



Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

Klachtenbehandeling in het mbo - 2009

Inhoudsopgave

Samenvatting

1	Probleemstelling en onderzoeksopzet	5
1.1	Inleiding	5
1.2	Achtergrond van het project	5
1.3	Probleemstelling	6
1.4	Onderzoeksbereik en aanpak	6
2	Toegankelijkheid van klachtenregelingen	8
2.1	Inleiding	8
2.2	Tot wie moet je je wenden?	8
2.3	Publieke beschikbaarheid van informatie	8
2.4	Zoekgemak	9
2.5	Informatiegehalte	10
3	Klachtenbehandeling in de praktijk	12
3.1	Inleiding	12
3.2	Onderwerp van klachten	12
3.3	Ervaringen met klachtenbehandeling	13
4	Klachtenregelingen	17
4.1	Inleiding	17
4.2	Aanleiding en onderwerpen analyse klachtenregelingen	17
4.3	Klachtenregeling vernieuwd?	17
4.4	Samenloop verschillende regelingen	18
4.5	Interne klachtencommissie en secretariaat	19
4.6	Werkwijze en termijnen	22
4.7	Externe klachtencommissie	24
5	Conclusies	27
5.1	Toegankelijkheid informatie over klachtenbehandeling	27
5.2	De praktijk	27
5.3	Onafhankelijkheid	28
6	Bijlage	29

Samenvatting

Uitkomsten eerste onderzoek 2008

In 2008 onderzocht de Inspectie van het Onderwijs in een verkennend onderzoek de manier waarop mbo-instellingen met klachten van deelnemers over het onderwijs omgaan. De uitkomst was kritisch, waarop staatssecretaris Van Bijsterveldt de Tweede Kamer liet weten nog in 2009 een tweede onderzoek te willen laten uitvoeren. De MBO Raad nam de uitkomsten serieus en publiceerde in februari 2009 samen met het JOB richtlijnen voor scholen en studenten.

Deze richtlijnen gaan uit van wat hierover in de governance code *Goed bestuur in de bve-sector* van januari 2009 afgesproken is, en bevatten de volgende aanbevelingen:

1. Stel een klachtencommissie in, die objectief en onafhankelijk klachten behandelt en daarover uitspraken doet;
2. Zorg voor één goede klachtenregeling;
3. Geef optimale informatie aan de studenten;
4. Stel een (vertrouwens)persoon aan, in wie studenten vertrouwen hebben en bij wie zij terecht kunnen met een klacht.

In de brief van de staatssecretaris aan de instellingen van 24 maart 2009 schreef deze het volgende te verwachten:

- een laagdrempelige regeling;
- een serieuze en zorgvuldige klachtenbehandeling;
- de mogelijkheid voor deelnemers zich te wenden tot een onafhankelijke klachtencommissie.

Herhalingsonderzoek oktober 2009

In oktober 2009 vond het tweede onderzoek plaats. In beide onderzoeken zijn circa vijftig personen geïnterviewd over hun ervaringen met klachtenbehandeling. De inspectie onderzocht op de websites van 48 instellingen de toegankelijkheid van informatie over klachtenbehandeling. Ook bekeek de inspectie bij 42 klachtenregelingen de mate waarin daarin een onafhankelijke behandeling is geborgd.

De bevindingen over de websites en de klachtenregelingen zijn een afspiegeling van de sector. Gezien de samenstelling van de groep geïnterviewden zijn de uitkomsten met betrekking tot de klachtenbehandeling in de praktijk alleen indicatief.

Uitkomsten herhalingsonderzoek vergeleken met het onderzoek in 2008

Wanneer de uitkomsten van het herhalingsonderzoek worden vergeleken met de uitkomsten van het onderzoek in 2008 dan blijkt het volgende.

De toegankelijkheid van informatie over klachtenbehandeling op de websites van instellingen in de bve-sector is licht verbeterd. Niettemin bevat bijna de helft van alle sites hierover geen informatie. Deelnemers en hun ouders die zich met klachten tot de inspectie wendden, zijn ontevreden over de behandeling hiervan door de instelling. De borging in klachtenregelingen van een onafhankelijke klachtenbehandeling behoeft een forse verbetering.

Licht verbeterde toegankelijkheid van informatie over klachtenbehandeling

Er is een lichte verbetering wat betreft het in enigerlei vorm op de website verstrekken van informatie over de manier waarop de instelling met klachten omgaat. Het percentage instellin-

gen die dat doen steeg van 44 naar 54. Ook het aantal sites waar de volledige klachtenregeling op staat steeg, van 23 naar 30 procent. Maar nog steeds is er een fors aantal instellingen, 46 procent, dat op hun website in geen enkele vorm iets over klachtenbehandeling publiceert. Vaker dan voorheen wordt het adres verstrekt waarnaar de klager zich kan richten. Hoewel de informatie vaker dieper in de website staat dan meteen op de thuispagina, is deze informatie wel iets sneller en gemakkelijker te vinden. Minder vaak wordt vermeld voor wie de klachtenprocedure precies bedoeld is en waarover een klacht kan gaan.

De borging van een onafhankelijke klachtenbehandeling heeft flinke verbetering

Twee derde van alle instellingen heeft een formele interne klachtencommissie. Uit de regelingen van deze instellingen blijkt dat deze significant van betere kwaliteit zijn dan die van instellingen zonder zo'n commissie. Bij een groot aantal instellingen is de onafhankelijkheid daarbij echter niet geborgd met bijvoorbeeld een voorzitter van buitenaf. Meestal is de onafhankelijkheid ook niet geborgd door een in de regeling opgenomen mogelijkheid van beroep of door een externe klachtencommissie. Vier van de tien instellingen kent in het geheel geen mogelijkheid voor beroep, noch intern, noch extern. In zes van de tien instellingen voorziet de klachtenregeling niet in een externe klachtencommissie (buiten de instelling) waartoe deelnemers en hun ouders zich in tweede instantie kunnen wenden. Klachtenregelingen van niet-bekostigde instellingen (nbi's) kennen minder voorzieningen die een zorgvuldige behandeling borgen dan regelingen van bekostigde instellingen.

Klachtenbehandeling in eerste lijn nog niet goed

Over de gesprekken die met de klager worden gevoerd is nog steeds veel ontevredenheid. Een grote meerderheid van de deelnemers wier klacht werd behandeld is (zeer) kritisch over de gesprekken met de docenten, teamleider en/of directeur. Met name de kritiek op de directeur van de onderwijsunit, die in de meeste gevallen van de kant van de school de gesprekspartner is, is toegenomen. Behalve aan de bejegening schort er ook nog steeds veel aan de communicatie over het verloop van de behandeling van de klacht en over de afronding ervan. De praktijk spooft op deze punten niet met wat in de regelingen wordt beoogd.

Aanbeveling

De richtlijnen van de MBO Raad en JOB, acht maanden nadat ze gepubliceerd zijn, worden door veel instellingen nog niet nageleefd. De inspectie wijst erop dat ten aanzien van de vorderingen niet te hoge verwachtingen konden worden gekoesterd. Het implementeren van verandering in gedrag vergt immers een zekere doorlooptijd, meer dan het vaststellen van een regeling. De uitkomsten van het herhalingsonderzoek laten weinig vorderingen zien. Het is echter realistisch om aan te nemen dat voor implementatie van de richtlijnen meer tijd nodig is: naast het vaststellen of bijstellen van een regeling, gaat het over het verbeteren van de informatievoorziening op de website en binnen opleidingen aan de deelnemers. Ook is informeren dan wel scholen van het personeel nodig om te komen tot een zorgvuldige klachtenbehandeling.

De inspectie adviseert de staatssecretaris om te overwegen om afspraken te maken met de sector over een daadwerkelijke implementatie van de richtlijnen, conform de code *Goed bestuur in de bve-sector*.

De inspectie zal bij de jaarlijkse bezoeken aan de besturen de ontwikkeling van de klachtenregeling tot een vast agendapunt maken.

De inspectie is voornemens over twee jaar opnieuw onderzoek te doen naar de stand van de klachtenbehandeling in het mbo.

1 Probleemstelling en onderzoeksopzet

1.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen de achtergrond (paragraaf 1.2) en de probleemstelling (paragraaf 1.3) aan de orde, evenals het bereik en de aanpak van het onderzoek naar de websites, de ervaringen van klagers en de klachtenregelingen (paragraaf 1.4).

