

DE PROCEDURE BIJ DE KLACHTENCOMMISSIE

mr Antoinette Cluitmans-Souren¹

Met het van kracht worden van de Kwaliteitswet per 1 augustus 1998 zijn voorschriften met betrekking tot het schoolplan, de schoolgids en de klachtenregeling in de bestaande onderwijswetten opgenomen.

Het klachtrecht is het derde instrument ter bevordering van de kwaliteit en het kwaliteitsbeleid op school. Het is bedoeld als een sluitstuk van de regeling omtrent de positie van ouders en leerlingen in de school en dient aan ouders, leerlingen en personeel een laagdrempelige voorziening te bieden voor klachten over het bevoegd gezag en degenen die in en voor de school werkzaam zijn.

Het doel van de klachtenregeling is niet het openen van een bezwaar- en beroepschriftprocedure om op te komen tegen bepaalde besluiten. De klachtenprocedure is gericht op het geven van een gemotiveerd advies aan het bestuur, waarbij het bestuur eindverantwoordelijk is voor de beslissingen die naar aanleiding van de klachtenprocedure al dan niet worden genomen.

Wat is er in de wet bepaald?

Op grond van de wettelijke bepalingen dient de klachtenregeling in ieder geval te vermelden: de instelling van een klachtencommissie, de wijze waarop de commissie haar werkzaamheden uitvoert, de termijn waarbinnen de klager zijn klacht moet indienen, de termijn waarbinnen het oordeel van de commissie wordt meegedeeld, en hoe bij een noodzakelijke afwijking van deze termijn wordt gehandeld.

De wijze waarop de klachtencommissie is samengesteld en klachten worden behandeld dient te voldoen aan een aantal eisen die de onpartijdigheid van de commissie en een behoorlijke gang van zaken waarborgen.

De taak van de commissie is te beoordelen of een klacht gegrond is. De commissie deelt dit oordeel al dan niet met aanbevelingen schriftelijk mee aan de klager, degene over wie geklaagd is en het bestuur.

Het bestuur deelt binnen vier weken na ontvangst van het oordeel van de commissie aan de klager en de commissie schriftelijk mee of hij het oordeel van de commissie deelt, of hij naar aanleiding daarvan maatregelen zal nemen en zo ja, welke.

In de wet is een verplichting tot geheimhouding voor degenen die bij de behandeling van een klacht betrokken zijn en een voorschrift omtrent de bewaring van de gegevens die betrekking hebben op een klacht opgenomen.

Volgens de Memorie van Toelichting beoogt de Kwaliteitswet te voorzien in een klachtrecht dat specifiek is toegesneden op de onderwijssituatie.

Het zou kunnen zijn dat een school al op eigen initiatief een klachtenregeling hanteert. Indien deze regeling voldoet aan de in de Kwaliteitswet gestelde eisen kan zij gaan gelden als de wettelijk voorgeschreven klachtenregeling.

Aan de verplichtingen die voor onderwijsinstellingen gelden op grond van de Arbeidsomstandighedenwet tot het treffen van maatregelen ter voorkoming en bestrijding

¹ mr Antoinette Cluitmans-Souren is secretaris van de commissies voor medezeggenschapsgeschillen, van de commissie voor geschillen decentraal georganiseerd overleg, van de bezwarencommissie functiewaardering en van de klachtencommissies voor het katholiek onderwijs. De schrijfster heeft haar bijdrage geschreven op persoonlijke titel.

van ongewenste intimiteiten wordt met een algemene klachtenregeling als bedoeld in de Kwaliteitswet voldaan. Een school kan er evenwel voor kiezen om naast de algemene klachtenregeling een aparte regeling in het kader van de bestrijding van ongewenste intimiteiten te behouden.

De regelingen die betrekking hebben op bezwaar- of beroepsmogelijkheden of op het beëindigen van een geschil blijven bestaan naast de klachtenregeling met uitzondering van de geschillenregeling die betrekking heeft op het leerlingenstatuut, welke opgaat in de nieuwe klachtenregeling.

Wat is er in de model-klachtenregeling bepaald?

