



Klachtnummer: 2016/036

Klacht over het functioneren van de MR. Is de klacht tegen de MR ontvankelijk? De Commissie beantwoordt in deze tussenuitspraak de principiële vraag naar de ontvankelijkheid van een klacht die is gericht tegen het (nalaten van) besluiten of handelen van (leden) van de MR. Klacht gedeeltelijk niet-ontvankelijk.

Naar aanleiding van de klacht van mevrouw A. klaagster, wonende te Leidschendam, moeder van de minderjarige B., leerlinge van de rk-pc samenwerkingschool basisschool E. te L.), die door die door de Stichting *** in stand wordt gehouden,

tegen: de medezeggenschapsraad (MR) van de E. school,
de heer K. in diens hoedanigheid van voorzitter van de MR,
het college van bestuur van de stichting ***,
de raad van toezicht van de stichting ***, allen verweerders,

heeft de Landelijke Klachtencommissie voor het Katholiek Onderwijs (de Commissie) het volgende advies uitgebracht aan de stichting ***:

1. Het verloop van de procedure

Voor de loop van het geding verwijst de Commissie naar de volgende stukken, waarvan de inhoud als hier ingevoegd is te beschouwen:

- De brief van klaagster van 13 februari 2016 met bijlagen,
- De brief van klaagster van 1 maart 2016,
- De brief met bijlagen van de heer mr. W. Brussee, gemachtigde van het college van bestuur van de stichting ***, van 7 april 2016,
- De brief van de heer K., voorzitter van de MR, van 8 april 2016,
- De brief van klaagster van 4 mei 2016,
- De brief van klaagster van 27 mei 2016,
- De brief van klaagster van 17 april 2016,
- De brief van de heer mr. J., gemachtigde van de raad van toezicht van de stichting ***, van 1 juni 2016,
- De brief van de heer Brussee van 6 juni 2016.

De mondelinge behandeling van de klacht heeft plaatsgevonden op 10 juni 2016 te Utrecht.

Op deze hoorzitting was klaagster aanwezig, vergezeld door mevrouw O..

Eveneens waren ter zitting aanwezig de heren Brussee en J. voornoemd.

Voorts waren aanwezig de heer P., als clusterdirecteur in dienst van de stichting ***, de heer H., directeur van de E. school, en mevrouw E., voorzitter van de MR van de E. school.

De zitting diende uitsluitend om partijen instaat te stellen zich uit te laten over de ontvankelijkheid van de klacht.

02. De klacht

2.1 Blijkens de inhoud van de overgelegde stukken en hetgeen ter zitting is verklaard, luidt de klacht als volgt:

De MR kwijt zich in onvoldoende mate van zijn taken. Ten aanzien van belangrijke kwesties heeft hij niet, onvoldoende of te laat doorgezet.

Het college van bestuur en de raad van toezicht stellen zich onvoldoende corrigerend op.

Een en ander heeft tot gevolg dat het medezeggenschapsklimaat op de E. school onvoldoende tot ontwikkeling komt.

2.2. Klaagster heeft het volgende aan haar klacht ten grondslag gelegd:

I. Ten onrechte is door de MR van de E. school geen inzage verleend in diverse stukken ten behoeve van openbare MR vergaderingen, zoals de volledige (niet alleen de geconsolideerde) begroting van de E. school, het volledige jaarverslag, en de niet nader gespecificeerde post 'ingekomen stukken'. Onder deze post heeft de MR in het verleden zeer gevoelige informatie, zoals analyses van de onderwijskwaliteit of vergaande klachten van ouders voor de achterban onzichtbaar gehouden;

II. Ten onrechte is door de MR geen inzage verleend in de stukken die zien op de terugkoppeling uit het directie overleg vanaf augustus 2015 die door de directie ten behoeve van iedere MR-vergadering aan de MR worden toegezonden maar waarvan andere ouders geen kennis mogen nemen;

III. Ten onrechte is door de MR geen inzage verleend in de stukken vanaf mei 2015 die zien op de nieuwbouw. Het gaat dan om stukken met betrekking tot de doelstelling van de nieuwbouw, de financiering en planning daarvan, omtrent de asbestsanering, en om stukken met betrekking tot de (kleine) brand in het voorjaar van 2015;

IV. Ten onrechte is door MR geen gebruik gemaakt van het adviesrecht inzake vervanging nieuwbouw op de E. school;

V. Ten onrechte is het verzoek van klaagster om van het adviesrecht inzake vervanging nieuwbouw gebruik te maken niet in de MR-notulen opgenomen.