Dit rapport gaat over de behandeling van onderwijsklachten. Hieronder vallen niet de klachten over examens of gaat het niet over vertrouwenskwesaties.¹

1.2 Achtergrond van het project

In 2008 onderzocht de inspectie de klachtenbehandeling in het mbo.² In het voorjaar van 2009 stelde de staatssecretaris de Tweede Kamer en de mbo-instellingen van de uitkomsten van het onderzoek op de hoogte.³ Uit het onderzoek bleek dat niet alle instellingen beschikken over een klachtenregeling en dat zij zeer terughoudend zijn in hun informatieverstrekking over het behandelen van onderwijsklachten.⁴ Bij deelnemers en hun ouders bleek voorts zeer veel ontevredenheid te bestaan over de manier waarop de instellingen in het algemeen met hun klacht omgaan. Zij hebben behoefte aan een meer betrouwbare, zorgvuldige en onafhankelijke behandeling van hun klacht. Naar aanleiding van de onderzoeksuitkomsten stelden JOB en de MBO Raad een servicedocument op in de vorm van richtlijnen.⁵ De richtlijnen bieden instellingen handvatten om de eigen klachtenregeling tegen het licht te houden en aan verbeteringen te werken. In het document wordt onder meer ingegaan op de voorwaarden voor een goede klachtenregeling en op de beroepsmogelijkheden die er zijn nadat de klachtenprocedure doorlopen is. Voorts bevat het document een voorbeeld voor een klachtenprocedure. De staatssecretaris zegde de Tweede Kamer een tweede onderzoek door de Inspectie van het Onderwijs toe om vast te stellen of er voldoende zichtbare verbetering is in de behandeling van klachten.⁶ Deze rapportage bevat de resultaten van dit tweede onderzoek.

De periode tussen de publicatie van het onderzoek uit 2008 en het moment van het tweede onderzoek in 2009 is ruim een half jaar. Het implementeren van verbeteringen heeft een zekere doorlooptijd. Die is voor de behandeling van klachten in de praktijk wellicht wat langer dan voor het verbeteren van de klachtenregeling en voor het toegankelijk maken daarvan op de website. Gedragsverandering is lastiger te bewerkstelligen dan technische veranderingen of aanpassingen van formele procedures en regels.

¹ Zoals ook bij het vorige onderzoek het geval was (zie *Klachtenbehandeling in het mbo*, Inspectie van het Onderwijs, januari 2009).

² *Klachtenbehandeling in het mbo*, Inspectie van het Onderwijs, januari 2009.

³ Beide brieven van 24 maart 2009.

⁴ In het onderzoek van 2008 en ook in dit onderzoek gaat het om onderwijsklachten, niet om klachten op het gebied van examinering en vertrouwenskwesaties.

⁵ *Klachtenbehandeling in het middelbaar beroepsonderwijs. Richtlijnen voor scholen en studenten in het mbo*, februari 2009.

⁶ Verslag van een notaoverleg, vastgesteld 20 april 2009, Kamerstuk 31 524 Nr.16.

1.3 Probleemstelling

De doelstelling van het onderzoek is om inzicht te geven in de verbetering van de kwaliteit van de klachtenbehandeling door het mbo sinds het vorige onderzoek. Het onderzoek betreft zowel de bekostigde (roc's, aoc's, vakinstellingen) als de niet-bekostigde instellingen.

1.4 Onderzoeksbereik en aanpak

1.4.1 Toegankelijkheid regelingen

In het tweede onderzoek van 2009 zijn 48 websites onderzocht; 44 van deze sites (92 procent) waren in 2008 ook onderzocht, opdat de resultaten van de beide jaren konden worden vergeleken. Om die reden is in beide onderzoeken ook dezelfde checklist gebruikt.

Binnen de bekostigde instellingen vormen de onderzochte instellingen een goede afspiegeling van de verdeling tussen roc's, aoc's en vakinstellingen. Het aantal onderzochte bekostigde instellingen, 39 in totaal, betreft bijna de helft van alle bekostigde instellingen in Nederland. Dat betekent dat voor deze instellingen de onderzoeksuitkomsten representatief zijn. Over het geheel zijn de niet-bekostigde instellingen (nbi's), met negen van de in totaal 109 instellingen, in het onderzoek ondervertegenwoordigd. De inspectie ontvangt het vaakst uitingen van onvrede van deelnemers en hun ouders bij bekostigde instellingen. Daarom is ervoor gekozen om in de onderzoeksgroep relatief meer van deze instellingen op te nemen dan van de nbi's. Een overzicht staat in tabel 1 in de bijlage.

Onder de 48 onderzochte instellingen bevinden zich de 42 instellingen waarvan ook de klachtenregeling is geanalyseerd (zie hoofdstuk 4). De rapportage van de onderzoeksresultaten betreft steeds de gehele onderzoeksgroep, dus voor de bekostigde en niet-bekostigde instellingen tezamen. Wanneer over deze categorieën afzonderlijk wordt gerapporteerd is dat aangegeven.

Voor zover er informatie is gevonden over een klachtenregeling of over klachtenbehandeling, stond dat in alle gevallen meteen op de instellingswebsite en behoefde niet te worden doorgelinkt naar de website van een unit van de instelling. In 2008 moest nog bij 9 procent van de instellingen naar de unit worden doorgelinkt.

De toegankelijkheid van klachtenprocedures is onderzocht door deskresearch naar de wijze waarop instellingen op de eigen website over klachtenprocedures communiceren. Dit mede om de bevraginglast in het kader van dit onderzoek zoveel mogelijk te beperken. De toegankelijkheid is beoordeeld aan de hand van dezelfde checklist als bij het vorige onderzoek.

1.4.2 Klachtenregelingen

Van 48 instellingen heeft de inspectie de klachtenregeling opgevraagd door middel van een brief waarin stond aangegeven dat het onderzoek klachten betreft over (de kwaliteit van) het onderwijs en niet klachten over examens of klachten over vertrouwensonderwerpen zoals discriminatie en mishandeling. Van 42 instellingen (35 bekostigde en 7 niet-bekostigde instellingen) is de klachtenregeling geanalyseerd.⁷ Van al deze instellingen is tevens de toegankelijkheid op de website onderzocht van informatie over de klachtenregeling of klachtenbehandeling.

⁷ Twee instellingen behoren tot dezelfde roc en bleken dezelfde regeling te hebben. Van vijf instellingen die hun klachtenregeling opstuurden, is deze niet in het onderzoek betrokken omdat die te laat beschikbaar was voor de onderzoekers.

ling. Bij de bekostigde instellingen is van bijna de helft van deze instellingen de klachtenregeling geanalyseerd. Dat betekent dat voor deze instellingen de onderzoeksuitkomsten representatief zijn (zie tabel 3 en 4 in de bijlage voor een overzicht).⁸

1.4.3 Klachtenbehandeling

De inspectie heeft in dit onderzoek deelnemers benaderd die hun klacht bij de instelling hadden ingediend (en in afschrift naar de inspectie hadden gestuurd).

In totaal zijn 47 personen geïnterviewd, afkomstig van 32 instellingen. Het betreft vrijwel evenveel instellingen als in 2008. Het aantal geïnterviewden is 15 procent kleiner dan in 2008 (zie tabel 5 in de bijlage voor een overzicht). De reden van de wat lagere respons is dat de bereidheid om aan het onderzoek mee te werken wat groter is wanneer de inspectie deelnemers zelf benadert (zoals in 2008) dan wanneer een extern bureau dit doet (zoals in 2009). De deelnemers zijn rechtstreeks benaderd, om de bevragsingslast voor de instellingen zo veel mogelijk te beperken. Dat betekent dat alleen die deelnemers konden worden benaderd, van wie bij de inspectie bekend was dat ze een klacht hadden ingediend. Bij de gesprekken is met het oog op de vergelijkbaarheid dezelfde vragenlijst gebruikt als bij het vorige onderzoek.

Voor de selectie van de te interviewen personen is uitsluitend gebruikgemaakt van gegevens van de inspectie over de periode april 2008 tot de zomervakantie 2009. Deze periode sluit aan op het vorige onderzoek, waarbij geen deelnemers zijn benaderd die na april 2008 een klacht aan de inspectie kenbaar maakten.

Het moest niet te kort geleden zijn dat de klacht bij de instelling was ingediend. De klacht kan dan namelijk nog in behandeling zijn. Het moest echter ook niet te lang geleden zijn, omdat de geïnterviewde zich dan mogelijk te weinig zou herinneren. Ook diende het onderzoek betrekking te hebben op een zo actueel mogelijke werkelijkheid.