De landelijke ouder-, vak-, besturen- en schoolleidersorganisaties hebben gezamenlijk een model-klachtenregeling voor het primair en voortgezet onderwijs opgesteld. Inmiddels hebben vele bve-instellingen de regeling overgenomen.

De omschrijving van klager en klacht in de modelregeling is ruimer dan die welke is opgenomen in de Kwaliteitswet.

Volgens de toelichting bij het model is de klachtenregeling alleen van toepassing als een klager met zijn klacht nergens anders heen kan (de klachtenregeling heeft derhalve een vangnetfunctie).

Evenals Staatssecretaris Netelenbos zijn de opstellers van de regeling ervan uitgegaan dat de meeste klachten over de dagelijkse gang van zaken in de school in onderling overleg tussen de ouders, leerlingen, personeel en schoolleiding op een juiste wijze worden afgehandeld.

De wet noch de model-klachtenregeling bevat een bepaling die klager verplicht om alvorens de commissie te benaderen pogingen te doen om de klacht eerst elders bespreekbaar te maken.

De vraag is wat de klachtencommissie doet als blijkt dat klager niet eerst getracht heeft voor zijn klacht op schoolniveau gehoor te vinden.

De regeling voorziet in het aanstellen van tenminste één contactpersoon op elke school en tenminste één onafhankelijke vertrouwenspersoon per bestuur. De taak van de contactpersoon is te fungeren als aanspreekpunt en de klager te verwijzen naar de vertrouwenspersoon.

De vertrouwenspersoon heeft als taak te onderzoeken of in der minne een oplossing kan worden bereikt of dat er aanleiding is tot het indienen van een klacht bij de klachtencommissie. De vertrouwenspersoon begeleidt, geeft bijstand of verwijst de klager naar gelang de situatie en de behoeften van de klager.

Daarnaast kan de vertrouwenspersoon ook zonder dat er sprake is van een klacht de commissie op bepaalde omstandigheden attenderen. De vertrouwenspersoon kan het bestuur gevraagd of ongevraagd advies geven over te nemen besluiten.

Het model bevat verder bepalingen met betrekking tot de procedure bij de klachtencommissie, waaronder de wijze van indienen en intrekken van een klacht, de vereisten waaraan een klacht moet voldoen, het onderzoek, het advies van de commissie, en met betrekking tot de besluitvorming door het bestuur.

In het model staan bovendien bepalingen met betrekking tot de termijnen die gelden.

Op basis van het model kan voor de school een op de schoolsituatie toegesneden regeling worden ontworpen.

Wat is er ten aanzien van de medezeggenschap bepaald?

In de Wet Medezeggenschap op scholen is geregeld dat de medezeggenschapsraad een instemmingsbevoegdheid heeft met betrekking tot de vaststelling of wijziging van de klachtenregeling.

In de model-klachtenregeling is geregeld dat het bevoegd gezag voor de aansluiting bij een klachtencommissie de instemming behoeft van de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad.

Hoe is de klachtencommissie samengesteld?

De commissie bestaat uit een voorzitter en twee leden. Deze samenstelling is voorgeschreven in de wet.

In de praktijk wordt er bij het samenstellen van de commissie op gelet dat zij in elk geval beschikt over juridische, onderwijskundige en sociaal-medische deskundigheid. De voorzitter en plaatsvervangend voorzitter zijn juristen en vaak afkomstig uit de rechterlijke macht.

Alvorens in te gaan op het verloop van de procedure bij de commissie verdient het volgende nog aandacht. Het betreft de bepalingen in de model-klachtenregeling die gevolgen hebben voor *de ontvankelijkheid van de klager bij de Commissie*.

Hiervoor is van belang dat in artikel 1 van de model-klachtenregeling is bepaald dat in de regeling wordt verstaan onder:

Klager: een (ex-)leerling, een ouder/voogd/verzorger van een minderjarige (ex-)leerling, (een lid van) het personeel, (een lid van) de directie, (een lid van) het bevoegd gezag of een vrijwilliger die werkzaamheden verricht voor de school, alsmede een persoon die anderszins deel uitmaakt van de schoolgemeenschap, die een klacht heeft ingediend;

Klacht: klacht over gedragingen en beslissingen dan wel het nalaten van gedragingen en het niet nemen van beslissingen van de aangeklaagde;

Aangeklaagde: een (ex-)leerling, ouder/voogd/verzorger van een minderjarige(ex-)leerling, (een lid van) het personeel, (een lid van) de directie, (een lid van) het bevoegd gezag of een vrijwilliger die werkzaamheden verricht voor de school, alsmede een persoon die anderszins deel uitmaakt van de schoolgemeenschap, tegen wie een klacht is ingediend.

