



Stichting
Onderwijsgeschillen

Klachtenbehandeling door de Landelijke Klachtencommissie Onderwijs: nu en in de toekomst



Klachtenbehandeling door de Landelijke Klachtencommissie Onderwijs: nu en in de toekomst

Auteurs

Mr. dr. A.H.A. Mohammad

Mr. dr. J.S. Buiting

Woord vooraf

In onze maatschappij is op dit moment veel aandacht voor sociale veiligheid en het omgaan met toenemende polarisatie. In het primair en voortgezet onderwijs wordt daaraan onder meer tegemoetgekomen door een objectieve en onafhankelijke behandeling van klachten en geschillen door een professionele instantie. De Landelijke Klachtencommissie Onderwijs (LKC) binnen de Stichting Onderwijsgeschillen is zo'n instantie. Zij behandelt jaarlijks een stijgend aantal zaken.

Met de aanstaande Wet vrij en veilig onderwijs, die scholen verplicht zich aan te sluiten bij een landelijke klachtencommissie, is het relevant om het werk van de LKC onder de loep te nemen. Het Expertisecentrum van Onderwijsgeschillen heeft de, recent op het terrein van het onderwijsrecht, gepromoveerde rechtswetenschappers en praktijkjuristen Ali Mohammad en Job Buiting hiertoe bereid gevonden. In deze publicatie treft u hun instructieve en lezenswaardige bevindingen aan.

In het onderzoek worden beschouwingen gewijd aan aard, context en doel van het klachtrecht en de verhouding van het klachtrecht tot geschilbeslechting. Daarbij wordt het onderwerp breed ingestoken. De beschouwingen vormen de opmaat voor onderzoek naar het functioneren van de LKC en naar de mogelijke impact van Vrij en veilig onderwijs op dat functioneren. De onderzoekers zijn positief over de huidige praktijk van de LKC. Zij menen wel dat de toepassing van de toetsingsmaatstaven informatiever en consistent kan zijn. Zij doen verder aanbevelingen over de informatievoorziening over, de toegankelijkheid van en behandeling tijdens de klachtenprocedure. Onder de nieuwe wet zal de LKC waarschijnlijk een grotere groep scholen gaan bedienen. Maar als het daarbij de bedoeling is aan de oordelen van klachtencommissies een meer bindend karakter te verbinden kunnen daar, zo tonen de onderzoekers overtuigend aan, wezenlijke bezwaren tegenover gesteld worden.

Voor ons is het heel waardevol, dat de onderzoekers de effectiviteit van de praktijk van de LKC in de breedte hebben beschouwd. Hiermee winnen hun conclusies en aanbevelingen aan kracht. Van het onderzoek kunnen we leren dat in de eerste plaats om kwaliteit en effectiviteit van de klachtbehandeling voor de klagende ouder, medewerker of leerling gaat. De toegankelijkheid van de Commissie is daarbij een wezenlijke bestanddeel, naast de vereisten van een rechtvaardige procedure. Ook betrekken de onderzoekers het lerend effect voor het gehele onderwijs bij het behandelen van klachten en de publicatie van oordelen, een aspect waarmee de LKC al vanaf 1998 impact maakt en dat zeker behouden moet blijven.

Paul Zoontjens
voorzitter Expertisecentrum

Cécile de Vos
directeur-bestuurder

Inhoud

Woord vooraf	5
Samenvatting	13
Inleiding en doel van het onderzoek	13
Begripsomschrijving en doelen van klachtrecht	13
Werkterrein van de LKC	14
De LKC en de uitgangspunten voor klachtenbehandeling	14
Het conceptwetsvoorstel Vrij en veilig onderwijs en de LKC	15
Aanbevelingen voor de LKC	16
Aanbevelingen voor de wetgever	16
Afkortingen	19
1 Inleiding	21
1.1 Aanleiding en doel	21
1.2 Onderzoeksvragen	22
1.3 Aanpak en methode	24
1.3.1 Algemeen	24
1.3.2 Literatuur	24
1.3.3 Juridisch kader	24
1.3.4 Adviezen LKC	25
1.4 Opzet	25
2 Huidige en toekomstige wetgeving	29
2.1 Inleiding	29
2.2 Huidige wetgeving	29
2.2.1 Kwaliteitswet	29
2.2.2 Sectoraal klachtrecht	30
2.2.3 Klachtrecht: wie kan klagen en waarover	31
2.2.4 Verplichte klachtenregeling	31
2.2.5 Schriftelijke reactie van het schoolbestuur	32
2.2.6 Relatie tot vertrouwenspersoon en Inspectie van het Onderwijs	32
2.3 Implementatie: Modelklachtenregeling en Reglement LKC	32
2.3.1 Modelklachtenregeling	32
2.3.2 Reglement van de LKC	35
2.3.3 De uitvoering van het wettelijk kader door de LKC	39
2.4 Veranderingen volgens het conceptwetsvoorstel Vrij en veilig onderwijs	41
2.4.1 Algemeen	41
2.4.2 Aanleiding van het conceptwetsvoorstel	41
2.4.3 Grondgedachte en voorstellen	42
2.4.4 Doelen en verbetering van het klachtenstelsel	42
2.4.5 Aanwijzing van een vertrouwenspersoon	43
2.4.6 Geen formele escalatieladder	44

2.4.7 Klachtrecht en klachtenbehandeling door het schoolbestuur	44
2.4.8 Aansluiting bij een landelijke klachtencommissie	45
2.4.9 Opvolging oordeel en aanbevelingen van de landelijke klachtencommissie	46
2.5 Resumerend	47
3 Werkterrein en toetsingsmaatstaven LKC	51
3.1 Inleiding	51
3.2 Klagers en gemachtigden	51
3.2.1 Algemeen	51
3.2.2 Bredere groep leerlingen	52
3.2.3 Personeelsleden	52
3.2.4 Gemachtigden	53
3.3 Bevoegdheid en ontvankelijkheid	54
3.3.1 Bevoegdheid	54
3.3.2 Ontvankelijkheid	54
3.4 Onderbouwing klachten	57
3.5 Toetsingsmaatstaven van de LKC in het algemeen	59
3.5.1 Algemeen	59
3.5.2 Conform wet- en regelgeving	60
3.5.3 Conform eigen beleid, regels of protocol	60
3.5.4 Zorgvuldigheid	60
3.5.5 Redelijkheid	61
3.5.6 Professionaliteit	61
3.5.7 Discretionaire bevoegdheid school/vrijheid van onderwijs	62
3.6 Toetsing door de LKC per thema	62
3.6.1 Algemeen	62
3.6.2 Passend onderwijs en begeleiding	63
3.6.3 Dossiervorming/informatie-uitwisseling	63
3.6.4 Communicatie	64
3.6.5 Rol school in geschil ouders	64
3.6.6 Overgang, bevordering en toetsing	65
3.6.7 Veiligheid school	66
3.6.8 Ordemaatregel	67
3.6.9 Veiligheid thuis	68
3.6.10 Klachtenprocedure	68
3.7 Vrijheid van onderwijs	69
3.8 Uiteenlopende toetsingsmaatstaven	71
3.9 Gegrondheid van de klacht en aanbevelingen	73
3.10 Resumerend	74
4 Goede klachtenbehandeling	77
4.1 Inleiding	77
4.2 Klacht en klachtrecht	78
4.2.1 Algemeen	78
4.2.2 Klacht	78

4.2.3 Klachtrecht	79
4.2.4 Tussenbalans	79
4.3 Functies van het klachtrecht	80
4.3.1 Algemeen	80
4.3.2 Functies van het klachtrecht in het funderend onderwijs	80
4.3.3 Vergelijkbare functies van het klachtrecht in de Awb	83
4.3.4 Tussenbalans	84
4.4 Verhouding tussen klachtenbehandeling en geschillenbeslechting	85
4.4.1 Algemeen	85
4.4.2 Gerechtelijke en buitengerechtelijke geschillenbeslechting	86
4.4.3 Mediation en de LKC	86
4.4.4 Bindend advies en het conceptwetsvoorstel Vrij en veilig onderwijs	87
4.4.5 Redenen voor geschillencommissies in het onderwijs	88
4.4.6 Tussenbalans	89
4.5 Uitgangspunten voor goede klachtenbehandeling	89
4.5.1 Algemeen	89
4.5.2 Rechtvaardigheid	90
4.5.3 Toegankelijkheid	91
4.5.4 Deskundigheid en onafhankelijkheid	93
4.5.5 Evenwichtigheid	95
4.5.6 Duidelijkheid en voortvarendheid	96
4.5.7 Effectiviteit	96
4.6 Resumerend	99
5 Wetgeving, de uitgangspunten voor klachtenbehandeling en de LKC	103
5.1 Inleiding	103
5.2 De huidige praktijk van de LKC	103
5.2.1 Algemeen	103
5.2.2 Toegankelijkheid	103
5.2.3 Deskundigheid en onafhankelijkheid	105
5.2.4 Evenwichtigheid, duidelijkheid en voortvarendheid	106
5.2.5 Effectiviteit	107
5.3 De praktijk van LKC onder de Wet vrij en veilig onderwijs	108
5.3.1 Algemeen	108
5.3.2 Functies klachtrecht	108
5.3.3 Werkterrein	109
5.3.4 Nadere wetgeving	109
5.3.5 Toetsingsmaatstaf en oordeel	110
5.3.6 Verplichte opvolging van het oordeel	111
5.4 Resumerend	113
6 Conclusies en aanbevelingen	115
6.1 Inleiding	115
6.2 Beantwoording deelvragen	115
6.2.1 Wat is blijkens de literatuur de betekenis van het klachtrecht, welke doelen dient dit, welke	

uitgangspunten zouden er gehanteerd moeten worden en hoe verhoudt dit zich tot reguliere geschilbeslechting	115
6.2.2 Wat is het huidige werkterrein van de LKC, wat zijn haar huidige toetsingscriteria en hoe verhouden deze zich tot het wetsvoorstel Vrij en veilig onderwijs en de huidige maatschappelijk opvattingen omtrent het klachtrecht?	116
6.2.3 Hoe verhouden de uitgangspunten van het klachtrecht, waaronder van een laagdrempelig klachtenprocedure, zich tot veranderingen in het werkterrein en de toetsingscriteria van de LKC naar aanleiding van het wetsvoorstel Vrij en veilig onderwijs?	118
6.2.4 Welke juridische gevolgen zou het onderscheid tussen het openbaar en bijzonder onderwijs moeten hebben voor deze veranderingen?	119
6.3 Beantwoording hoofdvraag en aanbevelingen LKC	119
6.3.1 Maak het nog eenvoudiger om te klagen.	120
6.3.2 Pas de toetsingsmaatstaven consequenter toe	120
6.3.3 Maak duidelijker waar een toetsingsmaatstaf op gebaseerd is.	120
6.3.4 Zet in op een constructieve en oplossingsgerichte klachtenprocedure	121
6.4 Aanbevelingen aan de wetgever	121
6.4.1 Regel dat ook aspirant en voormalig leerlingen kunnen klagen	121
6.4.2 Voorzie in een overkoepelende toetsingsmaatstaf: behoorlijk handelen	122
6.4.3 Verduidelijk het klachtrecht van personeelsleden	122
6.4.4 Schrap de verplichte opvolging van de adviezen van landelijke klachtencommissie en de melding aan de Inspectie bij niet opvolging van het advies	123
7 Bronnenlijst	125
7.1 Literatuur	125
7.2 Adviezen LKC	130
7.3 Jurisprudentie	132
Bijlage 1 - Overzicht onderzoeksresultaten	135
1. Overzicht toetsingsmaatstaven in verhouding tot klachtthema's (1/2)	135
2. Overzicht toetsingsmaatstaven in verhouding tot klachtthema's (2/2)	136
3. Overzicht verhouding klachtthema's in verhouding tot gemachtigde en gegrondheid klacht.	136
Bijlage 2 - Overzicht consultatiereacties conceptwetsvoorstel Vrij en veilig onderwijs	138
1. Stichting Onderwijsgeschillen	138
2. Thematische indeling van de andere consultatiereacties	139
Klagers	139
Recht op participatie door kinderen	139
Recht op informatie, begrijpelijkheid en toegankelijkheid	140
Vertrouwenspersoon	141
Verplichte aansluiting bij een landelijke klachtencommissie (die semi-bindende oordelen geeft)	142
Bindend karakter van oordeel/aanbevelingen landelijke klachtencommissie voor het schoolbestuur	143
Afwijken bindend oordeel/aanbevelingen landelijke klachtencommissie door het schoolbestuur.	144
Rol medezeggenschapsraad	145
Verhouding tot andere buitengerechtelijke geschillenbeslechting	145
Termijnen	145
Nadere uitwerking in lagere regelgeving	146
Wetgeving is niet genoeg.	146

Bijlage 3 - Het begrip klacht.	148
1. De betekenis van 'klacht' in het funderend onderwijs.	148
Algemeen	148
Begripsomschrijvingen in de wet, toelichting en implementatie	148
Dikke Van Dale	149
2. De betekenis van 'klacht' in de Awb en in andere regelingen	150
Algemeen	150
Klachten en klachtrecht in de Awb.	150
Begripsomschrijvingen in andere regelingen	151
Begripsomschrijvingen in standaardisatienormen	151
Gebruik van klacht in andere contexten.	152
3. Verwante begrippen	152
Algemeen	152
Meldingen.	153
Resumerend	154
Bijlage 4 - Klachtrecht in de Awb en elders.	156
1. Klachtrecht in de Awb	156
Algemeen	156
Relatie tot het onderwijsrecht	156
Grondwettelijk kader klachtrecht Awb	157
Achtergrond klachtrecht Awb	157
Klachtrecht in de Awb	158
Goede klachtenbehandeling volgens de Nationale ombudsman	159
2. Hoe is het klachtrecht elders geregeld?	161
Algemeen	161
Andere onderwijssectoren	161
Middelbaar beroepsonderwijs	161
Hoger onderwijs	162
Wetenschappelijke integriteit	162
Onderwijstoezicht	163
Wkkgz 163	163
Interne klachtbehandeling	163
Externe geschillenbeslechting	164
Bijlage 5 - Zorgvuldigheidsnorm burgerlijke rechter	166
1. Literatuur	166
2. Jurisprudentie	167
Redelijk handelend en redelijk bekwame school	168
Causaliteit	168
Verschillende aanpak LKC en rechters	168
Algemene zorgvuldigheidsnorm en zorgvuldigheid werkgever	169
3. Resumerend	170
Colofon	173

Samenvatting

Inleiding en doel van het onderzoek

De LKC speelt al 25 jaar een belangrijke rol bij het laagdrempelig afdoen van klachten in het onderwijs. Met de aanstaande Wet vrij en veilig onderwijs, die scholen verplicht zich aan te sluiten bij een landelijke klachtencommissie, is dit een logisch moment om de werkwijze van de Landelijke Klachtencommissie Onderwijs (LKC) nader te onderzoeken. Dit onderzoek, dat is uitgevoerd op verzoek van het programmabestuur van het Expertisecentrum van Stichting Onderwijsgeschillen, richt zich dan ook op de rol en werkwijze van de LKC in het licht van veranderende maatschappelijke opvattingen en nieuwe wetgeving. Hiertoe is onderzocht wat een klacht is en aan welke uitgangspunten een klachtenprocedure zou moeten voldoen. Vervolgens is het werkterrein van de LKC geanalyseerd aan de hand van de adviezen die zijn afgegeven van 2021 tot en met mei 2024. Ten slotte zijn de geformuleerde uitgangspunten voor een goede klachtenprocedure toegepast op de LKC en het conceptwetsvoorstel Vrij en veilig onderwijs.

Begripsomschrijving en doelen van klachtrecht

Een klacht in het onderwijs is een doelgerichte uiting van ongenoegen over een specifieke gedraging binnen de schoolomgeving. Het *klachtrecht* is het wettelijk ingekaderde recht om zo'n klacht in te dienen en behandeld te zien en daarover een oordeel te verkrijgen. Dit recht dient verschillende doelen:

- Signaalfunctie en leereffect, gericht op de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs
- Inspraak van ouders, leerlingen en personeel
- Genoegdoening en conflictoplossing

Naast deze doelen zijn er een aantal uitgangspunten voor goede klachtenbehandeling. *Toegankelijkheid* is het eerste uitgangspunt. Dit houdt in dat er duidelijke, begrijpelijke informatie over klachtenprocedures beschikbaar moet zijn en onnodige drempels voor het indienen van klachten moeten worden weggenomen. Een open houding van schoolbesturen tegenover klachten is hierbij essentieel. *Deskundigheid* en *onafhankelijkheid* van klachtenbehandelaars zijn eveneens van belang voor het vertrouwen in de procedure. Vervolgens is *evenwichtigheid* van belang, dit ziet op het fair behandelen van partijen en het evenwichtig afwegen van de betrokken belangen. Ook *duidelijkheid en voortvarendheid* zijn uitgangspunten bij de behandeling van klachten; partijen moeten weten waar zij aan toe zijn en hebben recht op een duidelijk en realistisch tijdpad waarbinnen hun klacht wordt behandeld. Ten slotte is *effectiviteit* een belangrijk uitgangspunt, wat zich uit in het bereiken van de doelen

van het *klachtrecht*: het daadwerkelijk leren van klachten, het bieden van inspraak, het bieden van genoegdoening en het komen tot bevredigende oplossingen.

Werkterrein van de LKC

Het werkterrein van de LKC beslaat klachten van (aspirant- en voormalig) leerlingen, ouders, personeelsleden en andere betrokkenen bij het onderwijs over het (nalaten van) gedragingen en beslissingen van het schoolbestuur. De LKC hanteert verschillende toetsingsmaatstaven, afhankelijk van het thema van de klacht. In veel gevallen toetst de LKC klachten in de eerste plaats aan wet- en regelgeving en vervolgens aan het op die school geldende beleid of de daar geldende regels en protocollen. Daarna beoordeelt de LKC doorgaans of de gedraging of beslissing in kwestie zorgvuldig is voorbereid en of de uiteindelijke gedraging of beslissing redelijk is. Hierbij gaat de LKC er in bepaalde gevallen vanuit dat aan het schoolbestuur een discretionaire bevoegdheid toekomt en dat het personeel zich als professional moet gedragen of dat zij op basis van hun professionaliteit geacht worden deskundig te zijn. Hoe de LKC precies een klacht beoordeelt hangt af van het thema van de klacht. Hoewel het grootste deel van de klachten geheel ongegrond wordt verklaard, kan de LKC met haar advies en eventueel de daarin gevatte aanbevelingen bijdragen aan het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs op de betreffende school.

De LKC en de uitgangspunten voor klachtenbehandeling

De LKC besteedt in haar reglement en in de praktijk veel aandacht aan de voornoemde uitgangspunten voor goede klachtenbehandeling. Op enkele punten zijn er suggesties voor verbetering. De vindbaarheid van de informatievoorziening over de klachtenprocedure binnen en buiten de school is een terugkerend thema in de evaluaties van het klachtenstelsel in het funderend onderwijs. Dit betreft mede de bekendheid met de aansluiting van een school bij een landelijke klachtencommissie.

De wijze waarop klachten kunnen worden ingediend is tevens van belang voor de toegankelijkheid van de klachtenprocedure. De toegankelijkheid van de LKC zou verder kunnen worden verbeterd door het verruimen van de mogelijkheden om klachten in te dienen, bijvoorbeeld door het faciliteren van mondelinge of schriftelijke klachten; nu ligt de nadruk sterk op het digitaal indienen van klachten. De ondersteuning kan erin bestaan om mondelinge klachten om te zetten in schriftelijke klachten wanneer dat niet is gedaan door een vertrouwenspersoon. Zo kan de drempel om te klagen worden verlaagd voor klagers die niet digitaal vaardig zijn, die moeite hebben met schrijven, zoals personen met dyslexie of laaggeletterdheid, of die om andere redenen hulp nodig hebben bij het formuleren van hun klacht.

Verder kunnen de duidelijkheid en effectiviteit van de klachtenprocedure bij de LKC worden beïnvloed door de houding van de betrokken partijen en de insteek van de klachtenprocedure. De huidige klachtenprocedure, met opties van een 'warme terugverwijzing' naar de school of mediation, voorkomt dat klachten standaard formeel worden afgehandeld. Wel is het reglement van de LKC vrij adversair ingestoken. Zo moet het schoolbestuur zich bijvoorbeeld 'verweren' tegen klachten in plaats van te 'reageren'. Met het klachtrecht is echter juist beoogd dat het schoolbestuur zich niet verweert of verzet tegen de klager, maar dat zij constructief meewerkt aan het vinden van een oplossing en het verbeteren van de situatie. Door meer neutrale en samenwerkingsgerichte begrippen te hanteren, kan de LKC bijdragen aan een minder confronterende sfeer en een meer open dialoog tussen de betrokken partijen. Daarbij kan inspiratie worden ontleend aan de klachtenregeling in de Awb, die spreekt over een 'onderzoek' naar de klacht. Daarbij moet worden opgemerkt dat reglementen van klachtadviescommissies in de zin van de Awb vaak adversair zijn ingestoken.

Ten slotte kunnen de maatstaven voor het beoordelen van gedragingen of beslissingen van het schoolbestuur door de LKC consistentier worden toegepast. Daarmee kan beter worden ingespeeld op het voorkomen van klachten en de voorspelbaarheid van de uitkomst van een klachtenprocedure. Dat is zowel van belang in het kader van de toegankelijkheid van de klachtenprocedure, de transparantie van de beoordelingsprocedure en het leereffect ten aanzien van de maatschappelijk aanvaarde (gedrags)normen op school.

Het conceptwetsvoorstel Vrij en veilig onderwijs en de LKC

Het conceptwetsvoorstel Vrij en veilig onderwijs versterkt de positie van landelijke klachtencommissies zoals de LKC. Scholen worden verplicht zich aan te sluiten bij een landelijke klachtencommissie. In het conceptvoorstel wordt niet voorgeschreven hoe deze commissies klachten moeten toetsen. Een overkoepelende norm, zoals behoorlijk handelen, zou goed aansluiten bij de Awb en verduidelijken dat klachten breed worden beoordeeld, niet alleen op rechtmatigheid, maar op de inhoud van gedragingen en beslissingen, de gevolgde procedures en de wijze van bejegening. Deze overkoepelende norm kan vervolgens nader worden ingevuld door de landelijke klachtencommissies.

De meest ingrijpende verandering is evenwel dat de oordelen van deze commissies in principe opgevolgd moeten worden door het schoolbestuur. Als ze dat naar het oordeel van de landelijke klachtencommissie toch niet doen, moet deze klachtencommissie, na overleg met de klager, hiervan melding maken bij de Inspectie van het Onderwijs. Dit verandert de aard van het klachtrecht en de rol van de LKC.

Het verplicht moeten opvolgen van de adviezen van de LKC, kan de toegankelijkheid en

effectiviteit van het klachtrecht onder druk zetten. Schoolbesturen zullen mogelijk minder geneigd zijn om open mee te werken aan een onderzoek, aangezien de uitkomst verstrekken gevolgen kan hebben. Dit kan leiden tot een meer formele en minder constructieve houding tijdens de klachtenprocedure. Daarnaast krijgt de LKC hiermee een nieuwe rol waarbij zij als het ware als een controleur de naleving van haar eigen adviezen moet gaan controleren. Dit terwijl het gezag van de LKC is ontleend aan vertrouwen en deskundigheid. De nieuwe rol past niet goed bij de oorspronkelijke doelstelling van laagdrempelige en oplossingsgerichte klachtbehandeling. Bovendien kan zo'n nieuwe rol van de LKC de laagdrempeligheid van het klachtrecht voor klagers en het leereffect voor schoolbesturen ondermijnen.

Aanbevelingen voor de LKC

Op basis van dit onderzoek worden de volgende aanbevelingen gedaan aan de LKC:

1. Maak het klagen laagdrempeliger door ook mondeling klagen mogelijk te maken zonder voorwaarden.
2. Pas toetsingsmaatstaven consequenter toe in vergelijkbare zaken om de duidelijkheid en voorspelbaarheid van de klachtenbehandeling te vergroten.
3. Maak duidelijker waar een toetsingsmaatstaf op gebaseerd is om de transparantie en kenbaarheid van adviezen te vergroten.
4. Zet in op een constructieve en oplossingsgerichte klachtenprocedure door partijen te stimuleren om mee te werken aan een open onderzoek naar de klacht.

Aanbevelingen voor de wetgever

Aan de wetgever worden de volgende aanbevelingen gedaan:

1. Regel dat ook aspirant en voormalig leerlingen kunnen klagen door het wettelijke klachtrecht te verbreden.
2. Voorzie in een overkoepelende norm waaraan landelijke klachtencommissies de klachten kunnen toetsen, bijvoorbeeld behoorlijk handelen. Deze overkoepelende norm kan door landelijke klachtencommissies nader uitgewerkt worden in de praktijk.
3. Verduidelijk het klachtrecht van personeelsleden, met name wat betreft het onderscheid tussen enerzijds hoofdzakelijk zuiver rechtspositionele klachten en anderzijds klachten die hoofdzakelijk gaan over ongewenst gedrag binnen de school.
4. Schrap de verplichte opvolging van het advies van een landelijke klachtencommissie en de melding aan de Inspectie van het Onderwijs bij niet-opvolging van het advies. Hiermee wordt de toegankelijkheid en oplossingsgerichtheid van het klachtrecht behouden.

Afkortingen

ADR	Alternative Dispute Resolution
AMvB	Algemene maatregel van bestuur
Awb	Algemene wet bestuursrecht
AVG	Algemene Verordening Gegevensbescherming
BES	Bonaire, Sint-Eustatius en Saba
BW	Burgerlijk Wetboek
Cao	Collectieve arbeidsovereenkomst
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
GCBO	Geschillencommissies Bijzonder Onderwijs
GPO	Geschillencommissie passend onderwijs
HR	Hoge Raad
Ibid	Ibidem (op dezelfde plek)
IVRK	Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind
LKC	Landelijke Klachtencommissie Onderwijs
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
PHR	Parket bij de Hoge Raad
Rb	Rechtbank
Stb	Staatsblad
Web	Wet educatie en beroepsonderwijs
Wec	Wet op de expertisecentra
WHW	Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek
Wkkgz	Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg
Wms	Wet medezeggenschap op scholen
Wot	Wet op het onderwijstoezicht
Wpo	Wet op het primair onderwijs
Wvo 2020	Wet voortgezet onderwijs 2020

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en doel

De Landelijke Klachtencommissie Onderwijs (LKC) speelt al 25 jaar een vooraanstaande rol bij het laagdrempelig behandelen van klachten in het onderwijs. Die rol wordt de komende tijd groter met de mogelijke komst van de Wet vrij en veilig onderwijs. De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) maakte op 14 juli 2023 het conceptvoorstel voor deze wet voor internetconsultatie openbaar.¹

Het conceptwetsvoorstel regelt onder andere het klachtrecht voor ouders, leerlingen of personeelsleden en de procedure voor de behandeling van klachten. Het bevoegd gezag (hierna wordt gemakshalve consequent gesproken over 'het schoolbestuur') moet, net als nu, een klachtenregeling vaststellen over de manier waarop een klacht kan worden ingediend, de procedure voor de klachtenbehandeling en de beslistermijn.

Het conceptwetsvoorstel bevat de nieuwe verplichting voor het schoolbestuur om zich aan te sluiten bij een landelijke klachtencommissie.² Het voorstel voorziet in een grondslag voor een algemene maatregel van bestuur (AMvB) waarin de regering regels kan stellen over de inrichting, samenstelling en werkwijze van de landelijke klachtencommissie.³ Die regels komen er 'om de professionaliteit en de kwaliteit van de klachtenafhandeling te waarborgen.'⁴ Voor de LKC zal dit hoogstwaarschijnlijk betekenen dat een deel van het Reglement Landelijke Klachtencommissie Onderwijs (Reglement LKC) wordt vervangen door de regels die de regering stelt.

Daarnaast staat in het conceptwetsvoorstel dat het schoolbestuur het oordeel en de aanbevelingen van de landelijke klachtencommissie moet opvolgen, tenzij dringende redenen noodzaken tot afwijking van het oordeel of de aanbevelingen.⁵

-
1. Wet vrij en veilig onderwijs, <<https://www.internetconsultatie.nl/vrijenveiligonderwijs/b1>>. Het wetsvoorstel is in voorbereiding is binnen het ministerie van OCW, KetenID WGK013004 <<https://wetgevingskalender.overheid.nl/Regeling/WGK013004>>.
 2. Artikel I, onderdeel E (invoeging artikel 23c in de Wet op de expertisecentra (Wec)); artikel II, onderdeel E (invoeging artikel 14 in de Wet op het primair onderwijs (Wpo)); artikel IV, onderdeel C (invoeging van artikel 3.36a in de Wet voortgezet onderwijs 2020 (Wvo 2020)). In de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES) gaat het om een klachtencommissie die is ingesteld voor de BES (artikel III, onderdeel E (invoeging artikel 17c Wpo BES))
 3. Idem, vijfde lid van de ingevoegde artikelen.
 4. Concept-Memorie van Toelichting, p. 15.
 5. Idem. Invoeging artikel 23d, vierde lid, in de Wec; artikel 14a, tweede lid (sic), in de Wpo en artikel 3.36b, tweede lid (sic), in de Wvo 2020.

Het schoolbestuur moet binnen vier weken na ontvangst van het oordeel schriftelijk en gemotiveerd aan de klager en de landelijke klachtencommissie mededelen hoe het uitvoering geeft aan het oordeel en de aanbevelingen.⁶ Een wettelijk uitgangspunt dat een schoolbestuur het oordeel en de aanbevelingen moet opvolgen, versterkt de positie van de klager, maar kan tegelijkertijd invloed hebben op de klachtenbehandeling die door de betrokkenen mogelijk formeler wordt ervaren. Het conceptwetsvoorstel gaat nog verder en bouwt een controlemechanisme in. Wanneer het schoolbestuur naar het oordeel van de landelijke klachtencommissie een oordeel niet opvolgt⁷, doet de landelijke klachtencommissie 'na overleg met de klager' een melding bij de Inspectie van het Onderwijs. De Inspectie kan de melding gebruiken als signaal in het kader van haar toezicht. Dit 'controlemechanisme'⁸ vormt een prikkel om het oordeel van de landelijke klachtencommissie op te volgen, maar het kan ook de rol van de landelijke klachtencommissie veranderen die door het schoolbestuur kan worden gezien als 'controleur'.

Het conceptwetsvoorstel geeft aanleiding om in kaart te brengen wat het werkterrein, de toetsingscriteria en de wijze van toetsing door de LKC is. De klachtenbehandeling door LKC moet zich verhouden tot de huidige en toekomstige juridische kaders en maatschappelijke opvattingen over goede klachtbehandeling.⁹

1.2 Onderzoeksvragen

Het programmabestuur van het Expertisecentrum Onderwijsgeschillen heeft de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:¹⁰

Maken de aard en omvang van de klachtbehandeling door de LKC, en de huidige en toekomstige wettelijke en maatschappelijke opvattingen (in het onderwijs) over goede klachtbehandeling, het wenselijk haar werkterrein, toetsingscriteria en wijze van toetsing te verhelderen? Zo ja, hoe ziet een en ander er dan uit?

Bij deze onderzoeksvraag heeft het programmabestuur de volgende deelvragen en deel-

aspecten meegegeven:

1. Wat is de betekenis van klachtprocedures volgens bestaande onderzoeksliteratuur? Geef daarbij aan als een van de elementen van deze betekenis, welke doelen het klachtrecht heeft en in hoeverre deze doelen afwijken van de doelen van de 'gewone' geschillenbeslechting.
2. Analyseer en geef een overzicht van het huidige werkterrein van de LKC, haar toetsingscriteria en de wijze van toetsing. Is de huidige werkwijze overeenkomstig de huidige en toekomstige wetgeving en maatschappelijke opvattingen? Worden ten aanzien hiervan wijzigingen geadviseerd?
3. Het klachtrecht biedt een voorziening in het geval er geen andere voor(rechtelijke) procedure voor rechtsbescherming bestaat ten aanzien van de gedraging waartegen de burger in het geweer wil komen. Het wordt gezien als een informele en laagdrempelige procedure. Hoe verhoudt deze opvatting zich tot pogingen tot verheldering van het werkterrein, de toetsingscriteria en de wijze van toetsing door de LKC?
4. Is het bij de verheldering van het werkterrein, de toetsingscriteria en de toetswijze van de LKC relevant om onderscheid te maken tussen klachten vanuit het openbaar en bijzonder onderwijs?

Bij de eerste deelvraag wordt gekeken naar wat het klachtrecht betekent, de doelen van het klachtrecht en hoe dit verschilt van geschillenbeslechting. Deze deelvraag wordt in dit rapport in zoverre uitgebreid, dat naast de doelen van het klachtrecht ook wordt gekeken naar wat de uitgangspunten van goede klachtenbehandeling zijn. Hiermee wordt de behandeling van klachten in brede zin bedoeld, inclusief de procedure voor de ontvangst en afhandeling van klachten. Die uitgangspunten worden gedistilleerd uit de opvattingen over goede klachtenbehandeling in de literatuur en uit juridische bronnen.

Bij de tweede deelvraag staat de werkwijze van de LKC centraal. In dit rapport wordt de nadruk gelegd op de toetsingscriteria, die hier toetsingsmaatstaven worden genoemd. Aan de hand van de adviezen, die oordelen en eventuele aanbevelingen bevatten, wordt onderzocht welke toetsingsmaatstaven zij hanteert. Het gaat om de adviezen die de LKC heeft afgegeven van 2021 tot en met mei 2024. Gekeken wordt of de huidige werkwijze in lijn is met de huidige en toekomstige wetgeving en met de uitgangspunten voor goede klachtenbehandeling.

De derde deelvraag gaat over de verhouding tussen enerzijds het verduidelijken van de werkwijze van LKC en anderzijds de invloed hiervan op de informele en laagdrempelige aard van de procedure bij de LKC. Dit vraagstuk wordt meegenomen in de analyse van de werkwijze van de LKC op basis van de tweede deelvraag.

6 Idem. Invoeging artikel 23d, vijfde lid, in de Wec; artikel 14a, derde lid (sic), in de Wpo en artikel 3.36b, derde lid (sic), in de Wvo 2020.

7 Het conceptwetsvoorstel maakt niet duidelijk wat het opvolgen van een oordeel, zoals het oordeel dat een klacht gegrond is, behelst. Waarschijnlijk wordt bedoeld op het nemen van maatregelen naar aanleiding van het oordeel.

8 Concept-Memorie van Toelichting, p. 15.

9 Expertisecentrum Onderwijsgeschillen, 'Het werkterrein van de Landelijke Klachtencommissie Onderwijs' (open call), maart 2024.

10 Ibid.

De vierde deelvraag gaat over de relevantie van het onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs voor de klachtenbehandeling door de LKC. In de analyse van de werkwijze van de LKC wordt dit vraagstuk betrokken. Hierbij wordt ingegaan op de neutraliteit van het openbaar onderwijs, de richting van de bijzondere school en het onderscheid tussen scholen ingesteld krachtens publiek- en privaatrecht.

Aanvullend op de geformuleerde deelvragen en deelaspecten wordt in dit rapport ook gekeken naar de verhouding tussen het conceptwetsvoorstel en de opvattingen over goede klachtenbehandeling.

1.3 Aanpak en methode

1.3.1 Algemeen

Dit rapport wordt geschreven op basis van bureauonderzoek. De belangrijkste bronnen zijn literatuur, juridische bronnen en adviezen van de LKC. In de volgende paragrafen wordt een toelichting gegeven van de selectie van de bronnen.

Daarnaast is gebruikgemaakt van de begeleiding van het onderzoek vanuit het Expertisecentrum van Stichting Onderwijsgeschillen. Begeleiders waren mr. O.A.B. (Olga) Luiken, prof. dr. mr. B.M. (Brechtje) Paijmans en prof. em. mr. dr. P.J.J. (Paul) Zoontjens.

Het onderzoek is afgerond op 1 november 2024.

1.3.2 Literatuur

In de eerste analysefase worden handboeken over geschillenbeslechting, onderwijsrecht en klachtenbehandeling geraadpleegd. Daarnaast worden overzichtsartikelen en evaluaties, die betrekking hebben op het klachtrecht in het funderend onderwijs, geanalyseerd. Ook wordt via Legal Intelligence gezocht naar wetenschappelijke artikelen waarin kernwoorden 'klachtrecht', 'landelijke klachtencommissie' of 'geschillenbeslechting' voorkomen en worden de bronnen die gaan over de context van het onderwijs geselecteerd. Verder wordt gekeken naar artikelen over geschillenbeslechting in het onderwijs.

1.3.3 Juridisch kader

Bij de analyse van het wettelijk kader wordt voornamelijk gekeken naar de wetgeving voor het funderend onderwijs en de bijbehorende wetsgeschiedenis. Ter achtergrondinformatie wordt ook gekeken naar het klachtrecht in andere wetgeving. Op rechtspraak.nl worden uitspraken geraadpleegd die een eerder oordeel van een 'landelijke klachtencommissie' vermelden. Dit geeft een beeld over de verhouding tussen de

adviezen of oordelen van de LKC en de rechtspraak.

1.3.4 Adviezen LKC

Voor dit onderzoek worden de adviezen van de LKC, die zijn uitgebracht tussen 2021 en mei 2024, geanalyseerd. Dit betreft 310 adviezen, waarvan 186 gaan over het primair onderwijs, 99 over het voortgezet onderwijs en 25 over het speciaal onderwijs.

De adviezen worden eerst gecodeerd met behulp van ATLAS.ti, een computerprogramma bedoeld voor de analyse van kwalitatieve onderzoeksgegevens. De adviezen worden vervolgens ingedeeld aan de hand van het thema waarover werd geklaagd, de door de LKC gehanteerde toetsingsmaatstaf, gegrondheid van de klacht en eventuele betrokkenheid van een gemachtigde.

Het aantal adviezen van de LKC komt niet overeen met het aantal klachten, thema's en toetsingsmaatstaven die in dit onderzoek worden geregistreerd. Het komt geregeld voor dat een klacht meerdere onderdelen bevat. Zo kan een klager klagen over hoe het schoolbestuur om gaat met pesten en tegelijkertijd klagen over de communicatie van het schoolbestuur hierover én over de wijze waarop de klachtafhandeling binnen de school is verlopen. Het advies van de LKC naar aanleiding van deze klacht beslaat vervolgens meerdere thema's die afzonderlijk door de LKC zijn beoordeeld. Dit kan leiden tot een deels gegronde klacht. Ook kan het voorkomen dat verschillende toetsingsmaatstaven zijn gebruikt binnen één advies. Het komt bijvoorbeeld voor dat de LKC eerst beoordeelt of het schoolbestuur conform wet- en regelgeving handelt en vervolgens beoordeelt of zorgvuldig is gehandeld en de uitkomst redelijk is.

1.4 Opzet

De opzet van dit rapport is als volgt:

Eerst wordt in *hoofdstuk 2* een beschrijving gegeven van de huidige wettelijke kaders en het conceptwetsvoorstel Vrij en veilig onderwijs. Dit is de wettelijke context waarin de LKC nu en in de toekomst klachten behandelt.

Vervolgens wordt in *hoofdstuk 3* een analyse gegeven van het werkterrein, de toetsingscriteria en de wijze van toetsing door de LKC. In dit hoofdstuk staan de adviezen van de LKC centraal.

Dan wordt in *hoofdstuk 4* ingegaan op wat het klachtrecht inhoudt, wat de doelstellingen

van het klachtrecht zijn, hoe klachtenbehandeling zich verhoudt tot geschillenbeslechting en wat de uitgangspunten zijn voor goede klachtenbehandeling. Deze uitgangspunten worden gebruikt om normatieve uitspraken te kunnen doen over de werkwijze van de LKC en het conceptwetsvoorstel.

Daarna wordt in *hoofdstuk 5* de huidige praktijk van de LKC en het conceptwetsvoorstel afgezet tegen de uitgangspunten voor goede klachtenbehandeling.

Het rapport sluit af met *hoofdstuk 6*, waarin de conclusies zijn opgenomen. Hier worden de onderzoeksvraag en de deelvragen beantwoord. Ten slotte worden een aantal aanbevelingen gegeven aan de LKC en de wetgever.

2 Huidige en toekomstige wetgeving

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bespreekt de huidige en toekomstige wetgeving voor de klachtenbehandeling in het funderend onderwijs. Eerst wordt de huidige wetgeving beschreven (§ 2.2), waarna wordt ingegaan op de implementatie ervan in de Modelklachtenregeling voor schoolbesturen en het Reglement van de LKC (§ 2.3). Vervolgens worden de beoogde veranderingen in de wetgeving op basis van het conceptvoorstel voor de Wet vrij en veilig onderwijs beschreven (§ 2.4). Afgesloten wordt met een resumerende paragraaf waarin wordt gewezen op het dwingender worden van de oordelen van landelijke klachtencommissies en het ontbreken van een eenduidige maatstaf voor het beoordelen van klachten.

2.2 Huidige wetgeving

2.2.1 Kwaliteitswet

De huidige wetgeving over het klachtrecht in het funderend onderwijs is ingevoerd met de Kwaliteitswet (1998).¹¹ De aanleiding voor deze wet was dat de bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs veranderden.¹² Schoolbesturen kregen meer bevoegdheden om 'eigen beleid op personeel, materieel en financieel gebied te voeren met het oog op goed onderwijs'.¹³ Ook moesten zij meer verantwoording aan ouders afleggen over 'het programma van de school en over de resultaten die zij met het onderwijsleerproces bereiken'.¹⁴

De Kwaliteitswet legt wettelijk vast dat het schoolbestuur zorg draagt voor de kwaliteit van het onderwijs op de school. Onder de wettelijke verplichting van het zorg dragen voor de kwaliteit van het onderwijs verstaat de wetgever in ieder geval het uitvoeren van het beleid dat in het schoolplan is beschreven. Die uitvoering moet zodanig zijn dat de 'wettelijke opdrachten voor het onderwijs en de door het bevoegd gezag in het schoolplan opgenomen aanvullende opdrachten voor het onderwijs worden gerealiseerd'.¹⁵

De Kwaliteitswet introduceert drie instrumenten: het hiervoor genoemde schoolplan, de schoolgids en de klachtenregeling. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de klachten-

11 Stb. 1998, 398.

12 Kamerstukken II 1996/97, 25459, nr. 3, par. 1.

13 Ibid.

14 Kamerstukken II 1996/97, 25459, nr. 3, artikelsgewijze toelichting (Onderdeel D; artikel 11).

15 Ibid.

regeling die het schoolbestuur moest vaststellen. De Kwaliteitswet schrijft voor dat het schoolbestuur een regeling voor de behandeling van klachten moet treffen.¹⁶ Ook is het schoolbestuur verplicht om te reageren op het oordeel van een klachtencommissie en kent de wet enkele waarborgen omtrent de vertrouwelijkheid van verkregen gegevens.

2.2.2 Sectoraal klachtrecht

De Kwaliteitswet kiest voor een sectoraal klachtrecht dat in de plaats treedt van andere klachtenregelingen. De wetgever sluit de toepassing van de voorschriften over klachtenbehandeling in de Awb uit. Die voorschriften waren destijds in voorbereiding, maar hier werd volgens de memorie van toelichting op geanticipeerd.¹⁷ De school wordt namelijk gezien als een 'specifieke gemeenschap' waar betrokkenen een op die gemeenschap toegesneden regeling kunnen maken.¹⁸ Naast het klachtrecht blijft de mogelijkheid openstaan om waar dat kan bezwaar en beroep aan te tekenen tegen besluiten van het schoolbestuur.

De Kwaliteitswet regelt dat de klachtenregeling niet strekt tot vervanging van een andere voorziening die voor de klager openstaat of heeft opengestaan op grond van een wettelijke regeling.¹⁹ Dit wordt in de memorie van toelichting als volgt toegelicht:²⁰

'Deze bepaling is opgenomen om te voorkomen dat verwarring zou ontstaan over de te volgen procedure. Zo blijven met betrekking tot de beslissingen van het bevoegd gezag van een openbare school de bezwaar- en beroepsprocedures van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing. Indien niet alleen behandeling van de klacht maar ook herziening van een beslissing waarvoor de Awb-procedure openstaat wordt gewenst, zullen de ouders (dan wel de meerderjarige en handelingsbekwame leerlingen) dan ook die Awb-procedure moeten volgen en uiteraard bewaken dat de termijnen die daarvoor gelden, worden nageleefd.'

Een voorbeeld is de wettelijke mogelijkheid om bezwaar te maken tegen een beslissing over de toelating van een leerling.²¹ Het is niet de bedoeling dat de klachtenregeling als

tweede kans wordt gebruikt omdat het bezwaar bijvoorbeeld te laat is ingediend.²² Toch blijft het mogelijk om een klacht in te dienen in plaats van de herziening van het besluit te eisen.

2.2.3 Klachtrecht: wie kan klagen en waarover

De Kwaliteitswet regelt aan wie het klachtrecht toekomt. Hierbij zijn er verschillen tussen de onderwijssectoren. In het primair onderwijs kunnen ouders of verzorgers en personeelsleden klagen.²³ In het speciaal (voortgezet) onderwijs en het regulier voortgezet onderwijs kunnen ouders of verzorgers, leerlingen die de leeftijd van 13 jaren hebben bereikt en personeelsleden klagen. Hier werd gekozen voor dezelfde leeftijdsgrens als in de destijds geldende Wet medezeggenschap 1992.²⁴

Ook regelt de Kwaliteitswet waarover de klacht kan gaan. De klacht kan gaan over 'gedragingen en beslissingen van het bevoegd gezag of personeel, waaronder discriminatie, dan wel het nalaten van gedragingen en het niet nemen van beslissingen door het bevoegd gezag of het personeel.'²⁵ Het gaat hier 'niet alleen [om] gedragingen of beslissingen ten aanzien van de ouders of leerling zelf, maar ook ten aanzien van andere leerlingen en ouders.'²⁶ Het onderwijs wordt volgens de memorie van toelichting gezien als een groepsproces waarin naast de relatie leerling-leerkracht ook het pedagogisch klimaat binnen een groep of school organisatie van belang is.²⁷

2.2.4 Verplichte klachtenregeling

De Kwaliteitswet kent minimumeisen met betrekking tot de klachtenregeling. In die regeling moet in ieder geval staan:

- dat een klachtencommissie (die de klachten behandelt) is ingesteld. De klachtencommissie bestaat uit minimaal drie leden, waaronder een voorzitter die geen deel uitmaakt van het schoolbestuur en ook niet werkzaam is voor of bij het schoolbestuur;
- de wijze waarop de klachtencommissie haar werkzaamheden verricht. De klachtenregeling moet waarborgen dat 'aan de behandeling van een klacht niet wordt deelgenomen door een persoon op wiens gedraging de klacht rechtstreeks betrekking heeft';

22 Zie evenwel par. 2.3.3 over de behandeling van klachten met betrekking tot schorsing.

23 In artikel van de Wpo en artikel 1 van de Wec is het begrip ouders omschreven als ouders, voogden of verzorgers; in artikel 1.1 van de Wvo 2020 is ouders omschreven als met het gezag over de leerling belaste ouders, voogden of verzorgers.

24 Artikel 3, vijfde lid, Wet medezeggenschap onderwijs 1992 (oud). Vgl. artikel 3, derde lid, onder b, sub 2°, van de WMS.

25 Zie artikel 14 van de Wpo, artikel 23 van de Wec en artikel 3.35 van de Wvo 2020.

26 *Kamerstukken II 1996/1997, 25459, nr. 3, artikelsgewijze toelichting bij de bepaling voor het basisonderwijs (artikel 11b).*

27 *Ibid.*

16 Met invoeging van artikel 11b in de Wet op het basisonderwijs (thans 14 Wpo), artikel 19b in de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs (thans: 23 Wec) en artikel 24b in de Wet op het voortgezet onderwijs (thans: 3.35-3.36 Wvo 2020). De alinea's bevatten een samenvatting van deze bepalingen.

17 *Kamerstukken II 1996/1997, 25459, nr. 3, artikelsgewijze toelichting (artikel 11b).*

18 *Ibid.*

19 Zie bijv. artikel 14, derde lid, Wpo.

20 *Kamerstukken II 1996/1997, 25459, nr. 3, artikelsgewijze toelichting (artikel 11b).*

21 Artikel 8.8 Wvo 2020.

- de termijn waarbinnen de klager een klacht kan indienen; en
- wanneer het oordeel over de gegrondheid van de klacht, en eventuele aanbevelingen, van de klachtencommissie worden bekendgemaakt aan de betrokkenen (klager, beklag-de en het schoolbestuur) en hoe wordt gehandeld bij een noodzakelijke afwijking van de vastgestelde termijn.

2.2.5 Schriftelijke reactie van het schoolbestuur

De Kwaliteitswet verplicht het schoolbestuur om de klager en de klachtencommissie binnen vier weken na ontvangst van het oordeel schriftelijk te reageren op het oordeel en of, en zo ja welke, maatregelen worden genomen naar aanleiding van het oordeel. Van deze termijn kan gemotiveerd worden afgeweken.

