



Universiteit
Leiden

The Netherlands

Voorprocedures bij toelating, schorsing en verwijdering in het funderend onderwijs (deel 3)

Baaijens, A.C.; Jansen, A.M.L.; Streefkerk, J.; Voskamp, S.

Citation

Baaijens, A. C., Jansen, A. M. L., Streefkerk, J., & Voskamp, S. (2023). Voorprocedures bij toelating, schorsing en verwijdering in het funderend onderwijs (deel 3). *Ntor : Nederlands Tijdschrift Voor Onderwijsrecht En Onderwijsbeleid*, 2023(3), 7-21. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3725197>

Version: Publisher's Version
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3725197>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

ARTIKEL

19. Voorprocedures bij toelating, schorsing en verwijdering in het funderend onderwijs (deel 3)

Amber Baaijens, Sander Jansen, Jochem Streefkerk en Stijn Voskamp

Dit (deel)artikel is een bewerking van de uitkomsten van een door Stichting Onderwijsgeschillen gefinancierd onderzoek naar de uniformering van voorprocedures in het funderend onderwijs.¹

1. Introductie

Versnippering en het tegengaan daarvan is een voortdurend vraagstuk in het onderwijs, zo ook ten aanzien van de rechtsbeschermingsmogelijkheden van leerlingen en studenten. Ons is in deze context verzocht te onderzoeken op welke wijze de aan rechtspraak voorafgaande of andere buitenrechterlijke procedures van geschilbeslechting in het funderend onderwijs kunnen worden geüniformeerd. Het gaat daarbij om procedures die betrekking hebben op beslissingen door of namens het bevoegd gezag van een school omtrent (weigeren van) toelating, schorsing of verwijdering van leerlingen. De uitkomsten van ons onderzoek zijn in eerste instantie in een rapport gebundeld, maar lenen zich ook voor presentatie en bespreking in een groter publiek. Door middel van drie artikelen

willen we daar een bijdrage aan leveren. Voor u ligt het derde artikel van het drieluik. Het eerste en tweede artikel zijn in de vorige nummers van dit tijdschrift verschenen. Zoals in deelartikel 2 besproken, pogen wij nadere afstemming en één proceslijn te creëren tussen verschillende procedures, met de bestuursrechtelijke bezwaarprocedure als basis en de inzet van een adviescommissie om expertise en onafhankelijkheid te borgen. Deze Adviescommissie leerrechten funderend onderwijs, die voortbouwt op de Geschillencommissie Passend Onderwijs (GPO) en de Landelijke Bezwaaradviescommissie Toelaatbaarheidsverklaring (LBT) en deze vervangt, kan (facultatief) in algemene toelatings-, -schorsings- en verwijderingsgevallen worden benaderd en moet (verplicht) in toelaatbaarheidsverklaringsgevallen worden benaderd. Tot deze schets zijn wij gekomen door ons theoretisch onderzoek aan te vullen met bevindingen uit het veld, vergaard door middel van uitgezette vragenlijsten en interviews.

1 Het volledige onderzoeksrapport (J. Streefkerk, S. Voskamp & A.M.L. Jansen, 'Uniformering van voorprocedures bij toelating, schorsing en verwijdering in het funderend onderwijs. Eindrapportage', 9 september 2022) is te raadplegen op de website van Stichting Onderwijsgeschillen (<https://www.onderwijsgeschillen.nl/app/uploads/2023/01/18.-Eindrapport-Uniformering-van-voorprocedures.pdf>) en is door het Expertisecentrum van Stichting Onderwijsgeschillen in januari 2023 aangeboden aan minister Wiersma. Hierna verkort genoemd: 'Eindrapportage'.

Een deel van ons onderzoek bestond er namelijk uit dat wij door middel van interviews de bestaande voorprocedures en een voorlopig idee voor uniformering hebben voorgelegd aan vier groepen ervaringsdeskundigen: in het onderwijsrecht ervaren rechtshulpverleners, geschilbeslechters, vertegenwoordigers van ouderbelangengroepen en schoolbestuurders. Voorafgaand aan de interviews is schriftelijk een aantal gesloten vragen voorgelegd. De thema's die wij hebben bevraagd zijn gebaseerd op

onze doelstellingscriteria, uiteengezet in deelartikel twee: 'ingang van de procedure', 'proces en de gang van zaken tijdens de procedure', 'lengte van de procedure', 'onafhankelijkheid van school (beleid)', 'uitkomst van de procedure', 'deskundigheid' en 'bijdrage voor procedure aan bestuurlijke en organisatorische ontwikkeling'.² De vragenlijst werd gevolgd door semi-gestructureerde interviews met een serie open vragen die op genoemde thema's voortbouwden. Voor nadere informatie verwijzen wij naar bijlage 2 van het volledige onderzoeksrapport.³ Daarin is een weergave van de vragenlijsten en de verwerking hiervan in SPSS te raadplegen, alsook de resultaten en bevindingen naar aanleiding van de semi-gestructureerde interviews per thema.

In de eerste twee artikelen deden wij reeds volledig verslag van ons onderzoek en de uitkomsten daarvan. Ten overvloede wijzen wij erop dat het raadzaam is de eerdere twee artikelen te lezen alvorens dit derde artikel te lezen. In dit artikel geven we namelijk als het ware een toeficht waarin we een aantal aspecten van onze schets uit deelartikel 2 tegen het licht houden door aandacht te besteden aan opvattingen van ervaringsdeskundigen met betrekking tot de huidige voorprocedures, onze schets en met uniformering verband houdende discussiepunten. Daarbij putten we onder andere uit de gehouden interviews en de uitkomsten van een symposium, georganiseerd door Stichting Onderwijsgeschillen.⁴ Wij staan eerst stil bij de versnippering van voorprocedures in het algemeen en hetgeen in de interviews daaromtrent naar voren is gebracht (par. 2). Vervolgens

wordt gekeken naar bezwaar als *base line* (par. 3). Daarna wordt de blik gericht op reacties die we in verband brengen met ons voorstel voor een Adviescommissie leerrechten funderend onderwijs (par. 4). Ook worden in bredere zin overige kanttekeningen of aanvullende verbanden met betrekking tot onze schets belicht (par. 5). Tot slot zal een afronding van het drieluik volgen (par. 6).

2. Versnippering - Eén-loket-gedachte?

Een probleem dat in ons onderzoek reeds is geëxpliciteerd, is dat de toegangen tot de bestaande procedures weliswaar goed gewaarborgd zijn, maar dat de veelheid aan instanties weer afbreuk kunnen doen aan die toegankelijkheid. Ook uit de interviews volgt dat het huidige systeem als versnipperd wordt ervaren: enerzijds brengt een caleidoscoop aan vormen van geschilbeslechting mee dat de toegang gewaarborgd wordt – er zijn immers genoeg openingen voor partijen om hun probleem voor te leggen – anderzijds zorgt juist deze veelheid van toegangen voor weinig (be)grip van met name leken. In ons onderzoek richtten wij ons specifiek op besluiten over toelating, schorsing en verwijdering en de daarbij horende mogelijkheden van bezwaar, bij de GPO, de LBT en het College voor de Rechten van de Mens (CRM). Maar in de interviews werd de hele verscheidenheid van klachten en geschillen naar voren gebracht waarbij ook andere instanties, zoals de Landelijke Klachtencommissie (LKC), een ombudsman en andere meldpunten in beeld kwamen. Deze versnippering is volgens geïnterviewden lastig om aan ouders uit te leggen en impliceert weinig laagdrempeligheid voor personen met een klacht of bezwaar; die weet nauwelijks waar de kwestie kan of moet worden voorgelegd. Het komt volgens sommige geïnterviewden regelmatig voor dat ouders niet-ontvankelijk worden verklaard in hun verzoek omdat ze zich tot de verkeerde instantie hebben gewend en daarom soms worden doorgestuurd naar een andere instantie. De

2 Zie voor een uitgebreide weergave van deze criteria: J. Streefkerk & S. Voskamp, 'Voorprocedures bij toelating, schorsing en verwijdering in het funderend onderwijs (deel 2)', *NTOR* 2023/2, par. 2.

