

Geschillencommissies in het Nederlandse onderwijs en het gelijk van een goed gesprek

Hilde Mertens

Inleiding

Nederland heeft een lange traditie van geschillencommissies die een oordeel geven over allerlei geschillen in het onderwijs. Een meer recente ontwikkeling is dat mediation en direct persoonlijk contact met partijen tot het vaste instrumentarium van deze commissies zijn gaan behoren. Daarbij ligt de focus van de geschilbeslechting niet langer op het formele gelijk van één of meer partijen, maar op het vinden van een bevredigende oplossing voor hun onderliggende conflict. Deze aanpak leidt niet alleen tot meer tevredenheid bij de partijen in het conflict, maar ook tot verbetering van de kwaliteit van het onderwijs.

Een aantal van deze geschillencommissies is ondergebracht bij Stichting Onderwijsgeschillen. In dit artikel wordt besproken hoe empirisch onderzoek naar de praktijk van de geschillencommissies van Stichting Onderwijsgeschillen heeft geleid tot een pilot mediation, die op zijn beurt resulteerde in een nieuwe werkwijze bij klachten in het onderwijs. Een verhaal over een omslag in het denken over en de praktijk van laagdrempelige geschiloplossing in het Nederlandse onderwijs.

Geschillencommissies in het Nederlandse onderwijs

Nederland kent vele rechtsprekende commissies die een oordeel geven over geschillen in het onderwijs. Het gaat om geschillencommissies waar ouders en leerlingen, werknemers, medezeggenschapsorganen en besturen van scholen en instellingen naartoe kunnen om hun onderlinge geschillen te laten beslechten. Sommige commissies zijn met uitsluiting van de gewone rechter bevoegd, andere zijn naast de rechter bevoegd om een oordeel te geven. Een aantal commissies is verplicht gesteld bij wet, andere vloeien voort uit de verplichtingen in de diverse collectieve arbeidsovereenkomsten in de onderwijssector.

Voor een aantal commissies geldt dat scholen en instellingen geen keuze hebben en van rechtswege zijn aangesloten bij die commissies. Voorbeelden daarvan zijn de drie landelijke¹ geschillencommissies medezeggenschap die op grond van onderwijswetten² bevoegd zijn in geschillen tussen schoolbesturen en medezeggenschapsorganen. Een ander voorbeeld is de per 1 augustus 2014 ingestelde Landelijke Geschillencommissie passend onderwijs (GPO). De GPO brengt advies uit

1 Met het begrip 'landelijk' is bedoeld 'voor het hele land'.

2 Wet medezeggenschap op scholen (Wms), Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB), Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW).

aan het schoolbestuur in geschillen met ouders/leerlingen over de toelating van een leerling die extra ondersteuning nodig heeft, over het ontwikkelingsperspectief van een leerling en over de verwijdering van een leerling.

Voor sommige commissies geldt dat scholen en instellingen wel verplicht zijn dergelijke commissies te hebben, maar onder bepaalde voorwaarden vrij zijn te bepalen hoe zij aan die verplichting voldoen. Dit zijn bijvoorbeeld de klachtencommissies in het primair onderwijs,³ het voortgezet onderwijs⁴ en het hoger onderwijs.⁵ Scholen en instellingen kunnen ervoor kiezen zelf een klachtencommissie in te stellen, mits zij voldoen aan de daaraan gestelde wettelijke kwaliteitseisen van onafhankelijkheid en procedurele zorgvuldigheid. Zij kunnen ook kiezen voor aansluiting bij een bestaande klachtencommissie, waaronder de Landelijke Klachtencommissie van Stichting Onderwijsgeschillen. Deze commissie is de grootste klachtencommissie in het onderwijs.

Binnen het bestek van dit artikel gaat het te ver om een uitputtend overzicht van alle geschillencommissies te geven. Een uitgebreidere beschrijving en informatie over rechtsbescherming via geschillencommissies in het Nederlandse onderwijs, met bevoegdheden op het gebied van individueel en collectief arbeidsrecht, functiewaardering, medezeggenschap, klachtrecht, passend onderwijs en meer, is te vinden in andere publicaties.⁶ Wel wordt hierna ingegaan op de redenen voor deze alternatieve geschilbeslechting in het onderwijs.

Eén reden is noodzaak. Zo zijn in 1905 de zogenoemde Commissies van Beroep voor arbeidsrechtelijke geschillen in het bijzonder onderwijs⁷ gecreëerd, omdat er op dat moment in die sector nog geen rechtsbescherming tegen ontslag was.

Ook de vrijheid van onderwijs speelt een rol, dat wil zeggen de vrijheid van het bijzonder onderwijs om naar eigen levensbeschouwelijke inzichten onderwijs te geven. De instelling van de Commissies van Beroep kwam tegemoet aan de wens van het bijzonder onderwijs om personeelsgeschillen 'in eigen kring' te beoordelen.