Uit bestanden van de inspectie over genoemde periode is een selectie gemaakt. Door een verbeterd administratief systeem waren er relatief meer klachten waaruit kon worden geselecteerd. Bij de selectie is ervoor gezorgd dat de verdeling over de instellingen dezelfde was als in het vorige onderzoek.

Als de gegevens van de deelnemer zelf bekend waren, is hij of zij benaderd voor een interview. Als alleen gegevens van de ouders bekend waren, is een ouder (of de wettelijke vertegenwoordiger) benaderd.

De gemiddelde leeftijd van degenen die een klacht indienden of namens wie een klacht werd ingediend is 19 jaar (in 2008: 20). De verhouding man/vrouw is net als bij het vorige onderzoek gelijk. Ook de verdeling van de geïnterviewden naar soort instelling is vrijwel gelijk aan die in het onderzoek uit 2008 (zie tabel 5 in de bijlage).

⁸ Dat is niet het geval voor de nbi's. Van alle nbi's is van 6 procent de klachtenregeling geanalyseerd. Het aantal geanalyseerde regelingen is te klein voor representatieve conclusies.

2 Toegankelijkheid van klachtenregelingen

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de vraag tot wie een deelnemer of zijn ouder(s) zich moet wenden voor het indienen van een klacht (paragraaf 2.2), publieke beschikbaarheid van informatie over het omgaan met klachten (paragraaf 2.3), het zoekgemak op de website van instellingen (paragraaf 2.4) en het informatiegehalte op de websites (paragraaf 2.5).

2.2 Tot wie moet je je wenden?

In de interviews met deelnemers is gevraagd in hoeverre zij het gemakkelijk of moeilijk vonden om erachter te komen waar je met je klacht terecht kunt. Nadat de klagers eenmaal besloten hadden om een brief te schrijven of een e-mail te sturen, vond 34 procent (56)⁹ het gemakkelijk om erachter te komen waar zij met hun klacht terecht konden. Een substantieel deel, namelijk 51 procent (44) vond dat lastig. De overige deelnemers konden het zich niet meer herinneren. In bijna een kwart van de gevallen (23 procent) is de website van de instelling de bron voor informatie over de klachtenprocedure. De meesten (30 procent) vinden met hun klacht via de inspectie hun weg weer terug naar de school en bijna evenveel deelnemers (28 procent) horen het van de school zelf. Slechts 4 procent haalt de informatie over de klachtenprocedure uit de studiegids.

In de beleving van de deelnemers (en hun ouders) is het er niet gemakkelijker op geworden om uit te zoeken hoe een klacht kan worden ingediend. In de navolgende drie paragrafen wordt ingegaan op de vraag hoe moeilijk of gemakkelijk het is om op de website van de instelling iets te vinden over hoe met klachten wordt omgegaan.

2.3 Publieke beschikbaarheid van informatie

In de volgende tabel is te zien dat er in 2009 een lichte verbetering is ten opzichte van het jaar ervoor wat betreft het in enigerlei vorm verstrekken van informatie over de manier waarop de instelling met klachten omgaat. Het percentage instellingen die geen enkele informatie verstrekken zakte van 56 in 2008 naar 46 in 2009. Het aantal sites waarop de volledige klachtenregeling is te vinden nam toe van 23 naar 29 procent.

⁹ Ter vergelijking met de uitkomsten van het onderzoek uit 2008 staat in de navolgende tekst steeds tussen haakjes het percentage van 2008. Bij een vergelijking van de onderzoeksuitkomsten van 2009 met die van 2008 betreft dit van beide jaren de gehele onderzoeksgroep, dus zowel de bekostigde als de niet-bekostigde instelling. Als dit niet zo is dan staat dit aangegeven.

Inhoud info op de website	2008	2009
	%	%
In geen enkele vorm informatie over een klachtenregeling of klachtenbehandeling	56	46
Volledige klachtenregeling	23	29
Beperkte info over het indienen of behandelen van klachten	15	19
Alleen de vindplaats van de regeling	4	6
Samenvatting regeling	2	0
48 instellingen = 100%	100	100

77 Procent (61) van de roc's biedt op hun website informatie over een klachtenregeling of klachtenbehandeling. Bij aoc's en vakinstellingen komt dat veel minder vaak voor, namelijk bij 41 procent (38). Bij nbi's nog minder: 22 procent (11).

2.4 Zoekgemak

Van de 26 instellingen die iets over een klachtenregeling of over klachtenbehandeling op hun website hebben staan, heeft 73 procent (81) een zoekfunctie op de thuispagina. Bij 79 procent van deze instellingen (59) kan via de zoekfunctie daadwerkelijk informatie gevonden worden over een klachtenregeling of over het behandelen van een klacht. Bij 21 procent (40) kan dat niet, althans niet met de meest voor de hand liggende trefwoorden.

Trefwoorden om info te vinden over klachtenregeling en / of klachtenbehandeling	2008	2009
	%	%
Klacht	65	100
Klachten	65	93
Klachtenregeling	53	60
Klachtenprocedure	18	40
Deelnemersstatuut	12	0
Klachtenbehandeling	6	0
Anders	12	0
Totaal (sites met een zoekfunctie op thuispagina waarmee info kan worden gevonden) = 100%	17	15

Van de instellingen die op hun website informatie hebben staan over een klachtenregeling of klachtenbehandeling doet 19 procent (24) daarvan meteen op de thuispagina een aankondiging. Bij 81 procent (76) staat deze aankondiging dus dieper in de website. Het kost gemiddeld 2,5 (drie) muisklik om bij de benodigde informatie te komen, mits meteen de juiste link wordt aangeklikt.

De conclusie is dat in vergelijking met 2008 anderhalf jaar later de informatie over het behandelen van klachten vaker dieper in de website staat dan meteen op de thuispagina, maar dat de informatie iets sneller en gemakkelijker kan worden gevonden.

2.5 Informatiegehalte

In 2009 wordt vaker dan het jaar ervoor op de sites informatie verstrekt over waar de klacht kan worden ingediend. Dat is een verbetering. Uit de interviews blijkt echter dat klagers vaker veel kritiek hebben over het vervolg op het aanhangig maken van een klacht (zie hoofdstuk 3). Daarmee zou helderheid over het adres waarnaar de klager zich kan richten weer teniet worden gedaan door de wijze waarop vervolgens met de klacht wordt omgegaan. Voorts wordt vaker vermeld hoe snel de klager een reactie krijgt nadat de klacht is ingediend. Wat betreft dit laatste is de termijn iets langer geworden. Minder vaak wordt vermeld waarover een klacht kan gaan en voor wie de klachtenregeling bedoeld is. Het is dan bijvoorbeeld niet duidelijk of een klacht kan gaan over een vertrouwenskwesitie, over examens of over het onderwijs. Ook wordt minder vaak vermeld hoe de procedure verloopt nadat de klacht is ingediend.

De informatie gaat over de onderwerpen die in de volgende tabel staan genoemd.

Voor zover de site informatie bevat over een klachtenregeling of over klachtenbehandeling betreft dit:	2008	2009
	%	%
Waarover de klacht kan gaan	71	58
Waar de klacht kan worden ingediend (zoals: unitdirecteur, klachtencommissie, geschillencommissie)	71	89
Hoe de procedure is nadat de klacht is ingediend	67	54
Voor wie de klachtenregeling bedoeld is	62	50
Met wie voor het indienen van de klacht een gesprek gevoerd kan worden	62	58
Wat een klacht is	57	27
Hoe snel de klager een reactie krijgt nadat de klacht is ingediend: gemiddeld 18 dagen, variërend van 5 dagen tot 42 dagen (in 2008: gemiddeld 2 weken, variërend van 5 tot 30 dagen)	52	62
Of er eventueel een bemiddeling plaatsvindt voordat de klacht formeel wordt behandeld	33	31
Anders	19	8
Totaal = 100%	21	26

Conclusie is dat de inhoud van de informatie, voor zover die op de site wordt verstrekt, enerzijds is verbeterd doordat vaker wordt vermeld tot welk adres men zich kan richten, en anderzijds is achteruitgegaan, aangezien minder vaak duidelijk is voor wie de klachtenprocedure is bedoeld en waarover een klacht kan gaan.

3 Klachtenbehandeling in de praktijk

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de vraag waar de klachten over gingen en of dat is veranderd ten opzichte van het vorige onderzoek (paragraaf 3.2) en op de ervaringen van de deelnemers en ouders met het behandelen van hun klacht (paragraaf 3.3).