3 Eindrapportage p. 111 e.v.

4 Dit symposium, waar zich rond de 100 deelnemers uit het onderwijsdomein voor hadden aangemeld, is online gehouden op 7 december 2022.

versnippering leidt op deze wijze indirect tot een belemmering van de feitelijke toegang.

Als remedie wordt in de interviews (en eerder ook in literatuur)⁵ dikwijls de introductie van één loket voorgesteld, zodat ouders niet zelf hun weg hoeven zien te vinden. Deze één-loketgedachte kent in de ogen van geïnterviewden verschillende interpretaties.

Sommige geïnterviewden denken aan een 'voorloket' of anders gezegd 'verwijsloket' dat als wegwijzer fungeert en ouders naar de juiste instantie doorstuurt. Eén voorloket kan de overzichtelijkheid van de toegang van procedures versterken, maar kan ook bevorderlijk zijn voor het duiden of ophelderen van de situatie die rechtszoekenden graag voorgelegd zien, en welke instantie daartoe is aangewezen. Op dit moment is het met name voor ouders vaak niet duidelijk wat het verschil is tussen klacht, bezwaar, GPO, gelijke behandeling etc. en dat voor ieder van deze vraagstukken een andere instantie bevoegd is. Met één loket zou de doolhof rondom het benaderen van instantie(s) kunnen verminderen. Dit is de benadering die ook in het hoger onderwijs en meer recent in het middelbaar beroepsonderwijs is gekozen, waar iedere instelling de verplichting heeft om een loket rechtsbescherming in te stellen.⁶

Andere geïnterviewden denken bij één loket meer aan het bestaan van één procedure, waarbij één overkoepelende instantie alle bestaande procedures onder zich neemt en deze samenvoegt. Dit lost een probleem op dat met slechts een 'wegwijzer' niet zou worden opgelost. Hoewel een verwijsloket behulpzaam is in het vinden van de juiste route – en daarmee de doolhof wegneemt voor de ouder die recht zoekt – zal deze ouder zich voor elke deelvraag nog steeds tot een andere instantie moeten wenden. Voor een klacht moet men bij een

klachtencommissie zijn, voor verwijdering bij de GPO en voor een toelaatbaarheidsverklaring bij de LBT. Hierdoor moeten partijen meerdere procedures voeren over overlappende of nagenoeg dezelfde feitencomplexen en meer dan eens verwante kwesties – iets wat voor ouders moeilijk te bevatten is. Dit wordt als zeer belastend ervaren en is bovendien – maar dit is minder praktisch en meer academisch – een omstandigheid die de rechtseenheid niet ten goede komt. Het introduceren van een commissie, die als overkoepelende instantie alle bestaande procedures onder zich neemt en waarin afhankelijk van de specifieke casus een beslissende kamer op bepaalde deskundigheid wordt samengesteld, zou deze problemen kunnen wegnemen. Deze tweede smaak van de één-loketgedachte waarvoor meerdere commissies daadwerkelijk moeten worden samengebracht, ligt echter niet volgens alle geïnterviewden binnen handbereik of wordt zelfs onmogelijk te realiseren geacht. Wel wordt herhaaldelijk benadrukt dat met een verwijsloket en dus vereenvoudiging aan de voorkant al veel gewonnen kan worden. Daarachter kunnen dan desgewenst een aantal instanties/geschilbeslechtsers bestaan, maar volgens geïnterviewden liefst wel minder dan het huidige aantal. Overigens wordt ook de gebrekkige onderlinge afstemming tussen diverse mogelijke procedures aangestipt. Het samenbrengen of althans het beter communiceren en/of hechter samenwerken van de afzonderlijke instanties wordt daarom benoemd als verbeterpunt.

Een één-loketgedachte kan in zijn algemeenheid, ondanks de verschillende benaderingen daarvan, gerust als een rode draad in de interviews worden aangeduid.

Wij menen met ons voorstel, uiteengezet in deelartikel 2, te kunnen voorzien in de gesignaleerde behoefte aan en meerwaarde van uniformering, die schuilgaat achter een één-loketgedachte. Wij zijn ons ervan bewust dat ons voorstel vanuit onze onderzoeksopdracht nog wat smal is en zich enkel uitstrekt over beslissingen omtrent toelaatbaarheid, schorsing en

5 Zie voor een opsomming en bespreking Eindrapportage par. 2.3 vanaf p. 18 e.v.

6 Art. 7.59a e.v. WHW; *Kamerstukken II 2020/21*, 35 625, 3-8, *Stb.* 2022, 134 en *Stb.* 2022, 264 (art. 7.5.1-7.5.10 Web nieuw).

verwijdering. Smal vanuit de gedachte dat ons voorstel bijvoorbeeld (nog) niet alle in interviews aangehaalde kwesties rondom klachten of feitelijke problemen omvat, en evenmin de aansluiting op of gelijkschakeling met klachten en geschilbehandeling in het mbo meeneemt. In elk geval menen wij dat voor appellabele besluiten (al dan niet Awb-besluiten) én feitelijke omstandigheden die daarmee gelijk worden gesteld, met ons voorstel voor rechtzoekenden veel winst is te behalen. Naar ons idee kunnen twee vliegen in één klap worden geslagen met de door ons voorgestelde invoering van een adviescommissie. Enerzijds kan worden voorzien in bewegwijzering/voorlichting door middel van een deskundig secretariaat dat in de positie wordt gebracht om te functioneren bij wijze van loket als wegwijzer voor ouders.⁷ Anderzijds zal de door ons voorgestelde Adviescommissie leerrechten funderend onderwijs een casus waarbij zich verschillende twistpunten voordoen (die nu bij verscheidene instanties belegd kunnen worden), direct, geconcentreerd en integraal kunnen behandelen. De feiten van de onderliggende casus en het conflict zoals de ouders dat ervaren, zijn sturend. Die bepalen namelijk welke deskundigheid daarvoor dient te worden ingezet. De op het geval toegesneden deskundigheid kan worden geboden door 'kamers' samen te stellen, waarmee in de verlangde deskundigheid in de voorliggende casus wordt voorzien. Om tegemoet te komen aan de bredere behoefte van uniformering zoals gesignaleerd in de interviews zou deze werkwijze in de toekomst kunnen worden uitgebreid en doorgetrokken, waardoor onder meer ook klachtaspecten (nu voor de LKC) kunnen worden behandeld in eenzelfde procedure. Overigens blijft overeind staan dat men op de hoogte moet zijn van deze proceslijn. Wij zien daarvoor een algemene voorlichtingsplicht bij schoolbesturen jegens

ouders weggelegd, door middel van een 'rechts-middelclausule plus'; niet alleen expliciet wijzen op de mogelijkheid van bezwaar maar ook op de mogelijkheid om zich tot de adviescommissie te wenden.