Ook specifieke regelingen voor het onderwijs kunnen een reden zijn om aparte geschilbeslechting te organiseren. Dit is bijvoorbeeld het geval voor de medezeggenschap in het primair en voortgezet onderwijs: de wetgever koos niet voor de toepassing van de Wet op de ondernemingsraden, maar voor een systeem waarin de ouders en het personeel gezamenlijk vertegenwoordigd zijn in de medezeggenschapsraad. Dit is geregeld in de Wet medezeggenschap op scholen, waarin ook de bevoegdheden van die medezeggenschapsraad zijn afgestemd op de specifieke

3 Vergelijkbaar met het (buitengewoon) basisonderwijs in Vlaanderen.

4 Vergelijkbaar met het (buitengewoon) secundair onderwijs in Vlaanderen.

5 Ten tijde van het schrijven van dit artikel is een conceptwetsvoorstel tot invoering van een wettelijk klachtrecht in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) in internetconsultatie gebracht; dit zal er naar verwachting toe leiden dat in 2016 ook in het mbo het hebben van een klachtencommissie wettelijk verplicht zal zijn. Het mbo in Nederland is vergelijkbaar met de beroeps- en praktijkgerichte secundaire onderwijsvormen in Vlaanderen.

6 H. Mertens & J. Sperling, *Het bonte palet van rechtsbescherming in het onderwijs*, NTOR, 25(1), p. 44-60; P. Huisman e.a., *Basisboek Onderwijsrecht*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2014.

7 Het begrip 'bijzonder onderwijs' in Nederland is vergelijkbaar met het begrip 'vrij onderwijs' in Vlaanderen; het onderwijs dat in Vlaanderen 'bijzonder onderwijs' genoemd wordt, is vergelijkbaar met het 'speciaal onderwijs' in Nederland.

onderwijssituatie. In deze aparte medezeggenschapsregeling voor het onderwijs is ook gekozen voor een aparte geschillencommissie: de Landelijke Commissie voor Geschillen WMS die in eerste instantie bevoegd is om bepaalde geschillen tussen medezeggenschapsorganen en schoolbesturen te beslechten.

Andere redenen zijn laagdrempeligheid, snellere doorlooptijden en specifieke deskundigheden. In een procedure tussen het schoolbestuur en de ouders of werknemers zijn deze laatsten meestal de zwakkere partij. Een geschillencommissie kan deze ongelijkheid beter managen dan de gewone rechter, doordat de procedure meestal informeler is, er voor ouders en werknemers geen kosten aan de procedure zijn verbonden, procesvertegenwoordiging voor beide partijen niet verplicht is en de meeste commissies vrij zijn in het vergaren en beoordelen van bewijs. Mede daardoor zijn de procedures sneller dan bij de rechter. Dat is met name een voordeel, omdat in veel gevallen een kind tijdens het geschil zonder onderwijs thuis zit (denk aan geschillen bij de Geschillencommissie passend onderwijs en bij de Klachtencommissie). Vaak gaan die geschillen over de specifieke onderwijsbehoeften van het kind. In sommige commissies zitten dan ook, naast een jurist, mensen met voor het geschil relevante expertise, zoals onderwijskundigen, (school)artsen, psychologen, orthopedagogen, maatschappelijk werkers.

Een belangrijke reden tot slot is conflictbeheersing. In veel onderwijsgeschillen bestaat een duurrelatie tussen partijen: zij moeten na het geschil weer met elkaar verder, het kind moet naar school, de werknemer moet naar zijn werk, de medezeggenschapsraad en het schoolbestuur moeten op tal van terreinen samenwerken. Conflicten leiden ook tot onrust op school. Daarom is het belangrijk dat de geschilbeslechting niet leidt tot verdere escalatie van het conflict, maar er juist voor zorgt dat partijen zo mogelijk weer nader tot elkaar komen. Dat zal gemakkelijker zijn bij een laagdrempelige geschillencommissie die in veel mindere mate dan de gewone rechter is gebonden aan procedurele regels en meer mogelijkheden heeft om te bemiddelen tussen partijen.

Wat al die geschillencommissies in het onderwijs gemeen hebben, is dat zij gaan over conflicten tussen mensen met eigen belangen in een gezamenlijk verband: de school of instelling waar kinderen en jongvolwassenen een groot deel van hun jonge leven doorbrengen en waar medewerkers vaak een groot deel van hun arbeidzame leven inzetten. Het gezamenlijk en maatschappelijk belang in dat verband, namelijk kwalitatief goed onderwijs in een sfeer van vertrouwen waar jongeren zich kunnen ontplooiën en medewerkers hun kwaliteiten daarvoor kunnen inzetten, is reden genoeg om met toegewijde aandacht te kijken naar de wijze waarop we conflicten in het onderwijs kunnen oplossen en zo veel mogelijk kunnen voorkomen.