Bij brief van 17 april 2016 heeft klaagster haar klacht uitgebreid en deze mede gericht tegen het bevoegd gezag van Stichting ***, waaronder zij zowel het college van bestuur, de door het college gemandateerde personen als het leden van de raad van toezicht van stichting *** verstaat. Deze personen/instanties hebben volgens klaagster onvoldoende toezicht en controle gehouden op het functioneren van de MR van de E. school conform de randvoorwaarden van het besturingsmodel en de Wet medezeggenschap op scholen (WMS), zoals het in acht nemen van openheid (artikel 7 WMS). Door klaagster is een beroep gedaan op artikel 8 van de Code Goed Bestuur in het primair onderwijs van de PO Raad. Mede daaruit vloeit voort dat zowel het college van bestuur als de raad van toezicht van Stichting *** een

eigen zorgplicht hebben ten aanzien van het goed functioneren van de MR en de medezeggenschap op school.

3. Het standpunt van verweerders

Verweerders voeren aan dat artikel 14 van de Wet op het primair onderwijs (WPO) bepaalt dat slechts geklaagd kan worden over gedragingen en beslissingen van het bevoegd gezag of het personeel, en dat de MR daar niet toe kan worden gerekend.

De raad van toezicht heeft geen inhoudelijke bemoeienis met de feitelijke uitoefening van de wijze waarop aan de medezeggenschap vorm wordt gegeven.

4. De beoordeling door de Commissie

4.1 De ontvankelijkheid van klaagster

De Commissie staat voor de principiële vraag naar de ontvankelijkheid van een klacht die is gericht tegen (nalaten van) besluiten of handelen van (leden van) de MR.

a. De Commissie deelt het standpunt van verweerders niet. Onder verweerders wordt ingevolge artikel 1 in verband met artikel 55 WPO verstaan de rechtspersoon die de school in stand houdt. Die rechtspersoon is in dit geval Stichting *******, die de E. school in stand houdt. Naar geldende jurisprudentie is de MR, evenals het college van bestuur en de raad van toezicht, een orgaan van de rechtspersoon. Zie bijvoorbeeld Rechtbank Almelo, 28 januari 2011, ECLI:NL:RBALM:2011:BP2638 en Rechtbank Arnhem 19 december 2008, ECLI:NL:RBARN:2008:BH0321.

Als orgaan van de rechtspersoon maakt de MR onderdeel uit van de Stichting. Dat een orgaan ten opzichte van (het bestuur van) de rechtspersoon beschikt over beleidsvrijheid of autonomie maakt dit niet anders (vgl. HR 27 juni 1986, NJ 1987, 898). Het voorgaande leidt ertoe dat de MR als orgaan van de rechtspersoon onderdeel van het bevoegd gezag is in de zin van de Wet Primair Onderwijs (WPO).

Gewoonlijk wordt de MR echter juist onderscheiden van het bevoegd gezag. Met bevoegd gezag wordt dan niet de rechtspersoon als geheel bedoeld, maar uitsluitend het bestuur van die rechtspersoon. Ook bij deze beperkte uitleg moet echter worden aangenomen dat het niet de bedoeling van de wetgever is geweest klachten tegen de MR uit te sluiten. Het volgende is van belang.

b. Het klachtrecht vindt sinds eind jaren negentig voor wat betreft het primaire onderwijs een wettelijke basis in artikel 14 WPO. Het voortgezet onderwijs kent een gelijke regeling. Artikel 14 lid 1 WPO bepaalt dat kan worden geklaagd over (het nalaten van) gedragingen en (het niet nemen van) beslissingen van het bevoegd gezag of het personeel. Duidelijk is dat de MR een onafhankelijk van het schoolbestuur optredend orgaan is, bestaande uit personeelsleden en ouders die rechtstreeks zijn gekozen door hun achterban. Voor het antwoord op de vraag of de wetgever heeft bedoeld de MR vanwege die bijzondere positie van het klachtrecht uit te sluiten kan steun worden gevonden in de toelichting die is gegeven bij de totstandkoming van het klachtrecht:

Met de invoering van de klachtenregeling wordt beoogd de leerlingen, de ouders en de personeelsleden een laagdrempelige voorziening te bieden voor klachten over het bevoegd gezag van de school en al degenen die in en voor de school werkzaam zijn. Behalve voor leerlingen en ouders is de klachtenregeling ook voor de scholen zelf van belang. Door de klachtenregeling ontvangt de school op eenvoudige wijze signalen die haar kunnen ondersteunen bij het verbeteren van het onderwijs en van de goede gang van zaken op school. Vanuit deze gezichtshoek vormt de klachtenregeling dus een schakel in het door de scholen te voeren kwaliteitsbeleid (memorie van toelichting 25 459 nr. 3, pag.14).