3.2 Onderwerp van klachten

De klachten gingen in 59 procent van de gevallen (78)¹⁰ over een probleem van een individuele deelnemer. In de overige gevallen, 41 procent, hadden meerdere deelnemers met hetzelfde probleem te maken (22). Het ging hierbij nogal eens om een hele klas, een leergroep binnen een klas, een leerjaar of de gehele opleiding. Hieruit valt te concluderen dat afzonderlijke klachten meer deelnemers zijn gaan betreffen.

Net als bij het vorige onderzoek gingen de meeste klachten over begeleiding gevolgd door onderwijsinhoud en maatwerk. Relatief veel minder klachten dan in 2008 gingen over lesuitval en beroepspraktijkvorming. Er waren meer klachten over de samenhang van het onderwijsprogramma.

¹⁰ Ter vergelijking met de uitkomsten van het onderzoek uit 2008 staat in de navolgende tekst steeds tussen haakjes het percentage van 2008.

Onderwerp	2008	2009
	%	%
Begeleiding	36	36
Beroepspraktijkvorming	26	6
Onderwijsinhoud / maatwerk	26	28
Lesuitval / onderwijstijd	22	4
Informatieverstrekking	18	17
Bejegening	13	9
Schorsing / verwijdering	11	17
Werkvormen	7	2
Studiekosten	6	4
Voorzieningen	6	6
Klachtenbehandeling	6	9
Samenhang onderwijsprogramma	6	15
Studiebelasting	2	6
Loopbaanbegeleiding	2	0
Intake	2	2
Veiligheid	2	2
Anders	9	0
Aantal geïnterviewden = 100%	55	47

Het is van belang op te merken dat het aantal klachten/problemen dat voorgelegd wordt aan de inspectie, slechts een fractie is van de klachten/problemen die door de instellingen in een formele of informele klachtenprocedure worden behandeld. De uitkomsten van de interviews, waarover in de volgende paragraaf wordt gerapporteerd, hebben slechts betrekking op de klachten/problemen die bij de inspectie zijn binnengekomen. Hoewel deze uitkomsten ook in zijn algemeenheid iets zullen zeggen over de wijze waarop met klachten wordt omgegaan, moet met generaliseren worden opgepast. De uitkomsten zijn niet representatief voor het hele mbo.

3.3 Ervaringen met klachtenbehandeling

De geïnterviewden stuurden in 89 procent van de gevallen hun brief met daarin de klacht aan de instelling naar de inspectie. Naast de brief met de klacht en soms in plaats van de brief, werd er gebeld (21 procent; 2008: 29), gemaïld (15 procent; 2008: 14) of is de klacht door de deelnemer of

ouder mondeling bij de instelling gemeld (9 procent; 2008: 11). De wijze waarop de klacht is ingediend is dus nagenoeg dezelfde als vorig jaar. Meestal diende de ouder (of andere wettelijk vertegenwoordiger) de klacht in (72 procent van de gevallen; 2008: 59). In een op de zes gevallen (een kwart) deed de deelnemer dat zelf, in de overige gevallen deden deelnemer en ouder het samen; ze ondertekenden samen de brief of e-mail. Wat vaker dan vorig jaar werd de klacht ingediend door de ouder.

60 Procent van de klagers kreeg een ontvangstbevestiging van de klacht. Dat is evenveel als vorig jaar. 40 Procent van de klagers kreeg geen ontvangstbevestiging. Er is wat dit betreft dus geen verbetering opgetreden. Bij degenen die een ontvangstbevestiging kregen, was in 39 procent van de gevallen (de helft) niet duidelijk vermeld hoe de klacht zou worden behandeld. Dat is een kleine verbetering ten opzichte van vorig jaar. Maar tegelijk is er een kleine verslechtering wat betreft duidelijkheid over de doorlooptijd van de behandeling van de klacht. In 75 procent van alle gevallen (70) maakte de instelling vooraf niet bekend wanneer er bericht zou komen over de afronding van de klachtenbehandeling.

De periode van de brief tot het eerste gesprek duurde gemiddeld zes weken (in 2008 bijna vier weken). 38 Procent van de klagers (in 2008 de helft) vond die periode te lang. De instellingen zijn er langer over gaan doen om een gesprek te organiseren nadat de klacht is ingediend. Het was heel uiteenlopend wie de deelnemer of zijn ouders te spreken kregen: alleen de docent, coach of mentor, de teamleider of afdelingsmanager of de directeur dan wel meerdere personen in verschillende functies. In 49 procent van de gevallen kreeg de klager de directeur te spreken, bij 34 procent was dat de docent of begeleider en bij 30 procent was het de teamleider. Ook het aantal gesprekken varieerde. Men is het meest ontevreden over de gesprekken met de directeur, al of niet in aanwezigheid van docent of teamleider. In het vorige onderzoek was dat omgekeerd. 79 Procent is daar nu negatief over, tegenover 40 procent in 2008. Over het gesprek met de docent en de teamleider bestaat eveneens veel ontevredenheid. Circa 60 procent (docent; 2008: de helft) tot 70 procent (teamleider; 2008: twee derde) is daar negatief over. Dat wordt vooral veroorzaakt door de mate waarin er naar de klager werd geluisterd. 51 Procent van de geïnterviewden (twee derde) vond dat er ruim gelegenheid was om de klacht toe te lichten. Dat is geen verbetering. 32 Procent, evenveel als in 2008, vond dat die gelegenheid er te weinig was. 70 Procent (de helft) zegt dat er matig (6 procent; 2008: 13) tot slecht (64 procent; 2008: 37) is geluisterd naar de toelichting op de klacht. 26 Procent (de helft) zegt dat dat juist goed (15; 2008: 46) of heel goed (11 procent; 2008: 4 procent) is gebeurd. De conclusie is dat er bij de geïnterviewde deelnemers nog steeds veel ontevredenheid is over de gesprekken die met hen of hun ouders werden gevoerd. Meer dan bij het vorige onderzoek zeggen meer deelnemers dat er niet goed naar hen is geluisterd. Met name de kritiek op de directeur, die in de meeste gevallen aan de kant van de school de gesprekspartner is, is toegenomen. Bij de analyse van de klachtenregeling zelf blijkt dat daarin bij veruit de meeste instellingen (83 procent) is voorzien in een in eerste instantie serieuze behandeling in de reguliere lijn (docent, mentor/studieloopbaanbegeleider en unitdirecteur/onderwijsmanager). De praktijk spoort op dit punt dus niet met wat in de regelingen wordt beoogd.

62 Procent van de geïnterviewden (80) is (heel) ontevreden over hoe de instelling zich hield aan afspraken die waren gemaakt met de deelnemer of de ouders tijdens de behandeling van de klacht.

De conclusie is dat hoewel dit een verbetering is, de meerderheid nog steeds ontevreden is over de mate waarin de instelling zich houdt aan afspraken die tijdens de behandeling van de klacht worden gemaakt. Er schort dus nog steeds veel aan de communicatie over het verloop van de behandeling van de klacht.

In veel minder gevallen dan bij het vorige onderzoek, namelijk 43 procent (63), kreeg de klager van de instelling een brief (of een e-mail) met de uitkomst van de klachtenprocedure. Bij de analyse van de klachtenregelingen zelf blijkt dat daarin in driekwart van de gevallen is bepaald dat de klager schriftelijk bericht krijgt van de uitkomst van de klachtenprocedure. Op dit punt gaapt er kennelijk een kloof tussen wat de klachtenregelingen voorschrijven en hoe de praktijk verloopt. In 38 procent van de gevallen, wat evenveel is als in 2008, kwam er geen brief met de uitkomst van de klachtenbehandeling en werd deze mondeling meegedeeld. 17 Procent van de klagers heeft nooit meer iets gehoord.

In de helft van de gevallen was het voor de deelnemers niet duidelijk wat de termijn was waarbinnen de procedure zou zijn afgerond. In 51 procent van de gevallen (70) was namelijk vooraf niet bekendgemaakt wanneer de instelling zou berichten over de uitkomst. 51 Procent (56) vond het (veel) te lang duren voordat de uitkomst bekend was. 23 Procent (ruim 40) was tevreden over de periode die nodig was om de klacht te behandelen. De overige deelnemers konden er niets over zeggen; zij hadden helemaal niets meer gehoord (de eerder genoemde 17 procent).

De conclusie naar aanleiding van de onderzoeksresultaten uit 2008, namelijk dat de communicatie over de afronding van de behandeling van de klacht (de afhandeling), in veel gevallen voor verbetering vatbaar is, is nog steeds en misschien nog wel meer dan toen van toepassing.