Stichting Onderwijsgeschillen

Stichting Onderwijsgeschillen is een onafhankelijke, landelijk opererende organisatie, gespecialiseerd in geschilbeslechting binnen het onderwijs, van primair tot wetenschappelijk onderwijs. Het bureau van de Stichting draagt zorg voor de instelling en de administratieve en juridische ondersteuning van landelijke

geschillencommissies. Kernwaarden van Onderwijsgeschillen zijn: onafhankelijkheid, laagdrempeligheid, professionaliteit, transparantie, kwaliteitsbewustzijn en efficiency. In de afgelopen jaren heeft de organisatie een belangrijke groei doorgevoerd, zowel wat betreft de soort en het aantal commissies als wat betreft het aantal scholen en instellingen dat vrijwillig kiest voor de commissies van Onderwijsgeschillen.

De organisatie telt ruim twintig geschillencommissies die ondersteund worden door een bureau met gespecialiseerde medewerkers. De organisatie werkt constant aan professionalisering. Conform de uitgangspunten van governance is een scheiding aangebracht tussen de bestuurlijke verantwoordelijkheid en het toezicht houden door de introductie van een raad van toezicht en een bestuurder. Voor de commissies gelden heldere procedures op basis van instellingsregelingen en reglementen, terwijl de benoemingen van de commissieleden plaatsvinden door open werving op basis van transparante procedures, kenbare profielen en met medewerking van de stakeholders in het onderwijs: de organisaties van bestuur, personeel, ouders, studenten en leerlingen in het onderwijs en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).

Expertisecentrum Onderwijsgeschillen

Naast de geschillenpraktijk heeft Stichting Onderwijsgeschillen een wetenschappelijk bureau, het Expertisecentrum. Dit centrum is gericht op de verbetering van de kwaliteit van de geschillenregelingen. Het managementteam van het Expertisecentrum bestaat uit drie onafhankelijke deskundigen in het onderwijs(recht) die zorg dragen voor de programmering van de activiteiten van het Expertisecentrum. Die activiteiten bestrijken het gebied van wet- en regelgeving, maar ook de praktijk van de commissies van Onderwijsgeschillen: wat gaat goed, wat kan beter, wat moet nader worden onderzocht, wat komt daar als verbeteroptie uit, wie moet dat doen en hoe dan. Deze vragen leiden tot onderzoek, publicaties en het organiseren van het maatschappelijk debat rond de geschillenregelingen via symposia, studiedagen en congressen.

Onderzoek naar het effect van de uitspraken en adviezen van twee commissies

De Stichting voert een kwaliteitsbeleid waarbij actief gezocht wordt naar verbetering van de dienstverlening. In dat kader heeft het Expertisecentrum onder meer opdracht gegeven tot het doen van onafhankelijk onderzoek naar het effect van de procedures en de uitspraken en de adviezen van twee belangrijke commissies van Onderwijsgeschillen: de Landelijke Commissie voor Geschillen WMS (die bindende uitspraken doet in medezeggenschapsgeschillen in het primair en voortgezet onderwijs) en de Landelijke Klachtencommissie Onderwijs (die advies uitbrengt in klachten over gedragingen en beslissingen of het nalaten daarvan van personen die functioneel betrokken zijn bij de school of instelling). Onderzocht is hoe betrokkenen de afhandeling van het geschil of de klacht hebben ervaren, wat

de procedure hun heeft geleerd of gebracht en in welke opzichten de procedure voor de commissies kan worden verbeterd.

Onderzoeksrapporten met verbeteringsuggesties

Uit de rapporten van deze externe onderzoeken⁸ blijkt dat er veel goed gaat: de formele procedures worden zorgvuldig gevoerd en de gang van zaken bij de commissies en het bureau is door de betrokkenen als professioneel en deskundig ervaren. De rapporten bevatten ook verbeteringsuggesties die verband houden met de mate waarin de commissies het onderliggende conflict kunnen oplossen. Uit beide onderzoeken kwam naar voren dat een oordeel van de commissie niet altijd tot een oplossing van het conflict leidt en dit zelfs kan versterken.

De onderzoekers adviseerden daarom een gedifferentieerde aanpak van klachten en geschillen in de voorfase en uitbreiding van het instrumentarium van de commissies. Daarbij werd met name mediation aanbevolen, waardoor er een betere match ontstaat tussen het conflict en de vorm van geschiloplossing.

