval het kind niet meer op de school zit waarover wordt geklaagd, wordt de klacht in behandeling genomen. “Wij hanteren niet het beginsel van: ‘Kind is inmiddels van school. Dus geen belang, dus geen actie.’”

Bemiddelen helpt

Als de klacht ‘ontijdig’ wordt ingediend, wil dat nog niet zeggen dat het ook tot een procedure komt. “Het indienen van een klacht heeft wel vaak tot gevolg dat hogere echelons zich er alsnog mee gaan bemoeien. En dat leidt nog wel eens tot beëindiging van de klachtbehandeling. Een bestuur wordt normaal van het indienen van een klacht op de hoogte gesteld. Dus dan kan het zijn dat een bestuur dan iets hoort over een onderwijsgevende of een directeur waar hij voor die tijd niet van op de hoogte was. Dan wil men dat nog wel eens binnen de organisatie zelf aanpakken.” Het is dan vervolgens aan de klager om de klacht in te trekken, wat volgens Nentjes wel regelmatig gebeurt.

Bemiddeling of mediation vóórdát de klacht bij de commissie komt, heeft volgens hem altijd zin. “Als iets bij een klachtencommissie geweest is en er is een uitspraak, dan zijn meestal de verhouding wel zo dat die mensen toch niet meer met elkaar door één deur kunnen. Als je door bemiddeling ergens uit kunt komen dan is dat altijd te verkiezen dan wanneer een externe instantie een knoop moet doorhakken.” Bemiddeling of mediation inzetten gebeurt echter in zijn ogen niet zo vaak. “Die fase is doorgaans al voorbij.”

Vertrouwenspersonen zijn belangrijk

Nentjes hecht er aan te onderstrepen dat vertrouwenspersonen van groot belang zijn bij het afhandelen – intern en extern – van de klacht. “Die vertrouwenspersoon moet bij voorkeur een externe zijn. Dus niet iemand die binnen de organisatie zelf of binnen de hiërarchie een rol heeft.” Externe vertrouwenspersonen hebben de voorkeur omdat die meer afstand kunnen nemen en mede daardoor onpartijdiger zijn. Bovendien ziet Nentjes graag meer dan één vertrouwenspersoon: “Als ik heb geklaagd over iemand bij een vertrouwenspersoon en de aangeklaagde wil ook klagen bij een vertrouwenspersoon, dan moet hij of zij dat niet kunnen doen bij dezelfde, maar bij iemand anders. Dat was destijds één van de aanbevelingen van de werkgroep Kotte: om meer vertrouwenspersonen in te zetten.”

Nentjes merkt hierbij wel op dat het soms niet helemaal helder is voor klagers wat onder een vertrouwenspersoon moet worden verstaan. “In de klachtenregeling worden ze genoemd: ‘een klagers vertrouwd persoon’. En dat is dan bedoeld als iemand die daar zit ter morele ondersteuning. Te onderscheiden van de gemachtigde. De gemachtigde voert het woord en reageert op wat de wederpartij inbrengt. Een klager vertrouwd persoon houdt de hand vast en kalmeert en draagt glaasjes water aan.”

Aanbevelingen Kotte opgevolgd

Overigens heeft Nentjes de indruk dat niet alleen deze, maar ook andere aanbevelingen van de Werkgroep Kotte afdoende zijn opgevolgd. Niet alleen door de katholieke klachtencommissie, maar ook door de andere. “Ons idee is dat ook de andere klachtencommissies het hebben opgepakt.”

Eén van de voorbeelden die hij noemt, is dat de katholieke klachtencommissie sinds kort ook de mogelijkheid heeft om klachten versneld af te doen en om een klacht kennelijk ongegrond te verklaren. De voorzitter van de commissie kan dat doen, bijvoorbeeld bij termijnoverschrijding of wanneer een klager namens iemand die inmiddels meerderjarig is, een klacht wil indienen. Als de klager het niet eens is met het oordeel ‘kennelijk ongegrond’, dan kan hij in beroep bij de commissie. “De eerste keer dat wij meemaakten dat daar gebruik van werd gemaakt, toen heeft de voorzitter het als hinderlijk ervaren dat hij ook deel uit maakte van de commissie die daarover moest oordelen. Terwijl hij in eerste instantie zelf die kennelijk ongegrond verklaring had uitgesproken. Dat vond hij lastig. Nu zorgen wij ervoor dat in een volgend geval een andere voorzitter het krijgt. Daar hoeft je zo’n reglement niet voor te wijzigen.”