2.2.6 Relatie tot vertrouwenspersoon en Inspectie van het Onderwijs

Met de invoering van de Kwaliteitswet zag de wetgever de vertrouwenspersoon niet als alternatief voor een klachtencommissie. Een klachtenregeling kent volgens de memorie van toelichting een meer geformaliseerde en objectieve regeling voor het indienen en behandelen van klachten.²⁸ Ook kan de klachtencommissie, die bestaat uit minimaal drie leden, een zaak grondig afwegen.²⁹ Een vertrouwenspersoon is er meer voor 'informatie-begeleiding, klachtondersteuning en signalering' voor zowel individuen als groepen.³⁰ Zij hebben een aanvullende rol en kunnen voorkomen dat klachten 'automatisch bij een klachtencommissie terecht komen'.³¹ De wetgever voerde in de Kwaliteitswet geen verplichting in om een vertrouwenspersoon aan te stellen.

Ter volledigheid wordt hier ook gewezen op de rol van de Inspectie van het Onderwijs. Volgens de memorie van toelichting van de Kwaliteitswet kan de inspecteur betrokken raken op grond van algemene toezichtsbevoegdheden wanneer een klachtencommissie niet tot een oordeel komt terwijl dat wel zou moeten gebeuren.³²

2.3 Implementatie: Modelklachtenregeling en Reglement LKC

2.3.1 Modelklachtenregeling

Veel schoolbesturen hanteren de bepalingen van een modelklachtenregeling van hun be-

sturenorganisaties.³³ De landelijke ouderorganisaties, vakorganisaties, besturenorganisaties en schoolleidersorganisaties bereikten een akkoord over een landelijke modelklachtenregeling voor het primair en voortgezet onderwijs, die in 2021 is geactualiseerd.³⁴

De modelklachtenregeling kent 15 artikelen en een bijlage voor de regeling van een eigen klachtencommissie in het geval het schoolbestuur niet is aangesloten bij een externe klachtencommissie. Hierna wordt de inhoud van de modelklachtenregeling verkort beschreven.

Klager en verweerder

De klager wordt in de begripsomschrijving ruimer omschreven dan in de Kwaliteitswet:³⁵

'(ex-)leerling/student, een ouder/voogd/verzorger van een minderjarige (ex-) leerling/student, (een lid van) het personeel, (een lid van) de directie, (een lid van) het bevoegd gezag of een anderszins functioneel bij de school of instelling betrokken persoon of orgaan'.

Deze begripsomschrijving omvat ook voormalig leerlingen of studenten en anderen die functioneel bij de school of instelling zijn betrokken. Dit lijkt op het klachtrecht in het middelbaar beroepsonderwijs, dat hiernaast ook openstaat voor aspirant-studenten of deelnemers.³⁶ Voor een bespreking hiervan wordt verwezen naar bijlage 3.

Een klacht is hier 'een klacht over (nagelaten) gedragingen en/of beslissingen van de verweerder'.³⁷ De verweerder is '(een lid van) het personeel, (een lid van) de directie, (een lid van het) het bevoegd gezag of een anderszins functioneel bij de school of instelling betrokken persoon of orgaan, tegen wie een klacht is ingediend'.³⁸ De klacht kan hier dus direct gaan over het gedrag van een personeelslid en niet alleen over uitblijven van adequate maatregelen door het schoolbestuur. Het is niet (meer) mogelijk om te klagen over ouders of leerlingen, tenzij sprake is van functionele betrokkenheid, bijvoorbeeld als overblijffouder of lid van de medezeggenschapsraad.³⁹

28 *Ibid.*

29 *Ibid.*

30 *Ibid.*

31 *Ibid.*

32 *Ibid.*

33 Van Schoonhoven & Keijzer 2011, p. 13.

34 Modelklachtenregeling, april 2021. Deze subparagraaf bevat een samenvatting hiervan.

35 Artikel 1, vijfde lid, van de Modelklachtenregeling.

36 In de praktijk neemt de LKC klachten van aspirant-leerlingen wel in behandeling (zie hierna par. 3.2).

37 Artikel 1, negende lid, van de Modelklachtenregeling.

38 Artikel 1, achtste lid, van de Modelklachtenregeling.

39 O.A.B. Luiken, '25 jaar klachtrecht in het onderwijs en LKC', *School en Wet* 2023, p. 8.

Contactpersoon en vertrouwenspersoon

De modelklachtenregeling schrijft voor dat het schoolbestuur na overleg met het medezeggenschapsorgaan op iedere vestiging een contactpersoon benoemt.⁴⁰ Die heeft als taak om de klager te informeren over de mogelijkheden van de klachtenregeling. Wil de klager een klacht indienen, dan verwijst de contactpersoon de klager naar de vertrouwenspersoon.

De modelklachtenregeling schrijft ook voor dat het schoolbestuur, na overleg met het medezeggenschapsorgaan, ten minste één vertrouwenspersoon benoemt. De vertrouwenspersoon is het aanspreekpunt bij klachten. De regeling kent een aantal waarborgen voor de onafhankelijkheid van de vertrouwenspersoon. Bepaald is dat een vertrouwenspersoon nagaat of de klacht door bemiddeling kan worden opgelost. In relatie tot de klager is bepaald dat de vertrouwenspersoon de klager kan begeleiden bij het indienen van een klacht en de verdere klachtenprocedure als de klager daarom verzoekt. Ook informeert de vertrouwenspersoon de klager over 'instanties of instellingen die behulpzaam kunnen zijn bij het oplossen van problemen die samenhangen met de klacht en begeleidt de klager zo nodig bij het leggen van contact'.⁴¹ De vertrouwenspersoon moet de geheimhouding in acht nemen, tenzij er sprake is van een vermoeden van een zedendelict of vermoeden van kindermishandeling.

Informatievoorziening

De modelklachtenregeling schrijft voor dat de klachtenregeling het adres van de klachtencommissie en de namen en de bereikbaarheid van de contactpersoon en de vertrouwenspersoon voldoende bekend moeten zijn door deze in ieder geval te publiceren in de school- of instellingsgids en op de websites van de school of instelling en de website van het schoolbestuur. Dit is een verplichting voor het schoolbestuur.⁴²

Traject vóór het indienen van de klacht

De modelklachtenregeling bevat een voortraject met een escalatieladder. Eerst neemt de klager contact op met degenen die het probleem hebben veroorzaakt, tenzij de aard van het probleem zich daartegen verzet (gedacht kan worden aan seksuele intimidatie). Als dat niet tot een oplossing leidt, legt de klager het probleem voor aan de directie, tenzij de aard van het probleem zich daartegen verzet (gedacht kan worden aan de betrokkenheid van de directie). De klager kan vervolgens contact opnemen met de contactpersoon of vertrouwenspersoon.

Indienen van de klacht

Met betrekking tot het indienen van een klacht gaat de regeling uit van een klaagschrift (schriftelijke klacht). De regeling kent een aantal vormvoorschriften en het uitgangspunt dat een klacht binnen één jaar na de gedraging of beslissing moet worden ingediend.⁴³ De regeling kent de bepaling dat de klager zich kan laten bijstaan door een gemachtigde, hetgeen in de Kwaliteitswet is geregeld.

Behandeling van klachten

De modelklachtenregeling laat het schoolbestuur de ruimte om zelf de klacht te behandelen. In dat geval meldt in het schoolbestuur in ieder geval de klager en verweerder welke stappen het gaat zetten om de klacht af te handelen. Als de klager ontevreden blijft, kan de klager naar de klachtencommissie. Het schoolbestuur kan ook de klacht zelf verwijzen naar de klachtencommissie in plaats van de klacht te behandelen.

Klachtencommissie

Ten aanzien van welke klachtencommissie het schoolbestuur kan kiezen bevat de modelregeling een aantal opties. De eerste optie is het aansluiten bij een landelijke klachtencommissie. Een tweede optie is aansluiting bij één van de klachtencommissies voor het bijzonder onderwijs, die ondergebracht zijn bij de Geschillencommissies Bijzonder Onderwijs (GCB O). De derde mogelijkheid is aansluiting bij een andere klachtencommissie (bijvoorbeeld een regionale commissie). Ten slotte kan de school een eigen klachtencommissie opzetten.

2.3.2 Reglement van de LKC

De werkwijze van de LKC is geregeld in het 'Reglement Landelijke Klachtencommissie onderwijs' (Reglement LKC). Deze is vastgesteld door de LKC zelf en voor het laatst aangepast in april 2023.⁴⁴

Het Reglement LKC kent 31 artikelen. Hierna wordt de inhoud verkort beschreven. Het reglement kent dezelfde definities voor klager en verweerder als de modelklachtenregeling. De verweerder is dus niet standaard het schoolbestuur dat zich verantwoordt over zijn handelen of nalaten tegenover een leerling of personeelslid.

Samenstelling van de commissie

Het reglement regelt de samenstelling van de commissie die de klacht behandelt. De

40 Die wordt in de praktijk ook wel vertrouwenspersoon genoemd.

41 Artikel 4, zesde lid, van de Modelklachtenregeling.

42 Artikel 5, zesde lid, van de Modelklachtenregeling.

43 Tenzij de klachtencommissie anders beslist, dan wel het bevoegd gezag als de klacht daar is ingediend en het bevoegd gezag de klacht zelf afhandelt.

44 Artikel 31 van het Reglement LKC.

commissie bestaat uit drie leden, waarbij de voorzitter jurist is en niet werkzaam is binnen het gezagsbereik van een betrokken orgaan of instelling (zoals het schoolbestuur). Hierna wordt uit oogpunt van leesbaarheid gesproken van de LKC.

Indienen van de klacht

Het reglement schrijft ook voor hoe de klacht moet worden ingediend en wat de rol van het secretariaat is. De klacht moet digitaal worden ingediend, in het Nederlands zijn geschreven en aan een aantal eisen voldoen, waaruit blijft dat anoniem klagen niet mogelijk is. Bij het indienen van een klacht door de gemachtigde is een schriftelijke machtiging nodig, of een handtekening van de klager als akkoord op de klacht, tenzij de klacht wordt ingediend door een advocaat. Het secretariaat heeft een rol in het sturen van een ontvangstbevestiging en, indien van toepassing, het in overleg met de klager doorzenden van de klacht naar een andere bevoegde klachtencommissie. Het secretariaat doet ook een mededeling aan het schoolbestuur en/of de directeur van de betrokken instelling dat een klacht is ingediend.

Ontvankelijkheid

De LKC kan de klacht niet-ontvankelijk verklaren als de ingediende klacht niet voldoet aan de eisen en de klager niet voldoet aan het verzoek om het verzuim te herstellen (binnen een nader te bepalen termijn die dus niet is vastgelegd in het reglement). De LKC neemt de klacht dan niet in behandeling. Een andere reden om een klacht niet te behandelen is dat de klacht gaat over een gedraging die zich langer dan één jaar geleden voordeed, tenzij er redenen zijn om verschoonbaarheid van de overschrijding van deze termijn aan te nemen. De LKC laat binnen drie weken aan de klager weten of de klacht in behandeling wordt genomen. Als de LKC de klacht niet in behandeling neemt, dan motiveert zij dat en heeft de klager de gelegenheid om binnen zeven kalenderdagen bezwaar aan te tekenen bij de voorzitter.

Drie routes

De LKC kent drie routes voor de behandeling van een klacht:

1. Het verwijzen van de klacht naar het schoolbestuur als de LKC ziet dat er onvoldoende pogingen zijn gedaan om de klacht op het niveau van de school, instelling of het schoolbestuur aan de orde te stellen of te behandelen. In de praktijk neemt de LKC contact op met de betrokken partijen. Als de LKC denkt dat klachten snel kunnen worden opgelost door het schoolbestuur, dan stelt zij voor om de klager terug te verwijzen.⁴⁵ Als de LKC

⁴⁵ LKC, 'Drie routes om een klacht op school op te lossen', januari 2021. Ook de GCBO biedt bemiddeling aan (S. Sapulete, N. Zeeman & M. Wester, Evaluatie klachtenregeling po/vo, Ecorys 1 maart 2019, p. 19). Zie ook J. Sperling, 'Kroniek: Klachtrecht in het leerplichtig onderwijs', School en Wet september 2016, p. 17.

binnen veertien dagen geen antwoord krijgt of als er binnen vier weken geen oplossing is bereikt, kan de LKC de klacht alsnog in behandeling nemen.

2. Bemiddeling (mediation). Dit is een procedure met een neutrale derde (mediator).

Als de partijen besluiten om geen mediationtraject in te gaan of als het traject niet leidt tot een oplossing, kan de LKC de klacht alsnog in behandeling nemen.

3. Formele klachtenbehandeling door de klachtencommissie.

Voor de behandeling van de klacht wordt gebruikgemaakt van een samenvatting die wordt afgestemd met de klager. Het reglement voorziet overigens in de mogelijkheid om een klacht in te trekken, ook mondeling ter zitting, maar niet nadat de klacht ter zitting is behandeld zonder overeenstemming tussen de partijen in het kader van een minnelijke schikking.

Voorbereidend onderzoek

Het Reglement LKC besteedt veel aandacht aan de goede procesorde. De verweerder krijgt de gelegenheid om binnen drie weken een verweerschrift in te dienen, waarbij de mogelijkheid bestaat om de termijn te verlengen tot vijf weken of om uitstel te geven met instemming van de klager. De klager krijgt het verweerschrift, behalve in het geval dat de voorzitter gebruik maakt van zijn bevoegdheid om te bepalen dat een stuk op grond van zeer gewichtige redenen geheim blijft. Een geheim stuk wordt niet in de oordeelsvorming betrokken.

De klager en de verweerder kunnen tot één week voor de zitting nadere stukken indienen. De partijen hebben inzage in de ingediende stukken. Daarnaast kan de LKC inlichtingen inwinnen en zij maakt verslagen van gesprekken. Klager en verweerder krijgen hiervan een kopie.

Vereenvoudigde, schriftelijke of versnelde klachtbehandeling

Het Reglement LKC regelt een vereenvoudigde behandeling, schriftelijke behandeling en een versnelde behandeling van de klachtenprocedure.

Bij een vereenvoudigde behandeling is er geen zitting. De voorzitter kan het onderzoek sluiten als de LKC kennelijk onbevoegd is om de klacht te behandelen, de klager kennelijk niet-ontvankelijk is in diens klacht, de klacht kennelijk ongegrond is of de klacht kennelijk gegrond is. Ook hiertegen bestaat de mogelijkheid voor de klager om binnen zeven kalenderdagen bezwaar aan te tekenen bij de voorzitter. Dat bezwaar wordt door een andere voorzitter behandeld.

Een schriftelijke behandeling van de klacht is mogelijk wanneer beide partijen dat wen-

sen. Ook kan de voorzitter hiertoe besluiten, en is er op vergelijkbare wijze de mogelijkheid tot het maken van bezwaar tegen dit besluit.

De klager kan verzoeken om de klacht versneld te behandelen vanwege de aard van de klacht of de betrokken belangen. De voorzitter kan ook ambtshalve hiertoe besluiten. De zitting vindt bij een versnelde behandeling plaats binnen twee tot vier weken na ontvangst van de klacht. De LKC stelt het schriftelijke advies vervolgens binnen twee weken vast informeert hierover de partijen.

Zitting

Het uitgangspunt is dat de zitting binnen zes weken plaatsvindt nadat is besloten dat de LKC de klacht in behandeling neemt. Bij de zitting is minimaal één lid en een secretaris aanwezig. Het advies moet worden vastgesteld in een beraadslaging van de voorzitter en twee leden. De secretaris is aanwezig bij deze beraadslaging.

De zitting is niet openbaar. De klager en de verweerder krijgen de gelegenheid om hun zienswijze naar voren te brengen, zich te laten bijstaan of vertegenwoordigen, zich te laten vergezellen door één vertrouwd persoon en getuigen⁴⁶ of informanten⁴⁷ te laten horen. De LKC hoort de klager en de verweerder in elkaars aanwezigheid, tenzij zwaarwichtige redenen zich hiertegen verzetten. Bij een minderjarige klager of verweerder hoort de LKC de partijen buiten elkaars aanwezigheid. De gemachtigde(n) mogen wel steeds aanwezig zijn bij het horen buiten elkaars aanwezigheid. Als een partij geen gemachtigde heeft, geeft de LKC een samenvatting van het gesprek.

Het Reglement LKC kent verder bepalingen over de gang van zaken bij een zitting, bijstand door een tolk, het aanmelden van getuigen en informanten, de mogelijkheid om vragen voor te stellen en een eventuele voortzetting van de zitting met eventuele aanwijzingen aan de partijen met betrekking tot het bewijs.

Wraking en verschoning

Ook kent het reglement bepalingen over wraking van een commissielid en het zich verschoning van een commissielid. Er is een wrakingskamer van de Stichting Onderwijsgeschillen, waarvoor een afzonderlijk reglement is vastgesteld.

Advies

De LKC geeft een advies. Daarin staat een gemotiveerd oordeel over de gegrondheid van de klacht en eventuele aanbevelingen. Het advies wordt uitgebracht aan het schoolbestuur, de klager en de verweerder.

Overige bepalingen

Het Reglement LKC kent ten slotte overige bepalingen, zoals de mogelijkheid tot het klagen over de klachtenbehandeling door de LKC, het op verzoek toezenden van de lijst van nevenwerkzaamheden van de leden, geheimhouding en de invloed van schoolvakantiedagen op de termijnen in het reglement. Ook kent het reglement aan de voorzitter van de commissie de bevoegdheid toe om te beslissen over onvoorziene situaties.

2.3.3 De uitvoering van het wettelijk kader door de LKC

De praktijk van klachtenbehandeling door LKC en andere landelijke klachtencommissies is in de literatuur uitgebreid gedocumenteerd.⁴⁸ In hoofdstuk 3 worden de recente LKC adviezen beschreven.

Hier wordt kort aangestipt waar blijkens de literatuur klachten over gaan en wat het toetsingskader is. Olga Luiken noemt in haar publicatie over 25 jaar klachtrecht en de LKC diverse onderwerpen waaronder:⁴⁹

- ongewenste intimiteiten of ongewenst gedrag;
- fysiek optreden tegen leerlingen;
- schorsen van leerlingen, ook al staat hiervoor een bezwaar- of beroepsprocedure open vanwege de laagdrempeligheid en de minder juridische aard van een klachtprocedure;
- pesten;
- handelen in het geval van gescheiden ouders, zoals het niet informeren van een ouder zonder gezag;
- meldingen bij Veilig Thuis en
- onderwijskundige begeleiding, behalve geschillen die worden behandeld door de Geschillencommissie passend onderwijs (GPO).⁵⁰

46 Blijkens artikel 1, twaalfde lid, Reglement LKC is een getuige 'een persoon die uit eigen waarneming omtrent een bepaalde gebeurtenis of een gedraging kan verklaren.'

47 Blijkens artikel 1, dertiende lid, Reglement LKC is een informant 'een persoon die op grond van betrokkenheid bij de gedragingen die in de klacht aan de orde worden gesteld, informatie kan verstrekken, en de persoon die door opleiding of ervaring over specifieke deskundigheid beschikt en die op grond daarvan voor de zaak relevante informatie kan verstrekken.'

48 J. Sperling & F. Wijnands, 'Zachte heelmeesters.....: De toelaatbaarheid van fysiek handelen tegen leerlingen door onderwijspersoneel', *School en Wet* 2015, p. 5-10; J. Sperling, 'Kroniek: Klachtrecht in het leerplichtig onderwijs', *School en Wet* 2016, p. 16-22; J. Sperling, 'Kroniek: Klachtrecht in het funderend onderwijs', *School en Wet* 2018, 4; M. Ettema, 'Klachtbehandeling in het onderwijs: inkadering van het klachtrecht', *Ars Aequi* februari 2021, p. 143-151; J. Streefkerk, 'Vijfde kroniek klachtrecht', *School & Wet* 2021, 3, par. 2.1; Luiken, *School en Wet* 2023, p. 19-28.

49 Luiken, *School en Wet* 2023, p. 20.

50 Idem, p. 6 en 7.

De GPO behandelt geschillen over 'de weigering toelating van een leerling met een extra ondersteuningsbehoefte, de vast- of bijstelling van een ontwikkelingsperspectief en de verwijdering van leerlingen'.⁵¹ Maar de LKC behandelt wel klachten als het gaat om de uitvoering van de begeleiding op basis van het ontwikkelingsperspectief of als er geen actueel belang is, omdat de ouders niet willen dat de verwijderde leerling terugkeert.⁵²

Luiken vermeldt ook dat de LKC zich niet meer uitlaat over klachten die gaan over schadevergoeding of gemaakte kosten. De klager wordt verwezen naar de rechter die een bindende uitspraak over een schadevergoeding kan doen.⁵³

Luiken noemt ook het toetsingskader van de LKC. Zij schrijft dat uit de adviezen van de LKC door de jaren heen blijkt dat zij een klacht:⁵⁴

'mede beoordeelt aan de hand van de toepassing zijnde relevante wet- en regelgeving, zoals bepalingen in de onderwijswetten over schorsing van leerlingen, uit het BW aan gaande informatieverstrekking aan de ouders zonder gezag, over de zorgplicht rondom pesten of geldende bepalingen rond een melding bij Veilig Thuis.'

Hierbij staat de 'zorgvuldigheidstoets' voorop, maar wat deze toets precies inhoudt, wordt volgens haar niet concreet toegelicht.⁵⁵ Volgens Luiken beoordeelt de LKC vooral 'of de school in redelijkheid tot een bepaalde beslissing heeft kunnen komen, of de (interne) regels zijn gevolgd en of de beslissing zorgvuldig tot stand is gekomen'.⁵⁶ Daarbij worden klachten over (feitelijke) 'gedragingen, zoals klachten over gedragingen of geboden begeleiding, doorgaans voller getoetst'.⁵⁷ Op basis van verschillende adviezen leidt Luiken af dat de LKC de eisen van redelijkheid en billijkheid en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur meeneemt in de zorgvuldigheidstoets.⁵⁸ De LKC kijkt naar 'wat maatschappelijk in het onderwijs aanvaardbare normen zijn' bij het beoordelen van 'wat in redelijkheid van de school mag worden verwacht'.⁵⁹

In hoofdstuk 3 wordt uitgebreider ingegaan op de toepassing van dit toetsingskader aan de

hand van de recente adviezen van de LKC. Hierna worden eerst de beoogde veranderingen in het wettelijk kader voor het klachtrecht in het funderend onderwijs besproken.⁶⁰

2.4 Veranderingen volgens het conceptwetsvoorstel Vrij en veilig onderwijs

2.4.1 Algemeen

Met het conceptwetsvoorstel Vrij en veilig onderwijs gaat het klachtrecht in het funderend onderwijs op de schop. Voor de LKC is dit in het bijzonder van belang, omdat scholen worden verplicht om zich aan te sluiten bij een landelijke klachtencommissie. Het conceptwetsvoorstel is in juli 2023 in internetconsultatie gegaan. Sindsdien is er geen nieuwe versie van het voorstel openbaar gemaakt. In deze paragraaf wordt dan ook uitgegaan van de consultatieversie van het voorstel. Ter achtergrondinformatie is in bijlage 2 samengevat waar de consultatiereacties op zien.

2.4.2 Aanleiding van het conceptwetsvoorstel

De aanleiding om het klachtenstelsel te wijzigen was een onderzoek van de oudervereniging Balans uit het najaar van 2021 waarin ruim 300 meldingen over onveiligheid buitenshuis zijn geanalyseerd.⁶¹ De belangrijkste bevindingen waren dat 81% van de ontvangen meldingen gingen over 'situaties in het onderwijs' en dat ouders zich vaak niet gehoord of geholpen voelen bij meldingen/klachten over onveiligheid.⁶² Vervolgens heeft het ministerie van OCW door Regioplan een onderzoek laten uitvoeren naar het functioneren van het klachtenstelsel in het funderend onderwijs (Bijman e.a. 2022).⁶³ Hieruit bleek onder meer dat de wijze waarop klachten werden afgehandeld divers en niet altijd transparant is. Uit het onderzoek kwamen zes aanbevelingen:

1. zorg voor beter vindbare en toegankelijke informatie over klachtenprocedures;
2. zorg in alle scholen voor ten minste één interne en één externe vertrouwenspersoon;
3. borg de professionaliteit van interne vertrouwenspersonen beter;
4. laat scholen verplicht aansluiten bij een landelijke klachtencommissie;
5. zorg voor een snellere afhandeling van klachten; en
6. maak het advies van de klachtencommissie bindend.

In een brief aan de Tweede Kamer liet de minister weten dit advies te willen volgen om te

51 *Ibid.*
52 *Ibid.*
53 Luiken, *School en Wet 2023*, p. 7 en 8.
54 Luiken, *School en Wet 2023*, p. 20.
55 *Idem*, p. 21.
56 *Ibid.*
57 *Ibid.*
58 *Ibid.*
59 *Ibid.*

60 Ook deze veranderingen worden besproken in Luiken, *School en Wet 2023*.
61 Concept-Memorie van Toelichting, p. 11.
62 Balans, *Ieder kind overal veilig? Rapportage over onveilige situaties buiten de thuissituatie*, 2021, p. 8.
63 Bijman e.a. 2022.

voorkomen dat leerlingen, ouders of leraren vastlopen met hun klachten. Voor dit soort situaties zou er een onafhankelijke opschaal-mogelijkheid gecreëerd moeten worden.⁶⁴ Deze mogelijkheid is uitgewerkt in het conceptwetsvoorstel Vrij en veilig onderwijs.

2.4.3 Grondgedachte en voorstellen

De grondgedachte van het conceptwetsvoorstel is dat iedere leerling zich op school veilig en geaccepteerd moet kunnen voelen. Dit is een voorwaarde om als leerling te kunnen leren.⁶⁵ Ook voor leraren geldt dat zij zich enkel maximaal kunnen inzetten voor kwalitatief goed onderwijs als zij zich vrij en veilig voelen. De minister van OCW brengt dan ook veiligheid in verband met de kwaliteit van het onderwijs en ziet daarin de aanleiding om regels te stellen over het schoolbestuur. Het schoolbestuur is het aanspreekpunt voor wat betreft de veiligheid op school.

Het conceptwetsvoorstel stelt op vier punten nieuwe regels voor:

1. uitbreiding van de jaarlijkse veiligheidsmonitor;
2. registratie- en meldplicht voor veiligheidsincidenten;
3. versterking van het klachtenstelsel;
4. jaarlijkse evaluatie van het veiligheidsbeleid.

Voor dit onderzoek is voornamelijk de versterking van het klachtenstelsel van belang.

Dit onderwerp valt uiteen in vijf deelonderwerpen:

1. een heldere en toegankelijke klachtenregeling;
2. de instelling van een vertrouwenspersoon;
3. de interne klachtbehandeling;
4. de aansluiting bij een landelijke klachtencommissie; en
5. de versterkte binding van schoolbesturen aan de adviezen van een landelijke klachtencommissie.

2.4.4 Doelen en verbetering van het klachtenstelsel

De minister van OCW ziet verschillende doelen van klachtafhandeling: het leereffect van scholen, laagdrempeligheid van het klachtrecht, genoegdoening voor de klager en het horen en serieus nemen van de klager.⁶⁶

Binnen de school kan het klachtrecht volgens de minister van OCW verbeterd worden door de bekendheid, professionaliteit en positie van de vertrouwenspersoon te verster-

64 *Kamerstukken II 2021/22, 29 240, nr. 126.*

65 Concept-Memorie van Toelichting, p. 2.

66 *Idem*, p. 11-12.

ken.⁶⁷ De vertrouwenspersoon heeft binnen de school een spilpositie bij de behandeling van klachten. Evenwel weten leerlingen, ouders en personeel niet altijd af van het bestaan van de vertrouwenspersoon. Ook heeft de vertrouwenspersoon niet altijd de tijd en kennis om zijn rol naar behoren uit te oefenen. Ten slotte is van belang dat er zowel een interne als externe vertrouwenspersoon is, voor situaties waarbij de klager niet bij de interne vertrouwenspersoon terecht kan.

Ook buiten de school kan het klachtrecht verbeterd worden. In aansluiting op het advies van Bijman e.a. concludeert de minister van OCW dat de kwaliteit van de klachtbehandeling van landelijke klachtencommissies beter is dan van interne en regionale commissies.⁶⁸ Ook hebben ouders bij landelijke klachtencommissies minder zorgen over de onafhankelijkheid van klachtbehandeling. Daarnaast kan het zicht op de opvolging van de adviezen van de klachtencommissies verbeterd worden. Nu moet het schoolbestuur binnen vier weken aan de klager en de klachtencommissie gemotiveerd mededelen of het oordeel van de klachtencommissie wordt overgenomen, omdat in de praktijk blijkt dat klagers vaak onvoldoende zicht hebben op de opvolging van het advies van de klachtencommissie.⁶⁹

Om te komen tot een goede interne en externe behandeling van klachten worden in het conceptwetsvoorstel nadere eisen gesteld aan de informatie die scholen in de schoolgids moeten opnemen over de klachtenprocedure. Zo moet er informatie worden opgenomen over het op die school geldende klachtenstelsel, de interne en externe vertrouwenspersoon, de landelijke klachtencommissie waar de school bij is aangesloten en de procedures van die klachtencommissie. Dit is een verdere uitwerking van een bestaande plicht: nu moeten scholen al 'informatie over de klachtenregeling' opnemen in de schoolgids.⁷⁰

2.4.5 Aanwijzing van een vertrouwenspersoon

De minister van OCW stelt tevens voor dat het schoolbestuur zowel een interne als een externe vertrouwenspersoon moet gaan aanwijzen.⁷¹ Een kleine school met minder dan 145 leerlingen hoeft enkel een externe vertrouwenspersoon aan te wijzen. De interne vertrouwenspersoon is een personeelslid van de school, terwijl de externe vertrouwenspersoon juist niet werkzaam is op de school. Zowel de interne als de externe vertrou-

67 *Idem*, p. 12.

68 *Ibid.* Bijman e.a. spreken over 'twijfel over de onafhankelijkheid en professionaliteit van lokale of regionale klachtencommissies (p. 1).

69 Concept-Memorie van toelichting, p. 13.

70 Artikel 13, eerste lid, onder f, van de Wpo, artikel 2.92, eerste lid, onder g, van de Wvo 2020 en artikel 22, eerste lid, onder e, van de Wec.

71 Dit staat in de voorgestelde artikelen 23a van de Wec, 13c van de Wpo, 17a van de Wpo BES en 3.35a van de Wvo 2020.

wenspersoon worden door het schoolbestuur in staat gesteld om hun taken onafhankelijk, deskundig en zelfstandig uit te oefenen. Zo mag de interne vertrouwenspersoon, zijnde een personeelslid, niet worden benadeeld in zijn positie op school als gevolg van de wijze waarop hij zijn taken als vertrouwenspersoon uitoefent. Ook mag een persoon die de afgelopen vijf jaar deel heeft uitgemaakt van het schoolbestuur of de schoolleiding geen vertrouwenspersoon zijn.

Zowel de interne als de externe vertrouwenspersonen hebben ten minste de volgende drie taken:

1. Het bijstaan van ouders, leerlingen en personeelsleden met een klacht over het schoolbestuur.
2. Het schoolbestuur gevraagd en ongevraagd adviseren over het veiligheidsbeleid.
3. Jaarlijks verslag uitbrengen over de uitoefening van deze zaken.

Onder het bijstaan van klagers met een klacht over het schoolbestuur, verstaat de minister van OCW onder meer het informeren en adviseren van klagers over vervolgstappen die genomen kunnen worden.⁷² Zo kan de vertrouwenspersoon klagers doorverwijzen naar de direct betrokkene, leidinggevende of directeur, maar ook naar de andere vertrouwenspersoon of de klachtencommissie. Ook kan de vertrouwenspersoon klagers bijstaan door aanwezig te zijn bij bemiddelingsgesprekken.

2.4.6 Geen formele escalatieladder

In het conceptwetsvoorstel wordt geen escalatieladder voorgeschreven waarbij klagers eerst naar de vertrouwenspersoon stappen, daarna een klacht binnen de school of bij het schoolbestuur aanhangig te maken en zich in laatste instantie tot de externe landelijke klachtencommissie wenden. Toch blijft het uitgangspunt dat klachten op een zo laag mogelijk niveau worden opgelost.⁷³ Beoogd is dan ook dat een ouder die een geschil heeft met een docent, eerst zelf deze docent aanspreekt. Vervolgens zou naar de interne of externe vertrouwenspersoon gestapt kunnen worden en uiteindelijk kan er intern of extern een klacht worden ingediend. Dit wordt evenwel niet voorgeschreven; de klager kan ook direct naar de landelijke klachtencommissie stappen.

2.4.7 Klachtrecht en klachtenbehandeling door het schoolbestuur

Met het conceptwetsvoorstel wordt beoogd de bestaande artikelen over het klachtrecht te wijzigen.⁷⁴

Klachtrecht

Nieuw is dat in het primair en speciaal onderwijs leerlingen een wettelijk klachtrecht krijgen. Dit sluit aan bij het Reglement LKC, maar de brede definitie van klager (waarin ook voormalig leerlingen en functioneel betrokken personen zijn genoemd) is niet overgenomen. Het uitgangspunt blijft dat bij schoolbestuur geklaagd kan worden over gedragingen, beslissingen of nalaten van het schoolbestuur of een personeelslid. Discriminatie wordt in de voorgestelde wetsbepalingen niet meer expliciet genoemd.

Verplichte klachtenregeling

Volgens het conceptwetsvoorstel moet het schoolbestuur een klachtenregeling vaststellen, waarin in elk geval wordt vastgelegd op welke wijze een klacht kan worden ingediend, welke procedure wordt gevolgd en binnen welke termijn het schoolbestuur op de klacht beslist.

De nieuwe wetsartikelen over klachtenbehandeling door het schoolbestuur zijn beknopt geformuleerd.⁷⁵ De huidige wettelijke bepalingen gelden in het algemeen voor klachtenbehandeling en kennen geen aparte bepaling over het oordeel van een landelijke klachtencommissie. Enkele huidige regels gelden straks alleen voor de procedure bij de landelijke klachtencommissie. Dat gaat over het kunnen geven van een mondelinge toelichting op de klacht, de mogelijkheid voor klagers om zich te laten bijstaan door een gemachtigde en de termijn over het vellen van een oordeel over de gegrondheid van de klacht. Het conceptwetsvoorstel laat ook de huidige regels achterwege over geheimhouding en het bewaren van het dossier op een plaats die enkel toegankelijk is voor leden van de klachtencommissie. Wat betreft de landelijke klachtencommissies kan de regering een dergelijke regel opnemen in de onderliggende AMvB. De minister van OCW heeft niet toegelicht waarom deze regels zijn versoberd ten aanzien van de klachtenbehandeling door het schoolbestuur. Wellicht is beoogd dat deze klachtenbehandeling een meer informeel karakter krijgt, maar dit blijkt niet expliciet uit de concepttoelichting.

2.4.8 Aansluiting bij een landelijke klachtencommissie

Naast een klachtenbehandeling door het schoolbestuur, voorziet het wetsvoorstel ook in de behandeling van klachten door een landelijke klachtencommissie.⁷⁶ Hiertoe dient het schoolbestuur zich aan te sluiten bij een landelijke klachtencommissie. De minister van OCW kiest hiervoor omdat landelijke klachtencommissies voldoende 'volume' aan klachten behandelen en aldus een goede en constante kwaliteit kunnen realiseren.⁷⁷

72 Concept-Memorie van Toelichting, p. 14.

73 Idem, p. 13.

74 Zie bijvoorbeeld het voorgestelde 24 van de Wec (internetconsultatieversie).

75 Vergelijk bijvoorbeeld artikel 23 van de Wec met het voorgestelde artikel 23b van de Wec (internetconsultatieversie).

76 Zie bijvoorbeeld het voorgestelde artikel 23c van de Wec (internetconsultatieversie).

77 Concept-Memorie van Toelichting, p. 15.

De landelijke klachtencommissie is bevoegd om te oordelen over de gegrondheid van een klacht die ziet op gedragingen, beslissingen of nalaten van het schoolbestuur of een personeelslid. In het conceptwetsvoorstel is bepaald dat de klager en het schoolbestuur door de landelijke klachtencommissie in staat worden gesteld om te worden gehoord. Ook kunnen zij zich bij laten staan door een gemachtigde.

In het wetsvoorstel wordt de klachtbehandeling door de landelijke klachtencommissie op hoofdlijnen geregeld. De uitwerking hiervan vindt plaats in een AMvB waarin regels worden gesteld over de inrichting, samenstelling en werkwijze van de klachtencommissie. Hieronder vallen regels over de benoeming van de leden en voorzitter van de klachtencommissie, de deskundigheid van de leden, de wijze waarop en de termijn waarbinnen een klacht kan worden ingediend en de wijze waarop de klacht wordt behandeld. Op het moment van schrijven is het concept-AMvB niet beschikbaar.

De landelijke klachtencommissie dient binnen zes weken een oordeel te geven over de gegrondheid van de klacht. Dit oordeel kan vergezeld gaan met aanbevelingen en een termijn waarbinnen aan het oordeel moet worden voldaan. Zoals in de inleiding van dit rapport is besproken, wordt beoogd dat het advies van de landelijke klachtencommissie in principe een dwingend karakter krijgt.

2.4.9 Opvolging oordeel en aanbevelingen van de landelijke klachtencommissie

Als de landelijke klachtencommissie een klacht gegrond acht, moet het schoolbestuur de klager en de klachtencommissie binnen vier weken na ontvangst van het oordeel schriftelijk en gemotiveerd mededelen hoe uitvoering wordt gegeven aan het oordeel en de aanbevelingen.⁷⁸ Het lijkt erop dat het schoolbestuur vervolgens geen afzonderlijke beslissing op de klacht hoeft te nemen, aangezien de verplichte klachtenregeling (waarin de termijn voor het nemen van een beslissing moet staan) enkel geldt voor klachtenbehandeling door het schoolbestuur zelf.

Daarnaast voorziet het conceptwetsvoorstel in de verplichting voor het schoolbestuur om het oordeel en de aanbevelingen van de landelijke klachtencommissie op te volgen.⁷⁹ Hiervan kan enkel worden afgeweken indien dringende redenen hiertoe noodzaken. Uit de concepttoelichting blijkt dat hiervan sprake is als de school op 'basis van de specifieke context' tot de conclusie komt dat de klacht beter op een andere manier opgevolgd kan worden.⁸⁰ Uitgangspunt is volgens de wetgever evenwel dat schoolbesturen verplicht zijn

het advies van de commissie op te volgen. Als schoolbesturen er toch voor kiezen om af te wijken van het advies van de landelijke klachtencommissie, dan moet dit schriftelijk worden gemotiveerd en aan de klager en klachtencommissie medegedeeld worden. De wetgever heeft hiermee beoogd dat schoolbesturen enkel in uitzonderlijke omstandigheden afwijken van het oordeel van de landelijke klachtencommissie.

Als slot op de deur heeft de wetgever bepaald dat de landelijke klachtencommissie bij de Inspectie van het Onderwijs (na overleg met de klager) melding doet, als het schoolbestuur het oordeel van de klachtencommissie niet 'opvolgt'. De klachtencommissie heeft beoordelingsvrijheid om te bepalen of het oordeel is opgevolgd, waarbij de concepttoelichting niet expliciet maakt dat dit moet blijken uit het nemen van maatregelen naar aanleiding van het oordeel. Alvorens de landelijke klachtencommissie een melding doet, overlegt zij hierover met de klager. De bepaling in het conceptwetsvoorstel is dwingend opgeschreven ('de landelijke klachtencommissie doet na overleg met de klager een melding bij de inspectie (...)'), terwijl uit het overleg misschien blijkt dat de klager zich in de niet-opvolging van het oordeel heeft berust. Onduidelijk is of de landelijke klachtencommissie in dat geval de formele vrijheid heeft om de melding achterwege te laten.

Blijkens de concepttoelichting is de melding bij de Inspectie van het Onderwijs bedoeld als signaal, zodat zij kan bekijken hoe deze melding in het toezicht betrokken kan worden.⁸¹ Het enkel niet opvolgen van het advies of de aanbevelingen van de landelijke klachtencommissie is dan ook niet direct een grond voor de Inspectie van het Onderwijs om handhavend op te treden.

De concepttoelichting gaat niet in op de mogelijke gevolgen van de overlegrol voor de klager, die druk kan ervaren om van een melding af te zien in het licht van het herstellen van de relatie met de school. Het meer verplichtend maken van de oordelen kan ook effect hebben op de manier waarop de klachtenbehandeling verloopt, waarbij bijvoorbeeld meer aandacht wordt besteed aan bewijsvoering of de belangen van het schoolbestuur met het oog op de gevolgen van het oordeel.

2.5 Resumerend

In dit hoofdstuk zijn de huidige wettelijke kaders voor het klachtrecht binnen het fundamenteel onderwijs besproken. Daarbij is ook beschreven hoe deze kaders zijn geïmplementeerd in een Modelklachtenregeling voor schoolbesturen en in het Reglement van de LKC. Hieruit blijkt onder meer dat een bredere doelgroep kan klagen dan de wetgever wettelijk

78 Zie bijvoorbeeld het voorgestelde artikel 23c, vijfde lid, van de Wec (internetconsultatieversie).

79 Zie bijvoorbeeld het voorgestelde artikel 23d, eerste lid, van de Wec (internetconsultatieversie).

80 Concept-Memorie van Toelichting, p. 15.

81 Idem, p. 16.

voorschrijft. Ook is, met name in het Reglement van de LKC, uitgebreid beschreven hoe de formele procedure van het behandelen van klachten eruit ziet. Wat niet in de wetgeving, de Modelklachtenregeling of in het Reglement van de LKC wordt geregeld, is op basis van welke toetsingsmaatstaf een klacht wordt beoordeeld (met uitzondering van discriminatie, oftewel het maken van een verboden onderscheid, waarover kan worden geklaagd op grond van de Kwaliteitswet).

In dit hoofdstuk is ook het conceptwetsvoorstel besproken. Hierin krijgen oordelen en aanbevelingen van landelijke klachtencommissies meer gewicht. Het uitgangspunt is dat die oordelen moeten worden opgevolgd. Maar ook in dit conceptwetsvoorstel komt niet naar voren wat de toetsingsmaatstaf is die de landelijke klachtencommissies moeten gaan hanteren.

In het volgende hoofdstuk wordt op een concreter niveau gekeken naar de adviezen van de LKC en welke toetsingsmaatstaven daaruit kunnen worden afgeleid.

3 Werkterrein en toetsingsmaatstaven LKC

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt geschetst hoe de LKC uitvoering geeft aan haar eigen klachten-procedure. Dit wordt gedaan aan de hand van onderzoek naar de 310 adviezen die de LKC heeft uitgebracht van 2021 tot halverwege 2024. Hierbij wordt onderzocht wat het werkterrein van de LKC is en hoe zij invulling geeft aan het beoordelen van klachten.

De opzet van dit hoofdstuk is als volgt. Eerst wordt toegelicht wie kan klagen bij de LKC (§ 3.2). Dan wordt beschreven aan welke eisen een klacht moet voldoen (§ 3.3), waarna wordt ingegaan op de onderbouwing van klachten (§ 3.4). Vervolgens wordt geschetst wat de belangrijkste toetsingsmaatstaven van de LKC in het algemeen zijn (§ 3.5), waarbij naderhand per thema wordt toegelicht hoe de LKC toetst (§ 3.6). Daarna wordt ingegaan op de vrijheid van onderwijs (§ 3.8) en de diversiteit aan toetsingsmaatstaven van de LKC (§ 3.7). Ten slotte wordt toegelicht hoe vaak een klacht gegrond of ongegrond is en welke aanbevelingen de LKC in haar adviezen doet (§ 3.9). Dit hoofdstuk sluit af met een conclusie waarbij de volgende vraag wordt beantwoord: wat is het huidige werkterrein van de LKC en wat zijn haar huidige toetsingsmaatstaven?

3.2 Klagers en gemachtigden

3.2.1 Algemeen

Wie kunnen er klagen bij de LKC? Daarvoor kan gekeken worden naar de wet, het Reglement LKC en de praktijk. Daaruit blijkt enerzijds dat in de praktijk een bredere doelgroep van leerlingen kan klagen dan wettelijk is voorgeschreven. Anderzijds zijn er minder mogelijkheden om te klagen door personeelsleden dan het wettelijk kader doet vermoeden. Voor deze doelgroep staan in sommige gevallen ook andere voorzieningen open.⁸² In tabel 1 is een overzicht opgenomen van de actoren die een klacht kunnen indienen bij

82 Zo kan een werknemer tegen bepaalde besluiten van de werkgever in beroep gaan bij de Commissie van beroep funderend onderwijs die op basis van de collectieve arbeidsovereenkomst (cao) bindende uitspraken doet (artikel 12.1, vijfde lid, van de Cao po 2023/2024 en artikel 19, vijfde lid, van de Cao vo 2023/2024). Het gaat om besluiten inhoudende een disciplinaire maatregel, schorsing als ordemaatregel, het direct of indirect onthouden van promotie, overplaatsing in het kader van de bestuursbenoeming en een eenmalige inhouding periodieke verhoging. Een ander voorbeeld betreft geschillen over de waardering van functies en de beschrijving van de functie in relatie tot de opgedragen taken. Daarvoor zijn scholen aangesloten bij een landelijke bezwarencommissie die bindende uitspraken doet (artikel 5.5 van de Cao po en artikel 11.14 en 11.15 van de Cao vo).

LKC. Verder wordt hier aangestipt dat partijen zich soms laten bijgestaan door een gemachtigde, waarbij schoolbesturen dat vaker te lijken doen dan ouders.

3.2.2 Bredere groep leerlingen

Zoals in het vorige hoofdstuk is toegelicht kan in het primair onderwijs worden geklaagd door ouders, verzorgers en personeelsleden. In het voortgezet onderwijs en in het speciaal onderwijs kan daarnaast ook geklaagd worden door leerlingen.⁸³

Daarnaast is geconstateerd dat een grotere groep kan klagen op grond van het Reglement LKC dan blijkt uit de onderwijswetten. Zo kan ook geklaagd worden door een voormalig leerling en zijn ouders en door anderszins functioneel bij de school betrokken personen of organen.⁸⁴ Met haar reglement kiest de LKC er dan ook voor om de klachtenregeling in het onderwijs breder open te stellen. Dit is mogelijk omdat de onderwijswetten slechts dwingend een minimumregeling voor het klachtrecht voorschrijven, waarbij de schoolbesturen en de LKC een ruimere klachtenregeling mogen hanteren. De LKC lijkt in haar reglement geen regeling te hebben getroffen voor klachten van aspirant-leerlingen of hun ouders, die bijvoorbeeld niet zijn ingeschreven door de school en daardoor niet de hoedanigheid van leerling hebben verkregen. In de praktijk neemt de LKC dergelijke klachten wel in behandeling.⁸⁵

3.2.3 Personeelsleden

Hoewel de onderwijswetten de mogelijkheid bieden aan personeelsleden om klachten in te dienen, wordt van deze mogelijkheid slechts zelden gebruikgemaakt. In de 305 onderzochte zaken bleek slechts in een beperkt aantal gevallen dat een klacht was ingediend door een werknemer. Het ging dan onder meer om klachten over de communicatie, het digitale systeem dat binnen de school werd gebruikt, een onveilige werksfeer en de klachtbehandeling binnen de school.⁸⁶ Zoals wordt toegelicht in de volgende paragraaf is het aantal klachten van personeelsleden vermoedelijk beperkt, omdat klachten die raken aan hun arbeidsrechtelijke rechtspositie niet-ontvankelijk worden verklaard. Daarnaast staat niet altijd uitdrukkelijk in de adviezen of de klager een werknemer, leerling of ouder is. Het overgrote deel van de klachten wordt evenwel ingediend door ouders en leerlingen.

3.2.4 Gemachtigden

Geregeld zijn er gemachtigden betrokken bij de procedure. Dit zijn advocaten of andere professionals die de klager of verweerder bijstaan. Uit dit onderzoek is duidelijk geworden dat schoolbesturen zich in 42% van de onderzochte zaken lieten bijstaan, terwijl ouders slechts in 14% van de zaken een gemachtigde bij zich hadden. Het idee dat ouders geneigd zijn om geschillen te juridiseren, lijkt voor wat betreft in elk geval het klachtrecht niet te kloppen. Schoolbesturen kiezen er juist vaker voor om zich bij te laten staan door een professional.

Tabel 1 - Actoren die kunnen klagen bij de LKC⁸⁷

Klagers	Primair onderwijs	Voortgezet onderwijs	Speciaal onderwijs
Ouders of verzorgers	Ja	Ja	Ja
Huidige leerlingen	Ja, blijkens Reglement LKC	Ja, blijkens de wet	Ja, mits zij 13 jaar of ouder zijn. Leerlingen van scholen van voortgezet speciaal onderwijs mogen ongeacht hun leeftijd klagen.
Voormalig leerlingen of hun ouders	Ja, blijkens Reglement LKC	Ja, blijkens Reglement LKC	Ja, blijkens Reglement LKC
Aspirant-leerlingen of hun ouders	Ja, blijkens adviezen LKC	Ja, blijkens adviezen LKC	Ja, blijkens adviezen LKC
Personeelsleden (huidig)	Ja	Ja	Ja
Voormalig of aspirant personeelsleden	Nee	Nee	Nee
Overige betrokkenen bij onderwijs	Ja, blijkens Reglement LKC	Ja, blijkens Reglement LKC	Ja, blijkens Reglement LKC

83 Artikel 14, eerste lid, van de Wpo, artikel 3.35, derde lid, van de Wvo 2020 en artikel 23, eerste lid, van de Wet op de expertisecentra.
84 Artikel 1, zesde lid, van het Reglement LKC.
85 LKC 26 oktober 2022, 27952.
86 LKC 6 juli 2021, 109648, LKC 15 juli 2022, 27358, LKC 2 augustus 2022, 13861, LKC 4 juli 2023, 41581 en LKC 6 november 2023, 43991.