Beide onderzoeksrapporten zijn gepresenteerd op symposia met stakeholders in het onderwijs, waarop ook sprekers uit andere gremia hun ervaring met alternatieve vormen van conflictoplossing hebben gedeeld. Aan de hand van discussiegroepen en vervolgens plenaire behandeling van stellingen was de conclusie dat er draagvlak was voor uitbreiding van de dienstverlening van Onderwijsgeschillen met mediation. Verslagen van deze bijeenkomst zijn te vinden op de website van Onderwijsgeschillen.⁹

Pilot mediation

Projectplan onder externe begeleiding

Onderwijsgeschillen heeft de aanbevelingen uit beide rapporten overgenomen, waarbij de organisatie zich eerst georiënteerd heeft op wat er nodig is om mediation professioneel in te voeren. Na verkenning van onder meer het proces van invoering van mediation bij het bureau van de Nationale ombudsman heeft Onderwijsgeschillen professionele begeleiding ingeschakeld. Om de kwaliteit van de pilot en de onafhankelijkheid van de evaluatie ervan te waarborgen, is gekozen voor een begeleidingsopdracht aan een extern professioneel bureau.¹⁰ Dit leidde tot een projectplan tot invoering van een pilot mediation, waarbij zowel de commissies als de medewerkers zijn meegenomen in het proces. Een van de uitgangs-

8 R. van Schoonhoven & M. Keijzer, Een geschil is geen ruzie, onderzoek naar de doorwerking van medezeggenschapsgeschillen in het primair en voortgezet onderwijs, Rotterdam: Expertisecentrum Onderwijsgeschillen 2010, uitgave nr. 2; R. van Schoonhoven & M. Keijzer, Klagen kan verbeteren, Onderzoek naar de doorwerking van adviezen van de Landelijke Klachtencommissie Onderwijs, Utrecht: Expertisecentrum Onderwijsgeschillen 2011, uitgave nr. 5.

9 www.onderwijsgeschillen.nl, ten tijde van het schrijven van dit artikel wordt een nieuwe website gebouwd, waardoor hier niet naar de specifieke internetpagina's verwezen kan worden.

10 Bureau Dialogue BV te Bussum.

punten daarbij was dat na afloop van de pilot voldoende geregistreerde gegevens voorhanden zouden zijn om de pilot te evalueren en een verantwoord besluit te kunnen nemen over al dan niet structurele invoering van mediation bij Stichting Onderwijsgeschillen.

Doelstelling en beoogde resultaten pilot

De doelstelling van de pilot mediation was de bevordering van de kwaliteit van klachtbehandeling en geschilbeslechting in het onderwijs door meer aan te sluiten op de behoeften aan alternatieve vormen van conflictoplossing, zoals die uit de onderzoeksrapporten naar voren waren gekomen. Uitgaande van wat in de onderzoeken was geconstateerd, is in het projectplan aangegeven dat de pilot een succes zou zijn, als door de inzet van mediation:

- er een betere match tussen conflict en vorm van geschilbeslechting heeft plaatsgevonden;
- de conflictsituatie die ten grondslag ligt aan een klacht of geschil is opgelost;
- onderlinge communicatie en het vertrouwen tussen partijen is verbeterd;
- de kwaliteit van het onderwijs is bevorderd;
- er sprake is van klanttevredenheid onder de aangesloten scholen/instellingen;
- meer klachten en geschillen zijn ingetrokken;
- er grotere tevredenheid is bij de uitvoerenden;
- tijd bespaard is;
- kosten bespaard zijn;
- Onderwijsgeschillen en haar commissies meegaan met de tijd.

Indicaties en contra-indicaties voor mediation

Voor de start van de pilot is met de betrokken commissies nagedacht over de gevallen waarin de organisatie in beginsel bereid is mediation aan te bieden. Dit leidde tot algemene indicaties en contra-indicaties waar elk concreet geval aan getoetst kon worden. Geïndiceerd voor mediation zijn geschillen waarin er sprake is van een duurrelatie (kind zit nog op school, medezeggenschapsorgaan en schoolbestuur moeten verder met elkaar), en geschillen waarin bejegening, communicatie, misverstanden en emotie een rol spelen. Ook de onderhandelingsruimte en de bereidheid van partijen om te onderhandelen, alsmede de mate waarin het conflict geëscaleerd is, dienen bij de afweging betrokken te worden.

Strafrechtelijke aspecten vormen een contra-indicatie voor mediation, net als klachten of geschillen die een principiële vraag betreffen waar een uitspraak of advies van de commissie de gewenste oplossing is.

Randvoorwaarden pilot mediation

Invoering van mediation bij een bureau als Onderwijsgeschillen, dat gespecialiseerd is in de formele behandeling van geschillen door geschillencommissies, vraagt om een aantal randvoorwaarden om de vertrouwelijkheid en kwaliteit van dienstverlening zeker te stellen.