Men leert ervan

Overigens heeft Nentjes het beeld dat adviezen en eventuele aanbevelingen van landelijke klachtencommissies als de zijne meestal wel worden opgevolgd. “Wij hebben wel de indruk dat de meeste adviezen worden gevolgd door de besturen. Men gaat er wel mee aan het werk. Men leert ervan. Daar gaat het argument wel op: klachten zijn gratis adviezen.”

Of en in hoeverre gegrond verklaarde klachten ook naar de MR worden gestuurd, dat onttrekt zich aan de waarneming: “Ik geloof trouwens ook niet dat de meeste mensen van die verplichting op de hoogte zijn.”

De commissie ontlast de rechterlijke macht

Dat besturen tegenwoordig vaak een jurist meenemen naar een zitting wordt door Nentjes beaamd. “Ik denk dat dat vaker wel dan niet gebeurt. Ze nemen iemand mee van een besturenorganisatie of van een advocatenkantoor. Of ze nemen iemand mee van hun eigen bestuursbureau.” De katholieke klachtencommissie heeft echter het liefst dat mensen zelf hun eigen verhaal vertellen. “Dat men op elkaar reageert. In het algemeen is het zo dat gemachtigden allerlei dingen zeggen die allang uit het dossier bekend zijn. De commissie heeft het dossier bestudeerd en wil vragen stellen naar aanleiding daarvan. Beroepsgemachtigden hebben hun eigen verhaal, vaak weer teruggrijpend op wat in het dossier staat. Dat heeft niet zoveel meerwaarde als zij zelf wel graag zouden willen.”

Overigens heeft Nentjes de indruk dat de klachtencommissies, in vergelijking met hoe het voor 1998 ging, de rechterlijke macht enigszins ontlasten: “Toen kon je je met een klacht wenden tot de directeur. En als je er met de directeur niet uitkwam, dan kon je je richten tot het bestuur. Dat was het dan. Als je vond dat je in je recht stond of dat je er wel wat financieels uit kon slepen, dan ging je naar een advocaat om te proberen een civiele procedure aan te doen spannen. Ik denk dat wij hiermee ook wel de rechtelijk macht ontlasten. Dat is een verbetering. Een klachtencommissie is altijd nog informeler dan een zitting voor de rechter.”

Bijlage 3 ‘Het gesprek tussen twee partijen vindt niet meer plaats.’

We spreken met Dik Berkhout, die als jurist werkzaam is bij Ouders & Coo te Leersum. Ouders & Coo is de landelijke organisatie van en voor ouders en medezeggenschapsraden in het protestants-christelijk onderwijs. Dik Berkhout is onder meer betrokken bij 5010, de landelijke informatie- en adviesdienst voor ouders over onderwijs. 5010 is een samenwerkingsverband van diverse ouderorganisaties voor het onderwijs. We spreken met Dik Berkhout over zijn betrokkenheid bij en visie op de afhandeling van klachten in het onderwijs, onder meer door enkele landelijke klachtencommissies.

Juridisering aan de kant van schoolbesturen

Berkhout adviseert ouders bij klachten. In zijn geval betreft het dan vaak – maar niet exclusief – klachten van ouders over hun protestants-christelijke school of schoolbestuur. Hij maakt dus vooral die landelijke klachtencommissie mee, hoewel hij steeds vaker ook met de LKC in aanraking komt.

