



RAPPORT

Onderzoek commissies functiewaardering en functieordenen

73845 - 3 maart 2025

Saraï Sapulete, Sara Wildschut, Freek Reijmerink, Thomas Kools

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1	3
Inleiding	3
1.1 Aanleiding	3
1.2 Vraagstelling	3
1.3 Opzet van het onderzoek	4
1.4 Leeswijzer	5
Hoofdstuk 2	6
Werkwijze commissies	6
2.1 Systematiek voor functiewaardering	6
2.2 Commissie functiewaardering po, vo, mbo	7
2.3 Commissie functieordenen hbo	9
2.4 Interne bezwaarprocedure	10
Hoofdstuk 3	12
Toegankelijkheid van de commissies	12
3.1 Interne voorprocedure	13
3.2 Informatie over bezwaarmogelijkheden en bezwarencommissies	15
3.3 Belemmerende en bevorderende factoren voor indienen bezwaar	23
Hoofdstuk 4	25
Oordeel van de commissie	25
4.1 Rol van de interne voorprocedure	25
4.2 Expertise van de commissies	27
4.3 Ervaringen met oordeel van de commissie	28
4.4 Opvolging oordeel van de commissie	29
Hoofdstuk 5	31
Conclusie	31
5.1 Bekendheid met commissie	31
5.2 Informatievoorziening vanuit werkgevers	31
5.3 Toegankelijkheid commissies	32
5.4 Oordeelsvorming commissies	34
5.5 Conclusie 'effective remedy'	35
5.6 Conclusie	37
Bijlage 1. Onderzoeksverantwoording	38

HOOFDSTUK 1

Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de aanleiding van het onderzoek en uw vraagstelling. Ook presenteren we een leeswijzer.

1.1 Aanleiding

Stichting Onderwijsgeschillen houdt vijftientig onafhankelijke geschillencommissies in stand, die actief zijn binnen verschillende onderwijsniveaus, van het basisonderwijs tot en met het hoger onderwijs. Deze commissies bieden bij conflicten rechtsbescherming aan belanghebbenden zoals medewerkers, bestuurders, ouders en studenten. Ze spelen een belangrijke rol door onafhankelijke beslissingen te nemen als meningsverschillen niet binnen de onderwijsinstellingen zelf beslecht kunnen worden.

Bij de Landelijke Bezwarencommissie po, vo en mbo, en bij de Landelijke Bezwarencommissie functieordenen hbo, kunnen medewerkers in de genoemde onderwijssectoren bezwaar aantekenen bij de betreffende commissies als zij het oneens zijn met de functieomschrijving of -waardering door hun werkgever. Om te komen tot een meer eenduidige en toegankelijke beschrijving van de rechtsbescherming van medewerkers als het gaat om functiewaardering of -ordering, wenst het Expertisecentrum van Stichting Onderwijsgeschillen een evaluatie van de betreffende commissies. De periodieke evaluatie en terugkoppeling van de Landelijke Bezwarencommissie functieordenen is een verplichting volgens de cao hbo. Om ook voor de overige sectoren lessen te kunnen trekken, wenst het Expertisecentrum de commissies gezamenlijk te evalueren. Het doel van deze evaluatie is om bij te dragen aan een meer uniforme, toegankelijke en kwalitatief hoogwaardige rechtsbescherming van medewerkers bij functiewaardering in alle onderwijssectoren.

1.2 Vraagstelling

De belangrijkste vraag bij het evalueren van de commissies is in hoeverre de procedure bij en het oordelen van de commissie effectieve rechtsmiddelen zijn zoals die worden gedefinieerd door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EVRM), en wat er moet gebeuren om dit te bereiken als hier geen sprake van is. Belangrijke criteria hierbij zijn de toegankelijkheid en overtuigingskracht van de oordelen van de commissies. Daarbij geeft het Expertisecentrum een aantal aspecten aan dat hierin van belang is, geformuleerd in de volgende onderzoeksvragen:

1. Is er verschil tussen de (ervaren) toegankelijkheid van de commissies voor medewerkers van het po, vo, mbo en hbo, bijvoorbeeld door de verschillende voorfasen en -procedures die gehanteerd worden in de verschillende sectoren?
2. In hoeverre zijn werknemers en werkgevers bekend met het bestaan van de commissies en hun procedures?
3. Hoe duidelijk en begrijpelijk is de informatie die werknemers van hun werkgever ontvangen over hun functie en de mogelijkheid om bezwaar in te dienen tegen de functiewaardering?
4. Wat is de invloed van de interne voorprocedure op de overtuigingskracht van de oordelen van de commissies?

5. Hoe worden de dossiers waarop de commissie haar oordeel baseert samengesteld door de partijen?
6. In welke mate staan de feiten tussen de betrokken partijen vast, voorafgaand aan de behandeling door de commissie?
7. In hoeverre beschikken de commissies over de benodigde specialistische kennis om de problemen en bezwaren van de procespartijen adequaat te beoordelen?
8. Welke factoren bevorderen of belemmeren de totstandkoming van een bevredigend oordeel voor alle betrokken partijen?

In deze rapportage geven wij antwoord op deze onderzoeksvragen.

1.3 Opzet van het onderzoek

Om bovenstaande onderzoeksvragen te beantwoorden hebben we gebruikgemaakt van verschillende onderzoeksmethoden. Allereerst zijn we begonnen met het bestuderen van documenten om een beeld te krijgen van de Landelijke Bezwarencommissies en de werking hiervan. Vervolgens hebben we een aantal interviews gehouden met cao-partijen. We hebben gesproken met de AVS, AOb, VH, PO-Raad en VO-raad, en hebben hen gevraagd naar hun beeld van onder andere de bekendheid, de toegankelijkheid en het functioneren van de commissies. Ook hebben we de voorzitters, vice-voorzitters en secretarissen van de beide Landelijke Bezwarencommissies geïnterviewd. Daarnaast hebben we een aantal interviews gehouden met betrokkenen die wel een interne procedure hebben doorlopen, maar vervolgens geen bezwaar hebben ingediend bij een Landelijke Bezwarencommissie, en een aantal betrokkenen bij zaken die zijn ingediend bij Landelijke Bezwarencommissies.

Om inzicht te krijgen in de ervaringen met de commissies in het onderwijsveld en de ervaringen van de betrokkenen bij zaken, zijn er drie enquêtes uitgezet:

- Enquête betrokkenen: deze enquête is uitgezet onder betrokkenen bij een zaak die is ingediend bij de Landelijke Bezwarencommissies, en die al dan niet behandeld is. De vragenlijst is verstuurd naar 251 betrokkenen en ingevuld door 71 betrokkenen, wat neerkomt op een respons van 28%, een goede respons.
- Enquête breed: deze enquête is uitgezet onder alle medewerkers in het onderwijs. Deze enquête is ingevuld door 571 medewerkers uit verschillende onderwijssectoren, en is uitgezet door veldwerkbureau Ipsos I&O. Zij besteden veel aandacht aan de representativiteit van hun panel, en we gaan er dus vanuit dat deze respons als representatief kan worden beschouwd.
- Brede enquête cao-partijen: medewerkers die via benadering door de cao-partijen de vragenlijst hebben ingevuld. Deze respondenten zijn bewust selectief benaderd, zodat wij ook een beeld konden krijgen van respondenten die waarschijnlijk in hogere mate bekend zouden zijn met de commissies, om wat meer informatie te krijgen over hun visie op de commissies. Deze informatie is dus niet per se representatief voor het onderwijsveld. De vragenlijst is ingevuld door 257 respondenten.

We hebben dus steeds onderscheid gemaakt tussen een brede enquête die ingevuld kon worden door mensen die niet betrokken zijn geweest bij een zaak, en een specifiekere enquête voor betrokkenen bij zaken, met daarin vragen over hun ervaringen met de commissie en de behandeling van hun zaak.

Voor alle vragenlijsten geldt dat de respondenten de vragenlijst niet allemaal volledig hebben ingevuld. Deels is dit te verklaren doordat zij vroegtijdig zijn gestopt met het invullen van de vragenlijst of vragen hebben overgeslagen, of doordat vragen niet relevant voor hen waren. Als de respondenten bijvoorbeeld niet bekend waren met de commissie, krijgen ze daarover geen vervolgvragen. We rapporteren per vraag over het aantal respondenten (n) dat die vraag heeft ingevuld.

Een uitgebreidere beschrijving van de onderzoeksopzet is beschreven in Bijlage 1.

1.4 Leeswijzer

In Hoofdstuk 2 beschrijven we de werkwijze van de commissies en de interne bezwaarprocedure. In Hoofdstuk 3 gaan we in op de toegankelijkheid van de commissies, gebaseerd op de interne voorprocedure, de informatievoorziening vanuit de werkgever en de commissie zelf, de bekendheid van de commissie, en de belemmerende en bevorderende factoren om een bezwaar in te dienen. In Hoofdstuk 4 gaan we in op het oordeel van de commissie en de factoren die daar invloed op hebben, zoals de rol van de interne voorprocedure, de expertise van de commissies, en hoe betrokkenen het oordeel van de commissie ervaren. In ons concluderende Hoofdstuk 5 vatten wij de bevindingen samen en beantwoorden wij de onderzoeksvragen.

HOOFDSTUK 2

Werkwijze commissies

In dit hoofdstuk beschrijven we de werkwijze van de Landelijke Bezwarencommissies. We starten met een korte introductie op de systematiek voor functiewaardering. Daarna gaan we in op de samenstelling, werkwijze en het aantal bezwaren dat de afgelopen jaren bij de commissies is ingediend. Daarnaast beschrijven we de interne bezwaarprocedure voorafgaand aan de externe procedure.

2.1 Systematiek voor functiewaardering

Functiewaardering is een systematische methode om functies objectief te beoordelen en in te delen in salarisschalen. Binnen het onderwijs wordt FUWA (Functiewaardering Onderwijs) als standaard gehanteerd, maar er bestaan sectorale varianten die per onderwijsniveau verschillen. FUWA is het formele en vastgestelde functiewaarderingssysteem binnen po, vo en mbo. Daarnaast wordt in het hoger beroepsonderwijs (hbo) ook de Hay-methode gehanteerd als alternatief voor functiewaardering, mits de uitkomsten vergelijkbaar zijn met FUWA-HBO.¹ De procedures voor functiewaardering verschillen dus per onderwijssector, waarbij het mbo en hbo relatief meer flexibiliteit bieden.

2.1.1 FUWA: standaardisering per onderwijssector

Het FUWA-systeem werkt met referentiefuncties, waarin de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden per functieniveau zijn vastgelegd. Werkgevers zijn verplicht om de functies binnen hun organisatie te toetsen aan deze referenties, om uniformiteit en rechtszekerheid te garanderen. De functiewaardering is per onderwijssector als volgt vastgelegd in de cao's:

- **Primair Onderwijs (po):** FUWA-PO wordt toegepast als het formele functiewaarderingssysteem. Werkgevers zijn aangesloten bij de Landelijke Bezwarencommissie Functiewaardering, waar werknemers bezwaar kunnen maken tegen hun functiewaardering.²
- **Voortgezet Onderwijs (vo):** FUWA-VO is het geldende systeem. Niet-voorbeeldfuncties dienen gewaardeerd te worden door gecertificeerde adviseurs. Werknemers kunnen bezwaar indienen bij een landelijke bezwarencommissie.³
- **Middelbaar Beroepsonderwijs (mbo):** FUWA-MBO wordt gehanteerd. De cao bevat bepalingen over een formele bezwarenregeling, waarbij de werkgever moet zijn aangesloten bij een externe bezwarencommissie functiewaardering.⁴

¹ Vereniging Hogescholen. (2023). *CAO HBO en functiewaardering: Richtlijnen en toepassingen*. VH Uitgeverij.

² CAO PO 2024-2025, art. 5.5

³ CAO VO 2023-2024, art. 5.1 en 11.5

⁴ CAO MBO 2024, art. 12.3 en 12.4

- **Hoger Beroepsonderwijs (hbo):** FUWA-HBO wordt formeel gebruikt, maar instellingen mogen ook kiezen voor de Hay-methode, mits de uitkomsten vergelijkbaar zijn met FUWA-HBO. Dit biedt meer flexibiliteit, maar vereist aanvullende kwaliteitscontroles.⁵

2.1.2 Hay-methode: alleen in het hbo een alternatief

De Hay-methode beoordeelt functies op basis van⁶:

- **Kennis (Know-how):** de vereiste expertise en vaardigheden.
- **Probleemoplossend vermogen (Problem-solving):** de complexiteit en creativiteit nodig voor probleemoplossing.
- **Verantwoordelijkheid (Accountability):** de impact van de functie op de organisatie.

De Hay-methode biedt meer flexibiliteit dan FUWA, maar wordt binnen het onderwijs alleen in het hbo officieel toegepast. Buiten het hbo is de Hay-methode geen erkend functiewaarderingsstelsel.⁷

2.2 Commissie functiewaardering po, vo, mbo

2.2.1 Werkwijze⁸

Indienen bezwaar

Als een werknemer die werkzaam is in het po, vo of mbo het niet eens is met het besluit van zijn of haar werkgever over de beschrijving of waardering van zijn of haar functie, kan de werknemer een bezwaar indienen bij de Landelijke Bezwarencommissie functiewaardering po, vo en mbo. In de cao's voor medewerkers uit het po, vo en mbo staat beschreven dat de werkgever aangesloten moet zijn bij een externe bezwarencommissie functiewaardering. Sommige scholen of instellingen hebben een interne bezwarenprocedure ingericht (zie ook paragraaf 2.4).

Bij het indienen van een bezwaar moet de werknemer een ondertekend en gemotiveerd bezwaarschrift indienen, waarbij de volgende documenten worden gevoegd:

- Een kopie van het besluit waartegen het bezwaar is gericht.
- Een kopie van de arbeidsovereenkomst dan wel de akte van aanstelling.
- Kopieën van de op het bezwaar betrekking hebbende stukken.

Termijn

De werknemer moet het bezwaar indienen binnen zes weken nadat het besluit waartegen het bezwaar is ingediend, is genomen. Hierbij worden vakanties meegerekend, deze verlengen de termijn dus niet. Bij andere termijnen waar de werkgever en werknemer zich aan moeten houden, worden vakanties niet meegerekend.

⁵ CAO HBO 2024-2025, art. F-2 en bijlage V

⁶ Hay Group. (2020). *Understanding the Hay Guide Chart-Profile Method of Job Evaluation*. Hay Group Publications.

