



Onderwijsgeschillen

Utrecht, 7 maart 2015

Mevrouw dr. M. Bussemaker
Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

onderwerp:

Reactie op het conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs met betrekking tot enkele kwaliteitsaspecten in het beroepsonderwijs

Geachte mevrouw Bussemaker,

Op 9 februari 2015 is het conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs met betrekking tot enkele kwaliteitsaspecten in het beroepsonderwijs, in internetconsultatie gebracht.

Namens het Expertisecentrum van Onderwijsgeschillen en de Landelijke Klachtencommissie van Onderwijsgeschillen geven wij hierbij graag een reactie op dit conceptwetsvoorstel. Gezien het werkgebied van Onderwijsgeschillen (geschilbeslechting en klachtbehandeling) beperken wij ons tot de artikelen die betrekking hebben op het klachtrecht in het mbo.

Wij onderschrijven de wenselijkheid het klachtrecht in het mbo wettelijk te verankeren. Uit ervaring is ons bekend dat de wijze waarop mbo-instellingen hun klachtenprocedure hebben vormgegeven, divers is en – zeker voor deelnemers – diffuus en onduidelijk is. Veel mbo-instellingen zijn aangesloten bij de Landelijke Klachtencommissie van Onderwijsgeschillen. Tussen de instellingen blijken er verschillen te zijn in de onderwerpen waarover men kan klagen en in de kring van personen die een klacht in kan dienen (deelnemers, medewerkers). Uniformiteit is daarin om redenen van transparantie en rechtsgelijkheid nodig.

In het conceptwetsvoorstel wordt voor de klachtenprocedure aangesloten bij de Algemene wet bestuursrecht en niet bij de terminologie en systematiek van de klachtenprocedures in de Wet op het primair onderwijs (WPO), de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) en de Wet op de expertisecentra (WEC). Deze keuze brengt met zich mee dat de beoogde klachtenprocedure op nogal wat punten afwijkt van de praktijk in grote delen van het onderwijs en ook van de werkwijze van de huidige klachtencommissies in het po, vo en mbo. In de toelichting op het conceptwetsvoorstel wordt hieraan voorbijgegaan. Is het bijvoorbeeld al dan niet de bedoeling dat op termijn de klachtenprocedures in de WPO, de WVO en de WEC in lijn met de Algemene wet bestuursrecht worden gebracht?

De positie van personeelsleden

In het voorstel zijn alleen (aspirant- en voormalig-) deelnemers aangemerkt als klager. In de WPO, de WVO en de WEC is het klachtrecht van personeelsleden wettelijk geregeld. In het conceptwetsvoorstel is ervoor gekozen dit aan het (cao-)overleg tussen personeels- en werkgeversorganisaties over te laten. Mede in het licht van de regeling in het funderend onderwijs en de praktijk in het po en vo is dit onderscheid moeilijk te plaatsen. Het ontwerp

van toelichting geeft aan dat het klachtrecht een belangrijke signaalfunctie heeft met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs. Onderwijsgeschillen en de LKC menen dat daar ook een wettelijke verankering van het klachtrecht voor personeel bij past. Een klachtrecht van personeel, dat niet de rechtspositionele aspecten betreft, kan immers een wezenlijke bijdrage leveren aan verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Een laagdrempelig klachtrecht met een niet bindend advies heeft daarbij als voordeel dat verschillen van inzicht niet uitmonden in een arbeidsconflict. Ook dat raakt de kwaliteit van onderwijs.

De stagebedrijven

Aparte aandacht verdient de positie van de deelnemer als stagiair. Uit de praktijk van de klachtencommissie blijkt dat het risico op grensoverschrijdend gedrag jegens de stagiair niet denkbeeldig is. Dan rijst de vraag of het klachtrecht van de deelnemer niet moet worden uitgebreid tot (het personeel van) het stagebedrijf waarmee een stage-overeenkomst is gesloten.

Onderwerp van de klacht

In de WPO, de WVO en de WEC is bepaald dat er kan worden geklaagd over 'gedragingen en beslissingen'. Daarentegen spreekt artikel 7.4.8.a eerste lid van het conceptwetsvoorstel alleen over 'gedragingen'. Deze term wordt niet nader omschreven. Toch mag er op basis van de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel dat het klachtrecht in de Awb introduceerde, vanuit gegaan worden dat de gedraging ook een beslissing kan inhouden. Anders zou het van overeenkomstige toepassing verklaarde artikel 9:8 lid 1 onder c en d Awb (gedragingen waartegen bezwaar of beroep kan worden gemaakt respectievelijk ingesteld) ook geen betekenis hebben. Doordat het begrip 'beslissingen' niet wordt genoemd, zal het de rechtzoekende klager in het mbo niet snel duidelijk zijn dat met het begrip 'gedragingen' ook een beslissing bedoeld is waarover men kan klagen. Veel beslissingen raken de kwaliteit van het onderwijs. Voorkomen moet worden dat door onnodige juridisering de inhoud niet aan de orde komt.