In zijn beleving proberen schoolbesturen als het om klachten gaat steeds vaker via een juridische benadering hun aansprakelijkheid in te perken. “De besturen hebben nu veel meer de neiging standaard alles te ontkennen. Er wordt niet door de betrokkenen zelf gesproken, maar door de jurist.” Hij stelt zich hardop de vraag of een klachtenprocedure dan wel zin heeft, en beantwoordt deze ook: “dan heb je niks aan een klachtenprocedure. Het idee is dat je leert van je fouten, maar op zo’n manier heeft het geen zin. Dat levert ook veel frustraties voor de cliënten op.” In dit verband noemt hij het voorbeeld van een zaak waarin bij een landelijke klachtencommissie mensen “gingen huilen omdat de directeur en de leerkracht hun mond niet meer open deden en alleen de advocaat lieten praten.” Dit terwijl in zijn ogen de klachtenprocedure een ideale manier is om serieus genomen worden. “Dat gebeurt zo niet meer.”

Berkhout betreurt deze gang van zaken: “Ik ben sceptischer over de klachtencommissies geworden. Acht jaar geleden kwam het echt niet vaak voor dat er een jurist bij zat en tegenwoordig is het eerder standaard. Ik vind dat zelf wel jammer. Het gesprek tussen de twee partijen vindt niet meer plaats.”

Zelf oplossen is beter

Sowieso is het uitgangspunt dat Berkhout hanteert, dat het het beste is als mensen zelf hun eigen klachten verhelpen. Vanuit 5010 begint hij daar dan ook meestal mee. De vertrouwenspersonen in of van de school kunnen bij het verhelpen van de klacht in zijn ogen een belangrijke rol spelen. Hij heeft de indruk dat directeuren die bij interne klachtafhandeling doorverwijzen naar de vertrouwenspersoon “veel minder vaak in verstreckende procedures uitkomen. Dat om de eenvoudige reden, dat alleen al praten over zo’n onderwerp voor reflectie en een beter perspectief zorgt.”

De trend van juridisering roept bij Berkhout de reactie op dat het gesprek tussen partijen volgens hem niet meer langs de lijn van een klachtencommissie, maar op een andere

manier gestimuleerd moet worden. “Ik heb eerder de neiging te zeggen dat een kort geding effectiever is dan een klachtenprocedure. Als je meldt dat die mogelijkheid er is, én het ondertussen via overleg probeert op te lossen, dan wordt het in driekwart van de gevallen zonder problemen opgelost. Het feit dat de mensen weten dat de ouders een stok achter de deur hebben, is effectiever. Scholen hebben dan toch ineens een reden om te gaan heroverwegen. Ik heb het idee dat ze bij een klachtenregeling meer denken over hoe ze zich gaan indekken.”

Leren van fouten, genoegdoening geven en conflicten oplossen horen bij elkaar
Idealiter ziet van Berkhout dat bij een klachtenregeling het aspect van ‘leren van gemaakte fouten’ en zorgdragen voor ‘genoegdoening’ m.b.t. een onbehoorlijke behandeling direct aan elkaar gekoppeld zijn. Juist omdat in zijn ogen klachten en conflicten nagenoeg één op één zijn. “Het gebeurt zelden dat mensen een klacht indienen omdat ze de school graag een tip mee willen geven. Dat doen ze niet via de klachtenregeling. De klachtenregeling bestaat bij de gratie van de genoegdoeningsfunctie.” De trend van juridificering leidt er volgens Berkhout toe, dat het aspect van ‘genoegdoening’ steeds minder uit de verf komt. “Als dat niet functioneert, dan hebben ouders er geen belang meer bij om een klacht in te dienen.” Dan is de consequentie in zijn ogen ook, dat ouderorganisaties minder vaak adviseren een klacht in te dienen. “De kwaliteitszorgfunctie komt daardoor onder druk te staan. Je moet het allebei laten bestaan, je kan het niet los van elkaar zien. Het bevoegd gezag moet ouders ook het oordeel gunnen dat ze terecht een klacht hebben ingediend. Voor ouders is dat heel belangrijk.”

Wat zou anders of beter kunnen?