87 De beoordeling of de klager een huidig personeelslid is, wordt beoordeeld naar het tijdstip waarop een klacht is ingediend. Er zijn in de onderzochte periode van adviezen gegeven tussen 2021 en juni 2024 geen voorbeelden gevonden van ontvankelijke aspirant-personeelsleden die op het moment van klachtindiening geen personeelslid zijn.

3.3 Bevoegdheid en ontvankelijkheid

3.3.1 Bevoegdheid

De LKC is bevoegd om klachten in behandeling te nemen van de hiervoor besproken klagers. De klachten moeten blijken de onderwijswetten zien op gedragingen, beslissingen of nalaten van het schoolbestuur of het personeel.⁸⁸

Er zijn in de onderzochte periode geen adviezen gevonden waarbij de LKC aangeeft onbevoegd te zijn om een klacht in behandeling te nemen. Wel komt geregeld de vraag op of een klacht ontvankelijk is.

3.3.2 Ontvankelijkheid

Vraagstukken over ontvankelijkheid gaan onder andere over vormvoorschriften, verjaring, algemeen beleid, medezeggenschapsgeschillen, rechtspositionele geschillen, de commissie van beroep en het belang bij de klachtenbehandeling.

Vormvoorschriften

Zoals in § 2.3.2 is gezegd, stelt het Reglement LKC eisen rondom de indiening van een klacht. Zo moet een klacht in het Nederlands worden ingediend en moet aan een beperkt aantal vormvoorschriften voldaan worden. Daarbij moet de klacht het volgende bevatten: de naam en het adres van de klager, de naam van verweerder, een omschrijving van de klacht en de feiten en omstandigheden, de datum van indiening en ondertekening en de op de zaak betrekking hebbende stukken.⁸⁹ Als aan een van de vormvoorschriften niet wordt voldaan, wordt de klager in de gelegenheid gesteld om dit te herstellen.⁹⁰

Verjaring

Uit het Reglement LKC blijkt dat enkel geklaagd kan worden over een gedraging die zich heeft voorgedaan binnen één jaar voor het indienen van een klacht, tenzij er redenen zijn om de verschoonbaarheid van de termijnoverschrijding aan te nemen.⁹¹

Algemeen beleid

Dat geklaagd kan worden over gedragingen en beslissingen betekent dat niet geklaagd kan worden over het algemeen beleid van de school.⁹² Ook kan bijvoorbeeld niet bij de

88 Artikel 14, eerste lid, van de Wpo, 3.35, derde lid, van de Wvo 2020 en artikel 23, eerste lid, van de Wec.

89 Artikel 4, eerste lid, van het Reglement LKC.

90 Artikel 4, tweede lid, van het Reglement LKC.

91 LKC 22 juni 2023, 43099.

92 LKC 22 juni 2023, 43099..

LKC geklaagd worden over de gemeentelijke plaatsingsprocedure.⁹³

Medezeggenschapsgeschillen

De LKC behandelt ook geen klachten over de wijze waarop de medezeggenschapsraad haar taken uitoefent.⁹⁴ Op grond van de onderwijswetten heeft de raad als zodanig ook geen recht om te klagen. Niet uitgesloten is dat ouders, leerlingen of personeelsleden, die onderdeel uitmaken van de medezeggenschap, in hun persoonlijke hoedanigheid klagen over beslissingen, gedragingen of nalaten die raken aan de medezeggenschapsraad.

Rechtspositionele geschillen

De LKC lijkt het klachtrecht voor personeelsleden smaller te interpreteren dan voor leerlingen en ouders. Bij personeelsleden overweegt de LKC dat de klacht betrekking moet hebben op de kwaliteitsaspecten van het onderwijs.⁹⁵ Is dit niet het geval dan wordt de klacht niet-ontvankelijk verklaard. Dit speelt voornamelijk in zaken waarbij personeelsleden klagen over omstandigheden die raken aan hun rechtspositie, dergelijke rechtspositionele klachten worden niet-ontvankelijk verklaard.⁹⁶

De onderwijswetten bieden evenwel geen duidelijke basis om het klachtrecht van personeelsleden te beperken tot zaken die raken aan de kwaliteit van het onderwijs.⁹⁷ Zij hebben immers het recht om te klagen over gedragingen en beslissingen van het schoolbestuur. De wetgever heeft beoogd om hen hiermee een 'laagdrempelige voorziening' te geven om te klagen over het schoolbestuur.⁹⁸ Er is wettelijk bepaald dat de klachtenregeling niet strekt tot vervanging van andere voorzieningen die op grond van een wettelijke regeling, niet zijnde een klachtenregeling, voor de klager openstaat of heeft opengestaan.⁹⁹ Dat geeft ruimte om een klacht die strekt tot het herzien van een beslissing niet te behandelen, omdat voor die herziening een andere voorziening bestaat. Personeelsleden kunnen opkomen tegen bepaalde besluiten bij de Commissie van

93 LKC 21 april 2021, 2806.

94 LKC 14 januari 2014, 106005 (de zaak valt buiten de onderzoeksperiode, maar is toegevoegd om een compleet beeld te geven van de klachtbehandeling van de LKC). Voor medezeggenschapsgeschillen staat een voorziening open bij de Landelijke Commissie voor Geschillen WMS (hoofdstuk 5 van de WMS).

95 LKC 31 maart 2023, 40100 en 28 juli 2021, 11254.

96 LKC 17 december 2021, 19537 en LKC 31 maart 2023, 40100.

97 Artikel 14, eerste lid, van de Wpo, 3.35, derde lid, van de Wvo 2020 en artikel 23, eerste lid, van de Wec. Zie hierover ook J. Sperling, 'Kroniek: Klachtrecht in het leerplichtig onderwijs', School en Wet, september 2016, p. 16.

98 Kamerstukken II 1996/97, 25 459, nr. 3, p. 14.

99 Deze bepaling vervallen in de Wvo 2020: 'Deze bepaling was oorspronkelijk opgenomen om duidelijk te maken dat de klachtenregeling niet afdoet aan bijvoorbeeld een bezwaar- of beroepsmogelijkheid op grond van de Awb. Omdat het niet nodig is om dit uitdrukkelijk te bepalen, maakt deze bepaling geen onderdeel meer uit van de WVO 20xx.' (Kamerstukken II 2019/20, 35297 nr. 3).

beroep funderend onderwijs. Het gaat om besluiten over een disciplinaire maatregel, schorsing als ordemaatregel, het direct of indirect onthouden van promotie, overplaatsing in het kader van de bestuursbenoeming en een eenmalige inhouding periodieke verhoging.¹⁰⁰ Deze voorziening staat open op basis van collectieve arbeidsovereenkomsten en niet op grond van een wettelijke regeling.¹⁰¹ Het bestaan van deze andere voorziening is dus geen reden om de klacht niet in behandeling te nemen. Bovendien moet het mogelijk blijven (om zonder een herzieningsverzoek te eisen) te klagen over een beslissing waarvoor wel een andere wettelijke voorziening open staat, bijvoorbeeld over de manier waarop deze tot stand is gekomen of gecommuniceerd.

In het conceptwetsvoorstel Vrij en veilig onderwijs wordt overigens niet meer gesproken van een andere voorziening die op grond van een wettelijke regeling openstaat, maar van de bevoegdheid om een klacht niet te behandelen als het gaat om een onderwerp waarvoor een andere vorm van buitengerechtelijke geschillenbeslechting open staat. Hiermee kunnen rechtspositionele besluiten eerder worden uitgesloten van klachtenbehandeling.

Anders dan bij leerlingen en ouders, kunnen aspirant of voormalig personeelsleden niet klagen bij de LKC.¹⁰² Dit is in lijn met het Reglement LKC en de onderwijswetten, maar het is niet duidelijk waarom de LKC het klachtrecht van ouders en leerlingen wel uitbreidt en van personeelsleden niet.¹⁰³ Hiermee blijft een deel van hetgeen gebeurt op school buiten het zicht van het klachtrecht, bijvoorbeeld klachten over de bejegening tijdens de sollicitatieprocedure. Wellicht kiest de LKC ervoor om aspirant en voormalig personeelsleden niet te laten klagen, omdat deze klachten doorgaans zien op hun rechtspositie en niet op de kwaliteit van het onderwijs.

Commissie van beroep

In het verlengde van het voorgaande is het onzes inziens mogelijk om een klacht in te dienen, terwijl ook de commissie van beroep voor de eindexamens bevoegd is dan wel zich erover heeft uitgelaten.¹⁰⁴ Het doel van de procedures verschilt. In de procedure bij de commissie van beroep voor de eindexamens staat de rechtmatigheid van het betreffende besluit of de handeling centraal, terwijl in de klachtenprocedure breder wordt

onderzocht of het schoolbestuur of personeelslid zich behoorlijk heeft gedragen jegens de klager, met de gedachte dat de school hiervan kan leren.

Dat voorafgaand aan de klachtenbehandeling een procedure bij de commissie van beroep voor eindexamens is gevolgd, maakt dit niet anders. De waardering van vastgestelde feiten kan in de klachtenbehandeling verschillen. Ook is het aannemelijk dat in de klachtenprocedure ruimte is om andere feiten te noemen dan in de eerdere procedure, aangezien het doel van de procedure verschilt. Een klachtencommissie, zoals de LKC, zou daarom dergelijke klachten dan in behandeling moeten nemen, tenzij de klacht ziet op het herzien van een beslissing waarover de commissie van beroep voor eindexamens gaat.

In het algemeen kan de LKC bij het ontvankelijkheidsoordeel meewegen of het doel en het toetsingskader van de andere, voorgaande procedure gelijk is aan die van de LKC en niet, zoals nu, louter of de betreffende commissie aan vergelijkbare eisen als de LKC voldoet.

Belang

Voor zowel ouders, leerlingen als personeelsleden geldt dat zij nog belang moeten hebben bij de klacht. Als de klager al gelijk heeft gekregen in de interne klachtenprocedure van de school of als de klacht reeds is behandeld door een commissie die hiervoor aan de wettelijke eisen voldoet, dan wordt aangenomen dat er geen belang meer is bij de behandeling van zijn klacht door de LKC.¹⁰⁵

De LKC schrijft overigens niet voor dat een klager eerst de interne klachtenprocedure van de school moet doorlopen, alvorens hij kan klagen bij de LKC. Een klager kan dan ook direct een klacht indienen bij de LKC. De klager hoeft, anders dan in het reguliere bestuursrecht, geen persoonlijk en actueel belang te hebben bij zijn klacht.¹⁰⁶ De leerling mag dan ook nog klagen over omstandigheden die zich hebben voorgedaan op de school waar hij niet langer meer staat ingeschreven. De LKC staat dit toe 'ter lering voor de school en/of het schoolbestuur'.¹⁰⁷

3.4 Onderbouwing klachten

Alvorens de LKC inhoudelijk een oordeel velt over de ingediende klacht, moeten eerst de

100 Artikel 12.1 van de Cao po 2023/2024 en artikel 19 van de Cao vo 2023/2024.
101 De Wet werk en zekerheid schrapte de bepalingen over het wettelijke beroepsrecht van het personeel in de Wpo (Stb. 2014, 216). Dit is gedaan met het oog op consistentie met de cao's, zie *Kamerstukken II 2013/14*, 33818, p. 60-61.
102 LKC 19 januari 2018, 108049 en 14 januari 2000, 10908 (deze zaken vallen buiten de onderzoeksperiode, maar is toegevoegd om een compleet beeld te geven van de klachtenbehandeling van de LKC).
103 Artikel 1, zesde lid, van het Reglement LKC en artikel 14, eerste lid, van de Wpo, 3.35, derde lid, van de Wvo 2020 en artikel 23, eerste lid, van de Wec.
104 Artikel 2.63 van de Wvo 2020.

105 LKC 5 september 2023, 44122, LKC 17 april 2024, 48148 en LKC 14 november 2022, 37490.
106 LKC 20 februari 2024, 53726.
107 LKC 20 februari 2024, 53726.

feiten worden vastgesteld. Dit is niet altijd eenvoudig. De verklaringen van de klager en het schoolbestuur komen dikwijls niet overeen. Het is dan aan de LKC om te bepalen of de klager aannemelijk heeft gemaakt dat waarover wordt geklaagd zich ook heeft voorgedaan. Daarbij geldt als uitgangspunt dat het aan de klager is om voldoende aannemelijk te maken dat de omstandigheden waarover wordt geklaagd zich daadwerkelijk hebben voorgedaan of ten minste aanknopingspunten hiertoe aan te dragen.¹⁰⁸ Enkel stellen dat hetgeen waarover geklaagd wordt zich heeft voorgedaan is dan ook niet voldoende. De taak om dit te bewijzen ligt dus in de eerste plaats bij de klager. Als de klacht niet voldoende kan worden onderbouwd, dan zal deze doorgaans ongegrond worden verklaard.

Casus: aannemelijkheid van de klacht¹⁰⁹

De ouders verwijten een leerkracht hun kind pedagogisch negatief te benaderen. Zo zou gedreigd zijn met een schooladvies voor het praktijkonderwijs en zou tegen de leerling zijn gezegd dat hij door karma van de fiets was gevallen omdat de leerling naar een andere school zou gaan. De leerkracht herkent zich niet in het beeld van de ouders. Het is aan de LKC om een oordeel te vellen over deze klacht:

“De klachten over de leerkracht betreffen situaties in de klas of op het schoolplein die klaagster van haar zoon heeft vernomen. Volgens de leerkracht is er echter sprake van geheel andere omstandigheden of oorzaken. Zij, en haar directeur, herkennen zich niet in de klacht. In deze situatie, waarbij het ene woord tegenover het andere staat, is van de zijde van klaagster aanvullende informatie nodig. Die informatie is ter zitting niet gegeven en ook uit de stukken niet af te leiden. Daarom is de klacht tegen de leerkracht onvoldoende aannemelijk. Reden waarom de Commissie die klacht ongegrond zal verklaren.”

Deze zaak laat zien dat het niet altijd duidelijk is of de gestelde feiten zich hebben voorgedaan, dit speelt voornamelijk in situaties waarin het gaat om mondelinge communicatie. De LKC heeft dan geen andere keuze dan de klacht ongegrond te verklaren.

3.5 Toetsingsmaatstaven van de LKC in het algemeen

3.5.1 Algemeen

Gedurende het onderzoek is geconstateerd dat de adviezen van de LKC aan een groot aantal thema’s en toetsingsmaatstaven raakten, maar dat een aantal thema’s en toetsingsmaatstaven veelvuldig terugkwamen. Er is daarom voor gekozen om de analyse van de resultaten te richten op de thema’s en toetsingsmaatstaven die in meer dan tien adviezen zijn gebruikt. Deze staan in tabel 2.

Tabel 2 - Klachten en toetsingsmaatstaven in adviezen van de LKC (januari 2021- juli 2024)

Klachtthema’s	Toetsingsmaatstaven
• Passend onderwijs en begeleiding • Dossiervorming en informatie-uitwisseling • Communicatie • Rol school in geschil ouders • Overgang, bevordering en toetsing • Veiligheid school • Ordemaatregel • Veiligheid thuis • Klachtenprocedure	• Conform wet- en regelgeving • Conform eigen beleid, regels of protocol • Zorgvuldigheid • Redelijkheid • Professionaliteit • Discretionaire bevoegdheid school

De overige klachtthema’s en toetsingsmaatstaven blijven grotendeels buiten beschouwing (zie hierover in het kort § 3.8).¹¹⁰ Wel wordt in de analyse ingegaan op de indringendheid van de toetsing. Zo toetst de LKC in bepaalde gevallen ‘terughoudend’ of toetst de LKC of een beslissing ‘evident onjuist’ is.

In bijlage 1 zijn een aantal tabellen opgenomen waarin te zien is hoe vaak bepaalde toetsingsmaatstaven binnen een bepaald klachtthema worden gebruikt en hoe vaak per thema een klacht gegrond, deels gegrond of ongegrond is en hoe vaak per thema door de het schoolbestuur of de klager gebruik wordt gemaakt van een gemachtigde. Deze tabellen geven slechts een beeld op hoofdlijnen, de niet geselecteerde klachtthema’s en toetsingsmaatstaven komen niet terug in de tabellen. Hoewel er met klachtthema’s wordt gewerkt, zijn er ook binnen die thema’s verschillen in waar de klacht precies op ziet.

108 LKC 22 november 2023, 51152.

109 LKC 1 februari 2022, 8210.

110 In § 3.7 worden overige maatstaven genoemd.

De praktijk van de LKC is dan ook divers en laat zich slechts op hoofdlijnen in tabellen vatten.

In het vervolg van deze paragraaf wordt nader ingegaan op de toetsingsmaatstaven van de LKC, vervolgens wordt in de volgende paragraaf per thema bekeken hoe deze toetsingsmaatstaven worden toegepast.

3.5.2 Conform wet- en regelgeving

Het schoolbestuur moet zich houden aan wet- en regelgeving die op hem van toepassing is. Indien er een klacht wordt ingediend, toetst de LKC dan ook vaak in de eerste plaats expliciet of impliciet of het schoolbestuur zich hieraan heeft gehouden. Van het schoolbestuur wordt niet alleen verwacht dat zij zich houdt aan de onderwijswetten, maar ook aan bijvoorbeeld de Wet maatschappelijke ondersteuning¹¹¹, de Jeugdwet¹¹², het Burgerlijk Wetboek¹¹³ en de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)¹¹⁴.

3.5.3 Conform eigen beleid, regels of protocol

Naast wet- en regelgeving wordt ook van het schoolbestuur verwacht dat het handelt conform het beleid, de protocollen en de regels die het schoolbestuur zelf heeft opgesteld. Het gaat dan onder meer om het pestprotocol¹¹⁵, het leerlingenstatuut¹¹⁶, de schoolgids¹¹⁷, de integriteitscode¹¹⁸, het protocol schorsing en verwijdering¹¹⁹, de bevorderingsnormen¹²⁰, de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling¹²¹ en het toetsprotocol.¹²² Dit beleid, deze protocollen en deze regels verschillen per school. In de praktijk moet de LKC dan ook per zaak vaststellen welk beleid en welke regels of protocollen van toepassing zijn en mede aan de hand daarvan een oordeel vellen.

3.5.4 Zorgvuldigheid

Naast de wet, regels, beleid en protocollen toetst de LKC in veel gevallen ook of het schoolbestuur zorgvuldig heeft gehandeld. Zorgvuldigheid kan in vrijwel alle soorten

zaken een rol spelen. Zo oordeelde de LKC onder meer over de vraag of een klachtenprocedure¹²³, de communicatie tussen ouders en het schoolbestuur¹²⁴ en een melding Veilig Thuis¹²⁵ zorgvuldig was uitgevoerd. De LKC verwacht dan ook van het schoolbestuur dat het in vrijwel al zijn handelen zorgvuldig is. Zorgvuldigheid ziet op de voorbereiding van de gedraging of het besluit waarover wordt geklaagd. Bij de vraag of zorgvuldig is gehandeld speelt mee of het schoolbestuur conform het geldende protocol heeft gehandeld¹²⁶, een belangenafweging heeft gemaakt¹²⁷ en met de klagers in gesprek is gegaan¹²⁸.

De zorgvuldigheidstoets lijkt dan ook overeen te komen met het zorgvuldigheidsbeginsel, zoals vastgelegd in artikel 3:2 van de Awb: bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis over de relevante feiten en de af te wegen belangen.

De zorgvuldigheidsnorm die de LKC hanteert wijkt af van de zorgvuldigheidsnorm van de burgerlijke rechter. Zie hierover uitgebreider bijlage 5.

3.5.5 Redelijkheid

Naast zorgvuldigheid wordt in een groot aantal zaken door de LKC getoetst of het handelen van de het schoolbestuur redelijk is. Waar de zorgvuldigheidstoets voornamelijk lijkt te zien op de wijze waarop het handelen van de school is voorbereid, lijkt de redelijkheidstoets vooral te zien op de vraag of het uiteindelijke handelen of het genomen besluit ook aan de maat is. Zo werd in een zaak over het schooladvies expliciet geoordeeld dat de LKC toetst of de procedure om te komen tot het advies zorgvuldig is geweest en of het schoolbestuur in redelijkheid tot het betreffende advies heeft kunnen komen¹²⁹. Daarbij moet opgemerkt worden dat dit onderscheid tussen redelijkheid en zorgvuldigheid in de adviezen van de LKC niet altijd wordt gemaakt. De begrippen lopen in die gevallen meer door elkaar.¹³⁰

3.5.6 Professionaliteit

In haar toetsing houdt de LKC er soms expliciet rekening mee dat het schoolbestuur de professionele partij is. Dit kan enerzijds tot gevolg hebben dat aangenomen wordt dat het

111 LKC 31 maart 2021, 109548.
112 LKC 7 februari 2022, 10529.
113 LKC 21 februari 2024, 52175.
114 LKC 26 juli 2022, 16006.
115 LKC 7 februari 2022, 10529.
116 LKC 16 december 2021, 11551.
117 LKC 16 december 2021, 11551.
118 LKC 25 juni 2021, 8614.
119 LKC 19 februari 2024, 49534.
120 LKC 24 februari 2021, 109475.
121 Zie bijvoorbeeld LKC 21 december 2022, 35938.
122 LKC 6 oktober 2021, 109563.

123 LKC 28 september 2021, 109176.
124 LKC 18 februari 2022, 16766.
125 LKC 27 januari 2021, 109474.
126 LKC 6 juli 2021, 109472.
127 LKC 11 maart 2024, 48874.
128 LKC 20 december 2023, 50361.
129 LKC 12 juli 2023, 46865.
130 In bijvoorbeeld LKC 15 juli 2022, 27358 en LKC 21 december 2022, 35938 oordeelt de LKC dat het handelen van de school onzorgvuldig is, terwijl doorgaans met de zorgvuldigheidsnorm enkel de voorbereiding van dit handelen wordt getoetst.

schoolbestuur deskundig is en dat de LKC zich daarom terughoudend opstelt, anderzijds kan dit ook tot gevolg hebben dat van het schoolbestuur meer verwacht mag worden dan van de klager. De LKC stelt zich terughoudend op vanwege de deskundigheid van het schoolbestuur in zaken die raken aan het overgaan naar een ander leerjaar, het schooladvies, toetsen en examens. Dit behoort naar het oordeel van de LKC tot het professionele domein van de docenten, hierop wordt dieper ingegaan in § 3.6.6¹³¹. Ook vertrouwt de LKC op het professionele oordeel van het schoolbestuur of zijn leerlingen in zaken die raken aan het invullen van het onderwijs.¹³²

Dat van het schoolbestuur als professionele partij meer verwacht mag worden dan van de klager speelde bijvoorbeeld in een zaak waarbij zowel de leerling als het schoolbestuur mogelijk hebben bijgedragen aan het niet kunnen inhalen van toetsen. Toch oordeelde de LKC dat het schoolbestuur meer structuur had moeten aanbrengen en dat hiervan als professionele partij meer mag worden gevraagd dan van de leerling en zijn ouders.¹³³ Ook wordt van het schoolbestuur als professionele partij meer verwacht in het kader van de communicatie met de ouders; het schoolbestuur moet de communicatie vlottrekken als dit niet goed loopt.¹³⁴

3.5.7 Discretionaire bevoegdheid school/vrijheid van onderwijs

Bij het vellen van een oordeel houdt de LKC er geregeld rekening mee dat het schoolbestuur een discretionaire bevoegdheid heeft. Dit betekent dat het schoolbestuur beleidsruimte of vrijheid heeft om zelf een keuze te maken in een specifiek geval. De LKC treedt niet in deze ruimte, maar toetst enkel of het schoolbestuur de grenzen van zijn discretionaire bevoegdheid niet heeft overschreden. De terughoudende wijze van toetsen speelt in de praktijk vooral een rol in zaken die raken aan overgangs- en examenbeslissingen, veiligheid binnen de school en veiligheid thuis.

3.6 Toetsing door de LKC per thema

3.6.1 Algemeen

Hiervoor is in het algemeen ingegaan op de belangrijkste toetsingsmaatstaven van de LKC. Welke van deze maatstaven in de praktijk een rol speelt is voornamelijk afhankelijk van het thema dat het betreft. Betreft het een toets of examen dan stelt de LKC zich

bijvoorbeeld terughoudend op, omdat zij uitgaat van de professionaliteit van de leraar, terwijl in zaken die raken aan de veiligheid van de leerlingen thuis voornamelijk het handelen van het schoolbestuur conform een protocol centraal staat.

Hierna wordt per thema geschetst hoe de LKC doorgaans tot een oordeel komt. Hierbij moet opgemerkt worden dat het gaat om de hoofdlijnen die naar voren komen uit het onderzoek. Per thema komen tal van verschillende klachten voor. Ook toetst de LKC niet in elk geval precies hetzelfde. Hoewel hierna een redelijk uniforme wijze van toetsing wordt geschetst, is de diversiteit van de toegepaste toetsingsmaatstaven in de praktijk dus een stuk groter.

3.6.2 Passend onderwijs en begeleiding

Bij het beoordelen van zaken die raken aan het bieden van passend onderwijs of begeleiding aan leerlingen gaat de LKC er doorgaans vanuit dat de schoolbesturen een inspanningsplicht hebben. Schoolbesturen moeten zich zoveel mogelijk inspannen om leerlingen te ondersteunen en te begeleiden¹³⁵. Anders dan een resultaatsverplichting, betekent een inspanningsplicht dat het schoolbestuur zich actief moet inzetten om begeleiding te bieden, maar dat als deze begeleiding niet voldoende resultaat heeft dit het schoolbestuur niet altijd aangerekend kan worden. In deze zaken staat dan ook de vraag centraal of de inspanningen van het schoolbestuur voldoende waren. Hierbij accepteert de LKC dat de inspanningen van het schoolbestuur om maatwerk te bieden begrensd worden door het budget dat de school beschikbaar heeft¹³⁶. Wel wordt van het schoolbestuur verwacht dat het actief gaat onderzoeken hoe de begeleiding van de leerling verbeterd kan worden en dat dit wordt vastgelegd in bijvoorbeeld handelingsplannen of ontwikkelingsperspectieven¹³⁷. De plicht om het ontwikkelingsperspectief van leerlingen die behoefte hebben aan extra ondersteuning vast te stellen, vloeit voort uit artikel 40a van de Wpo. De belangrijkste toetsingsmaatstaf in zaken die raken aan de begeleiding van leerlingen of het bieden van passend onderwijs is dan ook de zorgplicht van het schoolbestuur die een inspanningsplicht is.

3.6.3 Dossiervorming/informatie-uitwisseling

Bij klachten waar dossiervorming of informatie-uitwisseling centraal staat, toetst de LKC doorgaans voornamelijk of het schoolbestuur gehandeld heeft conform de geldende wet- en regelgeving. Hierbij is bijvoorbeeld van belang dat de onderwijswetten soms het schoolbestuur verplichten om bepaalde informatie bij te houden en te verstrekken. Dit is

¹³¹ LKC 13 september 2022, 34024.

¹³² LKC 8 september 2022, 30263.

¹³³ LKC 6 oktober 2021, 109563.

¹³⁴ LKC 3 maart 2021, 109509.

¹³⁵ LKC 14 januari 2022, 17293.

¹³⁶ LKC 14 januari 2022, 17293.

¹³⁷ LKC 6 juli 2022, 23530.

bijvoorbeeld het geval bij het onderwijskundig rapport dat aan de nieuwe school van de leerling verstrekt moet worden¹³⁸. Daarnaast toetst de LKC dergelijke klachten geregeld aan de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Hieruit leidt de LKC bijvoorbeeld af dat ouders het recht hebben om het leerlingendossier van hun kind die nog niet de leeftijd van 16 jaar heeft bereikt in te zien en een kopie hiervan te ontvangen, ook hebben zij het recht op rectificatie van onjuiste persoonsgegevens¹³⁹ en het aanvullen van onvolledige persoonsgegevens. Ook toetst de LKC aan de AVG of het schoolbestuur terecht medische gegevens heeft verwerkt.¹⁴⁰

3.6.4 Communicatie

Bij klachten over de communicatie tussen het schoolbestuur en de leerling en zijn ouders staat doorgaans de vraag centraal of het schoolbestuur in zijn communicatie zorgvuldig is geweest. Van het schoolbestuur wordt verwacht dat het zich als professionele partij inspannt om de leerling en zijn ouders goed te informeren en om de communicatie zo nodig vlot te trekken.¹⁴¹ Daarnaast moet het schoolbestuur logischerwijs gemaakte afspraken over het verstrekken van informatie of het voeren van gesprekken nakomen en mag het schoolbestuur of een leerkracht ouders niet uit de weggaan, omdat er sprake is van een conflict¹⁴². De LKC toetst in zaken omtrent de communicatie dus of het schoolbestuur zorgvuldig heeft gecommuniceerd. Daarbij wordt van het schoolbestuur verwacht om het voortouw te nemen.

3.6.5 Rol school in geschil ouders

Schoolbesturen komen soms klem te zitten tussen beide ouders als die ouders onderling een geschil hebben, bijvoorbeeld omdat zij zijn gescheiden en onderling niet of nauwelijks meer communiceren. De ouders kijken dan vaak naar het schoolbestuur voor informatie over hun kind. Dit brengt schoolbesturen in een lastige positie en leidt vervolgens tot klachten van ouders die vaak gaan over de informatieverstrekking aan een van hen. Bij dergelijke geschillen neemt de LKC artikel 1:377c van het Burgerlijk Wetboek als uitgangspunt.¹⁴³ In dit artikel is bepaald dat diegenen die beroepshalve beschikken over belangrijke informatie over het kind, zoals het schoolbestuur, dat informatie desgevraagd moet vertrekken aan de ouder die geen gezag heeft, mits die informatie ook wordt verstrekt aan de ouder met gezag. Van het verstrekken van die informatie kan worden afgezien als dit in het belang van de leerling is.

Casus: niet verstrekken informatie aan ouder¹⁴⁴

In casu staat de vraag centraal of het schoolbestuur de moeder de rapporten over haar dochter had moeten verstrekken, dit was door het schoolbestuur toegezegd bij het aanmelden van de leerling bij het schoolbestuur. Het schoolbestuur heeft dit niet gedaan omdat dit in het belang van de leerling zou zijn; tussen de moeder en de andere ouder was sprake van hoge spanning en er zou mogelijk een omgevingsverbod gelden. Op advies van de jeugdbeschermer heeft het schoolbestuur in verband met de veiligheid van de leerling geen informatie verstrekt aan de moeder. De LKC moet beoordelen of het schoolbestuur de rapporten terecht niet heeft verstrekt:

“De Commissie heeft in eerdere adviezen al diverse malen uitgesproken dat de school bij een dergelijke beslissing een eigen afweging moet maken. In dat licht overweegt de Commissie dat verweerder onvoldoende concreet heeft kunnen maken dat bijvoorbeeld het verstrekken van schoolrapporten (wat de school eerder wel had toegezegd) niet in het belang is van de veiligheid van [leerling]. Het vermoeden dat klaagster na ontvangst van de rapporten vragen aan school of aan de andere ouder zou gaan stellen is daarvoor niet zwaarwegend genoeg.”

Het schoolbestuur moet dan ook goed kunnen motiveren waarom het aan een van de ouders geen informatie verstrekt, hiervan kan enkel onder zwaarwegende omstandigheden van af worden gezien.

In situaties waar beide ouders gezag hebben over de leerling, wordt van het schoolbestuur door de LKC verwacht dat het zich objectief en neutraal opstelt.¹⁴⁵ Het schoolbestuur moet dan ook vermijden dat het partij kiest voor een van de ouders. Daarnaast moet het zich ervan bewust zijn dat bij gescheiden ouders die beiden gezag hebben, beide ouders moeten instemmen met rechtshandelingen die hun kind betreffen.¹⁴⁶

3.6.6 Overgang, bevordering en toetsing

Een klacht over het bevorderen van een leerling of een klacht die raakt aan het schooladvies, een toets of examen toetst de LKC terughoudend¹⁴⁷. Het nemen van dergelijke besluiten behoort namelijk tot het professionele domein van de leraar. De LKC beoordeelt

138 Artikel 42 van de Wpo en LKC 20 mei 2021, 661.

139 LKC 26 juli 2022, 16006.

140 LKC 22 februari 2022, 19273.

141 LKC 20 december 2023, 28779 en LKC 3 maart 2021, 109509.

142 LKC 17 februari 2023, 36466.

143 LKC 21 februari 2024, 52175.

144 LKC 21 maart 2024, 54485.

145 LKC 21 februari 2024, 52175.

146 LKC 24 december 2021, 10561 en artikel 1:253i van het Burgerlijk Wetboek.

147 LKC 6 februari 2024, 50414, LKC 22 november 2023, 51152, LKC 1 juni 2022, 28678 en LKC 10 oktober 2023, 19867.

of het betreffende besluit op zorgvuldige wijze tot stand is gekomen en of de uiteindelijke beslissing redelijk is. Vaak geeft de LKC daarbij expliciet aan dat zij niet oordeelt of een ander besluit beter zou zijn en dat zij slechts zal ingrijpen als de beslissing evident onjuist is. Wel kan de LKC beoordelen of het schoolbestuur zijn eigen beleid of regels heeft gevolgd, zoals het bevorderingsbeleid¹⁴⁸.

3.6.7 Veiligheid school

Zaken die vallen onder het thema 'veiligheid school' hebben doorgaans betrekking op situaties waarbij sprake is van een leerling die wordt gepest, een personeelslid dat grensoverschrijdend gedrag vertoont of een leerling die zelf over de schreef gaat. In dergelijke zaken hanteert de LKC vaak als uitgangspunt dat de school een veilige plek moet zijn voor iedere leerling¹⁴⁹. Het schoolbestuur dient zich in te spannen om ook daadwerkelijk een veilige onderwijsomgeving te bieden. Deze inspanningsplicht wordt afgeleid uit de onderwijswetten waarin is bepaald dat het schoolbestuur zorg draagt voor de veiligheid op school, in enkele zaken wordt expliciet verwezen naar het wetsartikel waar deze zorgplicht uit voortvloeit¹⁵⁰. Het voorgaande betekent evenwel niet dat het schoolbestuur ook tekortschiet zodra een leerling zich niet veilig voelt. Het gaat hier om een inspanningsplicht die niet in alle gevallen na te komen is. Centraal staat of het schoolbestuur voldoende adequaat heeft opgetreden.

Het hiervoor toegelichte toetsingskader wordt ook toegepast in het geval een leerling wordt gepest. Van pesten is naar het oordeel van de LKC sprake bij structureel, moedwillig kwetsend gedrag, overwegend eenzijdig gericht tegen de leerling (zie hierover ook § 3.8).¹⁵¹ In die situaties wordt van het schoolbestuur verwacht dat het handelt conform haar eigen pestprotocol¹⁵². De LKC moet dan ook per geval zich verdiepen in het pestprotocol van die school en mede aan de hand daarvan een oordeel vellen.

Casus: optreden tegen pesten¹⁵³

In deze zaak klagen ouders over het optreden van het schoolbestuur omtrent het pesten van hun kind, dat kind is inmiddels uitgevallen en de ouders onderzoeken of hij niet beter overgeplaatst kan worden. De LKC hanteert het volgende toetsingskader:

"Uitgangspunt in het onderwijs is dat de school een veilige plek moet zijn voor de leerling. Van de school mag dan ook verwacht worden dat deze zich inspannt om een veilige onderwijsomgeving te bieden. Als er zich gebeurtenissen voordoen waarbij een leerling zich niet veilig voelt op school, wil dat op zichzelf nog niet zeggen dat de school tekortgeschoten is in het bieden van een veilige onderwijsomgeving. Een klacht over het bieden van een onvoldoende veilige onderwijsomgeving zal pas gegrond verklaard kunnen worden als sprake is van verwijtbaar handelen of nalaten van de school. Bij pesten moet er naar het oordeel van de Commissie sprake zijn van structureel, moedwillig kwetsend gedrag, overwegend eenzijdig gericht tegen de leerling. Dat is iets anders dan plagen."

De LKC verklaart de klacht ongegrond omdat niet duidelijk is wat de toedracht van de voorgevallen incidenten is, bovendien heeft het schoolbestuur gehandeld conform het pestprotocol en voldoende gedaan om het pestgedrag in beeld te brengen en te voorkomen. Het schoolbestuur moet zich dan ook inspannen om de veiligheid van de leerlingen te borgen, maar dit is geen resultaatsverplichting.

In gevallen waar een leraar een leerling fysiek aanpakt, bijvoorbeeld door hem vast te pakken of (met een reader) te slaan, wordt beoordeeld of hij zich als *professional* heeft gedragen en of het noodzakelijk is om de leerling aan te raken¹⁵⁴. Van hem mag verwacht worden dat hij adequaat en passend handelt, ook als de leerling bij herhaling zijn aanwijzingen niet opvolgt.

3.6.8 Ordemaatregel

Ouders of leerlingen kunnen klagen over een ordemaatregel die wordt opgelegd aan de leerling. Hierbij kan gedacht worden aan verwijdering, schorsing of een school- of pleinverbod, maar ook het uitsluiten van een leerling van deelname aan het schoolkamp. Een ordemaatregel die gekwalificeerd kan worden als schorsing toetst de LKC doorgaans in

148 LKC 6 februari 2024, 50414.

149 LKC 22 februari 2023, 38017 en LKC 21 maart 2024, 54485.

150 Artikel 4c van de Wpo, artikel 3.40 van de Wvo 2020 en artikel 5a van de Wec. LKC 14 juni 2021, 109166.

151 LKC 10 april 2024, 54224.

152 LKC 18 maart 2022, 19009 en LKC 28 maart 2023, 37822.

153 LKC 21 maart 2024, 54485.

154 LKC 13 december 2023, 44992.

de eerste plaats aan de wet¹⁵⁵. Uit de Wvo 2020 blijkt bijvoorbeeld dat een dergelijk besluit schriftelijk wordt genomen en deugdelijk gemotiveerd moet worden¹⁵⁶. Verder beoordeelt de LKC doorgaans of een ordemaatregel zorgvuldig is voorbereid¹⁵⁷. De LKC oordeelde bijvoorbeeld dat een leerling niet in een andere klas geplaatst mocht worden, omdat het onderzoek naar de leerling nog niet was afgerond, daarmee was de maatregel niet zorgvuldig voorbereid¹⁵⁸.

3.6.9 Veiligheid thuis

Het schoolbestuur moet op grond van de onderwijswetten een meldcode instellen waarin stapsgewijs wordt aangegeven hoe met signalen van huiselijk geweld of kindermishandeling wordt omgegaan, zodat het schoolbestuur redelijkerwijs bijdraagt aan het zo snel en adequaat mogelijk bieden van hulp¹⁵⁹. Deze meldcode en de daarin opgenomen stappen neemt de LKC als uitgangspunt bij de beoordeling of een school terecht een melding Veilig Thuis heeft gedaan¹⁶⁰. Om een melding te doen hoeft niet vast te staan dat sprake is van mishandeling of huiselijk geweld, bij twijfel is melden al verplicht. Bij de beoordeling van een dergelijke melding stelt de LKC zich terughoudend op, omdat dit valt binnen de vrije beleidsruimte van het schoolbestuur. Wel beoordeelt de LKC of de melding deugdelijk is geweest en of de procedure zorgvuldig is gevolgd.

3.6.10 Klachtenprocedure

Bij de LKC worden ook klachten ingediend over de wijze waarop een klacht is afgehandeld door het schoolbestuur. De LKC toetst dan doorgaans of de klachtbehandeling binnen de school zorgvuldig is geweest¹⁶¹. Onder zorgvuldigheid verstaat de LKC in dit geval dat er duidelijkheid is gegeven over het verloop van de procedure, dat er sprake is geweest van deugdelijke verslaglegging en dat er een schriftelijk oordeel is gegeven aan de partijen over de gegrondheid van de klacht. Ook wordt van het schoolbestuur verwacht dat zij de klacht voldoende voortvarend oppakt en dat het afdoen van een klacht niet onredelijk lang mag duren.¹⁶²

Casus: ouders willen niet in gesprek over een klacht¹⁶³

Gedurende de interne klachtenprocedure liggen het schoolbestuur en de ouders zo ver uit elkaar dat de ouders niet verder in gesprek willen gaan met het schoolbestuur. Zij hebben hun klachten op papier gezet en willen ook graag dat het schoolbestuur schriftelijk reageert. De LKC moet beoordelen of dit van het schoolbestuur gevergd mocht worden:

“De Commissie is van oordeel dat van het bestuur verwacht had mogen worden dat het vervolgens schriftelijk nadere toelichting had verstrekt. Zeker gezien het feit dat ouders daar ook specifiek om hadden verzocht. Dit maakt dat het bestuur de klachten van klaagster naar het oordeel van de Commissie niet zorgvuldig heeft afgehandeld en de klacht op dit onderdeel daarmee gegrond is. Dat het bestuur zich partijdig heeft opgesteld is onvoldoende uit het dossier naar voren gekomen, zodat de klacht op dit onderdeel ongegrond is.”

Uit deze zaak blijkt dat van het schoolbestuur verwacht mag worden dat zijn klachtenprocedure toespijdt op de behoeften van de klagers. Zorgvuldig handelen betekent in dat geval dan ook dat het schoolbestuur schriftelijk had moeten communiceren omdat de ouders daarom hebben gevraagd.

3.7 Vrijheid van onderwijs

Het is de vraag in hoeverre de vrijheid van onderwijs een rol speelt in de klachtbehandeling van de LKC en of daarbij relevant is of het gaat om een openbare of een bijzondere school¹⁶⁴. Op grond van artikel 23 van de Grondwet komt aan bijzondere scholen de vrijheid van richting en inrichting toe. Dit betekent dat zij hun school en onderwijs mogen vormgeven conform de eigen godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuigingen¹⁶⁵. Ook aan openbare scholen komt, op grond van artikel 23, derde lid, van de Grondwet, een zekere mate van vrijheid toe, dit wordt ook wel pedagogische autonomie genoemd. Met deze vrijheid kan het schoolbestuur en het onderwijs worden ingericht aan de hand van de eigen pedagogische opvattingen¹⁶⁶.

155 LKC 11 maart 2024, 48874 en LKC 9 juni 2023, 42868.

156 Artikel 8.14 van de Wvo 2020

157 LKC 25 oktober 2022, 27523.

158 LKC 2 februari 2024, 51747.

159 Artikel 4b van de Wpo, artikel 3.41 van de Wvo 2020 en artikel 5 van de Wec.

160 LKC 7 april 2023, 39027, LKC 20 december 2023, 50361 en LKC 10 april 2024, 54224.

161 LKC 22 juni 2022, 25741.

162 LKC 11 oktober 2023, 42043, LKC 15 augustus 2023, 44423 en LKC 31 oktober 2023, 46730.

163 LKC 17 februari 2023, 36466.

164 Om deze vraag te kunnen beantwoorden is in deze paragraaf gebruik gemaakt van niet geanonimiseerde adviezen van de LKC, waarin te zien was welke school het betrof.

165 P.J.J. Zoontjens, *Onderwijsrecht. Eenheid in verscheidenheid*, Den Haag: Boom Juridisch 2023, p. 27.

166 Zoontjens 2023, p. 72.

Zoals al toegelicht in § 3.5.7 gaat de LKC ervan uit dat schoolbesturen eigen beleidsruimte of vrijheid hebben om bepaalde keuzes te maken. Daarnaast benoemt de LKC in enkele zaken expliciet dat scholen onderwijskundige en pedagogische vrijheid hebben om een eigen invulling te geven aan het onderwijsaanbod. Tot dit oordeel kwam de LKC onder meer in een zaak over het al dan niet toelaten van een leerling tot een plusklas¹⁶⁷. In enkele zaken overweegt de LKC dat scholen, naast de pedagogische vrijheid, ook de vrijheid van inrichting hebben. Op basis van pedagogische vrijheid en de vrijheid van inrichting oordeelde de LKC dat een school niet verplicht was online les te geven en dat scholen vrij zijn om een eigen invulling te geven aan het onderwijs¹⁶⁸. In deze zaken ging het niet om bijzondere scholen die een bepaalde religieuze of levensbeschouwelijke richting uitdragen, maar om scholen met een neutraal karakter. De LKC respecteert in haar adviezen ook de pedagogische autonomie van deze scholen, door hen ruimte te laten om het eigen onderwijs vorm te geven.

De vrijheid van onderwijs speelde ook een rol in een zaak waarbij de ouders wilden dat de leerling onderwezen zou worden volgens een montessoriaanse visie, terwijl het schoolbestuur zijn eigen visie wilde volgen¹⁶⁹. De LKC oordeelde dat een school een eigen pedagogische en onderwijskundige visie mag hebben. Dit valt onder de beleidsvrijheid van het schoolbestuur, zij hoeft zich dan ook niet aan te passen aan de visie van de ouders. Ook in deze zaak ging het om een school zonder religieuze of levensbeschouwelijke richting. Desondanks mag deze school op basis van haar uit de grondwet voortvloeiende pedagogische autonomie het onderwijs vormgeven aan de hand van haar eigen didactische visie. Het schoolbestuur is hier dus aan zet en niet de ouders.

Ten slotte deed een school een beroep op de vrijheid van onderwijs in een zaak waarbij ouders klaagden over de godsdienstleraar¹⁷⁰. In deze zaak ging het om een bijzondere school met een duidelijke religieuze richting. Het schoolbestuur wilde wel aan een oplossing werken met de ouders, maar wilde dit enkel binnen de vrijheid van onderwijs doen die aan hem toekomt, anders zouden de ouders ervoor kunnen kiezen om het kind naar een andere school te sturen. De LKC gaat in haar advies niet specifiek in op de vrijheid van onderwijs, maar onderzoekt in het algemeen of ouders zich terecht zorgen maken over de leerontwikkeling van hun kind. Dit is waar de klacht specifiek op zag.

Uit de hiervoor behandelde zaken blijkt dat vrijheid van onderwijs van zowel openbare

als bijzondere scholen in de praktijk een rol kan spelen bij de behandeling van klachten door de LKC. In die zaken geeft de LKC rekenschap van de vrijheid of autonomie van de betreffende school. Dit betekent in de praktijk dat de LKC het schoolbestuur ruimte geeft om een eigen invulling te geven aan het schoolbestuur of het onderwijs aan de hand van haar religieuze, levensbeschouwelijke of didactische visie.

3.8 Uiteenlopende toetsingsmaatstaven

Hiervoor is per thema uiteengezet hoe de LKC in hoofdlijnen beoordeelt of een klacht gegrond is. Dit geeft een enigszins vertekend beeld. In de praktijk hanteert de LKC namelijk een groot aantal verschillende toetsingsmaatstaven en komt het voor dat de LKC in verschillende zaken net andere toetsingsmaatstaven hanteert. Daarnaast wordt niet altijd duidelijk waar een bepaalde toetsingsmaatstaf op is gebaseerd.

Hoewel de LKC, zoals geschetst in § 3.5, in de praktijk een aantal toetsingsmaatstaven geregeld toepast, zijn er ook een groot aantal maatstaven die de LKC af en toe hanteert. Zo beoordeelt de LKC soms of het handelen van het schoolbestuur begrijpelijk¹⁷¹ of te billijken¹⁷² is, of er klachtwaardig is gehandeld¹⁷³, of een maatregel proportioneel is¹⁷⁴, of het handelen passend of ongepast is¹⁷⁵ en of handelen past binnen de visie van de school¹⁷⁶. Het is dan ook niet altijd op voorhand duidelijk welke toetsingsmaatstaf de LKC toe zal passen in een individuele zaak. Dit wordt versterkt doordat bij op het eerste oog vergelijkbare zaken in sommige gevallen verschillende toetsingsmaatstaven worden toegepast. Zo wordt bijvoorbeeld bij de ene zaak over een ordemaatregel als uitgangspunt genomen dat de maatregel zorgvuldig voorbereid en passend moet zijn, terwijl bij een vergelijkbare zaak, door de LKC wordt beoordeeld of het schoolbestuur een zorgvuldige belangenafweging heeft gemaakt en in redelijkheid heeft kunnen besluiten tot de ordemaatregel¹⁷⁷. De beoordeling of een maatregel passend is impliceert

171 LKC 1 april 2021, 109412 en LKC 14 juli 2021, 232.

172 LKC 21 december 2022, 35938, LKC 20 december 2022, 37225 en LKC 14 april 2022, 16930.

173 LKC 22 juni 2022, 18811, LKC 16 mei 2022, 24289 en LKC 27 juli 2023, 44784.

174 LKC 14 maart 2022, 20032 en LKC 25 januari 2022, 17491.

175 LKC 1 december 2021, 109567 en LKC 14 maart 2022, 20032.

176 LKC 6 juli 2022, 23530.

177 Vergelijk bijvoorbeeld LKC 28 december 2022, 36763: "De Commissie stelt vast dat de klacht gaat over het tweede toegangsverbod. Als een directeur een ouder in verband met het waarborgen voor een veilige schoolomgeving een maatregel oplegt, mag van de directeur worden verwacht dat hij zorgvuldig handelt. Het zal duidelijk moeten zijn waarom de maatregel wordt opgelegd en wat wordt beoogd met de maatregel. Daarnaast zal de maatregel passend moeten zijn qua zwaarte en duur." met LKC 11 maart 2024, 48874: "De Commissie acht op grond van het dossier en dat wat op de zitting is gewisseld voldoende aannemelijk dat [leerling], al dan niet alleen, ongewenst gedrag vertoonde dat ook zijn invloed had op de rust en het leerklimaat in de groep. Eerdere interventies van de school hadden onvoldoende resultaat gehad. In dat licht is het niet onredelijk een leerling tijdelijk uit zijn eigen klas te plaatsen."