3. Bezwaar aan de basis van toelating-, schorsings- en verwijderingsgevallen

3.1 Bezwaar als base line?

De bezwaarprocedure hebben wij tot uitgangspunt genomen in de verdere vormgeving van uniformering, omdat wij het onrealistisch achten deze voorprocedure weg te schrijven en/of het openbaar onderwijs op afzienbare termijn aan de werking van de Awb te onttrekken. Dat heeft evenwel de vraag doen rijzen of de bezwaarprocedure door ons ook als uitgangspunt genomen zou worden in een ideale wereld waarin geheel los van bestaande paden een voorprocedure voor openbaar en bijzonder onderwijs kan worden ingericht. Dit antwoord luidt wat ons betreft bevestigend. Naar ons idee is het verstandig dat ouders of leerlingen zich richten tot degene die de beslissing in eerste instantie heeft genomen om eerst af te tasten of er samen uitgekomen kan worden. Dat belegt verantwoordelijkheden waar ze horen te liggen: bij het schoolbestuur dat de betreffende beslissing heeft genomen. Ook menen wij dat de Awb-bezwaarprocedure in essentie een toegankelijke procedure is, vanwege de laagdrempelige en informele aard ervan: de drempel om bezwaar in te dienen is laag en het aanspreekpunt is meestal een bekend gezicht voor ouders. Uit de interviews volgt evenwel dat de bezwaarprocedure verschillend wordt gewaardeerd. Voorop staat dat ook geïnterviewden de bezwaarprocedure ervaren als een toegankelijke procedure die goed is te overzien. Ook zijn meerdere geïnterviewden er overwegend positief over dat het startpunt ligt bij het benaderen van de school door middel van bezwaar. Daarbij wordt opgemerkt dat in zijn algemeenheid vaak de snelste en beste oplossing is te vinden op de plek waar de problemen zijn ontstaan en

⁷ Deze functie wordt uiteraard deels al sterk ingevuld door het secretariaat van Stichting Onderwijsgeschillen.

nog bestaan, in dit geval bij het schoolbestuur. Daar kan immers direct worden gehandeld en door de initiële beslisser een uitkomst worden geboden. Uit de interviews volgen echter ook kanttekeningen bij bezwaar als voorprocedure. Zo is genoemd dat transparantie met name inzicht in de achterliggende argumenten van een beslissing vraagt; de mogelijkheid van het verschaffen van dit inzicht is sterk afhankelijk van het individuele schoolbestuur. Opgemerkt werd dat een beslissing op bezwaar niet altijd uitvoerig uitgewerkt is, maar beperkt is tot een korte eindconclusie. Het belang van een goed gemotiveerde beslissing op bezwaar wordt benadrukt door veel geïnterviewden. Geïnterviewden vinden het ook waardevol om beslissingen openbaar te maken, zodat een jurisprudentie-effect zou ontstaan. Ouders en ondersteunende instanties kunnen op die manier beter weten wat te verwachten in vergelijkbare gevallen. Volgens sommige geïnterviewden is winst te behalen met betrekking tot het expliciet nemen van een besluit en in het opnemen als ook meer uniform maken van de rechtsmiddelenclausule. Het komt regelmatig voor dat een verwijzing naar de mogelijkheid van bezwaar niet, onjuist dan wel vaag is geformuleerd.

Andere kanttekeningen raken aan aspecten zoals onafhankelijkheid, effectiviteit en deskundigheid. De bezwaarprocedure zou naar zijn aard niet onafhankelijk zijn, nu het in principe een heroverweging is door de instantie die ook de aangevochten beslissing heeft genomen. De lijn die uit de interviews is te halen, is dat een school in de bezwaarprocedure normaliter heus goede bedoelingen heeft, maar dat zonder een bepaalde mate van (externe) onafhankelijkheid in de bezwaarprocedure in de praktijk nauwelijks sprake is van een echte, zelfkritische heroverweging. Zo merkt een geïnterviewde op dat bezwaar vaak neerkomt op een herhaling van zetten en weinig effectief lijkt te zijn. Specifiek voor verwijderingskwesties is naar voren gebracht dat bezwaar zelden leidt tot een heroverweging die resulteert in een andersluidende beslissing.

De oorzaak hiervan ligt volgens deze geïnterviewde in het gegeven dat verwijderingen zelf een ultimum remedium is en een school hiertoe niet snel wenst over te gaan, waardoor de kans op een andere beslissing in bezwaar klein is. Een andere observatie is dat bij grotere scholen, waar de beslissingen op schoolniveau worden genomen maar bezwaren bij het schoolbestuur worden ingediend – en in die zin een redelijke mate van onafhankelijkheid door afstand bestaat – daadwerkelijk andere beslissingen worden genomen in de bezwaarprocedure. Dit komt omdat in die gevallen toch met een andere blik naar het besluit wordt gekeken, anders dan wanneer precies dezelfde personen zich over dezelfde kwestie buigen. Het niet-onafhankelijk zijn van een school noemt een geïnterviewde vooral pijnlijk in echt schrijnende gevallen, omdat de vertrouwensrelatie tussen school en ouders in zulke omstandigheden vaak niet goed is of zodanig beschadigd is dat de beslissing niet bij dezelfde school gelaten kan worden. De waarde die aan een beslissing wordt gehecht, hangt volgens een geïnterviewde samen met de mate van onafhankelijkheid van de beslisser. In het verlengde van deze observaties kwam het volgende aan de oppervlakte: er wordt gehecht aan een informele aanpak door de beslissende instantie, en sterk aan – daarmee samenhangend – oplossingsgerichtheid. Een bezwaarschriftprocedure hoeft daarmee niet te conflicteren.

Wat betreft deskundigheid van de beslissende instantie, scoort de bezwaarprocedure zoals die in de meeste gevallen wordt uitgevoerd door schoolbesturen iets minder goed. Dat is in twee opzichten een relevant signaal, omdat deskundigheid niet alleen bijdraagt aan een juiste materiele uitkomst, maar tevens aan de ervaren procedurele rechtvaardigheid. Procedurele rechtvaardigheid ziet op de vraag of partijen de interactie met of de wijze waarop zij zijn behandeld door de oordelende instantie als eerlijk en

rechtvaardig ervaren.⁸ Ervaren procedurele rechtvaardigheid heeft een positief effect: partijen zijn tevredener over de interactie met de autoriteit, vertrouwen deze meer, en zijn meer bereid de gegeven beslissing te aanvaarden en ernaar te handelen.⁹

Hier bestaat ook een verband met (het inherente gebrek aan) onafhankelijkheid van de bezwaarprocedure. Geopperd is in interviews om een adviseur/adviescommissie aan bezwaar te koppelen, waardoor de kans op het bereiken van een oplossing wordt vergroot en deskundigheid wordt gewaarborgd, hetgeen vervolgens weer bijdraagt aan een optimale uitkomst en procedurele rechtvaardigheid. Als aanbevolen randvoorwaarde kwam uit de interviews naar voren dat een dergelijke adviescommissie onafhankelijk is van de beslisser (in bezwaar) maar niet op al te grote afstand daarvan opereert. Kortom, zo'n adviescommissie zou moeten bestaan uit personen met verstand van zaken en ervaring op het terrein van object van geschil.

Onze inschatting is geweest dat het raadzaam is bezwaar als startpunt te behouden omdat leerlingen en ouders zich richten tot het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag wordt als partij waarmee een duurzame relatie ontstaat en (hopelijk voort)bestaat, gevraagd in 'beweging' te komen. Voorts is bezwaar laagdrempelig en mogelijk conflictoplossend, dan wel escalatie voorkomend. Een bevoegd gezag dat in

bezwaar zijn besluit moet heroverwegen is geen onafhankelijke derde die zich over de casus buigt. Daar staat tegenover dat de school als geen ander de eigen lokale omstandigheden en de omstandigheden van de leerling – een soort specialisme wat volgens ons ook belangrijk is voor een juiste besluitvorming – kent. Bovendien kan de school zelf expertise inroepen. Naar ons idee kan een adviescommissie zoals door ons vormgegeven de nadelige aspecten die aan bezwaar (kunnen) kleven ondervangen terwijl de positieve aspecten van bezwaar behouden blijven.