⁷ Vereniging Hogescholen. (2023). *CAO HBO en functiewaardering: Richtlijnen en toepassingen*. VH Uitgeverij.

⁸ Reglement Landelijke Bezwarencommissie functiewaardering po, vo, mbo.

Behandeling bezwaar

Indien de commissie de aangeleverde documenten volledig acht en de werknemer het bezwaar binnen de genoemde termijn heeft ingediend, stelt de commissie de werkgever in de gelegenheid om binnen vier weken een verweer in te dienen. Daarbij kan de werkgever kopieën van relevante stukken aanleveren. De commissie kan de werknemer in de gelegenheid stellen om op het verweer te reageren, ook wel 'repliceren' genoemd. Daarna krijgt de werkgever de mogelijkheid om hierop te reageren, ook wel 'dupliceren' genoemd.

Vervolgens bepaalt de commissie waar en wanneer de behandeling van het bezwaar ter zitting zal plaatsvinden. Dit gebeurt op een zo kort mogelijke termijn. Tijdens de zitting krijgen de werkgever en de werknemer de gelegenheid om hun standpunt toe te lichten. De voorzitter deelt mede wanneer er advies zal worden uitgebracht of een uitspraak zal worden gedaan. Dit advies of deze uitspraak is op grond van de cao's bindend voor de partijen.⁹

Indien tijdens de zitting blijkt dat het onderzoek niet volledig is geweest, kan er bepaald worden dat de behandeling ter zitting op een ander moment wordt voortgezet.

2.2.2 Samenstelling

De Landelijke Bezwarencommissie functiewaardering po, vo en mbo bestaat uit drie leden: een voorzitter, een lid gekozen door de werkgeversorganisaties en een lid gekozen door de werknemersorganisaties.¹⁰

2.2.3 Aantal bezwaren

Om inzicht te bieden in het aantal ingediende bezwaren, het aantal uitspraken en de aard van deze uitspraken in de jaren 2021 tot en met 2024, baseren we ons op de jaarverslagen van de commissie.

In het jaarverslag van 2021 staat vermeld dat er 28 bezwaren zijn ingediend. Daarnaast waren er 37 resterende bezwaren uit 2020.¹¹ De commissie heeft dat jaar 23 uitspraken gedaan, terwijl 34 bezwaren zijn ingetrokken en 8 bezwaren niet zijn afgerond. Van de uitspraken is 11% niet-ontvankelijk verklaard, 25% ongegrond en 64% gegrond.

Het jaarverslag van 2022 toont aan dat er 122 nieuwe bezwaren zijn ingediend, naast 9 resterende bezwaren uit voorgaande jaren.¹² De commissie deed in dat jaar 5 uitspraken en 45 bezwaren werden ingetrokken;¹³ 3 bezwaren werden gegrond verklaard en 2 bezwaren werden ongegrond verklaard.

In 2023 zijn volgens het jaarverslag 62 nieuwe bezwaren ingediend. Er resteerden nog 129 bezwaren uit voorgaande jaren.¹⁴ De commissie heeft 14 uitspraken gedaan en 104 bezwaren zijn ingetrokken; 5 bezwaren werden gegrond verklaard, 6 bezwaren ongegrond, 2 bezwaren kennelijk niet bevoegd en 1 bezwaar werd kennelijk niet-ontvankelijk verklaard.

Het jaarverslag van Stichting Onderwijsgeschillen over 2024 is op dit moment nog niet gepubliceerd, waardoor er geen gegevens beschikbaar zijn over de aantallen bezwaren en uitspraken in dat jaar.

⁹ Artikel 5.5 [cao po 2024-2025](#), Artikel 11.5 [cao vo 2023-2024](#), Artikel 12.4 [cao mbo 2024](#).

¹⁰ Artikel 10.2 Reglement Landelijke Bezwarencommissie functiewaardering po, vo, mbo.

¹¹ [Jaarverslag Rechtspositie & cao 2021](#).

¹² Jaarverslag [cao 2022](#).

¹³ Veel zaken werden ingetrokken, omdat het geschil op basis van uitspraken in een aantal vergelijkbare zaken ook kon worden opgelost.

¹⁴ [Jaarverslag cao 2023](#).

2.3 Commissie functieordenen hbo

2.3.1 Werkwijze¹⁵

Indienen bezwaar

Als een werknemer die werkzaam is in het hbo het niet eens is met het besluit van zijn of haar werkgever over de beschrijving of waardering van zijn of haar functie, kan de werknemer een bezwaar indienen bij de Landelijke Bezwarencommissie functieordenen hbo. Dit kan nadat de werknemer de interne voorprocedure, die ingesteld is door de instelling waar de werknemer werkzaam is, volledig heeft doorlopen en deze is afgerond.

Bij het indienen van een bezwaar moet de werknemer een aantal documenten aanleveren. Hieronder vallen de kopie van het besluit waartegen het bezwaar is gericht, een kopie van de arbeidsovereenkomst en kopieën van andere stukken die betrekking hebben op het bezwaar.

De commissie is bevoegd om kennis te nemen van alle documenten die betrekking hebben op de functie van de werknemer, de functiewaardering en de overwegingen die hiertoe hebben geleid. Deze dienen aangeleverd te worden bij de commissie en indien er documenten ontbreken, kunnen deze door de commissie worden opgevraagd. Daarnaast is de commissie bevoegd om deskundigen te raadplegen en informanten te horen.

Termijn

De werknemer moet het bezwaar indienen binnen zes weken nadat het besluit waartegen het bezwaar is ingediend, is genomen. Bij deze en andere gestelde termijnen worden vakanties niet meegerekend.

Behandeling bezwaar

Indien de commissie de aangeleverde documenten volledig acht en de werknemer het bezwaar binnen de genoemde termijn heeft ingediend, stelt de commissie de werkgever in de gelegenheid om binnen vier weken een verweer in te dienen. Daarbij kan de werkgever kopieën van relevante stukken aanleveren. De commissie kan de werknemer in de gelegenheid stellen om op het verweer te reageren, ook wel 'repliceren' genoemd. Daarna krijgt de werkgever de mogelijkheid om hierop te reageren, ook wel 'dupliceren' genoemd.

Vervolgens bepaalt de commissie waar en wanneer de behandeling van het bezwaar ter zitting zal plaatsvinden. Dit gebeurt op zo kort mogelijke termijn. Tijdens de zitting krijgen de werkgever en de werknemer de gelegenheid om hun standpunt toe te lichten. De voorzitter deelt mede wanneer er advies zal worden uitgebracht of uitspraak zal worden gedaan.

Indien tijdens de zitting blijkt dat het onderzoek niet volledig is geweest, kan er bepaald worden dat de behandeling ter zitting op een ander moment wordt voortgezet.

De commissie beslist over het bezwaar in besloten vergadering. Binnen zes weken na de laatste zitting of laatste uitwisseling van stukken brengt de commissie een advies uit. De werkgever volgt het advies van de commissie op, tenzij er voor de werkgever gewichtige redenen zijn om van het advies af te wijken.

¹⁵ Reglement Landelijke Bezwarencommissie functieordenen hbo.

2.3.2 Samenstelling

De Landelijke Bezwarencommissie functieordenen hbo bestaat uit drie leden. De voorzitter wordt benoemd door de Vereniging Hogescholen, op bindende voordracht van de cao-partijen. Daarnaast wordt er één lid benoemd door de Vereniging Hogescholen en één lid wordt benoemd door de vakorganisaties. De leden zijn eenmaal herbenoembaar voor vier jaar. Op verzoek van de commissie kan een deskundige als adviseur aan de commissie worden toegevoegd.¹⁶

2.3.3 Aantal bezwaren

Om inzicht te geven in het aantal ingediende bezwaren, het aantal uitspraken en de aard van deze uitspraken in de jaren 2021 tot en met 2024, baseren we ons op de jaarverslagen van de commissies.

In het jaarverslag van 2021 staat vermeld dat er 6 bezwaren zijn ingediend. Daarnaast waren er 3 resterende bezwaren uit 2020.¹⁷ De commissie heeft 1 uitspraak gedaan, die gegrond werd verklaard, en er zijn 4 bezwaren ingetrokken.

Het jaarverslag van 2022 laat zien dat er 2 nieuwe bezwaren zijn ingediend, terwijl 4 bezwaren uit 2021 nog in behandeling waren.¹⁸ In totaal zijn er 6 uitspraken gedaan, die allemaal ongegrond zijn verklaard.

Volgens het jaarverslag van 2023 zijn er 6 nieuwe bezwaren ingediend.¹⁹ De commissie heeft in dat jaar 1 uitspraak gedaan, die ongegrond werd verklaard. Daarnaast zijn er 3 bezwaren ingetrokken.

Het jaarverslag van Stichting Onderwijsgeschillen over 2024 is nog niet gepubliceerd. Daarom zijn er nog geen gegevens beschikbaar over het aantal ingediende bezwaren en gedane uitspraken in dat jaar.

2.4 Interne bezwaarprocedure

In het po, vo en mbo kunnen instellingen ervoor kiezen om een interne bezwarencommissie in te stellen om een interne voorprocedure te kunnen organiseren. Als deze interne procedure aanwezig is, wordt een medewerker geacht eerst hier een bezwaar in te dienen, voordat hij of zij naar de Landelijke Bezwarencommissie functiewaardering po, vo, mbo stapt. Hbo-instellingen zijn verplicht om een interne bezwaarprocedure in te richten. Medewerkers in het hbo zijn dan ook verplicht om de interne bezwarenprocedure volledig te doorlopen, voordat zij een bezwaar in kunnen dienen bij de Landelijke Bezwarencommissie functieordenen hbo.

Interne bezwarenprocedure po²⁰

In het po kan de werkgever in overleg met de personeelsgeleding van de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (PGMR) besluiten om een interne bezwarencommissie in te stellen. Ook besluiten over de samenstelling en het reglement van deze commissie moeten in overleg met de PGMR worden gemaakt. De commissie moet bestaan uit een voorzitter en twee leden: één lid wordt benoemd op voordracht van de werkgever, één lid wordt benoemd op voordracht van de PGMR en de voorzitter wordt benoemd op voordracht van de twee leden. De leden worden benoemd voor een periode van twee jaar.

¹⁶ Artikel 10 Reglement Landelijke Bezwarencommissie functieordenen hbo.

¹⁷ [Jaarverslag Rechtspositie en cao 2021](#).

¹⁸ [Jaarverslag cao 2022](#).

¹⁹ [Jaarverslag cao 2023](#).

²⁰ Artikel 5.4 [cao po 2024-2025](#).

De interne procedure kent veel overeenkomsten met de procedure van de Landelijke Commissie. De werknemer moet een bezwaarschrift indienen binnen een termijn van zes weken en de behandeling van het bezwaar vindt op een zo kort mogelijke termijn in een zitting plaats. De interne commissie toetst of de werkgever in redelijkheid tot het besluit is gekomen waartegen het bezwaar is gericht. Hierbij kan de commissie relevante documenten opvragen die betrekking hebben op de waardering van de functie, de gevolgde procedure en de beschreven functie van de werknemer.

De werkgever wordt geacht om binnen twintig werkdagen na ontvangst van het advies van de interne bezwarencommissie een nieuw besluit te nemen. Dit besluit moet met opgave van redenen schriftelijk aan de werknemer worden medegedeeld.

Interne bezwarenprocedure vo

In de cao vo is niets opgenomen over een interne bezwaarprocedure. Op basis van onze vragenlijst aan betrokkenen bij zaken weten we dat acht van de elf vo-respondenten aangeeft dat ze een interne procedure hebben gevolgd voordat ze betrokken raakten bij de Landelijke Bezwarencommissie. Dit geeft een indicatie dat er ook in het vo regelmatig een interne procedure wordt gevolgd.

Interne bezwarenprocedure mbo²¹

Volgens de cao mbo moet een mbo-instelling een interne geschillencommissie hebben. Deze commissie kan geschillen tussen werknemers en werkgevers over de toepassing van de cao behandelen. De werkgever stelt het reglement van deze commissie vast in overleg met de ondernemingsraad (OR). In dit reglement staat bijvoorbeeld dat de commissie moet bestaan uit drie leden, waarvan er één wordt benoemd door de werkgever, één op voordracht van de OR en één op voordracht van de beide andere leden (de voorzitter). Ook bevat dit reglement bepalingen over de periode waarvoor de leden worden benoemd en een huishoudelijk reglement.

De werkgever wordt geacht om binnen twintig dagen na ontvangst van het niet bindend advies van de interne commissie een nieuw besluit te nemen over de functiewaardering of -beschrijving van de werknemer.

Interne bezwarenprocedure hbo²²

Hbo-instellingen zijn verplicht om een interne bezwarenprocedure en dus een interne bezwarencommissie in te richten. Als een werknemer het niet eens is met een voorgenomen besluit van de werkgever rondom zijn of haar functiewaardering of -beschrijving, kan hij of zij de werkgever verzoeken om het voorgenomen besluit in heroverweging te nemen. De heroverweging van het voorgenomen besluit vindt plaats door de werkgever, samen met een lokale, interne bezwarencommissie. De uitkomst van deze heroverweging moet de werkgever schriftelijk en gemotiveerd aan de werknemer mededelen. In de cao is bepaald dat een werknemer tegen dit heroverwogen besluit alleen bezwaar in kan dienen bij de Landelijke Bezwarencommissie.

²¹ Artikel 12.3 [cao mbo 2024](#).

²² Artikel 4 bijlage VIII [cao hbo 2024-2025](#).

HOOFDSTUK 3

Toegankelijkheid van de commissies

In dit hoofdstuk beschrijven we onze bevindingen over de toegankelijkheid van de Landelijke Bezwarencommissies. We gaan eerst in op de informatie die vanuit werkgevers wordt verstrekt, en vervolgens op de bekendheid van de commissies en hoe de procedures en informatie hierover invloed hebben op de toegankelijkheid van de commissies.