Verder is in artikel 7, lid 2, van de model-klachtenregeling bepaald dat *de klacht binnen één jaar na de gedraging of beslissing dient te worden ingediend, tenzij de klachtencommissie anders beslist*.

De regels die betrekking hebben op de procedure voor de commissie.

In de wet zijn nauwelijks bepalingen te vinden over termijnen, vormvoorschriften, of de wijze waarop partijen door de commissie worden gehoord.

Daarvoor moet het reglement van de commissies worden geraadpleegd. Dit reglement wordt ook wel 'het huishoudelijk reglement' van de klachtencommissies genoemd.

Uitgangspunt bij het opstellen van de reglementen van de bestaande landelijke klachtencommissies is geweest dat de behandeling door de commissie laagdrempelig moet zijn.

Er is bijvoorbeeld geen procesvertegenwoordiging voorgeschreven en er zijn nauwelijks vormvoorschriften. Anderzijds dient de procedure wel te voldoen aan de eisen die in het algemeen aan een behoorlijke rechtsgang gesteld worden. Men noemt deze eisen: de beginselen van behoorlijk procesrecht.

Enkele van de belangrijkste beginselen van behoorlijk procesrecht worden hierna behandeld in de context van de bepalingen van de reglementen en de behandeling van een klacht door de commissies.

Het beginsel van hoor en wederhoor

Klager en aangeklaagde moeten goede en voldoende kansen hebben om hun standpunt bij de commissie naar voren te brengen en te reageren op het standpunt van de andere partij. En de Commissie moet de partijen hierin gelijkelijk behandelen.

In de praktijk wordt dit als volgt gerealiseerd. Er is een schriftelijke en mondelinge fase te onderscheiden.

Een klacht wordt aangemeld bij het secretariaat van de commissie. De klager wordt gevraagd om de volgende gegevens te verstrekken:

- een duidelijke omschrijving van (het onderwerp van) de klacht en de gronden waarop deze berust;
- een uiteenzetting van de motieven voor het eigen standpunt; en
- verder de namen en de correspondentie-adressen van de klager, de aangeklaagde, het bevoegd gezag en de school.

Bij het klaagschrift moeten zijn gevoegd alle stukken, die op de klacht betrekking hebben. De secretaris van de commissie controleert of het klaagschrift met de bijlagen volledig is. Is dit niet het geval dan wordt de indiener van het klaagschrift gevraagd om de stukken of gegevens aan te vullen binnen een bepaalde termijn.

Is het klaagschrift met bijlagen ook dan nog niet volledig dan kan niet-ontvankelijkheid volgen.

Onmiddellijk na de ontvangst van het - eventueel aangevulde - klaagschrift wordt een exemplaar daarvan met de bijlagen aan de aangeklaagde gezonden met het verzoek om te reageren. Ook hier wordt een bepaalde termijn gesteld.

Aan het bestuur wordt meegedeeld dat er een klacht bij de commissie is ingediend.

Van het verweerschrift wordt weer een exemplaar met de bijlagen aan de klager gezonden.

Er vindt dus een wisseling van stukken plaats met als resultaat dat de commissie en de partijen allen over hetzelfde dossier beschikken.

Vrijwel altijd zal de commissie in een zitting de partijen willen horen. Beide partijen worden hiervoor uitgenodigd.

De meeste commissies hebben als beleid meerderjarige partijen in elkaars aanwezigheid te horen, tenzij klager en/of aangeklaagde de commissie hebben verzocht buiten elkaars aanwezigheid te worden gehoord, en de commissie dit heeft toegestaan. Ingeval een minderjarige partij is, worden partijen in beginsel buiten elkaars aanwezigheid gehoord.

Indien partijen in elkaars aanwezigheid worden gehoord, krijgen zij de gelegenheid hun standpunten toe te lichten en te reageren op de stellingen van de andere partij. Bovendien zullen de voorzitter en de leden van de commissie aan de partijen vragen stellen.