In tegenstelling tot wat de bovengenoemde wet inzake het klachtrecht in de jeugdhulpverlening beoogt te regelen is er in dit wetsvoorstel niet voor gekozen om alleen degene die een gedraging of beslissing rechtstreeks betreft, de mogelijkheid te geven om te klagen. (...) Bepaalde gedragingen/besluiten kunnen op het eerste gezicht alleen een leerling treffen maar op termijn het pedagogisch klimaat dusdanig negatief beïnvloeden dat dit gevolgen heeft voor alle leerlingen. Gedacht kan hierbij worden aan het niet ingrijpen bij pesten of racistische uitlatingen. Het onderwijs speelt zich af in een interactie tussen leerlingen, leerkrachten en ouders: het is een leef- en opvoedingsgemeenschap waarbij ouders niet alleen een direct belang hebben bij een goed pedagogisch klimaat/opvoedingsklimaat maar daartoe ook een eigen verantwoordelijkheid dragen. In deze situatie, die juist door de directe betrokkenheid van meerdere personen en geledingen ook bij het pedagogisch klimaat, verschilt van b.v. de jeugdhulpverlening in het algemeen, is het niet gewenst het klachtrecht te beperken (memorie van toelichting, pag. 15).

De klachtenregeling is een aanvullend instrument op andere bestaande communicatiekanalen binnen de schoolgemeenschap. Afgezien van de problematische vraag wat wel en niet onder de klachtenregeling zou moeten vallen en waarom (met antwoorden waarover per school verschillend kan worden gedacht), zou een begrenzing juist afbreuk doen aan het aanvullende karakter. Bovendien kan een begrenzing ertoe leiden dat de school – met name in problematische situaties – bepaalde signalen mist, waarmee zij toch haar voordeel had kunnen doen (nota naar aanleiding van het verslag 25 459 nr. 5, pag. 11).

c. Uit deze toelichting leidt de Commissie af dat het klachtrecht ruim moet worden opgevat. Ontvankelijk zijn volgens de wetgever klachten over het bevoegd gezag van de school *en al degenen die in en voor de school werkzaam zijn*. Niet alleen degene die een gedraging of beslissing rechtstreeks treft kan klagen, maar allen die bij de school betrokken zijn. Doel van het klachtrecht is de school in staat te stellen op eenvoudige wijze signalen te ontvangen die haar kunnen ondersteunen bij het verbeteren van het onderwijs en de goede gang van zaken op school. Het klachtrecht vormt als aanvullend instrument het sluitstuk van de regeling omtrent de positie die ouders en leerlingen innemen in de school. Dat de wetgever klachten over handelingen of beslissingen van de MR uitdrukkelijk heeft willen uitsluiten blijkt niet, integendeel. Indien de medezeggenschap op school niet goed functioneert kan dit grote impact hebben op de kwaliteit van het onderwijs en de goede gang van zaken op school. De

mogelijkheid om een klacht daarover in te dienen, en onderzoek naar de gegrondheid van die klacht mogelijk te maken, in laatste instantie door de onafhankelijke Commissie, kan een belangrijke stap naar conflictoplossing en behoud of verbetering van de onderwijskwaliteit betekenen.

d. Ook de Interne klachtregeling van Stichting *** en het reglement GCBO sluiten klachten over (een lid van) de MR niet uit.

Artikel 1 onder g van de Interne klachtregeling van *** verstaat onder aangeklaagde: 'een leerling, ouder/voogd/verzorger van een minderjarige leerling, een lid van het personeel, een lid van het bevoegd gezag of een vrijwilliger die werkzaamheden verricht voor de school of het Bevoegd Gezag'. In pagina 6 van de algemene toelichting op deze interne regeling is opgenomen dat klachten betrekking kunnen hebben op gedragingen en beslissingen van het bevoegd gezag en personeel of het nalaten daarvan, *maar ook op gedragingen van anderen die deel uitmaken van ****.