Voor de borging van de vertrouwelijkheid is de scheiding van functies en administratieve procesgang als volgt geregeld in de randvoorwaarden van de pilot:

- de correspondentie en dossiers in mediation zijn en blijven vertrouwelijk. In een eventuele opvolgende formele procedure bij een commissie, krijgen commissie en medewerkers in die zaak geen kennis van wat in de mediation is gebeurd;
- de fysieke mediationdossiers worden in een afgesloten kast bewaard; de digitale inhoud van de dossiers bevindt zich in een beveiligde omgeving die alleen toegankelijk is voor de mediator;
- de medewerker van Onderwijsgeschillen, die als mediator is opgetreden, kan geen enkele vorm van bemoeienis hebben met een eventueel opvolgende procedure bij een commissie.

Om de kwaliteit van de mediationdienstverlening op het gespecialiseerde niveau van Onderwijsgeschillen te tillen, zijn de volgende kwaliteitseisen gesteld aan de persoon van de mediators:

- mediations worden uitgevoerd bij Onderwijsgeschillen door een mediator en een co-mediator van wie ten minste één secretaris/mediator¹¹ bij Onderwijsgeschillen is, waardoor hij/zij goed bekend is met het onderwijsveld en ervaring heeft met de formele geschilbeslechting door de commissies;
- mediations worden uitgevoerd door vakbekwame mediators die volgens het reglement van de Mediatorsfederatie Nederland (MfN) werken.

Opleidingsplan pilot mediation

Als onderdeel van de pilot is voor alle medewerkers van Onderwijsgeschillen een opleidingsplan opgesteld; afhankelijk van hun functie hebben zij een telefoontraining dan wel een opleiding mediation- en gespreksvaardigheden gevolgd. Tijdens de pilot hebben alle secretarissen verdiepingsopleidingen mediation gevolgd. Vier secretarissen hebben een door de MfN erkende mediationopleiding gevolgd; zij zijn inmiddels MfN-geregistreerd.

Communicatie pilot mediation

Via de website van Onderwijsgeschillen¹² is bekendheid gegeven aan de pilot. Er zijn speciale brochures en flyers ontworpen die verstuurd worden aan partijen en die ook via de website beschikbaar zijn. In de flyers is een zelftest opgenomen aan de hand waarvan men kan inschatten of het conflict zich in beginsel leent voor oplossing via mediation. De test ziet er als volgt uit.

11 De secretarissen zijn jurist en dragen als secretaris zorg voor de juridische ondersteuning van de commissies. Vier secretarissen zijn geregistreerd MfN-mediator; deze secretarissen/mediators voeren de telefonische gesprekken en treden op als mediator dan wel co-mediator.

12 www.onderwijsgeschillen.nl.

Deze zelftest geeft een indicatie of mediation geschikt is voor uw conflict. Belangrijk daarbij is of u het conflict wilt oplossen.

Denk bij het invullen van de vragenlijst niet aan wat de ander zou denken of willen, maar maak de afwegingen vanuit uw eigen gezichtspunt.

Ik zie wel mogelijkheden voor een redelijke oplossing	ja/nee
Ik heb belang bij een snelle oplossing	ja/nee
Ik heb in de toekomst nog vaker met de andere partij te maken	ja/nee
Ik wil graag een oplossing op maat waar ik zelf invloed op heb	ja/nee
Het gaat mede om communicatiestoringen	ja/nee
Ik vind het belangrijk dat de zaak vertrouwelijk behandeld wordt	ja/nee
Ik heb onderhandelingsruimte	ja/nee

Bij de test is voorts aangegeven dat als bij één of meer argumenten 'ja' is ingevuld, mediation in beginsel tot de mogelijkheden behoort.

Effect van de pilot op de werkwijze van de klachtencommissie

Vanwege het geringe aantal geschillen dat in de pilotperiode bij de geschillencommissie medezeggenschap aanhangig is gemaakt, zijn die geschillen in deze bijdrage verder buiten beschouwing gelaten. De bespreking beperkt zich verder tot de klachten die bij de Landelijke Klachtencommissie van Onderwijsgeschillen zijn ingediend. Gedurende de pilotperiode zijn 159 klachtdossiers afgehandeld.