3.2 Bezwaar voor wie?

De bezwaarprocedure staat in elk geval open voor ouders en meerderjarige, handelingsbekwame kinderen. Wat ons betreft zouden minderjarige leerlingen onder voorwaarden zelf ook toegang tot de bezwaarprocedure kunnen hebben. Een benadering hier zou kunnen zijn om de leeftijd van het kind als richtlijn te hanteren, bijvoorbeeld toegang vanaf 16 of 12 jaar. Ook kan het criterium 'in staat tot redelijke waardering van hun belangen' uit de bestuursrechtspraak (art. 8:21 lid 2 Awb) als leidraad dienen. Nadere expliciete handvatten met betrekking tot de mogelijkheid om bezwaar te maken, op dit punt hebben wij niet uit de interviews afgeleid. Met betrekking tot de vraag of ouders zich in bezwaar kunnen richten tegen een beslissing die niet hun kind betreft (derde-belanghebbenden, door ons eerder ook aangeduid als 'derde-ouders'), hebben wij het standpunt ingenomen dat dit ons onwenselijk lijkt. Deze situatie kan namelijk mogelijk negatieve gevolgen hebben voor de onderlinge relaties tussen kinderen en hun respectieve ouders. Dit laat volgens ons onverlet dat het begrip 'belanghebbende' in de Awb niet uitsluit dat een derde-ouder bezwaar *kan* maken, wanneer zijn of haar belang rechtstreeks door de beslissing wordt geraakt. Geïnterviewden delen (voor zover zij zich hebben uitgesproken hierover) onze mening met betrekking tot de onwenselijkheid van een eigen ingang voor derde-ou-

8 Zie o.a. A. Verburg, *Bestuursrechtspraak in balans* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom juridisch 2017, p. 35, onder verwijzing naar overige auteurs. Te denken valt aan vragen als of partijen zich respectvol bejegend vinden, hun zegje hebben kunnen doen, goed zijn geïnformeerd, zich serieus voelen genomen, de zitting voor hen begrijpelijk was, de beoordelaar professioneel en betrouwbaar overkwam (vgl. Verburg, p. 38 en 39).

9 Verburg 2017, p. 36 en 37. Vgl. ook o.m. K. van den Bos, C.E. Drion & P.N. van Regteren Altena, *Procedurele en distributieve rechtvaardigheid* (Nederlandse Vereniging voor Procesrecht nr. 33), Den Haag: Boom juridisch 2017.

ders. Dit zou leiden tot een toename van (juridische) conflicten tussen ouders onderling en kan onder meer privacy-kwesties met zich brengen.

4. Adviescommissie Leerrechten funderend onderwijs?

4.1 Adviescommissie: deskundig, extern, landelijk?

De eerder aangehaalde adviescommissie kan volgens ons vorm krijgen in een externe, landelijk georganiseerde, onafhankelijke adviescommissie, te weten een Adviescommissie leerrechten funderend onderwijs, die in de behandelingsfase van het bezwaar kan (of moet) worden gevraagd om een advies. Om dit advies kan worden gevraagd door ouders, door het bevoegd gezag of door hen gezamenlijk. Het betreft dus geen verplichting; het advies kan door één of door beide partijen gezamenlijk worden gevraagd. Dit is anders ten aanzien van toelaatbaarheidsverklaringen; daarvoor geldt zoals nu reeds verplichte advisering, welke in ons voorstel dus binnen de competentie van deze Adviescommissie leerrechten wordt gebracht. De door ons geopperde adviescommissie krijgt gestalte op basis van de in GPO- en LBT-verband opgebouwde kennis en kunde en krijgt de bredere bevoegdheid om zich te buigen over alle toelatings- en verwijderingsbeslissingen. De commissie kan worden samengesteld uit verschillende deskundigen, afhankelijk van de aspecten van het desbetreffende geschil. Op die manier wordt de adviserende kamer 'ad hoc' afgestemd op de casus. Wat betreft de positie van het CRM in dit verband wijzen wij op de mogelijkheid dat de adviescommissie zelf advies vraagt aan het CRM bij de beoordeling van vragen die raken aan gelijke behandelingswetgeving (dat is dus een procedure in een procedure). Eenvoudiger zou wellicht zijn om de adviescommissie met een extra lid afkomstig

uit het CRM aan te vullen.¹⁰ Hoe dan ook blijft het CRM ook in ons model wel separaat te benaderen door ouders die een principieel oordeel over discriminatie en verboden onderscheid wensen.

De eerder in par. 2 beschreven opvattingen van geïnterviewden met betrekking tot de behoefte aan uniformering en mogelijke oplossingen in de vorm van één loket, worden naar ons idee voor een groot deel ondervangen door bovenstaande adviescommissie. Enerzijds vervult een dergelijke adviescommissie een functie als wegwijzer voor ouders, anderzijds biedt deze een concentratie van instanties en één meeromvattende procedure. Zo kan aan de in de interviews genoemde grootste obstakels van versnippering – het bestaan van een doolhof vooraf en de diversiteit aan procedures die in sommige gevallen naast elkaar of na elkaar doorlopen kunnen of moeten worden – deels het hoofd worden geboden.

Het merendeel van de geïnterviewden heeft zich overwegend positief uitgelaten over dit concept van een adviescommissie die een uitgebreide bevoegdheid krijgt en die de bestaande commissies /instanties vervangt. Zo wordt de commissie door sommige geïnterviewden als een haalbare en verstandige optie gezien, die bewerkstelligt dat geschilbeslechting laagdrempelig blijft en ook het bevoegd gezag nog steeds verantwoordelijk laat zijn voor de afhandeling van bezwaren. De meeste geïnterviewden stonden positief tegenover het samenvoegen van de huidige commissies. Een belangrijk voordeel dat wordt onderkend is dat het samenvoegen van alle expertise in één externe, landelijk georganiseerde adviescommissie veelal het

¹⁰ Met betrekking tot een mogelijke vraag over de juridische kracht van het oordeel, heeft te gelden dat ook de uitkomsten van een oordeel van het CRM in beginsel vrijblijvend zijn, in de zin dat zij partijen bij een aangedragen geschil niet binden, zie bijv. J. Streefkerk & S. Voskamp, 'Voorprocedures bij toelating, schorsing en verwijdering in het funderend onderwijs (deel 1)', NTOR 2023/1, p. 23.

probleem wegneemt dat ouders meerdere routes moeten of kunnen doorlopen. Momenteel zou er volgens geïnterviewden weinig interactie tussen de commissies zijn. Het komt meer dan eens voor dat dezelfde partijen – m.n. ouders – met hetzelfde feitencomplex langs meerdere instanties trekken om op hun vraag of vragen een compleet antwoord te krijgen. Daaraan is het risico inherent dat de GPO en LBT, wanneer zij allebei worden geadieerd, andersluidende of tegenstrijdige oordelen vellen.¹¹ Dit biedt dan weinig oplossing voor partijen. Het merendeel van de geïnterviewden beamde dat een grotere mate van samenwerking – en al helemaal het samenvoegen van de huidige commissies in één – deze ongelukkige situaties kan voorkomen. Daarbij dient wel oog te worden gehouden voor de verschillende toetsingskaders die deze commissies nu hanteren en de verschillende betrokken partijen¹²; een integrale adviescommissie heeft daarmee rekening te houden. Voor sommigen vormt het verschillende toetsingskader en verschil in betrokken partijen juist reden om geen probleem te zien in het naast elkaar bestaan van de GPO en de LBT en eventuele andersluidende uitspraken. In zoverre roept het samenbrengen legitieme vragen en kritiekpunten op. Maar ook voor zover verschillende toetsingskaders blijven bestaan, is het wat ons betreft precies de bedoeling dat dit niet terugslaat op een dubbele procesgang voor ouders en leerlingen, maar wordt belegd bij professionals (de leden van de adviescommissie). Door een geïnterviewde is gesteld dat het mogelijk is dat weliswaar één commissie wordt gecreëerd, die echter met

twee toetsingskaders kijkt naar de voorgelegde vragen. Er wordt dan één advies geschreven, waarin achter de schermen beide vragen volgens de huidige toetsingscriteria worden opgelost.