De werkwijze van de Commissie is neergelegd in het reglement GCBO.

Artikel 1 lid 4 van het reglement GCBO tenslotte bepaalt dat een klacht moet gaan 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*. De conclusie is dat ook deze regelingen een klacht tegen de MR niet uitsluiten.

e. Daarbij komt dat er voor klachten over bejegening of (onzorgvuldigheid in) besluitvorming door de MR en/of zijn leden geen andere (laagdrempelige) voorziening open staat. De Geschillenregeling ziet slechts op conflicten tussen de MR en het bevoegd gezag (in de zin van het bestuur) over beslissingen met rechtsgevolg. Daarnaast kan men voor klachten over de MR niet bij de rechter terecht. Zoals hiervoor onder 4.1 is weergegeven is de MR procesrechtelijk een orgaan van de school en als zodanig onderdeel van de rechtspersoon die de school in stand houdt, vertegenwoordigd door het bevoegd gezag (artikel 10 WPO). In rechtszaken tegen de MR dient dus het bevoegd gezag van een school gedagvaard te worden, behoudens de in de WMS genoemde uitzonderingen. De MR heeft geen rechtspersoonlijkheid of algemene procesbevoegdheid.

f. Op grond van de wettekst, de bedoeling van de wetgever, de interne klachtregeling en het reglement GCBO, alsmede het gebrek aan een passende andere voorziening is de Commissie van oordeel dat klachten over handelingen of beslissingen van de MR niet bij voorbaat van het klachtrecht zijn uitgesloten.

Dit betekent echter niet dat alle soorten klachten over de MR door de Commissie kunnen worden beoordeeld. Dit hangt samen met de bijzondere rechtspositie die de MR in de schoolorganisatie inneemt en het rol die voor de Commissie in het klachtrecht is weggelegd.

g. De MR is een onafhankelijk orgaan binnen de schoolorganisatie. Hij heeft tot taak om de openheid binnen school te bevorderen, zoals is bepaald in artikel 7 van de Wet medezeggenschap op scholen (WMS). Zijn rechtspositie is gedetailleerd in de WMS geregeld. De werkwijze van de MR is op kleine schaal vergelijkbaar met die van de Eerste en Tweede Kamer. De MR-leden worden voor vier jaar gekozen door de achterban, ouders en personeel. De MR-leden treden op zonder last of ruggenspraak met de achterban en zijn gedurende de

zittingstermijn geen rekening en verantwoording aan de kiezers verschuldigd. Door de openbare vergaderingen van de MR en periodieke verslaglegging kan de achterban controleren en beoordelen in hoeverre de MR zijn werk goed doet. Aan die beoordeling kunnen bij de verkiezingen gevolgen worden verbonden.

Er kunnen klachten rijzen over het niet goed functioneren van de medezeggenschap die niet voldoende kunnen worden opgelost met het houden van nieuwe verkiezingen eens per vier jaar. De klachtregeling sluit dergelijke klachten als gezegd niet uit. Gelet op de bijzondere, onafhankelijke positie van de MR binnen de schoolorganisatie kunnen handelingen of beslissingen van (een lid van) de MR echter slechts terughoudend, marginaal worden getoetst.

h. Daarnaast geldt een tweede kanttekening die samenhangt met het doel van de klachtregeling. Dat doel is belemmeringen signaleren die in de weg kunnen staan aan de kwaliteit van het onderwijs en/of een goed pedagogisch klimaat in de groep en op school. De Commissie kan in dit kader aan de hand van een concrete klacht onafhankelijk onderzoek verrichten, eventuele onvolkomenheden signaleren en zonodig advies aan de school uitbrengen. De Commissie heeft aan deze taak in de loop van de jaren ook inhoudelijk invulling gegeven door klachten te beoordelen over uiteenlopende zaken als (seksuele) intimidatie, discriminerend gedrag, agressie, geweld, pesten, klachten over toepassing van strafmaatregelen, bevordering en begeleiding van leerlingen. Het gaat daarbij vooral om concrete klachten over bejegening of onzorgvuldigheid van handelingen of besluitvorming. De Commissie ziet voor zichzelf geen rol weggelegd indien een klacht niet voldoende concreet is, of indien de klacht (in)direct betrekking heeft op de financiële en administratieve bedrijfsvoering van de school. Hoewel klachten over deze kwesties uiteindelijk (ook) de kwaliteit van het onderwijs (kunnen) raken, staan ze daarmee naar het oordeel van de Commissie in een te ver verwijderd verband. Toezicht en controle op behoorlijk bestuur en kwaliteit van bedrijfsvoering is voldoende belegd bij andere (overheids)instanties, zoals de Inspectie van het Onderwijs, die toezien op de behoorlijk besteding van het ontvangen overheidsgeld.