De procedure van de Klachtencommissie vóór de pilot

De Landelijke Klachtencommissie ontvangt jaarlijks veel klachten van vooral ouders. Het kan gaan om allerlei gedragingen en beslissingen op school of het nalaten daarvan. Voorbeelden daarvan zijn klachten tegen een medewerker, de directie of het schoolbestuur over de communicatie met ouders, onvoldoende begeleiding van een leerling, verwijdering van een leerling, fysieke en psychische veiligheid van een leerling, melding door school bij een organisatie van Veilig Thuis,¹³ strafmaatregelen, beslissingen over overgang naar een volgend leerjaar, groepsindeling, de gang van zaken op een schoolkamp, enzovoort. De Klachtencommissie behandelt de klacht op basis van een procedure die voldoet aan de regels van behoorlijke procesgang. Daartoe behoort een mondelinge behandeling van de klacht, waarvoor de klager en verweerder worden uitgenodigd om hun standpunten toe te lichten en vragen van de commissie te beantwoorden.

De procedure eindigt in een schriftelijk advies van de Commissie, dat gericht is aan het schoolbestuur. In dat advies geeft de Klachtencommissie een oordeel over de gegrondheid van de klacht; de Commissie kan in haar advies ook een aanbeveling doen aan het schoolbestuur. Vervolgens laat het schoolbestuur de Klachtencommissie binnen vier weken weten of het advies van de Commissie wordt opge-

13 Vergelijkbaar met de Vertrouwenscentra Kindermishandeling in Vlaanderen.

volgd. Opvallend is dat het schoolbestuur het advies van de Klachtencommissie in 95% van de gevallen opvolgt.

Die constatering had al vóór de pilot mediation geleid tot bijstelling van het beleid van het in behandeling nemen van klachten. Immers, als het schoolbestuur het oordeel van de Klachtencommissie in zo hoge mate deelt, dan ligt het in de rede dat het schoolbestuur ook zelf tot dit oordeel zou zijn gekomen als het daartoe in de gelegenheid zou zijn gesteld. Daarom was al in de periode vóór de pilot besloten om, als uit het klaagschrift het vermoeden rees dat het schoolbestuur de klacht eenvoudig zou kunnen oplossen, het klaagschrift voor behandeling door te sturen aan het schoolbestuur. Als het schoolbestuur vervolgens niet binnen vier weken tot een oplossing van de klacht kwam, nam de Klachtencommissie de klacht alsnog in behandeling, hetgeen betekende dat de formele procedure van start ging.

De afgesproken werkwijze tijdens de pilot

Met de invoering van de pilot mediation werd vanuit het bureau van Onderwijsgeschillen ingezet op meer persoonlijk contact met de partijen. De bedoeling daarvan was, dat partijen in een telefonisch gesprek met een secretaris/mediator van Onderwijsgeschillen van gedachten konden wisselen over de mogelijke route voor behandeling van de klacht, namelijk via mediation dan wel via de formele procedure voor de klachtencommissie. De telefonische gesprekken waren uitdrukkelijk gericht op informatieverstrekking en waren niet bedoeld om partijen te overtuigen om voor een bepaalde route te kiezen.

Zoals bij elke mediation geldt ook hier, dat alle betrokken partijen akkoord moeten gaan met de mediation, waarna de mediator het nodige onderneemt om het eerste mediationgesprek te organiseren. Gedurende de looptijd van de pilot is ervoor gekozen om bij elke mediation met twee mediators (een mediator en co-mediator) te werken. Leidde de mediation tot een vaststellingsovereenkomst, dan hield deze onder meer in dat de klacht bij de Klachtencommissie wordt ingetrokken. In een aantal gevallen waarin de klacht niet tot een vaststellingsovereenkomst leidde, heeft de klager de klacht niettemin ingetrokken. Wellicht was dat omdat de klager in de mediation voldoende aandacht voor zijn klacht ervaren had; een andere mogelijkheid is dat de klager zijn kansen op succes in een formele procedure bij de Klachtencommissie na de mediation anders was gaan inschatten.

Casus

Hoe mediation kan leiden tot een oplossing waar alle betrokkenen tevreden mee zijn, blijkt uit de volgende casus (namen van personen zijn gefingeerd, tot personen herleidbare feiten zijn veranderd).

Claudia is negen jaar en wordt op school gepest door klasgenoot Ben. Volgens haar ouders doet de school daar niets tegen. Zij houden Claudia thuis van school. Gesprekken tussen ouders en school brengen geen oplossing. De ouders dienen een klacht in bij de klachtencommissie. Na overleg met de ouders en de schooldirectie vindt mediation plaats. De eerste bijeenkomst verloopt eerst formeel. Als

de mediator de ouders en de directie vraagt wat het conflict met hen doet, ontstaat er ruimte om over gevoelens te praten.

De ouders hadden zich niet gerealiseerd dat de directeur het als een persoonlijke nederlaag voelt dat de ouders het vertrouwen in haar hadden opgezegd. De directeur wist niet dat de ouders bang zijn voor de ouders van Ben. Door de onderliggende emoties te benoemen, wordt duidelijk waarom bepaalde zaken zijn gebeurd en er miscommunicatie is ontstaan. Er ontstaat over en weer begrip en er is ruimte om afspraken te maken: Claudia kan tijdelijk naar een andere klas en na de zomervakantie zal zij niet bij Ben in de klas komen. Daarnaast maken ouders en school afspraken over de communicatie die tot dan door meer personen van school gevoerd was met miscommunicatie en ergernissen tot gevolg: er komt nu voor de ouders één contactpersoon.