Op basis van de verschillende bronnen die we hebben geraadpleegd, kunnen we een aantal factoren onderscheiden dat invloed heeft op de mate waarin werkgevers en werknemers de Landelijke Bezwarencommissies als toegankelijk ervaren. Het gaat hier deels om factoren waar de commissies zelf invloed op hebben, en deels om factoren die als belemmeringen worden ervaren, maar buiten de invloed van de commissies liggen. We maken daarom ook onderscheid tussen factoren die te maken hebben met de invloed van de interne voorprocedure, de ervaren toegankelijkheid door informatievoorziening, en factoren die de geneigdheid om naar de commissie te stappen verhogen of verlagen. Per factor beschrijven we hoe deze invloed heeft op de ervaren toegankelijkheid en waar dit uit blijkt. De bronnen die we hiervoor hebben geraadpleegd zijn de antwoorden van de respondenten, de deskstudie die we hebben uitgevoerd waarin onder andere de klanttevredenheidsonderzoeken uit 2023 en 2024 en de ingediende bezwaren zijn meegenomen en de interviews die we hebben gehouden met betrokken partijen.

De respondenten van de vragenlijst die is uitgezet onder werkgevers en werknemers die de afgelopen jaren betrokken zijn geweest bij een zaak bij de Landelijke Bezwarencommissies hebben de commissies als redelijk toegankelijk ervaren. In totaal heeft 18% de commissies als (helemaal) niet toegankelijk ervaren en 50% als (heel) toegankelijk (n=60). De mate waarin de commissie toegankelijk wordt ervaren wordt gemiddeld met een 3,3 gewaardeerd op een schaal van 1 tot 5. Op sectorniveau zijn er nauwelijks onderlinge verschillen waar te nemen, in het mbo is dat gemiddelde 2,9 (net iets onder neutraal) en in het hbo 3,4. Deze verschillen moeten met voorzichtigheid worden geïnterpreteerd, omdat bij de vergelijking van sectoren slechts kleine aantallen respondenten per sector overblijven. Deze vraag is niet gesteld aan de respondenten in de brede vragenlijsten, aangezien zij niet direct betrokken zijn geweest bij de commissies.

3.1 Interne voorprocedure

Aan de respondenten van de vragenlijst voor mensen die in de jaren 2020 t/m 2024 betrokken zijn geweest bij een bezwaar is gevraagd of zij een interne voorprocedure hebben doorlopen voordat ze betrokken raakten bij de zaak bij één van de Landelijke Bezwarencommissies. 59% van de respondenten geeft aan dat zij een interne voorprocedure hebben doorlopen. De respondenten uit het vo en hbo geven vaker aan een voorprocedure te hebben doorlopen dan respondenten uit de andere sectoren (beiden in acht van de elf gevallen).

Aan de respondenten die een interne voorprocedure hebben doorlopen is gevraagd wat de uitkomst van deze procedure was. De meesten geven aan dat hun bezwaar afgewezen/ongegrond/verworpen is verklaard of dat er niets mee gedaan is (n=22); bij vier respondenten is het bezwaar wel gegrond verklaard. Daarnaast geven drie respondenten aan wel in het gelijk gesteld te zijn, maar dat de werkgever hier geen vervolg aan heeft gegeven. Als laatste geven twee respondenten aan juist vanuit de interne procedure doorgestuurd te zijn naar de Landelijke Bezwarencommissie om het bezwaar af te handelen.

Ook is er aan de bezwaarde en gemachtigde van de bezwaarde die een interne voorprocedure hebben doorlopen gevraagd in hoeverre deze uitkomsten hen hebben gestimuleerd of juist belemmerd om een bezwaar in te dienen bij de Landelijke Bezwarencommissie. Uit de antwoorden op deze vraag blijkt dat 78% van de respondenten door de uitkomsten van de interne voorprocedure gemotiveerd werd om een bezwaar in te dienen bij de Landelijke Bezwarencommissie (n=27).

Po, vo, mbo

In totaal geeft 73% van de bezwaarden of hun gemachtigden uit het po, vo en mbo (n=22) aan (heel erg) gestimuleerd te zijn door de uitkomst van de interne procedure om een bezwaar in te dienen bij de Landelijke Bezwarencommissie. De uitkomsten die ervoor hebben gezorgd dat zij erg gestimuleerd werden om naar de Landelijke Bezwarencommissie te gaan, zijn vaak gevallen waarin de interne procedure is afgewezen of ongegrond is verklaard (n=6), of wanneer de bezwaarde in het gelijk is gesteld maar de werkgever vervolgens niets met de uitspraak heeft gedaan (n=3).

Ook is er een aantal bezwaren waarin werknemers aangeven dat er niet goed wordt gekeken naar hun individuele situaties, en dat een werkgever de functiewaardering slechts baseerde op algemene aannames en bestaande documenten. Zo zijn er bezwaren waarin werknemers aangeven dat zij specifieke taken oppakken, maar dat dit niet meegenomen wordt in hun functiewaardering of -beschrijving.

Interne voorprocedures worden niet altijd op dezelfde manier uitgevoerd: dit is afhankelijk van de inrichting van de organisatie zelf, waardoor medewerkers ongelijkheid ervaren. Hierdoor worden bezwaren van werknemers met dezelfde functie niet altijd gelijk beoordeeld tijdens de interne procedure. In sommige gevallen wordt de ene medewerker uitgebreider gehoord dan de andere, wat ook leidt tot ongelijkheid. Bij de interne bezwarencommissies in het po, vo en mbo, ontbreekt regelmatig kennis over FUWA, die noodzakelijk is om een zaak goed te kunnen beoordelen, zo geeft de Landelijke Bezwarencommissie aan. Ook worden er soms gelegenheidscommissies opgericht, als er sprake is van een zaak. In het hbo gaat het om een permanente commissie, die ook breder wordt ingezet. Naarmate de instellingen groter worden, zijn de interne procedures professioneler ingericht.

Hbo

Uit een aantal geanalyseerde bezwaren blijkt dat het soms voorkomt dat de interne voorprocedure de taken en verantwoordelijkheden van de medewerker niet volledig in beeld brengt. Hierdoor heeft de landelijke commissie onvoldoende basis om een inhoudelijk oordeel te vellen. Er wordt dan terugverwezen naar de werkgever, en dit leidt tot meer vertraging. Daarbij wordt er ook terugverwezen naar de werkgever als de interne voorprocedure niet volledig en op correcte wijze is doorlopen. Dit kan een drempel vormen, omdat medewerkers afhankelijk zijn van hun werkgever bij het correct en tijdig doorlopen van de interne voorprocedure. Als dit niet gebeurt, wordt de werknemer bij het indienen van een bezwaar terugverwezen naar de interne bezwaarprocedure. Deze terugverwijzing kan een drempel vormen om op een later moment een bezwaar in te dienen bij de Landelijke Commissie. De werknemer moet dan immers de interne bezwaarprocedure (deels) opnieuw doorlopen. Dit kost tijd en energie en kan invloed hebben op de relatie met de werkgever. Wanneer de bezwaarde/gemachtigde van de bezwaarde uit het hbo (n=5) toch naar de Landelijke Bezwarencommissie gaat, dan geven allen aan (heel erg) gestimuleerd te zijn door de uitkomst van de interne procedure om een bezwaar bij de landelijke commissie in te dienen.

Invloed van de interne voorprocedure op de toegankelijkheid van de commissies

De interne procedure die werknemers moeten volgen om een bezwaar in te dienen kan een obstakel vormen om een bezwaar in te dienen. Uit de brede vragenlijst blijkt dat 35% van degenen die de commissie kennen, dit als een mogelijke belemmering zien (n=98), tegenover 48% van degenen die de commissie niet kennen (n=478). Uit de vragenlijst voor de cao-partijen blijkt dat 53% van degenen die de commissie niet kennen, dit als een mogelijke belemmering zien (n=156), tegenover 45% van degenen die de commissie wel kennen (n=55). Redenen om de interne procedure als een obstakel te zien, die in de toelichting zijn gegeven, gaan over de bureaucratie (n=1) of het gevoel van waardering dat de werknemer ervaart van zijn/haar werkgever in het proces (n=1).

De interne voorprocedure kan dus een obstakel vormen om een bezwaar in te dienen bij de landelijke commissie, maar kan juist ook stimulerend werken. Dit is bijvoorbeeld het geval als het oordeel van de interne commissie niet als bevredigend wordt ervaren en men graag gehoord wil worden door een onafhankelijke, externe, commissie.

Hierbij is het belangrijk te vermelden dat we slechts beperkt zicht hebben op medewerkers die een interne procedure hebben afgerond en vervolgens niet naar de Landelijke Bezwarencommissie stappen, omdat we deze groep niet direct konden bereiken met een vragenlijst. In de brede vragenlijst komt deze groep waarschijnlijk ook niet of nauwelijks aan bod. Het kan zijn dat deze groep relatief groot is, en de uitkomst van de interne procedure ervoor zorgt dat een vervolgstap niet nodig is. We hebben een klein aantal mensen gesproken dat wel een interne procedure, maar geen externe procedure heeft doorlopen. In een geval wilde de betrokkene de relatie met de werkgever na de interne procedure niet verder verstoren, en besloot daarom om de stap naar de externe commissie niet te zetten. In een ander geval was de uitkomst van de interne procedure naar wens en was dat reden om niet verder te procederen.

3.2 Informatie over bezwaarmogelijkheden en bezwarencommissies

3.2.1 Informatie over mogelijkheden tot bezwaar

De werkgever dient te zorgen voor een toegankelijke informatievoorziening over de bezwarencommissies en de stappen die doorlopen moeten worden in het geval van een bezwaar. Hierbij is het allereerst van belang dat werknemers weten wat er van hen verwacht wordt in hun functie. Vervolgens moeten zij weten waar zij intern terecht kunnen als zij het niet eens zijn met hun functiewaardering. Tot slot dienen zij informatie te krijgen over de mogelijkheid om bezwaar te maken.

Uit de vragenlijst die wij uitzetten onder respondenten in het onderwijsveld blijkt dat het grootste gedeelte van de werknemers weet wat er van hem of haar verwacht wordt (85% weet het, 5% niet, 10% is hier neutraal over). Uit de brede vragenlijst die is uitgezet onder betrokkenen bij cao-partijen geven respondenten vaker aan dit niet te weten of er neutraal over te zijn (65% weet wat er van hen verwacht wordt, 18% niet, 17% is hier neutraal over). Welke stappen werknemers kunnen ondernemen als ze het oneens zijn met hun waardering of wat er van hen wordt verwacht is bij 58% bekend, 17% geeft aan dit niet goed te weten. Uit de brede vragenlijst cao-partijen blijkt dat het bij 35% bekend is, 47% geeft aan dit niet goed te weten en 17% is hier neutraal over.

We vroegen werknemers (die bekend zijn met de bezwarencommissie) in hoeverre werkgevers hen gewezen hebben op de mogelijkheid om een bezwaar in te dienen bij de Landelijke Bezwarencommissie (zie Tabel 1). Hieruit blijkt dat werkgevers hun werknemers niet of nauwelijks wijzen op de mogelijkheid om een bezwaar in te dienen bij de Landelijke Bezwarencommissie. 45% van de werknemers die betrokken zijn geweest bij een zaak (in de vragenlijst aan betrokkenen bij een bezwaar), geeft aan hier (helemaal) niet op te worden gewezen. Dit beeld is vergelijkbaar met het beeld uit de andere vragenlijsten die zijn uitgezet in het brede onderwijsveld (44% geeft aan hier (helemaal) niet op te worden gewezen) en onder de achterban van cao-partijen (49% geeft aan hier (helemaal) niet op te worden gewezen). De betrokkenen bij zaken geven wel vaker aan dat zij geïnformeerd worden, dan respondenten van de brede vragenlijst (30% (helemaal) eens ten opzichte van 17% en 20% onder de andere doelgroepen. Ook zijn werknemers het vaak niet eens met de stelling dat de informatie vanuit de werkgever over de mogelijkheid om een bezwaar in te dienen bij de commissie begrijpelijk was. Ongeveer een derde van de respondenten vindt de informatie begrijpelijk (zie Tabel 1). Uit de brede vragenlijst voor cao-partijen blijkt dit percentage nog iets lager te liggen, 23% vindt de informatie begrijpelijk.

Over het algemeen zijn betrokkenen bij bezwaren beter op de hoogte van de mogelijkheden dan respondenten die de brede vragenlijsten hebben ingevuld. Ook is het voor hen logischerwijs duidelijker welke stappen er volgen als zij bezwaar indienen bij de commissie.

Respondenten die niet bekend waren met de voor hen relevante bezwarencommissie zijn het in 17% en 11% van de gevallen (helemaal) eens met de stelling dat de werkgever vertelt wat de werknemer kan doen als die het niet eens is met de beschrijving of waardering van zijn of haar functie (zie Tabel 2). Ook is het voor hen niet altijd duidelijk in welke situaties er een bezwaar kan worden ingediend over de beschrijving of waardering van de functie. Voor respondenten van de brede vragenlijst uitgezet onder de achterban van cao-partijen zijn deze zaken minder duidelijk dan onder respondenten in het brede onderwijsveld.

Aan werkgevers is gevraagd of zij hun werknemers actief informeren over de mogelijkheid om een bezwaar in te dienen bij de commissie. De werkgevers (n=13) zijn het hier mee eens, en zij hebben ook het idee dat hun werknemers zich vrij voelen om een bezwaar in te dienen bij de commissie. Als we dit echter vragen aan een grotere groep, vanuit het bredere onderwijsveld, zien we een ander beeld. Van de werkgeversrespondenten uit het brede onderwijsveld geeft maar 13% aan de werknemers actief te informeren en vanuit de achterban van de cao-partijen doet 29% van de werkgeversrespondenten dat.

Tabel 1. Percentage '(helemaal) eens' met stellingen over informatievoorziening door de werkgever, uit de drie uitgezette vragenlijsten, onder respondenten die bekend zijn met de voor hun relevante commissie, antwoorden van werknemers (wn) en werkgevers (wg).

	Betrokkenen		Breed onderwijsveld		Brede enquête cao-partijen	
	wn n =45	wg n=13	wn n=98	wg n=69	wn n=57	wg n=32
Mijn werkgever wijst mij op de mogelijkheid om een bezwaar in te dienen bij de voor mij relevante commissie.	30%		17%		20%	
Ik informeer mijn werknemers actief over de mogelijkheid om een bezwaar in te dienen bij de commissie.		69%		13%		29%
De informatie, die ik van mijn werkgever ontvang over de mogelijkheid om een bezwaar in te dienen bij de commissie, is begrijpelijk voor mij.	38%		31%		23%	
De informatie die ik lees of ontvang over de commissie, vanuit andere bronnen dan mijn werkgever, is begrijpelijk voor mij.			55%		43%	
De informatie die ik lees of ontvang over de commissie is begrijpelijk voor mij.		61%		42%		37%

De verschillen tussen de sectoren zijn moeilijker te interpreteren. Uit de betrokken vragenlijst blijkt dat respondenten uit het po het vaakst aangeven dat werknemers door de werkgever op de hoogte zijn gesteld van de mogelijkheid om een bezwaar in te dienen bij de voor hen relevante commissie (35%, n=26). Uit de brede enquête onder cao-partijen blijkt dit percentage het hoogste te zijn voor het hbo (28%, n=25).