De helft van geïnterviewden vond dat de uitspraak van de instelling (commissie, directie of andere partij) onvoldoende was onderbouwd (40). 15 Procent (60) vond dat dit voldoende gebeurde. Er is dus een grotere ontevredenheid over de onderbouwing van de uitkomst. 40 Procent van de deelnemers (de helft) werd in het gelijk gesteld of er werd bemiddeld. 36 Procent van de deelnemers (een vijfde) werd in het ongelijk gesteld. In 19 procent van de gevallen (14) bood de instelling excuses aan. In 28 procent van de gevallen (een derde) werd de deelnemer niet alleen in het gelijk gesteld of werd er bemiddeld, maar werd ook een herstelmaatregel getroffen of een oplossing gevonden.

Degenen die bij hun instelling een klacht indienden, geven voor de manier waarop de instelling met de klacht is omgegaan gemiddeld een 4. Dat is even laag als vorig jaar. Er zijn ook minder deelnemers blij met de uitkomst van de behandeling, namelijk 15 procent tegen de helft bij het vorige onderzoek.

Ondanks het lage rapportcijfer voor de manier waarop de klacht werd behandeld, zou 72 procent (92) opnieuw een klacht indienen. De verklaring daarvoor is wellicht dat voor 89 procent (92) de uitkomst van de procedure belangrijk was, voor de meesten van hen zelfs heel belangrijk.

Van degenen die niet blij waren met de uitkomst van de procedure, gaf meer dan de helft (55 procent) aan daarna nog stappen te hebben ondernomen. De meesten van hen (56 procent) benaderden de inspectie. Anderen schakelden een advocaat in (19 procent), benaderden de Tweede Kamer of het ministerie van OCW (13 procent) of gingen naar een externe geschillencommissie of andere instantie (13 procent).

Aan het eind van het telefonisch vraaggesprek kon de geïnterviewde aanvullende opmerkingen maken. 60 Procent deed dat. Op een enkele geïnterviewde na die goede ervaringen had met de behandeling van zijn klacht, had iedereen kritiek. De meesten, twee derde van degenen die aan het slot nog iets vertelden, hadden kritiek op de instelling: “de procedure heeft veel te lang geduurd”, “de instelling heeft in eigen belang gehandeld”, “zij hielden elkaar de handen boven het hoofd”, “de instelling wilde de klacht helemaal niet in behandeling nemen”, “ik heb nooit meer iets gehoord”, “het was onduidelijk hoe de klachtenprocedure ging, het was een situatie van machteloosheid”, “ik mocht van de unitmanager de klachtenregeling niet mee naar huis nemen”, “er was geen onafhankelijke klachtencommissie” et cetera. Een op de zeven respon-

denten die aan het eind van het gesprek nog opmerkingen hadden, hadden kritiek op de onderwijsinspectie: “ik begrijp niet waarom er nooit een reactie is gekomen”, “ik ben teleurgesteld in/ontevreden over de inspectie”.

De conclusie is dat er nog steeds veel ontevredenheid bestaat over de manier waarop de instelling met klachten omgaat. In sommige opzichten nam de ontevredenheid toe, zoals over de communicatie tijdens de behandeling, over de uitkomst van de procedure en over en de onderbouwing van de uitkomst.

Uit het bovenstaande blijkt, zoals ook al in het vorige onderzoek werd geconcludeerd, dat er behoefte is aan een meer onafhankelijke behandeling van de klacht dan wel ondersteuning, zodat de deelnemer/ouder door de instelling serieus genomen wordt. Een meer onafhankelijke behandeling vereist tenminste dat er in de klachtenregeling daarvoor waarborgen zijn opgenomen. De mate waarin dat het geval is, is het onderwerp van het volgende hoofdstuk.

²⁷ De in dit rapport genoemde doorstroompercentages hebben betrekking op het schooljaar 2007-2008. Onder doorstroom wordt verstaan het met of zonder diploma verlaten van de opleiding om vervolgens te starten met een andere opleiding en niet direct uit te stromen naar de arbeidsmarkt. De doorstroom is afgeleid uit de BRON-bestanden van opeenvolgende jaren van de inspectie.

4 Klachtenregelingen

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de vraag waarom klachtenregelingen zijn geanalyseerd en waarnaar gekeken is (paragraaf 4.2). Paragraaf 3 geeft aan in hoeverre instellingen hun klachtenregelingen verbeterden nadat de uitkomsten van het vorige onderzoek waren gepubliceerd. Paragraaf 4 gaat over de samenloop van regelingen voor verschillende soorten klachten, paragraaf 5 over de interne klachtencommissie en paragraaf 6 over de werkwijze bij de klachtenbehandeling en de gehanteerde termijnen. De laatste paragraaf gaat over de externe klachtencommissie.

4.2 Aanleiding en onderwerpen analyse klachtenregelingen

Aanleiding voor de analyse van klachtenregelingen is dat bij het onderzoek in 2008 bleek dat bij klagers de behoefte bestond aan een meer onafhankelijke behandeling van klachten. Uit de interviews in het tweede onderzoek blijkt dat opnieuw. Bij de analyse is daarom met name gekeken of en hoe de onafhankelijkheid van de behandeling van onderwijsklachten is geborgd. Er is gezocht naar een antwoord op de vraag of de klachtenregeling voorziet in:

- 1) in eerste instantie een serieuze behandeling van de klacht in de reguliere lijn van docent, mentor/studieloopbaanbegeleider en unitdirecteur/onderwijsmanager;
- 2) een onafhankelijke klachtencommissie waartoe deelnemers en hun ouders zich in tweede instantie kunnen wenden;
- 3) een onafhankelijke klachtencommissie binnen of buiten de instelling (aangesloten bij bijvoorbeeld Stichting Onderwijsgeschillen);
- 4) bij een interne klachtencommissie:
 - a) een onafhankelijke externe voorzitter;
 - b) een professioneel onafhankelijk secretariaat;
 - c) vertrouwelijke behandeling van klachten en onder geheimhouding;
 - d) toepassing van het principe van hoor en wederhoor;
 - e) een in een reglement vastgelegde werkwijze en heldere termijnen.

4.3 Klachtenregeling vernieuwd?

Omdat bij het vorige onderzoek geen klachtenregelingen zijn geanalyseerd, is een vergelijking van de inhoud van de regelingen niet mogelijk.

Van 71 procent van de klachtenregelingen is de datum van vaststelling bekend. Ervan uitgaande dat de uitkomsten van het onderzoek in 2008, waarvan de instellingen in maart 2009 door de staatssecretaris op de hoogte zijn gesteld, aanleiding waren voor verbetering van de eigen klachtenregeling, dan geldt dat voor 19 procent van de instellingen. Dat zijn de instellingen die hun (nieuwe) klachtenregeling vaststelden na 1 april 2009. Van de regelingen die voor die datum werden vastgesteld, gebeurde dat in de meeste gevallen (negen instellingen, 21 procent van alle instellingen) in 2008.

Datum vaststelling klachtenregeling	Aantal vastgestelde regelingen	
	Absoluut	%
1998 t/m 2007	13	31
2008	9	21
2009 t/m maart	-	-
2009 vanaf april	8	19
onbekend	12	29
Totaal	42	100

Instellingen die hun klachtenregeling niet verbeterden, al dan niet naar aanleiding van de uitkomsten van het onderzoek in 2008, vonden dat kennelijk niet nodig of niet wenselijk.

4.4 Samenloop verschillende regelingen

In hoofdstuk 2 is aangegeven dat in 42 procent van de gevallen op de website van de instelling niet is vermeld waarover een klacht kan gaan en dat bij de helft niet duidelijk is voor wie de klachtenprocedure is bedoeld. Ten opzichte van 2008 is er wat dit betreft zelfs een achteruitgang. De vraag is in hoeverre hierbij een rol speelt dat in een aantal gevallen de instelling voor verschillende soorten klachten dezelfde regeling hanteert. In meer dan de helft van de gevallen is de klachtenprocedure voor onderwijsklachten dezelfde als voor examenklachten en klachten over vertrouwenskwesties. In ruim vier van de tien gevallen is er een aparte regeling voor onderwijsklachten. Samenloop van regelingen kan voor deelnemers verwarrend zijn wanneer onduidelijk wordt gecommuniceerd waarvoor de klachtenregeling precies is bedoeld.¹¹

¹¹ Bij de analyse van de klachtenregelingen is niet nagegaan hoe, wanneer een klachtenregeling voor meerdere onderwerpen geldt, dit in de regeling is opgenomen. Daartegen is geen bezwaar mits de regeling voldoet aan de eisen die aan de verschillende onderdelen zijn gesteld.