i. Voor zover klaagster in haar klacht onderwerpen aan de orde stelt die in de kern neerkomen op (het onvoldoende functioneren van de medezeggenschap over) de financiële en administratieve bedrijfsvoering door het schoolbestuur en daarmee samenhangende (bestuurs)beslissingen, zoals de nieuwbouw, is zij gelet op hetgeen hiervoor is overwogen niet-ontvankelijk. Deze onderwerpen staan, als gezegd, in een te ver verwijderd verband met de doelstelling van het klachtrecht en de taak van de Commissie.

Ook is klaagster niet-ontvankelijk voorzover haar klacht ziet op het niet aan ouders verstrekken van inzage in de schriftelijke terugkoppeling van de directie ten behoeve van de MR vergadering. Dit betreft een algemene, niet concrete klacht, waarvan niet duidelijk is dat het over andere dan financiële of administratieve zaken gaat.

Voorzover de klacht inhoudt dat de MR op een daartoe strekkend verzoek van klaagster zonder nadere motivering weigert inzage te verlenen in stukken die betrekking hebben op concrete onderwerpen die binnen het beoordelingskader van de Commissie vallen, is klaagster ontvankelijk. Daarbij geldt, zoals hiervoor overwogen dat de Commissie gelet op de onafhankelijke positie van de MR de handelingen en/of besluiten van (leden van) de MR terughoudend dient te beoordelen.

Klaagster heeft tenslotte aangevoerd dat de MR in het verleden zeer gevoelige informatie over analyses van de onderwijskwaliteit of vergaande klachten van ouders voor de achterban onzichtbaar heeft gehouden, door de post 'ingekomen stukken' ongespecificeerd in de agenda van de openbare vergaderingen op te nemen. Voorzover haar klacht er op is gericht dat de MR alsnog de post 'ingekomen stukken' dient te specificeren, en/of inzage in die stukken dient te verlenen, dan wel dient te motiveren waarom dat niet gebeurt, ligt de behandeling daarvan, voorzover thans kan worden overzien eveneens binnen het beoordelingskader van de Commissie, is klaagster ontvankelijk in haar klacht en kan een inhoudelijke behandeling plaatsvinden.

Het voorgaande leidt ertoe dat klaagster wat betreft de onderdelen II tot en met V in haar klacht niet-ontvankelijk zal worden verklaard en wat betreft onderdeel I ontvankelijk, voor zover de klacht ziet op de onderwerpen die in de twee voorgaande alinea's zijn besproken, en niet-ontvankelijk terzake het overige.

j. Klaagster is verder gelet op het bepaalde in artikel 14 WPO ontvankelijk voorzover haar klacht is gericht tegen het college van bestuur en de raad van toezicht van Stichting ***. Dat deze organen van de Stichting onderdeel van het bevoegd gezag uitmaken is niet in geschil. Ook hier geldt dat de ontvankelijkheid slechts ziet op de klachtonderdelen die binnen het beoordelingskader van de Commissie vallen zoals hiervoor onder i is besproken. In hoeverre de verantwoordelijkheid van het bestuur en/of de raad van toezicht zich in dit geval concreet uitstrekt is een inhoudelijk oordeel waarover de Commissie zich na de inhoudelijke behandeling zal dienen uit te laten.

5. Voortzetting van de procedure

De Commissie heeft zich geen oordeel kunnen vormen over de inhoud van de klacht. Zij zal haar onderzoek voortzetten. Daartoe zal zij opnieuw een hoorzitting beleggen. Alvorens daartoe over te gaan zal zij verweerders in de gelegenheid stellen hun inhoudelijk standpunt schriftelijk toe te lichten.

Aldus uitgebracht op 31 augustus 2016 door de Klachtencommissie voor het Katholiek Onderwijs,

mevrouw mr. M.W. van der Veen voorzitter,
mevrouw drs.mr. A. Kortmann- Huysmans, lid,
de heer A. Tillekens, lid,

in tegenwoordigheid van de heer mr. H. Nentjes, secretaris.