Het is daarom aan te raden het begrip 'gedragingen' in artikel 7.4.8.a eerste lid van het wetsvoorstel te vervangen door het begrip 'gedragingen en beslissingen'. In de Memorie van Toelichting kan aangegeven worden dat dit begrip verder moet worden uitgewerkt in de klachtenregeling/-procedure van de instelling. Immers, tegen een aantal beslissingen staat een aparte voorziening open (zo leidt een beslissing over een examen bijvoorbeeld tot een beroep bij de Examencommissie).

Bovendien is in de WPO, de WVO en de WEC uitdrukkelijk bepaald dat ook geklaagd kan worden over 'het nalaten van gedragingen en het niet nemen van beslissingen'. Het ontwerp van toelichting bij het conceptwetsvoorstel geeft aan dat in artikel 7.4.8.a eerste lid onder gedraging ook het nalaten van een gedraging valt. Wij adviseren dit uitdrukkelijk op te nemen in het wetsvoorstel zodat dit ook voor de rechtzoekende in het mbo duidelijk is.

De toepasselijkheid van de Algemene wet bestuursrecht

Het conceptwetsvoorstel bevat veel verwijzingen naar artikelen uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb) die betrekking hebben op de klachtenprocedure. Dit maakt de tekst moeilijk toegankelijk en onbegrijpelijk voor (veel) rechtzoekenden in het mbo. Dit zijn in veel gevallen minderjarigen. Wij bevelen daarom aan om in de wettekst in plaats van te verwijzen naar artikelen uit de Awb, de desbetreffende teksten integraal op te nemen in de wet.

Termijn voor afhandeling van de klacht

De Algemene wet bestuursrecht kent een termijn van 10 weken voor de afhandeling van een klacht. Het betreft hier de termijn waarop het instellingsbestuur een beslissing dient te nemen op de klacht. De bevoegde klachtencommissie, die het instellingsbestuur dient te adviseren over de gegrondheid van de klacht, dient haar procedure dus ruim binnen die 10 weken af te ronden.

Wij voorzien dat het regelmatig zal voorkomen dat die termijn wordt overschreden. Zo houdt de Awb geen rekening met (school)vakanties, terwijl deze wel van invloed zijn op de te

stellen termijnen voor bijvoorbeeld het indienen van een verweerschrift of het horen van partijen.

Medezeggenschap: informatieplicht over gegronde klachten

Artikel 8 lid 2 onder e Wet Medezeggenschap op scholen, die van toepassing is in het funderend onderwijs, schrijft voor dat de medezeggenschapsraad terstond informatie ontvangt over elk oordeel van de klachtencommissie, waarbij de commissie de klacht gegrond heeft geoordeeld en over de eventuele maatregelen die het bevoegd gezag naar aanleiding van dat oordeel zal nemen. Een dergelijke informatieplicht ontbreekt in het conceptwetsvoorstel. De medezeggenschap voor ouders en deelnemers in het mbo is geregeld in de Wet educatie en beroepsonderwijs. Wij adviseren daarin een overeenkomstige informatieplicht op te nemen voor de deelnemersraad en de ouderraad.

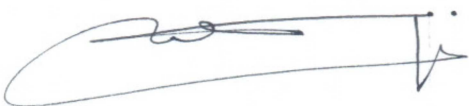
Alternatieve klachtafhandeling

De Landelijke Klachtencommissie van Onderwijsgeschillen biedt alternatieve manieren van klachtafhandeling. Zodra een klacht bij de klachtencommissie is ingediend, wordt met de klager contact opgenomen om te bezien wat de beste route is voor de oplossing van de klacht, zoals eerst de instelling de mogelijkheid geven de klacht intern op te lossen dan wel opteren voor mediation. Ingeval voor een alternatieve route wordt gekozen, dient de formele procedure voor de klachtencommissie opgeschort te worden. Uit het onderzoek 'Klagen kan verbeteren'¹ dat in opdracht van het Expertisecentrum van Onderwijsgeschillen is verricht, blijkt dat er behoefte is aan alternatieve vormen van conflictoplossing. Het evaluatierapport van de pilot mediation bij klachten en medezeggenschapsgeschillen² bevestigt dat de mogelijkheid van juist de alternatieve vormen van conflictoplossing, naast de formele procedure van de klachtencommissie, tot grote tevredenheid leidt.

Het zou goed zijn als in het wetsvoorstel nadrukkelijk ruimte geboden wordt voor de alternatieve vormen van conflictoplossing die tot het instrumentarium van de klachtencommissie behoren.

Wij hopen dat u bij de behandeling van het wetsvoorstel het voorgaande in overweging neemt.

Met vriendelijke groet,



mr. Hilde Mertens
directeur/bestuurder Onderwijsgeschillen

¹ R. Schoonhoven & M. Keijzer, *Klagen kan verbeteren. Onderzoek naar de doorwerking van adviezen van de Landelijke Klachtencommissie Onderwijs*, Utrecht: Expertisecentrum Onderwijsgeschillen, 2011

² K. Richel, *Mediation in het onderwijs. Evaluatierapport van de pilot mediation bij klachten en medezeggenschapsgeschillen bij Onderwijsgeschillen*, Utrecht: Expertisecentrum Onderwijsgeschillen, 2014