Voor examens bevat de wet geen voorzieningen voor klachten. Wel is er de mogelijkheid van administratief beroep tegen de rechtmatigheid van een op rechtsgevolg gericht besluit van de examencommissie.

Voor vertrouwensonderwerpen is artikel 6 van de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) van toepassing. Die voorziet in de mogelijkheid van het indienen van klachten samen met de vertrouwensinspecteur van de inspectie over de in dit artikel genoemde onderwerpen. In een klachtenregeling kan naar deze mogelijkheid worden verwezen. Verder is van belang dat de vertrouwensinspecteurs ook als aanspreekpunt voor op instellingen ingestelde klachtencommissies kunnen fungeren.

Regelingen gecombineerd?	%
Aparte regeling voor onderwijsklachten	43
Eenzelfde regeling voor onderwijs, vertrouwensonderwerpen en examens	38
Eenzelfde regeling voor onderwijs en vertrouwensonderwerpen	17
Onbekend	2
Totaal (42 instellingen)	100

Niet-bekostigde instellingen (nbi's) hebben veel vaker (86 procent) een en dezelfde regeling voor klachten over onderwijs, examens en vertrouwenskwesaties dan de bekostigde instellingen (29 procent).

4.5 Interne klachtencommissie en secretariaat

4.5.1 Betekenis van interne klachtencommissie

Er is een aantal elementen in klachtenregelingen die bij elkaar iets zeggen over de kwaliteit:

- geheimhouding;
- gelegenheid voor mondelinge toelichting door de indiener van de klacht;
- een verslag van de mondelinge behandeling;
- bijstand door een derde naar eigen keus;
- schriftelijke bevestiging van de ontvangst van de klacht;
- duidelijkheid over maximale duur van de behandeling;
- schriftelijk bericht over de uitspraak;
- helderheid over de status van de uitspraak;
- mogelijkheid van beroep tegen de uitspraak;
- helderheid over termijnen (hoe lang geleden het feit zich kan hebben voorgedaan, bij schriftelijke bevestiging ontvangst klacht, uitspraak commissie en besluit over uitkomst; tot wanneer beroep mogelijk is; totale doorlooptijd van de klachtenbehandeling).

De beste regeling wat deze elementen betreft, ongeacht of er een formele interne commissie is of niet, is de regeling waarin al deze punten zijn opgenomen; de slechtste is de regeling waarin geen van deze elementen is terug te vinden. Het eerste komt drie keer voor, het tweede komt één keer voor. De overige regelingen zitten tussen deze uitersten in.

Analyse laat zien dat regelingen bij instellingen die een formele interne klachtencommissie hebben, kwalitatief significant beter zijn dan instellingen zonder zo'n commissie. De werkwijze en dergelijke bij het innemen, behandelen en afhandelen van een klacht is blijkbaar beter geregeld wanneer hij is 'opgehangen' aan een intern orgaan dat een klacht (formeel) behandelt.

4.5.2 Vóórkomen van interne klachtencommissie

Twee derde van alle instellingen heeft een interne klachtencommissie. Dit zijn allemaal bekostigde instellingen. Geen enkele nbi in het onderzoek heeft een interne klachtencommissie. Van de instellingen met een interne klachtencommissie heeft ruim de helft een onafhanke-

lijke externe voorzitter, bijna de helft heeft er geen. Hetzelfde geldt voor de mogelijkheid om een commissielid te vervangen indien deze zelf bij de klacht is betrokken. Overigens is een externe voorzitter niet altijd een voorzitter van buiten de instelling; bij 60 procent van de interne commissies is dat het geval. Bij een kwart komt de ‘externe’ voorzitter van binnen de instelling.

Dat twee derde van de instellingen een interne klachtencommissie heeft betekent dat een derde de behandeling van klachten intern niet bij een aparte commissie heeft belegd. De meeste daarvan (57 procent) hebben wel een mogelijkheid in de regeling opgenomen voor extern beroep¹², een fors deel (43 procent) heeft dat echter niet.

Interne klachtencommissie	Ja %	Nee %	Onbekend	Totaal = 100%
Heeft de instelling een interne klachtencommissie?	67*	33	0	42
* 28 instellingen				
Voorzitterschap				
Heeft de commissie een onafhankelijke externe voorzitter?	54^	46	0	28
^ 15 instellingen (= 36% van alle instellingen)				
Is expliciet vermeld dat commissie een reservelid heeft, in verband met eventuele betrokkenheid van een commissielid bij een klacht?	54	46	-	28
Omschrijving ‘externe’ voorzitter	Aantal instellingen (absoluut)			
Van buiten de instelling				9
Afdelingsmanager, “verantwoordelijk manager”				2
“Op voordracht leden commissie”				1
Voorzitter college van bestuur				1
Onbekend				2
				Totaal = 15 instellingen

Van de instellingen met een interne klachtencommissie hebben de meeste (61 procent) geen mogelijkheid in de regeling opgenomen om extern in beroep te gaan; 39 procent heeft dat wel. Van de instellingen zonder een interne klachtencommissie heeft 57 procent wel voorzien in de mogelijkheid om extern in beroep te gaan; 43 procent heeft dat niet. Meer dan de helft van de instellingen heeft geen mogelijkheid in de regeling opgenomen om extern in beroep te gaan.

Acht van de tien instellingen (79 procent) hebben in de klachtenregeling de mogelijkheid van bemiddeling aangegeven.

¹² Voor twee derde van de gevallen waarin de mogelijkheid van extern beroep wordt vermeld betreft dat een externe klachtencommissie, zie paragraaf 4.7.

Combinatie interne commissie met externe beroepsmogelijkheid		
	Absoluut	%
Zowel interne commissie als externe beroepsmogelijkheid	11	26
Alleen interne commissie, geen externe beroepsmogelijkheid	17	41
Geen interne commissie maar wel externe beroepsmogelijkheid	8	19
Noch interne commissie, noch externe beroepsmogelijkheid	6	14
Totaal	42	100

De conclusie is dat de meeste instellingen de behandeling van onderwijsklachten intern organisatorisch hebben belegd. Een groot aantal instellingen heeft de onafhankelijkheid daarbij niet geborgd met een voorzitter van buiten en de meeste instellingen met een interne commissie hebben de onafhankelijkheid ook niet geborgd door een externe mogelijkheid van beroep in de regeling op te nemen.

4.5.3 Secretariaat

Bij de meeste instellingen met een interne klachtencommissie is het onduidelijk hoe het secretariaat zijn beslag heeft. Voor zover dit wel uit de regeling is af te leiden berust het secretariaat van de interne klachtencommissie meestal bij het bestuur of het management van de instelling.

Interne klachtencommissie	Ja %	Nee %	Onbekend	Totaal = 100%
Secretariaat				
Secretariaat college van bestuur, bestuursraad, door bestuur benoemd	14	-		28
Lid mt	4	-		
Studentenraad, stafmedewerker kwaliteitszorg	4	-		
Iemand die geen lid is van commissie	4	-		
Verskillende personen van buiten de instelling	4	-		
Niet af te leiden uit de regeling	-	-	71	

De conclusie is dat over de vraag of een interne klachtencommissie wordt ondersteund door een professioneel secretariaat veel onduidelijkheid bestaat. Mogelijk is er veel vaker dan uit de regelingen valt af te leiden een secretariaat. Maar dat wordt dan nauwelijks gecommuniceerd. Op zichzelf zou het meer vertrouwenwekkend zijn naar deelnemers en hun ouders toe als dat wel gebeurt.

4.6 Werkwijze en termijnen

4.6.1 Indienen en ontvangst klacht

De meeste regelingen kennen geen standaardformulier waarmee een klacht kenbaar kan worden gemaakt. Evenmin geven de meeste regelingen aan hoe lang geleden een feit of gedrag waarover de deelnemer een klacht heeft, zich kan hebben voorgedaan. Voor zover de termijn wel wordt genoemd betreft die gemiddeld negen maanden. De meeste regelingen (circa 80 procent) geven wel aan dat bij het indienen van een klacht hulp kan worden geboden, bijvoorbeeld door een klachtencoördinator of vertrouwenspersoon, en dat de klacht in eerste instantie wordt opgepakt door de lijn. Uit de vraaggesprekken (zie hoofdstuk 3) blijkt dat op de manier waarop dit in de praktijk verloopt veel kritiek bestaat.