167 LKC 9 mei 2022, 5215.

168 LKC 10 februari 2021, 109372, LKC 9 mei 2022, 5215 en LKC 22 februari 2023, 38017.

169 LKC 6 juli 2022, 23530.

170 LKC 9 mei 2023, 40856.

een inhoudelijke toets naar de proportionaliteit en subsidiariteit van de maatregel, terwijl redelijkheid een afstandelijke toets impliceert waarbij ruimte wordt gelaten voor een eigen invulling door het schoolbestuur¹⁷⁸.

Ook in zaken waarbij gebruik wordt gemaakt van een standaardoverweging die in verschillende zaken terugkomt, zijn er soms toch verschillen zichtbaar. Een voorbeeld hiervan is de vraag wanneer sprake is van pesten. In een aantal zaken wordt simpelweg aangenomen dat sprake is van pesten¹⁷⁹, in sommige zaken wordt pesten gedefinieerd als 'structureel, moedwillig kwetsend gedrag'¹⁸⁰ en in andere zaken is pesten 'stelselmatig handelen, gericht tegen een specifiek persoon'¹⁸¹. Deze twee formuleringen komen beide in verschillende zaken voor, maar worden door de tijd inwisselbaar gebruikt. Het is dan ook niet op voorhand duidelijk hoe wordt vastgesteld of sprake is van pesten. Ook in bijvoorbeeld zaken die raken aan de bevordering of toetsing van de leerling worden standaardoverwegingen gebruikt die telkens per zaak een beetje kunnen verschillen¹⁸². Zo wordt vaak in verschillende bewoordingen overwogen dat de LKC zich terughoudend opstelt omdat het schoolbestuur, het personeel of de leraar ter zake deskundig is en dat de LKC enkel toetst of de procedure zorgvuldig doorlopen is en of het genomen besluit redelijk is. In een deel van de zaken overweegt de LKC daarnaast nog expliciet dat zij enkel kan ingrijpen als het besluit evident onjuist is, maar dit doet zij in andere zaken niet.

Daarnaast is niet altijd duidelijk waar een bepaalde toetsingsmaatstaf op is gebaseerd. Een voorbeeld hiervan is de wijze van toetsen of het schoolbestuur de veiligheid van zijn leerlingen voldoende heeft geborgd. Zoals geschetst in § 3.6.7 neemt de LKC doorgaans aan dat het schoolbestuur zich moet inspannen om de veiligheid van haar leerlingen te borgen, deze inspanningsplicht komt voort uit onder meer artikel 4c van de Wpo. Uit de adviezen wordt evenwel niet altijd duidelijk dat deze inspanningsplicht

direct voortvloeit uit de wet¹⁸³. Het is dan ook niet altijd kenbaar op basis waarvan de LKC beoordeelt of een klacht gegrond is.

3.9 Gegrondheid van de klacht en aanbevelingen

In haar advies moet de LKC een gemotiveerd oordeel geven over de gegrondheid van de klacht¹⁸⁴. Uit het onderzoek blijkt dat 68% van de klachten ongegrond werd bevonden, de overige klachten zijn gegrond of deels gegrond. Een gegronde klacht is voor het schoolbestuur een duidelijk signaal dat zij tekort is geschoten en in de toekomst anders zal moeten handelen of dat zij haar procedures moet aanpassen.

In haar adviezen geeft de LKC niet alleen een oordeel over de gegrondheid van de klacht, maar kan zij ook aanbevelingen doen aan het schoolbestuur¹⁸⁵. Niet alle adviezen bevatten aanbevelingen. Dat is ook niet altijd nodig; uit de onderbouwing van de gegrondheid wordt vaak al duidelijk wat een school kan verbeteren. Als de LKC expliciet een aanbeveling doet dan wordt dit opgenomen in de lopende tekst van het advies of in een aparte paragraaf aan het eind van het advies¹⁸⁶. De aanbevelingen zien onder meer op het aanpassen van het leerlingenstatuut aan de geldende praktijk¹⁸⁷, het tot stand brengen van een gesprek alvorens formeel de interne klachtenprocedure te doorlopen¹⁸⁸, het actief contact onderhouden met een leerling die langdurig thuis zit¹⁸⁹ en de verhouding tussen toepassing van de hardheidsclausule en het risico op ongelijke behandeling¹⁹⁰. Met het doen van aanbevelingen geeft de LKC invulling aan haar taak om als klachtencommissie de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. De LKC doet niet enkel aanbevelingen bij klachten die gegrond zijn, maar ook bij klachten die ongegrond worden verklaard¹⁹¹. Ook als het schoolbestuur formeel juist heeft gehandeld, kan er immers aanleiding zijn om verbeteringen door te voeren.

178 Vergelijk bijvoorbeeld LKC 25 januari 2022, 1749 waarin de LKC een ordemaatregel mede toetst aan het proportionaliteitsbeginsel: "De Commissie respecteert die vrijheid en zal de strafmaat daarom marginaal toetsen. Dat houdt in dat zij niet kijkt of zij deze straf ook zou hebben gegeven, maar of de docent de straf in redelijkheid heeft kunnen opleggen. De Commissie is van oordeel dat geen sprake is van een apert onredelijke of disproportionele straf. De klacht is op dit onderdeel ongegrond." met LKC 14 maart 2022, 20032 waarin de LKC bij een ordemaatregel toetst of deze passend is: "Gezien de heftigheid van het incident en bijkomende emoties is de schorsing een passend en toegestaan middel geweest om te beoordelen welke vervolgstappen mogelijk waren. De klacht dat de schorsing ten onrechte is opgelegd is daarom ongegrond.". De gebruikte toetsingsmaatstaf lijkt hier bepalend voor de indringendheid van de toets, terwijl het hier gaat om relatief vergelijkbare zaken.

179 LKC 6 juli 2021, 109472.

180 LKC 27 september 2022, 19332, LKC 5 oktober 2022, 30163.

181 LKC 10 maart 2022, 18118 en LKC 23 oktober 2023, 46304,

182 Vergelijk LKC 22 juli 2021, 4423, LKC 15 maart 2021, 109541 en LKC 24 maart 2021, 109460.

183 Vergelijk LKC 6 juli 2021, 109472 met LKC 14 juni 2021, 109166.

184 Artikel 22, eerste lid, van het Reglement LKC.

185 Artikel 22, tweede lid, van het Reglement LKC.

186 Vgl. LKC 7 februari 2024, 49204 en LKC 14 november 2023, 40958.

187 LKC 14 januari 2022, 17293.

188 LKC 20 september 2023, 50095.

189 LKC 14 november 2023, 40958.

190 LKC 1 juni 2022, 28678.

191 LKC 17 november 2022, 32176.

Casus: aanbeveling ongegronde klacht leerlingendossier¹⁹²

Het schoolbestuur in kwestie weigert op verzoek van de ouder een deel van het leerlingendossier te rectificeren. Hierover klaagt de ouder; het dossier zou te subjectief en te negatief zijn, positieve informatie ontbreekt bovendien. De LKC verklaart de klacht ongegrond omdat, kort gezegd, het dossier geen onjuiste of onvolledige informatie bevat. Desalniettemin maakt de LKC van de gelegenheid gebruik om een aanbeveling te doen:

“De Commissie beveelt aan om zakelijk te zijn in de verslaglegging over een leerling. Het is belangrijk om gesprekken en visies neutraal te formuleren. In een leerlingdossier zoals dat in dit geval voorlag, is het ook van belang om de positieve aspecten van de (sociaal-emotionele) ontwikkeling van de leerling te benoemen, zodat de school en de ouder een volledig beeld krijgen van de leerling.”

Met aanbevelingen kan de LKC dan ook buiten de omvang van de formele toets van de klacht aanbevelingen doen die de kwaliteit van het onderwijs ten goede komen, maar die ook tegemoet komen aan de wensen van klagers.

3.10 Resumerend

In dit hoofdstuk is onderzocht wat het huidige werkterrein van de LKC is en wat haar huidige toetsingsmaatstaven zijn. Uit het onderzoek blijkt dat huidig, voormalig en aspirant-leerlingen en hun ouders kunnen klagen over gedragingen, beslissingen of nalaten van het schoolbestuur of het personeel of over het nalaten daarvan. Ook personeelsleden en andere betrokkenen bij het onderwijs kunnen hierover klagen. Het is aan de klager om de klacht te onderbouwen.

In veel gevallen toetst de LKC klachten in de eerste plaats aan de wet- en regelgeving en vervolgens aan het op die school geldende beleid of de daar geldende regels en protocollen. Daarna beoordeelt de LKC doorgaans of de beslissing in kwestie zorgvuldig is voorbereid en of het genomen besluit redelijk is. Hierbij gaat de LKC er in bepaalde gevallen vanuit dat aan het schoolbestuur een discretionaire bevoegdheid toekomt en dat het personeel zich als professional moet gedragen of dat zij op basis van hun professionaliteit geacht worden deskundig te zijn. Hoe de LKC precies een klacht beoordeelt hangt af van het thema van de klacht. Hoewel het grootste deel van de klachten ongegrond wordt verklaard, kan de LKC met haar advies en eventueel de daarin gevatte aanbevelingen bijdragen aan het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs op de betreffende school.

192 LKC 17 november 2022, 32176.

4 Goede klachtenbehandeling

4.1 Inleiding

'Alle grote sociale vooruitgang is begonnen met een klacht'¹⁹³. Volgens de Britse filosoof Julian Baggini is een klacht 'een gerichte uitdrukking van een weigering of het onvermogen om te accepteren dat dingen niet zijn zoals ze zouden moeten zijn'¹⁹⁴. Hij pleit voor het herwaarderen van constructief klagen, waarbij klachten voldoende concreet moeten zijn om realistische sociale veranderingen teweeg te brengen. Dit kunnen zowel grote 'aanklachten' tegen sociale onrechtvaardigheden zijn als kleinere vormen van 'feedback' waarmee organisaties leren hoe hun diensten worden ervaren en hoe zij die kunnen verbeteren.

De Amerikaanse psychologe Robin Kowalski beschrijft een klacht als 'een uiting van ontevredenheid, wel of niet subjectief ervaren, met als doel emoties te ventileren, intrapsychische of interpersoonlijke doelen te bereiken, of beide'¹⁹⁵. Klagen hoeft niet per se te betekenen dat er daadwerkelijk ontevredenheid wordt ervaren; het gaat erom dat deze wordt geuit. Zo kan klagen ook reacties uitlokken zoals sympathie of goedkeuring.

In de vorige hoofdstukken werd het huidige en toekomstige wettelijk kader voor het klachtrecht en de klachtenbehandeling in het funderend onderwijs beschreven. Ook werd de adviespraktijk van de LKC beschreven.

In dit hoofdstuk wordt het klachtrecht en de klachtenbehandeling meer vanaf een afstand bekeken. Wat is een klacht eigenlijk en wat verstaan we onder het klachtrecht (§ 4.2)? Waarom bestaat het klachtrecht in het funderend onderwijs (§ 4.3)? Hoe verhoudt klachtenbehandeling zich tot geschillenbeslechting (§ 4.4)? En wat zijn de uitgangspunten voor goede klachtenbehandeling (§ 4.5)?

Aan de hand van het beantwoorden van deze vragen, wordt beoogd uitgangspunten voor goede klachtenbehandeling te kunnen formuleren. In het volgende hoofdstuk worden

193 J. Baggini, *Complaint. From minor moans to principled protests*, London: Profile Books 2008, p. 7. Besproken in L. Berger, 'Klagen is een kunst', de Correspondent 3 november 2017.

194 Berger, de Correspondent 3 november 2017.

195 R.M. Kowalski, 'Complaints and Complaining: Functions, Antecedents, and Consequences', *Psychological Bulletin* 1996, 2, p. 180. Citaat vertaald en besproken in: A. Vegt, *Onderzoeksrapport: complex klaaggedrag. Onderzoek naar wat de Nationale ombudsman kan doen ten aanzien van complex klaaggedrag* (afstudeerscriptie Hogeschool Leiden) 2018, p. 13. Citaat is toegeschreven aan de Nationale ombudsman in: I.J. Tauran & E. Lam, 'Klachten ervaren als waardewerk', *Tijdschrift voor Jeugdrecht* 2022, 4.

onder andere deze uitgangspunten gebruikt om normatieve uitspraken te doen over de praktijk van LKC en het toekomstige wettelijke kader.

4.2 Klacht en klachtrecht

4.2.1 Algemeen

In de voorgaande hoofdstukken zijn de begrippen klacht en klachtrecht veelvuldig gebruikt. Daarbij is behandeld wie een klacht mag indienen en waarover. Wat een klacht precies is, wordt in de besproken juridische kaders niet omschreven, anders dan het eventueel beschrijven van de regels over wie mag klagen en waarover de klacht mag gaan. In het Nederlands recht is er geen algemene omschrijving van een klacht. In bijlage 3 is beschreven op welke manier het begrip klacht wordt gebruikt. Ook is beschreven hoe dit begrip wordt afgezet tegen zorgen, meldingen en geschillen.

4.2.2 Klacht

Een klacht wordt doorgaans omschreven als een (mondelinge of schriftelijke)¹⁹⁶ uiting van ongenoegen of ontevredenheid. Hier kan eventueel aan worden toegevoegd dat het gaat om een doelbewuste of doelgerichte uiting van ongenoegen, omdat de betrokkene verwacht dat er iets met de klacht wordt gedaan.

Een klacht onderscheidt zich van een zorg, die bestaat uit het uiten van bezorgdheid of ongerustheid in plaats van een ontevredenheid of ongenoegen. Toch zullen klachten en zorgen vaak overlappen.

Een klacht kan ook overlappen met een melding, dat een bericht over een (mogelijke) misstand betreft.¹⁹⁷ Een anonieme uiting van ontevredenheid is eerder een melding, aangezien klachtregelingen in de regel vereisen dat de naam van de klager bekend is. Verder kan er overlap zijn met een geschil. Bij een geschil gaat het om 'een verschil van inzicht tussen twee of meer partijen in de interpretatie, uitvoering of gevolgen van een rechtsrelatie tussen hen.'¹⁹⁸ Er is dus een juridisch verschil van inzicht. Bij een klacht kan

het gaan om een onfatsoenlijke bejegening die geen juridische gevolgen heeft.

4.2.3 Klachtrecht

Het klachtrecht is het recht om een klacht in te dienen. Dat 'recht' kan twee betekenissen hebben.¹⁹⁹

In de eerste betekenis wordt het recht gezien als een 'vrijheid'.²⁰⁰ Iedereen heeft het recht om te klagen. In wezen is er sprake van het uiten van een mening. Dit is iets wat een ander in principe te dulden heeft, tenzij de rechten van die ander worden geschonden, zoals bij belediging, smaad of laster. Op de klacht reageren is dan niet verplicht, maar is wel vriendelijk om te doen.

In de tweede betekenis bestaat het recht uit een 'aanspraak'. Het klachtrecht veronderstelt een verplichting van een ander. Dat gaat om het ontvangen, behandelen en afhandelen van de klacht. Om deze aanspraak te hebben en te gebruiken, gelden vaak wettelijke eisen. Het klachtrecht wordt dan wettelijk begrensd en soms zijn er uitzonderingen op de plicht om klachten te behandelen.²⁰¹

In dit rapport gaat het om de tweede betekenis: er is een uiting van ongenoegen (klacht) en er is een recht om een klacht in te dienen dat wettelijk is ingekaderd (klachtrecht). Voor het klachtrecht is het relevant wie mag klagen, waarover, hoe en (tot) wanneer die persoon mag klagen, zodat er recht is op behandeling van de klacht. Die aspecten betreffen inhoudelijke en procedurele normen en gaan verder dan een begripsomschrijving van het woord klacht.

4.2.4 Tussenbalans

Een klacht is een uiting²⁰² van ongenoegen. Naast klachten zijn er zorgen, meldingen en geschillen. Het klachtrecht is het recht om een klacht in te dienen. Dat is wettelijk ingekaderd. Binnen die kaders is de betrokken organisatie verplicht om de klacht te ontvangen, behandelen en af te handelen.

196 Een inclusieve omschrijving zou ook visuele uitingen omvatten, zoals het maken van een beeldopname in de Nederlandse Gebarentaal.

197 Vgl. R. Raijmakers, J. Veltschoten & M. van Dijk, 'Ongewenst gedrag: het verschil tussen een melding en een klacht' (Blogbericht CAOP), 15 februari 2024, <https://www.caop.nl/artikelen/2024/ongewenst-gedrag-het-verschil-tussen-een-melding-en-een-klacht/>.

198 E.E. van Bemmelen-van Gent, 'Juridische kwalificatie van private geschillenbeslechting', in: E.E. van Bemmelen e.a. (red.), Hoofdstukken zelfreguleringsprocesrecht. Private klachtbehandeling en geschillenbeslechting, Den Haag: Sdu 2008, p. 111.

199 Vgl. privilege and no-right en right and duty in: W.N. Hohfeld, 'Fundamental Legal Conceptions as Applied in Judicial Reasoning', Yale Law Journal 1913, p. 30.

200 Zie over toegestaan aanhoudend kritiek in de vorm van meningen na een oordeel ongegrond van de klachten: Rb. Amsterdam 12 juli 2017, ECLI:NL:RBASM:2017:2946, r.o. 4.4

201 Vgl. Nationale Ombudsman 2017/113 ('Een ieder heeft het recht een klacht in te dienen'. Een onderzoek naar de grenzen van het klachtrecht), 12 oktober 2017, p. 2.

202 Een inclusieve omschrijving zou ook visuele uitingen omvatten, zoals het maken van een beeldopname in de Nederlandse Gebarentaal.

4.3 Functies van het klachtrecht

4.3.1 Algemeen

Hierna wordt de functies van het klachtrecht en de klachtenbehandeling beschreven. Eerst worden de functies beschreven van het klachtrecht in het funderend onderwijs. Daarna wordt gekeken naar de doelstellingen van het klachtrecht in de Awb, om het klachtrecht in het funderend onderwijs in een breder perspectief te plaatsen. Voor een korte beschrijving van de klachtenregeling in de Awb wordt verwezen naar bijlage 4.

4.3.2 Functies van het klachtrecht in het funderend onderwijs

De huidige klachtenregelingen in het primair en voortgezet (speciaal) onderwijs zijn ingevoerd met de Kwaliteitswet (zie hierover meer in § 2.2).²⁰³ Deze klachtenregeling vervangt de destijds bestaande klachtenregelingen, bijvoorbeeld die binnen gemeenten zijn opgesteld in het kader van de Algemene wet bestuursrecht²⁰⁴. Met de Kwaliteitswet werd beoogd 'een op de specifieke gemeenschap zoals die door een school wordt gevormd toegesneden regeling mogelijk te maken, waarbij in overleg tussen verschillende betrokkenen bij die gemeenschap een klachtenregeling op maat kan worden opgesteld.'²⁰⁵

1. Signaalfunctie en leereffect

Blijkens de memorie van toelichting bij de Kwaliteitswet heeft het klachtrecht een belangrijke signaalfunctie met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs²⁰⁶. Het kan bijdragen aan een klimaat waarin onvrede aan de orde komt en het schoolbestuur maatregelen treft om verbeteringen te treffen²⁰⁷. Het schoolbestuur ontvangt zo ook op een eenvoudige manier signalen die het kunnen helpen bij het verbeteren van het onderwijs en de goede gang van zaken op school. De klachtenregeling is volgens de toelichting een schakel in het kwaliteitsbeleid van scholen. Verwezen wordt naar andere sectoren waarin de klachtenregeling een belangrijk element is voor kwaliteitsbewaking, zoals de Wet klachtrecht cliënten zorgsector (1995).²⁰⁸

203 Stb. 1998, 398. Zie voor een overzicht van de ontwikkeling van klachtenregelingen in het funderend onderwijs en een samenvatting van eerdere onderzoeken: D. Bijman e.a., Klachtenstelsels po en vo. Nader onderzoek 2022 (Regioplan), Amsterdam 25 mei 2022, p. 6 en R. van Schoonhoven & M. Keijzer, Klagen kan verbeteren. Onderzoek naar de doorwerking van adviezen van de Landelijke Klachtencommissie Onderwijs (Expertisecentrum Onderwijsgechillen), Utrecht oktober 2011, p. 15-19. De onderzoeken zijn besproken in O.A.B. Luiken, '25 jaar klachtrecht in het onderwijs en LKC', School en Wet 2023/152, p. 25-27.

204 Kamerstukken II 1996/1997, 25459, nr. 3, artikelsgewijze toelichting (artikel 11b).

205 Ibid.

206 Kamerstukken II 1996/1997, 25459, nr. 3, par. 1.

207 Idem, artikelsgewijze toelichting (artikel 11b).

208 Ibid.

Renée van Schoonhoven & Marloes Keijzer, en Bijman e.a., spreken in dit kader van een leerfunctie van het klachtenstelsel.²⁰⁹ Volgens Van Schoonhoven & Keijzer is een klacht een 'gratis advies' en moet het indienen van een klacht 'normaal' zijn, aangezien het 'inzichten kan opleveren waar betrokkenen in en rondom de school van kunnen leren, zodat de kwaliteit van het onderwijs op peil blijft of verbetert.'²¹⁰ Bijman e.a. spreken bij een leereffect als 'situaties die leiden tot gegronde klachten minder voorkomen na de klacht als gevolg van aanpassingen door de school en/of het bestuur.'²¹¹ Daarbij wordt aange-stipt dat de aanpassingen niet alleen betrekking hebben op het leren van hoe bepaald gedrag of een beslissing anders had moeten zijn, maar ook hoe een bepaalde norm had moeten worden uitgelegd.²¹²

2. Inspraak en interne zelfbeschikking

Daarnaast noemt de toelichting bij de Kwaliteitswet het versterken van de positie van personeel, ouders (en leerlingen). Het biedt hen op een laagdrempelige manier de mogelijkheid om klachten in te dienen over het schoolbestuur en degenen die 'in en voor de school werkzaam zijn'.²¹³ Die positie wordt nog eens versterkt doordat de klachtenregeling die het bevoegd gezag moet vaststellen onder het instemmingsrecht valt van ouders, personeel (en leerlingen) in de medezeggenschap. Het is daarmee een 'aanvullend instrument op de reeds bestaande mogelijkheden tot inspraak, medebesturen, schoolkeuze en directe contacten.'²¹⁴

Jochem Streefkerk spreekt in dit kader van het versterken van de autonomie van scholen:²¹⁵

'De wetgever plaatst het klachtrecht nadrukkelijk ook in het kader van (een Rijnlandse benadering van) de governance van scholen: klachtrecht wordt bij de invoering neergezet als aanvulling op de "mogelijkheden tot inspraak, medebesturen, schoolkeuze en directe contacten". Daarmee wordt de autonomie van de school als (waarden) gemeenschap benadrukt en staat het klachtrecht in een frame van interne invloed op het bestuur. (...)'

209 Van Schoonhoven & Keijzer 2011, p. 20 (met verwijzing naar M. Hertogh, 'Burgerbeelden in het klachtrecht: Waarom klachtprocedures niet leiden tot herstel van vertrouwen', in: M. Laemers & A. Brenninkmeijer (red.), Visies op klachtrecht. Lustrumbundel vereniging voor klachtrecht, Den Haag: SDU 2010, p. 49-64); Bijman e.a. 2022, p. 32.

210 Van Schoonhoven & Keijzer 2011, p. 20.

211 Ibid.

212 Zoals dat geldt voor integriteitsvraagstukken in de wetenschap, zie S. de Jong, 'Klachten rond integriteit gaan vaak over iets heel anders', NRC 15 juli 2024.

213 Kamerstukken II 1996/1997, 25459, nr. 3, artikelsgewijze toelichting (artikel 11b).

214 Ibid.

215 J. Streefkerk, 'Vijfde kroniek klachtrecht', School & Wet 2021, 3, par. 2.1.

Hij wijst erop dat het klachtrecht niet alleen een middel voor kwaliteitsbevordering moet zijn, maar ook een 'middel om bij te dragen van de autonomie van de school'.²¹⁶ Dat 'zelf-corrigerend mechanisme voor de schoolgemeenschap als waardengemeenschap' wordt ook belangrijker wanneer onderwijs meer geïntegreerd raakt met bijvoorbeeld jeugdzorg of de kinderopvang.²¹⁷ Dat zou implicaties moeten hebben voor de vraag wanneer een klacht ontvankelijk wordt verklaard. Volgens Streefkerk zou een toets die alleen ziet op de vraag of de klacht bijdraagt aan de onderwijskwaliteit te beperkt zijn.²¹⁸

3. *Genoegdoening en conflictoplossing*

De toelichting bij de Kwaliteitswet heeft het ook over het zoveel mogelijk oplossen en het zorgvuldig afwikkelen van klachten.²¹⁹

Van Schoonhoven & Keijzer halen literatuur aan over klachtrecht in de Awb.²²⁰ Naast de leerfunctie heeft dat klachtrecht ook de functies van het leveren van genoegdoening en conflictoplossing. Deze drie doelen (leerfunctie, genoegdoening en conflictoplossing) lezen zij ook terug in een brief van de minister van OCW aan de Stichting Veilig Onderwijs.²²¹ Van Schoonhoven & Keijzer noemen naast deze drie kernfuncties verder nog een aantal mogelijke functies, zoals het kunnen voeren van verweer en horizontale verantwoording richting stakeholders.²²²

Genoegdoening gaat over het erkend worden dat je als klager onbehoorlijk bent behandeld, dat bijvoorbeeld de vorm van excuses kan aannemen.²²³ Of dat je als beklagde genoegdoening krijgt als de klacht ongegrond is. Volgens Bijman e.a. gaat het bij genoegdoening 'om de mate waarin de klager tevreden is over de uitkomst van de klachtenprocedure en de procedure zelf.'²²⁴

Naast het erkend worden kan klachtenbehandeling leiden tot het oplossen van (onderliggende) conflicten.²²⁵ Bijman e.a. schrijven dat het erom gaat 'dat klager en beklagde zich kunnen neerleggen bij de uitspraak (ook als die ongunstig is) en dat de wederzijdse

verstandhouding "genormaliseerd" is'.²²⁶

In dit kader wordt hier nog een interessante bevinding van Kuipers aangestipt.²²⁷ Zij noemt het principe van 'erkenning', waarbij beaamd en benadrukt wordt dat het probleem (waarschijnlijk) niet aan de klager is aan te rekenen en moet worden uitgezocht. Hierbij is zowel de procedurele rechtvaardigheid relevant – waarbij aandacht is voor 'de vraag achter de vraag' – als een rechtvaardige uitkomst waarbij een passende oplossing wordt geboden. Interessant is dat uit haar onderzoek blijkt dat excuses op bestuurlijk niveau weinig effect leken te hebben op vertrouwensherstel of tevredenheid, maar excuses op persoonlijk niveau bijvoorbeeld door een omgevingsmanager wel.

4.3.3 *Vergelijkbare functies van het klachtrecht in de Awb*

Het klachtrecht in de Awb kent vergelijkbare functies. Volgens Addie Steehouwer is de essentie van het klachtrecht dat 'burgers en overheid een contactmogelijkheid hebben, om wederzijds vragen te stellen en elkaar op mogelijke fouten te kunnen wijzen waardoor de overheid de dienstverlening kan verbeteren.'²²⁸

Hierna worden de functies van het klachtrecht besproken, zoals de Nationale Ombudsman die beschrijft. De Nationale Ombudsman gaat uit van twee hoofddoelen: het helpen van de burger en het leren van klachten.²²⁹ De Nationale Ombudsman sluit hier aan bij de motieven die zijn genoemd in de toelichting bij het klachtenhoofdstuk in de Awb.²³⁰

a. *Het helpen van de burger*

Het behandelen van een klacht is erop gericht om de burger (op weg) te helpen. Dat kan soms door klachten weg te nemen, bijvoorbeeld door uitleg te geven, een gemaakte fout te herstellen of het geven van een (warme) doorverwijzing naar een andere instantie.²³¹

De toelichting bij het klachtenhoofdstuk in de Awb spreekt van de mogelijkheid om genoegdoening te krijgen in verband met onheuse bejegening door de overheid.²³² Zorgvuldige klachtenbehandeling is een vereiste dat voortvloeit uit de beginselen van behoorlijk bestuur en een kwestie van bestuurlijke betamelijkheid. De overheid heeft een dienende functie en mag zich in haar handelen niet primair door andere overwegingen behoren

216 Ibid.
217 Ibid.
218 Ibid.
219 Kamerstukken II 1996/1997, 25459, nr. 3, artikelsgewijze toelichting (artikel 11b).
220 Van Schoonhoven & Keijzer 2011, p. 20.
221 Idem, p. 21 met verwijzing naar 'Brief van de minister aan de Stichting Veilig Onderwijs, d.d. 22 april 2011' en Kamerstukken II 2010/11, 32 500 VIII, nr. 5.
222 Ibid.
223 Van Schoonhoven & Keijzer 2011, p. 21.
224 Bijman e.a. 2022, p. 32.
225 Van Schoonhoven & Keijzer 2011, p. 21.

226 Bijman e.a. 2022, p. 32.
227 Kuipers, Tijdschrift voor Klachtrecht 2022, p. 21 en 24.
228 A. Steehouwer, 'Bezwaar of klacht, wat maakt het uit?', Tijdschrift voor Klachtrecht, 2024, 2, p. 16.
229 Nationale Ombudsman 2018, p. 17.
230 Kamerstukken II 1997/98, 25 837, nr. 3, par. 1.
231 Nationale Ombudsman 2018, p. 17.
232 Deze alinea is gebaseerd op Kamerstukken II 1997/98, 25 837, nr. 3, par. 1.

te laten leiden. Daarbij moeten signalen die erop duiden dat afbreuk wordt gedaan aan deze dienende functies op hun merites worden beoordeeld en moet het bestuur zo nodig corrigerend optreden.

b. Het leren van klachten

Naast het doel om de burger te helpen, mag volgens de Nationale Ombudsman de maatschappelijke dimensie van klachten niet worden onderschat. Een klacht wordt veelal gekenmerkt als 'gratis advies' voor organisaties waarmee zij hun te leveren publieke voorzieningen of diensten kunnen verbeteren.²³³ Daarmee kunnen zij ook toekomstige vergelijkbare klachten voorkomen, met name wanneer de klachten adequaat worden geregistreerd en er wordt gereflecteerd op vragen als 'hoe is het handelen overgekomen op de klager', 'waarom is dat op die manier gebeurd' en 'hoe kan dat in de toekomst beter worden aangepakt?'²³⁴

De toelichting bij het klachtenhoofdstuk in de Awb wijst erop dat zorgvuldig onderzoek van klachten een belangrijk *leereffect* voor de overheid heeft.²³⁵ Zij kan fouten herstellen en misstanden en zwakke punten in de organisatie wegnemen. De toelichting wijst hier op het belang van registratie van klachten en regelmatige evaluatie van de klachtenbehandeling. Naast een betere kwaliteit van dienstverlening noemt de toelichting ook een betere relatie met de cliënt en herstel van het geschonden vertrouwen in het bestuur. Bij de behandeling van klachten van ambtenaren wordt ook bijgedragen aan goed werkgeverschap.

4.3.4 Tussenbalans

De leerfunctie en eventuele genoegdoening staan centraal in het klachtrecht in het funderend onderwijs en in de Awb. De school is evenwel een specifieke context, waarin sprake is van een gemeenschap van personen die met elkaar een duurrelatie hebben. Daarom is aandacht voor de functie van inspraak en zelfbeschikking van belang. Door ouders, leerlingen en personeel een laagdrempelige manier te bieden om ongenoegen te uiten, wordt beoogd om bij te dragen aan een open schoolklimaat waarin problemen bespreekbaar zijn en verbeteringen actief worden nagestreefd.

233 Zie bijv. N. Doornbos, 'De praktijk van het klachtrecht in de spotlight', Tijdschrift voor Klachtrecht 2020, 4, p. 9. De Nationale Ombudsman 2018, p. 17-18; G. Jacobs e.a., Een klacht is een gratis advies (onderzoeksrapport in opdracht van Programma Politie & Wetenschap) 2018, Den Haag; Rotterdam School of Management, Erasmus University & Erasmus School of Law; Erasmus University, Rotterdam.

234 De Nationale Ombudsman 2018, p. 18.

235 Deze alinea is gebaseerd op *Kamerstukken II 1997/98, 25 837, nr. 3, par. 1.*

4.4 Verhouding tussen klachtenbehandeling en geschillenbeslechting

4.4.1 Algemeen

Een van de deelvragen in dit onderzoek betreft het verschil tussen de doelen van het klachtrecht en de doelen van 'reguliere' geschillenbeslechting. In § 4.2.2 is het onderscheid tussen een klacht en een geschil aangestipt.

Kort gezegd gaat een geschil over een juridisch verschil van inzicht tussen partijen, terwijl een klacht gaat over een ontevredenheid over een gedraging of een beslissing.²³⁶

Bij geschillenbeslechting staat daarom niet zozeer de ontevredenheid centraal, maar gaat het om de feiten en de rechtsvraag. In die zin verschillen klachtenbehandeling en geschillenbeslechting van elkaar.

Een nuance is dat bij geschillenbeslechting steeds meer aandacht is voor het oplossen van het onderliggend conflict.²³⁷ Die aandacht is er vooral in alternatieve geschillenbeslechting (ook wel buitengerechtelijke geschillenbeslechting genoemd), en in het bijzonder bij mediation.

Klachtenbehandeling en geschillenbeslechting kunnen elkaar overlappen. Jeroen Dikker rekent klachtenbehandeling onder alternatieve geschillenbeslechting.²³⁸ In navolging van Jochem Streefkerk, Stijn Voskamp en Sander Jansen worden klachtencommissies hier evenwel niet gezien als beslechtende instanties.²³⁹ Net als mediation, dat doorgaans wordt geschaard onder alternatieve geschillenbeslechting en onderdeel vormt van de werkwijze van de LKC, wordt klachtenbehandeling hier gezien als vorm van buitengerechtelijke conflictoplossing.

236 'Gedraging' is op zichzelf een ruim begrip, dat naast een bejegening ook een rechtshandeling of het uitblijven ervan kan betreffen. Zie J.P. Dikker, 'Heerst er in het onderwijs een claimcultuur?', *Ars Aequi* oktober 2019, p. 767. Dit is in lijn met het ruime klachtrecht in artikel 9:1 van de Awb, dat spreekt van de 'wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens hem of een ander heeft gedragen'. De gedraging kan bestaan uit 'het verrichten van feitelijke handelingen dan wel publiek- of privaatrechtelijke rechtshandelingen' (*Kamerstukken II 1997/98, 25 837, nr. 3, par. 5*). Zie in het kader van samenloop met bezwaarprocedures: artikel 9:8, eerste lid, aanhef en onderdeel c, van de Awb en S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat. 2. Rechtsbescherming, Overheidsaansprakelijkheid* (Handboeken staats- en bestuursrecht), Deventer: Wolters Kluwer 2019, nr. 807.

237 Overigens wordt soms gesproken over conflictoplossing in plaats van geschillenbeslechting, waarbij ook 'aandacht is voor onderliggende problemen, belangen en behoeften die juridisch niet relevant te hoeven zijn' (M.J. Dubelaar e.a., *Inleiding*, in: M.J. Dubelaar, A.B. Terlouw & M.J. ter Voert (red.), *Conflictoplossing: het domein van rechters?*, Deventer: Wolters Kluwer 2021). Dat is vooral bij mediation aan de orde, maar ook de overheidsrechter beweegt zich meer richting een conflictoplosser.

238 Dikker, *Ars Aequi* oktober 2019, p. 772.

239 J. Streefkerk, S. Voskamp & A.M.L. Jansen, *Uniformering van voorprocedures bij toelating, schorsing en verwijdering in het funderend onderwijs*, Expertisecentrum Onderwijsgeschillen 1 oktober 2022, p. 11-12.

Bij het zoeken naar uitgangspunten voor goede klachtenbehandeling kan het daarom nuttig zijn om ook te kijken naar redenen om te kiezen voor buitengerechtelijke geschillenbeslechting. Tegelijkertijd blijven er verschillen. Zo veronderstelt het onderhandelingsproces in mediation een mate van gelijkheid tussen betrokkenen, terwijl klachtenbehandeling niet uitgaat van een dergelijke gelijkheid.²⁴⁰ Ook is bij mediation minder nadruk op het leereffect, al kunnen verslagen van bemiddelingen wel worden gepubliceerd.²⁴¹

4.4.2 Gerechtelijke en buitengerechtelijke geschillenbeslechting

Bij een gerechtelijke geschillenbeslechting behandelt een wettelijk ingesteld onafhankelijk en onpartijdig gerecht een zaak in het openbaar en wijst het gerecht zijn oordeel in het openbaar.²⁴²

Er kunnen evenwel allerlei redenen zijn om te kiezen om een geschil buiten de rechter te beslechten, bijvoorbeeld via mediation, bindend advies of arbitrage. Redenen kunnen zijn meer aandacht voor het oplossen van het conflict en het herstellen van relaties, het belang van vertrouwelijkheid, sneller komen tot een oplossing, kunnen varen op sectorspecifieke deskundigheid en lagere kosten.²⁴³ Zo zal de rechter vooral kijken naar de feiten, terwijl mediation ruimte biedt aan belangen, behoeften en emoties.²⁴⁴

4.4.3 Mediation en de LKC

Mediation is 'een laagdrempelige vorm van geschiloplossing, waarbij partijen, onder begeleiding van een neutrale derde, zelf werken aan een voor hen aanvaardbare oplossing'.²⁴⁵ Het gaat om bemiddeling door een derde, waarbij geen bindend oordeel wordt gegeven. Mediation is dan ook gericht op 'gezamenlijke *conflict*oplossing onder leiding van een derde'.²⁴⁶ Als fundamentele beginselen van mediation kunnen worden gezien:²⁴⁷

- vrijwilligheid (de deelname, het proces en de uitkomsten zijn gebaseerd op consensus);
- neutraliteit en evenwichtigheid (de mediator moet neutraal zijn en als zodanig worden gezien, en de partijen *fair* behandelen);

- bekwaamheid (van de mediator) en zorgvuldigheid (in de uitvoering van de taken);
- partij-autoriteit (de deelnemende partijen moeten de bevoegdheid hebben om te schikken);
- vertrouwelijkheid (communicatie is beschermd door geheimhoudingsverplichtingen);
- en
- finaliteit (het snel formaliseren van schikkingen).

Mediation is onderdeel van de werkwijze van LKC. In 2011 startte de LKC een pilot voor structurele mediation.²⁴⁸ Indicaties voor de geschiktheid van mediation zijn het (nog) bestaan van een duurrelatie, 'geschillen waarin bejegening, communicatie, misverstanden en emotie een rol spelen', onderhandelingsruimte en de bereidheid om te onderhandelen, en 'de mate waarin het conflict is geëscaleerd'.²⁴⁹ Contra-indicaties zijn strafrechtelijke aspecten en principiële vragen waar een uitspraak of advies van de commissie gewenst is.²⁵⁰

Deze handelswijze leidt ertoe dat klachten worden ingetrokken.²⁵¹ In *Nederlandse Mediation* zijn enkele casus besproken, waarin inzicht wordt gegeven in het proces en het resultaat met de gemaakte afspraken over de inhoud, het proces en de relatie.²⁵² De mediators kunnen werkzaam zijn bij de Stichting Onderwijsgeschillen waar LKC onder valt, maar er kan ook sprake zijn van co-mediation waarbij een externe mediator betrokken is.

4.4.4 Bindend advies en het conceptwetsvoorstel Vrij en veilig onderwijs

Bij een bindend advies wordt een oordeel gegeven, waarbij het niet naleven ervan kan strekken tot wanprestatie. Zoals in bijlage 4, onder 4, is beschreven, kan in de geschillencommissie in de zorg een bindend advies geven en een schadevergoeding toekennen tot in ieder geval € 25.000,-.²⁵³ Beide vormen (bemiddeling en bindend advies) van geschillenbeslechting kunnen leiden tot het sluiten van een vaststellingsovereenkomst waarin een oplossing wordt vastgelegd.²⁵⁴

240 Conclusie De Bock, PHR 26 januari 2024, ECLI:NL:PHR:2024:103, par. 7.10.
241 In de Wet open overheid heeft het Adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding een bemiddelende rol in de klachtenprocedures die zijn ingediend bij een bestuursorgaan. De bemiddelingen worden gepubliceerd op zijn website.
242 Dat zijn enkele eisen uit artikel 6, eerste lid, EVRM.
243 Vgl. Conclusie De Bock, PHR 26 januari 2024, ECLI:NL:PHR:2024:103, par. 7.1.
244 Ibid.
245 Kamerstukken II 2022/23, 29279, nr. 800, Bijlage 1: Maatregelen versterking toegang tot het recht.
246 Conclusie De Bock, PHR 26 januari 2024, ECLI:NL:PHR:2024:103, par. 6.3.
247 Conclusie De Bock, PHR 26 januari 2024, ECLI:NL:PHR:2024:103, par. 6.5 met verwijzing naar N. Andrews, Andrews on civil processes. Court Proceedings, Arbitration & Mediation, Intersentia 2019, p. 788-790.

248 Bokdam, Bal & Rosenboom 2013, p. 46.
249 Mertens, Nederlands-Vlaams tijdschrift voor Mediation en Conflictmanagement 2015, p. 57.
250 Ibid. Zie over de nadelen van mediation: Conclusie De Bock, PHR 26 januari 2024, ECLI:NL:PHR:2024:103, par. 7.9 en 7.10.
251 S. Sapulete, N. Zeeman & M. Wester, Evaluatie klachtenregeling po/vo, Ecorys 1 maart 2019, p. 20.
252 J. van Velzen & A. Veraart, Conflict op basisschool. Onderwijs. Communicatie. Veilige schoolomgeving. Pesten, NM 2018/49 (JCDI:ADS1900:1); A. Breunesse & K. Richel, Onderwijs. Arbeidsomstandigheden. Klimaatproblemen. Communicatie, NM 2018/9 (JCDI:ADS249919:1); L. Klijn & A. Veraart, Onderwijs. Onveilige schoolomgeving. Pesten. Thuiszitten leerling. Communicatie, NM 2015/29 (JCDI:ADS249939:1).
253 Artikel 20 van de Wkkgz.
254 Artikel 7:900 e.v. van het BW. Idem, p. 113-114. Zie voor een voorbeeld van een vaststellingsovereenkomst na een klachtenprocedure: Hof Arnhem-Leeuwarden 10 juli 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:6342.

De LKC geeft in haar klachtenprocedure geen bindend advies. Het conceptwetsvoorstel Vrij en veilig onderwijs geeft daartoe ook geen aanleiding. Het conceptwetsvoorstel dwingt meer tot naleving van het oordeel van een landelijke klachtencommissie, maar spreekt niet van een bindend advies.

4.4.5 Redenen voor geschillencommissies in het onderwijs

Volgens Hilde Mertens, voormalig directeur/bestuurder van Stichting Onderwijsgeschillen, zijn er verschillende redenen voor de groeiende rol van geschillencommissies in het onderwijs. Deze commissies zijn opgericht voor specifieke regelingen, zoals medezeggenschapsgeschillen, passend onderwijs en geschillen over toelating en verwijdering.²⁵⁵

‘Noodzaak’ is de eerste belangrijke reden voor het ontstaan van deze commissies.

In 1905 werden de Commissies van Beroep opgericht voor arbeidsrechtelijke geschillen in het bijzonder onderwijs, omdat er destijds nog geen rechtsbescherming bestond voor dit soort zaken. De tweede reden is dat bijzondere scholen de wens hebben om personeelsgeschillen ‘in eigen kring’ te beoordelen, wat past binnen hun recht op vrijheid van onderwijs. Als derde reden noemt Mertens de toegankelijkheid en expertise van de geschillencommissies. Ze bieden een laagdrempelige toegang, snellere afhandeling en specifieke deskundigheid. Door de informele procedures kunnen zwakkere partijen, zoals ouders of werknemers, beter beschermd worden tegenover het schoolbestuur. Ten slotte is conflictbeheersing een belangrijke reden. Dit aspect is extra belangrijk voor het voorkomen van onrust op school, vanwege de langdurige relaties tussen betrokkenen, de belangen van het kind en de noodzaak tot samenwerking tussen medezeggenschapsraad en schoolbestuur.

Deze redenen zijn onzes inziens ook relevant voor de klachtenbehandeling in het onderwijs.²⁵⁶ De genoemde laagdrempeligheid, snellere doorlooptijden, specifieke deskundigheid en conflictbeheersing zijn tevens uitgangspunten voor buitengerechtelijke conflictoplossing.²⁵⁷

4.4.6 Tussenbalans

Klachtenbehandeling verschilt in zoverre van geschillenbeslechting dat het ongenoegen centraal staat en niet de feiten en rechtsvraag. Net als mediation is klachtenbehandeling een vorm van buitengerechtelijke conflictoplossing. Uitgangspunten die hier in het kader van mediation langskwamen waren vrijwilligheid, neutraliteit en evenwichtigheid, bekwaamheid en zorgvuldigheid, partij-autoriteit, vertrouwelijkheid en finaliteit. In het kader van geschillenbeslechting in het onderwijs zijn laagdrempeligheid, snellere doorlooptijden, specifieke deskundigheid en conflictbeheersing genoemd. In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op de uitgangspunten voor goede klachtenbehandeling.

4.5 Uitgangspunten voor goede klachtenbehandeling

4.5.1 Algemeen

Een goede klachtenbehandeling is een rechtvaardige klachtenbehandeling. Verschillende uitgangspunten kunnen ondersteunend zijn aan het komen tot een goede of rechtvaardige klachtenbehandeling. In dit hoofdstuk wordt kort ingegaan op de relatie tussen klachtenbehandeling en rechtvaardigheid, waarna een aantal algemene uitgangspunten voor goede klachtenbehandeling worden besproken. De uitgangspunten zijn weergegeven in tabel 3.²⁵⁸

Deze uitgangspunten zijn gedistilleerd uit de bevindingen uit het vorige hoofdstuk, de literatuur over klachtenbehandeling en geschillenbeslechting (waaronder de evaluaties van het klachtenstelsel in het primair en voortgezet (speciaal) onderwijs) en jurisprudentie over een behoorlijk proces door klachtencommissies. Een van de gebruikte bronnen is de *Ombudsvisie op professionele klachtbehandeling* (2018), waarin de Nationale Ombudsman de kenmerken van professionele klachtenbehandeling beschrijft (zie hierover uitgebreider bijlage 3).²⁵⁹

255 Mertens, Nederlands-Vlaams tijdschrift voor Mediation en Conflictmanagement 2015, p. 53-54.

256 Daarbij zien we overlappende uitgangspunten in ISO-standaarden voor klachtenbeheer (door private organisaties). Voor interne klachtenbehandeling is onder andere ISO 10002:2018 relevant en voor externe geschillenbeslechting is ISO 10003:2018 relevant.

257 Vgl. de uitgangspunten van de Europese richtlijn over alternatieve beslechting van consumentengeschillen. De richtlijn strekt ertoe om ‘te verzekeren dat consumenten op een vrijwillige basis klachten tegen ondernemers kunnen voorleggen aan entiteiten die onafhankelijke onpartijdige, doeltreffende, snelle en billijke procedures voor alternatieve geschillenbeslechting aanbieden’ (artikel 1 van de Richtlijn 2013/11/EU (ADR-richtlijn)). Zie over de actualisering van de richtlijn: Implementatiewet buitengerechtelijke geschillenbeslechting. Europese Commissie, Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2013/11/EU betreffende alternatieve beslechting van consumentengeschillen, en van de Richtlijnen (EU) 2015/2302, (EU) 2019/2161 en (EU) 2020/1828, 7 oktober 2023 (COM(2023) 649 final), <eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023PC0649>).

258 Een handig geheugensteuntje is DEVOTED (deskundig, evenwichtig, voortvarend, onafhankelijk, toegankelijk, effectief en duidelijk). In dit document worden de uitgangspunten besproken in de volgorde die meer passen in de volgorde binnen de klachtenprocedure.

259 Nationale Ombudsman, Ombudsvisie op professionele klachtbehandeling. Werken aan oplossingen en leren van klachten (2018/005), 19 maart 2018.