In de vragenlijst onder betrokkenen geven respondenten uit het po het vaakst aan dat de informatie die zij van de werkgever ontvangen over de mogelijkheid om een bezwaar in te dienen bij de commissie, voor hen begrijpelijk is (62%, n=18). Uit de brede vragenlijst blijkt dat respondenten uit het hbo dit het vaakst aangeven (50%, n=16). De aantallen per sector zijn echter te klein om de verschillen tussen sectoren en tussen de verschillende vragenlijsten goed te kunnen duiden (aantal respondenten per sector varieert tussen 5 en 38).

Ook uit de gesprekken met betrokken cao-partijen komt naar voren dat niet alle onderwijsinstellingen op eenzelfde duidelijke manier de mogelijkheid communiceren om naar de Landelijke Bezwarencommissie te stappen. Volgens hen zou het goed zijn als in alle besluiten die een werkgever neemt over de beschrijving of waardering van de functie van een werknemer wordt gecommuniceerd over de procedure die de werknemer kan doorlopen indien die het er niet mee eens is.

Tabel 2. Percentage '(helemaal) eens' met stellingen door respondenten die niet bekend zijn met de commissie.

	Breed onderwijsveld (n=478)	Brede enquête cao-partijen (n=165)
Mijn werkgever vertelt mij wat ik kan doen als ik het niet eens ben met de beschrijving of waardering van mijn functie.	17%	11%
Het is voor mij duidelijk in welke situaties ik een bezwaar kan indienen over de beschrijving of waardering van mijn functie.	19%	9%

Uit de gesprekken met de cao-partijen blijkt verder dat het FUWA-systeem dat wordt gehanteerd in het po, vo, mbo en hbo niet altijd als begrijpelijk en transparant wordt ervaren door werknemers. De raden geven aan dat er onder werknemers soms verwarring bestaat over bepaalde formuleringen en woorden in de beschrijving en waardering van hun functie op basis van dit systeem. Ook de bonden geven aan dat het FUWA-systeem voor werknemers soms lastig te begrijpen is, en dat juridische ondersteuning voor hen dan ook van groot belang is. Volgens hen heeft een werknemer zonder juridische begeleiding minder kans om in het gelijk gesteld te worden dan een werknemer mét juridische begeleiding. De resultaten uit de vragenlijst onderschrijven dit (hoewel het aantal observaties beperkt is om hier harde conclusies aan te verbinden). Wanneer bezwaarden vertegenwoordigd worden door een gemachtigde (n=13), geeft 54% aan dat het oordeel van de Landelijke Bezwarencommissie gegrond is verklaard. Wanneer zij een bezwaar zelf hebben afgehandeld (n=22), geeft slechts 32% aan dat het oordeel gegrond is verklaard. Ook blijkt dat respondenten die vertegenwoordigd zijn door een gemachtigde tevredener zijn met het onafhankelijke oordeel van de Landelijke Bezwarencommissie in vergelijking met degenen die zichzelf vertegenwoordigden. Dit verschil in tevredenheid wordt weergegeven door een gemiddelde score van 3,3 op een schaal van 1 (helemaal niet tevreden) tot 5 (heel erg tevreden) (n=13) ten opzichte van 3,1 (n=22). Het verschil tussen het indienen van een bezwaar en daarbij begeleiding ontvangen, ten opzichte van dit zelf afhandelen is volgens de bonden een gevolg van de complexiteit van het FUWA-systeem. Zowel de raden als de bonden geven aan dat het goed zou zijn om meer begrijpelijke informatie over het FUWA-systeem aan te kunnen bieden, bijvoorbeeld in de vorm van een handboek waarin werknemers kunnen zien waar hun functiebeschrijving en -waardering op is gebaseerd.

De commissies zelf geven aan dat werknemers soms een bezwaar indienen met betrekking tot de interpretatie van het FUWA-systeem. De commissie kijkt echter alleen in hoeverre het FUWA-systeem correct wordt toegepast voor de specifieke functie. De verwachting van de werknemer komt dan niet overeen met de werkelijke behandeling van de zaak, wat in sommige gevallen voor teleurstelling kan zorgen.

Invloed van informatievoorziening op toegankelijkheid

Uit een aantal geanalyseerde bezwaren en de resultaten uit de vragenlijsten blijkt dat het voorkomt dat medewerkers niet of nauwelijks worden geïnformeerd door hun werkgever over de mogelijkheid om een bezwaar in te dienen bij de Landelijke Bezwarencommissie. Hierdoor komen medewerkers er soms pas laat achter dat dit kan, waardoor het proces vertraging oploopt en in sommige gevallen de termijn voor het indienen van een bezwaar wordt overschreden. Uit een aantal geanalyseerde bezwaren blijkt bovendien dat als medewerkers wel weten dat zij een bezwaar kunnen indienen bij de Landelijke Commissie, zij niet altijd goed begeleid worden in de stappen die zij moeten zetten om dit te doen. Ook is het FUWA-systeem complex, waardoor de verwachting van een werknemer bij het indienen van een bezwaar niet altijd overeenkomt met de behandeling door de commissie. Deze complexiteit kan de toegankelijkheid van de commissie verkleinen.

3.2.2 Bekendheid van de commissies

We vroegen de respondenten in alle drie de uitgezette vragenlijsten in hoeverre zij bekend zijn met de voor hen relevante Landelijke Bezwarencommissie (zie Tabel 3). Voor de betrokkenen bij de bezwaren, ging het om de bekendheid met de landelijke commissie, vóórdat zij zelf betrokken raakten bij een zaak. Onder de betrokkenen ligt de bekendheid van de commissies hoger dan in het brede onderwijsveld, ook voordat zij betrokken waren bij zaken. Daarnaast is de bekendheid onder de achterban van cao-partijen met de commissies iets hoger dan bij het brede onderwijsveld.

Tabel 3. Percentage bekendheid met de Landelijke Bezwarencommissie bij werknemers.

	Betrokkenen (n=71)	Breed onderwijsveld (n=578)	Brede enquête cao-partijen (n=247)	Totaal (n=896)
Ja, en ik weet precies wat deze commissie doet.	38%	6%	11%	10%
Ja, maar ik weet niet wat deze commissie doet.	20%	11%	18%	14%
Nee, ik heb nog nooit van deze commissie gehoord.	42%	83%	71%	76%

Er is een verschil tussen de sectoren te zien, bij de respondenten die betrokken zijn geweest bij zaken (niet in tabel, vanwege te lage responsaantallen). Bijna alle respondenten uit het mbo (n=8) geven aan dat zij bekend waren met de commissie voordat zij betrokken raakten bij een zaak. In het vo (n=13) en het hbo (n=12) ligt dit percentage rond de 50% en in het po rond de 60% (n=29). Deze cijfers moeten met voorzichtigheid worden geïnterpreteerd: het uitsplitsen naar sectoren zorgt voor een lage respons per sector, waardoor deze resultaten niet gegeneraliseerd kunnen worden tot conclusies over de verschillen tussen sectoren op dit vlak. Vanuit de bredere vragenlijst zijn er geen grote verschillen in bekendheid te zien tussen de sectoren (Tabel 4). Respondenten geven aan dat zij vooral via de werkgever, de vakbond of collega's bekend zijn geraakt met de commissie. Zowel vanuit het onderwijsveld als vanuit de cao-partijen zijn er nauwelijks verschillen op sectorniveau in de bekendheid met de commissies.

Werkgevers zijn over het algemeen vaker bekend met de commissies dan werknemers. Uit de vragenlijst breed onderwijsveld blijkt dat 40% van de werkgevers (n=65) bekend is met de Landelijke Bezwarencommissie en dat 15% van de werknemers (n=508) ermee bekend is. De vragenlijst onder de achterban van cao-partijen geeft ook aan dat werkgevers over het algemeen bekender zijn met de Landelijke Bezwarencommissie, namelijk 49% (n=39) ten opzichte van 25% van de werknemers (n=204).

Tabel 4. Percentage bekendheid met de Landelijke bezwarencommissie, door werknemers. Uitgesplitst per sector.

	Breed onderwijsveld	Brede enquête cao-partijen
Primair onderwijs (po)	<i>n</i> =222	<i>n</i> =40
Ja, en ik weet precies wat deze commissie doet.	6%	15%
Ja, maar ik weet niet wat deze commissie doet.	11%	20%
Nee, ik heb nog nooit van deze commissie gehoord.	83%	65%
Voortgezet onderwijs (vo)	<i>n</i> =200	<i>n</i> =68
Ja, en ik weet precies wat deze commissie doet.	7%	6%
Ja, maar ik weet niet wat deze commissie doet.	13%	22%
Nee, ik heb nog nooit van deze commissie gehoord.	81%	72%
Mbo	<i>n</i> =64	<i>n</i> =43
Ja, en ik weet precies wat deze commissie doet.	8%	9%
Ja, maar ik weet niet wat deze commissie doet.	13%	16%
Nee, ik heb nog nooit van deze commissie gehoord.	80%	74%
Hbo	<i>n</i> =111	<i>n</i> =96
Ja, en ik weet precies wat deze commissie doet.	6%	15%
Ja, maar ik weet niet wat deze commissie doet.	9%	15%
Nee, ik heb nog nooit van deze commissie gehoord.	85%	71%

Ook bij de gesproken cao-partijen en de Landelijke Commissie functiewaardering po, vo en mbo, heerst het beeld dat de commissies relatief onbekend zijn. Eventuele verschillen in bekendheid met de commissie in de verschillende sectoren hangt volgens de commissie samen met de grootte van de organisatie: hoe groter de organisatie, hoe meer bekendheid met de commissie er is.²³ Ook geeft de commissie aan dat hier een taak ligt voor de werkgever: die wordt geacht werknemers te informeren over situaties waarin zij een bezwaar in kunnen dienen.

De Landelijke Commissie functieordenen hbo geeft juist aan dat de commissie goed bekend is bij werknemers in het hbo. De commissieleden hebben het beeld dat collega's elkaar informeren en dat de bonden werknemers actief attenderen op het bestaan van de commissie. Daarnaast wisselen grote hogescholen kennis en ervaringen rondom functiewaardering met elkaar uit, wat ook bijdraagt aan de bekendheid. Uit de analyse van de vragenlijsten blijkt echter dat 85% van de respondenten binnen het hbo nog nooit van de commissie heeft gehoord (*n*=111, vragenlijst onderwijsveld). Ook uit de enquête onder cao-partijen blijkt dat 71% er nog nooit van heeft gehoord (*n*=96).

²³ Wij kunnen deze verschillen niet onderbouwen met cijfers: uit de brede vragenlijst komt geen verschil naar voren, uit de vragenlijst onder cao-partijen blijkt juist dat de commissie relatief iets bekender is in het po, en minder bekend in het mbo, wat weer een ander beeld schetst dan in de vragenlijst onder betrokkenen bij zaken.

Invloed van bekendheid van de commissies op toegankelijkheid

De Landelijke Bezwarencommissies zijn slechts beperkt bekend onder werknemers en werkgevers. Gemiddeld driekwart van de respondenten heeft nog nooit van de commissies gehoord. De beperkte bekendheid kan invloed hebben op de toegankelijkheid van de commissies: doordat medewerkers niet weten van het bestaan van een dergelijke commissie, kan het zijn dat zij niet weten dat zij ergens terecht kunnen met hun bezwaar en hier vervolgens geen actie op ondernemen.

3.2.3 Bekendheid met de bezwaarprocedures

Betrokkenen bij zaken geven aan het over het algemeen eens te zijn met de stelling dat de informatie die zij ontvingen vanuit de commissie begrijpelijk was, en dat het voor hen duidelijk was wanneer zij een bezwaar in konden dienen bij de commissie (zie Tabel 5). De werknemers zijn het ook eens met de stelling dat het duidelijk was aan welke voorwaarde voldaan moest worden om een bezwaar te kunnen indienen bij de commissie. Tot slot waren zij het ook eens met de stelling dat het duidelijk was welke stappen er zouden volgen bij het indienen van een bezwaar. Ook de werkgevers (n=13) geven aan het eens te zijn met deze stellingen. Voor respondenten die betrokken waren bij een bezwaar liggen de percentages over het algemeen hoger dan in het brede onderwijsveld, als het gaat om bekendheid met de procedures van de commissie.

Tabel 5. Percentage '(helemaal) eens' met stellingen over informatie over de procedures, uit de drie uitgezette vragenlijsten.

	Betrokkenen (n=45)	Breed onderwijsveld (n=98)	Brede enquête cao-partijen (n=57)
De informatie die ik vanuit de commissie ontving begreep ik goed.	64%		
Het is voor mij duidelijk in welke situaties ik een bezwaar kan indienen bij de commissie.	58%	50%	43%
Het is voor mij duidelijk aan welke voorwaarden ik moet voldoen om een bezwaar in te kunnen dienen bij de commissie.	62%	37%	35%
Het is voor mij duidelijk welke stappen er volgen als ik een bezwaar indien bij de commissie.	62%	35%	33%

Er zijn geen eenduidige verschillen in de sectoren waar te nemen, zoals weergegeven in Tabel 6. In het brede onderwijsveld geeft ongeveer de helft van de respondenten aan te weten in welke situatie zij een bezwaar kunnen indienen bij de commissie. Dit ligt iets lager voor het po. Uit de brede enquête onder de achterban van cao-partijen blijkt juist dat dit in po iets hoger ligt en in vo en mbo weer wat lager. Het aantal respondenten is bij beide vragenlijsten beperkt om hier conclusies over te trekken over sectorverschillen.

Tabel 6. Percentage '(helemaal) eens' met de stelling: *het is voor mij duidelijk in welke situaties ik een bezwaar kan indienen bij de commissie*. Uit de uitgezette vragenlijsten onder respondenten die bekend zijn met de voor hun relevante commissie. Uitgesplitst naar sector.