De werkwijze van de huidige GPO en LBT werd in de interviews erg gewaardeerd en daaraan moet dan ook worden vastgehouden bij de samenvoeging van deze commissies. Nadrukkelijk volgt uit de interviews dat alle partijen veel vertrouwen hebben in de deskundigheid van deze commissies en dat de werkwijze binnen de commissie helder is, net zoals dat de toegang voor partijen in orde is. Vanwege de gewaardeerde deskundigheid is in de interviews benadrukt dat de rol van de GPO en de LBT niet in grote mate dient te worden veranderd.¹³ Daarbij merkt een geïnterviewde op dat juist het geschilbeslechtende aspect van de GPO zeer waardevol is voor ouders en dat de werkwijze van de GPO de rechtspositie van ouders aanzienlijk versterkt. De geïnterviewde wijst erop dat moet worden voorkomen dat door het samenbrengen van een adviescommissie deze belangrijke rol van de GPO verloren gaat.

Met betrekking tot het CRM is in de interviews een andere perceptie waargenomen. Sommige geïnterviewden hebben zich kritisch geuit naar aanleiding van hun ervaringen met een procedure bij het CRM. Door sommige geïnterviewden is uitgelicht dat de procedure van het CRM zich niet direct richt op onderwijsvraagstukken, maar principiëler is van aard, iets dat volgens hen in ogenschouw moet worden genomen. Zo belicht een geïnterviewde ook dat een procedure voor het CRM meer bedoeld is om een situatie achteraf te beoordelen en niet om een urgent conflict snel te beslechten. Een adviserende rol van het CRM binnen een procedure van een adviescommissie zoals door ons

11 Vgl. ten aanzien van het eventueel verwezenlijken van een dergelijk of vergelijkbaar risico, J. Sperling & A.M.T. Wigger, 'De Tijdelijke landelijke commissie toelating en verwijdering: een blijvertje!' *School & Wet* 2016/3, p. 10; J. Sperling & A.M.T. Wigger, 'Geschildbeslechting bij passend onderwijs: een pleidooi voor uniformering', *School & Wet* 2018/5, p. 24-31.

12 Bij de LBT is het samenwerkingsverband betrokken, bij de GPO het bevoegd gezag (schoolbesturen).

13 Desalniettemin merkt een geïnterviewde op dat ten behoeve van verwijderingsvraagstukken op het gebied cluster 1 en 2 nadere expertise zou moeten worden ingevlogen.

voorgesteld is beaamd door een geïnterviewde (en is ook mogelijk op grond van art. 10 lid 2 sub c WCRM). Op deze manier zou desgewenst de expertise van het CRM kunnen worden benut zonder dat de hele procedure apart bij het CRM hoeft te worden doorlopen.

Naast het samenbrengen van deskundigheid wordt vanuit het ouderperspectief ook het betrekken van een onafhankelijke instantie als zeer waardevol ervaren. De betrokkenheid van een externe instantie doet het vertrouwen van ouders goed. Het wordt wenselijk geacht dat een ander paar ogen, los van het bevoegd gezag, nog eens naar de situatie kijkt. Daarnaast brengt de onafhankelijke status van een adviescommissie mee dat meer waarde wordt gehecht aan de uitkomst van die procedure. Partijen kunnen zich immers makkelijker neerleggen bij een onafhankelijk tot stand gekomen besluit, voorafgegaan door een zorgvuldige procedure. In dit verband is evenwel naar voren gebracht dat de gelegenheid moet blijven bestaan dat ouders en schoolbestuur er samen uitkomen. Het is belangrijk dat een bepaalde drempel wordt ingebouwd voordat naar een commissie wordt gestapt om onnodige complexiteit bij de behandeling van eenvoudige bezwaren te voorkomen. Volgens sommigen moet gewaakt worden tegen het standaard betrekken van onafhankelijke deskundigen, zoals bij een *verplichte* bezwaaradviescommissie zou gebeuren, omdat dit onnodig veel tijd kost. Volgens een geïnterviewde zou een dergelijke commissie zelfs beter pas worden ingesteld als het probleem na de bezwaarprocedure nog niet is opgelost. Anderzijds is ook naar voren gebracht dat in gevallen die volgens rechtshulpverleners ingewikkeld genoeg zijn, direct al naar de GPO als adviescommissie wordt gestapt, als ook dat het facultatief (in plaats van verplicht) inroepen van een adviescommissie wenselijk zou zijn.

Ten aanzien van de concrete uitvoering¹⁴ is in de interviews een aantal keren gesteld dat het

¹⁴ Met betrekking tot de vormgeving van een nieuwe adviescommissie is in een interview naar voren gebracht

introduceren van één centrale landelijke commissie het openen van meerdere regionale locaties vereist. Het feit dat de GPO en LBT momenteel beide louter in Utrecht zijn gevestigd, kan een drempel opleveren voor ouders. Hoewel digitale zittingen de toegankelijkheid kunnen vergroten, bestaat een overwegende voorkeur voor fysieke zittingen. Op een fysieke mondelinge behandeling hebben partijen eerder het gevoel dat zij goed worden gehoord. Fysieke behandelingen dienen daarom volgens sommige geïnterviewden ook het uitgangspunt te zijn, tenzij ouders aandragen dat zij wegens (financiële) beperkingen niet in staat zijn de reis te maken naar de zittingslocatie. Met betrekking tot toegankelijkheid van de procedure moet ten slotte worden opgemerkt dat de digitalisering – hoewel in veel gevallen een uitkomst – ook belemmerend kan zijn voor degenen die minder bekend zijn met digitale technologie. Bij de ontwikkeling van de nieuwe adviescommissie is het volgens sommige geïnterviewden belangrijk alert te blijven dat ouders de toegangsprocedure voldoende begrijpen, ook door voldoende afstemming te zoeken met ouderbelangenorganisaties. Inspiratie kan bijvoorbeeld worden ontleend aan de rechtsgang bij het CRM, waar een verzoek kan worden ingediend via een online formulier, via een brief of via een e-mail.

4.2 Positie betrokkenen in procedure bij adviescommissie

In het funderend onderwijs komt ten aanzien van conflicten en juridische procedures op enig moment altijd de vraag op wanneer kinderen

dat de naamgeving belangrijk is. Zo is het deel 'passend onderwijs' in de naam van de GPO verwarrend, omdat de GPO een bredere bevoegdheid heeft dan alleen passend onderwijs. Hierdoor krijgen ouders een verkeerde indruk over welke informatie zij moeten aanleveren en wat van belang is in de beoordeling. Voorop staat dus dat ook een samengevoegde commissie duidelijkheid moet bieden, met name over de rol waarin zij optreedt.

voor zichzelf kunnen handelen.¹⁵ Meningen over de toegangsmogelijkheden tot juridische procedures voor minderjarige kinderen lopen in de interviews uiteen. Zo is geopperd dat kinderen vanaf 16 jaar de mogelijkheid moeten hebben om toegang te krijgen tot een procedure. De gedachte dat ook minderjarigen zelfstandig kunnen procederen wordt in verband gebracht met huidige regelingen in het bestuursrecht¹⁶ en de daarop gebaseerde rechtspraak. Anderzijds wordt genoemd dat in de praktijk in sommige gevallen al vanaf jongere leeftijd een behoefte kan bestaan aan een eigen toegang; een geïnterviewde is van oordeel dat aan kinderen vanaf 12 jaar een eigen ingang moet worden geboden.

Interessant met betrekking tot de positie van de leerling binnen de procedure is dat in de interviews naar voren is gekomen dat er behoefte bestaat aan een protocol dat de omstandigheden regelt of contouren geeft om maatwerk te kunnen leveren met het oog op de vraag wanneer kinderen worden betrokken in de procedure zelf. Er wordt dan gedacht aan vragen zoals in hoeverre zij een hoorrecht hebben, de mogelijkheid hebben om te spreken tijdens de zitting, en of zij de mondelinge behandeling (volledig) kunnen bijwonen. Anderzijds is ook benoemd dat het betrokken zijn in een dergelijke procedure voor het kind als zeer belastend kan worden gezien, en dat telkens dient te worden afgewogen hoe groot de rol van het kind dient te zijn.