Partijen maken twintig concrete afspraken, met de bedoeling dat Claudia weer naar school kan en dat er herstel van vertrouwen komt. Tijdens de tweede mediationbijeenkomst nemen partijen alle afspraken nog eens door. Op enkele punten maken zij wat aanpassingen. En dan zetten zij hun handtekening. Claudia gaat weer naar school.

De bijgestelde werkwijze tijdens de pilot

Gedurende de pilot is aan de hand van evaluatieformulieren onder meer de tevredenheid van de klagers over de afhandeling van de klacht gemeten. Opvallend was dat vrijwel alle klagers de persoonlijke benadering via telefonisch contact zeer op prijs stelden. Die feedback sloot aan op de waarderende reacties die de mediators ervoeren in hun telefonische gesprekken met klagers. Dit heeft er in een tussentijdse evaluatie toe geleid dat de werkwijze bij ontvangst van de klacht is aangepast.

Tot dat moment werd de klacht zonder telefonisch overleg met de betrokken partijen doorgestuurd naar het schoolbestuur als de behandelend secretaris inschatte dat het schoolbestuur de klacht zelf zou kunnen oplossen. Na de tussentijdse evaluatie is besloten om in alle gevallen telefonisch contact op te nemen. Klagers ontvangen vanaf dat moment een brief van Onderwijsgeschillen met de mededeling dat binnen enkele dagen telefonisch contact met hen zou worden opgenomen om te bespreken welke van de drie mogelijke routes het meest geschikt was voor behandeling van hun klacht, namelijk:

- terugverwijzing van de klacht naar het schoolbestuur met het verzoek te proberen de klacht op korte termijn intern op te lossen;
- mediation;
- formele klachtbehandeling door de klachtencommissie.

Kozen de klagers voor behandeling van de klacht door het schoolbestuur, dan werd ook met het schoolbestuur telefonisch contact opgenomen om de haalbaarheid van die route te bespreken.

Resultaat van deze gewijzigde werkwijze was dat een groot deel van de klachten, met goedvinden van klager en schoolbestuur, werd doorgestuurd naar het school-

bestuur en daar ook werd opgelost. Deze onverwachte ontwikkeling bleek een positief bijeffect van de pilot te zijn.

Evaluatie van de pilot

De pilotperiode besloeg een jaar (1 april 2013 tot 1 april 2014) en de evaluatie is uitgevoerd door het externe bureau dat de pilot van begin tot eind heeft begeleid. Over de evaluatie is een rapport opgesteld.¹⁴ Basis voor het rapport zijn de door betrokkenen ingevulde evaluatieformulieren en de bevindingen van de secretarissen/mediators.

Gedurende de pilot zijn 2012 klachten bij de klachtencommissie ingediend. Daarvan zijn 41 klachten niet inhoudelijk behandeld, omdat zij niet-ontvankelijk waren of omdat klagers de klacht bij nader inzien weer introkken of niet meer reageerden. In die zaken zijn geen evaluatieformulieren gestuurd. Bij twee klachten, waarvan op 1 april 2014 nog geen behandeling was vastgesteld, zijn ook geen evaluatieformulieren gestuurd. In totaal waren er dus 159 behandelde klachten die in de evaluatie van de pilot zijn betrokken. Die 159 klachten hebben geleid tot de volgende behandeling:

- 80 klachten zijn doorverwezen voor interne klachtbehandeling door het schoolbestuur, nadat de secretaris/mediator partijen en het bevoegd gezag had geïnformeerd over de mogelijke routes van klachtbehandeling. Dit leidde in 65 gevallen tot intrekking van de klacht; de overige 15 klachten zijn later alsnog door de klachtencommissie in behandeling genomen;
- 15 klachten zijn in mediation gebracht. Dit leidde in 13 gevallen tot intrekking van de klacht; 2 klachten zijn alsnog door de klachtencommissie in behandeling genomen;
- 81 klachten zijn in de procedure door de klachtencommissie behandeld, waarvan in 17 gevallen een andere klachtbehandeling heeft plaatsgevonden.