Tabel 3 – Uitgangspunten goede klachtenbehandeling

Uitgangspunt	Toelichting
Toegankelijkheid	Goede informatievoorziening, wegnemen van drempels, opvang en ondersteuning, open houding
Deskundigheid	Kennis en ervaring in het afdoen van klachten en het onderwijs
Onafhankelijkheid	Waarborgen tegen inmenging (o.a. organisatorisch, rechtspositioneel en financieel)
Evenwichtigheid	Behoorlijke behandeling (inclusief hoor en wederhoor, recht op inzage en vertrouwelijkheid), evenwichtige samenstelling commissie, evenredige belangenafweging
Duidelijkheid	Gecommuniceerde verwachtingen over rechten en procedure
Voortvarendheid	Redelijk termijn, duidelijk en realistisch tijdpad
Effectiviteit	Leereffect, inspraak, genoegdoening, conflictoplossing

4.5.2 Rechtvaardigheid

Roland Friele wijst in de context van klachten over gezondheidszorg op drie dominante behoeften die bepalen hoe klagers oordelen over hoe met hun klacht is omgegaan:²⁶⁰

1. Interactionele rechtvaardigheid, waarin centraal staat hoe is omgegaan met de persoon met een klacht. Zoals: 'heb ik mijn verhaal goed kunnen vertellen, is er echt naar me geluisterd? Ben ik serieus genomen?'
2. Procedurele rechtvaardigheid, waarbij er een heldere, zorgvuldige en eerlijke procedure is en die ook is nageleefd.
3. Distributieve rechtvaardigheid, waarbij er iets gebeurt met de klacht.

In het kader van procedurele rechtvaardigheid wordt ook gesproken van de trits *voice*, *control* en *exit*: je stem kunnen laten horen, invloed uitoefenen op de procedure en/of de uitkomst, en de mogelijkheid om te stoppen (vrijwillige procedure).²⁶¹

De manier waarop de klacht (informeel of formeel)²⁶² wordt behandeld kan het vertrouwen van mensen in instituties of personen bevorderen.²⁶³ Daarvoor is onder meer relevant of de beslissers deskundig en respectvol zijn, de procedure tijdig wordt doorlopen, de uitkomst wenselijk wordt gevonden en dat de klager wordt gehoord.²⁶⁴

In het verlengde hiervan worden hierna de algemene uitgangspunten voor goede klachtenbehandeling besproken.

4.5.3 Toegankelijkheid

Het eerste uitgangspunt is dat de klachtenbehandeling toegankelijk moet zijn. Dat houdt in ieder geval in dat sprake moet zijn van een goede informatievoorziening over de klachtenprocedure en dat voor de klager zoveel mogelijk drempels worden weggenomen om gebruik te maken van het klachtrecht. Laagdrempeligheid kan ook bereikt worden door het zorgen voor de opvang en ondersteuning van klagers en het aanmeten van een open houding.

Informatievoorziening

Er moet sprake zijn van goed vindbare, duidelijke en begrijpelijke informatie over de klachtenprocedures en wanneer het klachtrecht kan worden ingeroepen.

Saraï Sapulete, Nadine Zeeman & Menno Wester laten in hun evaluatie van de klachtenprocedures in het primair en voortgezet onderwijs uit 2019 zien dat er over het algemeen tevredenheid is over de klachtenafhandeling, maar dat er verbeterruimte is in de informatievoorziening.²⁶⁵ Bijman e.a. deden in hun nader onderzoek naar het klachtenstelsel de aanbeveling om te werken aan betere vindbaarheid van informatie over klachtenprocedures.²⁶⁶ Volgens hen pleiten een aantal klachtencommissies ook voor een betere afbakening van wat een klacht is.²⁶⁷

262 C. Koetsenruijter & Y. Nass, 'Intern klachtrecht: formeel of informeel (Deel II)', Tijdschrift voor Klachtrecht 2017, p. 11-14; Van Boven & Klep, Tijdschrift voor Klachtrecht 2023, 1.

263 Kamerstukken II 2011/12, 33172, nr. 2 (Verslag van de Nationale ombudsman over 2011) en C.E.E. Röell & A.F.M. Brenninkmeijer, 'Is de ambtenaar wantrouwend?', Openbaar Bestuur juli 2012, p. 1-2. Volgens Kuipers behelst vertrouwen (1) een psychologische staat, (2) een intentie om kwetsbaarheid te accepteren, op basis van (3) positieve verwachtingen over intenties of gedrag van een ander. Zie G.M. Kuipers, Beschadigd vertrouwen. Vertrouwenwekkend schadebeleid na door de overheid gefaciliteerde schade (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2021, par. 2.1 met verwijzing naar D. Rousseau e.a., 'Not So Different After All: A Cross-Discipline View of Trust', Academy of Management Review 1998, 3, p. 393-404.

264 M. Herweijer & H.B. Winter, 'De wet intern klachtrecht geëvalueerd: hoe krijgen we tevreden klagers?', NTB 2007, 7.

265 Sapulete, Zeeman & Wester 2019, p. 6.

266 Bijman e.a. 2022, p. 1.

267 Idem, p. 33.

260 R.D. Friele, 'Klachtrecht: het recht op een luisterend oor.', Tijdschrift voor Gezondheidsrecht, 2016, 1. Brenninkmeijer spreekt in de context van mediation ook over retributieve rechtvaardigheid, die bereikt kan worden met evenredige vergelding bijvoorbeeld via een schadevergoeding of excuses. Het kunnen doen van je verhaal schaart hij onder procedurele rechtvaardigheid (A.F.M. Brenninkmijer, Soorten rechtvaardigheid en hun invloed op een mediation, Tijdschrift conflicthantering 2011, 4).

261 Brenninkmeijer, Tijdschrift Conflicthantering 2011, p. 24.

De informatievoorziening zou zich onder meer kunnen uitstrekken tot het toegankelijk maken van de soorten voorschriften waarop de klachtencommissie zich kan baseren, zoals wettelijke voorschriften en toetsingsmaatstaven.²⁶⁸

Wegnemen van drempels

Toegankelijkheid gaat ook over laagdrempeligheid. Drempels kunnen betrekking hebben op bijvoorbeeld wie een klacht kan indienen, waarover de klacht kan gaan en waar of op welke manier de klacht moet worden ingediend om behandeld te worden. Ook kunnen drempels bestaan uit een verplichte procesvertegenwoordiging of kosten voor de procedure. Zulke drempels dienen zoveel mogelijk te worden weggenomen vanuit het oogpunt van een 'open en laagdrempelige toegang'²⁶⁹ tot de klachtenprocedure. De Nationale Ombudsman adviseert bestuursorganen om geen eisen te stellen aan het indienen van klachten.²⁷⁰ Elke ingang is juist, mondelinge indiening moet mogelijk zijn en de burger hoeft niet het woord klacht te gebruiken. Dit advies kan onzes inziens relevant zijn voor de informele behandeling van klachten door het schoolbestuur. Voor externe klachtenbehandeling kan worden gewezen op de één-loket-gedachte zodat klagers 'na een eventuele informele procedure terecht kunnen bij een toegankelijke formele beroepsinstantie voor een (volgend) onafhankelijk oordeel'.²⁷¹

Uit de voornoemde evaluatie door Sapulete, Zeeman & Wester blijkt dat sommigen hoge drempels ervaren bij de toegang tot de klachtenprocedure vanwege mogelijke consequenties voor het kind en het juridisch traject bij een gang naar de klachtencommissie. De laagdrempeligheid kan ook worden verbeterd met een model voor landelijke klachtencommissies met uniforme procedures, eenduidige jurisprudentie en regionale afdelingen.²⁷²

Opvang en ondersteuning en open houding

Laagdrempeligheid kan bereikt worden door de aanwezigheid van goede opvang van klachten en ondersteuning in het proces. Dat is een taak van de vertrouwenspersoon, maar ook bij het ontbreken van een vertrouwenspersoon is ondersteuning tijdens de klachtenprocedure belangrijk.

Bijman e.a. laten geïnterviewden aan het woord die wijzen op het belang van een open houding. Op sommige scholen wordt klachtenbehandeling niet gezien als iets om van te leren, maar wordt het gezien als 'school tegen de klager', terwijl 'scholen onderling weinig delen over klachtenprocedures'.²⁷³ Er wordt ook gepleit voor betere ondersteuning van ouders en personeelsleden op juridisch vlak en te zorgen voor een plek waar ouders terecht kunnen in het geval van onveilige situaties.

Georgina Kuipers heeft in haar onderzoek naar beleid over door de overheid gefaciliteerde schade, zoals de Groningse mijnbouwschade of de aanleg van de Noord/Zuidlijn, een aantal principes geformuleerd, die volgens haar ook van belang kunnen zijn voor klachtenbehandeling.²⁷⁴

Kuipers wijst er in het kader van het principe van 'begrijpelijkheid' op dat procedures soms door de betrokkenheid van verschillende actoren of 'bepaalde juridische normen of zorgvuldigheidseisen dermate ingewikkeld' zijn, dat voor de klager niet meer te volgen is wat de bedoeling is. Zij wijst er ook op dat veronderstelde zelfredzaamheid en proactiviteit bij mensen die al (mentale) tegenslagen te verduren kregen niet redelijk te verwachten is. Ontzorgen, door goede begeleiding, is daarom belangrijk.

In het kader van het principe 'participatie' acht ze zicht op de volledige (doel)groep belangrijk, aangezien degenen die het vertrouwen echt zijn verloren meer apathisch gedrag tonen en niet meer klagen. Onzes inziens is dit tevens van belang in het kader van een open houding. In het kader van het principe 'openbaarheid' noemt zij het belang van het open communiceren en rapporteren over klachten. Dat laat een open houding zien ten aanzien van het ontvangen van klachten. Dat gaat dus verder dan het alleen intern registreren van klachten. De openbaarheid van klachten is ook in het belang van het leereffect van klachten dat zich kan uitstrekken buiten de eigen schoolorganisatie.

4.5.4 Deskundigheid en onafhankelijkheid

Klagers moeten erop kunnen vertrouwen dat ze geholpen worden door onafhankelijke en

²⁷³ Bijman e.a. 2022, p. 32.

²⁷⁴ Kuipers, Tijdschrift Voor Klachtrecht 2022, 1.

²⁶⁸ Vgl. in het kader van de ADR-richtlijn: 'De lidstaten zorgen ervoor dat de ADR-entiteiten op hun website, op een duurzame gegevensdrager indien daarom wordt verzocht, en op elke andere wijze die zij geschikt, duidelijk en gemakkelijk te begrijpen achten, op verzoek de volgende informatie voor het publiek toegankelijk maken: op welke soorten voorschriften de ADR-entiteit zich bij de geschillenbeslechting kan baseren (bv. wettelijke voorschriften, overwegingen van billijkheid, gedragscodes)'. Zie artikel 7, eerste lid, aanhef en onder i, van de ADR-richtlijn. Opgemerkt moet worden dat de rechtsvraag relevant is bij geschillenbeslechting en niet altijd bij klachtenbehandeling.

²⁶⁹ Nationale Ombudsman, Wachten op herstel, hoe lang nog? 3e rapportage monitor klachtbehandeling Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen. 3e rapportage monitor klachtbehandeling Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (2022/122), 1 juli 2022, hoofdstuk 5.

²⁷⁰ Nationale Ombudsman, Wachten op herstel, hoe lang nog? 3e rapportage monitor klachtbehandeling Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen. 3e rapportage monitor klachtbehandeling Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (2022/122), 1 juli 2022, hoofdstuk 5.

²⁷¹ G.M. Kuipers, 'Vertrouwenwekkend omgaan met schade en klachten', Tijdschrift Voor Klachtrecht 2022, 1

²⁷² Sapulete, Zeeman & Wester 2019, p. 39.

onpartijdige deskundigen, hierover kan vooraf duidelijkheid worden verschaft.²⁷⁵ Deskundigheid gaat over het hebben van de nodige kennis over en ervaring met het afdoen van klachten en affiniteit met het primaire proces (onderwijs).²⁷⁶

Wantrouwen richting interne vertrouwenspersonen en klachtencommissies

Bijman e.a. bespreken reflecties van geïnterviewden die pleiten voor de onafhankelijkheid van vertrouwenspersonen (die klagers opvangen en ondersteunen) door te zorgen voor zowel interne als externe vertrouwenspersonen en het toekennen van de tijd en ruimte om zich te professionaliseren en kennis te delen.²⁷⁷ Soms is er wantrouwen in de richting van interne vertrouwenspersonen en klachtencommissies, terwijl dit de enige manier is om klachten te behandelen.²⁷⁸ Uit de reflecties van de door Bijman e.a. geïnterviewde personen blijkt dat conflictoplossing soms moeizaam verloopt. Een succesvolle aanpak vereist een open houding, het vermijden van juridisering, volledige transparantie en geborgde onafhankelijkheid van klachtencommissies en andere betrokkenen.²⁷⁹

Dimensies van onafhankelijkheid

Onafhankelijkheid is een breed begrip, waarbij het zinnig kan zijn om verschillende dimensies mee te nemen.²⁸⁰ Koen Verhoest e.a. onderscheiden er zes, die zowel gaan over de vrijheid van het nemen van eigen beslissingen als waarborgen tegenover inmenging van (in dit geval) de overheid. Autonomie tegenover de overheid kan gaan over de bedrijfsvoering, het beleid, het bestuur, de budgetten, rechtspersoonlijkheid en rapportageplichten of de mogelijkheid van sancties of andere interventies.²⁸¹

De Richtlijn betreffende alternatieve beslechting van consumentengeschillen stelt specifieke eisen aan de onafhankelijkheid van geschillenbeslechters. Deze eisen bepalen dat de ambtstermijnen van de geschillenbeslechters voldoende lang moeten zijn om onafhankelijkheid te waarborgen. Daarnaast mogen zij geen instructies aannemen van partijen of hun vertegenwoordigers, mag hun vergoeding niet afhankelijk zijn van de uitkomst van zaken en zijn zij verplicht om mogelijke belangenconflicten direct te melden aan de geschilleninstantie.²⁸²

Onafhankelijke klachtadviescommissie

Voor klachtadviescommissies is in de Awb bepaald dat bestuursorganen die commissies slechts in het algemeen instructies geven.²⁸³ De LKC lijkt erg op een klachtadviescommissie, aangezien zij beide klachten behandelen en hun bevindingen, vergezeld van het advies en eventuele aanbevelingen, sturen naar het schoolbestuur.²⁸⁴ De LKC valt evenwel niet onder de Awb-bepalingen, maar is onafhankelijk in de zin dat zij geen (algemene) instructies van schoolbesturen ontvangt.

Onpartijdigheid

Verwant aan de onafhankelijkheid is de onpartijdigheid, die gaat over het kunnen geven van een eigen onbevangen oordeel.²⁸⁵ De eis van onpartijdigheid voor de klachtenbehandeling komt duidelijk terug in de Awb. Daarin is opgenomen dat degene die de klacht behandelt, niet betrokken is bij de gedraging waarover de klacht gaat.²⁸⁶

4.5.5 Evenwichtigheid

Evenwichtigheid kan gaan om het behoorlijk of *fair* behandelen van partijen.²⁸⁷ Hierbij zou ten minste voldaan moeten worden aan elementaire processuele uitgangspunten, zoals het beginsel van hoor en wederhoor, het recht op inzage van stukken en het recht op vertrouwelijke behandeling van de zaak. Tijdens de bespreking van de huidige wetgeving, de modelklachtenregeling en het Reglement LKC in hoofdstuk 2 zijn verschillende processuele waarborgen langsgekomen. Opgemerkt moet worden dat kinderen een bijzondere positie hebben. Zij moeten de gelegenheid krijgen om te worden gehoord wanneer een klacht ziet op een beslissing die hen aangaat.²⁸⁸

Daarnaast kan evenwichtigheid gaan over de afweging van belangen door de klachtencommissie. Het gaat dan om een evenredige belangenafweging, waarbij onnodig nadelige gevolgen worden voorkomen.²⁸⁹

Verder kan evenwichtigheid betrekking hebben op de samenstelling van de commissie die de klachten onderzoekt. Zo schrijft Alie Kuipers dat bij klachten over seksuele intimidatie het van belang is om 'beide seksen' vertegenwoordigd te hebben in de onderzoeks-

275 Kuipers, Tijdschrift voor Klachtrecht 2022, p. 23.

276 Vgl. Artikel 6 van de Richtlijn 2013/11/EU.

277 Bijman e.a. 2022, p. 34.

278 Idem, p. 33.

279 Bijman e.a. 2022, p. 33.

280 Zie over de onafhankelijkheid van de rechtspraak: P.M. van den Eijnden, Onafhankelijkheid van de rechter (SteR nr. 3), 2011/8.2.

281 K. Verhoest e.a., 'The Study of Organizational Autonomy: A Conceptual Review', Public Administration and Development 2004, 2, p. 107-108.

282 Artikel 6, eerste lid, van de Richtlijn 2013/11/EU.

283 Artikel 9:14, tweede lid, van de Awb.

284 Artikel 9:14, eerste lid, van de Awb en artikel 9:15, vierde lid, van de Awb.

285 Van den Eijnden 2011/8.2.

286 Artikel 9:7, eerste lid, van de Awb.

287 Vgl. artikel 9:2 van de Awb waarin wordt gesproken van het zorgdragen voor een behoorlijke behandeling van klachten.

288 Artikel 12 van het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK).

289 Vgl. artikel 3:2, tweede lid, van de Awb.

commissie.²⁹⁰ Bij zulke klachten zouden klager en beklaagden ook gescheiden gehoord moeten worden.²⁹¹

4.5.6 Duidelijkheid en voortvarendheid

Duidelijkheid over de klachtenbehandeling is belangrijk in het kader van de eerder besproken toegankelijkheid van de klachtenprocedure. Tijdens de klachtenbehandeling blijft duidelijkheid over de procedure van belang. Dat kan gaan over de grondslag van het onderzoek naar de klacht, de definities die worden gehanteerd, de geldende termijnen, mogelijkheden voor bijstand tijdens de zittingen, wat de status van de uitspraak is en hoe betrokkenen worden geïnformeerd.²⁹² Het gaat er dus om dat partijen weten waar zij aan toe zijn en wat van hen wordt verwacht. Ook het oordeel zou gebaseerd moeten worden op een logische en begrijpelijke redenering. De behandeling van klachten moet verder voortvarend zijn.²⁹³ Kuipers benadrukt het belang van redelijke termijnen en het geven van een duidelijk en realistisch tijdpad.²⁹⁴

4.5.7 Effectiviteit

De klachtenbehandeling is effectief als de functies van het klachtrecht, zoals omschreven in § 4.3, worden vervuld. Een van de vraagstukken is of het geven van een bindend advies nodig is om tot een voor de klager bevredigende oplossing te komen.

Geen bindend advies

Een van de vraagstukken over effectiviteit van het klachtrecht gaat over het gebrek aan binding van schoolbesturen aan de adviezen van de klachtencommissie. Bijman e.a. bespreken de wens voor het bindend advies zodat schoolbesturen verplicht zijn om hier opvolging aan te geven.²⁹⁵ De eigen conclusies van de onderzoekers wijzen ook op het gebrek aan eenduidigheid van 'uitspraken' en bevelen aan om over te gaan tot verplichte aansluiting bij een landelijke commissie.²⁹⁶

Bindend advies is onzes inziens vooral van belang voor het beslechten van geschillen over beslissingen. Desalniettemin zijn er gevallen denkbaar waarin genoegdoening pas

bereikt wordt nadat een schadevergoeding is toegekend.²⁹⁷ Het staat partijen wel vrij om buiten de klachtencommissie een bindend adviesprocedure af te spreken of naar de rechter te stappen. Dat zijn echter hoge drempels voor ouders, leerlingen en personeelsleden.

Gevolgen voor de aard van de procedure

Het inregelen van bindend advies heeft gevolgen voor de aard van de procedure. De klachtenbehandeling wordt meer geschillenbeslechting waarin feiten en rechtmatigheid voorop staan. Ilona Bierkens en Paul Zoontjens wijzen, in het kader van de Geschillencommissie Passend Onderwijs, op het volgend effect van een bindende beslissing:²⁹⁸

'Als de GPO bindende beslissingen aan ouders en bevoegd gezag kan opleggen verandert haar rol definitief in een geschilleninstantie, die is gericht op het (scrupuleus) vinden van een evenwicht tussen de belangen van het bevoegd gezag en de ouders. Die gerichtheid zal ertoe kunnen leiden dat er meer focus komt op de feiten die zich hebben voorgedaan dan op wenselijke veranderingen in het gedrag of de activiteiten van bevoegd gezag of ouders. Wie bindend beslissingen oplegt heeft nu eenmaal een smaller vlak ter rechtvaardiging van die beslissingen tot zijn beschikking dan wie adviseert.'

Los van de mogelijkheid van een bindend advies kan een oordeel ook meer dwingend worden gemaakt. Bijman e.a. bespreken de aanbeveling van geïnterviewden voor meer controle op het volgen van de eigen klachtenprocedure, bijvoorbeeld door de Inspectie van het Onderwijs.²⁹⁹ De risico's die Bierkens en Zoontjens noemen, zijn onzes inziens ook in dit geval relevant.

Toepasselijkheid van artikel 6 EVRM

Bij een klachtenprocedure is het recht op een eerlijk proces uit artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) niet van toepassing, maar biedt hiervoor wel inspiratie. Bij een bindend adviesprocedure gelden de beginselen van behoorlijk procesrecht uit artikel 6, eerste lid, EVRM wel.³⁰⁰ Partijen kunnen wel vrijwillig en ondubbelzinnig afstand doen van de beginselen.³⁰¹

290 A. Kuiper, 'Aanpak van klachten over seksuele intimidatie op het werk: 25 jaar na verplichting in de Arbowet', ArbeidsRecht 2019, afl. 1.

291 *Ibid.*

292 Kuiper, ArbeidsRecht 2019, 1, par. 7.

293 Nationale Ombudsman, Wachten op herstel, hoe lang nog? 3e rapportage monitor klachtbehandeling Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen. 3e rapportage monitor klachtbehandeling Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (2022/122), 1 juli 2022, hoofdstuk 5.

294 Kuipers, Tijdschrift voor Klachtrecht 2022, p. 21 en 24.

295 Bijman e.a. 2022, p. 34.

296 *Idem.* p. 35.

297 Vgl. J. Bokdam, J. Bal & P. Rosenboom, Werkt de klachtenregeling? Evaluatie klachtenregeling funderend onderwijs (Panteia), 28 maart 2013, p. 60.

298 I.C. Bierkens & P.J.J. Zoontjens, De zorgplicht in passend onderwijs en de juridische handhaving daarvan, Amsterdam: Kohnstamm Instituut 2018, p. 6 (en 55). Zie ook A.M.L. Janssen, 'Rechtsbescherming in het passend onderwijs als puzzel. Minder stukjes graag, die beter passen', NTOR 2021, 2, p. 10.

299 Bijman e.a. 2022, p. 34.

300 Dat gebeurt over de band van artikel 7:904 van het BW.

301 P.E. Ernste, Bindend advies (Onderneming en recht nr. 74) (diss. Nijmegen), Deventer: Kluwer 2012/7.0.

De burgerlijke rechter kan een bindend advies vernietigen als de gebondenheid aan dat bindend advies in verband met de inhoud of wijze van totstandkoming daarvan in de gegeven omstandigheden naar de maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar zou zijn.³⁰² De 'schending van het beginsel van onafhankelijkheid en onpartijdigheid, het beginsel van hoor en wederhoor en het motiveringsbeginsel' kunnen een grond vormen voor vernietiging van het bindend advies.³⁰³

Een voorbeeld is de klachtencommissie Vereniging van Integraal Therapeuten, die volgens de rechtbank op basis van de statuten een bindend advies gaf en het beginsel van hoor en wederhoor schond. Wat ging er verkeerd? De commissie had een verweerschrift gestuurd aan een partner waardoor de geheimhoudingsplicht was geschonden. Bovendien waren personen buiten elkaars aanwezigheid gehoord en had de klachtencommissie op eigen initiatief informatie opgevraagd en aan het dossier toegevoegd zonder een kopie te sturen aan de betrokkene waardoor geen wederhoor kon plaatsvinden. Ten slotte was de samenstelling van de commissie niet conform haar eigen reglement.³⁰⁴

Er is in dit soort gevallen sprake van een strikte toetsingsmaatstaf. Niet elke procedurele fout of onjuistheid hoeft te leiden tot het aantasten van het bindend advies.³⁰⁵ Een onjuistheid in het advies moet zozeer indruisen tegen de redelijkheid en billijkheid dat het onaanvaardbaar zou zijn om hieraan gehouden te worden.³⁰⁶ Hoe strikt de rechter toetst aan de motiveringsplicht is afhankelijk van de aard van het advies.³⁰⁷

'In beginsel heeft te gelden dat, naarmate het bindend advies meer het karakter van rechtspraak heeft, de beslissing van bindend adviseurs meer en beter behoort te worden gemotiveerd. Omgekeerd is het zo dat, naarmate de opdracht aan bindend adviseurs meer het karakter heeft dat zij een niet (volledig) bepaald element van de rechtsverhouding tussen partijen dienen vast te stellen, en het van hen gevraagde oordeel meer op intuïtief inzicht berust, aan dat oordeel lagere motiveringseisen kunnen worden gesteld.'

302 Artikel 7:904 van het BW.

303 Ernste 2012/7.0.

304 Rb. Zwolle-Lelystad, 16 november 2011, ECLI:NL:RBZLY:2011:BU4893.

305 M.W. Knigge, De procesovereenkomst, Deventer: Kluwer 2012, par. 6.3.2.3. HR 15 juni 2012, ECLI:NL:HR:2012:BW0727.

306 HR 15 juni 2012, ECLI:NL:HR:2012:BW0727, r.o. 3.5.2: 'Deze strikte maatstaf brengt mee dat een partij bij een bindend advies niet elke onjuistheid in het advies kan inroepen teneinde de bindende kracht daarvan aan te tasten, doch zulks slechts hierop kan gronden dat het advies uit hoofde van zijn inhoud of wijze van totstandkoming zo zeer indruist tegen redelijkheid en billijkheid dat het naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar zou zijn dat zij aan dit advies zou kunnen worden gehouden.' Zie ook HR 2 juni 2023, ECLI:NL:HR:2023:822, r.o. 3.5.

307 HR 20 mei 2005, ECLI:NL:HR:2005:AS5890, r.o. 3.4

Hoe zit dat met klachtencommissies of geschillencommissies die geen bindend advies geven? Soms komt het niet bindend karakter van een advies ter sprake. In het kader van de Geschillencommissie Passend Onderwijs overwoog de rechtbank Rotterdam dat er sprake is van een niet-bindend advies en dat zij het geschil slechts marginaal kon toetsen als er wel sprake was van een bindend advies.³⁰⁸ Daarentegen werd een advies van de Landelijke Klachtencommissie Ongewenst Gedrag voor de Decentrale Overheid (LKOG), die is ingesteld door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), terughoudend getoetst door het Gerechtshof Den Haag.³⁰⁹

4.6 Resumerend

Een klacht is een doelgerichte uiting van ongenoegen over een specifieke gedraging binnen de schoolomgeving. Het klachtrecht is het recht om een dergelijke klacht in te dienen. Dit recht is wettelijk ingekaderd; in de wet is bepaald wie mag klagen, waarover geklaagd kan worden en hoe de klachtenprocedure dient te verlopen. Het klachtrecht in het funderend onderwijs is vastgelegd in de onderwijswetten en nader uitgewerkt in klachtenregelingen van scholen, die vaak zijn gebaseerd op een uniforme modelklachtenregeling.

Het klachtrecht in het funderend onderwijs dient verschillende doelen. Primair fungeert het als instrument voor kwaliteitsverbetering, waarbij klachten worden gezien als 'gratis advies' waarvan scholen kunnen leren. Daarnaast versterkt het klachtrecht de positie van ouders, leerlingen en personeel door een laagdrempelig mechanisme voor inspraak te bieden. Het klachtrecht beoogt ook genoegdoening te verschaffen aan klagers, bijvoorbeeld door erkenning van onbehoorlijke behandeling. Deze doelen sluiten aan bij de motieven achter het klachtrecht in de Algemene wet bestuursrecht, zoals het herstellen van vertrouwen en het verbeteren van de dienstverlening van bestuursorganen.

Naast deze doelen zijn er diverse uitgangspunten voor goede of rechtvaardige klachtenbehandeling. *Toegankelijkheid* is het eerst uitgangspunt. Dit houdt in dat er duidelijke, begrijpelijke informatie over klachtenprocedures beschikbaar moet zijn en onnodige

308 Rb. Rotterdam 16 augustus 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:7625, r.o. 5.2.

309 Hof Den Haag 10 oktober 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:2911, r.o. 6.3. Het Hof overweegt dat LKOG 'een zekere mate van beoordelingsvrijheid heeft en bij het uitoefenen van haar taak in rechte hooguit kan worden beoordeeld of de LKOG in redelijkheid tot haar beslissingen heeft kunnen komen. (...) Een ongunstige, een achteraf beter of zelfs onjuiste beslissing betekent dan ook niet automatisch dat er een onrechtmatige daad is gepleegd. Slechts als er sprake is van handelen of nalaten van de LKOG dat strijdig is met de eisen die de maatschappelijke betamelijkheid met zich brengt en er dus in strijd is gehandeld met de eisen van zorgvuldigheid van de LKOG in de uitoefening van haar functie verwacht mocht worden, kan dat handelen of nalaten mogelijk worden gekwalificeerd als een onrechtmatige daad'.

drempels voor het indienen van klachten moeten worden weggenomen.

Een open houding van scholen tegenover klachten is hierbij essentieel. *Deskundigheid* en *onafhankelijkheid* van klachtenbehandelaars zijn eveneens van belang voor het vertrouwen in de procedure. Vervolgens is *evenwichtigheid* van belang, wat zowel de samenstelling van de klachtenbehandelaars, de procedure als de uitkomst kan omvatten. Het is van belang dat het proces voldoet aan de elementaire beginselen van procesrecht waaronder hoor en wederhoor. Ten slotte is *effectiviteit* een belangrijk uitgangspunt, wat zich uit in het leren van de klacht, het bieden van inspraak, het ervaren van genoegdoening en het oplossen van conflicten. Ingegaan is op de mogelijke gevolgen van het inregelen van een bindend advies, waarmee de aard van de klachtenbehandeling verschuift naar geschillenbeslechting.

5 Wetgeving, de uitgangspunten voor klachtenbehandeling en de LKC

5.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk werden de uitgangspunten voor goede klachtenbehandeling beschreven. In § 5.2 worden deze uitgangspunten toegepast op de wijze waarop de LKC nu invulling geeft aan de klachtenbehandeling. De wetgeving over klachtenbehandeling is evenwel in beweging. Zoals is toegelicht in § 2.4 is vorig jaar het conceptvoorstel van de ‘Wet vrij en veilig onderwijs’ (het conceptwetsvoorstel) aangeboden ter internetconsultatie.³¹⁰ Het wetsvoorstel gaat over het verbeteren van de veiligheid op school en bevat onder andere regels over klachtenbehandeling. Nieuw is dat scholen worden verplicht om zich aan te sluiten bij een landelijke klachtencommissie. Ook moeten de oordelen van deze klachtencommissies in principe opgevolgd worden. In § 5.3 worden de uitgangspunten van het klachtrecht toegepast op de wijzigingen in het klachtrecht die voortkomen uit dit conceptwetsvoorstel.

5.2 De huidige praktijk van de LKC

5.2.1 Algemeen

Zoals hiervoor toegelicht worden de uitgangspunten voor klachtenbehandeling in deze paragraaf toegepast op de LKC. Hoe de LKC invulling geeft aan de behandeling van klachten is toegelicht in hoofdstuk 3.

5.2.2 Toegankelijkheid

Het uitgangspunt toegankelijkheid strekt ertoe dat er een goede informatievoorziening is, geen onnodige drempels zijn om te klagen, klagers worden opgevangen en ondersteund en moet een open houding zijn ten aanzien van het ontvangen van klachten. Opvang en ondersteuning van klagers is een rol van de vertrouwenspersoon en de LKC is specifiek opgericht om klachten te ontvangen en te behandelen. Hierna wordt nader ingegaan op de informatievoorziening en laagdrempeligheid van de klachtenbehandeling.

Goede informatievoorziening

Een goede informatievoorziening houdt in dat de klager eenvoudig goede, duidelijke

310 Wetsvoorstel Vrij en veilig onderwijs, zoals aangeboden ter internetconsultatie (<https://www.internetconsultatie.nl/vrijenveiligonderwijs/b1>). Op het moment van schrijven zijn er nog geen vervolgstappen gezet in het wetgevingsproces (<https://wetgevingskalender.overheid.nl/Regeling/WGK013004>).

en begrijpelijke informatie kan vinden over de klachtenbehandeling. De LKC maakt op haar website in begrijpelijke taal inzichtelijk hoe de klachtenprocedure stap voor stap in elkaar zit.³¹¹ Er wordt duidelijk aandacht besteed aan een toegankelijke vormgeving, structuur en formulering van de informatie, zodat de klager niet overrompeld raakt door de hoeveelheid ervan.

Voor een goede informatievoorziening is de LKC evenwel deels afhankelijk van de scholen die bij haar zijn aangesloten. Die scholen moeten eventuele klagers er immers over informeren dat de mogelijkheid bestaat om te klagen bij de LKC. Formeel moeten scholen dergelijke informatie opnemen in de schoolgids, maar dat kan ook door in de schoolgids te verwijzen naar de geldende klachtenregeling die juridisch is vormgegeven en niet voor iedereen even toegankelijk is. Uit het onderzoek van Bijman e.a. blijkt dat alle onderzochte scholen in de schoolgids aandacht besteden aan de klachtenregeling.³¹² In de schoolgids staat evenwel niet altijd een contactpersoon en ook wordt er niet altijd verwezen naar de vertrouwenspersoon of een landelijke klachtencommissie. Verder blijkt uit onderzoek van Bijman e.a., dat hoewel de schoolgidsen melding maken van de klachtenregeling, het voor leden van de medezeggenschap en vertrouwenspersonen niet altijd duidelijk is dat er een klachtenregeling bestaat.³¹³ De wettelijke plicht om in de schoolgids te verwijzen volstaat dan ook niet om de toegankelijkheid van de klachtenprocedure te borgen. Scholen moeten hier leerlingen, ouders en personeelsleden actief over informeren. Voor zover dat nog niet wordt gedaan zou de LKC hierin een coördinerende rol kunnen spelen voor de bij haar aangesloten scholen. Dit kan door bijvoorbeeld een standaardtekst met eenduidige informatie over de klachtenprocedure bij de LKC te verspreiden voor de schoolgids, folders of de website van scholen. Uit het Reglement LKC blijkt in ieder geval dat als de LKC niet de juiste ingang is voor de klager, zij met de klager overlegt over het doorverwijzen of doorsturen van de klacht naar de juiste klachtencommissie.

Laagdrempeligheid

Het klachtrecht bij de LKC is relatief laagdrempelig. Zoals toegelicht in § 3.2 geeft de LKC een brede invulling aan wie kan klagen. Zo bestaat het recht om te klagen voor aspirant- en voormalig leerlingen en andere personen die bij het onderwijs zijn betrokken, terwijl dit niet direct uit de onderwijswetten voortvloeit. Anderzijds beperkt de LKC het recht om te klagen van werknemers door klachten rondom hun rechtspositie uit te sluiten (zie uitgebreider § 3.2).

Ook kan een klacht relatief eenvoudig ingediend worden via de website van de LKC. Wel wordt van de klager dan gevraagd om een grote hoeveelheid gegevens aan te leveren, waaronder het Burgerservicenummer van de klager.³¹⁴ Overwogen kan worden of al deze gegevens nodig zijn. Het zou de klager makkelijker gemaakt kunnen worden door enkel naar de noodzakelijke gegevens te vragen.

Uit het Reglement LKC blijkt dat een klacht mondeling kan worden ingediend als van de klager niet gevergd kan worden om digitaal een klacht in te dienen.³¹⁵ In dat geval wordt een verslag gemaakt van het gesprek en fungeert dit verslag als de klacht. Deze mogelijkheid bevordert de laagdrempeligheid om klachten in te dienen. Het indienen van een mondelinge klacht wordt evenwel niet aangemoedigd en deze mogelijkheid wordt niet op de website (met uitzondering van in het Reglement LKC) vermeld. Dit kan een drempel vormen voor het indienen van een klacht voor klagers die niet digitaal vaardig zijn, die moeite hebben met schrijven, zoals personen met dyslexie of laaggeletterdheid, of die om andere redenen hulp nodig hebben bij het formuleren van hun klacht. Een suggestie is om de uitzondering van het mondeling indienen van een klacht te noemen in de informatie over de klachtenprocedure of de veel gestelde vragen op de website.

5.2.3 Deskundigheid en onafhankelijkheid

Het uitgangspunt deskundigheid strekt ertoe dat de behandelaars van de klacht beschikken over kennis over en ervaring met het afdoen van klachten en het hebben van affiniteit met het primaire proces (onderwijs). Onafhankelijkheid gaat over de vrijheid om eigen beslissingen te kunnen nemen en het hebben van waarborgen tegen inmenging van buiten.

Deskundigheid

In het Reglement LKC is bepaald dat de voorzitter een jurist moet zijn. Hiermee wordt de nodige juridische kennis over het afdoen van klachten gewaarborgd. Aan de andere twee leden van de commissie die een klacht behandelen worden geen expliciete eisen gesteld. De kennis over of ervaring in het afdoen van klachten of het hebben van affiniteit met het primaire proces lijkt te worden verondersteld. Wel lijkt bij de selectie van commissieleden relevant dat de deskundigheden elkaar aanvullen. Zo zijn er leden met ervaring als bestuurder, docent, psycholoog of beleidsmedewerker.³¹⁶ Daarnaast kan de LKC ter zitting gebruikmaken van 'informanten', die beschikken over specifieke deskundigheid die in de betreffende zaak van belang is.³¹⁷

314 Daarvoor moet een wettelijke grondslag bestaan (artikel 46 Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming).

315 Artikel 3, tweede lid, van het Reglement LKC.

316 Zie hierover: <https://www.onderwijsgeschillen.nl/commissie/landelijke-klachtencommissie-onderwijs-lkc/leden/>.

317 Artikel 17 van het Reglement LKC.

311 <https://www.onderwijsgeschillen.nl/commissie/landelijke-klachtencommissie-onderwijs-lkc/>

312 Bijman e.a. 2022, p. 14.

313 Bijman e.a. 2022, p. 14.

Onafhankelijkheid

De LKC maakt onderdeel uit van Stichting Onderwijsgeschillen, dit is een onafhankelijke organisatie. De LKC heeft een eigen reglement die de commissieleden hebben vastgesteld. In dit onderzoek is niet gekeken naar de benoeming en de waarborgen voor hun onafhankelijkheid.

Wat betreft de onpartijdigheid – het kunnen vormen van een eigen onbevungen oordeel – van commissieleden is in de onderwijswetten en het Reglement LKC bepaald dat de voorzitter niet werkzaam mag zijn voor het schoolbestuur waarover wordt geklaagd.³¹⁸ De onafhankelijkheid van de commissieleden is minder duidelijk geborgd. Hoewel uit de onderwijswetten voortvloeit dat niet aan de klachtbehandeling mag worden deelgenomen door een persoon op wie de klacht betrekking heeft, voorziet het Reglement LKC niet in een regeling hierover. Wel is bepaald dat een commissielid zich kan verschonen indien sprake is van feiten of omstandigheden die de onpartijdigheid van dit lid zouden kunnen schaden.³¹⁹ Dit is eveneens een grond om de commissie te wraken. Om de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de voorzitter en de commissieleden te borgen zou in het Reglement LKC voorgeschreven kunnen worden dat een commissielid zich dient te verschonen als er aanwijzingen zijn dat hij gezien de feiten en omstandigheden in de betreffende zaak niet onafhankelijk of onpartijdig een oordeel kan vellen over de gegrondheid van de klacht. In het kader van volledige transparantie over de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de commissie zou ervoor gekozen kunnen worden om de nevenfuncties van de voorzitters en commissieleden op de website te publiceren. Nu kunnen deze op grond van het Reglement LKC opgevraagd worden. Dit kan een drempel vormen voor klagers om de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de commissie te verifiëren.³²⁰

5.2.4 Evenwichtigheid, duidelijkheid en voortvarendheid

Een goede klachtenbehandeling kenmerkt zich ook door evenwichtigheid, duidelijkheid en voortvarendheid.

Evenwichtigheid

In het kader van evenwichtigheid zijn met name procedurele aspecten als hoor- en wederhoor, recht op inzage en vertrouwelijkheid van belang. Evenwichtigheid kan ook betrekking hebben op de samenstelling van de commissie en de belangenafweging die wordt gemaakt om tot het oordeel te komen.

In de bespreking van het Reglement LKC in § 2.3.2 is naar voren gekomen dat per zaak naar de samenstelling van de commissie wordt gekeken. Ook is er veel aandacht voor hoor- en wederhoor, gelijke rechten voor inzage in stukken en de vertrouwelijke behandeling ervan. Hiermee kan in principe worden gekomen tot een evenwichtig afgewogen oordeel. De evenwichtigheid van oordelen maakte geen onderdeel uit van dit onderzoek.

Duidelijkheid

Duidelijkheid is relevant voor de informatievoorziening in het kader van het toegankelijk maken van de klachtenbehandeling. Daarnaast blijft duidelijkheid relevant tijdens de procedure. Het gaat dan bijvoorbeeld om informatie over de definities die worden gehanteerd, geldende termijnen, mogelijkheden voor bijstand tijdens de zittingen, de status van de uitspraak en hoe betrokkenen worden geïnformeerd. Deze aspecten beschrijft de LKC helder op haar website. Wat nog duidelijker gecommuniceerd kan worden is welke toetsingsmaatstaven de LKC (mogelijk) hanteert in haar beoordeling van de klacht (zie daarover § 3.8). Verder is duidelijkheid relevant voor het advies van de LKC. Het oordeel in het advies zou gebaseerd moeten zijn op een logische en begrijpelijke redenering. In § 3.8 kwam naar voren dat in de adviezen niet altijd duidelijk is waar een bepaalde toetsingsmaatstaf op is gebaseerd. In zo'n geval bestaat het risico dat een deel van de redenering ontbreekt. Mogelijk kan dat worden voorkomen door een beoordelingskader te publiceren met daarin de toetsingsmaatstaven die de LKC kan hanteren.

Voortvarendheid

Het Reglement LKC kent relatief korte termijnen voor de stappen binnen de klachtenprocedure, ook voor het advies dat in beginsel binnen vier weken na de zitting wordt vastgesteld. Ook voorziet het reglement in een versnelde behandeling.

5.2.5 Effectiviteit

Ten slotte is van belang dat de klachtenprocedure effectief en oplossingsgericht is. Dit is van belang omdat een belangrijk doel van het klachtrecht is dat organisaties hiervan moeten kunnen leren. Het is dan ook van belang dat een klachtencommissie zorgvuldig en onpartijdig onderzoekt wat er zich heeft afgespeeld en welke oplossing voor de klager of toekomstige gevallen is aangewezen. Om te komen tot een zorgvuldig onderzoek is van belang dat partijen hieraan meewerken in een sfeer van open reflectie. Nu lijkt dit bij scholen nog niet altijd het geval te zijn, zij laten zich in een relatief groot aantal zaken juridisch bijstaan (zie uitgebreider § 3.2). Dit lijkt erop te wijzen dat zij bang zijn iets te verliezen met de klachtenprocedure, terwijl juist beoogd is dat ze iets leren. Dit laatste kan enkel als partijen daarvoor openstaan.

Het is dan ook van belang dat de LKC partijen effectief wijst op het doel en de grenzen van de klachtenprocedure; deze is gericht op het helpen van de klager en het leren van de

318 Artikel 14, vierde lid, van de Wpo, artikel 23, vierde lid, van de Wec, artikel 3.35, vierde lid, van de Wec en artikel 2 van het Reglement LKC.

319 Artikel 20, eerste lid, Reglement LKC.

320 Artikel 25 van de Reglement LKC.

klacht, maar mondt niet uit in een juridisch bindend oordeel. De klachtenprocedure is dan ook idealiter geen strijd tussen de klager en de school, maar juist constructief en oplossingsgericht. De LKC kan hieraan bijdragen door in de procedure en in haar reglement niet langer te spreken over de school als 'verwerende partij', een 'zitting' of het voeren van 'verweer'. Beoogd is immers dat de school zich niet verweert of verzet tegen de klager, maar dat zij constructief meewerkt aan het vinden van een oplossing en het verbeteren van de situatie. Door meer neutrale en samenwerkingsgerichte begrippen te hanteren zoals 'beklaagde' en het schriftelijk en mondeling geven van toelichtingen of 'reacties', kan de LKC bijdragen aan een minder confronterende sfeer en een meer open dialoog tussen de betrokken partijen. Hierbij kan inspiratie worden ontleend aan de begrippen die de Nationale ombudsman in onderzoeksrapporten hanteert.

5.3 De praktijk van LKC onder de Wet vrij en veilig onderwijs

5.3.1 Algemeen

Het conceptwetsvoorstel heeft grote gevolgen voor de LKC; scholen moeten zich gaan aansluiten bij een landelijke klachtencommissie en zij moeten adviezen van deze commissie in principe gaan opvolgen. In deze paragraaf wordt dieper ingegaan op deze gevolgen en hoe deze zich verhouden tot de uitgangspunten voor klachtbehandeling.

5.3.2 Functies klachtrecht

Het ministerie van OCW ziet, in aansluiting op het onderzoek van Regioplan, meerwaarde in de behandeling van klachten door landelijke klachtencommissies. Hier hebben ouders meer vertrouwen in dan in het interne klachtrecht en de kwaliteit is beter. De doelen die het ministerie van OCW met het klachtrecht voor ogen heeft veranderen niet wezenlijk met het conceptwetsvoorstel. Klachtrecht blijft gericht op het leereffect voor scholen en horen van en genoegdoening voor de klager.

Voor de werkwijze van de LKC is relevant dat schoolbesturen een vertrouwenspersoon moeten gaan aanwijzen, die onder meer klagers gaat bijstaan. Een klager kan, mits hij de vertrouwenspersoon kan vinden, op deze manier laagdrempelig informatie en advies verkrijgen over de te volgen klachtenprocedure zowel intern als extern. Dit kan dus ook de vindbaarheid van de LKC verbeteren en de drempel voor het indienen van een klacht bij de LKC verlagen. In het kader van oplossingsgerichtheid en effectiviteit zou de vertrouwenspersoon erop moeten aansturen om de klacht zo laag mogelijk te beleggen, bijvoorbeeld door een gesprek te organiseren met het schoolbestuur, indien dit mogelijk het probleem wegneemt.

In het conceptwetsvoorstel heeft een klager veel wegen om te bewandelen met een klacht; diegene kan in gesprek gaan met het schoolbestuur of het betreffende personeelslid, hulp vragen bij de vertrouwenspersoon, intern klagen en ten slotte extern klagen bij een landelijke klachtencommissie. Het ministerie van OCW schrijft niet voor dat hij bepaalde wegen eerst of achtereenvolgens moet bewandelen. Een klager kan er dus voor kiezen om direct te klagen bij de landelijke klachtencommissie, terwijl een eerste gesprek met het schoolbestuur wellicht het probleem had kunnen oplossen. Ook is denkbaar dat de klacht onderdeel is van een slepend conflict met het schoolbestuur en dat een gesprek wellicht, naar het oordeel van de klager, niet meer kan bijdragen aan een oplossing. In dat geval is het voor klager wellicht prettig om direct extern bij een onafhankelijke landelijke klachtencommissie te kunnen klagen. Evenwel is het dan ook aan de landelijke klachtencommissie om, in het kader van effectiviteit en oplossingsgerichtheid, te bezien of de klacht opgelost kan worden zonder het doorlopen van de formele procedure. De LKC doet dit reeds door in een vroeg stadium mediation aan te bieden.³²¹

5.3.3 Werkterrein

In het conceptwetsvoorstel wordt voorgeschreven dat een landelijke klachtencommissie oordeelt over gedragingen of nalaten daarvan en het nemen of niet nemen van beslissingen door het schoolbestuur of een personeelslid.³²² Een landelijke klachtencommissie kan hier enkel van afwijken als er voor datgene waarover men klaagt een andere vorm van buitengerechtelijke geschillenbeslechting openstaat. Dit is bijvoorbeeld het geval als de klager ook een geschil aanhangig kan maken bij de Geschillencommissie passend onderwijs of Commissie van beroep funderend onderwijs.³²³ De LKC hoeft daarmee klachten van personeelsleden over bijvoorbeeld disciplinaire maatregelen niet in behandeling te nemen. Buitengerechtelijke geschillenbeslechting is evenwel een breed begrip en er zijn allerlei vormen van ad hoc geschillenbeslechting, waardoor de uitzonderingsgrond onvoldoende houvast biedt.

5.3.4 Nadere wetgeving

In het conceptwetsvoorstel is bepaald dat over de inrichting, samenstelling en werkwijze van de landelijke klachtencommissies regels worden gesteld bij AMvB. Dit heeft in elk geval betrekking op vier onderwerpen:

1. benoeming van de leden en de voorzitter van de klachtencommissie;
2. deskundigheid van de leden van de klachtencommissie;
3. wijze waarop en de termijn waarbinnen een klacht ingediend kan worden;

³²¹ Artikel 4b van het Reglement LKC.

³²² Zie bijvoorbeeld het voorgestelde artikel 23c, tweede lid, van de Wpo (internetconsultatieversie)

³²³ Artikel 43 van de Wpo.