Met betrekking tot de vraag of verplichte professionele rechtshulp in de procedure bij een adviescommissie vereist is, houden we eraan vast dat omwille van toegankelijkheid dit niet het geval is, maar uiteraard desgewenst kan

worden aangewend. In de interviews zijn verschillende opvattingen naar voren gekomen met betrekking tot de vraag of partijen rechtshulp *nodig* hebben bij het doorlopen van een procedure bij een adviescommissie. Omdat in veel gevallen het geschil – zeker voor ouders die weinig kennis hebben over juridische procedures – erg complex is, zijn ouders niet altijd goed in staat adequaat het probleem te formuleren. Ook het opsturen van relevante documenten en het nauwkeurig beantwoorden van vragen, kan als ingewikkeld worden ervaren. Professionele rechtshulp is volgens sommige geïnterviewden – hoewel niet verplicht – hiervoor een uitkomst, zowel voor de begeleiding tijdens het proces als voor het verschaffen van uitleg en het verduidelijken van de gehele context van de procedure.

Anderzijds is opgemerkt door geïnterviewden dat een commissie wel rekening houdt met de kennis bij ouders van het dossier, hun kennis van het onderwijs en hun juridische kennis. Die is doorgaans zodanig dat de ouder een zwakke positie heeft binnen de procedure. Een oordelende commissie zal daardoor naar bepaalde feiten doorvragen of (gemiste) argumenten aanvullen. Daarnaast dient volgens geïnterviewden met het oog op het behouden van de laagdrempeligheid van de procedure niet te snel te worden overgegaan tot het verplicht stellen van rechtshulp.

Zoals in deelartikel 2 benoemd lijkt het ons wenselijk dat het schoolbestuur advies kan vragen over het (school)eigen beleid omtrent toelating, schorsing en verwijdering in algemene zin. Maar gaat het om voorgenomen beslissingen of feitelijke omstandigheden met betrekking tot een individueel kind dan sluiten wij voor zowel toelating, schorsing en verwijdering aan bij de mogelijkheid de adviescommissie te benaderen vergelijkbaar met de huidige werkwijze: ouders kunnen vóór (en dus zonder) een formeel besluit een verzoek bij de GPO indienen op grond van feitelijke omstandigheden die voldoende gelijk te stellen zijn aan een toelating of verwijdering. Is er een besluit voorhanden,

15 Zie nader bijv. J. Dijkgraaf, 'Hoe realiseert een kind recht op onderwijs? Enkele procesrechtelijke (on)mogelijkheden', in: R. van Schoonhoven (red.) *Onderwijskansen en de rechten van het kind*, preadvies VvO, Den Haag: Boom juridisch 2022, p. 77 e.v.

16 Vgl. art. 8:21 Awb 'indien zij tot redelijke waardering van hun belangen in staat kunnen worden geacht'.

dan zou zowel het schoolbestuur als ouders zich tot de adviescommissie kunnen wenden. De meningen van geïnterviewden met betrekking tot de vraag of het bevoegd gezag zelf een beroep moet kunnen doen op een adviescommissie, lopen uiteen. Enerzijds is het volgens een geïnterviewde moeilijk voorstelbaar dat het bevoegd gezag zelf ervoor kiest een beroep te doen op de commissie met betrekking tot zijn eigen beslissing in een specifiek individueel geval, vooral niet wanneer het een verwijderingsbeslissing betreft. Anderzijds wordt het voor andersoortige besluiten door sommigen wel als een tekortkoming ervaren dat een toegang voor een schoolbestuur op dit moment nog niet bestaat. Deze behoefte bestaat met name in situaties waar ouders zelf geen stappen willen ondernemen, maar wel bij onenigheid vasthouden aan hun overtuiging. Het bevoegd gezag kan dan een adviescommissie hulp vragen om een knoop door te hakken. In deze procedure moeten wel alle feiten en de specifieke positie van de leerling en ouders daarin, ook als partij, worden meegenomen. Een andere geïnterviewde meende echter dat een vroegtijdige adviesvraag door het schoolbestuur niet mogelijk hoeft te worden gemaakt, nu daarvoor in de praktijk geen schreeuwende behoefte bestaat.

Uit de interviews kan worden afgeleid dat het voor rechtszoekenden als prettig wordt ervaren dat de mogelijkheid bestaat om vroegtijdig een adviescommissie te benaderen. Geïnterviewden merken op dat op dit moment partijen naar de GPO kunnen stappen zodra een meningsverschil bestaat; niet altijd is vereist dat een besluit definitief is genomen of dat de ouder reeds in bezwaar is gegaan. Verschillende geïnterviewden geven aan geregeld gebruik te maken van deze optie om de kwestie direct naar de kern ervan te brengen.

4.3 Lengte van de procedure

In ons voorstel willen we de beslistermijn op bezwaar op de verkorte termijn van vier weken

stellen,¹⁷ gerekend vanaf het moment waarop het bezwaar is ingediend,¹⁸ opgeschort voor de periode waarin advies bij de adviescommissie is gevraagd en in behandeling is. We zouden idealiter een zo kort mogelijke periode willen hanteren voor een dergelijke opschorting, bijvoorbeeld zes weken. Tegelijk zien wij dat de GPO nu een periode hanteert van maximaal tien weken om uitspraak te doen. Tien weken lijkt ons dan ook een realistische beslistermijn in ons voorstel. Het is een breed gedragen gevoel dat de procedure vaart moet hebben, soms veel vaart. Voortgang van het onderzoek voor de leerling vergt dat de beslistermijnen zo kort mogelijk zijn. In de praktijk lijkt het evenwel ingewikkeld de beslistermijn generaal te verkorten.

Op dit moment is de lengte van de procedure bij de GPO tot het verkrijgen van advies zoals zonet aangegeven in abstracto tien weken en de lengte van de bezwaarprocedure waarin advies wordt gekregen van de LBT in abstracto maximaal twaalf weken. De geïnterviewden beamen allen dat de termijn van tien weken een aanzienlijke periode is in de context van onderwijsgeschillen. Een beslistermijn van effectief tien weken kan meebrengen dat een leerling een belangrijk deel van de lessen van het schooljaar mist (en onder omstandigheden zelfs thuiszit.) De aard van veel onderwijsgeschillen maakt dat urgentie geboden is: zo snel mogelijk dient tot een beslissing gekomen te worden om te weten

17 Zie bijv. zoals nu de verkorte vier weken termijn in art. 40 lid 12 jo lid 1 Wpo in afwijking van art. 7:10 Awb, en art. 63 lid 3 Wpo. En zie nader deelartikel 1 onder par. 3 voor verdere weergave van termijnen.

18 Daarmee wordt dan wat ons betreft direct de huidige wettelijke regeling in het openbaar primair onderwijs (waarvoor geregeld is dat de vier weken beginnen te lopen vanaf de dag waarop de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken) gelijk getrokken met het bijzonder primair, voortgezet en openbaar voortgezet onderwijs (waar al geregeld is dat de beslistermijn gaat lopen vanaf het moment van ontvangst van de bezwaren).

waaraan de leerling toe is. Veel geïnterviewden vinden daarom deze termijn te lang. Zo wordt meermaals gewezen op het gevaar dat sommige ouders een procedure bij een commissie vermijden, omdat zij daar te lang moeten wachten op een oplossing. Simpelweg akkoord gaan met een mogelijk verkeerd besluit levert soms snellere zekerheid op voor de leerling, maar een aldus ingegeven prikkel strookt niet met de bedoeling van de bestaande regelgeving en commissies.