Berkhout ziet drie aspecten van de klachtenregeling die anders of beter zouden kunnen. Ten eerste de betrokkenheid van de Inspectie. “Ik vind dat een gegrondverklaring standaard naar de Inspectie gestuurd moet worden.” Nu stuurt hij zelf een gegrondverklaring naar de Inspectie, of de ouder in kwestie doet dat. Hij is er van overtuigd dat de Inspectie vaak iets met deze informatie doet, al wordt dat niet naar buiten toe gecommuniceerd. “Ik durf er peil op te trekken dat klachten die niet politiek gevoelig liggen in het algemeen wel worden opgepakt.” Het is alleen niet transparant omdat dit niet wordt teruggekoppeld. Ouders hebben daar volgens Berkhout hinder van, want voelen zich daarmee niet serieus genomen. “Waarom mag de onderwijsinspectie niet met de onderwijsconsumenten spreken? Wat is het bezwaar? Dat begrijp ik niet goed.”

Een tweede punt betreft de medezeggenschapsraad (MR). Die zou actiever mogen en kunnen zijn als het gaat om klachten. MR-en laten zich vaak van de wijs brengen door een directeur die zegt dat individuele klachten niet worden besproken in de MR omdat de MR alleen over beleid gaat. “Dat moeten MR’en niet zo snel accepteren. Wat je ook over beleid zegt, het criterium om te beoordelen of het succesvol is, is of het ook werkt in de praktijk. Je moet daar niet te snel van onder de indruk zijn als MR. De MR heeft

zelf het recht te bepalen hoe die wil worden geïnformeerd. Hij kan zelf als eis stellen dat hij binnen zoveel weken over een gegronde klacht op de hoogte gesteld wil worden.”

Alleen het jaarverslag toesturen is volgende Berkhout niet afdoende: “In het jaarverslag staat niet het hele oordeel. Voor de MR is het juist belangrijk om te kijken of ze dat een thema vinden dat bredere aandacht verdient. Het bevoegd gezag zou tenminste het integrale oordeel van de commissie, en de overwegingen, aan de MR zou moeten geven.”

Het derde punt ten slotte, dat Berkhout voor de toekomst van belang vindt, betreft de aard van de klachtenregeling en -commissies. “Ik zou nog meer zien in het opheffen van de klachtencommissies en in het vervangen door geschillencommissies. Ik denk namelijk dat de huidige situatie, waarin de schoolbesturen steeds meer juridiseren en ook ouders die stap maken, de klachtenmethode niet meer werkt. Het zou heel wat zijn als de klachtencommissie zichzelf zou willen opheffen en laten vervangen door een geschillencommissie. De kwaliteitsaspecten van de huidige klachtenregeling zouden net zo goed bij de geschillenregeling passen. Het is dan alleen bindend, dus het heeft misschien wel meer invloed op de kwaliteitszorg.”

Bijlage 4 ‘Er is niets zo ingrijpend als dat mensen aan je kind komen.’

De Nationale ombudsman volgt sinds enkele jaren een andere benadering bij de afhandeling van klachten. Marjo Hess, adviseur conflictmanagement bij de Nationale ombudsman, legt uit wat die benadering inhoudt.

Elke klacht is een conflict

De kanteling in werkwijze is opgetreden na de komst van ombudsman Brenninkmeijer. Vanuit zijn ervaring als rechter en mediator ontstond het besef dat klachtenregelingen en -reglementen mensen in een soort formeel kader dwingen. “En formele kaders dwingen tot het innemen van standpunten. En dan zit je dus weer in de strijd.” Volgens Hess kom je alleen maar uit zo’n strijd over standpunten door te erkennen dat bij klachten altijd sprake is van een conflict. En als je een conflict wilt oplossen, dan moet je kijken naar wat het conflict is. “Elke klacht is een uiting van ontevredenheid in een conflict. De klacht is niet het conflict dat mensen als zodanig presenteren, omdat dat het standpunt is dat je inneemt en dat neem je meestal in als er al van alles aan vooraf gegaan is. Dan zit je al verwickeld in het conflict en zeg je: ‘Ik wil dat dat en dat gebeurt.’ Terwijl als je een tandje dieper zoekt, het er eigenlijk gaat om dat mensen zich niet gezien voelen.” Volgens Hess betreft de klacht dan bijvoorbeeld een leerlingdossier of een overgangsrapport maar daar gaat het in feite niet over: “In feite gaat het niet om dat rapport, maar gaat het er om dat ouders niet gezien zijn.”