4. wijze waarop de klacht wordt behandeld ter zitting.³²⁴

Bij het stellen van regels over de benoeming van de leden kan gedacht worden aan termijnen waarbinnen zij aan mogen blijven of specifieke deskundigheden die de klachtencommissie gezamenlijk moet bezitten. Voor wat betreft de regels over de wijze waarop en de termijn waarbinnen een klacht ingediend kan worden, kan aangesloten worden bij de Awb. In dat geval zou geregeld kunnen worden dat tot een jaar na de betreffende beslissing of gedraging een klacht kan worden ingediend en dat een klacht zowel mondeling als schriftelijk kan worden ingediend.³²⁵ Onder schriftelijk wordt (in de nabije toekomst) zowel verstaan op papier als langs digitale weg.³²⁶ Dit zou een aanpassing in de huidige werkwijze van de LKC betekenen; klachten ingediend via de website, per brief en mondeling moeten dan op dezelfde voet ontvangen worden. Nu moeten klachten in principe digitaal ingediend worden en kan dit in uitzonderlijke gevallen mondeling. Een dergelijke aanpassing zou bijdragen aan de mogelijkheid om laagdrempelig te kunnen klagen.

Ten slotte worden bij AMvB regels gesteld over de wijze waarop een klacht wordt behandeld ter zitting. In aansluiting op het Reglement LKC kan hierbij gedacht worden aan termijnen voor het indienen van stukken, het eenvoudig afdoen van kennelijk niet-ontvankelijke of kennelijk ongegronde of gegronde klachten, het horen van getuigen en partijen en het omgaan met een minderjarige leerling.

5.3.5 Toetsingsmaatstaf en oordeel

In het conceptwetsvoorstel wordt niet voorgeschreven hoe een landelijke klachtencommissie zou moeten beoordelen of een klacht gegrond is. Hierover zouden bij AMvB regels gesteld kunnen worden. Dit lijkt evenwel niet noodzakelijk of praktisch te zijn voor wat betreft de LKC. De LKC heeft in de loop der jaren een wijze van toetsen van klachten ontwikkeld die past bij het thema waarop de klacht betrekking heeft en die uitgaat van wet- en regelgeving, de regels en het beleid van scholen en de aan hen toekomende vrijheid en discretionaire bevoegdheid. Het bij AMvB regelen van toetsingscriteria zou mogelijk tot gevolg hebben dat de wijze van toetsen minder goed toegespitst kan worden op het thema waar de klacht betrekking op heeft. Het verdient de voorkeur dat per situatie kan worden gekeken naar de meest toepasselijke norm.

Wel is het wenselijk dat er een overkoepelende norm, zoals behoorlijk handelen, zou worden voorgeschreven. Dit sluit aan bij de Awb en maakt duidelijk dat de beoordeling

van een klacht een brede toets, ruimer dan enkel rechtmatigheid, behelst.³²⁷ De behoorlijkheidsnorm kan door de landelijke klachtencommissie(s) nader ingekleed worden met maatstaven die zien op de inhoud van de gedraging of beslissing, het proces en de respectvolle bejegening.³²⁸ Daarbij zal niet elke maatstaf even indringend worden getoetst. Een klacht over een examen vraagt bijvoorbeeld een terughoudende toets met het oog op het professionele oordeel van de docent, terwijl een klacht over verwijdering vraagt om indringendere toetsing aan wet- en regelgeving met nadruk op de belangen van het kind. Daar waar het onduidelijk is welke maatstaf het meest geschikt is om te hanteren, kan worden teruggevallen op de algemene norm van behoorlijk handelen.

Het naast de overkoepelende norm van 'behoorlijk handelen' vastleggen van specifieke toetsingsmaatstaven in een AMvB brengt het risico met zich dat de beoordeling van klachten verstart. Dit zou de flexibiliteit en nuance kunnen ondermijnen die nodig zijn om recht te doen aan de complexiteit en uniciteit van elke individuele klacht. Ook zou dit de LKC kunnen belemmeren in haar vermogen om mee te groeien met veranderende onderwijskundige, maatschappelijke en juridische ontwikkelingen, waardoor de effectiviteit en relevantie van het klachtrecht op termijn kan afnemen.

5.3.6 Verplichte opvolging van het oordeel

In het conceptwetsvoorstel is het uitgangspunt dat het schoolbestuur het oordeel van de landelijke klachtencommissie in principe opvolgt. Hiervan kan enkel in het geval van dringende redenen worden afgezien. Blijkens de toelichting zal hier niet snel sprake van zijn, hierin staat dat het schoolbestuur 'altijd' opvolging geeft aan het advies van de klachtencommissie.³²⁹

Het oordeel van de commissie krijgt dan ook een semi-dwingend karakter; beoogd is dat hier in principe niet van afgeweken wordt. Het schoolbestuur moet binnen vier weken de landelijke klachtencommissie informeren over de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan het oordeel van de commissie. Als naar de mening van de klachtencommissie het schoolbestuur zonder deugdelijke motivering het oordeel niet of onvoldoende opvolgt dan moet zij daarvan melding maken bij de Inspectie van het Onderwijs. Dit draagt bij aan het meer dwingend maken van het oordeel van de landelijke klachtencommissies, scholen zullen immers een melding aan de Inspectie willen voorkomen.

327 Artikel 9:27 van de Awb.

328 Vgl. De Winter e.a., *Zorgvuldige procedures, eerlijke beslissingen en respectvolle bejegening: Een analyse van de toepassing van behoorlijkheidsnormen in de ombudsprudentie van de Nationale ombudsman*, Rijkuniversiteit Groningen 2021, p. 84 en 85.

329 Concept-Memorie van toelichting, p. 15.

324 Zie bijvoorbeeld het voorgestelde artikel 23c, vijfde lid, van de Wpo (internetconsultatieversie).

325 Artikel 9:2 van de Awb.

326 Artikel 2:7, tweede lid, van de Awb (Stb. 2023, 183). Dit artikel is nog niet in werking getreden.

Het semi-dwingende karakter van het oordeel van een landelijke klachtencommissie is voor de LKC van belang, omdat hiermee het karakter van het klachtrecht verandert. Zoals geschetst in § 4.5.3 wordt als uitgangspunt genomen dat het klachtrecht een toegankelijk en open onderzoek is waarin wordt gezocht naar een oplossing voor de klacht van de klager met het oog op een leereffect voor het schoolbestuur. Dit vergt een zorgvuldig onderzoek en open houding van zowel de klager als het schoolbestuur. Uit het onderzoek blijkt reeds dat het schoolbestuur in 42% van de onderzochte zaken de hulp vraagt van een gemachtigde bij de behandeling van een klacht door de LKC (zie hierover § 3.2). Schoolbesturen lijken dus nu al vaak gebruik te maken van de hulp van juridisch deskundigen bij een klacht. Verwacht wordt dat dit toeneemt zodra het oordeel van de LKC in principe opgevolgd moet worden. Dit kan leiden tot juridisering en verharding van de klachtenprocedure en een verminderde bereidheid tot dialoog en compromis. Het oplossen en het leren van klachten dreigt dan ook uit beeld te verdwijnen.

Met het geven van een semi-bindend oordeel over klachten bestaat het risico dat klachtrecht de uit artikel 23 van de Grondwet voortvloeiende inrichtingsvrijheid van scholen gaat beperken. Het is binnen de kaders van wet- en regelgeving immers aan de scholen om hun onderwijs en organisatie vorm te geven. Hoewel de LKC in haar oordeelsvorming rekenschap geeft van deze vrijheid, kan zij nu aanbevelingen geven over zaken die raken aan de kwaliteit van onderwijs, maar die ook vallen binnen de inrichtingsvrijheid van het schoolbestuur. Dit kan de LKC nu omdat deze aanbevelingen niet bindend zijn en het schoolbestuur dus binnen de aan haar toekomende vrijheid kan besluiten hoe het hier opvolging aan geeft. Als de aanbevelingen een semi-bindend karakter krijgen, perken deze zelfde aanbevelingen de vrijheid van scholen in, zij mogen hier immers in principe niet van afwijken.

Daarnaast is van belang dat aanbevelingen van de klachtencommissie, bijvoorbeeld om anders om te gaan met passend onderwijs, ook anderen binnen de school kunnen raken die niet bij de klacht betrokken waren. Zo hebben doorgaans de medezeggenschap en leraren een stem in het beleid van de school, kan het wijzigen van het beleid gevolgen hebben voor andere leerlingen en ouders en zal mogelijk uitgezocht worden of er geschoven moet worden met financiële middelen. Het is dan ook niet wenselijk dat scholen gebonden worden aan een oordeel uit een procedure die is gevoerd vanuit het gezichtspunt van één geval, terwijl dergelijke zaken doorgaans brede afstemming vragen met de gemeenschap in de school.

Zoals al kort is toegelicht moet een landelijke klachtencommissie, zoals de LKC, bij de Inspectie melding maken van scholen die naar het oordeel van de commissie, het oordeel van de klachtencommissie niet hebben opgevolgd.

Dit moet de commissie beoordelen op basis van een schriftelijke motivering van het schoolbestuur over de wijze waarop het advies al dan niet wordt opgevolgd. Met het conceptwetsvoorstel krijgt de LKC dan ook een nieuwe taak: het beoordelen of haar eigen adviezen wel, niet of gedeeltelijk worden uitgevoerd en daarover in de laatste twee gevallen rapporteren aan de Inspectie van het Onderwijs. Dit kan onder omstandigheden lastig zijn, voor zover het voor de LKC niet altijd goed in te schatten is wat in een complexe schoolorganisatie aan uitvoering is vereist en hoeveel aandacht en tijd daarmee gemoeid is. Ook duwt dit de LKC in de rol van controleur van haar eigen adviezen. Deze taak past niet bij een klachtencommissie die juist gericht is op het laagdrempelig oplossen van klachten.

5.4 Resumerend

De LKC geeft in de huidige praktijk grotendeels invulling aan de uitgangspunten voor goede klachtenbehandeling. De informatievoorziening is toegankelijk en begrijpelijk, wel zijn zij afhankelijk van scholen om klagers te informeren over de mogelijkheid om bij de LKC te klagen. Het klachtrecht is relatief laagdrempelig, hoewel de mogelijkheid tot mondeling klagen duidelijker gecommuniceerd kan worden. De deskundigheid is geborgd door de juridische kennis van de voorzitter en de expertise van commissieleden. De onafhankelijkheid zou verder versterkt kunnen worden door nevenfuncties transparanter te maken.

In het conceptwetsvoorstel worden belangrijke veranderingen voorgesteld: scholen moeten zich aansluiten bij een landelijke klachtencommissie en de adviezen worden in principe bindend. Dit kan leiden tot juridisering van de procedure, waardoor het oplossingsgerichte karakter en leereffect van het behandelen van klachten mogelijk verdwijnen. Daarnaast krijgt de LKC de taak om de opvolging van adviezen te beoordelen en niet-naleving te melden bij de Inspectie. Deze rol past niet bij een klachtencommissie die gericht is op laagdrempelige klachtbehandeling.

6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Inleiding

Met dit onderzoek is, kort gezegd, onderzocht of het wenselijk is dat de LKC haar werkterrein en toetsingscriteria verheldert in het licht van veranderende maatschappelijke opvattingen en nieuwe wetgeving. De LKC speelt inmiddels al 25 jaar een belangrijke rol bij het laagdrempelig behandelen van klachten in het onderwijs. Dit is dan ook een logisch moment om haar werkwijze nader te onderzoeken. In het bijzonder omdat momenteel wordt gewerkt aan wetgeving waarmee scholen zich moeten gaan aansluiten bij een landelijke klachtencommissie, zoals de LKC.

In dit hoofdstuk worden de verschillende deelvragen die aan dit onderzoek ten grondslag liggen beantwoord. Daarbij wordt in § 6.2 ingegaan op de betekenis en doelen van klachtrecht, het werkterrein en de toetsingscriteria van de LKC, hoe de LKC zich nu – en na inwerkingtreding van de Wet vrij en veilig onderwijs – verhoudt tot de geformuleerde uitgangspunten voor klachtrecht en tenslotte wordt ingegaan op de relevantie van het onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs voor het klachtrecht. Vervolgens worden een aantal aanbevelingen gedaan waarmee het werkterrein en de wijze van toetsing door de LKC verbeterd zouden kunnen worden (§ 6.3). Afgesloten wordt met aanbevelingen waarmee de wetgever – in het licht van de uitgangspunten voor klachtrecht – het conceptwetsvoorstel Vrij en veilig onderwijs zou kunnen verbeteren (§ 6.4).

6.2 Beantwoording deelvragen

6.2.1 Wat is blijkens de literatuur de betekenis van het klachtrecht, welke doelen dient dit, welke uitgangspunten zouden er gehanteerd moeten worden en hoe verhoudt dit zich tot reguliere geschilbeslechting

Een klacht in het onderwijs is een doelgerichte uiting van ongenoegen over een specifieke gedraging van het schoolbestuur of een personeelslid binnen de schoolomgeving. Het klachtrecht omvat het recht om zo'n klacht in te dienen, het schoolbestuur dient die klacht te behandelen. Het klachtrecht is wettelijk ingekaderd met bepalingen over wie mag klagen, waarover geklaagd kan worden en hoe de procedure verloopt. In het fundamenteel onderwijs is dit vastgelegd in onderwijswetten en klachtenregelingen van scholen, die vaak zijn gebaseerd op een uniforme modelklachtenregeling.

De betekenis van het klachtrecht is veelzijdig. Het dient als instrument voor kwaliteitsverbetering, waarbij klachten fungeren als 'gratis advies' voor scholen. Het klachtrecht

versterkt de positie van betrokkenen door laagdrempelige inspraak te bieden, beoogt genoegdoening te verschaffen aan klagers, en dient als middel voor conflictoplossing binnen de schoolomgeving. De doelen van het klachtrecht zijn: kwaliteitsverbetering van het onderwijs, versterking van de positie van ouders, leerlingen en personeel en het bieden van genoegdoening en conflictoplossing. Deze doelen sluiten aan bij de motieven achter het klachtrecht in de Algemene wet bestuursrecht, zoals vertrouwensherstel en verbetering van dienstverlening.

Het klachtrecht onderscheidt zich van reguliere geschilbeslechting door zijn informele karakter, het leereffect van klachten en het laagdrempelig oplossen van problemen. Waar partijen bij reguliere geschillenbeslechting vaak gericht zijn op het winnen van de zaak, beoogt het klachtrecht primair verbetering van onderwijskwaliteit en -relaties. Het is laagdrempeliger, minder geformaliseerd, en biedt meer ruimte voor dialoog en bemiddeling.

Uit het onderzoek zijn een aantal uitgangspunten voor klachtrecht naar voren gekomen:

- Toegankelijkheid
- Deskundigheid en onafhankelijkheid
- Evenwichtigheid
- Duidelijkheid en voortvarendheid
- Effectiviteit

Toegankelijkheid vereist duidelijke, begrijpelijke informatie over klachtenprocedures en het wegnemen van onnodige drempels. Een open houding van schoolbesturen tegenover klachten is hierbij essentieel. *Deskundigheid en onafhankelijkheid* van klachtenbehandelaars zijn van groot belang voor het vertrouwen in de procedure. *Evenwichtigheid* ziet op het fair behandelen van partijen en het evenwichtig afwegen van de betrokken belangen. Vervolgens ziet *duidelijkheid en voortvarendheid* erop dat partijen moeten weten waar zij aan toe zijn en dat zij recht hebben op een duidelijk en realistisch tijdpad waarbinnen hun klacht wordt behandeld. *Effectiviteit* uit zich ten slotte in het daadwerkelijk leren van klachten, het bieden van inspraak, en het komen tot bevredigende oplossingen. Door het toepassen van deze uitgangspunten, kan het klachtrecht een waardevolle bijdrage leveren aan de kwaliteit van het onderwijs en de tevredenheid van alle betrokkenen.

6.2.2 Wat is het huidige werkkerrein van de LKC, wat zijn haar huidige toetsingscriteria en hoe verhouden deze zich tot het wetsvoorstel Vrij en veilig onderwijs en de huidige maatschappelijk opvattingen omtrent het klachtrecht?

Het werkkerrein van de LKC beslaat klachten van (voormalig en aspirant) leerlingen, ouders, personeelsleden en andere overige betrokkenen bij het onderwijs over het (nalaten

van) gedragingen en beslissingen van het schoolbestuur. Wie kan klagen vloeit deels voort uit de wet, maar voor aspirant- en voormalig leerlingen en overige betrokkenen bij het onderwijs blijkt dit uit het Reglement LKC en haar adviezen. Om te kunnen klagen moet de klager belang hebben bij zijn klacht. Als de leerling nog ingeschreven staat bij de school dan heeft hij doorgaans nog wel belang bij zijn klacht. Als de klacht reeds in de interne klachtenprocedure gegrond is verklaard dan is dit niet langer het geval. Voor personeelsleden geldt dat hun klachten door de LKC enkel ontvankelijk worden verklaard in zoverre deze raken aan de kwaliteit van het onderwijs. Klachten over de rechtspositie van het personeel zijn niet ontvankelijk. Deze praktijk van de LKC heeft geen duidelijke basis in wetgeving. De onderwijswetten geven personeelsleden een breed recht om te klagen.

Naast de ontvankelijkheid van de klager, is bij het beoordelen van de klacht voor de LKC van belang of de klacht voldoende onderbouwd kan worden. Het is in de eerste plaats aan klager om te onderbouwen dat hetgeen waarover wordt geklaagd zich heeft voorgedaan. Vervolgens beoordeelt de LKC of de klacht van klager gegrond is. Daarbij wordt eerst bekeken of het schoolbestuur heeft gehandeld volgens de geldende regels. Dit omvat wet- en regelgeving die voor elke school hetzelfde is, maar ook eigen beleid, regels of protocollen van de school in kwestie. Daarna onderzoekt de LKC doorgaans of de toestand van het voorbereiden van het handelen door het schoolbestuur zorgvuldig was en of het handelen redelijk was. Daarbij is van belang dat de medewerkers van de school geacht worden professionals te zijn. Zij hebben daarom enerzijds beoordelingsruimte waarbinnen zij een eigen professioneel oordeel mogen vellen, anderzijds mag van hen ook meer verwacht worden dan van een ander, zij moeten zich dus ook als professional gedragen. Ten slotte is van belang dat het schoolbestuur een discretionaire bevoegdheid heeft, het heeft eigen beleidsruimte en mag daar binnen eigen keuzes maken. Hoe de LKC concreet toetst in een specifieke zaak, hangt af van het thema dat het betreft (zie uitgebreider § 3.6).

In § 5.2 is beschreven hoe de LKC zich verhoudt tot de uitgangspunten voor goede klachtenbehandeling die zijn geformuleerd in § 4.5. Voor de toegankelijkheid is de LKC in belangrijke mate afhankelijk van schoolbesturen, zij moeten immers aan klagers laten weten dat de betreffende school is aangesloten bij de LKC en dat daar dus geklaagd kan worden. Een klacht kan vervolgens, behoudens uitzonderingsgevallen, enkel via een digitaal webformulier worden ingediend. Dit kan een drempel vormen voor klagers die niet digitaal vaardig zijn of die moeite hebben met schrijven.

De *deskundigheid en onafhankelijkheid* van de LKC is in het Reglement LKC relatief goed geborgd. In het Reglement LKC is daarnaast ruime aandacht voor hoor- en wederhoor, gelijke rechten op inzage van stukken en vertrouwelijkheid. Dit borgt de evenwichtigheid

van de klachtenbehandeling. In het kader van *duidelijkheid* kan beter gecommuniceerd worden welke toetsingsmaatstaven de LKC hanteert bij de beoordeling van klachten. De *voortvarendheid* van de procedure is goed geborgd, met de nodige flexibiliteit en voorzieningen zoals een versnelde behandeling.

In het kader van *effectiviteit* dient de klachtenprocedure primair gericht te zijn op leren en verbeteren, waarbij zorgvuldig en onpartijdig onderzoek in een sfeer van open reflectie centraal staat. Om dit te bevorderen, zou de LKC meer neutrale en samenwerkingsgerichte taal kunnen hanteren in plaats van juridische termen als 'verwerende partij' en 'verweer', en partijen duidelijk kunnen wijzen op het constructieve doel van de procedure.

Met het conceptwetsvoorstel verandert niet wie waarover kan klagen. Ook wordt niet voorgeschreven hoe een externe klachtencommissie, zoals de LKC, klachten moet toetsen. De kern van het werkterrein en de wijze van toetsen van klachten verandert dan ook niet met het wetsvoorstel. Op de gevolgen van het conceptwetsvoorstel voor de uitgangspunten van het klachtrecht wordt in de volgende paragraaf dieper ingegaan.

6.2.3 Hoe verhouden de uitgangspunten van het klachtrecht, waaronder van een laagdrempelig klachtenprocedure, zich tot veranderingen in het werkterrein en de toetsingscriteria van de LKC naar aanleiding van het wetsvoorstel Vrij en veilig onderwijs?

Met het conceptwetsvoorstel wordt de positie van landelijke klachtencommissies, zoals de LKC, versterkt. Schoolbesturen moeten zich immers gaan aansluiten bij dergelijke klachtencommissies, ouders, leerlingen en personeelsleden kunnen er hierdoor vanuit gaan dat zij terecht kunnen bij een landelijke klachtencommissie. Voor haar vindbaarheid door potentiële klagers blijft de LKC afhankelijk van de bij haar aangesloten scholen. De vertrouwenspersoon die met het wetsvoorstel verplicht wordt gesteld kan hier evenwel aan bijdragen. Hij heeft onder meer tot taak om ouders en leerlingen te informeren en adviseren over het indienen van klachten.

Voor de toegankelijkheid van het klachtrecht is verder van belang dat het oordeel van de LKC met het conceptwetsvoorstel in principe opgevolgd moet worden door het schoolbestuur. De wetgever beoogt dat zij in principe niet van dit advies mag afwijken, gebeurt dit naar het oordeel van de LKC toch, dan moet de LKC hiervan melding maken bij de Inspectie. Dit verandert het karakter van het klachtrecht. Om tot laagdrempelige klachtbehandeling te komen is van belang dat zowel de klager als het schoolbestuur meewerken aan een open en toegankelijk onderzoek naar het betreffende voorval. De verplichte opvolging van de oordelen van de landelijke klachtencommissies, zoals de LKC, kan ertoe leiden dat schoolbesturen minder geneigd zijn om mee te werken aan de klachtenprocedure. De

hieruit voortvloeiende oordelen kunnen immers grote gevolgen hebben voor hen. Het veranderende karakter van het oordeel draagt dan ook niet bij aan de toegankelijkheid van de klachtenprocedure aan de zijde van het schoolbestuur.

6.2.4 Welke juridische gevolgen zou het onderscheid tussen het openbaar en bijzonder onderwijs moeten hebben voor deze veranderingen?

Uit het onderzoek naar de adviezen van de LKC blijkt dat de vrijheid van onderwijs een onderwerp is dat terugkomt in de klachtenprocedures (zie uitgebreider § 3.7). Dit speelt bij zowel openbare als bijzondere scholen. Op grond van artikel 23 van de Grondwet kunnen bijzondere scholen aanspraak maken op de vrijheid van richting en inrichting en aan openbare scholen komt pedagogische autonomie toe. In die zaken geeft de LKC rekenschap van de vrijheid van het betreffende schoolbestuur. Dit betekent in de praktijk dat de LKC het schoolbestuur ruimte geeft om een eigen invulling te geven aan de schoolorganisatie of het onderwijs aan de hand van zijn religieuze, levensbeschouwelijke of pedagogische visie. Dit doet de LKC zowel als het een bijzondere als een openbare school betreft. Bij bijzondere scholen zal logischerwijs de religieuze en levensbeschouwelijke richting een rol spelen, terwijl het bij openbare scholen enkel kan gaan om de pedagogische visie.

Het conceptwetsvoorstel verandert het voorgaande niet. Net als momenteel voorziet het conceptwetsvoorstel in één klachtenregeling voor zowel het openbaar als het bijzonder onderwijs. Nieuw is dat de schoolbesturen verplicht worden om zich aan te sluiten bij een landelijke klachtencommissie. Schoolbesturen zijn vrij om een landelijke klachtencommissie te kiezen die bij hen past. De LKC zal, net als nu, in haar adviezen rekening moeten houden met de vrijheid die aan de betreffende school toekomt en deze school aldus ruimte moeten laten om hier invulling aan te geven.

6.3 Beantwoording hoofdvraag en aanbevelingen LKC

In dit onderzoek stond de volgende hoofdvraag centraal:

Maken de aard en omvang van de klachtbehandeling door de LKC, en de huidige en toekomstige wettelijke en maatschappelijke opvattingen (in het onderwijs) over goede klachtbehandeling, het wenselijk haar werkterrein en toetsingscriteria te verhelderen? Zo ja, hoe ziet een en ander er dan uit?

Uit de analyse van de adviezen van de LKC komt naar voren dat er een grote diversiteit van klachten wordt voorgelegd aan de LKC. De LKC beoordeelt deze met aandacht voor

de specifieke situatie waarin de klager en de school zich bevinden, kennis van het geldend recht en affiniteit met het onderwijsveld. Zo komt de LKC tot een werkwijze die ruim voldoet aan de opvattingen over goede klachtenbehandeling, die in dit onderzoek zijn uitgewerkt in diverse uitgangspunten. Uit de analyse blijkt dat de LKC haar werkwijze op de volgende punten nog kan verbeteren om de drempel om te klagen te verlagen en de begrijpelijkheid van haar adviezen te verbeteren.

6.3.1 Maak het nog eenvoudiger om te klagen

Klagers kunnen via de website van de LKC relatief eenvoudig een klacht indienen met behulp van een webformulier. Wel wordt van de klager dan gevraagd om een grote hoeveelheid gegevens aan te leveren. Daarnaast kan niet eenvoudig mondeling of schriftelijk geklaagd worden. Blijkens het Reglement LKC wordt een mondelinge klacht enkel toegelaten als van de klager niet gevergd kan worden om digitaal een klacht in te dienen. Dat is op zich begrijpelijk, aangezien het een formele klachtenbehandeling betreft en een mondelinge klachtenontvangst veel capaciteit vergt. Het niet eenvoudigweg mondeling kunnen klagen kan evenwel een drempel vormen voor klagers die niet digitaal vaardig zijn of die moeite hebben met schrijven. De drempel om te klagen kan dan ook verlaagd worden door ook zonder voorwaarden mondeling te mogen klagen mogelijk te maken, of door in ieder geval te voorzien in publieke informatievoorziening over de mogelijkheid om (bij wijze van uitzondering) mondeling te klagen.

6.3.2 Pas de toetsingsmaatstaven consequenter toe

Hoewel er per klachtthema een lijn kan worden gehaald uit de adviezen van de LKC past de LKC in haar adviezen niet steeds consequent dezelfde toetsingsmaatstaven toe in vergelijkbare zaken (zie § 3.8). Hoewel niet is onderzocht of de verschillende toetsingsmaatstaven die gehanteerd worden leiden tot verschillende uitkomsten, is het wel aan te bevelen om in de toekomst in vergelijkbare zaken consequenter dezelfde toetsingsmaatstaven toe te passen en consequenter dezelfde standaardoverwegingen te gebruiken. Dit verbetert de duidelijkheid van de adviezen. Voor klagers is dan op voorhand duidelijk hoe hun klacht beoordeeld zal worden. Ook voorkomt dit dat (de indruk ontstaat dat) vergelijkbare zaken anders behandeld worden. Het consequenter toepassen van toetsingsmaatstaven, bijvoorbeeld met behulp van standaardoverwegingen, draagt verder bij aan de coherente en voorspelbare ontwikkeling van het klachtrecht van de LKC. Ook is dit voor de LKC efficiënter omdat niet steeds opnieuw uitgevonden hoeft te worden welke toetsingsmaatstaf passend is en hoe deze geformuleerd moet worden.

6.3.3 Maak duidelijker waar een toetsingsmaatstaf op gebaseerd is

De vraag of het schoolbestuur zich heeft gehouden aan wet- of regelgeving is vaak een belangrijke toetssteen voor de LKC bij de beoordeling van een klacht. In haar adviezen

maakt de LKC dit echter niet altijd duidelijk (zie § 3.8). In die gevallen wordt niet duidelijk dat de toetsingsmaatstaf die de LKC hanteert direct voortvloeit uit wet- en regelgeving. Om tot transparantere en kenbaardere adviezen te komen is het dan ook aan te bevelen om duidelijker te maken waar een toetsingsmaatstaf op gebaseerd is. Dit draagt er aan bij dat zowel schoolbesturen als klagers weten waar een bepaalde toetsingsmaatstaf op gebaseerd is en dus waarom een klacht al dan niet gegrond is. De LKC zou met behulp van standaardoverwegingen eenduidige toetsingsmaatstaven kunnen formuleren, waarin ook wordt uitgelegd waar deze toetsingsmaatstaf op is gebaseerd.

6.3.4 Zet in op een constructieve en oplossingsgerichte klachtenprocedure

Kern van de klachtenprocedure is dat het schoolbestuur kan leren van de klacht en dat de procedure ruimte biedt aan de klager om zijn verhaal te vertellen. Om dit te bewerkstelligen is een zorgvuldig onderzoek nodig waar beide partijen in een sfeer van open reflectie aan meewerken. De klachtenprocedure zou dan ook geen strijd moeten zijn tussen de klager en het schoolbestuur, zoals bij een reguliere geschillenprocedure nog wel eens het geval kan zijn. Het Reglement van de LKC lijkt hier deels evenwel ook vanuit te gaan door te spreken over de school als 'verwerende partij' en over 'verweer' voeren. Het wordt ook aanbevolen om duidelijk te blijven communiceren over het doel en de mogelijke uitkomsten van de klachtenprocedure. Daarnaast zou het Reglement LKC en de website een meer neutrale en samenwerkingsgerichte benadering kunnen weerspiegelen. Deze aanpassingen kunnen ertoe bijdragen dat partijen worden gestimuleerd om gezamenlijk tot een oplossing te komen, in plaats van tegenover elkaar te staan.

6.4 Aanbevelingen aan de wetgever

Naar aanleiding van het conceptwetsvoorstel Vrij en veilig onderwijs gaat het klachtrecht op de schop. Het voorstel is ter internetconsultatie aangeboden en moet nog ter advies voorgelegd worden aan de Afdeling Advisering van de Raad van State. Voor de minister van OCW is er dus ruimte om het voorstel op punten aan te passen. Dat geldt ook voor de Tweede Kamer nadat het wetsvoorstel bij haar is ingediend. Hieronder volgen een aantal aanbevelingen aan de wetgever die aanleiding kunnen vormen voor verbeteringen.

6.4.1 Regel dat ook aspirant en voormalig leerlingen kunnen klagen

Uit het reglement LKC en haar adviezen vloeit reeds voort dat aspirant- en voormalig leerlingen een klacht kunnen indienen. Hiermee heeft de LKC haar klachtrecht verbreed ten opzichte van het huidige en toekomstige wettelijke klachtrecht dat enkel huidige leerlingen laat klagen. Deze verbreding zorgt ervoor dat er bijvoorbeeld geklaagd kan worden door leerlingen die niet zijn ingeschreven of door leerlingen die reeds zijn verwijderd of zelf de school hebben verlaten. Deze klachten zijn van belang omdat ook deze leerlingen

en ouders behoefte hebben aan genoegdoening en schoolbesturen ook van deze klachten kunnen leren. Deze verbreding van het klachtrecht zou met het wetsvoorstel geformaliseerd kunnen worden, zodat ook aspirant- en voormalig leerlingen van scholen die bij andere landelijke klachtencommissies zijn aangesloten, het recht krijgen om te klagen.

6.4.2 Voorzie in een overkoepelende toetsingsmaatstaf: behoorlijk handelen

Het zou duidelijker zijn om te voorzien in één overkoepelende norm voor de verschillende toetsingsmaatstaven die in de praktijk worden gehanteerd, bijvoorbeeld de norm van behoorlijk handelen door het schoolbestuur. Het verdient de voorkeur om de nadere invulling hiervan over te laten aan de landelijke klachtencommissies, die hierin elkaar kunnen opzoeken. De gehanteerde toetsingsmaatstaven kunnen dan worden gerelateerd aan deze overkoepelende norm.

Dat kan er bijvoorbeeld als volgt uitzien. Het beoordelen van een klacht gaat verder dan een rechtmatigheidstoets. Naast de naleving van wet- en regelgeving kan het gaan om een bredere beoordeling van de inhoud van een bepaalde gedraging of beslissing, het proces en de bejegening jegens de klager. Zo kan getoetst worden of de inhoud redelijk is en conform het beleid van de school is. Ook kan getoetst worden of het proces rondom de gedraging of beslissing (inclusief de communicatie) zorgvuldig, duidelijk en tijdig is geweest. Verder kan getoetst worden of de bejegening open en respectvol was. De indringendheid van de toetsing door de landelijke klachtencommissie kan vervolgens afhankelijk zijn van bijvoorbeeld de aanwezigheid van een discretionaire bevoegdheid van het schoolbestuur of een professioneel oordeel van het personeelslid. Daar waar het onduidelijk is welke maatstaf het meest geschikt is om te hanteren, kan worden teruggevallen op de overkoepelende norm van behoorlijk handelen.

6.4.3 Verduidelijk het klachtrecht van personeelsleden

Op grond van de huidige en de conceptwetsartikelen kunnen personeelsleden een klacht indienen bij het schoolbestuur. Het is de vraag hoever dit klachtrecht strekt. De LKC gaat er momenteel vanuit dat klachten van personeelsleden moeten raken aan de kwaliteit van het onderwijs. Rechtspositionele klachten worden niet ontvankelijk verklaard. Hiermee wordt aangesloten bij de gedachte dat klachten bijdragen aan het verbeteren van de kwaliteit en veiligheid van het onderwijs. Klachten over de rechtspositie van personeelsleden dienen dit doel doorgaans niet. Ook is er buitengerechtelijke geschillenbeslechting mogelijk ten aanzien van bepaalde rechtspositionele besluiten. Een klacht van een personeelslid over ongewenst gedrag door een ander personeelslid kan echter wel uitstraling hebben op de rest van de school en het onderwijs en zou dus behandeld moeten kunnen worden door een landelijke klachtencommissie. Nu in het wetsvoorstel personeelsleden het recht behouden om te klagen, zou de wetgever van de gelegenheid gebruik kunnen

maken om te verduidelijken hoever hun klachtrecht strekt.

6.4.4 Schrap de verplichte opvolging van de adviezen van landelijke klachtencommissie en de melding aan de Inspectie bij niet opvolging van het advies

Met het conceptwetsvoorstel moet het oordeel van een landelijke klachtencommissie, zoals de LKC, in principe opgevolgd worden. Doet het schoolbestuur dit niet dan zal de betreffende landelijke klachtencommissie hiervan melding maken bij de Inspectie van het Onderwijs. Deze wijziging in het klachtrecht verandert de positie van de LKC. Zij wordt als het ware een controleur van schoolbesturen ten aanzien van het opvolgen van haar oordelen. Daarnaast bestaat het risico dat schoolbesturen zich minder vrij zullen voelen om open mee te werken aan het onderzoek naar de klacht. Er kan immers een nadelig bindend oordeel volgen. Dit beperkt de toegankelijkheid en de oplossingsgerichtheid van het klachtrecht. Aanbevolen wordt dan ook om de verplichte opvolging van het advies en de melding bij de Inspectie van het Onderwijs na het niet opvolgen van het advies uit het wetsvoorstel te schrappen.

Mogelijk kan er in bepaalde gevallen vanuit zowel de klager als het schoolbestuur behoefte zijn aan een bindend advies. De wetgever zou er voor die gevallen eventueel in kunnen voorzien dat partijen een bindend advies van een (landelijke) geschillencommissie kunnen verlangen. Dat kan een uitkomst bieden voor gevallen waarin een finale geschillenbeslechting belangrijker is dan conflictoplossing, bijvoorbeeld wanneer sprake is van schade en geen duurrelatie tussen de school en de leerling of ouder meer bestaat.

7 Bronnenlijst

7.1 Literatuur

Balans 2021

Balans, Ieder kind overal veilig? Rapportage over onveilige situaties buiten de thuissituatie, 2021.

Baggini 2008

J. Baggini, *Complaint. From minor moans to principled protests*, London: Profile Books 2008.

Berger 2017

L. Berger, 'Klagen is een kunst', *de Correspondent* 3 november 2017.

Bijman e.a. 2022

D. Bijman e.a., *Klachtenstelsels po en vo. Nader onderzoek 2022* (Regioplan), Amsterdam 25 mei 2022.

Bierkens & Zoontjens 2018

I.C. Bierkens & P.J.J. Zoontjens, *De zorgplicht in passend onderwijs en de juridische handhaving daarvan*, Amsterdam: Kohnstamm Instituut 2018.

Bokdam, Bal & Rosenboom 2013

Bokdam, J. Bal & P. Rosenboom, *Werkt de klachtenregeling? Evaluatie klachtenregeling funderend onderwijs* (Panteia), 28 maart 2013.

Breunesse & Richel 2018

A. Breunesse & K. Richel, Onderwijs. Arbeidsomstandigheden. Klimaatproblemen. Communicatie, NM 2018/9.

Buiting 2024

J.S. Buiting, *De autonomie van de leraar* (diss. Nijmegen), Deventer: Kluwer 2024.

Brenninkmeijer 2011

Brenninkmijer, Soorten rechtvaardigheid en hun invloed op een mediation, Tijdschrift conflicthantering, 2011, afl. 4.

De Jong 2024

S. de Jong, 'Klachten rond integriteit gaan vaak over iets heel anders', NRC 15 juli 2024.

De Winter e.a. 2021

P. de Winter, B. Marseille, J. Bekkering, A. Bennenbroek, & C. Mulder, *Zorgvuldige procedures, eerlijke beslissingen en respectvolle bejegening: Een analyse van de toepassing van behoorlijkheidsnormen in de ombudsprudentie van de Nationale ombudsman*, Rijksuniversiteit Groningen Faculteit der Rechtsgeleerdheid 2021.

Dikker 2019

J.P. Dikker, 'Heerst er in het onderwijs een claimcultuur?', *Ars Aequi* oktober 2019.

Doornbos 2020

N. Doornbos, 'De praktijk van het klachtrecht in de spotlight', *Tijdschrift voor Klachtrecht* 2020, afl. 4.

Dubbelaar 2021

M.J. Dubelaar e.a., Inleiding, in: M.J. Dubelaar, A.B. Terlouw & M.J. ter Voert (red.), *Conflictoplossing: het domein van rechters?*, Deventer: Wolters Kluwer 2021.

Ernste 2012

P.E. Ernste, Bindend advies (Onderneming en recht nr. 74) (*diss.* Nijmegen), Deventer: Kluwer 2012.

Ettema 2021

M. Ettema, 'Klachtbehandeling in het onderwijs: inkadering van het klachtrecht', *Ars Aequi* februari 2021, p. 143-151.

Friele 2021

R.D. Friele e.a., *Evaluatie. Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg* (ZonMw), januari 2021.

Friele 2011

R.D. Friele, 'Klachtrecht: het recht op een luisterend oor.', *Tijdschrift voor Gezondheidsrecht*, 2016, afl. 1.

Herweijer & De Winter 2007

M. Herweijer & H.B. Winter, 'De wet intern klachtrecht geëvalueerd: hoe krijgen we tevreden klagers?', *NTB* 2007, afl. 7.

Hohfeld 1913

W.N. Hohfeld, 'Fundamental Legal Conceptions as Applied in Judicial Reasoning', *Yale Law Journal* 1913, afl. 1.

Jacobs e.a. 2018

G. Jacobs e.a., *Een klacht is een gratis advies* (onderzoeksrapport in opdracht van Programma Politie & Wetenschap) 2018, Den Haag: Rotterdam School of Management, Erasmus University & Erasmus School of Law; Erasmus University, Rotterdam.

Janssen 2021

A.M.L. Janssen, 'Rechtsbescherming in het passend onderwijs als puzzel. Minder stukjes graag, die beter passen', *NTOR* 2021, afl. 2.

Kallenbach 2022

P. Kallenbach, 'Gepaste afhandeling', *Tijdschrift voor Klachtrecht* 2022, afl. 2.

Klein & Veraart 2015

L. Klijn & A. Veraart, Onderwijs. Onveilige schoolomgeving. Pesten. Thuiszitten leerling. Communicatie, NM 2015/29.

Knigge 2012

M.W. Knigge, *De procesovereenkomst*, Deventer: Kluwer 2012.

Koetsenruijter & Nass 2017

C. Koetsenruijter & Y. Nass, 'Intern klachtrecht: formeel of informeel (Deel II)', *Tijdschrift voor Klachtrecht* mei 2017, p. 11-14.

Kowalski 1996

R.M. Kowalski, 'Complaints and Complaining: Functions, Antecedents, and Consequences', *Psychological Bulletin* 1996, afl. 2.

Kuiper 2019

A. Kuiper, 'Aanpak van klachten over seksuele intimidatie op het werk: 25 jaar na verplichting in de Arbowet', *ArbeidsRecht* 2019, afl. 1.

Kuipers 2022

G.M. Kuipers, 'Vertrouwenwekkend omgaan met schade en klachten', *Tijdschrift Voor Klachtrecht* 2022, 1.

Kuipers 2021

G.M. Kuipers, Beschadigd vertrouwen. Vertrouwenwekkend schadebeleid na door de overheid gefaciliteerde schade (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2021.

Laemers & Brenninkmeijer 2010

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

LKC 2021

LKC, 'Drie routes om een klacht op school op te lossen', januari 2021.

Luiken 2023

O.A.B. Luiken, '25 jaar klachtrecht in het onderwijs en LKC', *School en Wet* 2023/152.

Maessen 2012

K. Maessen, 'De civielrechtelijke aansprakelijkheid van scholen voor kwalitatief deugdelijk onderwijs. Een instrument ter bevordering van de kwaliteit van het onderwijs?'. NJB 2012/72.

Mertens 2015

H. Mertens, 'Geschillencommissies in het Nederlandse onderwijs en het gelijk van een goed gesprek', *Nederlands-Vlaams tijdschrift voor Mediation en Conflictmanagement* 2015, afl. 2.

Mols 2021

M. Mols (red.), Handreiking voor vertrouwenspersonen in het onderwijs; po, vo en mbo (Stichting School & Veiligheid), 2021.

Nationale Ombudsman 2022

Nationale Ombudsman, Wachten op herstel, hoe lang nog? 3e rapportage monitor klachtbehandeling Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen. 3e rapportage monitor klachtbehandeling Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (2022/122), 1 juli 2022.

Nationale Ombudsman 2018

Nationale Ombudsman, *Ombudsvisie op professionele klachtbehandeling. Werken aan oplossingen en leren van klachten* (2018/005), 19 maart 2018.

Nationale Ombudsman 2017

Nationale Ombudsman 2017/113 ('Een ieder heeft het recht een klacht in te dienen'. Een onderzoek naar de grenzen van het klachtrecht), 12 oktober 2017.

Noorlander & Paijmans 2011

C.W. Noorlander & B.M. Paijmans, "'Educational malpractice'" als relatief nieuw fenomeen binnen het Nederlandse aansprakelijkheidsrecht', *NTBR* 2011/32.

Raat 2023

C. Raat, 'Klachtbehandeling over grensoverschrijdend gedrag', *Tijdschrift voor Klachtrecht* 2023, afl. 2.

Raijmakers, Veltschoten & Van Dijk 2024

R. Raijmakers, J. Veltschoten & M. van Dijk, 'Ongewenst gedrag: het verschil tussen een melding en een klacht' (Blogbericht CAOP.nl), 15 februari 2024.

Röell & Brenninkmeijer 2012

C.E.E. Röell & A.F.M. Brenninkmeijer, 'Is de ambtenaar wantrouwend?', *Openbaar Bestuur* juli 2012.

Rousseau e.a. 1998

D. Rousseau e.a., 'Not So Different After All: A Cross-Discipline View of Trust', *Academy of Management Review* 1998, afl. 3.

Sapulete, Zeeman & Wester 2019

S. Sapulete, N. Zeeman & M. Wester, *Evaluatie klachtenregeling po/vo*, Ecorys 1 maart 2019.

Schlössels & Zijlstra 2019

R.J.N Schlössels & S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat. 2. Rechtsbescherming, Overheidsaansprakelijkheid (Handboeken staats- en bestuursrecht)*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.

SER 2023

SER, *Balans en houdbaarheid alternatieve geschillenbeslechting voor consumentenzaken* (advies 23/02), maart 2023.

Sperling 2018

J. Sperling, 'Kroniek: Klachtrecht in het funderend onderwijs', *School en Wet* 2018, afl. 4.

Sperling 2016

J. Sperling, 'Kroniek: Klachtrecht in het leerplichtig onderwijs', *School en Wet* september 2016.

Sperling & Wijnands 2015

J. Sperling & F. Wijnands, 'Zachte heemeesters.....: De toelaatbaarheid van fysiek handelen tegen leerlingen door onderwijspersoneel', *School en Wet* 2015, afl. 5.

Steehouwer 2024

A. Steehouwer, 'Bezwaar of klacht, wat maakt het uit?', *Tijdschrift voor Klachtrecht*, 2024, afl. 2.

Streefkerk, Voskamp & Janssen 2022

J. Streefkerk, S. Voskamp & A.M.L. Jansen, *Uniformering van voorprocedures bij toelating, schorsing en verwijdering in het funderend onderwijs*, Expertisecentrum Onderwijsgeschillen 1 oktober 2022.

Streefkerk 2021

J. Streefkerk, 'Vijfde kroniek klachtrecht', *School & Wet* 2021, afl. 3.

Tauran & Lam 2022

I.J. Tauran & E. Lam, 'Klachten ervaren als waardewerk', *Tijdschrift voor Jeugdrecht* 2022, afl. 4.

Van Bemmelen-van Gent 2008

E.E. van Bemmelen-van Gent, 'Juridische kwalificatie van private geschillenbeslechting', in: E.E. van Bemmelen e.a. (red.), *Hoofdstukken zelfreguleringsprocesrecht. Private klachtbehandeling en geschillenbeslechting*, Den Haag: Sdu 2008.

Van Boven & Klep 2023

J. van Boven & K. Klep, 'Informeel klachtbehandeling: tussen hulpverlening en formele klachtprocedures', *Tijdschrift voor Klachtrecht* 2023, afl. 1.

Van den Eijnden 2011

P.M. van den Eijnden, *Onafhankelijkheid van de rechter* (SteR nr. 3), 2011.

Van Dijk 2018

F. van Dijk, 'Independence and autonomy: the parallel worlds of courts and public agencies' (Blog of the Montaigne Centre for Rule of Law and Administration of Justice), 11 december 2018.

Van Velzen & Veraart 2018

J. van Velzen & A. Veraart, Conflict op basisschool. Onderwijs. Communicatie. Veilige schoolomgeving. Pesten, NM 2018/49.

Van Schoonhoven & Keijzer 2011

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

Vegt 2018

A. Vegt, *Onderzoeksrapport: complex klaaggedrag. Onderzoek naar wat de Nationale ombudsman kan doen ten aanzien van complex klaaggedrag* (afstudeerscriptie Hogeschool Leiden) 2018.

Verhoest 2004

K. Verhoest e.a., 'The Study of Organizational Autonomy: A Conceptual Review', *Public Administration and Development* 2004, afl. 2.

Voskamp 2018

S. Voskamp, *Onderwijsvereenkomst: contractenrechtelijke leerstukken toegepast op de rechtsverhouding tussen school, leerling en ouders in het primair en voortgezet bekostigd onderwijs* (diss. Leiden), Den Haag: Boom Juridisch 2018.

Zoontjens 2023

P.J.J. Zoontjens, *Onderwijsrecht. Eenheid in verscheidenheid*, Den Haag: Boom Juridisch 2023.