Indienen klacht: is voorzien in...?	Ja %	Nee %	Onbekend	Totaal = 100%
standaard klachtenformulier waarmee de klacht kenbaar gemaakt kan worden	31	67	2	42
vermelding van hoe lang geleden feit of gedraging zich mag hebben voorgedaan om er nog over te kunnen klagen	48*	52	0	42
* het betreft 20 regelingen: gemiddeld 9 maanden, variërend van 2 tot 52 weken (2, 6, 12, 52 weken)				
mogelijkheid voor hulp bij indienen klacht door een vertrouwenspersoon / klachtencoördinator?	76	24	0	42
Ontvangst klacht: is voorzien in...?				
schriftelijke bevestiging na ontvangst klacht	67	33	0	42
vermelding termijn waarbinnen ontvangst klacht wordt bevestigd	57#	43	0	42
# het betreft 24 regelingen: gemiddeld binnen 1 week (varieert van 2 dagen tot 4 weken)				
vermelding van hoe lang behandeling maximaal duurt (in 35 regelingen: gemiddeld 8 weken, variërend van 1 week tot 9 maanden)	83	17	0	42
borging dat klacht in eerste instantie serieus wordt behandeld in de reguliere lijn (docent, mentor/studieloopbaanbegeleider en unitdirecteur/onderwijsmanager)?	83	17	0	42

Ruim 40 procent van alle regelingen bevat geen belofte over de termijn waarbinnen de klager een bevestiging krijgt van de ontvangst van de klacht. Wel bevatten de meeste regelingen (83 procent) informatie over de termijn die de behandeling van de klacht maximaal beslaat; gemiddeld is dat bijna twee maanden.

Conclusie is dat een fors aantal regelingen niet duidelijk is over de termijn waarbinnen die bevestiging kan worden verwacht. Wel geven de meeste regelingen duidelijkheid over de maximale duur van de behandeling van de klacht en wordt de belofte gedaan dat de klacht in eerste instantie door de lijn wordt opgepakt.

4.6.2 Behandeling van de klacht

In driekwart van alle regelingen is bepaald dat de indiener van de klacht er recht op heeft om zijn klacht mondeling toe te lichten. In een kwart van de regelingen is dat dus niet het geval. De meeste regelingen (59 procent) garanderen echter geen besloten behandeling van de klacht. In de meeste gevallen (55 procent) voorziet de regeling niet in een schriftelijk verslag van de mondelinge behandeling. Een fors aantal regelingen (41 procent) stelt geen geheimhouding van documenten in het vooruitzicht. In de helft van de gevallen is bepaald dat de klager zich kan laten bijstaan door iemand van eigen keus. In de andere helft van de gevallen bevat de regeling daarover geen bepaling.

Is voorzien in...?	Ja %	Nee %	Onbekend	Totaal = 100%
recht klager op mondelinge toelichting	74	26	0	42
verslag van mondelinge behandeling	45	55	0	42
besloten behandeling	41	59	0	42
geheimhouding documenten	59	41	0	42
mogelijkheid voor deelnemer om zich te laten bijstaan door persoon van eigen keus	50	50	0	42

De conclusie is dat hoewel in de meeste regelingen is voorzien in het recht op mondelinge toelichting door de indiener van de klacht, er in een fors aantal regelingen een borging ontbreekt voor een zorgvuldige omgang met de positie van de indiener van de klacht.

4.6.3 Afronding van de klachtenbehandeling

In de meeste gevallen (64 procent) laat de regeling de klager in het ongewisse over de termijn waarbinnen hij bericht krijgt over het advies van de commissie (of persoon) over het te nemen besluit met betrekking tot de klacht. Wel voorziet de regeling er in de meeste gevallen (74 procent) in dat de klager schriftelijk wordt bericht over de uitspraak met betrekking tot de klacht en staat ook de status daarvan erbij. In ruim de helft van de gevallen kan de klager niet in beroep gaan en voor zover dat wel het geval is, wordt slechts in een kwart van de gevallen de termijn genoemd waarbinnen dat mogelijk is.

Is voorzien in...?	Ja %	Nee %	Onbekend	Totaal = 100%
vermelding termijn waarbinnen klager bericht krijgt over het advies (in 14 regelingen: gemiddeld 7 weken, variërend van 2 tot 18 weken)	33	64	2	42
schriftelijk bericht aan klager met uitspraak van de commissie	74	24	2	42
vermelding van status van de uitspraak van commissie	83	17	0	42
vermelding status uitspraak				
advies (andere besluiten)	52	-	-	42
besluit (commissiebesluit)	31	-	-	
niet vermeld	17	-	-	
beroepsmogelijkheid (in- of extern)	43	55	2	42
termijn waarbinnen klager in extern beroep kan gaan	12 [^]	43	45 [*]	42
* geen extern beroep mogelijk [^] 5 regelingen (gemiddeld 2 weken)				

De conclusie is dat de indiener van een klacht meestal niet weet wanneer hij een uitspraak over zijn klacht tegemoet kan zien. Als hij dat wel weet, dan wordt hij daarover wel schriftelijk geïnformeerd, maar kan hij vervolgens meestal niet in beroep gaan en als dat wel het geval is, wordt hem niet meegedeeld binnen welke termijn dat kan.

4.7 Externe klachtencommissie

Ruim 40 procent van alle instellingen heeft een regeling die voorziet in een externe klachtencommissie waartoe deelnemers en hun ouders zich in tweede instantie kunnen wenden. Bijna 60 procent heeft zo'n voorziening niet. Voor zover de regeling voorziet in een externe klachtencommissie is dat meestal de Stichting Onderwijsgeschillen. Van de instellingen die niet zijn aangesloten op een externe klachtencommissie vermeldt de regeling in een kwart (26 procent) dat er wel een mogelijkheid is om in beroep te gaan.¹³ Bij 41 procent van alle instellingen is er geen enkele mogelijkheid vermeld om in beroep te gaan.

¹³ Mogelijk betreft het hier een mogelijkheid om binnen de instelling in beroep te gaan.

Externe klachtencommissie	Ja %	Nee %	Onbekend	Totaal = 100%
Is voorzien in een externe klachtencommissie (buiten de instelling) waartoe deelnemers en hun ouders zich in tweede instantie kunnen wenden?	43*	57	0	42
* 18 instellingen				
Externe klachtencommissie is opgenomen in de klachtenregeling	100	0	0	18
Welke organisatie kent deze externe klachtencommissie?				
Aansluiting bij de Stichting Onderwijsgeschillen	78	22		18
Een commissie die door meerdere instellingen (regionaal) is ingesteld	11	0	0	18
Anders	11	0	0	18

De conclusie is dat bij een fors aantal instellingen de klachtenregeling niet voorziet in een mogelijkheid om in beroep te gaan.

4.7.1 Verschillen tussen instellingen

Opvallend is het verschil in kwaliteit van de regeling tussen enerzijds de bekostigde en anderzijds de niet-bekostigde instellingen. Regelingen van nbi's kennen minder voorzieningen die een zorgvuldige behandeling borgen dan regelingen van bekostigde instellingen. Van de nbi's in het onderzoek heeft ook geen enkele instelling een interne klachtencommissie. Wanneer naar de afzonderlijke elementen wordt gekeken zijn de verschillen opvallend. Bij nbi's voorzien regelingen veel minder vaak (57 procent) in een serieuze behandeling in eerste instantie in de reguliere lijn dan bij de andere instellingen (89 procent). Hetzelfde geldt voor de opvang van de klacht of hulp bij het indienen door bijvoorbeeld een vertrouwenspersoon (43 tegen 83 procent). Deze verschillen worden mogelijk mede veroorzaakt doordat de nbi's in het onderzoek geen interne klachtencommissie hebben. Verder valt op dat in regelingen van nbi's minder vaak (29 procent) geheimhouding is geborgd in de regeling dan bij de bekostigde instellingen (66 procent). Hetzelfde geldt voor de mogelijkheid van mondelinge toelichting door de klager (29 tegen 83 procent) en de mogelijkheid zich te laten bijstaan door een persoon van eigen keus (0 tegen 60 procent). Tot slot komt het bij nbi's minder vaak voor dat klagers schriftelijk worden geïnformeerd over de ontvangst van de klacht (29 tegen 74 procent) en de uitkomst van de behandeling van de klacht (43 tegen 82 procent).