Uitgebreider intake

Sinds bovenstaand uitgangspunt wordt gehanteerd, werkt de Nationale ombudsman met een uitgebreider intake. “Wat wij dus doen is proberen via speciale mediationstechnieken, en dat zijn gesprekstechnieken, via de telefoon maar heel vaak in persoon bij mensen na te vragen wat zij nou precies willen bereiken. Dat je van standpunt kan schillen, als bij een ui, naar belangen. Dus de intake van de klacht bepaalt dan ook wat je uiteindelijk als probleem definieert. Wij vinden dat onze expertise.”

In de intake wordt geprobeerd in beeld te brengen wat het doel van de klachtenbehandeling kan zijn. Er worden drie soorten doelen onderscheiden: “Dat is óf een concreet probleem oplossen óf een relatie of vertrouwen herstellen óf een structureel probleem proberen bij de kop te pakken. Een klachtenbehandeling is geen doel op zich.”

Bij een structureel probleem gaat het om zaken waarin de Nationale ombudsman het van belang vindt om een norm te stellen. Bijvoorbeeld iets dat verdere reikwijdte kan hebben dan voor alleen één gemeente of één overheidsinstantie. “Dat je zegt: ‘Dat heeft een soort landelijke impact.’ Dan kan het zinvol zijn om een uitspraak te doen die een soort norm weergeeft. Dat doe je ook tenslotte, als klachteninstantie. Je normeert.” Dat geeft kaders waarbinnen overheidsinstanties zich zouden moeten bewegen als het gaat om behoorlijkheid.

Bij het oplossen van concrete problemen draait het volgens Hess om genoegdoening leveren aan de klager. “Dus als mensen echt willen weten: had ik nu gelijk of niet?” Zowel bij normstelling als bij genoegdoening leveren past de Nationale ombudsman vervolgens feiten- of waarheidsvinding toe.

Als relaties in het geding zijn: bemiddeling

Als tussen klager en verweerder sprake is van een doorgaande relatie, dan kiest de Nationale ombudsman echter negen van de tien keer niet voor feitenvinding. “Omdat dat niet in het belang is van die klager. Vaak kun je alleen maar met elkaar verder als je het verleden de ruimte hebt gegeven. Maar dat is dan echt in een bemiddelingsgesprek. En dan vervolgens ga je dus verder met: Wat betekent het nu voor de toekomst? Hoe kunnen we in het vervolg anders met elkaar omgaan? Dan doe je echt iets aan leren van twee kanten en hebben mensen ook echt het gevoel dat er iets gebeurt.” In de intake wordt aan de hand van één of twee intakegesprekken met zowel klager als overheidsinstantie nagegaan of zo’n bemiddeling kans van slagen heeft. Daarna is er één bemiddelingsgesprek.

In het geval van klachten in het onderwijs gaat het meestal om de relaties tussen ouders, kind en de school. Hess kan zich voorstellen dat om die reden het bij onderwijsklachten dus meestal om bemiddeling zou moeten gaan: “dan is een formele afdoening al helemaal niet zo prettig, omdat die emotie dan geen ruimte krijgt. Er is niks zo ingrijpend als dat mensen aan je kind komen. In welke zin dan ook. Dat vraagt iets in hoe je mensen benadert.”

Soms moet je ‘nee’ verkopen

Niet altijd is een procedure bij de Nationale ombudsman de meest passende route voor een klager. Ook dat blijkt dan uit een intake. “Er is bijvoorbeeld een type klager dat je nooit tevreden stelt. Voor wie klagen een betekenis in het leven heeft. Ofwel door een persoonlijkheidsstoornis of door anderszins gefrustreerd te zijn geraakt. Als je dat herkent, dan weet je ook dat deze mensen feitelijk niets opgelost willen zien. Dan neem je juist hun betekenis weg.” Dit type klager krijgt van de ombudsman veelal te horen dat geen effectieve bijdrage mogelijk is aan één van de drie doelen van klachtbehandeling. In andere gevallen is er vanuit de Nationale ombudsman gewoon niets bij te dragen. Bijvoorbeeld bij medische dossiers komt het voor dat mensen vaak al een lange weg hebben afgelegd, ook langs een medisch tuchtcollege. Hess vertelt over een voorbeeld: “Er waren wel fouten gemaakt, maar dat was niet verwijtbaar genoeg. Dan besteed je dus heel veel aandacht aan de emoties van deze mensen. Dat het ook heel vervelend is. Dan zijn wij echt bezig met hun beleving te honoreren. En verder hebben wij gezegd: ‘Wij kunnen echt niks voor u betekenen.’”