Soms hebben partijen hun 'pleidooi' op schrift gesteld. Dat is zeker aan te raden in ingewikkelde zaken, maar niet in alle gevallen is dit noodzakelijk.

De partij die het klaagschrift bij de commissie heeft ingediend, krijgt het eerst het woord. Immers, deze partij is aan de beurt om te reageren op het verweerschrift van de andere partij. Vervolgens krijgt de andere partij het woord en zo kunnen er nog één of meer ronden volgen. Partijen krijgen ruimschoots de gelegenheid het woord te voeren. Het is echter niet de bedoeling dat partijen met elkaar in discussie gaan of aan elkaar vragen stellen.

De voorzitter van de commissie leidt de zitting; hij of zij beslist of en zo ja, wanneer een partij het woord krijgt.

Zoals al is gezegd is procesvertegenwoordiging niet dwingend voorgeschreven. Als partijen zich willen laten bijstaan door een ander kan de commissie dat niet weigeren (zie onder meer artikel 14, lid 5, sub b, van de WPO). De commissie ziet en hoort bij voorkeur de partijen zelf. Deze zijn immers vaak het beste in staat om de exacte gang van zaken en de toedracht van de zaak toe te lichten.

Het is van belang zich terdege voor te bereiden op de zitting.

Herhaling van hetgeen reeds in de stukken staat is tijdverlies: er kan van worden uitgaan dat de commissie de stukken al grondig heeft bestudeerd.

De klachtencommissie is in verband met de voorbereiding van de behandeling van de zaak bevoegd alle gewenste inlichtingen in te winnen; zij kan getuigen en deskundigen horen.

Ook partijen kunnen de commissie verzoeken getuigen en deskundigen ter zitting te horen; als de commissie de wetenschap van een getuige of deskundige van belang acht voor haar advies zal zij dit toestaan.

Het beginsel van de onpartijdigheid van de klachtencommissie

De klachtencommissie moet onbevooroordeeld tegenover de partijen en de klacht staan. Aan partijen wordt in de oproep meegedeeld wie in de commissie zitting hebben. Zou een van de partijen toch redenen hebben om te twijfelen aan de onpartijdigheid van een van de leden, dan kan die partij voordat een begin wordt gemaakt met de behandeling ter zitting de commissie verzoeken het betreffende lid te wraken.

De redenen op grond waarvan wraking mogelijk is zijn in de huishoudelijke reglementen van de commissies genoemd. De commissie beslist over het verzoek tot wraking. Indien de commissie het verzoek gegrond acht zal het betreffende lid vervangen moeten worden.

Het beginsel van de vertrouwelijke behandeling

In de diverse onderwijswetten is bepaald dat degene die bij de uitvoering van de klachtenbehandeling is betrokken en daarbij de beschikking krijgt over gegevens waarvan hij het vertrouwelijk karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden, verplicht is tot geheimhouding daarvan.

Als uitzondering op deze regel geldt de situatie waarin enig wettelijk voorschrift hem tot mededeling verplicht of uit zijn taak de noodzaak tot mededeling voortvloeit.

Dit brengt onder meer mee dat de behandeling ter zitting van de klachtencommissie met gesloten deuren plaatsvindt.

Overigens kan in bepaalde gevallen de behandeling van een klacht ook schriftelijk plaatsvinden.

Het beginsel van een deugdelijke motivering van het advies

Het advies van de commissie moet gebaseerd zijn op een kenbare en begrijpelijke motivering. De motivering geeft partijen inzicht in de door de commissie gevolgde gedachtegang. In het advies geeft de commissie een samenvatting van de feiten die de partijen naar voren hebben gebracht. Vervolgens stelt zij vast of zij wel bevoegd is van de klacht kennis te nemen. Als dat zo is, volgen de overwegingen, de beoordeling en het advies.

De procesvertegenwoordiging

Zoals al eerder is gezegd, is procesvertegenwoordiging niet dwingend voorgeschreven, maar het kan voorkomen dat een partij zich ter zitting wil laten bijstaan door een ander (raadsman of raadvrouw) of zich door een gemachtigde wil laten vertegenwoordigen. Het verschil is dat in geval van bijstand de betrokkene persoonlijk aanwezig is, terwijl in geval van vertegenwoordiging betrokkene niet persoonlijk aanwezig is of slechts als waarnemer.