Voor wat betreft het al dan niet aangesloten zijn bij een externe klachtencommissie is er geen verschil tussen de bekostigde instellingen en de nbi's. Bij nbi's komen ook geen regelingen voor waarin is voorzien in de mogelijkheid om in beroep te gaan, wellicht omdat deze instellingen geen formele interne klachtencommissie kennen.

De beroepsmogelijkheid komt bij de bekostigde instellingen het meest vaak voor bij de vakinstellingen (86 procent) en het minst vaak bij de aoc's (20 procent); de roc's zitten ertussenin (50 procent).

Bij roc's en vakinstellingen is minder vaak dan bij aoc's voorzien in een besloten behandeling (45 tegen 67 procent), geheimhouding (62 tegen 83 procent) en in het maken van een verslag (52 tegen 67 procent). Er is vaker voorzien in het recht op mondelinge toelichting (86 tegen 67 procent), schriftelijk bericht over uitspraak (86 tegen 50 procent) en in de mogelijkheid van beroep (59 tegen 20 procent).

5 Conclusies

5.1 Toegankelijkheid informatie over klachtenbehandeling

In de interviews met deelnemers kwam naar voren dat het er in hun beleving sinds het onderzoek uit 2008 niet gemakkelijker op is geworden om uit te zoeken hoe een klacht over het onderwijs kan worden ingediend. Een fors aantal van hen heeft moeite om daarover informatie te vinden. De meesten vinden uiteindelijk hun weg via de inspectie of de website van de instelling. Uit een analyse van de websites blijkt een lichte verbetering wat betreft het in enigerlei vorm verstrekken van informatie over het omgaan met klachten. Voor zover de site de bezoeker wél informeert wordt vaker dan voorheen het adres verstrekt waarnaar men zich kan richten. Maar wat minder vaak wordt vermeld voor wie de klachtenprocedure precies bedoeld is en waarover een klacht kan gaan. Nog steeds publiceert een fors aantal instellingen in geen enkele vorm iets over een klachtenregeling of klachtenbehandeling op hun website. Voor zover dat wel gebeurt staat deze informatie vaker dieper in de website dan meteen op de thuispagina. Er is evenwel een verbetering in het zoekgemak zichtbaar: de informatie kan iets sneller en gemakkelijker worden gevonden.

5.2 De praktijk

5.2.1 Indienen en ontvangen klacht

In het al dan niet toegestuurd krijgen van een ontvangstbevestiging van de klacht – wat in de meeste gevallen is gebeurd, zij het in een fors aantal gevallen ook niet – is er nauwelijks verandering opgetreden. Uit de analyse van de klachtenregelingen blijkt dat de regeling in de meeste gevallen voorschrijft dat de ontvangst van de klacht schriftelijk wordt bevestigd. De praktijk spoort op dit punt dus aardig met wat in de regelingen wordt beoogd. De meeste klachtenregelingen voorzien in de bevestiging van de ontvangst van de klacht, maar een fors aantal regelingen is niet duidelijk over de termijn waarbinnen die kan worden verwacht. Wel geven de meeste regelingen duidelijkheid over de maximale duur van de behandeling van de klacht en wordt de belofte gedaan dat de klacht in eerste instantie door de lijn wordt opgepakt.

5.2.2 Behandelen van de klacht

De tijd die een instelling erover doet om na ontvangst van de klacht een gesprek te voeren met de indiener is langer geworden. Over de gesprekken die met de klager worden gevoerd is nog steeds veel ontevredenheid. Meer dan bij het vorige onderzoek zeggen deelnemers dat er niet goed naar hen is geluisterd. Met name de kritiek op de directeur, die in de meeste gevallen aan de kant van de school de gesprekspartner is, is toegenomen. Bij de analyse van de klachtenregeling zelf blijkt dat daarin bij veruit de meeste instellingen is voorzien in een in eerste instantie serieuze behandeling in de reguliere lijn (docent, mentor/studieloopbaanbegeleider en unitdirecteur/onderwijsmanager). De praktijk spoort op dit punt kennelijk niet met wat in de regelingen wordt beoogd.

Hoewel er een verbetering is, is er nog steeds een forse ontevredenheid over de mate waarin de instelling zich houdt aan afspraken die met de deelnemer of de ouders tijdens de behandeling

van de klacht zijn gemaakt. Er schort nog steeds heel veel aan de communicatie over het verloop van de behandeling van de klacht.

5.2.3 Afronding behandelprocedure

De communicatie over de afronding van de behandeling van de klacht is in veel gevallen nog steeds voor verbetering vatbaar. Bij de analyse van de klachtenregelingen zelf blijkt dat daarin in driekwart van de gevallen is bepaald dat de klager schriftelijk bericht krijgt van de uitkomst van de klachtenprocedure. Op dit punt gaapt er kennelijk een kloof tussen wat de klachtenregelingen voorschrijven en hoe de praktijk verloopt.

De indiener van een klacht weet meestal niet wanneer hij een uitspraak over zijn klacht tegevoet kan zien omdat de regeling daarin niet voorziet. Als de regeling hierover wel een bepaling heeft, wordt hij daarover wel schriftelijk geïnformeerd. Vervolgens kan de klager volgens de regeling echter meestal niet in beroep gaan en als dat wel kan, wordt hem niet meegedeeld binnen welke termijn dat kan.

5.3 Onafhankelijkheid

Zoals in het vorige onderzoek al bleek, is er nog steeds behoefte aan een meer onafhankelijke behandeling van de klacht.

De meeste instellingen hebben de behandeling van onderwijsklachten intern organisatorisch belegd. Een groot aantal instellingen heeft de onafhankelijkheid daarbij niet geborgd met een voorzitter van buitenaf en de meeste instellingen met een interne commissie hebben de onafhankelijkheid ook niet geborgd door een externe mogelijkheid van beroep in de regeling op te nemen.

Analyse laat zien dat regelingen bij instellingen die een formele interne klachtencommissie hebben kwalitatief significant beter zijn dan instellingen zonder zo'n commissie.

Over de vraag of een interne klachtencommissie wordt ondersteund door een professioneel secretariaat bestaat veel onduidelijkheid.

Hoewel in de meeste regelingen is voorzien in het recht op mondelinge toelichting door de indiener van de klacht, ontbreekt in een fors aantal regelingen een borging voor een zorgvuldige omgang met de positie van de indiener van de klacht.

De algemene conclusie is dat de borging van een onafhankelijke klachtenbehandeling een forse verbetering behoeft.

6 Bijlage

Tabel 1

Soort instelling	Onderzoek websites				Landelijk	
	2008		2009		abs	%
	abs	%	abs	%		
Totaal bekostigde instellingen	39	81	39	81	72	39
Nbi	9	19	9	19	114	61
Totaal	48	100	48	100	186	100

Tabel 2

Soort instelling	Onderzoek websites				Landelijk	
	2008		2009		abs	%
	abs	%	abs	%		
Roc	23	59	22	56	42	58
Aoc	16	41	7	18	12	17
Vakinstelling			10	26	18	25
Totaal bekostigde instellingen	39	100	39	100	72	100

Tabel 3

Soort instelling	Analyse regelingen 2009		Landelijk	
	abs	%	abs	%
Roc	22	63	42	58
Aoc	6	17	12	17
Vakinstelling	7	20	18	25
Totaal bekostigde instellingen	35	100	72	100

Tabel 4

Soort instelling	Analyse regelingen 2009		Landelijk	
	abs	%	abs	%
Totaal bekostigde instellingen	35	83	72	39
Nbi	7#	17	114	61
Totaal	42	100	186	100

dit is 6 procent van alle nbi's

Tabel 5

Type onderwijs- instelling	Interviews							
	Verdeling naar betrokken instelling				Verdeling naar interviews			
	2008		2009		2008		2009	
	abs	%	abs	%	abs	%	abs	%
Roc	28	82	27	84	47	85	39	83
Aoc's, vakinstellingen	5	14	5	16	6	11	8	17
Nbi's	1	3	-	-	2	4	-	-
Totaal	34	100	32	100	55	100	47	100

Colofon

Inspectie van het Onderwijs
Postbus 2730 | 3500 GS Utrecht
www.onderwijsinspectie.nl

2010-06 | prijs € 8,00
ISBN: 978-90-8503-182-6
Postbus 51-nummer: 22BR2010B006

Exemplaren van deze publicatie zijn te bestellen bij Postbus 51: bel 0800-8051 (gratis) of kijk op www.postbus51.nl. De medewerkers zijn op werkdagen telefonisch bereikbaar van 08.00 tot 20.00 uur.

© Inspectie van het Onderwijs | februari 2010