Je moet zelf de regie nemen

In die gevallen dat de ombudsman wel aan feitenvinding doet, komt het overigens lang niet altijd tot een zitting. “Als je denkt dat een klager gewoon te kwetsbaar is, dan doen

wij het volgens mij gewoon niet”, zegt Hess. De uitspraak wordt vaak gebaseerd op het verhaal van de klager; zowel klager als verweerder worden gehoord, en dat wordt samengebracht. “Dan hoeven ze elkaar ook niet te zien. Je neemt dus veel meer zelf de regierol. Bij de klachtencommissies in het onderwijs lijkt het wat lijdelijk: je laat mensen hun verhaal doen en doet een uitspraak. Wij zijn degene om te beoordelen wat nu het conflict is. Je moet proberen de kern van het verhaal te pakken.”

Anders leren kijken

De omslag naar deze benadering is bij de Nationale ombudsman niet van de ene dag op de andere gegaan. “Je hebt absoluut andere vaardigheden nodig. Daar moeten mensen in getraind worden. Een aantal mensen blijft het feitenonderzoek doen en een aantal anderen doet bemiddeling. In feite zeggen wij bij nieuwe mensen: mensen moeten het allebei kunnen. Het vraagt absoluut training op andere competenties.” Het levert volgens Hess wel veel op. Er ontstaat in haar ogen eerder een leereffect bij betrokkenen dan volgens de oude werkwijze. “Ik denk dat het meer oplevert en minder kost. Wij zien ook dat wij veel effectiever zijn met minder kosten.” Het uitbreiden van de intake, door te bellen met mensen, lost heel veel op. Minder kosten dus, maar ook minder ergernis. “Je moet kijken naar wat die ander nodig heeft om het gevoel te hebben: ik ben gehoord en gezien. Je moet een beetje anders leren kijken.”

Geraadpleegde literatuur

Bex, Bovens & Goo 2010

P.M.H.H. Bex, F. Bovens & F.S. Goo, *Evaluatie Wet extern klachtrecht. Onderzoek naar de organisatie en effecten van het extern klachtrecht bij gemeenten*. Nieuwegein: SIRA Consulting 2010.

Brenninkmeijer 2007

A.F.M. Brenninkmeijer, 'Eerlijk bestuur: over rechtmatigheid en behoorlijkheid, de Van Slingelandt-lezing'. *Bestuurskunde* 2007-1, p. 58-65.

Brenninkmeijer 2010

A. Brenninkmeijer, 'Waar staat klachtrecht voor?', in M. Laemers & A. Brenninkmeijer (red.), *Visies op klachtrecht. Lustrumbundel vereniging voor klachtrecht*. Den Haag: SDU 2010, p. 65-78

Expertgroep Klachtenregeling PO/VO 2006

Expertgroep Klachtenregeling PO/VO, *Versterking eigen karakter klachtrecht. Advies over de toekomstige klachtenregeling in het primair en voortgezet onderwijs*. Expertgroep Klachtenregeling PO/VO 2006.

Glasl 2007

F. Glasl, *Conflict, crisis, catharsis. De transformatie van de dubbelganger*. Zeist: Christofoor 2007.

Hertogh 2010

M. Hertogh, 'Burgerbeelden in het klachtrecht: Waarom klachtprocedures niet leiden tot herstel van vertrouwen', in: M. Laemers & A. Brenninkmeijer (red.), *Visies op klachtrecht. Lustrumbundel vereniging voor klachtrecht*. Den Haag: SDU 2010, p. 49-64

Van den Heuvel 2006

R.J.M. van den Heuvel, *Mag het een klacht zijn? Klachten over ambtenaren in een mediation: mogelijk en wenselijk?* Nederlands Mediation Instituut 2006.