	Breed onderwijsveld	Brede enquête cao-partijen
Primair onderwijs (po)	43% (n=37)	50% (n=10)
Voortgezet onderwijs (vo)	55% (n=38)	33% (n=12)
Mbo	50% (n=12)	33% (n=9)
Hbo	50% (n=16)	48% (n=25)

Onder de betrokkenen bij een bezwaar bestaat er ook een relatief groot deel (meer dan een derde) voor wie het niet volledig duidelijk is hoe de bezwaarprocedure in zijn werk gaat. Dit komt ook terug in een aantal geanalyseerde bezwaren. Zo komt naar voren dat medewerkers die bekend zijn met het bestaan van de Landelijke Bezwarencommissie, niet altijd bekend zijn met de details rondom de procedure. Zo oordeelt de commissie in een aantal uitspraken dat de werkgever de werknemer niet op de correcte wijze heeft geïnformeerd over de stappen die de werknemer moest doorlopen om een bezwaar in te dienen bij de landelijke commissie. Ook is er een voorbeeld van een werkgever die in zijn besluit over de functiewaardering en -beschrijving geen bezwaarclausule had opgenomen. Daarnaast blijkt uit een aantal bezwaren dat werknemers uit het po, vo en mbo niet altijd op de hoogte zijn van het feit dat zij direct naar de Landelijke Bezwarencommissie kunnen stappen. Zo is er een bezwaar geweest waarin naar voren kwam dat de werkgever niet duidelijk had gecommuniceerd dat de werknemer niet eerst de interne bezwaarprocedure had hoeven doorlopen.

Uit een aantal bezwaren blijkt dat de procedure die gevolgd moet worden bij de commissies complex is. Gedurende het proces moet er aan een aantal formele eisen worden voldaan en dit wordt door sommige betrokkenen bij zaken als lastig ervaren. Voorbeelden van deze formele eisen zijn de termijn waarbinnen een bezwaar moet worden ingediend en de termijnen die verder gedurende de procedure worden gesteld. Naast dat deze termijnen soms als te kort worden ervaren, heerst er onduidelijkheid over het wel of niet meetellen van de vakantie in deze termijnen. Een aantal van de geanalyseerde bezwaren is niet-ontvankelijk verklaard en in een aantal gevallen had dit te maken met formele tekortkomingen, zoals termijnoverschrijding. In sommige bezwaren worden hier redenen voor genoemd, zoals werkdruk, ziekte of vakanties. Deze worden niet altijd als geldig beschouwd, waardoor de toegankelijkheid van de commissie wordt verkleind.

De gesproken partijen en de commissies zelf, geven aan dat de informatie over de procedure van de Landelijke commissies duidelijk en overzichtelijk staat beschreven op de website. In het hbo komt het bij werknemers van kleine hogescholen vaker dan bij grotere instellingen voor dat zij een bezwaar indienen bij de Landelijke Commissie, zonder eerst een bezwaar te hebben ingediend bij de Interne Bezwarencommissie. Zij worden dan terugverwezen naar de interne bezwarenprocedure van hun instelling.

In de klanttevredenheidsonderzoeken, die Stichting Onderwijsgeschillen zelf uitgezet heeft onder mensen die betrokken zijn geweest bij een zaak die is behandeld door een commissie van Stichting Onderwijsgeschillen, worden vragen gesteld over de mate waarin de commissies als toegankelijk worden ervaren. Deze vragen hebben betrekking op de bereikbaarheid van en de informatie over de commissies, vanuit de commissies en Stichting Onderwijsgeschillen zelf.

De respondenten van het onderzoek in 2023 zijn over het algemeen tevreden over de telefonische bereikbaarheid van de commissie, de manier waarop Stichting Onderwijsgeschillen contact heeft gehad met de respondent over de zaak, en over de informatie op de website van Stichting Onderwijsgeschillen. De informatie die de respondenten hebben ontvangen over de verschillende mogelijkheden om het geschil op te lossen en over de gehele procedure, worden echter als 'neutraal' beoordeeld. De verschillen tussen de antwoorden op de verschillende vragen van de respondenten uit 2024 zijn minder groot; zij zijn over het algemeen tevreden over de genoemde punten. Dit zou kunnen komen doordat er in 2024 meer respondenten deelnamen aan het klanttevredenheidsonderzoek dan in 2023.

Invloed van bekendheid met de bezwaarprocedures op toegankelijkheid

In Tabel 7 is weergegeven in hoeverre de begrijpelijkheid van informatie en de stappen die moeten worden doorlopen een obstakel vormden om bij de commissie een bezwaar in te dienen. In de tabel maken we onderscheid tussen respondenten die hebben aangegeven wel of niet bekend te zijn met de commissie. Hierin zien we geen grote verschillen. Wat wel opvalt, is dat de respondenten van de brede enquête onder de achterban van cao-partijen aangeven dat zowel de begrijpelijkheid van informatie als de stappen die men moet ondernemen om een procedure te doorlopen, in hogere mate als een belemmering worden gezien in vergelijking met degenen uit het onderwijsveld en de betrokkenen bij zaken.

Tabel 7. Percentage '(enigszins) heel erg' als antwoord op de vraag in hoeverre de volgende punten een obstakel vormden om bij de commissie een bezwaar in te dienen, volgens respondenten die bekend / niet bekend waren met de commissie, uit de drie uitgezette vragenlijsten.

	Breed onderwijsveld (n=478) – niet bekend	Brede enquête cao-partijen (n=156) – niet bekend	Breed onderwijsveld (n=98) – wel bekend	Brede enquête cao-partijen (n=55) – wel bekend	Betrokkenen (n=48)
De begrijpelijkheid van informatie over de commissie.	28%	45%	27%	42%	23%
De stappen die men (naast een eventuele interne procedure) moet doorlopen om een bezwaar in te kunnen dienen.	54%	64%	42%	56%	31%

De stappen die men moet doorlopen om een bezwaar in te kunnen dienen worden door veel respondenten als (mogelijk) obstakel ervaren. De commissies zouden toegankelijker zijn als er meer informatie zou worden verstrekt over wanneer een zaak kans van slagen heeft en over wat een medewerker kan verwachten. Werknemers hebben over het algemeen weinig zicht op de stappen die doorlopen moeten worden bij het indienen van een bezwaar. Dit ligt aan de informatievoorziening over de mogelijkheden van bezwaar, maar ook aan de uitleg over de procedure en de complexiteit van de procedure.

3.3 Belemmerende en bevorderende factoren voor indienen bezwaar

In Tabel 8 wordt aangegeven in hoeverre respondenten geneigd zijn om een bezwaar in te dienen bij de Landelijke Bezwarencommissie, als zij het niet eens zijn met de beschrijving of waardering van hun functie. We maken in de tabel onderscheid tussen respondenten die hebben aangegeven wel of niet bekend te zijn met de commissie. Er zijn geen grote verschillen tussen deze groepen. Wel zien we dat de respondenten vanuit de achterban van cao-partijen meer geneigd zijn om een bezwaar in te dienen dan die uit het brede onderwijsveld. De verschillen tussen de sectoren zijn lastiger te interpreteren: in de brede vragenlijst onder de achterban van cao-partijen zijn respondenten uit het hbo het minst geneigd om een bezwaar in te dienen (32%, n=25), terwijl ze in de vragenlijst onder het brede onderwijsveld daar het minst toe geneigd zijn (63%, n=16), vergeleken met andere sectoren. De aantallen per sector zijn te klein om de verschillen tussen sectoren en tussen sectoren in de verschillende vragenlijsten goed te kunnen duiden (aantal respondenten per sector varieert tussen 9 en 38 per sector).

Tabel 8. Percentage '(helemaal) eens' met stellingen door respondenten niet bekend met de commissie.

	Breed onderwijsveld (n=478) – niet bekend	Brede enquête cao-partijen (n=165) – niet bekend	Breed onderwijsveld (n=98) – wel bekend	Brede enquête cao-partijen (n=57) – wel bekend
Als ik het niet eens ben met de beschrijving of waardering van mijn functie zou ik overwegen een bezwaar in te dienen bij de commissie.	34%	48%	39%	50%

3.3.1 Mening van de werkgever en positie op het werk

We vroegen werknemers die betrokken zijn geweest bij een zaak (vragenlijst betrokkenen) in hoeverre zij het eens zijn met de stelling dat zij het idee hebben dat de werkgever liever niet wilde dat zij een bezwaar in zouden dienen (n=46). Meer dan de helft (56%) is het hier (helemaal) mee eens, 11% geeft aan het hier niet mee eens te zijn, 22% is er neutraal over en 11% zegt dat het niet van toepassing is op zijn of haar situatie. Daarbij benoemen betrokken partijen dat het voor werknemers ingewikkeld kan zijn om een bezwaar in te dienen bij de Landelijke Commissie, omdat dit de relatie met de werkgever op het spel kan zetten. Bij de betrokkenen (n=49) geeft 26% aan dat de mening van de werkgever een belemmering vormde om een bezwaar in te dienen bij de commissie, en 38% dat de consequenties die het kan hebben voor de positie op het werk een belemmering vormden.

We hebben deze factoren ook voorgelegd aan de respondenten in de brede vragenlijsten, uitgesplitst naar respondenten die wel of niet bekend zijn met de commissie (zie Tabel 9Tabel 9). Ook hier zien we dat de mening van de werkgever en de gevolgen die het indienen van een bezwaar kan hebben, meespelen in het besluit om een bezwaar in te dienen. De verschillen tussen de sectoren zijn ook hier niet eenduidig te interpreteren. De aantallen respondenten per sector zijn te klein om hier conclusies aan te verbinden.

Tabel 9. Percentage '(enigszins) heel erg' als antwoord op de vraag in hoeverre de volgende punten een obstakel vormde om bij de commissie een bezwaar in te dienen, volgens respondenten die bekend / niet bekend waren met de commissie.

	Breed onderwijsveld (n=98) – wel bekend	Brede enquête cao-partijen (n=54) – wel bekend	Breed onderwijsveld (n=478) – niet bekend	Brede enquête cao-partijen (n=156) – niet bekend
De mening van mijn werkgever	42%	50%	46%	68%
De gevolgen die het kan hebben voor mijn positie op werk	50%	65%	67%	84%

Respondenten lichten toe dat deze factoren voornamelijk een obstakel vormen omdat ze het gevoel hebben dat ze hiermee tegen de mening van de werkgever ingaan. Dit kan de arbeidsrelatie verstoren en tot conflicten leiden, wat werknemers in sommige gevallen liever willen voorkomen. Daarnaast geven enkele respondenten aan dat het veel (negatieve) energie kost en dat het resultaat onzeker is.

Invloed van de mening van de werkgever en de positie op het werk op de toegankelijkheid van de commissie

De positie op het werk en de relatie met de werkgever zijn belangrijke factoren die meespelen in de keuze om al dan niet een bezwaar in te dienen. Dit blijkt uit de vragenlijsten, maar ook uit interviews met betrokkenen. Zo geven betrokkenen aan dat zij het doorlopen van de interne procedure al erg intensief vonden. Eén betrokkene heeft er vanwege de relatie met de werkgever bewust voor gekozen de zaak niet bij de externe commissie in te dienen, terwijl de uitslag van de interne procedure voor deze betrokkene niet bevredigend was. Betrokkenen geven aan dat interne of externe onafhankelijke ondersteuning (bijvoorbeeld juridisch of vanuit de sociale partners) kan helpen om de procedure toch voort te zetten bij de externe commissie, en daarmee de toegankelijkheid kan vergroten.

HOOFDSTUK 4

Oordeel van de commissie

De commissies functiewaardering en functieordenen spelen een belangrijke rol binnen de rechtsbescherming van medewerkers in de verschillende onderwijssectoren. Door onafhankelijke en goed onderbouwde oordelen te geven, bieden zij een platform voor geschillenbeslechting.

Dit hoofdstuk analyseert de belangrijkste elementen van de oordeelsvorming binnen de Landelijke Bezwarencommissies, waaronder de rol van interne voorprocedures, de deskundigheid van commissieleden en de vaststelling van de feiten. Hierbij wordt specifiek ingegaan op de oordeelsvorming door de interne en externe commissies functiewaardering en functieordenen, met aandacht voor de invloed van de interne procedures op de oordelen van de externe commissies en de vaststelling van feiten. De analyses zijn gebaseerd op klanttevredenheidsonderzoeken, reglementen en cao's, en zijn aangevuld met inzichten uit de interviews.

4.1 Rol van de interne voorprocedure

De interne voorprocedure is een belangrijk onderdeel van de geschillenbeslechting in het kader van functiewaardering en functieordering. Er zijn echter verschillen tussen sectoren waar de interne procedure verplicht is en sectoren waar deze optioneel of zelfs niet aanwezig is. Deze verschillen zijn vastgelegd in de cao's en hebben directe gevolgen voor de manier waarop geschillen worden behandeld en afgehandeld.

De rol van een interne juridische voorprocedure bij geschillen is tweeledig: de voorprocedure fungeert als filter en als voorbereiding. Enerzijds biedt de interne procedure een laagdrempelige mogelijkheid om geschillen op te lossen zonder dat deze naar een externe commissie of rechter escaleren. Anderzijds fungeert de procedure als een voorbereidende fase waarin feiten en standpunten worden verzameld en verduidelijkt, waardoor de formele behandeling efficiënter en beter onderbouwd kan plaatsvinden.

De juridische literatuur benadrukt dat interne procedures bijdragen aan het verminderen van de werkdruk op externe instanties. Zo wordt onderbouwd dat een goed ingerichte interne procedure niet alleen kosten en tijd bespaart, maar ook de onderlinge verhoudingen binnen de organisatie kan verbeteren door geschillen in een vroeg stadium te adresseren. Daarnaast dragen interne voorprocedures eraan bij om inhoudelijke feiten zorgvuldig vast te stellen, waardoor de uiteindelijke beoordeling door een externe instantie beter onderbouwd kan plaatsvinden.²⁴

²⁴ Van der Grinten, 'Arbeidsrechtelijke geschillenprocedures', 2020.

In de praktijk kan een interne juridische voorprocedure bijvoorbeeld het vertrouwen vergroten dat werknemers en werkgevers hebben in een eerlijk proces, mits deze procedure onafhankelijk wordt uitgevoerd en duidelijk is omschreven in de arbeidsvoorwaarden of cao. De effectiviteit van de procedure hangt echter af van de mate van deskundigheid van de commissieleden en de transparantie van de procedure zelf. Een tekortkoming hierin kan leiden tot wantrouwen en een toename van het aantal escalaties naar externe instanties.