Hoe zit het met de kosten?

Uitgangspunt is dat de commissie partijen geen kosten in rekening brengt.

De klachtencommissie kan een partij niet in de proceskosten van de andere partij veroordelen. Iedere partij draagt in beginsel de éigen (proces)kosten. Denkbaar is dat een partij de civiele rechter vraagt de andere partij tot schadevergoeding te veroordelen, indien deze partij daadwerkelijk schade heeft veroorzaakt.

Een partij kan op eigen kosten getuigen en/of deskundigen meebrengen naar de zitting, mits van tevoren aan de commissie bericht hiervan is gegeven.

Bijstand van een tolk geschiedt ook op eigen kosten.

In de model-klachtenregeling is vastgelegd dat de commissie de voorafgaande toestemming van het bestuur nodig heeft om deskundigen in te schakelen die kosten in rekening brengen. Deze toestemming is nodig omdat die kosten in beginsel ten laste zullen komen van het individuele schoolbestuur.

De termijnen en het tijdsbeslag van de procedure

In de klachtenregeling en het reglement van de commissie zijn termijnen vastgelegd met betrekking tot het indienen van stukken en het geven van het advies. De commissie kan op verzoek van één van de partijen enig uitstel verlenen. Soms wordt ook de behandeling of verder behandeling van de klacht met instemming van beide partijen voor langere tijd aangehouden om te bezien of partijen alsnog tot een oplossing kunnen komen. De hoofdregel is echter dat er een redelijke voortgang moet zijn in de procedure.

Er moet rekening mee worden gehouden dat gemiddeld genomen een behandeling van een klacht - van de indiening van de klacht bij de commissie tot aan de toezending van het advies van de commissie - een paar maanden in beslag neemt.

Het advies en het dictum

Als de commissie zich voldoende voorgelicht acht, wordt meegedeeld binnen welke termijn - gebruikelijk is: vier weken na de sluiting van het onderzoek ter zitting - het advies kan worden tegemoet gezien.

Na het sluiten van de zitting kunnen geen stukken meer worden ingediend bij de commissie, tenzij de commissie daarom uitdrukkelijk heeft verzocht.

De commissie kan wegens het spoedeisend karakter van de zaak kort na de zitting mondeling of schriftelijk het oordeel in verkorte vorm - het dictum - aan partijen meedelen.

Wat toetst de klachtencommissie?

Bij klachten vormt de commissie zich een oordeel over de gegrondheid van de klacht en deelt dit oordeel, al dan niet vergezeld van aanbevelingen, schriftelijk mee aan de klager, degene over wie is geklaagd en het bestuur.

De inhoud van het advies in klachten en het rechtskarakter van de adviezen

De adviezen van de commissie houden in de namen en de woonplaatsen van partijen en de namen van gemachtigden, de gronden waarop het advies berust, het oordeel met betrekking tot de ontvankelijkheid of niet-ontvankelijkheid en de gegrondheid of ongegrondheid van de klacht, de eventuele aanbeveling ten aanzien van de door het bestuur te treffen maatregelen, en de namen van de leden van de commissie die het advies hebben vastgesteld.

Het advies van de klachtencommissie is niet bindend.

Het bestuur moet de klager en de klachtencommissie binnen vier weken na ontvangst van het advies van de klachtencommissie schriftelijk meedelen of het oordeel over de gegrondheid van de klacht wordt gedeeld, en of naar aanleiding daarvan maatregelen zullen worden genomen en zo ja, welke.

Het bestuur mag een advies niet blindelings volgen: het dient na te gaan of het advies naar de wijze van totstandkomen en naar de inhoud aan de daaraan te stellen eisen voldoet.

Tot slot

Vragen over de te volgen procedure kunnen te allen tijde aan de secretaris van de commissie worden gesteld. Maar deze vragen kunnen niet de inhoud van de klacht betreffen; beantwoording hiervan staat de secretaris, die toegevoegd is aan de commissie, niet vrij.