Van Holsteijn, 2010

W. van Holsteijn, 'Klachtrecht in het onderwijs', in: M. Laemers & A. Brenninkmeijer (red.), *Visies op klachtrecht. Lustrumbundel vereniging voor klachtrecht*. Den Haag: SDU 2010, p. 125-146

Kans, Lubberman & Van der Vegt 2009

K. Kans, J. Lubberman & A. van der Vegt, *Monitor ouderbetrokkenheid in het funderend onderwijs. Eerste meting onder scholen en ouders*. Rotterdam/Utrecht: Ecorys/Sardes 2009.

Kruikemeier e.a. 2009

S. Kruikemeier, *Ervaringen van mensen met klachten over de gezondheidszorg*. Utrecht: Nivel 2009.

Laemers e.a. 2007

M. Laemers e.a., *Awb-procedures vanuit het gezichtspunt van de burger*. Den Haag: WODC Boom juridische uitgevers 2007.

Laemers & Brenninkmeijer 2010

M. Laemers & A. Brenninkmeijer (red.), *Visies op klachtrecht. Lustrumbundel vereniging voor klachtrecht*. Den Haag: SDU 2010.

Landelijke Commissie voor Geschillen WMS 2011

Landelijke Commissie voor Geschillen WMS, *Jaarverslag 2010*. Utrecht: Stichting Onderwijsgeschillen 2011.

Landelijke Klachtencommissie Onderwijs 2010

Landelijke Klachtencommissie Onderwijs, *Jaarverslag LKC 2008 & 2009*. Utrecht: Stichting Onderwijsgeschillen 2010.

Landelijke Klachtencommissie Onderwijs 2011

Landelijke Klachtencommissie Onderwijs, *Jaarverslag LKC 2010*. Utrecht: Stichting Onderwijsgeschillen 2011.

Ministerie van OCenW 1994

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

Nationale ombudsman 2010

Nationale ombudsman, *Voorbij het conflict. Verslag van de Nationale ombudsman over 2009*. Den Haag: Nationale ombudsman 2010.

Van Roosbroek & Van der Walle 2006

S. van Roosbroek & S. van de Walle, 'De ombudsman en de klager: tevredenheid en herstel van vertrouwen'. *tijdschrift voor bestuurskunde en bestuursrecht* 2006-2, p. 105.

Van Schoonhoven & Keijzer 2010

R. van Schoonhoven & M. Keijzer, 'Een geschil is geen ruzie'. *Onderzoek naar de doorwerking van medezeggenschapsgeschillen in het primair en voortgezet onderwijs*. Rotterdam: Actis Onderzoek 2010.

Vermaas e.a. 2003

Vermaas e.a., *Kritische blik op de klachtafhandeling in het onderwijs. Klagers en scholen evalueren de klachtenregeling*. Tilburg: IVA 2003.

Werkgroep Kotte 2006

Werkgroep Kotte, *Naar een verbeterde klachtenregeling*. Werkgroep Kotte 2006.

Winter, Middelkamp & Herweijer 2007

H.B. Winter, A. Middelkamp & M. Herweijer, *Klagen bij bestuursorganen: evaluatieonderzoek naar de klachtbehandeling bij bestuursorganen*. Den Haag: Boom juridische uitgevers 2007.

Over de auteurs

Mevrouw dr. R. (Renée) van Schoonhoven is directeur van Actis Onderzoek. Zij houdt zich bezig met het beroepsonderwijs, lerarenbeleid, medezeggenschap en klachtrecht. Zij is tevens verbonden aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid, afdeling Staats- en bestuursrecht van de Vrije Universiteit te Amsterdam.

Mevrouw drs. M. (Marloes) Keijzer is werkzaam als junior adviseur bij Actis Onderzoek en in die rol betrokken bij diverse onderzoeks- en adviesprojecten, waaronder een onderzoek naar medezeggenschapsgeschillen en een onderzoek naar het bevorderen van de keuze van bètatechnische opleidingen onder meisjes. Zij was tevens werkzaam bij TNO Kwaliteit van leven.