De conclusies van het rapport komen samengevat op het volgende neer:

- De betrokkenen zijn duidelijk tevreden over de nieuwe werkwijze. Dat geldt ook voor de secretarissen/mediators, zij het dat zij de tijd die de nieuwe werkwijze kost als minpunt ervaren.
- Door de nieuwe werkwijze zijn meer klachten met succes in behandeling genomen door het schoolbestuur.
- De nieuwe werkwijze leidt tot meer ingetrokken klachten.
- De nieuwe werkwijze heeft geleid tot meer alternatieve klachtbehandeling en de betrokkenen zijn over het algemeen tevreden over de bereikte oplossing.
- Bij de alternatieve klachtbehandeling is sprake van een betere match tussen conflict en klachtbehandeling.
- Bij de alternatieve klachtbehandeling is vaker sprake van oplossing van het onderliggende conflict.

14 K. Richel, Mediation in het onderwijs. Evaluatierapport van de pilot mediation bij klachten en medezeggenschapsgeschillen bij Onderwijsgeschillen, Utrecht: Expertisecentrum Onderwijsgeschillen 2014, uitgave nr. 10.

- Door de alternatieve klachtbehandeling is de relatie voor een aantal betrokkenen verbeterd.
- De betrokkenen bij mediation en de formele klachtprocedure zijn tevreden over de kwaliteit van bepaalde aspecten van de klachtbehandeling.

De algehele conclusie is dat de pilot positief heeft uitgepakt en dat Onderwijsgeschillen en haar commissies hebben laten zien vooruitstrevend te zijn.

Het evaluatierapport is gepresenteerd op een symposium¹⁵ waarin het debat met het onderwijsveld heeft plaatsgevonden. De conclusie van het rapport en de uitkomsten van het debat vormden voldoende reden om de nieuwe werkwijze structureel in te bedden in de procedure van de Klachtencommissie.

Het rapport bevat voorts een aantal aanbevelingen voor verdere professionalisering van de nieuwe werkwijze en van het aanbod tot mediation. Het gaat enerzijds om aanbevelingen die de interne organisatie raken, anderzijds om de activiteiten aan de voorkant en de achterkant van klachten en geschillen: meer proactief mediation aanbieden en meer aandacht voor de nazorg nadat de behandeling is afgerond. Aan de uitwerking van die aanbevelingen wordt thans gewerkt.

Conclusies

Ten tijde van het schrijven van deze bijdrage is de evaluatie van de pilot een halfjaar oud. Terugkijkend kunnen we met tevredenheid stellen dat het een intensief traject was, dat meer gebracht heeft dan er op voorhand van verwacht werd.

De verwachting dat mediation zou voldoen aan een levende behoefte in het onderwijs is uitgekomen: een goed geleid gesprek, dat eindigt in duidelijke afspraken waar partijen achter staan en mee verder kunnen, levert meer op dan een formele procedure waar het vaak gaat om het (juridisch) gelijk, er niet meer dan een winnaar en een verliezer uitkomen en waarvan het de vraag is of zij nog wel samen door één deur kunnen. De winst van mediation zit in de duurzame oplossing van het onderliggende conflict, waardoor partijen weer met elkaar verder kunnen. Juist dat laatste is van groot belang in het onderwijs, waar het gaat om duurrelaties: relaties rond leerlingen die jarenlang vijf dagen per week naar diezelfde school moeten. Het belang van de leerling en alle betrokkenen daaromheen bij een voortvarende en grondige oplossing van conflicten is evident. Dit raakt direct de kwaliteit van het onderwijs. De kwaliteit van het onderwijs was in 1998 ook de reden voor de wetgever om de klachtenregeling in het onderwijs in te voeren. Daarbij is een klachtencommissie voor de behandeling van klachten verplicht gesteld. De uitbreiding van het instrumentarium van de klachtencommissie met mediation past in die kwaliteitsdoelstelling.

Wat niet op voorhand was verwacht, maar wel als gevolg van de pilot is gerealiseerd, is de nieuwe werkwijze bij de ontvangst van de klacht: meteen de klager bellen, persoonlijk contact zoeken, luisteren en informeren. En als de klager ermee akkoord gaat dat het schoolbestuur een poging tot oplossing van de klacht

15 www.onderwijsgeschillen.nl.

doet, ook het persoonlijk contact met het schoolbestuur leggen. Door die aanpak zijn meer klachten dan ooit door middel van gesprekken op het niveau van het schoolbestuur opgelost. Uit het jaarverslag 2014 van de Landelijke Klachtencommissie blijkt dat 30% van de in 2014 afgehandelde klachten is opgelost door tussenkomst van het schoolbestuur.¹⁶

De pilot heeft bevestigd wat op basis van de daaraan voorafgaande onderzoeken werd verondersteld: ook in het onderwijs blijkt de oplossing van conflicten vaak niet te liggen in het juridisch gelijk, maar in het gelijk van een goed gesprek!

16 Zie Landelijke klachtencommissie onderwijs, Jaarverslag 2014, op www.onderwijsgeschillen.nl.