Hierna gaan wij in op de rol van de interne voorprocedure binnen de verschillende onderwijssectoren in het kader van functiewaardering en functieordening. Op basis van onze vragenlijst onder betrokkenen bij zaken weten we dat 73% van de vo-respondenten een interne procedure heeft gevolgd voordat ze betrokken raakten bij de Landelijke Bezwarencommissie (n=11). Van de hbo-respondenten is dat 73% (n=11), van de mbo-respondenten 50% (n=8) en van de po-respondenten 53% (n=34).

Primair onderwijs

In het primair onderwijs (po) is een interne voorprocedure niet verplicht. Werkgevers hebben de mogelijkheid om, in overleg met de personeelsgeleding van de medezeggenschapsraad (PGMR), een interne bezwarencommissie in te stellen. Dit geeft instellingen de flexibiliteit om hun eigen beleid te bepalen, maar kan ook leiden tot verschillen tussen scholen in de manier waarop geschillen worden behandeld. Werkgevers in het po moeten daarnaast aangesloten zijn bij één van de hiertoe ingestelde landelijke commissies functiewaardering:²⁵

- De bezwarencommissie Functiewaardering Bijzonder Onderwijs.
- De Landelijke Bezwarencommissie functiewaardering po, vo, en mbo.

De werknemer kan bij deze commissies bezwaar aantekenen tegen de beslissing (dan wel de nieuwe beslissing) als hij het niet eens is met de waardering van zijn functie of de beschrijving van zijn functie in relatie tot de hem opgedragen taken. Wanneer een interne procedure ontbreekt, kunnen medewerkers in het po hun geschil dus rechtstreeks voorleggen aan de bezwarencommissies functiewaardering waar de werkgever bij is aangesloten. Deze aanpak zorgt voor toegankelijkheid tot geschilbeslechting voor de werknemer, maar met het ontbreken van een interne voorprocedure is er geen sprake van een lokale voorbereidende fase waarin feiten en standpunten kunnen worden verduidelijkt. Dit kan van invloed zijn op de doorlooptijd en efficiëntie van de behandeling bij één van de twee externe landelijke commissies.

Voortgezet onderwijs

In het voortgezet onderwijs (vo) is er ook geen verplichting tot een interne voorprocedure. De cao geeft hierover ook geen enkele informatie.²⁶ Wel stelt de cao dat de werkgever in het vo aangesloten is bij één van de hiertoe ingestelde landelijke commissies functiewaardering:²⁷

- De Bezwarencommissie Functiewaardering voor het Katholiek Basisonderwijs, (Voortgezet) Speciaal Onderwijs, Voortgezet Onderwijs en Centrale Diensten.
- De Bezwarencommissie Functiewaardering voor het Christelijk en Algemeen Bijzonder Primair en Voortgezet Onderwijs.
- De Algemene Bezwarencommissie Functiewaardering po, vo en bve van de Stichting Onderwijsgeschillen.

²⁵ Artikel 5.4, 5.5 cao po 2024-2025.

²⁶ Ook uit de interviews hebben we geen informatie gekregen over hoe deze procedure is ingericht in het vo.

²⁷ Artikel 11.4 cao vo 2023-2024. In dit artikel lijkt nog sprake te zijn van de oude benamingen voor de eerste twee commissies. In het huishoudelijk reglement van de GCBO (Geschillencommissies Bijzonder Onderwijs) wordt benoemd dat de commissie zijn vervangen door de Landelijke Bezwarencommissie Functiewaardering voor het Bijzonder Onderwijs, te raadplegen via: [huishoudelijk_reglement_bezwarencie_fuwa_2019_def.pdf](#). De juiste benaming is in de cao po wel opgenomen (artikel 5.4), in de cao vo lijkt nog sprake te zijn van de oude benaming.

- Een door partijen aan te wijzen Bezwarencommissie Functiewaardering voor het vo.

Medewerkers kunnen hun geschil direct aan één van de hiertoe ingestelde landelijke commissies functiewaardering voorleggen. Hoewel dit zorgt voor een directe toegang tot een onafhankelijk extern oordeel, ontbreekt de verplichting tot het doorlopen van een lokale afhandelingsfase. Dit kan ertoe leiden dat externe commissies meer tijd moeten besteden aan het vaststellen van feiten en het verhelderen van standpunten, wat net zoals in het po een negatieve invloed kan hebben op de doorlooptijden en efficiëntie van de behandeling.

Middelbaar beroepsonderwijs

In het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) is een interne voorprocedure mogelijk, maar ook niet verplicht. De cao stelt wel de verplichting dat de instelling of werkgever in het mbo een interne geschillencommissie heeft. Deze stelt het reglement van de interne geschillencommissie vast in overleg met de OR.²⁸ Daarnaast moet de werkgever in het mbo aangesloten zijn bij een externe bezwarencommissie functiewaardering.²⁹

Medewerkers in het mbo kunnen ervoor kiezen hun geschil voor te leggen aan een interne of externe geschillencommissie.³⁰ Hoewel de interne procedure wordt aangemoedigd en er duidelijke richtlijnen zijn voor de samenstelling van interne commissies, is het niet verplicht om deze te doorlopen voordat een zaak bij de Landelijke Bezwarencommissie wordt gebracht. Dit biedt medewerkers flexibiliteit, maar de mogelijkheid om de interne procedure te omzeilen kan leiden tot onnodige escalatie van geschillen naar een externe fase.

Hoger beroepsonderwijs

In het hoger beroepsonderwijs (hbo) is als enige onderwijssector de interne voorprocedure wel verplicht voor werknemers om te doorlopen voordat het geschil ingediend kan worden bij de Landelijke Bezwarencommissie.³¹ Medewerkers moeten hun geschil volledig laten behandelen door een interne commissie voordat zij toegang krijgen tot de Landelijke Bezwarencommissie functieordenen.³² Deze verplichting zorgt ervoor dat feiten en standpunten duidelijk en in een vroeg stadium worden vastgelegd. Dit kan bijdragen aan een efficiëntere behandeling door de externe commissie. Tegelijkertijd kunnen de commissies voor de interne procedure voor de werknemer de indruk wekken dat deze niet volledig onafhankelijk zijn, aangezien zij vaak door de instelling zelf worden ingericht. Dit geldt overigens ook voor de andere sectoren. Hoewel hier geen concrete aanwijzingen voor zijn, speelt beeldvorming een belangrijke rol in hoe medewerkers dit ervaren.

4.2 Expertise van de commissies

De expertise van de landelijke commissies functiewaardering en functieordenen is een belangrijk element in het waarborgen van geloofwaardige en goed onderbouwde oordelen. De samenstelling van de commissies en de voorwaarden waaraan leden moeten voldoen verschillen per sector, maar in alle gevallen wordt er gestreefd naar een evenwichtige vertegenwoordiging van belangen en voldoende inhoudelijke deskundigheid.

²⁸ Artikel 12.3 lid 2 cao mbo 2024.

²⁹ Artikel 12.4 lid 1 cao mbo 2024.

³⁰ Artikel 12.3 lid 1 cao mbo 2024.

³¹ Artikel 4 en 5 Bijlage V cao hbo 2024-2025.

³² Artikel 4 Bijlage VIII cao hbo 2024-2025.

In het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs bestaat de Landelijke Bezwarencommissie uit een voorzitter, een vertegenwoordiger benoemd door de werkgeversorganisaties en een vertegenwoordiger benoemd door de werknemersorganisaties. Deze structuur zorgt voor een balans tussen de belangen van werkgevers en werknemers. Het reglement van de commissie geeft de mogelijkheid om externe deskundigen te raadplegen indien specifieke kennis vereist is.³³

In het hoger beroepsonderwijs kent de Landelijke Bezwarencommissie Functieordenen een vergelijkbare samenstelling, maar met extra nadruk op het inschakelen van externe deskundigen bij complexe vraagstukken. Dit wordt expliciet vermeld in het reglement van deze commissie, wat de commissie in staat stelt om indien nodig hoogwaardige en specialistische kennis in te brengen.³⁴

Uit klanttevredenheidsonderzoeken blijkt dat de perceptie van de deskundigheid van de commissies over het algemeen positief is, maar er zijn sectorale verschillen zichtbaar. In 2023 beoordeelden respondenten de deskundigheid van de commissies gemiddeld met een 3,0 op een schaal van 1 (zeer ontevreden) tot 5 (zeer tevreden) (n=20). In 2024 steeg dit naar een 3,6, wat wijst op een verbetering van de ervaren kwaliteit (n=8). Ook op basis van de vragenlijst uitgezet onder betrokkenen kan geconcludeerd worden dat de respondenten positief zijn over de expertise van de commissie, met een gemiddelde van 3,7 op een schaal van 1 (helemaal niet tevreden) tot 5 (heel erg tevreden) (n=60).

De mate waarin deskundigheid geborgd is, hangt af van verschillende factoren. De beschikbaarheid van profielschetsen voor commissieleden en eisen aan bijscholing verschillen per sector. Hoewel de reglementen meestal de algemene samenstelling van de commissies vastleggen, ontbreekt vaak een expliciete vereiste voor periodieke bijscholing of toetsing van vakkennis. Dit kan leiden tot verschillen in de kwaliteit van oordelen tussen sectoren en individuele zaken.

4.3 Ervaringen met oordeel van de commissie

In de klanttevredenheidsonderzoeken wordt gevraagd hoe de respondenten de onderbouwing van het advies of de uitspraak beoordelen en hoe begrijpelijk zij het advies of de uitspraak vinden. In 2023 werd dit, op een schaal van zeer ontevreden tot zeer tevreden (1-5), beoordeeld met respectievelijk een 2,9 en een 3,0 (n=20). In 2024 werd dit beoordeeld met een 3,3 en een 3,1 (n=8).

Uit de vragenlijst die wij hebben uitgezet onder werknemers en werkgevers die de afgelopen jaren betrokken zijn geweest bij een zaak van de Landelijke Bezwarencommissie, blijkt dat respondenten tevredener zijn met de uitkomst wanneer het oordeel gegrond is, vergeleken met wanneer het oordeel ongegrond is. Wat opvalt is dat het oordeel van zaken bij de Landelijke Commissie functieordenen hbo vaker ongegrond is dan bij de Landelijke Bezwarencommissie functiewaardering po, vo, mbo (n=7). Daarbij zijn respondenten uit het hbo ook minder vaak tevreden met het oordeel van de commissie dan de respondenten uit de andere sectoren.

Ook is er aan de respondenten gevraagd in hoeverre zij tevreden waren met de duur van het proces, de motivering van de uitspraak, het verloop van het proces en de manier waarop het bezwaar behandeld werd tijdens de zitting. Over het algemeen zijn de respondenten (n=60) neutraal over de duur en het verloop van het proces. Over de manier waarop het bezwaar behandeld werd tijdens de zitting en de motivering van de uitspraak zijn de respondenten iets tevredener.

³³ Artikel 4 Reglement Landelijke Bezwarencommissie Functiewaardering.

³⁴ Artikel 8 Reglement Landelijke Bezwarencommissie Functieordenen hbo, artikel 8.

Ook hier zien we dat de respondenten vanuit het hbo (n=11) over bijna alle elementen het minst tevreden zijn. Alleen bij het element 'de duur van het proces' zijn de respondenten uit het mbo het minst tevreden (n=8). Respondenten verklaarden dat hun ontevredenheid voornamelijk kwam door de lange duur van het proces en de lange wachttijden. Andere respondenten gaven echter aan juist tevreden te zijn met de duur van het proces en dat die sneller verliep dan de interne procedure. Daarnaast blijkt dat een aanzienlijk aantal bezwaren (n=14) eerder is ingetrokken, voordat die echt een zaak werden. In sommige gevallen kwam de werkgever zelf met een passende oplossing.

Wat meespeelt in de behandeling van de zaak door een externe commissie, is dat betrokkenen zich gehoord voelen door een externe partij die uitsluitel geeft. Dat kan helpen bij de mogelijke impasse waarin een werkgever en werknemer geraakt kunnen zijn. Het relationele aspect waar de commissie aandacht aan besteedt, is daarmee ook een belangrijke factor voor de manier waarop de rol van de commissie ervaren wordt.

Wat betreft het kader waarbinnen de commissies oordelen, speelt het FUWA-systeem een centrale rol. FUWA biedt een objectief beoordelingskader voor functiewaardering en is bedoeld om uniformiteit en transparantie te waarborgen. In de verschillende sectoren, zoals het po³⁵, het vo³⁶, het mbo³⁷ en het hbo³⁸, wordt dit systeem gehanteerd. Een belangrijke bevinding uit de interviews is echter dat het FUWA-kader door sommige werknemers als onbevredigend en weinig transparant wordt ervaren. Dit komt doordat het beoordelingssysteem weinig ruimte biedt voor de individuele ervaringen en gevoelens van medewerkers over het werk dat zij doen of de extra taken die zij op zich nemen. Hierdoor voelen werknemers zich soms onvoldoende gewaardeerd, zelfs als de oordelen formeel correct zijn.

Daarnaast gaven respondenten aan dat zij het belangrijk vinden dat de commissie onafhankelijk opereert en dat hun standpunten zorgvuldig worden gehoord. Dit draagt bij aan het vertrouwen in de procedure. In het hbo is bijvoorbeeld expliciet vastgelegd dat commissieleden onafhankelijk moeten zijn en niet werkzaam mogen zijn bij de betrokken instelling.³⁹ Ondanks deze waarborgen bestaat er in het hbo nog regelmatig ontevredenheid over de perceptie van onafhankelijkheid, wat benadrukt dat ook een onafhankelijke, correcte en transparante uitvoering van procedures essentieel is. De combinatie van een helder juridisch kader zoals FUWA en een onpartijdige, zorgvuldige behandeling door de commissies vormt een sterke basis voor vertrouwen in de oordeelsvorming.

4.4 Opvolging oordeel van de commissie

In de vragenlijst die is uitgezet onder werknemers en werkgevers die de afgelopen jaren betrokken zijn geweest bij een zaak van de Landelijke Bezwarencommissie, geeft 20% van de bezwaarden aan dat de uitspraak van de commissie niet of nauwelijks is opgevolgd binnen de eigen organisatie (n=9). Al deze respondenten verwachten niet dat de uitspraak in de toekomst nog zal worden opgevolgd.

Wat opvalt is dat de verweerder vaker dan de bezwaarde aangeeft dat de uitspraak van de commissie binnen de eigen organisatie is opgevolgd. Dit verschil zou veroorzaakt kunnen worden doordat de verweerder bepaalt wat er daadwerkelijk binnen de organisatie verandert en dit dus ziet als een opvolging van de uitspraak.