7.2 Adviezen LKC

Voor dit onderzoek zijn alle adviezen van de LKC die zijn afgegeven van 2021 tot en met mei 2024 geraadpleegd, naar de volgende adviezen is in dit rapport expliciet verwezen:

LKC 17 april 2024, 48148
LKC 10 april 2024, 54224
LKC 21 maart 2024, 54485
LKC 11 maart 2024, 48874
LKC 21 februari 2024, 52175
LKC 20 februari 2024, 53726
LKC 19 februari 2024, 49534
LKC 7 februari 2024, 49204
LKC 6 februari 2024, 50414
LKC 2 februari 2024, 51747
LKC 20 december 2023, 50361
LKC 20 december 2023, 28779
LKC 13 december 2023, 44992
LKC 22 november 2023, 51152
LKC 14 november 2023, 40958
LKC 6 november 2023, 43991
LKC 31 oktober 2023, 46730
LKC 23 oktober 2023, 46304
LKC 11 oktober 2023, 42043
LKC 10 oktober 2023, 19867
LKC 20 september 2023, 50095
LKC 5 september 2023, 44122
LKC 15 augustus 2023, 44423
LKC 27 juli 2023, 44784
LKC 9 juni 2023, 42868
LKC 9 mei 2023, 40856
LKC 7 april 2023, 39027
LKC 31 maart 2023, 40100
LKC 28 maart 2023, 37822
LKC 22 februari 2023, 38017
LKC 17 februari 2023, 36466
LKC 28 december 2022, 36763
LKC 21 december 2022, 35938
LKC 20 december 2022, 37225
LKC 17 november 2022, 32176
LKC 14 november 2022, 37490
LKC 26 oktober 2022, 27952
LKC 25 oktober 2022, 27523
LKC 19 oktober 2022, 28876
LKC 5 oktober 2022, 30163
LKC 27 september 2022, 19332
LKC 13 september 2022, 34024

LKC 8 september 2022, 30263
LKC 2 augustus 2022, 13861
LKC 26 juli 2022, 16006
LKC 15 juli 2022, 27358
LKC 6 juli 2022, 23530
LKC 22 juni 2022, 18811
LKC 22 juni 2022, 25741
LKC 1 juni 2022, 28678
LKC 16 mei 2022, 24289
LKC 9 mei 2022, 5215
LKC 14 april 2022, 16930
LKC 18 maart 2022, 19009
LKC 14 maart 2022, 20032
LKC 10 maart 2022, 18118
LKC 22 februari 2022, 19273
LKC 18 februari 2022, 16766
LKC 7 februari 2022, 10529
LKC 1 februari 2022, 8210
LKC 25 januari 2022, 17491
LKC 14 januari 2022, 17293
LKC 24 december 2021, 10561
LKC 21 december 2022, 35938
LKC 17 december 2021, 19537
LKC 16 december 2021, 11551
LKC 1 december 2021, 109567
LKC 6 oktober 2021, 109563
LKC 28 september 2021, 109176
LKC 28 juli 2021, 11254
LKC 22 juli 2021, 4423
LKC 14 juli 2021, 232
LKC 6 juli 2021, 109648
LKC 6 juli 2021, 109472
LKC 25 juni 2021, 8614
LKC 14 juni 2021, 109166
LKC 20 mei 2021, 661
LKC 21 april 2021, 2806
LKC 1 april 2021, 109412
LKC 31 maart 2021, 109548
LKC 24 maart 2021, 109460
LKC 15 maart 2021, 109541
LKC 3 maart 2021, 109509
LKC 24 februari 2021, 109475
LKC 10 februari 2021, 109372
LKC 27 januari 2021, 109474
LKC 19 januari 2018, 108049
LKC 14 januari 2014, 106005
LKC 14 januari 2000, 10908

7.3 Jurisprudentie

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

ABRvS 21 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2401
ABRvS 12 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1885
ABRvS 12 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1879
ABRvS 23 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3128

Hoge Raad

PHR 26 januari 2024, ECLI:NL:PHR:2024:103
HR 2 juni 2023, ECLI:NL:HR:2023:822
HR 15 juni 2012, ECLI:NL:HR:2012:BW0727
HR 20 mei 2005, ECLI:NL:HR:2005:AS5890, r.o. 3.4
HR 9 november 1990, NJ 1991, 126
HR 5 november 1965, ECLI:NL:HR:1965:AB7079

Gerechtshoven

Hof Den Haag 10 oktober 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:2911
Hof Amsterdam, 30 maart 2021, ECLI:NL:GHAMS:2021:907
Hof Amsterdam 8 oktober 2019, ECLI:NL:GHAMS:2019:3616
Hof Amsterdam 24 december 2013, ECLI:NL:GHAMS:2013:4787

Rechtbanken

Rb. Noord-Holland 28 februari 2024, ECLI:NL:RBNJO:2024:2105
Rb. Noord-Holland 20 oktober 2023, ECLI:NL:RBNHO:2023:10933
Rb. Rotterdam 16 augustus 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:7625
Rb. Amsterdam 13 juli 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:4538
Rb. Limburg 7 juli 2022, ECLI:NL:RBLIM:2022:5138
Rb. Den Haag, 24 januari 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:657
Rb. Amsterdam 12 juli 2017, ECLI:NL:RBASM:2017:2946
Rb. Zwolle-Lelystad, 16 november 2011, ECLI:NL:RBZLY:2011:BU4893
Rb. Leeuwarden 18 augustus 2010, ECLI:NL:RBLEE:2010:BN6111
Rb. Groningen 3 juni 2010, ECLI:NL:RBGRO:2010:BM5226
Rb. Rotterdam 17 februari 2010, NJF 2010, 169
Rb. Zwolle-Lelystad 6 januari 2010, ECLI:NL:RBZLY:BK7412
Rb. Zwolle-Lelystad 22 april 2009, ECLI:NL:RVZLY:2009:BI8294
Rb. Amsterdam, 26 mei 1999, AB 2000, 104

Bijlage 1

Overzicht onderzoeksresultaten

In de volgende drie tabellen worden de resultaten weergegeven van het onderzoek naar de adviezen van de LKC die zijn uitgebracht tussen 2021 en mei 2024 in het primair, voortgezet en het speciaal onderwijs. Het betreft in totaal 310 adviezen.

In de eerste twee tabellen worden in de bovenste rij de tien geselecteerde thema’s weergegeven en in de linker kolom staan de geselecteerde toetsingsmaatstaven en een aantal andere factoren die bij het toetsen van klachten een rol spelen.

De derde tabel geeft aan hoe vaak er per thema is geklaagd, hoe vaak er vanuit de klager of vanuit de school een gemachtigde betrokken was bij de klachtprocedure en hoe vaak een klacht gegrond, deels gegrond ongegrond of niet ontvankelijk was. Deze tabellen omvatten enkel de geselecteerde thema’s en toetsingsmaatstaven, de overige thema’s en maatstaven die slechts enkele keer voorkwamen worden niet in de tabellen weergegeven.

1. Overzicht toetsingsmaatstaven in verhouding tot klachtthema’s (1/2)

	Communicatie	Dossievorming / informatie-uitwisseling	Inschrijving / uitschrijving	Klachtenprocedure	Ordemaatregel
Conform eigen beleid, regels of protocol	2	3	0	1	5
Conform wet- of regelgeving	2	12	0	1	11
Discretionaire bevoegdheid school	3	0	0	0	2
Evident onjuist	0	0	0	0	0
Professionaliteit	1	1	0	0	1
Redelijkheid	4	3	1	2	5
Terughoudend	0	0	0	0	1
Verwijtbaarheid/nalatigheid	0	1	0	1	1
Voldaan aan inspanningsplicht	0	0	0	0	0
Voldoende adequaat gehandeld	0	1	0	2	0
Zorgvuldigheid	8	7	2	12	12

2. Overzicht toetsingsmaatstaven in verhouding tot klachtthema's (2/2)

	Overgang/ bevordering / examen	Passend onderwijs/ begeleiding	Rol school in geschil ouders	Veiligheid school	Veiligheid thuis
Conform eigen beleid, regels of protocol	26	2	2	12	17
Conform wet- of regelgeving	3	5	7	9	2
Discretionaire bevoegdheid school	8	1	1	5	8
Evident onjuist	10	0	1	0	0
Professionaliteit	37	3	2	2	2
Redelijkheid	35	7	0	3	1
Terughoudend	45	2	0	0	8
Verwijtbaarheid/nalatigheid	0	5	1	14	0
Voldaan aan inspanningsplicht	0	10	0	18	0
Voldoende adequaat gehandeld	1	1	0	9	0
Zorgvuldigheid	38	6	3	7	12

3. Overzicht verhouding klachtthema's in verhouding tot gemachtigde en gegrondheid klacht

	Aantal klachten per thema	Gemachtigde klager	Gemachtigde school	Deels gegrond	Gegrond	Ongegrond	Niet ontvankelijk
Communicatie	42	5	22	4	8	29	0
Dossiervorming/ Informatie-uitwisseling	29	3	20	5	5	20	2
Inschrijving/uitschrijving	7	1	3	0	3	5	0
Klachtenprocedure	22	2	10	3	7	11	0
Ordemaatregel	26	3	11	5	7	1	0
Overgang/bevordering/examen	71	8	25	9	2	60	6
Passend onderwijs/begeleiding	62	11	31	7	12	43	2
Rol school in geschil ouders	14	1	4	4	4	7	1
Veiligheid school	59	17	29	6	5	41	2
Veiligheid thuis	30	8	19	4	6	22	0

Bijlage 2

Overzicht consultatiereacties

conceptwetsvoorstel Vrij en veilig onderwijs

Het conceptwetsvoorstel Vrij en veilig onderwijs is op 25 juli 2023 aangeboden ter internetconsultatie. Daarbij is onder andere gericht gevraagd naar een reactie op 'de plicht voor scholen om aan te sluiten bij een landelijke klachtencommissie die een oordeel geeft of een klacht terecht is en advies geeft hoe de school dit moet oplossen' (vraag 9). Het publiek kon tot 24 september 2023 reageren op het ontwerp. Hierna wordt de reactie van Stichting Onderwijsgeschillen kort samengevat waarna een thematisch overzicht van de andere consultatiereacties volgt.

1. Stichting Onderwijsgeschillen

Stichting Onderwijsgeschillen ziet de eerder gegeven adviezen aan het ministerie van OCW over de verbetering van klachtenstelsel grotendeels terug in het wetsvoorstel. Volgens haar kan de rechtszekerheid en toegankelijkheid nog verder worden verbeterd met een uniforme rechtsgang. Er zijn nog steeds verschillende procedures mogelijk zijn en zij doet de suggestie voor aansluiting bij Awb voor alle onderwijssectoren.

Stichting Onderwijsgeschillen zou de onderliggende algemene maatregel van bestuur waarborgen voor rechtsbescherming moeten bieden die LKC nu toepast, waaronder:

- Onafhankelijkheid van de klachtencommissie, leden en het ondersteunend bureau.
- Deskundigheid van de leden van de klachtencommissie en het ondersteunend bureau, zowel op het gebied van rechtsbescherming en conflict behandeling als het onderwijs en leerlingen.
- De toegankelijkheid tot de klachtencommissie.
- De inrichting van kwaliteitszorg voor klachtencommissie.
- De openbaarheid van de samenstelling, werkwijze, beleid en uitspraken van de klachtencommissie.

Volgens Stichting Onderwijsgeschillen kan de grondwettelijke vrijheid van inrichting geen relatie hebben tot rechtvaardige geschillenbeslechting in het onderwijs. Rechtspraak, waaronder alternatieven voor rechtspraak zoals geschillencommissies, dienen zich verre te houden van de identiteit van partijen.

De stichting maakt ten slotte de volgende (wetstechnische) opmerkingen en vragen:

- Het participatierecht van leerlingen ontbreekt.
- Ouder, leerling en personeelslid wordt niet gedefinieerd, terwijl dit wel wenselijk is. Zij vraagt

zich ook af of verzorgers en leerlingen van iedere leeftijd kunnen klagen. En of een zzp'er ook een personeelslid kan zijn.

- De klachtencommissie oordeelt over een klacht, tenzij de klacht betrekking heeft op een onderwijs waarvoor een andere vorm van buitengerechtelijke geschillenbeslechting open staat. Stichting Onderwijsgeschillen vraagt zich af welke vormen hier worden bedoeld en aan welke eisen moet die andere vorm van geschillenbeslechting moet voldoen (bijv. met betrekking tot de onafhankelijkheid, procedure en soort uitspraak). Zij vraagt zich af of een commissie voor beroep en examens hieronder zou vallen.
- Zij vraagt zich af wanneer de behandeltermijn van zes weken begint te lopen.
- In de toelichting staat dat nadere eisen worden gesteld aan de informatie die scholen in de schoolgids moet opnemen over het geldende klachtenstelsel, maar die staan niet in de wettelijke bepalingen. Zij beveelt aan om op te nemen welke informatie in de schoolgids moet worden vastgelegd 'nu blijkt dat ouders, leerlingen en personeelsleden vaak zoekende zijn'.

2. Thematische indeling van de andere consultatiereacties

Klagers

GCBO signaleert een beperkte invulling van de term klagers (ouders, leerling of personeelslid bij het bevoegd gezag) dan is opgenomen in de verschillende (landelijke) reglementen van klachtencommissies. Daardoor zou het niet mogelijk zijn om een klacht in te dienen als 'voogd of verzorgen van een leerling en/of een (anderszins) functioneel bij de school betrokkene, zoals een vrijwilliger of een door de school extern ingeschakelde orthopedagoog of schoolmaatschappelijke werker'. Zij adviseert om de bepalingen van het wetsvoorstel naast deze reglementen te leggen of de toelichting van deze bepalingen uit te breiden.

Sectorraad GO vraagt of de leeftijdsgrens van 13 jaar (voor het indienen van klachten door leerlingen van scholen voor speciaal onderwijs of voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs) wordt losgelaten in de Wec.

Recht op participatie door kinderen

De Kinderombudsman wijst erop dat kinderen volgens het Kinderrechtenverdrag eigenstandig dragen van rechten zijn en het recht hebben om gehoord te worden en gehoord te worden. Het is een essentieel recht om 'een goede afweging te kunnen maken van het belang van het betreffende kind (artikel 3 van het IVRK)'. Volgens de Kinderombudsman hebben ouders weliswaar een verantwoordelijkheid hebben ten aanzien van hun kinderen, maar ontslaat dit onderwijsinstellingen niet van hun plicht om 'kinderen een eigenstandige stem en positie te geven daar waar zij onveiligheid ervaren.' De Kinderombudsman mist deze stem en positie van kinderen in het wetsvoorstel en adviseert om in de memorie van toelichting expliciet op te nemen

hoe kinderen zelf bij bijvoorbeeld een externe vertrouwenspersoon kunnen aankloppen.

GCBO merkt daarentegen op dat leerlingen een klacht kunnen indienen bij de klachtencommissie, waarbij het wetsvoorstel geen leeftijdsbeperking kent. De GCBO vindt het onwenselijk dat minderjarige leerlingen rechtstreeks een klacht kunnen indienen bij de klachtencommissie, zonder een machtiging of toestemming van ouders. GCBO hanteert zelf geen leeftijdsgrens hiervoor en ziet nadere regelgeving hierover graag tegemoet. Daarbij wijst ze op de mogelijke impact van een officiële juridisch ingestelde klachtenprocedure op de leerlingen.

Recht op informatie, begrijpelijkheid en toegankelijkheid

Volgens de Kinderombudsman moet informatie die onderwijsinstellingen in hun schoolgids opnemen toegankelijk zijn voor kinderen (artikel 17 van het IVRK). Zij ziet dat ook graag expliciet in de memorie van toelichting.

Het Juridisch Loket gaat in op de helderheid van de procedure, waarbij ouders, leerlingen en personeelsleden (aan de hand van de schoolgids) moeten weten waar zij met hun klacht terecht kunnen. Het Juridisch Loket vraagt om aandacht te besteden aan 'ouders, leerlingen en personeelsleden die de taal niet goed (genoeg spreken of om andere redenen minder gemakkelijk teksten begrijpen'. Daarbij adviseert het loket om de communicatie op in ieder geval B1-niveau te laten plaatsvinden en om een eenvoudige manier om toelichting te vragen bij de school. Het loket adviseert ook om de klachtenregeling eenvoudig te houden zodat deze voor iedereen toegankelijk is.

Bovendien vindt het loket dat de vertrouwenspersoon goed toegankelijk is en de ouder, leerling of personeelslid op een begrijpelijke manier te woord staat. Daarnaast vindt het loket het 'belangrijk dat helder is wat er van de vertrouwenspersoon kan worden verwacht/ Is dat begeleiding, bemiddeling en/of vertaling?' Door begrijpelijk hierover te communiceren wordt duidelijk bij wie de klager terecht kan en wat de klager mag verwachten.

Ouders in balans schrijft dat de klachtenprocedure altijd duidelijk vindbaar moet zijn op een logische plek, zoals de schoolgids.

Ouders & Onderwijs schrijft dat hoewel veel scholen al zijn aangesloten bij landelijke klachtencommissies, ouders dit niet weten vanwege een moeilijk vindbare of onvindbare informatievoorziening. Wat betreft toegankelijkheid suggereert het wetsvoorstel waarin staat dat ouders zich kunnen bijstaan dat er rechtsbijstand is of hulp, terwijl dat er beperkt is en de kosten voor rechtsbijstand door een enkeling zelf te betalen is. Scholen kunnen zich wel laten bijstaan met geld uit de rijksbekostiging. Ouders & Onderwijs pleit voor een evenredige beschikbaarheid van juridische bijstand, onafhankelijk van het budget.

Vertrouwenspersoon

Ouders & Onderwijs schrijft dat de rol van vertrouwenspersoon voor ouders vaak niet duidelijk is. De drempel om diegene in vertrouwen te nemen kan te hoog zijn, zeker als de persoon in de school werkt. Een verplichte externe vertrouwenspersoon is een grote vooruitgang voor het gevoel van onafhankelijkheid. Toch wijst zij erop dat een externe vertrouwenspersoon elders onder hetzelfde bevoegd gezag werkzaam mag zijn, terwijl een klacht zich richt tot het bevoegd gezag. Volgens haar zou een externe vertrouwenspersoon niet werkzaam mogen zijn onder hetzelfde bevoegd gezag.

Door de medezeggenschapsraad, die instemmingsrecht krijgt op de aanwijzing van interne en externe vertrouwenspersonen, goed te informeren kunnen zij een extra controle vormen op de onafhankelijkheid en de deskundigheid van de vertrouwenspersoon.

Verder ziet Ouders & Onderwijs in het kader van de noodzakelijke verdere professionalisering van vertrouwenspersoon graag een verplichte keurmerk of scholingseis waarmee de bekwaamheid van de vertrouwenspersoon inzichtelijk is.

Stichting School & Veiligheid vindt het ook positief dat de rol en taken van de vertrouwenspersoon in de wet worden vastgelegd en dat de medezeggenschapsraad instemmingsbevoegdheid krijgt ten aanzien van de aanwijzing van de vertrouwenspersoon. Zij onderschrijft het voorstel dat het vertrouwenspersoon (in de laatste vijf jaar) geen onderdeel mag uitmaken van het schoolbestuur of de schoolleiding, maar uit zich zorgen over de arbeidsrechtelijke positie van de externe vertrouwenspersoon. Die dient geen arbeidsrelatie te hebben met het bevoegd gezag, maar het wetsvoorstel laat hier ruimte open. Ten aanzien van professionalisering heeft de stichting haar voorkeur om deskundigheidsbevordering op te nemen in het takenpakket van de vertrouwenspersoon. De professionalisering zal volgens [de stichting] moeten worden ingestoken op de onderwijscontext en het bijbehorend juridisch kader, en zal niet zozeer verbonden moeten zijn met een landelijk stelsel aan accreditaties of certificaten, met name de interne vertrouwenspersoon.

Regenbookloket erkent de waarde van scholing maar benadrukt dat onafhankelijkheid essentieel is. Zij merkt dat de vertrouwenspersoon niet altijd als veilige gesprekspartner wordt beschouwd door sommige leerlingen en onderwijspersoneel – met name voor lhbt+-leerlingen van scholen met een religieuze grondslag die daarmee schuurt. De vertrouwenspersoon 'mogen niet onder invloed staan van het schoolbestuur' en een 'bredere, onbevooroordeelde visie moeten hebben die zij actief uitdragen, los van of naast de culturele, religieuze en andere invloeden binnen de school'.

Ouders in balans ziet graag dat de externe vertrouwenspersoon verplicht wordt geschoold in

diens taak, in de formatie ruimte wordt gecreëerd voor het uitoefenen van de taak en de onafhankelijkheid wordt gewaarborgd. Zij vindt dat de externe vertrouwenspersoon rechtstreeks te benaderen is door leerlingen, ouders en professionals en niet – zoals zij vaak hoort – via een verzoek aan bijvoorbeeld de schooldirectie.

De sectorraad GO vindt de bepaling waarin staat dat de vertrouwenspersoon fungeert als aanspreekpunt voor klachten over pesten niet duidelijk. Een andere bepaling belegt de coördinatie van het pestbeleid bij een personeelslid. Zij vraagt of er een personeelslid is dat aanspreekpunt is en een ander personeelslid het beleid coördineert.

Verplichte aansluiting bij een landelijke klachtencommissie (die semi-bindende oordelen geeft)

Meerdere deelnemers vinden de maatregel een goed idee. Enkele deelnemers gingen ervan uit dat de verplichting al bestond of wijzen erop dat het bestaande praktijk is. Volgens het Juridisch Loket, AO_b en Ouders in balans waarborgt of verbetert dit de kwaliteit van externe klachtenbehandeling. Stichting School & Veiligheid ziet het als een logische professionaliseringsslag.

Vereniging tot Bevordering van SchoolOnderwijs / Vereniging voor Gereformeerd Schoolonderwijs (VBSO/VGS) schrijft dat de meerwaarde van de verplichting niet duidelijk is en geeft aan dat verreweg de meeste scholen al landelijk zijn aangesloten.

Een deelnemer lijkt de verplichte aansluiting bij een landelijke klachtencommissie onnodig te vinden en geeft aan dat 'als men het uiteindelijk niet eens is met elkaar (...) een gang naar de rechter voldoende [moet] zijn'.

AO_b pleit voor een klachtenstelsel met één landelijke klachtencommissie, om de kwaliteit en de 'eenheid van de jurisprudentie' te bevorderen. Zij geeft daarvoor enkele argumenten. AO_b stelt dat in de praktijk 'niet of nauwelijks sprake is van door de commissies behandelde klachten die rechtstreeks zijn te linken aan de denominatie van de school'. Ook mag volgens haar de richting van het bijzonder onderwijs 'geen afbreuk doen aan de rechtszekerheid voor ouders, leerlingen en onderwijspersoneel.' Daarom is volgens AO_b een decennium geleden in de WMS afgestapt van commissies per richting voor medezeggenschapsgeschillen, waarvoor er één landelijke commissie is.

VOS/ABB schrijft dat haar ervaring is dat regionale klachtencommissies lang niet zo goed werken en de vereiste deskundigheid hebben als de LKC. Zij vindt dat een verplichte aansluiting 'van alle schoolbesturen bij de LKC een goed voorstel.'

GCBO daarentegen vindt dat het wetsvoorstel niet voorbij kan gaan aan de vrijheid van vereni-

ging en inrichtingsvrijheid van bijzondere scholen. Bovendien zijn er scholen die zijn aangesloten bij een regionale klachtencommissie en wordt met het woord 'landelijk' een beperking opgelegd. Volgens GCBO is een voldoende waarborg voor rechtsbescherming en duidelijke en onafhankelijke klacht- en geschillenbeslechting als de beperking wordt gedaan op basis van kwaliteitseisen. Zij adviseert om aansluiting bij een niet-landelijk georganiseerde klachtencommissie mogelijk te laten, als de klachtencommissie voldoen aan de kwaliteitseisen en een minimaal nader vast te stellen aantal aansluiting heeft (waardoor een bepaalde constante stroom aan klachten is).

Verus vindt de verplichte aansluiting in strijd met de vrijheid van vereniging en de inrichtingsvrijheid. Volgens haar moet de mogelijkheid blijven bestaan om een eigen, kwalitatief goed functionerende klachtencommissie te hebben. Welk adviseert zij om kwaliteitseisen op te nemen in wetgeving, zoals verplichte publicatie van adviezen, hebben van een degelijk reglement, kennisbevordering op het gebied van het onderwijsrecht en landelijke deelname aan overlegstructuren over klachtrecht.

Ouders & Onderwijs vindt het belangrijk dat ouders altijd de keus hebben om hun klacht bij een van de (twee landelijke) neer te leggen die onafhankelijk zijn van de school.

Bindend karakter van oordeel/aanbevelingen landelijke klachtencommissie voor het schoolbestuur

Stichting Stop Pesten vindt het belangrijk dat de school daadwerkelijk iets moet doen met het advies van de klachtencommissie, aangezien het advies vaak als zodanig aan de kan worden gelegd.

VBSO/VGS vindt het min of meer bindend maken van oordelen onverstandig. Het 'legt een buitengewoon zware en juridische druk' op de klachtenprocedure, omdat het heel veel vergt om alle relevante context – die op school bekend is en meeweegt – ook aan de klachtencommissie kenbaar te maken'. Volgens haar heeft het ook nadelen als het schooloptreden steeds op een juridische manier wordt beoordeeld. In plaats daarvan moet de 'pedagogische invalshoek, die de school eigen is, (...) bewaard blijven'.

Verus verwijst naar de VNG-essay *Het makke van meldpunten*. Zij vindt het bindend karakter indruisen tegen de intentie en de uitgangspunten van de klachtenregeling. Het leidt tot verdere juridisering en polarisatie tussen partijen wat de school als gemeenschap niet ten goede komt. Vaak gaat het om situaties waarin een zorgvuldige communicatie over en weer ontbreekt en bemiddeling de voorkeur verdient. Een dwingend advies is bovendien onnodig, omdat de meeste besturen de adviezen nu al overneemt. Het voorstel benadert volgens Verus een 'gerechtelijke instantie'. Dit gaat ten koste van de laagdrempeligheid van het indienen van een klacht bij een

klachtencommissie. Verus constateert ook dat de beginselen van behoorlijk procesrecht ontbreken '(procesrechtelijke bescherming)', die volgens Verus in de wettekst horen aangezien het gaat om bekostigingsvoorwaarden.

De ervaring van VOS/ABB is dat de adviezen van de LKC in hun dossiers altijd worden gevolgd. Zij vraagt zich af wat het oplevert om de opvolging wettelijk te verplichten.

Volgens Ouders & Onderwijs is het enkele feit dat het schoolbestuur een advies naast zich neer kan leggen een reden om af te zien van de klachtindiening, zeker als er geen vertrouwen meer is in de school. Zij waardeert het verplichtend karakter van het advies als positief.

Afwijken bindend oordeel/aanbevelingen landelijke klachtencommissie door het schoolbestuur

De Algemene onderwijsbond (AOB) gaat in op de verplichting om het oordeel en de aanbevelingen van de landelijke klachtencommissie op te volgen en de uitzondering hiervan in het geval van 'dringende redenen' die noodzaken tot het afwijken van het oordeel. Hoewel de school deze dringende redenen moet motiveren en de klachtencommissie hiervan melding moet doen bij de Inspectie van het Onderwijs, ontbreekt volgens AOB de wettelijke verplichting voor het bevoegd gezag om de commissie in kennis te stellen van het niet opvolgen van de 'uitspraak' (oordeel).

Ouders in balans ziet graag dezelfde mogelijkheid om af te wijken van het oordeel voor de klager (meestal de ouder of leerling). Zij wijzen op de ongelijkheidspositie van ouders ten opzichte van de school. Daarbij hebben ouders meestal geen toegang tot (juridische) ondersteuning bij het doorlopen van een klachtenprocedure, terwijl de school wel gebruik maakt van (juridische) ondersteuning. Ouders in balans geeft verder aan dat niet de school maar de klachtencommissie formeel de taak moet krijgen om hun uitspraken te melden bij de onderwijsinspectie zodat deze kunnen worden meegenomen in het toezicht.

GCBO geeft aan dat de meldplicht de commissie een actieve controlerende rol toedicht, die haar in beginsel niet eigen is. Bovendien wordt niet duidelijk wie de initiatiefnemer is. Zij vraagt of de commissie klagers actief moet benaderen over hun tevredenheid met de stappen die de school heeft genomen. Ook vraagt zij zich af hoe het zit in de situatie dat de klager ontevreden is, maar de commissie van mening is dat de school heeft gedaan wat van haar verwacht mocht worden. Zij adviseert dit toe te lichten. GCBO wijst er ook op dat volstaan kan worden met de 'toezichthoudende rol op de uitvoering [van] de klachtenregeling door het bestuur en de daaruit volgende adviezen'.

Verus is het ook niet eens met de meldplicht aan de Inspectie van het Onderwijs. Volgens

haar wordt de klachtencommissie in een positie gezet waarin zij inhoudelijk oordeelt of haar oordeel wordt opgevolgd door het bevoegd gezag. Het toetsingskader daarvoor ontbreekt en het voorstel maakt dat de commissie in de bevoegdheden van het bevoegd gezag treedt en de afwegingen dat zij maakt. Daarmee treedt zij ook in de inrichtingsvrijheid van schoolbesturen. Het voorstel staat volgens Verus ook op gespannen voet met het rechtspersonenrecht. Schoolbesturen worden volgens haar 'buiten spel gezet en hebben geen ruimte om binnen hun mogelijkheden en context naar alle redelijkheid met een advies om te gaan.' Hierdoor zullen ze naar de rechter gaan, waarbij het de vraag is hoeveel ruimte toetsingsruimte de rechter heeft. Verus vraagt zich af welke bevoegdheden van de Inspectie wordt gedacht bij het nemen van een passende reactie op een melding als toezichthouder en doet de suggestie om dit toe te lichten.

Ouders & Onderwijs zou het goed vinden als het schoolbestuur in alle gevallen van het niet opvolgen van advies contact opneemt met de klager om te overleggen.

Rol medezeggenschapsraad

AOB doet ook de suggestie om voor de motivering niet alleen de klager maar ook de medezeggenschapsraad aan te wijzen als adressant (in artikel V van het wetsvoorstel waarin de Wet op de medezeggenschap op scholen wordt gewijzigd). Voor AOB ligt het ook voor de hand als de medezeggenschapsraad ook wordt geïnformeerd over de manier waarop het bevoegd gezag uitvoering gaat geven aan de 'uitspraak' van de commissie en de onderliggende motivering. Hiermee wordt gelegenheid gegeven voor het bespreken van het onderhavige beleid van de schol waarover de raad voorstellen kan doen.

Verhouding tot andere buitengerechtelijke geschillenbeslechting

De klachtencommissie hoeft niet te oordelen over een klacht die betrekking heeft op een onderwerp waarvoor een andere vorm van buitengerechtelijke geschillenbeslechting openstaat.

GCBO vindt het onduidelijk wat hiermee wordt bedoeld. En vraagt zich af of deze andere vorm van buitengerechtelijke geschillenbeslechting ook aan bepaalde (kwaliteits)eisen moet voldoen en of hiermee niet ook arbeidsrechtelijke klachten in het onderwijs voor een (aanzienlijk) deel bij de klachtencommissie terecht komt. Zij adviseert om de bepaling hierover uit te werken, af te bakenen en nader toe te lichten.

Termijnen

De klachtencommissie geeft volgens het wetsvoorstel binnen zes weken een oordeel over de gegrondheid van de klacht.

GCBO vindt het onduidelijk wanneer de zes weken lopen en of hier rekening wordt gehouden met schoolvakanties zoals in de verschillende reglementen van klachtencommissies is

gedaan. Zij geeft aan dat een klachtenprocedure vanaf de ontvangst van de klacht tot verzending van het advies gemiddeld twaalf tot zestien weken duurt. GCBO adviseert om duidelijkheid te geven over de termijnen en geeft daarbij aan dat rekening moet worden gehouden met 'de mogelijkheid om de klachtbehandeling op schoolniveau nog een kans te geven als dat nog niet is gedaan en de partijen hiervoor open staan.'

Nadere uitwerking in lagere regelgeving

De GCBO merkt op dat de inhoud van de beoogde algemene maatregel van bestuur, met daarin regels over de inrichting, samenstelling en werkwijze van de klachtencommissie, niet is toegevoegd aan het ontwerp-wetsvoorstel waardoor zij daarover nog geen oordeel over kon vormen. Zij wordt graag nauw betrokken bij het vaststellen van de inhoud van deze lagere regelgeving.

Volgens AOb zal met de verplichte aansluiting bij een landelijke klachtencommissie het beoogde doel van het vergroten van de kwaliteit van de klachtenbehandeling 'zonder twijfel' worden gewaarborgd. Maar daarvoor moeten concrete kwaliteitseisen worden uitgewerkt. AOb noemt daarbij de kwaliteitszorg, onafhankelijkheid en de vereiste deskundigheid van de commissieleden.

Wetgeving is niet genoeg

Ouders in balans geeft aan dat sociale veiligheid op school meer vraagt dan alleen wetten en regels. Zij noemt 'de menselijke maat, een klimaat van wederzijds vertrouwen waar iedereen er mag zijn met zijn eigenheid en ondersteuningsvragen' die zich lastig laten vangen in een wet. Het indienen van een klacht is daarom meestal niet de oplossing voor het veilig onderwijs van iedereen. Bij het indienen van een formele klacht zijn 'de onderlinge verhoudingen meestal al dusdanig ernstig verstoord dat er geen sprake meer is van wederzijds vertrouwen en een open samenwerkingsklimaat.' Ouders in balans verwijst naar haar rapport 'Ieder kind overal veilig' waarin staat dat ouders regelmatig afzien van 'het indienen van een zorgelijke of begrijpelijke klacht door (angst voor) de mogelijke gevolgen van een klacht voor hun kind.'

Bijlage 3

Het begrip klacht

Deze bijlage bevat achtergrondinformatie over het begrip klacht. Er wordt ingegaan op (1) de betekenis van het woord klacht in het funderend onderwijs, (2) het gebruik van het begrip klacht in andere wetten of regelingen waaronder de Awb, (3) verwante begrippen.

1. De betekenis van 'klacht' in het funderend onderwijs

Algemeen

Het Nederlands recht kent geen uniforme definitie van een klacht. Toch staat het woord klacht in allerlei wetten, waarbij is geregeld wie een klacht kan indienen, waarover de klacht kan gaan en hoe de klacht moet worden ingediend. Dit is de (inhoudelijke) invulling van het klachtrecht: het recht om een klacht in te dienen. Daarnaast is de procedure van de klachtenbehandeling beschreven. Definities en normen zijn niet hetzelfde.

Het komt wel vaker voor dat een begrip niet wettelijk is gedefinieerd, bijvoorbeeld omdat het een vanzelfsprekend woord is. In het omgevingsrecht kijkt de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State naar letterlijke betekenis, de toelichting op de wettelijke regeling en naar de betekenis in het algemeen spraakgebruik waarbij het 'Van Dale Groot woordenboek van de Nederlandse taal' (Dikke Van Dale) erbij gepakt mag worden.³³⁰ Deze volgorde kan hier naar analogie worden toegepast, waarbij naast de toelichting op regelingen ook wordt gekeken naar de uitwerking ervan in klachtenregelingen en een handreiking.

Begripsomschrijvingen in de wet, toelichting en implementatie

In de Wet op het primair onderwijs, de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet op de expertisecentra staan geen definities van het begrip klacht of klachtrecht.³³¹ In de parlementaire geschiedenis is evenmin een uitleg te vinden. Dat is anders wat betreft de invulling van het klachtrecht en de procedure voor klachtenbehandeling, dat in het volgende hoofdstuk wordt beschreven.

De huidige wettelijke kaders voor klachtenbehandeling in het funderend onderwijs worden geïmplementeerd met behulp van de modelklachtenregeling afgesproken. Daarin staat hoe schoolbesturen klachten in behandeling nemen en hoe zij zich laten adviseren door een

klachtencommissie. Dat kan de LKC zijn, een klachtencommissie voor het bijzonder onderwijs die is ondergebracht bij GCBO, een andere (landelijke of regionale) klachtencommissie of een eigen klachtencommissie.

In deze modelklachtenregeling (2021) wordt onder een klacht verstaan, een 'klacht over (nagelaten) gedragingen en/of beslissingen van de verweerder'.³³² Het reglement van de LKC definieert een klacht als:

'de in de klachtenregeling omschreven definitie van klacht of (bij ontbreken daarvan) een klacht over gedragingen en/of beslissingen dan wel het nalaten van gedragingen en/of het niet nemen van beslissingen van een functioneel bij de school betrokken persoon of orgaan'.³³³

Het Reglement Landelijke Klachtencommissies GCBO hanteert dezelfde definitie (zonder verwijzing naar de in de klachtenregeling omschreven definitie van klacht).³³⁴ Ook hier gaat het steeds over de invulling van het klachtrecht, namelijk de reikwijdte van het klachtrecht.

Waar wel een definitie van klacht wordt gegeven is in de Handreiking voor vertrouwenspersonen in het onderwijs van School & Veiligheid.³³⁵ Vertrouwenspersonen zijn aanspreekpunt voor klachten, vangen klagers op en begeleiden hen in de klachtenprocedure en hebben bovendien een rol in het voorkomen van ongewenste situaties en het geven van beleidsadvies.³³⁶ Daarin is klacht is gedefinieerd als:

'[d]e uiting van ongenoegen van een klager over een ongewenste of onveilige situatie ontstaan door de aangeklaagde. Klager en aangeklaagde maken deel uit van dezelfde schoolgemeenschap en vallen onder hetzelfde bestuur.'³³⁷ In deze definitie wordt klacht in wezen beschreven als een 'uiting van ongenoegen'.

332 Artikel 1, eerste lid, van de modelklachtenregeling, april 2021.

333 Artikel 1, vijfde lid, van het Reglement LKC.

334 Artikel 1, vierde lid, van het Reglement Landelijke Klachtencommissies GCBO.

335 M. Mols (red.), Handreiking voor vertrouwenspersonen in het onderwijs; po, vo en mbo (Stichting School & Veiligheid), 2021.

336 Vgl. Mols 2021, p. 9. Zie ook artikel 4 van de modelklachtenregeling, april 2021. Er is ook een contactpersoon (artikel 3 Modelklachtenregeling) die als taak heeft om klagers te informeren en klachten door te verwijzen naar de vertrouwenspersoon. De contactpersoon noemt zich in de praktijk vaak vertrouwenspersoon (Mols 2021, p. 9). Voor de aangeklaagden zou er sprake moeten zijn van een aparte begeleider die niet de vertrouwenspersoon is (Mols 2021, p. 102).

337 Mols 2021, p. 141.

330 Zie bijv. ABRvS 21 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2401, r.o. 8.4 (betekenis van 'hotel').

331 Artikel 14 van Wpo, artikel 3.35 en 3.36 Wvo 2020 en artikel 23 van de Wec.

Dikke Van Dale

Deze definitie in de handreiking sluit goed aan op de definities in de Dikke Van Dale.³³⁸ In dit woordenboek kent klacht diverse definities, waaronder ‘mondelinge of schriftelijke uiting van ontevredenheid, ongenoegen over iem. of iets’. Het klachtrecht wordt gedefinieerd als ‘het recht om in beklag te gaan’. Het beklagen is het ‘uiten van ontevredenheid over’ of het ‘indienen van klachten tegen’ iemand of iets.

2. De betekenis van ‘klacht’ in de Awb en in andere regelingen

Algemeen

Het gebruik van het begrip klacht komt ook terug in andere regelingen. De belangrijkste daarvan is hoofdstuk 9 van de Awb waarin uniforme regels zijn opgenomen voor de klachtenprocedures door bestuursorganen en de Nationale ombudsman of een ombudsman. Daarnaast wordt aangestipt hoe het begrip klacht wordt gebruikt in andere wetten en niet-bindende standaardisatienomen voor klachtenbehandeling binnen organisaties. Deze paragraaf wordt afgesloten met een kort overzicht hoe het begrip klacht wordt gebruikt in andere contexten, zoals het internationaal recht, het strafrecht en het tuchtrecht. In deze paragraaf komt de ‘uiting van ongenoegen’ terug als uitleg van het begrip klacht.

Klachten en klachtrecht in de Awb

De Awb kent geen definitie van het begrip klacht.³³⁹ In de Awb is geregeld dat eenieder het recht heeft om een klacht in te dienen over de manier waarop een bestuursorgaan, inclusief de personen die werkzaam zijn onder zijn verantwoordelijk, zich in een bepaalde aangelegenheid jegens hem of een ander heeft gedragen.³⁴⁰ De woorden ‘bepaalde aangelegenheid’ beperkt waarover een klacht kan worden ingediend. Het uiten van ongenoegen over een wet of beleidsstuk valt niet onder een gedraging, waardoor klachtrecht op basis van de Awb niet kan worden ingeroepen. Op grond van de Awb kunnen burgers bij een ombudsman terecht nadat een klacht is behandeld door het bestuursorgaan waartegen de klacht was gericht.³⁴¹ Volgens de Nationa-

le ombudsman is een klacht ‘iedere uiting van ongenoegen’ van een burger.³⁴² De definitie uit de Dikke Van Dale sluit goed aan bij de definitie van de Nationale Ombudsman.

In sommige uitwerkingen van het klachtrecht uit de Awb staat een definitie. Zo kent de Klachtenregeling Defensie de definitie: ‘uiting van ongenoegen over de wijze waarop een bestuursorgaan dan wel een persoon die werkzaam is onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan zich heeft gedragen’.³⁴³

Begripsomschrijvingen in andere regelingen

Een ander voorbeeld van een definitie is te vinden in het Instellingsbesluit Commissie van Aanbestedingsexperts. Daarin is ‘klachten’³⁴⁴ (klachten over aanbestedingsprocedures) uit de Aanbestedingswet uitwerkt als ‘[e]n uiting van ongenoegen van een partij over het handelen of het nalaten van een andere partij voor zover dat handelen of nalaten binnen de werkingsfeer van de Aanbestedingswet 2012 valt.’³⁴⁵ Soms kennen regelingen andere elementen in de begripsomschrijving van klacht, zoals een verzoek tot beslechting van een geschilpunt³⁴⁶, een vraag³⁴⁷ of het indienen van informatie.³⁴⁸

Begripsomschrijvingen in standaardisatienormen

Ook internationale standaard ISO 10002:2018 is relevant, deze norm bevat richtlijnen voor klachtenbehandeling in organisaties. Daarin komt het element van de ‘uiting van ongenoegen’ terug in de definitie van klacht. Daaraan voegt de standaard toe dat de uiting is gericht aan de organisatie, betrekking heeft op haar producten of klachtenbehandeling, en door de indiener

338 Geraadpleegd op 4 oktober 2024.
339 *Kamerstukken II* 1997/98, 25837, nr. 5, p. 7: ‘Een meer precieze omschrijving van het klachtbegrip is onnodig en zal mogelijk tot gevolg hebben dat elementen worden ingevoerd, waarvan – ook in geval van een beknopte omschrijving – niet vast staat dat zij voor alle gevallen wenselijk of noodzakelijk zijn.’ Zie ook R.J.N Schlössels & S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat. 2. Rechtsbescherming, Overheidsaansprakelijkheid* (Handboeken staats- en bestuursrecht), Deventer: Wolters Kluwer 2019, nr. 806 (‘Het begrip ‘klacht’ is niet gedefinieerd, hetgeen afgrenzing met bezwaarschriften problematisch kan maken’).
340 Artikel 9:1 van de Awb.
341 Titel 9.2 van de Awb.

342 Nationale Ombudsman, *Ombudsvisie op professionele klachtbehandeling. Werken aan oplossingen en leren van klachten* (2018/005), 19 maart 2018, p. 17-18. Vgl. P. Kallenbach, ‘Gepaste afhandeling’, *Tijdschrift voor Klachtrecht* 2022, 2 (‘“Iedere uiting van ongenoegen door een klant” is binnen de IND een klacht.’). Vgl. echter J. van Boven & K. Klep, ‘Informeel klachtbehandeling: tussen hulpverlening en formele klachtprocedures’, *Tijdschrift voor Klachtrecht* 2023, 1 (‘Maar wat is de scheidslijn tussen “onvrede” en een “klacht”? Dat is vaak voor zowel cliënten als professionals niet helder.’)
343 Artikel 1, onder d, van de Klachtenregeling Defensie.
344 Artikel 4.27 van de Aanbestedingswet.
345 Artikel 1, onder c, Instellingsbesluit Commissie van Aanbestedingsexperts. Vgl. ‘Een uiting van onvrede over de toepassing van de wet of de daarop berustende bepalingen door een klager’ (artikel 1, onder b, van het Besluit klachtenbehandeling aanstellingskeuringen).
346 ‘Een verzoek van de belanghebbende tot beslechting van een geschilpunt’ (artikel 1 van de Wet fiscale arbitrage).
347 ‘Iedere klacht of vraag van een abonnee aan een aanbieder van een openbare elektronische communicatiedienst omtrent de bedragen die deze aanbieder aan hem in rekening brengt’ (artikel 1.1, onder i, van het Besluit universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen).
348 ‘Informatie of rapport ingediend door een persoon of organisatie die een legitiem belang heeft bij de veiligheid van een schip, met inbegrip van de veiligheids- en gezondheidsrisico’s voor de bemanning, leef- en werkomstandigheden aan boord en de voorkoming van verontreiniging’ (artikel 1, onder p, van de Wet havenstaatcontrole).

expliciet of impliciet een antwoord of oplossing wordt verwacht.³⁴⁹ Klagen tegen je burens over slechte dienstverlening is daarmee nog geen klacht in de zin van de internationale standaard. De uiting is hier niet ‘doelgericht’.

Gebruik van klacht in andere contexten

Ten slotte wordt opgemerkt dat het woord klacht in verschillende juridische contexten wordt gebruikt. Een klacht kan leiden tot een tuchtprocedure waarin wordt getoetst of een beroepsbeoefenaar, zoals een advocaat of een zorgverlener, handelde in strijd met een wettelijke zorgplicht.³⁵⁰ In het verdragenrecht wordt het gebruikt voor de toegang tot de rechter of een commissie bij vermeende schendingen van mensenrechten. In het strafrecht zijn er misdrijven die alleen worden vervolgd als degene tegen wie het feit is begaan een klacht indient (klacht-delicten).³⁵¹ Binnen het strafrecht is er ook ‘beklagrecht’ voor gedetineerden die willen opkomen tegen beslissingen die zijn genomen door of namens de directeur van de inrichting.³⁵² En in het burgerlijk recht wordt gesproken van een ‘klachtplicht’. Dat houdt in dat een schuldeiser die een beroep wil doen op een gebrek in een geleverde prestatie, dat alleen kan doen als binnen een ‘bekwame tijd’ na het ontdekken (of moeten ontdekken) van het gebrek heeft geprotesteerd bij de schuldenaar.³⁵³ De uiting van ongenoegen komt in al die gevallen steeds terug, maar de contexten verschillen.

3. Verwante begrippen

Algemeen

Naast klachten zijn er ook zorgen, meldingen en geschillen. Een precieze afbakening tussen die begrippen is er niet. Het is daarom nodig om met een open vizier te communiceren en door te vragen wat de behoefte is van de betrokkene en wat hiervoor nodig is. Gaat het om een bewuste of doelgerichte uiting van ongenoegen? En wil de betrokkene alleen emoties ventileren, een reactie ontvangen zoals erkenning of sympathie, of (ook) dat actie wordt ondernomen?

349 Zie par. 3.2 ‘expression of dissatisfaction made to an organization (3.8), related to its product or service, or the complaints-handling process itself, where a response or resolution is explicitly or implicitly expected’. De definitie komt ook terug in ISO 10003:2018, par. 3.2 (Quality management — Customer satisfaction — Guidelines for dispute resolution external to organizations). Zie ook ISO 9000:2015, par. 3.93 (Quality management systems — Fundamentals and vocabulary).

350 Zie ook: Hof Amsterdam, 30 maart 2021, ECLI:NL:GHAMS:2021:907, r.o. 5.5.1: ‘Het tuchtrecht heeft in de eerste plaats tot doel heeft het bevorderen van goede wijze van beroepsuitoefening in het algemeen belang.’

351 Artikel 64 Wetboek van Strafrecht en artikel 160 en 161 van het Wetboek van Strafvordering.

352 Artikel 60 van de Penitentiaire beginselenwet. Zie ook de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden.

353 Artikel 6:89 van het BW. Zie in het kader van een factuur in het kader van een schoolexcursie: Rb. Groningen 3 juni 2010, ECLI:NL:RBGRO:2010:BM5226.

Zorgen

In het Engels wordt soms onderscheid gemaakt tussen *complaint* en *concern*. Iemand kan bijvoorbeeld bezorgdheid of ongerustheid uiten in plaats van een ontevredenheid of ongenoegen. Een eenvoudig voorbeeld is het door een ouder aanspreken van een leraar op een plas water midden op de gang van een school, met als zorg dat kinderen kunnen uitglijden. Ziet de ouder de plas de volgende dag weer, dan kan die denken dat de leraar niets heeft gedaan, leidt dat tot irritatie of boosheid en communiceert de ouder diens ongenoegen. Uiteraard kunnen zorgen ook gaan over een complexere situatie, zoals de psychische gesteldheid van een leerling die zich niet helemaal ‘thuis voelt’ op school. Soms is een luisterend oor of geruststelling genoeg, maar in andere gevallen kan worden verwacht dat er actie wordt ondernomen. Met name wanneer de betrokkene actie verwacht, kan er tegelijkertijd sprake zijn van een ontevredenheid of ongenoegen over een situatie. Zorgen en klachten overlappen elkaar al snel.

Meldingen

Een melding is een bericht over een (mogelijke) misstand.³⁵⁴ Vaak zal een melding ook een klacht zijn. Maar aangezien het klachtrecht is uitgewerkt met een bepaalde procedure, waaronder verplichte vermelding van de naam van de klager³⁵⁵, zal een anonieme klacht eerder als melding worden gezien.³⁵⁶ Volgens Caroline Raat kan een melding worden opgenomen in een incidentenregister, waarbij een of meer meldingen aanleiding kan vormen voor een signaonderzoek.³⁵⁷

Vertrouwenspersonen, en vertrouwensinspecteurs van de Inspectie van het Onderwijs, kunnen meldingen ontvangen over bijvoorbeeld seksueel misbruik, seksuele intimidatie, psychisch geweld, fysiek geweld, discriminatie of radicalisering³⁵⁸. School & Veiligheid hanteert in de Handreiking voor vertrouwenspersonen de volgende begripsomschrijving van een melding ‘[e]n bericht over een mogelijk ongewenste of onveilige schoolsituatie, waarbij de melder nog geen directe actie wenst van de vertrouwenspersoon.’³⁵⁹

Met de Wet bestrijding van seksueel misbruik en seksuele intimidatie in het onderwijs is in de onderwijswetten een ‘meld-, overleg- en aangifteplicht’ opgenomen.³⁶⁰ Dit betreft een meldplicht voor personeelsleden, inclusief de interne vertrouwenspersoon maar niet de externe

354 Vgl. R. Raijmakers, J. Veltschoten & M. van Dijk, ‘Ongewenst gedrag: het verschil tussen een melding en een klacht’ (Blogbericht CAOP), 15 februari 2024, <https://www.caop.nl/artikelen/2024/ongewenst-gedrag-het-verschil-tussen-een-melding-en-een-klacht/>.