Een andere opvatting die veel geïnterviewden uitspreken, is dat – hoewel tien weken een aanzienlijke periode is – deze termijn nog behoorlijk snel is, zeker wanneer dit wordt afgezet tegen de kwaliteit van het oordeel dat wordt geleverd. Het spanningsveld tussen snelheid en zorgvuldigheid wordt algemeen onderkend. Een termijn korter dan bijvoorbeeld acht weken wordt als onmogelijk, onwenselijk of niet realistisch gezien; hierdoor wordt de kans te groot dat een onvoldragen advies wordt gepubliceerd. Onderwijszaken vragen immers om dossierkennis en in veel gevallen is verder onderzoek nodig voor een juist oordeel. Ook wordt de termijn vergeleken met de termijn bij andersoortige procedures, waar in de meeste gevallen het veel langer duurt voordat een oordeel wordt geveld.¹⁹

Daarnaast is aangehaald dat commissies aan partijen vrij spoedig na de zitting alvast hun 'dictum' kunnen communiceren. Hiervoor kan worden gekozen in situaties die op heel korte termijn duidelijkheid behoeven. Evenwel is als nadeel opgemerkt dat onderbouwing (nodig voor vervolgbeslissingen) nog niet bekend is; een dictum moet altijd gevolgd worden door een later uitgeschreven advies om de beweegredenen te kunnen volgen. Daarmee wordt ook aan rechtsvorming bijgedragen.

Tot slot wijzen wij op een probleem dat in het kader van termijnen meer dan eens werd

¹⁹ De termijn van 6 maanden bij het CRM wordt door meerdere geïnterviewden als onacceptabel lang ervaren.

genoemd in de interviews: het zomerreces in het funderend onderwijs, waardoor acht weken van het jaar de sector grotendeels stil ligt. Daardoor kan het gebeuren dat in een urgente zaak midden in het kalenderjaar maandenlang niets gebeurt. Een voorbeeld is dat net voor het einde van het schooljaar het bevoegd gezag besluit een leerling te verwijderen. Als oplossing wordt gewezen op het instellen van een soort piketdiensten bij schoolbesturen, zodat ook in deze periode het bevoegd gezag een procedure kan doorlopen en sneller tot een oplossing kan worden gekomen ten behoeve van het kind. Ook is geopperd dat de norm bij scholen moet veranderen en dat al eerder in het jaar een knoep dient te worden doorgehakt over bepaalde besluiten ten aanzien van het komende schooljaar, zodat er voor de zomervakantie al zorgvuldig kan worden gezocht naar de juiste plek voor het kind.

4.4 Het advies en de gevolgen daarvan

In ons onderzoek kiezen wij niet voor de bevoegdheid tot het doen van een bindende uitspraak door de adviescommissie.²⁰ Een aantal geïnterviewden benoemt de meerwaarde van een meer dwingende verstrekkende bevoegdheid van de commissie. Dit is met name prettig voor ouders, omdat in hun belevingswereld het lastig is te begrijpen dat een uitspraak van een commissie, na het doorlopen van een zorgvuldige procedure, geen bindende uitkomst biedt. Alle geïnterviewden benoemen echter de moeilijkheden die het bindend maken van de uitkomst van de commissie met zich zal brengen. Zo verdwijnt in dat geval het karakter van de bezwaarcommissie, en moet de commissie eerder worden gezien als een beroepsin-

²⁰ Zie nader ons onderzoek: Eindrapportage, p. 54 en met betrekking tot uitspraken van de GPO: Bijlage 2, p. 83 e.v. Reden dat wij hier niet voor pleiten is onder andere dat een adviserende instantie door een bindend advies tot een beslissende instantie verwordt: de vraag is of de adviescommissie dan niet in wezen de rol van een rechter gaat vervullen.

stantie. De adviescommissie zou dan muteren van adviescommissie in beslisinstantie. Bovendien is opgemerkt dat bindende adviezen zorgen voor een meer rigide systeem, waar ook procesvertegenwoordiging en een griffie nodig zullen zijn. Daarnaast zal de doorlooptijd van het besluitvormingsproces van de commissie langer worden, omdat voor het geven van een bindend advies de zorgvuldigheidsnorm nog hoger dient te liggen, zo wordt opgemerkt door sommige geïnterviewden.

Geïnterviewden merken in dit verband overigens op dat in de praktijk schoolbesturen het oordeel van de commissies bijna altijd volgen. Dit is enerzijds zo, omdat zij de deskundigheid van de commissies hoog achten en van de uitkomst van de procedure zelf willen leren, en anderzijds ook omdat bij het niet volgen van het besluit van de commissie de kans bestaat dat een rechtsgang staat te wachten. Dat de commissie geen bindende uitspraak kan geven, levert dus feitelijk weinig problemen op. Daarnaast wordt toegevoegd dat aan een advies nog meer gewicht kan worden toegekend wanneer dit duidelijk wordt gemotiveerd en gepubliceerd. Hierdoor zijn de adviezen beter uitvoerbaar door het schoolbestuur en handhaafbaar voor de belanghebbenden (en overige betrokkenen in verband met precedentwerking). Een van de geïnterviewden wees erop dat er na een gegeven advies weinig terugkoppeling door het bevoegd gezag plaatsvindt richting bijvoorbeeld de LBT, over wat precies met het advies is gedaan.²¹ Het zou volgens een geïnterviewde

bovendien waardevol zijn als wordt geregeld dat de commissie op de hoogte wordt gesteld door het bevoegd gezag wanneer een beroep tegen de beslissing waarop het advies zag, wordt ingesteld, en hoe in die gerechtelijke procedure wordt geoordeeld.

Het duidelijk publiceren van adviezen wordt daarnaast als effectieve manier beschouwd om uitspraken van commissies om te zetten in daadwerkelijke actie van het bevoegd gezag. Publicatie zorgt voor transparantie en maakt duidelijk wat er van het bevoegd gezag (schoolbesturen) wordt verwacht, zodat het als handvat voor ouders kan dienen om de school aan te sporen. Omdat schoolbesturen op dit moment zelf geen klachten of geschillen openbaar maken, kan het soms jaren duren voordat zich herhalende problemen bij dezelfde school aan het licht komen.

Om ook anderen dan de bij de procedure betrokken partijen de mogelijkheid te bieden te leren van gepubliceerde adviezen, stelt een geïnterviewde voor te overwegen om deze informatie op een toegankelijke manier te verspreiden, zoals door middel van een laagdrempelige nieuwsbrief. Ook stelt een geïnterviewde voor om een themabijeenkomst te organiseren gericht op het leereffect van de uitspraken van de commissies op schoolbesturen. Op dit moment is de vraag in hoeverre beslissingen van een adviescommissie daadwerkelijk een lerend effect hebben voor het toekomstig handelen van een school. Enerzijds worden door sommige geïnterviewden de beslissingen van de adviescommissies als positief ervaren op het gebied van bestuurlijke en organisatorische ontwikkeling. Dit betreft met name de aanbevelingen van de GPO. De aanbeveling behelst geen verplichting voor het schoolbestuur, maar

21 Ook al schrijft het Reglement van de LBT in art. 12 voor dat het samenwerkingsverband zijn beslissing op bezwaar aan partijen en de commissie 'ter kennis brengt'. De GPO lijkt verder te gaan dan slechts mededelen van de beslissing en regelt bijv. in art. 34.9 lid 8 Besluit bekostiging Wpo voor wat betreft gemotiveerd afwijken de gehoudenheid van het bevoegd gezag om na ontvangst van het oordeel van de GPO schriftelijk aan de ouders en aan de commissie mee te delen wat er met het oordeel in de beslissing op bezwaar wordt gedaan. Het bevoegd gezag moet in geval van afwijking

van het oordeel van de commissie de reden voor die afwijking vermelden. De idee van goed motiveren van beslissingen op bezwaar en een verzwaarde motiveringsverplichting in geval van afwijking van de adviescommissie, sluit ook aan bij de Awb (art. 7:12, eerste lid, respectievelijk art. 7:13, zevende lid, Awb).

het schoolbestuur moet wel binnen een bepaalde termijn de GPO informeren over de genomen maatregelen. Een dergelijke praktijk zouden wij ook ten aanzien van de door ons voorgestelde adviescommissie ondersteunen. Anderzijds noemen geïnterviewden dat het lerend vermogen van het bevoegd gezag niet al te hoog moet worden ingeschat. Hoewel de adviescommissies een positieve bijdrage leveren, komt het nog vaak voor dat zaken die vanzelfsprekend zouden moeten zijn, niet volledig zijn doorgedrongen op scholen. Een lijn die in meerdere interviews is terug te vinden, is dat op dit gebied meer evaluatie nodig is om een duidelijk antwoord te kunnen geven op de vraag hoe met adviezen van de commissies wordt omgegaan, en hoe deze adviezen worden ervaren door partijen.