³⁵ Fuwa-po, cao po 2024-2025, artikel 5.1.

³⁶ Fuwa-vo, cao vo 2023-2024, artikel 5.1

³⁷ Fuwa mbo, cao mbo 2024, artikel 5.1.

³⁸ Fuwa-hbo, cao hbo 2024-2025, artikel F-2.

³⁹ Bijlage V bij cao hbo: Landelijk bezwarenreglement functie ordenen hbo, artikel 2.

Van de respondenten die hebben aangegeven niet tevreden te zijn met de uitspraak van de commissie, heeft 31% overwogen naar de rechter te stappen, terwijl 69% dit niet heeft overwogen (n=13). In één geval heeft de rechter de zaak ook daadwerkelijk behandeld. Deze respondent heeft niet toegelicht wat het oordeel van de rechter uiteindelijk is geweest.

HOOFDSTUK 5

Conclusie

In dit hoofdstuk beschrijven we onze conclusie op basis van de bevindingen uit ons onderzoek. We geven antwoord op de deelvragen en de hoofdvraag.

In dit onderzoek evalueren we de Landelijke Bezwarencommissie functiewaardering po, vo, mbo en de Landelijke Bezwarencommissie functieordenen hbo. Belangrijke criteria hierbij zijn de toegankelijkheid en overtuigingskracht van de oordelen van de commissies. Met behulp van deskstudie, interviews en vragenlijsten onder betrokkenen en respondenten uit het brede onderwijsveld, beantwoorden we de onderzoeksvragen.

5.1 Bekendheid met commissie

In hoeverre zijn werknemers en werkgevers bekend met het bestaan van de commissies en hun procedures?

Een kwart van de medewerkers is bekend met de voor hen relevante Landelijke Bezwarencommissie, waarvan 10% ook een goed beeld heeft van wat deze commissies doen. Driekwart heeft nog nooit van de commissies gehoord. Er valt dus nog winst te behalen door de bekendheid van de commissies te verhogen. Er zijn geen grote verschillen tussen sectoren in de bekendheid van de commissies.

Aanbeveling: De bekendheid van de commissies kan zowel door werkgevers als vanuit cao-partijen en de Stichting Onderwijsgeschillen meer gestimuleerd worden.

5.2 Informatievoorziening vanuit werkgevers

Hoe duidelijk en begrijpelijk is de informatie die werknemers van hun werkgever ontvangen over hun functie en de mogelijkheid om bezwaar in te dienen tegen de functiewaardering?

Werkgevers wijzen werknemers niet of nauwelijks op de mogelijkheid van bezwaar bij de Landelijke Bezwarencommissie. Iets minder dan de helft van de medewerkers wordt hier niet op gewezen. Werkgevers bevestigen dit beeld zelf ook: slechts een klein deel geeft aan hun werknemers actief te informeren over de mogelijkheid om bezwaar in te dienen. In het mbo en hbo worden medewerkers vaker geïnformeerd dan in de andere sectoren. De informatie die respondenten ontvangen is voor slechts een vijfde tot een derde van de respondenten begrijpelijk. Over het algemeen zijn betrokkenen bij bezwaren beter op de hoogte van de mogelijkheden dan medewerkers die (nog) niet met de commissie te maken hebben gehad.

Naast de informatie over de mogelijkheden tot het indienen van een bezwaar, is het FUWA-systeem in zichzelf al complex, zo geven alle betrokkenen in het onderzoek aan. Dit leidt er ook toe, dat het niet altijd duidelijk is waartegen er wel of geen bezwaar kan worden gemaakt.

Aanbeveling: Werkgevers zouden proactiever informatie kunnen verschaffen over de mogelijkheden tot bezwaar, bijvoorbeeld goed vindbaar op het intranet, en bij communicatie rondom wijzigingen in het functiegebouw. Daarnaast zou meer begrijpelijke informatie over het FUWA-systeem de systematiek begrijpelijker kunnen maken, bijvoorbeeld in de vorm van een handboek waarin werknemers kunnen zien waar hun functiebeschrijving en -waardering op is gebaseerd. Het verbeteren van het begrip en de waardering voor individuele bijdragen binnen het FUWA-kader kan bijdragen aan een groter gevoel van tevredenheid bij werknemers, terwijl aandacht voor onafhankelijkheid en transparantie het vertrouwen verder kan versterken.

5.3 Toegankelijkheid commissies

Is er verschil tussen de (ervaren) toegankelijkheid van de commissies voor medewerkers van het po, vo, mbo en hbo, bijvoorbeeld door de verschillende voorfasen en -procedures die gehanteerd worden in de verschillende sectoren?

De commissie wordt redelijk toegankelijk gevonden, gemiddeld 3,3 op een schaal van 1 tot 5. Tussen de sectoren zijn daarin nauwelijks verschillen waar te nemen. Er zijn verschillende factoren die invloed hebben op de (ervaren) toegankelijkheid van de Landelijke Bezwarencommissies. Deels liggen deze binnen de invloedssfeer van de commissies zelf, deels daarbuiten.

De Landelijke Bezwarencommissies zijn slechts beperkt bekend onder werknemers en werkgevers. De beperkte bekendheid kan invloed hebben op de toegankelijkheid van de commissies: doordat medewerkers niet weten van het bestaan van een dergelijke commissie, kan het zijn dat zij niet weten dat zij ergens terecht kunnen met hun bezwaar, waardoor zij hier vervolgens geen actie op ondernemen. De eerdergenoemde complexiteit van het FUWA-systeem kan de toegankelijkheid van de commissie ook verkleinen.

Aanbeveling: Goede juridische begeleiding van werknemers en uitleg over de FUWA-systematiek (door de organisatie, bij het indienen van een bezwaar) kan helpen bij het doorlopen van een goed proces (zowel intern als extern). Bovendien kan goede uitleg vanuit de eigen organisatie de drempel verlagen om naar de externe commissie te stappen.

Werknemers hebben over het algemeen weinig zicht op welke stappen er doorlopen moeten worden bij het indienen van een bezwaar. Dit ligt aan de informatievoorziening over de mogelijkheden van bezwaar, maar ook aan de uitleg over de procedure en de complexiteit van de procedure.

Aanbeveling: Als inzichtelijker gemaakt wordt wanneer een bezwaar kans van slagen heeft, met bijvoorbeeld actieve communicatie naar rechtzoekenden (door juridische ondersteuning en/of de Landelijke Bezwarencommissie) of meer duidelijkheid in de cao, kan de toegankelijkheid van de commissies worden vergroot.

De mening van de werkgever en de gevolgen die het indienen van een bezwaar kan hebben voor de positie op het werk, speelt voor veel mensen mee in de overweging om al dan niet een bezwaar in te dienen. Tussen de 42% en de 84% van de respondenten uit de verschillende vragenlijsten geven aan dat deze factoren een obstakel vormen om bij de commissie een bezwaar in te dienen.

Tot slot zijn er verschillen tussen de sectoren in de manier waarop de commissies hun werk doen. Dat kan invloed hebben op de geneigdheid tot het indienen van een bezwaar.

Dit zijn de belangrijkste verschillen:

- In het hbo is de interne voorprocedure verplicht. In het po, vo, mbo is dat niet het geval, hoewel daar ook vaak sprake is van het doorlopen van een interne procedure. Doordat de procedure in het hbo verplicht is en doordat de organisaties vaak groter zijn, zijn de procedures vaak professioneler opgezet, zo merken de commissies. Hoe groter de instellingen, hoe professioneler de procedures vaak zijn ingericht.
- Er gelden verschillende reactietermijnen. Bij de Landelijke Bezwarencommissie po, vo, mbo moet het bezwaar worden ingediend zes weken nadat het besluit is genomen waartegen het bezwaar is ingediend. Hierin worden vakanties meegerekend, terwijl dat in het hbo niet zo is. In een aantal bezwaren is aangegeven dat deze niet-ontvankelijk zijn verklaard door formele tekortkomingen, zoals termijnoverschrijding. Voor betrokkenen is het niet altijd duidelijk of vakanties wel of niet meegerekend worden in de termijn.
- Er bestaan verschillen als het gaat om de manier waarop reglementen onder de aandacht worden gebracht. In het reglement van het hbo staat dat de werkgever er zorg voor moet dragen dat een exemplaar van het reglement ter inzage ligt op een voor de werknemers toegankelijke plaats in de instelling. Dit staat niet omschreven in het reglement voor po, vo, of mbo.
- Het advies van de Landelijke Bezwarencommissie is bindend op grond van de cao. Dit geldt niet voor het hbo. In de cao van het hbo staat dat de werkgever het advies van de Landelijke Commissie opvolgt, tenzij er gewichtige redenen aanwezig zijn voor de werkgever om van het advies af te wijken.

De verschillen in inrichting lijken geen grote invloed te hebben op de toegankelijkheid van de beide commissies.

Wat is de invloed van de interne voorprocedure op de overtuigingskracht van de oordelen van de commissies?

De interne voorprocedure heeft invloed op de toegankelijkheid van de commissie. De interne voorprocedure kan zowel bevorderend als belemmerend werken. We zien dat een groot deel van de betrokkenen bij een bezwaar dat een interne procedure heeft doorlopen, daardoor gestimuleerd is om het bezwaar voort te zetten bij de Landelijke Bezwarencommissie. Dit gebeurde meestal in het geval dat men de uitkomst van de interne procedure onbevredigend vond. Ook hebben we betrokkenen gesproken die aangeven dat de interne procedure de relatie met de werkgever zo op scherp had gesteld, dat zij – ondanks dat zij niet tevreden waren met de uitkomst – ervoor kozen om niet verder te procederen.

De verschillen tussen de interne procedures (of de inrichting daarvan) kunnen gevolgen hebben voor de behandeling van bezwaren in de bezwarencommissies. Bezwaren zonder voorprocedure zijn bijvoorbeeld minder goed voorbereid of zaken die niet gegrond zijn worden toch nog eens ingediend bij de externe commissie. In het po, vo, en mbo is vaker sprake van commissies die ad hoc worden ingericht in het geval van een bezwaar. In het hbo gaat het om permanente commissies, waarbij vaak (relatief) meer FUWA-kennis aanwezig is. Ook als de interne voorprocedure verplicht zou worden gesteld in het po, vo, en mbo, zou deze lastiger permanent professioneel kunnen worden opgetuigd, zeker waar het gaat om kleinere schoolbesturen.

De interne procedure kan een goede manier zijn om geschillen over functiewaardering intern op te lossen, en kan er op die manier voor zorgen dat zaken niet tot de Landelijke Bezwarencommissies hoeven te worden gebracht. De voorprocedure wordt echter regelmatig als (mogelijk) obstakel gezien door mensen in het onderwijsveld. Daarnaast ervaart men de interne procedure niet altijd als een onafhankelijk proces en geeft men dan de voorkeur aan behandeling door een externe commissie.

Aanbeveling: De interne voorprocedure speelt een belangrijke rol in het voorbereiden van de zaken die ter zitting komen bij de Landelijke Bezwarencommissie. Vanuit deze functie is het voor werknemers aan te raden om een voorprocedure te doorlopen waarin de juiste documentatie wordt verzameld. De interne procedures in het po, vo, en mbo zijn echter moeilijk te professionaliseren voor het relatief kleine aantal zaken dat per jaar wordt ingediend. Dat pleit ervoor om het niet-verplichte karakter te behouden.

5.4 Oordeelsvorming commissies

Hoe worden de dossiers waarop de commissie haar oordeel baseert samengesteld door de partijen? In welke mate staan de feiten tussen de betrokken partijen vast voorafgaand aan de behandeling door de commissie?

De bezwaarde dient een ondertekend bezwaarschrift in, met daarbij een selectie aan documenten. Deze documenten moeten worden ingediend binnen een vaste termijn. Als de documentatie volledig is, kan de werkgever een verweer indienen. De interne voorprocedure kan een belangrijke voorbereidende rol spelen voor het verzamelen en verduidelijken van feiten en standpunten, zodat de formele behandeling efficiënter en beter onderbouwd plaats kan vinden.

De feiten worden in principe door de externe commissie overgenomen zoals die gepresenteerd worden door de interne commissie, tenzij er reden is om die te betwisten. De Landelijke Commissie beperkt zich meer tot de kern van het geschil. Daarnaast heeft de commissie vaak een belangrijke rol in het horen van de bezwaarde en de verweerder, die behoefte hebben aan een onafhankelijk oordeel.

Tijdens de behandeling van het bezwaar door de landelijke commissie komt het wel regelmatig voor dat er sprake is van nog openstaande vragen, die ter zitting nog moeten worden uitgezocht. Dit leidt tot inefficiëntie in het proces en eventueel verkeerde verwachtingen.

Aanbeveling: Een handleiding of format voor het indienen van een bezwaar zou kunnen helpen. Dan kan een werknemer zien hoe het moet, hoe stukken ingediend moeten worden. In een format kunnen vragen geformuleerd worden waarop de commissie antwoord nodig heeft. Op basis van die informatie kan verdere verdieping worden gezocht tijdens de zitting.

In hoeverre beschikken de commissies over de benodigde specialistische kennis om de problemen en bezwaren van de procespartijen adequaat te beoordelen?

De samenstelling van de commissie met een lid vanuit werkgeverszijde en werknemerszijde, en vaak een onafhankelijk voorzitter, zorgt voor een balans tussen de belangen van werkgevers en werknemers. De deskundigheid van de commissies wordt als goed ervaren.

Aanbeveling: Het opstellen van duidelijke profielschetsen, het aanbieden van gerichte scholing en het regelmatig toetsen van de inhoudelijke kennis van commissieleden kan bijdragen aan een grotere mate van vertrouwen en transparantie.

Welke factoren bevorderen of belemmeren de totstandkoming van een bevredigend oordeel voor alle betrokken partijen?

Uit de informatie die we hebben verzameld kan een aantal factoren worden onderscheiden dat invloed heeft op de mate waarin de totstandkoming van het oordeel door de betrokken partijen als bevredigend wordt ervaren. Dit hangt deels van de aard van het oordeel af: betrokkenen zijn tevredener met de uitkomst als het oordeel gegrond is, dan wanneer het oordeel ongegrond is.