355 Artikel 6, tweede lid, van de modelklachtenregeling en artikel 3, vierde lid, van het Reglement LKC.

356 C. Raat, ‘Klachtbehandeling over grensoverschrijdend gedrag’, *Tijdschrift voor Klachtrecht* 2023, 2, p. 25.

357 Raat, *Tijdschrift voor Klachtrecht* 2023, p. 25.

358 Vgl. Artikel 6, vijfde lid, van de Wot.

359 Mols 2021, p. 141.

360 Behalve de WHW. Zie Stb. 1999, nr. 313. Uitgelegd in: Mols 2021, p. 117-120.

vertrouwenspersoon, die vermoedens hebben van een seksueel misdrijf gepleegd door een 'medewerker' jegens een minderjarige leerling.³⁶¹ Zij moeten dit melden aan het schoolbestuur. Het schoolbestuur moet het vermoeden overleggen met de vertrouwensinspecteur. Bij een redelijk vermoeden is het schoolbestuur verplicht om aangifte bij de politie te doen en om de vertrouwensinspecteur hiervan meteen in kennis te stellen.

Met de Wet verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling³⁶² is in verschillende wetten, waaronder de onderwijswetten, de verplichting opgenomen om een meldcode te hebben waarin staat hoe het personeel moet omgaan met signalen van huiselijk geweld of kindermishandeling. Het gaat dan om een melding aan Veilig Thuis.

Ook in andere wetten is een verplichte melding geregeld, bijvoorbeeld voor werkgevers die bepaalde arbeidsongevallen moeten melden aan de Nederlandse arbeidsinspectie³⁶³ of een zorgaanbieder die geweld in de zorgrelatie moet melden aan de Inspectie voor Gezondheidszorg.³⁶⁴ In bepaalde gevallen, bijvoorbeeld wanneer het maatschappelijk belang in het geding is, kan sprake zijn van klokkenluiden.³⁶⁵

Resumerend

Uit het voorgaande blijkt dat een klacht kan worden gekarakteriseerd als een doelgerichte uiting van ongenoegen over een specifieke gedraging, dienst of situatie. Hoewel verschillende juridische kaders en standaarden nuances aanbrengen in de definitie, is er een gemeenschappelijke kern te onderscheiden. Een klacht impliceert doorgaans een verwachting van een reactie of oplossing en richt zich op een concrete aangelegenheid of handeling. De essentie van een klacht gaat dus verder dan alleen het uiten van ontevredenheid; het is een mechanisme om problemen aan te kaarten, verantwoording te vragen en potentieel verbetering te bewerkstelligen.

361 Niet noodzakelijkerwijs een personeelslid, maar in bredere zin een 'ten behoeve van de school met taken belast persoon'. Ook de

362 Stb. 2013, 142. Zie ook het Besluit verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling.

363 Artikel 9 van de Arbeidsomstandighedenwet. Zie ook A. Kuiper, 'Aanpak van klachten over seksuele intimidatie op het werk: 25 jaar na verplichting in de Arbwet', *ArbeidsRecht* 2019, 1.

364 Artikel 11, eerste lid, onder b, van de Wkkgz.

365 Artikel 1 van de Wet bescherming klokkenluiders.

Bijlage 4

Klachtrecht in de Awb en elders

Deze bijlage bevat een beschrijving van het klachtrecht in (1) de Awb, (2) elders, waaronder het klachtrecht in wetgeving voor het middelbaar- en beroepsonderwijs en hoger onderwijs en de Wet kwaliteit, klachten en geschillen in de zorg (Wkkgz).

1. Klachtrecht in de Awb

Algemeen

De Awb biedt namelijk een uniforme klachtenregeling voor alle bestuursorganen. Hier zouden ook scholen deels onder vallen als de onderwijswetten niet reeds een eigen specifieke klachtenregeling bevatten. De Awb biedt desondanks een interessante spiegel waarmee het klachtrecht in breder perspectief geplaatst kan worden. Alvorens daarop in te gaan, wordt eerst nader ingegaan op hoe scholen zich verhouden tot de Awb.

Relatie tot het onderwijsrecht

De wetgever heeft voor het primair en voortgezet onderwijs een bijzondere wettelijke klachtenregeling getroffen. Hierdoor is de Awb niet van toepassing. Als de wetgever hier niet voor had gekozen dan was het klachtrecht verschillend geweest naar gelang het een openbare of bijzondere school zou betreffen. Openbare scholen die krachtens het publiekrecht zijn ingesteld zijn namelijk a-organen in de zin van artikel 1:1, eerste lid, onder a, van de Awb. Deze scholen zouden aldus voor al hun handelen onder de Awb en het daarin gevatte klachtrecht vallen. Dit zou grotendeels ook gelden voor openbare scholen die zijn gevat in een stichting of vereniging. Deze scholen zijn b-organen in de zin van artikel 1:1, eerste lid, onder b, van de Awb, zij worden als bestuursorgaan aangemerkt in zoverre zij taken en bevoegdheden uitoefenen op basis van een van de onderwijswetten.³⁶⁶ Voor het grootste deel van hun handelen zouden deze scholen dan ook onder de Awb en het bijbehorende klachtrecht vallen. Dit is bij bijzondere scholen niet het geval. Zij zouden enkel onder de Awb vallen in zoverre zij een besluit nemen met publiekrechtelijk rechtsgevolg, dit is enkel het geval bij het door de directeur toekennen van verlof buiten de vakanties³⁶⁷, vaststellen van het schooladvies, het vaststellen van de uitslag van examens en het uitreiken van het diploma³⁶⁸. Bijzondere scholen zouden dan ook voor het grootste

366 P.J.J. Zoontjens, *Onderwijsrecht. Eenheid in verscheidenheid*, Den Haag: Boom Juridisch 2023, p. 467; ABRvS 23 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3128 en ABRvS 12 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1885.

367 ABRvS 12 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1879, r.o. 2.4.

368 Zie hierover uitgebreider: J.S. Buiting, *De autonomie van de leraar*, Deventer: Kluwer 2024, p. 258-261.

deel van hun handelen niet onder de Awb en het daarin opgenomen klachtrecht vallen.

Grondwettelijk kader klachtrecht Awb

Het klachtrecht zoals is vastgelegd in de Awb is nauw verwant met het grondwettelijk petitie-recht.³⁶⁹ Dat is het recht van eenieder om verzoeken schriftelijk in te dienen bij het bevoegd gezag. Een klachtpetitie is een vorm van een petitie waarin 'wordt opgekomen tegen overheids-optreden in een bepaald geval.'³⁷⁰ Daarnaast wordt een klachtpetitie ook gebruikt voor 'verzoeken aan instanties met toezichthoudende of handhavende bevoegdheden om op te treden jegens gedragingen van medeburgers die als onrechtmatig of hinderlijk worden ervaren'.³⁷¹ Het gaat dus om schriftelijke verzoeken die gaan over gedragingen van de overheid of van anderen. Voor bestuursorganen is er uit de Grondwet een rechtsplicht af te leiden om te reageren op individuele klachten over overheidsoptreden.³⁷² In de Awb worden een aantal eisen vastgelegd waaraan de behandeling van deze klachten in elk geval moet voldoen.

Achtergrond klachtrecht Awb

De wetgever had verschillende motieven om met de Awb een eenduidige klachtenregeling in te voeren voor bestuursorganen.³⁷³ Deze regeling geeft de burger de mogelijkheid om genoegdoening te krijgen, in het geval hij onheus is behandeld door de overheid. Dit draagt bij aan het herstellen van het geschonden vertrouwen in het bestuursorgaan. Ook is zorgvuldige klachtbehandeling een vereiste dat voortvloeit uit de beginselen van behoorlijk bestuur; dit is een kwestie van bestuurlijke betamelijkheid. Het zorgvuldig behandelen van klachten heeft daarnaast een belangrijk leereffect voor de overheid. Het onderzoek naar klachten moet dan ook de kwaliteit van de overheidsdienstverlening en het functioneren van de openbare dienst verbeteren.

Naast deze motieven koos de wetgever voor een uniforme klachtenregeling in de Awb, omdat er in de loop der jaren een wildgroei aan verschillende klachtenregelingen was ontstaan.³⁷⁴ Het ontstaan van deze verschillende regelingen was niet goed verklaarbaar of verdedigbaar. Bovendien kwam het de toegankelijkheid van het klachtrecht niet ten goede. Uniformering van de klachtenregeling zou bijdragen aan de kenbaarheid van deze regeling en de samenhang met de bestaande bezwaar- en beroepsprocedures verbeteren.

369 Artikel 5 van de Grondwet.

370 G. van der Schyff, Commentaar bij Artikel 5 – Petitierecht, <https://www.nederlandrechtsstaat.nl/grondwet/inleiding-bij-hoofdstuk-1-grondrechten/artikel-5-petitierecht>.

371 *Ibid.*

372 *Kamerstukken II 1997/98, 25 837, nr. 3, p. 2.*

373 *Kamerstukken II 1997/98, 25 837, nr. 3, p. 1.*

374 *Kamerstukken II 1997/98, 25 837, nr. 3, p. 4.*

Klachtrecht in de Awb

Op grond van de Awb kan eenieder klagen over 'de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens hem of een ander heeft gedragen'.³⁷⁵ Eenieder kan een klacht indienen, het klachtrecht is dan ook niet beperkt tot diegene die belang heeft bij de betreffende aangelegenheid. Hierbij is het niet relevant of de aangelegenheid zich tot de klager of een ander richt. Uit de terminologie 'bepaalde aangelegenheid' wordt afgeleid dat het klachtrecht zich niet uitstrekt over algemeen beleid of algemeen verbindende voorschriften.³⁷⁶ Een klacht kan wel betrekking hebben op een aangelegenheid waar ook een besluit over is genomen waartegen bezwaar en beroep openstaat. Met de klachtenprocedure kan geen oordeel worden verkregen over de rechtmatigheid van het besluit, maar wel over gedragingen van het bestuursorgaan en haar medewerkers omtrent de besluitvorming.³⁷⁷ Bij het beoordelen van klachten dient het bestuursorgaan een ander toetsingskader aan te houden dan bij het beoordelen van bezwaarschriften. In het klachtrecht staat niet de rechtmatigheid van de gedraging centraal, maar of de gedraging behoorlijk is. Dit is een ruimere toets, rechtmatigheid maakt wel onderdeel uit van de behoorlijkheidsnormen waaraan bij de klachtbehandeling wordt getoetst.³⁷⁸

Uit de Awb vloeit voort dat een schriftelijk klaagschrift ten minste de naam en het adres van de klager, de dagtekening en de omschrijving van de gedraging waartegen de klacht is gericht bevat.³⁷⁹ Voor een mondelinge klacht gelden dergelijke eisen niet. Het bestuur bevestigt de ontvangst van de klacht schriftelijk.³⁸⁰ De klacht hoeft in een aantal gevallen niet in behandeling genomen te worden:

- Over de aangelegenheid is eerder geklaagd.
- De aangelegenheid heeft langer dan een jaar voor indiening van de klacht plaatsgevonden.
- Klager had bezwaar kunnen maken.
- Klager had beroep kunnen instellen, tenzij deze gedraging bestaat uit het niet tijdig nemen van een besluit.
- Er loopt over de aangelegenheid reeds een procedure bij een bestuursrechtelijke instantie.
- Er loopt over de aangelegenheid reeds een opsporingsonderzoek.
- Het belang van klager of het gewicht van de aangelegenheid is onvoldoende.³⁸¹

375 Artikel 9:1 van de Awb.

376 *Kamerstukken II 1997/98, 25 837, nr. 3, p. 12-13.*

377 *Kamerstukken II 1997/98, 25 837, nr. 3, p. 5.*

378 *Kamerstukken II 1997/98, 25 837, nr. 3, p. 5.*

379 Artikel 9:4 van de Awb.

380 Artikel 9:6 van de Awb.

381 Artikel 9:8 van de Awb

De klacht dient behandeld te worden door een persoon die niet bij de betreffende gedraging betrokken is geweest.³⁸² De klager wordt in de gelegenheid gesteld om te worden gehoord. Het bestuursorgaan moet de klacht in principe binnen zes weken afdoen, deze termijn kan met vier weken worden verlengd.³⁸³ Vervolgens wordt de klager schriftelijk en gemotiveerd geïnformeerd over de bevindingen van het onderzoek, het oordeel van het bestuursorgaan hierover en de eventuele conclusies die hieraan worden verbonden.³⁸⁴ Overigens kent de Awb een termijn van tien weken bij een klachtadviesprocedure (artikel 9:11, eerste lid, van de Awb).

Na het doorlopen van de klachtenprocedure kan de klager een verzoekschrift indienen bij de ombudsman.³⁸⁵ De Nationale ombudsman beoordeelt of het bestuursorgaan zich in de door hem onderzochte aangelegenheid al dan niet behoorlijk heeft gedragen.³⁸⁶ De Nationale Ombudsman heeft de Behoorlijkheidswijzer opgesteld. Daarin staan verschillende normen voor behoorlijk overheidsoptreden die samen te vatten zijn in de kernwaarden: open en duidelijk, respectvol, betrokken en oplossingsgericht, en eerlijk en betrouwbaar.

Na het doen van onderzoek komt de ombudsman met een oordeel en eventueel aanbevelingen. Het bestuursorgaan moet binnen een redelijke termijn laten weten binnen welke termijn de aanbevelingen worden opgevolgd. Kiest het bestuursorgaan ervoor om de aanbevelingen niet op te volgen, dan moet dit met redenen omkleed worden medegedeeld aan de ombudsman.

Goede klachtenbehandeling volgens de Nationale ombudsman

De Nationale Ombudsman heeft ook de *Ombudsvisie op professionele klachtbehandeling* vastgesteld. Daarin staan de kenmerken van of vuistregels voor van professionele klachtenbehandeling.

De Nationale Ombudsman stelt voorop dat de basis eerst op orde moet zijn. Dat betekent dat:³⁸⁷

- bestuurders een visie hebben op klachtenbehandeling binnen de organisatie;
- leidinggevendens bijdragen aan een open cultuur, 'waarin mensen hun mond open durven te doen, fouten mogen maken, van de gebaande paden af durven wijken';
- klachtenbehandelaars de juiste randvoorwaarden hebben, waaronder bepaalde eigenschappen en vaardigheden, kennis zoals (juridische) basiskennis en kennis het primaire proces binnen de organisatie, een netwerk, de mogelijkheid om te 'escaleren' om een oplossing te vinden buiten

382 Artikel 9:7 van de Awb.

383 Artikel 9:11 van de Awb.

384 Artikel 9:12 van de Awb.

385 Artikel 9:17 e.v. van de Awb.

386 Artikel 9:27, eerste lid, Awb.

387 Nationale Ombudsman 2018, hoofdstuk 2.

de gebaande paden en contact met andere klachtenbehandelaars.

De vuistregels voor professionele klachtenbehandeling zijn:

1. **Wees alert en bied toegang.** Het maakt daarbij niet uit hoe mensen klachten melden of waar. De Ombudsman adviseert daarbij om geen eisen te stellen aan het indienen van klachten: '[e]lke ingang is juist, want het gaat er in de eerste plaats om dat het contact tussen burger en overheid wordt hersteld.' Er moet de mogelijkheid zijn om mondeling een klacht in te dienen en de burger hoeft niet het woord 'klacht' te gebruiken. Ook zouden klachtenbehandelaars actief moeten zoeken naar knelpunten om klachten te voorkomen en binnengekomen klachten (en signalen en meldingen) moeten registreren zodat ze goed geanalyseerd kunnen worden.³⁸⁸
2. **Verken het probleem van de burger.** De Nationale Ombudsman wijst hier op de 'ervaren procedurele rechtvaardigheid'. Naast de uitkomst, vinden burgers het belangrijk hoe het contact is verlopen en hoe zij bejegend zijn. Ook hechten ze waarde aan een duidelijke onderbouwing van de beslissing. De Nationale Ombudsman legt nadruk op het verkennen van de kern van het probleem, het leggen van persoonlijk contact en een duidelijke (vaste) procedure voor alle betrokkenen waarover burgers vanaf het begin heldere informatie krijgen. Dat geldt ook voor de beklaagde. Volgens de Nationale Ombudsman kan de klachtenbehandelaar de beklaagde 'op zijn gemak stellen; ruimte geven om zijn verhaal te doen; begeleiden in het klachtproces; [en] duidelijk vertellen wat hij kan verwachten. Naast het belang van werkafspraken, wijst de ombudsman op de keuze van de klachtenbehandelaar die niet betrokken mag zijn over het gedrag waarover geklaagd is – dit om (schijn van) partijdigheid te voorkomen.
3. **Los het probleem op.** Dit kan het beste samen worden verkend, eventueel met andere betrokken. Daarvoor moeten klachtenbehandelaars ook de ruimte krijgen. Een oplossing kan eventueel bestaan uit een warme doorverwijzing naar een instantie die de zaak kan oppakken, een goed gesprek, of een bemiddelingsgesprek met een onafhankelijk persoon. Na de oplossing zou de klachtenbehandelaar ook moeten kijken of anderen met deze oplossing worden geholpen en of het probleem in de toekomst kan worden voorkomen.
4. **Geen oplossing? Geef zo nodig een oordeel.** Pas in deze fase kan een formele klachtenbehandeling nodig zijn. Hier kunnen formele beletsels bestaan om de klacht te behandelen op basis van (afd. 9.1.2 van) de Awb (bijv. de gedraging waarop de klacht ziet heeft langer dan een jaar voor indiening van de klacht plaatsgevonden). Als die er niet zijn, start een onderzoek naar de klacht. Dat gaat over het achterhalen van feiten en hiervoor kan eventueel een klachtencommissie ingeschakeld worden. Hoor en wederhoor en procedurele rechtvaardigheid zijn hier kernbegrippen. Daarbij hoort ook dat een uitkomst zorgvuldig

en volledig wordt gemotiveerd. De Nationale Ombudsman toetst de beklaagde gedraging aan zowel rechtmatigheid als behoorlijkheid. Behoorlijkheid is in de Behoorlijkheidswijzer uitgewerkt in 22 vereisten, die zijn onderverdeeld in vier kernwaarden 'open en duidelijk', 'respectvol', 'betrokken en oplossingsgericht' en 'eerlijk en betrouwbaar'.

5. **Geef gemotiveerd duidelijkheid bij de afronding.** Voor de burger moet duidelijk zijn dat klachtenbehandeling is afgerond en dat zij de beslissing kunnen voorleggen aan een tweedelijns klachteninstantie. Ook moet de klachtenbehandelaar in het persoonlijk contact nagaan of alles aan de orde is geweest en de klacht naar tevredenheid is opgelost. Bij bijvoorbeeld sprake is van overmatig klaaggedrag, dan adviseert de ombudsman om het onwenselijke gedrag te benoemen en een en een gedragsregel af te spreken of een maatregel op te leggen, zoals uitsluitend schriftelijk communiceren.

2. Hoe is het klachtrecht elders geregeld?

Algemeen

Naast de Awb bieden ook de andere onderwijswetten en het klachtrecht in de zorg interessante klankborden waarmee het klachtrecht in breder perspectief geplaatst kan worden, daar wordt in deze paragraaf op ingegaan.

Andere onderwijssectoren

Middelbaar beroepsonderwijs

In het middelbaar beroepsonderwijs wordt de klachtenprocedure vastgelegd door het schoolbestuur. Uit de wet blijkt dat het bevoegd gezag zorg draagt voor een behoorlijke behandeling van klachten van studenten en deelnemers, aspirant-studenten en aspirant-deelnemers, voormalig studenten en deelnemers, personeel en overige betrokkenen bij het onderwijs of de praktijkbegeleiding van de instelling over gedragingen van het bevoegd gezag of ten behoeve van de instelling met taken belaste personen.³⁸⁹ Dat gebeurt grotendeels op basis van de Awb, waarvan een aantal bepalingen van overeenkomstige toepassing is verklaard. Wel schrijft de Web voor dat klachten, net als bezwaar- en beroepschriften, ingediend moeten worden bij de toegankelijke faciliteit, die het stuk vervolgens doorstuurt naar het juiste orgaan.³⁹⁰ Verder schrijft de Web voor dat leden van de klachtencommissie geen onderdeel uitmaken van het bevoegd gezag en dat de geschillenadviescommissie op verzoek van het bevoegd gezag kan adviseren over een klacht.³⁹¹

³⁸⁹ Artikel 7.5.2 van de Web.

³⁹⁰ Artikel 7.5.1, derde lid, van de Web.

³⁹¹ Artikel 7.5.2, derde lid, van de Web en artikel 7.5.7, zesde lid, van de Web.

Hoger onderwijs

Het hoger onderwijs heeft een vergelijkbare klachtenregeling als het middelbaar beroepsonderwijs. Het instellingsbestuur dient de klachtenprocedure die op de instelling van toepassing is, vast te leggen en hiervan een overzicht te geven in het studentenstatuut.³⁹² Een klacht kan vervolgens worden ingediend bij de toegankelijke faciliteit, die de klacht doorstuurt naar de klachtencommissie.³⁹³ Hoewel dit niet wettelijk is geborgd, is het uitgangspunt dat de betrokkene zich eerst wendt tot degene op wie de klacht betrekking heeft en pas daarna een klacht indient bij de klachtencommissie.³⁹⁴

Klachten dienen te worden behandeld conform titel 9.1 van de Algemene wet bestuursrecht, op bijzondere instellingen worden deze bepalingen van overeenkomstige toepassing verklaard.³⁹⁵ Op openbare instellingen zijn deze bepalingen direct van toepassing omdat dit a-organen zijn in de zin van artikel 1:1, eerste lid, onder a, van de Awb. De wetgever heeft ervoor gekozen om titel 9.1 van de Awb van overeenkomstige toepassing te verklaren op bijzondere instellingen, omdat deze bepalingen anders enkel van toepassing zouden zijn op klachten die zien op het handelen van deze instellingen als bestuursorgaan.³⁹⁶ In de Web is, zoals we zagen, een vergelijkbare weg gevolgd. Aangezien een bijzondere instelling doorgaans niet handelt als bestuursorgaan, met uitzondering van bijvoorbeeld de uitreiking van het diploma, is op deze manier geborgd dat een betrokkene over al het handelen van de instelling kan klagen. Net als in het middelbaar beroepsonderwijs kan het bevoegd gezag de geschillenadviescommissie vragen om te adviseren over een klacht.³⁹⁷

Wetenschappelijke integriteit

De klachtenprocedure voor klachten over wetenschappelijke integriteit is niet wettelijk geregeld, maar wordt hier aangestipt vanwege de uitgebreide toetsingsmaatstaven.

Klachten over wetenschappelijke integriteit kan eenieder indienen bij het bestuur van de hogeronderwijsinstelling.³⁹⁸ Die laat zich adviseren door een onafhankelijke functionaris of een onafhankelijke Commissie Wetenschappelijke Integriteit. Daarvoor zijn er klachtenregelingen. Is de klager het niet eens met de uitkomst, dan bestaat de mogelijkheid om de klacht te laten

behandelen door het Landelijk Orgaan Wetenschappelijke Integriteit. Die behandelt de klacht volgens de procedure in het Reglement LOWI 2022. Het LOWI oordeelt over de gegrondheid van het verzoek en kan het bestuur adviseren over de noodzaak en zwaarte van een maatregel, maar laat zich niet uit over disciplinaire maatregelen.³⁹⁹

Het LOWI baseert de adviezen op onder andere de Nederlandse gedragscode wetenschappelijke integriteit 2018. Hierin zijn de principes en normen voor goede onderzoekspraktijken opgenomen, alsmede zorgplichten van de instelling. De gedragscode kent een hoofdstuk over sancties, waarin onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende kwalificaties van niet-naleving (schending van wetenschappelijke integriteit, bedenkelijk gedrag of lichte tekortkoming) en 12 expliciete wegingscriteria hiervoor.⁴⁰⁰

Onderwijstoezicht

Over klachten over de Inspectie van het onderwijs wordt advies uitgebracht door een onafhankelijke klachtadviescommissie.⁴⁰¹ Op deze commissie is afdeling 9.1.3 van de Awb van toepassing. De drie leden worden voor vier jaar benoemd door de minister en mogen niet werkzaam zijn voor de Inspectie. De leden moeten gezamenlijk deskundig zijn op het gebied van onderwijs, waaronder in elk geval de vrijheid van richting en inrichting, toezicht en klachtbehandeling. Hoewel dit niet met zoveel woorden uit de wet of de toelichting blijkt, kan aangenomen worden dat op deze klachtenprocedure de Awb van toepassing is. De Inspectie van het Onderwijs is immers een bestuursorgaan en de Awb wordt niet buiten toepassing verklaard door de wetgever.

Wkkgz

Interne klachtbehandeling

Anders dan de Web en de WHW kent de Wkkgz een eigen uitgebreide klachtenregeling voor klachten van cliënten en nabestaanden tegen een zorgaanbieder, die niet is gebaseerd op de Awb. De klachtenregeling in de zorg is gericht op het oplossen en wegnemen van klachten.⁴⁰² Hiertoe moet de zorgaanbieder een klachtenregeling inrichten. Deze regeling moet zien op de 'opvang en afhandeling' van de klacht, hiermee is bedoeld dat niet alleen formeel de klacht in behandeling genomen moet worden, maar dat ook geregeld moet worden wat een zorgaanbieder moet doen ter vermindering van escalatie en ter ondersteuning van de cliënt.⁴⁰³ De regeling moet bovendien gericht zijn op 'effectieve en laagdrempelige' afhandeling van klachten. Hiermee heeft de wetgever willen uitdrukken dat klachten in een zo vroeg mogelijk stadium opge-

392 Artikel 7.59, vijfde lid, onder b, onder 1°, van de WHW.

393 Artikel 7.59a, tweede lid, van de WHW.

394 Kamerstukken II 2008/09, 31 821, nr. 3, p. 21.

395 Artikel 7.59b van de WHW.

396 Kamerstukken II 2008/09, 31 821, nr. 7, p. 41.

397 Artikel 7.63a, vijfde lid, van de WHW.

398 Nederlandse gedragscode wetenschappelijke integriteit 2018, par. 5.4.

399 Artikel 15 Reglement LOWI.

400 Nederlandse gedragscode wetenschappelijke integriteit 2018, p. 24.

401 Artikel 23 van de Wot.

402 Kamerstukken II 2012/13, 32402, nr. 12, p. 24-25 en artikel 13 van de Wkkgz.

403 Kamerstukken II 2012/13, 32402, nr. 12, p. 24-25.

lost moeten worden, zodat de stap naar een geschilleninstantie vermeden kan worden.

De zorgaanbieder moet ten slotte de klachtenregeling op een geschikte wijze onder de aandacht brengen van cliënten en hun vertegenwoordigers.⁴⁰⁴

In de zorg kan geklaagd worden door een cliënt, zijn vertegenwoordiger of de nabestaande van een overleden cliënt.⁴⁰⁵ Zij kunnen klagen over een gedraging jegens een cliënt in het kader van de zorgverlening. Het klachtrecht wordt hiermee dus versmald naar situaties die betrekking hebben op de zorg. Klagers kunnen worden bijgestaan door een klachtenfunctionaris, die wordt aangesteld door de zorgaanbieder.⁴⁰⁶ Deze functionaris biedt kosteloos ondersteuning bij het doorlopen van de klachtenprocedure.

De Wkkgz stelt een aantal specifieke eisen waaraan de behandeling van de klacht in elk geval moet voldoen.⁴⁰⁷ De klacht moet in de eerste plaats zorgvuldig worden behandeld, daarnaast moet de behandeling zijn gericht op het bereiken van een voor de klager en de zorgaanbieder bevredigende oplossing en ten slotte moet klager op de hoogte gehouden worden van de voortgang van de behandeling van de klacht. De zorgaanbieder dient binnen zes weken na indiening van de klacht mede te delen tot welk oordeel het onderzoek heeft geleid en binnen welke termijn zo nodig maatregelen worden genomen.⁴⁰⁸ Deze termijn kan met vier weken verlengd worden.

Externe geschillenbeslechting

Naast een interne klachtenregeling, voorziet de Wkkgz ook in een externe geschillenregeling.⁴⁰⁹ De wetgever heeft hiervoor gekozen omdat de afdwingbaarheid van de rechten van de cliënt aanzienlijk verbeterd zou worden met een laagdrempelige en onpartijdige geschilleninstantie die bindende uitspraken kan doen.⁴¹⁰ De Wkkgz schrijft in dit kader voor dat de zorgaanbieder zich aan dient te sluiten bij een externe geschilleninstantie, die is erkend door de minister. Deze instantie kan een uitspraak doen in een geschil en zo nodig een schadevergoeding van maximaal € 25.000, – toekennen. Diegene die kan klagen, kan ook een geschil beginnen bij de geschilleninstantie. Dit kan enkel in drie gevallen:

1. De zorgaanbieder heeft in strijd gehandeld met de bepalingen over het klachtrecht.
2. De klager is het inhoudelijk niet eens met de wijze waarop zijn klacht is afgehandeld.

404 Artikel 13, vierde lid, van de Wkkgz.

405 Artikel 14 van de Wkkgz.

406 Artikel 15 van de Wkkgz.

407 Artikel 16 van de Wkkgz.

408 Artikel 17 van de Wkkgz.

409 Artikel 18 e.v. van de Wkkgz.

410 *Kamerstukken II* 2009/10, 34 402, nr. 3, p. 12.

3. Van de klager kan redelijkerwijs niet verwacht worden dat hij gezien de omstandigheden eerst klaagt bij de zorgaanbieder.

De geschilleninstantie doet binnen zes maanden na voorlegging van het geschil uitspraak.

Uit de evaluatie van de Wkkgz bleek dat de geschillencommissies nog niet naar behoren functioneren.⁴¹¹ Zo bestaan er aanzienlijke verschillen tussen de verschillende geschilleninstanties ten aanzien van expertise, de gehanteerde procedure en de wijze waarop de uitspraak is ingericht. In een vervolgonderzoek werden een aantal aanbevelingen gedaan om geschilleninstanties te verbeteren. Zo zou de kennis en expertise vergoot kunnen worden, kan de onafhankelijkheid beter gewaarborgd worden, zou (informatie) over de geschilleninstanties beter vindbaar moeten zijn en zouden de verschillende instanties meer uniform moeten gaan werken.⁴¹²

411 R.D. Friele e.a., *Evaluatie. Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg* (ZonMw), januari 2021, p. 224.

412 Kwink Groep, *Onderzoek geschilleninstanties. Eindrapport*, juli 2023, p. 10-18.

Bijlage 5

Zorgvuldigheidsnorm burgerlijke rechter

In het onderwijs spelen verschillende vormen van geschilbeslechting een belangrijke rol bij het waarborgen van kwaliteit en zorgvuldigheid. Zowel landelijke klachtencommissies als rechterlijke instanties vellen oordelen over de vraag of onderwijsinstellingen zorgvuldig hebben gehandeld. De civielrechtelijke zorgvuldigheidsnorm verschilt van de bredere zorgvuldigheidstoets van klachtencommissies, zoals de LKC, die niet alleen naar de rechtmatigheid van gedragingen en beslissingen kijken. Hierna wordt op hoofdlijnen ingegaan op de civielrechtelijke zorgvuldigheidsnorm.

1. Literatuur

Niels Noorlander & Brechtje Paijmans maken onderscheid tussen een publiekrechtelijke zorgplicht van het bevoegd gezag van scholen om zorg te dragen voor de kwaliteit van het onderwijs en de civielrechtelijke zorgplicht van scholen voor en tegenover de onderwijsontvanger.⁴¹³ De laatstgenoemde zorgplicht 'vloeit voort uit de bestaande rechtsverhoudingen na toelating en inschrijving'⁴¹⁴. Volgens hen wordt de open norm van de zorgplicht ingekleurd door:

- Het grondwettelijk kader van onderwijs, waarin de wetgever de mogelijkheid heeft om minimumeisen (deugdelijkheidseisen) te stellen aan de inrichting van scholen. Het wettelijk moeten zorgdragen voor de kwaliteit van het onderwijs en de door de Inspectie van het Onderwijs gehanteerde toezichtskaders zijn hiervan een voorbeeld. Een schending van de publiekrechtelijke zorgplicht (een als 'zwak' beoordeelde school) kan leiden tot civielrechtelijke aansprakelijkheid als de school tegenover een specifieke leerling 'niet de benodigde inspanningen heeft betracht en daarmee de zorgplicht jegens die specifieke leerling heeft geschonden'.⁴¹⁵
- De beginselen van behoorlijk onderwijs, die in de onderwijsrechtelijke literatuur als vervanging van deugdelijkheidseisen zijn voorgesteld (naar gelijkenis van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur), zoals het beginsel van de kwaliteit van leerstof of het beginsel van

onbelemmerde studievoortgang.⁴¹⁶ Hierover is nog geen gepubliceerde rechtspraak.

- Uitspraken van klachtencommissies, waarbij de invloed op de rechtspraak beperkt blijkt te zijn.⁴¹⁷ Een gegrondverklaring van een klacht impliceert volgens de rechter geen aansprakelijkheid.⁴¹⁸ De achtergrond van de procedures en de toetsingsmaatstaf verschillen en een gegronde klacht over bijvoorbeeld gebrekkige communicatie leidt niet tot schending van de zorgplicht ten aanzien van het onderwijs.⁴¹⁹

Noorlander & Paijmans bespreken de toegewezen en afgewezen vorderingen. In geen van de toegewezen vorderingen geven rechters concreter inzicht in de toetsingsmaatstaf over de aansprakelijkheid van scholen (zorgplicht voor de kwaliteit van het onderwijs).⁴²⁰ In de uitspraken over de afgewezen vorderingen sluit een deel van de rechters zich aan bij de maatstaf 'redelijk handelende en redelijk bekwame' school, naar analogie van de maatstaf voor beroepsaansprakelijkheid van beroepsbeoefenaren die 'een bijzondere zorg hebben voor een ander'.⁴²¹ Noorlander & Paijmans maken onderscheid tussen een terughoudende toetsing van het onderwijsbeleid en een meer indringende toets ten aanzien van het handelen of nalaten bij het geven van onderwijs aan een specifieke leerling. Op basis van enkele overwegingen over de zorgplicht van scholen maken zij een negental uitgangspunten duidelijk. Een voorbeeld is dat de school 'tijdige en adequate maatregelen [moet] nemen om lesuitval zoveel mogelijk te voorkomen' maar hoeft zij niet 'op de ziekte van leraren te anticiperen door bij voorbaat een reservedocent aan te nemen'.⁴²²

Stijn Voskamp heeft zich overigens gebogen over verwijderingszaken en volgens haar hanteren zowel de LKC (klachten), de bestuursrechter (openbaar onderwijs) en de civiele rechter (bijzonder onderwijs) een terughoudende toets.⁴²³

2. Jurisprudentie

Uit rechterlijke uitspraken waarin een gang naar een 'landelijke klachtencommissie' is geweest, blijkt dat rechters als volgt tegen deze adviezen aankijken.

⁴¹⁶ Noorlander & Paijmans, *NTBR* 2011, par. 3.3

⁴¹⁷ Idem, par. 3.4.

⁴¹⁸ Met verwijzing naar Rb. Rotterdam 17 februari 2010, NJF 2010, 169.

⁴¹⁹ Noorlander & Paijmans, *NTBR* 2011, par. 3.4.

⁴²⁰ Idem, par. 4.2.

⁴²¹ Idem, par. 4.3 en 4.4. Verwezen wordt naar HR 9 november 1990, NJ 1991, 126.

⁴²² Noorlander & Paijmans, *NTBR* 2011, par. 4.4.

⁴²³ S. Voskamp, *Onderwijsvereenkomst: contractenrechtelijke leerstukken toegepast op de rechtsverhouding tussen school, leerling en ouders in het primair en voortgezet bekostigd onderwijs* (diss. Leiden), Den Haag: Boom Juridisch 2018, par. 5.4.

⁴¹³ C.W. Noorlander & B.M. Paijmans, "'Educational malpractice'" als relatief nieuw fenomeen binnen het Nederlandse aansprakelijkheidsrecht', *NTBR* 2011/32, par. 3.1. Zie m.b.t. het vraagstuk van causaliteit: K. Maessen, 'De civielrechtelijke aansprakelijkheid van scholen voor kwalitatief deugdelijk onderwijs. Een instrument ter bevordering van de kwaliteit van het onderwijs?', *NJB* 2012/72.

⁴¹⁴ *Ibid.*

⁴¹⁵ Idem, par. 3.2. Als voorbeeld van een geslaagde zaak wordt (met kanttekeningen) gewezen op het *Schaapman-vonnis* (Rb. Amsterdam, 26 mei 1999, AB 2000, 104, m.nt. B.P. Vermeulen).

Redelijk handelend en redelijk bekwame school

De civielrechtelijke zorgvuldigheidsnorm is meestal 'of is gehandeld als redelijk handelend en redelijk bekwame school'.⁴²⁴ Daarbij geldt dat de mate van zorgvuldigheid om onderwijs van voldoende kwaliteit te leveren afhangt van alle omstandigheden van het geval. Het gaat om een inspanningsverplichting en niet een resultaatsverplichting.⁴²⁵ Soms geeft de rechter enige aanknopingspunten. Een voorbeeld is wanneer een school adviezen van deskundigen zonder goede reden in de wind zou hebben geslagen.⁴²⁶

Causaliteit

Vaak zal causaliteit het knelpunt zijn om tot aansprakelijkheid te komen. De LKC adviseerde dat begeleiding ontbrak in een plan van aanpak, de klagers niet waren geïnformeerd over het niet opvolgen van het advies van de interne klachtencommissie en de klacht over het leerlingdossier gegrond is. Het Gerechtshof Amsterdam hanteert de voornoemde zorgvuldigheidsnorm en overweegt dat het niet aannemelijk is geworden dat de schade (door studievertraging van een jaar) niet zou zijn ingetreden als de school in alle opzichten aan de norm heeft voldaan.⁴²⁷

Verschillende aanpak LKC en rechters

Soms blijkt er een verschil te zijn in de beoordeling van de feiten door de LKC en rechters:

- Bij een melding aan Veilig Thuis oordeelde dat de LKC dat de school onvoldoende zorgvuldig heeft gehandeld door bepaalde informatie te veel als vaststaand feit te presenteren, terwijl de rechter overwoog dat het voldoende duidelijk was geweest dat de school niet alles klakkeloos als feiten had gepresenteerd.⁴²⁸
- Met betrekking tot een klacht over intimidatie komt de LKC tot het oordeel dat het hoor- en wederhoorgesprek met het betrokken personeelslid oordelend en dus niet zorgvuldig is geweest ('hij vraagt je te reflecteren op je gedrag en verbale uitingen en dit gedrag aan te passen. (...) de wens van melders dat dit gedrag stopt, het is een dringend verzoek vanuit de organisatie').⁴²⁹ De kantonrechter volgt in casu uitdrukkelijk niet het oordeel van de LKC: '[w] eliswaar is de toonzetting van het opgestelde gespreksverslag enigszins hooghartig en begrijpt de kantonrechter dat [verweerder] hier geen goed gevoel bij heeft gehad, maar feitelijk wordt [verweerder] slechts opgeroepen om meer aandacht te schenken aan hoe zijn gedrag overkomt

424 Rb. Rotterdam 16 augustus 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:7625, r.o. 5.3.
425 Idem, r.o. 5.4
426 Hof Amsterdam 24 december 2013, ECLI:NL:GHAMS:2013:4787, r.o. 3.6 en 3.9. In dit geval bewoog de school binnen haar gegeven mogelijkheden.
427 Hof Amsterdam 8 oktober 2019, ECLI:NL:GHAMS:2019:3616, r.o. 3.6-3.7.
428 Rb. Noord-Holland 28 februari 2024, ECLI:NL:RBNJO:2024:2105, r.o. 2.18 en 4.7.
429 Rb. Amsterdam 13 juli 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:4538, r.o. 1.54.

op anderen en daarop te reflecteren.⁴³⁰ De kantonrechter overwoog dat de hogeschool in kwestie geen veroordelend standpunt had ingenomen.

Ook komen er tijdens een gerechtelijke procedure soms aanvullende bewijsstukken boven tafel. In een zaak over slachtofferschap door een loverboy overweegt de rechtbank dat de zorg voor een minderjarig kind primair bij de ouders ligt.⁴³¹ Op de school rust een bijzondere zorgplicht voor de gezondheid en veiligheid van leerlingen.⁴³² Een school moet zich inspannen om gevaarlijke situaties te voorkomen of op te heffen.⁴³³ Hoewel de LKC een klacht gegrond had verklaard, kwam de rechtbank tot een ander oordeel vanwege meerdere bewijsstukken.

In een ander geval leek er een verschil van inzicht over hoe strikt de wet gehandhaafd moest worden. Anders dan het door de school aangehaald advies van de LKC, oordeelt de rechtbank Limburg op basis van de wet dat schorsing als voorportaal op verwijdering niet is toegestaan.⁴³⁴ Overigens houdt de rechter scholen niet strikt aan elke wettelijke regel. Zo leidt de enkele overschrijding van de wettelijke termijn voor het vaststellen van een Persoonlijk Ontwikkelingsperspectief niet tot schending van de zorgplicht.⁴³⁵

Ten slotte kan er nog samenloop zijn met tuchtrechtspraak. In een bepaald geval was er een uitspraak van een tuchtrechter en van de LKC over onder andere onzorgvuldige communicatie en schending van de geheimhoudingsplicht door een psycholoog die door de school is ingeschakeld. De rechter oordeelde dat hier geen sprake van aansprakelijkheid was.⁴³⁶ Er was evenmin sprake van schade.

Algemene zorgvuldigheidsnorm en zorgvuldigheid werkgever

Soms wordt een algemene zorgvuldigheidsnorm gehanteerd. Zo adviseerde de LKC met betrekking tot een gymongeval dat de school niet volgens de calamiteitenregel handelde en de arbeids- en onderwijsinspectie te laat inlichtte. De rechtbank hanteerde een algemene zorgvuldigheidsnorm voor het ongevallenrecht (Kelderluikcriteria)⁴³⁷ en paste ten aanzien van het aannemelijk maken van causaliteit tussen de schending van de zorgvuldigheidsnorm en de schade de zogenoemde omkeringsregel toe.⁴³⁸ De rechtbank betrok het advies van de LKC overigens niet in de afweging van de zorgvuldigheidsnorm.

430 Idem, r.o. 16.
431 Rb. Zwolle-Lelystad 6 januari 2010, ECLI:NL:RBZLY:BK7412.
432 Ibid.
433 Ibid.
434 Rb. Limburg 7 juli 2022, ECLI:NL:RBLIM:2022:5138, r.o. 4.5-4.6.
435 Rb. Den Haag, 24 januari 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:657, r.o. 4.14.
436 Hof Amsterdam, 30 maart 2021, ECLI:NL:GHAMS:2021:907, r.o. 5.3.
437 HR 5 november 1965, ECLI:NL:HR:1965:AB7079.
438 Rb. Zwolle-Lelystad 22 april 2009, ECLI:NL:RVZLY:2009:BI8294, r.o. 4.8

Bij werkgeversaansprakelijkheid kan mogelijk eerder sprake zijn van aansprakelijkheid vanwege slechte communicatie.⁴³⁹ In een bepaald geval was het in onwetendheid laten van een klacht van een leerlinge over seksueel misbruik door het personeelslid in strijd met de zorgvuldigheid.⁴⁴⁰ Over het vorderen van excuses overwoog de kantonrechter dat excuses te beschouwen zijn als een uiting van een gemoedstoestand en hiertoe niemand kan worden veroordeeld.⁴⁴¹

3. Resumerend

De zorgvuldigheidstoets van de burgerlijke rechter is anders dan die van landelijke klachtencommissies. Adviezen van deze commissies worden genoemd in de uitspraken van de burgerlijke rechter, maar spelen geen doorslaggevende rol. Dit is onzes inziens te verklaren doordat de toets of een klacht gegrond is, anders is dan de vraag of er onzorgvuldig is gehandeld in het kader van de vraag of sprake is van een onrechtmatige daad.

Klachtencommissies onderzoeken niet of er onrechtmatig is gehandeld, maar of gedragingen van de school of haar personeelsleden onbehoorlijk waren. Dit resulteert in een bredere zorgvuldigheidstoets. Hierdoor kunnen de rechter en de LKC tot verschillende oordelen komen over de vraag of zorgvuldig is gehandeld.

⁴³⁹ Artikel 7:658 van het Burgerlijk Wetboek.

⁴⁴⁰ Rb. Leeuwarden 18 augustus 2010, ECLI:NL:RBL EE:2010:BN6111, r.o. 6.1.

⁴⁴¹ Rb. Leeuwarden 18 augustus 2010, ECLI:NL:RBL EE:2010:BN6111, r.o. 8.

Colofon

Eerder uitgegeven in deze reeks:

1. Handreikingen voor functiewaardering in het Primair- en Voortgezet onderwijs.
Een overzicht van relevante uitspraken en adviezen, februari 2010
2. 'Een geschil is geen ruzie' – onderzoek naar de doorwerking van medezeggenschapsgeschillen in primair- en voortgezet onderwijs, juni 2010
3. De Commissie van Beroep in het onderwijs: Snel en rechtvaardig, mei 2011,
ISBN 976-90-817231-1-4
4. Doeltreffender en meer effect. Bijdrage evaluatie WMS, augustus 2011,
ISBN 978-90817231-0-7
5. Klagen kan verbeteren. Onderzoek naar de doorwerking van adviezen van de Landelijke Klachtencommissie Onderwijs, oktober 2011, ISBN 978-90-817231-2-1
6. De rechtsbescherming van werknemers in het bijzonder onderwijs: Toekomst Commissies van Beroep, juni 2012, ISBN 978-90-817231-3-8
7. Zakboek medezeggenschap Wms, augustus 2013, 4e druk (herdruk), januari 2014, 5e druk, september 2014, bewerkte 6e druk, november 2015 7e druk, herziene 7e druk, oktober 2016, 8e herziene druk, februari 2018, herziene 9e druk, maart 2021, september 2022, 10e herziene druk, maart 2021, september 2022, 11e herziene druk, september 2023, 12e herziene druk, ISBN 978-90-834614-1-0, september 2024.
8. De Wet medezeggenschap op scholen toegelicht, oktober 2013, 2e herziene druk, september 2015, 3e herziene druk, oktober 2016, 4e herziene druk, september 2020
5e herziene druk, augustus 2023, 6e herziene druk september 2023, 7e herziene druk, ISBN 978-90-834614-0-3, september 2024
9. Verbetering van de positie van de Commissies van Beroep, maart 2014,
ISBN 978-90-817231-7-6
10. Mediation in het onderwijs. Evaluatierapport van de pilot mediation bij klachten en medezeggenschapsgeschillen bij Onderwijsgeschillen, november 2014,
ISBN 978-90-817231-9-0
11. Advies medezeggenschap in integrale kindcentra, juni 2017, ISBN 978-90-824256-4-2
12. Doet de Geschillencommissie passend onderwijs ertoe? september 2017,
ISBN 978-90-824256-5-9
13. De medezeggenschapsketen in passend onderwijs, september 2018,
ISBN 978-90-824256-7-3
14. Enerzijds, anderzijds. Scenario's voor de regulering van medezeggenschap vmbo-mbo, januari 2020, ISBN 978-90-824526-9-7

15. Medezeggenschap bij holdings in het onderwijs, november 2020, ISBN 978-90-831002-1-0
16. Aanpassing begrippen 'school' en 'bevoegd gezag' in de Wms. Noodzaak, mogelijkheden en alternatieven, augustus 2021, ISBN: 978-90-831002-3-4
17. Naleving en handhaving uitspraken van de Landelijke Commissie voor Geschillen WMS, juni 2022
18. Uniformering van voorprocedures bij toelating, schorsing en verwijdering in het funderend onderwijs, ISBN: 978-90-831002-5-8, september 2022
19. Commissies van beroep in de onderwijspraktijk, mei 2023, ISBN 978-90-831002-6-5, mei 2023
20. De juridische toegankelijkheid tot de Landelijke Commissie voor Geschillen Wet medezeggenschap op scholen: voorstellen tot verbetering, ISBN 978-90-831002-9-6, mei 2024

Officiële publicaties van het Expertisecentrum (zonder ISBN nummer)

1. Handreiking aan de MR voor het voorstellen van alternatieven bij fusie of sluiting van een school, januari 2016, herzien in april 2017
2. Op weg naar één arbeidsrecht voor de gehele onderwijssector, maart 2019

Uitgave nr. 21 van het Expertisecentrum, Utrecht, november 2024

Auteurs: mr. dr. A.H.A. Mohammad en mr. dr. J.S. Buiting

Digitale vormgeving en opmaak: [SchaapOntwerpers](#), Utrecht

©2024 Expertisecentrum Onderwijsgeschillen te Utrecht

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

ISBN: 978-90-834614-2-7 | NUR: 825



Stichting
Onderwijsgeschillen

Stichting Onderwijsgeschillen

Uitgave nr. 21 van het Expertisecentrum, Utrecht, november 2024

Klachtenbehandeling door de Landelijke Klachtencommissie Onderwijs: nu en in de toekomst