5. Andere aspecten

De gedachte achter dit derde artikel is om ook inzicht te geven in reacties die wij tijdens ons onderzoek hebben vergaard. Voorgaande paragrafen geven daarvan op deelaspecten een weerslag. Daarnaast kwamen gedurende het onderzoek tal van onderwerpen op die we niet verder konden uitwerken en omwille van tijd en ruimte moesten parkeren. Dit derde artikel geeft echter gelegenheid om een paar aanvullende accenten te zetten, al was het maar als startpunt voor verder onderzoek door anderen. Zoals we in het onderzoek hebben aangegeven, kozen we voor een benadering vanuit het perspectief van leerrechten. Daarop is kritiek gekomen.²² Wij staan evenwel achter deze benadering, omdat die ruimte geeft voor de potentiële reikwijdte van geschilbeslechting (om verschillende sectoren van het onderwijs te overstijgen) en houvast geeft voor interpretatiegeschillen over regelgeving die met regelmaat ten grondslag ligt aan geschilprocedures. Het sluit ook aan op de maatschappelijke en juridische bewe-

gingen die op dit punt te ontwaren zijn.²³ Deze invalshoek hebben we niet verder systematisch uitgewerkt, hoewel daar volgens ons wel degelijk aanleiding voor zou zijn.

Een ander raakvlak, dat wij hierboven al wel aan de orde hebben laten komen, betreft de behandeling van klachten door lokale, regionale en landelijke klachtencommissies. Het onderscheid tussen klacht- en geschilprocedures is al niet eenvoudig te benoemen en dat wordt alleen maar moeilijker, gelet ook op de recent voor consultatie gepubliceerde Wet Vrij en Veilig Onderwijs.²⁴ Dat wetsvoorstel is erop gericht om de ruimte die een schoolbestuur heeft om het advies van een klachtenadviescommissie op te volgen, verder in te kaderen. Het wordt moeilijker om van een dergelijk advies af te wijken. Het roept de vraag op of nog wel sprake is van een laagdrempelige en informele manier van klachtafhandeling, zoals oorspronkelijk door de wetgever bedoeld,²⁵ of dat hier sprake is van overmatig juridiseren. Opnieuw een onderwerp dat zich in het verlengde van ons onderzoek voor aandacht zou lenen. Als definitief de afslag wordt genomen naar formele vormen van klachtafhandeling, dan ligt de bundeling van (toegang tot) procedures ook steeds meer voor de hand. Denkbaar is dat dan de bevoegdheid van de door ons voorgestelde adviescommissie zou worden verruimd met ook klachtprocedures.

Ook zien we raakvlakken met de rechtsbescherming in het mbo en hoger onderwijs, al hebben deze sectoren ook zeker eigen kenmer-

23 Denk bijvoorbeeld aan de 'vernevelling' van het onderwijsrecht, zoals benoemd door Huisman: P.W.A. Huisman, *Geregeld Gedrag. Over juridisering en regulering van de pedagogische relatie* (oratie Tilburg University), Tilburg 15 september 2023.

24 Zie: 'Wet vrij en veilig onderwijs', <https://www.internetconsultatie.nl/vrijenveiligonderwijs/>. We kunnen niet onbenoemd laten dat de naamgeving van onze wetsvoorstellen steeds Amerikaans aandoet.

25 Zie J. Streefkerk, 'Kroniek: klachtrecht in het funderend onderwijs', *School & Wet* 2021/3, p. 23-29.

22 W. Lindeboom, 'Het wankel evenwicht rond de Geschillencommissie Passend Onderwijs', *School & Wet* 2023/3, p. 9

ken die minder goed vergelijkbaar zijn met het funderend onderwijs. De keuze bijvoorbeeld om in het mbo de bestuursrechtelijke rechtsbescherming zoveel mogelijk van (overeenkomstige) toepassing te laten zijn op procedures tussen instellingen en studenten, kan een voorbeeld zijn voor het funderend onderwijs. In het mbo zijn geen openbare onderwijsinstellingen meer te vinden, maar toch is omwille van eenvoud en rechtsbescherming gekozen voor een variant van bestuursrechtelijke rechtsbescherming.²⁶ Funderend onderwijs, mbo en hoger onderwijs zullen altijd wel hun eigen accenten houden, onder meer ingegeven vanuit de verschillen die meekomen met de verschillende leeftijdscategorieën van leerlingen en studenten in die sectoren. Een benadering vanuit individuele (leer)rechten om deze verschillen sectoroverstijgend te duiden, systematiseren en vereenvoudigen en al dan niet verder uniformeren zou wat ons betreft desalniettemin een interessant onderwerp van vervolgonderzoek zijn.

6. Afronding

Met de empirische onderzoekscomponent van ons onderzoek hebben wij zicht gekregen op wat volgens ervaringsdeskundigen essentieel is en wat wordt gewaardeerd en wat niet in de door ons geanalyseerde (voor)procedures. Tevens heeft dat inzicht gegeven in de ervaren knelpunten van die procedures. Wij noemen een aantal zaken die komen bovendrijven. Zo wordt de wenselijkheid van een één-loketgedachte breed gedragen. Voorts is manifest dat een procedure vlot moet verlopen, resulterend in een spoedig genomen beslissing. Er wordt gehecht aan deskundigheid van de oordelende instantie. Verder wordt de oplossingsgerichtheid van groot belang geacht: de procedure dient te zijn gericht op de oplossing van het conflict en de beslissing moet daaraan bijdragen. Wij menen dat de introductie van een door

ons voorgestane Adviescommissie leerrechten funderend onderwijs overeenstemt met genoemde sterk gewaardeerde of essentieel geachte kernwaarden en met de mogelijkheid om op termijn te werken naar een nog omvatter werkgebied van deze commissie. Ons onderzoek is vanzelfsprekend niet de laatste loot aan de stam van geschilbeslechting. De onderwijssector is gebaat bij een verdere vereenvoudiging van geschilbeslechtingsprocedures. We hopen daar met ons onderzoek en dit drieluik een constructieve bijdrage aan te hebben geleverd.

Over de auteurs

Mr. J. (Jochem) Streefkerk

Jochem Streefkerk is als advocaat werkzaam in de kennis- en onderwijssector.

Mr. dr. S. (Stijn) Voskamp

Stijn Voskamp is als universitair docent verbonden aan het Instituut voor Privaatrecht van de Universiteit Leiden.

Mr. dr. A.M.L. (Sander) Jansen

Sander Jansen is als universitair hoofddocent verbonden aan de afdeling Publiekrecht van Maastricht University.

A.C. (Amber) Baaijens

Amber Baaijens is als masterstudent arbeidsrecht en civiel recht verbonden aan de Universiteit Leiden.

²⁶ *Kamerstukken II 2020/21,35 625, 3-8, Stb. 2022, 134 en Stb. 2022, 264 (art. 7.5.1-7.5.10 Web nieuw).*