Ook de duur van het proces, de motivering van de uitspraak, het verloop van het proces en de manier waarop het bezwaar behandeld wordt tijdens de zitting heeft invloed op hoe tevreden betrokkenen zijn met de totstandkoming van het oordeel van de commissie. Over het algemeen zijn betrokkenen neutraal over de duur en het verloop van het proces, en ze zijn positiever over de manier waarop het bezwaar behandeld werd tijdens de zitting en de motivering van de uitspraak.

Betrokkenen hechten er vaak waarde aan dat hun zaak, die soms al lange tijd loopt en voor onrust in de arbeidsrelatie zorgt, wordt behandeld door een onafhankelijke commissie. De commissies hebben, en pakken, daarin een belangrijke rol. Zij doen niet alleen feitelijk uitspraak over de zaak, maar zorgen er ook voor dat de partijen gehoord worden, wat een belangrijke factor is voor partijen om vervolgens weer verder te kunnen.

5.5 Conclusie 'effective remedy'

Voldoet de procedure bij en de oordeelsvorming van de commissies aan het vereiste van een 'effective remedy' op grond van artikel 13 EVRM?

5.5.1 Inleiding en uitleg 'effective remedy' onder artikel 13 EVRM

Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) waarborgt in artikel 13 het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel ('effective remedy') voor eenieder wiens rechten en vrijheden onder het verdrag zijn geschonden. Dit betekent dat nationale autoriteiten effectieve en toegankelijke procedures moeten bieden waarmee personen hun rechten kunnen doen gelden en schendingen kunnen laten herstellen. De hoofdvraag in ons onderzoek was of de procedure bij en oordelen van de commissies voor alle sectoren getuigen van een 'effective remedy'. De jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft verduidelijkt dat een 'effective remedy' aan de volgende voorwaarden moet voldoen:

- **Toegankelijkheid:** het rechtsmiddel moet eenvoudig toegankelijk zijn en niet op onredelijke wijze worden belemmerd door formele eisen of belemmeringen in de praktijk.
- **Effectiviteit:** het rechtsmiddel moet een reële mogelijkheid bieden om de bezwaar op zijn merites te laten beoordelen en, indien nodig, herstel te verkrijgen.
- **Onpartijdigheid en deskundigheid:** de instantie die het bezwaar beoordeelt, moet voldoende onafhankelijk en deskundig zijn om een juridisch bindend en inhoudelijk goed gemotiveerd oordeel te kunnen vellen.
- **Handhaafbaarheid:** de uitspraak moet gezag hebben en door de betrokken partijen, met name de werkgever, worden nageleefd.

5.5.2 Analyse onderzoeksbevindingen

Op basis van de evaluatie van de Landelijke Bezwarencommissie functiewaardering po, vo en mbo en de Landelijke Bezwarencommissie functieordenen hbo, kunnen de volgende conclusies worden getrokken over de mate waarin deze commissies voldoen aan het vereiste van een 'effective remedy':

Toegankelijkheid van de commissies

Uit de analyse blijkt dat de toegankelijkheid van de commissies varieert per sector. Knelpunten die de toegankelijkheid beperken (zowel binnen als buiten de invloedssfeer van de commissies zelf), zijn:

- **Onbekendheid met de procedure:** zowel werknemers als werkgevers zijn niet altijd voldoende op de hoogte van het bestaan van de commissies en de te volgen procedures, wat leidt tot gemiste bezwaarmogelijkheden en onvolledige dossiers.

- **Invloed van de interne voorprocedure:** in sectoren waar een interne voorprocedure verplicht is, zoals het hbo, kunnen werknemers een extra drempel ervaren.

Formele eisen en termijnoverschrijdingen: werknemers ervaren problemen met formele eisen, zoals het tijdig indienen van een bezwaar en het aanleveren van correcte documenten. Werkdruk, ziekte en vakanties worden niet altijd geaccepteerd als geldige redenen voor termijnoverschrijding.

Effectiviteit van de oordelen

De effectiviteit van de commissies wordt deels beperkt door:

- **Gebrek aan transparantie in functiewaardering:** werknemers geven aan dat functiebeschrijvingen en waarderingen vaak onduidelijk zijn, waardoor het moeilijk is om een goed onderbouwd bezwaar in te dienen.
- **Verschillen in interne voorprocedures:** de mate waarin interne bezwaarprocedures zorgvuldig en uniform worden toegepast, verschilt per sector. Dit beïnvloedt de overtuigingskracht van de oordelen van de landelijke commissies.

Onpartijdigheid en naleving van oordelen

- **Onpartijdigheid van de commissieleden:** de commissieleden worden door betrokkenen ervaren als onafhankelijk en deskundig, wat het vertrouwen in de bezwaarprocedure versterkt.
- **Opvolging van de commissieoordelen:** uit de evaluatie blijkt dat de naleving van de adviezen van de commissies wisselend is. In sommige gevallen leidt een uitspraak niet tot een daadwerkelijke aanpassing van de functiewaardering door de werkgever.

5.5.3 Conclusie: voldoen de commissies aan de eis van een 'effective remedy'?

Op basis van bovenstaande bevindingen kan worden geconcludeerd dat met de huidige inrichting en organisatie van de commissies functiewaardering en functieordenen een vorm van rechtsbescherming wordt geboden, maar dat met deze commissies niet in alle opzichten volledig wordt voldaan aan de maatstaven van een 'effective remedy' onder artikel 13 EVRM. Een deel van de tekortkomingen ligt buiten de invloedssfeer van de commissies zelf, maar beïnvloedt de effectiviteit wel. De gesuggereerde verbeterpunten zijn dus zowel aan de commissie als aan andere partijen, zoals de werkgever. De belangrijkste tekortkomingen betreffen:

1. **Beperkte toegankelijkheid** door onbekendheid met procedures en strikte formele eisen.
2. **Gebrek aan transparantie** in de functiewaardering en de wijze waarop interne bezwaarprocedures worden uitgevoerd.
3. **Onvoldoende uniforme naleving** van uitspraken door werkgevers, waardoor het bindende karakter van de oordelen niet altijd voldoende gewaarborgd is.

Om de commissies beter te laten voldoen aan de eisen van artikel 13 EVRM, zouden de volgende verbeteringen overwogen kunnen worden:

- **Verbeterde informatievoorziening** richting werknemers over de bezwaarprocedures en termijnen.
- **Standaardisatie van interne voorprocedures** binnen sectoren om ongelijke behandeling en onduidelijkheid te verminderen. Standaardisatie tussen sectoren is lastiger te realiseren.
- **Versterking van de handhaafbaarheid** van uitspraken, bijvoorbeeld door een mechanisme in te bouwen waarmee niet-naleving door werkgevers wordt gemonitord.

5.6 Conclusie

De Landelijke Bezwarencommissies functiewaardering po, vo en mbo, en functieordenen hbo, worden gewaardeerd door betrokkenen bij zaken. De commissies behandelen de zaken zorgvuldig en zorgen dat de betrokkenen goed gehoord worden.

De bekendheid van de commissies is echter laag en betrokkenen ervaren verschillende obstakels in het indienen van een bezwaar, zoals de mening van de werkgever en de positie op het werk. De interne procedure wordt vaak als niet onafhankelijk beschouwd, waardoor betrokkenen het bezwaar na een onbevredigende uitspraak vaak alsnog willen laten beoordelen door een externe, onafhankelijke commissie.

Ook komt naar voren hoe complex de FUWA-systematiek is (zowel voor werkgevers als werknemers), waardoor het niet altijd helder is waarom een bepaald besluit door de werkgever is genomen. Daardoor komt de verwachting op een bepaalde uitkomst niet altijd overeen met de uitspraak van de commissie. De commissie vervult daarbij een belangrijke rol in het toepassen van hoor en wederhoor en in onderzoeken in hoeverre de waardering van de werkgever voor de werknemer (financieel of anders) hersteld kan worden.

Bijlage 1. Onderzoeks- verantwoor- ding

B.1.1 Begeleidingscommissie

Gedurende het onderzoek is een begeleidingscommissie betrokken geweest, met daarin vertegenwoordigers van verschillende organisaties. Met deze begeleidingscommissie is afgestemd welke documenten bestudeerd zouden worden, welke partijen geïnterviewd zouden worden en de begeleidingscommissie heeft meegelezen met het rapport. Ook konden de leden gedurende het onderzoek suggesties doen om de kwaliteit van het onderzoek te verhogen.

De volgende organisaties werden vertegenwoordigd in de begeleidingscommissie:

- PO-Raad
- VO-raad
- MBO Raad
- Vereniging Hogescholen
- AOb
- AVS
- Stichting Onderwijsgeschillen

B.1.2 Deskstudie

Om een eerste beeld te krijgen van de Landelijke Bezwarencommissies en de werking hiervan zijn we het onderzoek gestart met een documentstudie. In deze documentstudie zijn de onderzoeksvragen systematisch beantwoord aan de hand van verschillende documenten. Met de begeleidingscommissie is afgestemd welke documenten geanalyseerd zouden worden.

Het gaat om de volgende documenten:

- Reglementen Landelijke Bezwarencommissies
- Jaarverslag Rechtspositie en cao van Stichting Onderwijsgeschillen 2021
- Jaarverslag cao van Stichting Onderwijsgeschillen 2022
- Jaarverslag cao van Stichting Onderwijsgeschillen 2023
- Cao's po, vo, mbo, hbo (2023-2024)
- Klanttevredenheidsonderzoek Stichting Onderwijsgeschillen (2023 en 2024)
- Gepubliceerde bezwaren Landelijke Bezwarencommissies (2021-heden)⁴⁰

⁴⁰ De uitspraken die in de jaren 2021 t/m 2024 op de [website van Stichting Onderwijsgeschillen](#) zijn gepubliceerd, zijn geanalyseerd ten behoeve van dit onderzoek.

B.1.3 Interviews met cao-partijen

Om een beter beeld te krijgen van de context van de commissies en om aanvullende vragen te kunnen stellen naar aanleiding van de documentstudie, hebben we een aantal cao-partijen geïnterviewd. Aan de hand van een interviewleidraad die de basis bood voor het gesprek, hebben we deze partijen bevraagd over hun beeld van de bekendheid, de toegankelijkheid en het functioneren van de commissies. De volgende cao-partijen zijn geïnterviewd:

- AVS
- AOb
- VH
- PO-Raad
- VO-raad

B.1.4 Groepsinterviews met commissies

In een groepsgesprek per commissie zijn de leden van de commissies geïnterviewd. Ook voor deze gesprekken is een interviewleidraad opgesteld die de basis bood voor het gesprek. De leden van de commissies zijn bevraagd over onder andere de bekendheid en toegankelijkheid van de commissie, de informatie die betrokkenen vanuit de commissie krijgen en hoe ze die ervaren, en over de manier waarop de commissies tot een oordeel komen.

B.1.5 Interviews met bezwaarden

Om meer inzicht te krijgen in de werking van de interne bezwaarprocedure bij verschillende instellingen, de ervaringen met zo'n procedure, en de redenen om na een interne procedure geen bezwaar in te dienen bij de externe bezwarencommissie, zijn er interviews gehouden met werknemers die een interne voorprocedure hebben doorlopen maar geen bezwaar hebben ingediend bij de externe bezwarencommissie. Er zijn drie medewerkers gesproken.

B.1.6 Brede enquête in het onderwijsveld

Om inzicht te krijgen in de ervaringen met de commissie in het onderwijsveld, hebben we een vragenlijst uitgezet onder medewerkers en leidinggevenden die niet betrokken zijn geweest bij geschillen rondom functiewaardering. In de enquête werden vragen gesteld over de bekendheid met de commissies, de ervaringen met de informatie die de respondenten ontvangen over de commissie vanuit de werkgever en over factoren die voor hen een drempel zouden vormen om een bezwaar in te dienen bij de commissies.

Voor de verspreiding van de enquête hebben we gebruik gemaakt van het panel van Ipsos I&O. 571 respondenten hebben deze enquête ingevuld. Ipsos I&O besteedt veel aandacht aan de representativiteit van hun panel. We gaan er dus vanuit dat deze respons representatief is.

B.1.7 Enquête onder achterban cao-partijen

De vragenlijst voor medewerkers en leidinggevenden die niet betrokken zijn geweest bij geschillen rondom functiewaardering is ook uitgezet onder het netwerk van de leden van de begeleidingscommissie. Op deze manier zijn er meer respondenten bereikt en ontstond er een beeld van respondenten die waarschijnlijk in hogere mate bekend zouden zijn met de commissies. Hier is dus sprake van een selecte groep respondenten, die wij vergelijken met de respondenten van de brede enquête. De versie van de brede vragenlijst die uitgezet is onder het netwerk van de leden van de begeleidingscommissie is ingevuld door 257 respondenten.

B.1.8 Enquête betrokkenen bij zaken

Om inzicht te krijgen in de ervaringen die medewerkers en werkgevers hebben met de commissies, hebben we een enquête verspreid onder werknemers en leidinggevenden die betrokken zijn geweest bij zaken bij één van de commissies. Deze personen zijn benaderd via Stichting Onderwijsgeschillen. We hebben deze personen onder andere gevraagd naar hun ervaringen met de toegankelijkheid van de commissie, hun ervaringen met de informatie over de procedure van de commissie en over hun tevredenheid met het oordeel van de commissie. 71 respondenten hebben de enquête ingevuld.

In totaal is de vragenlijst verzonden naar 251 betrokkenen, en door 88 respondenten begonnen. Wanneer gecorrigeerd wordt voor respondenten die minder dan 30% van de vragenlijst hebben ingevuld, omdat ze geen bruikbare antwoorden gegeven hebben, blijven er 77 respondenten over. Van deze respondenten zijn de meesten werkzaam in de sector po (41%), 18% is werkzaam in het vo, 11% in het hbo, 13% in het (voortgezet) speciaal onderwijs, 11% in het mbo en 8% in een andere sector. In totaal is de vragenlijst naar 230 respondenten uit het po, vo, (v)so en mbo gestuurd, en naar 21 respondenten uit het hbo. Dit komt neer op een responspercentage van 28%, waarvan 26% voor het po, vo, (v)so en mbo en een responspercentage van 57% voor het hbo. Voor de respondenten die hebben aangegeven in een andere sector werkzaam te zijn, is de vragenlijst gesloten. Deze respondenten nemen niet deel aan het onderzoek. Wanneer hiervoor gecorrigeerd is, blijven er 71 respondenten over.



WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al ruim 85 jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen, is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

Berenschot B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG UTRECHT
Postbus 8039, 3503 RA UTRECHT
030 2 916 916
www.berenschot.nl