



Inspectie van het Onderwijs
*Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap*

KLACHTENBEHANDELING IN HET MBO

ONDERZOEK 2011-2012

Utrecht, april 2012

Voorwoord

Dit is het rapport over het derde onderzoek dat de Inspectie van het Onderwijs uitvoerde naar de klachtenbehandeling in het mbo. De eerste twee onderzoeken vonden plaats in respectievelijk 2008 en 2009. Na het eerste herhalingsonderzoek in 2009 was nog geen grote verbetering zichtbaar. Dat kon ook bijna niet, vanwege de korte tijd die was verstreken na het eerste onderzoek. Het implementeren van veranderingen vergt immers een zekere doorlooptijd. Inmiddels zijn er bijna drie jaar verstreken. Helaas blijkt uit dit derde onderzoek weinig tot geen vooruitgang, waar wij dit, gegeven de ontwikkelingen op landelijk niveau in de afgelopen periode wel verwachtten. De kwaliteit van de opzet van de klachtenbehandeling heeft sinds 2009 geen duidelijke verbetering ondergaan, luidt de hoofdconclusie. Om verdere verbetering te realiseren zijn op het punt van klachtenafhandeling meer bindende afspraken noodzakelijk. Een versterking van de klachtenafhandeling is immers essentieel en zal de kwaliteit van het onderwijs ten goede komen.

Drs. H.G.J. Steur
Hoofdinspecteur beroepsonderwijs en volwasseneneducatie

April 2012

Inhoud

Voorwoord 3

Inhoud 5

Samenvatting 7

1	Achtergrond onderzoek 9
2	Vraagstelling en onderzoeksopzet 10
2.1	Context 10
2.2	Vraagstelling 11
2.3	Bereik en onderzoeksopzet 12
2.4	Rapportage 13
3	Klachtenregelingen nader beschouwd 14
3.1	Aspecten voor analyse klachtenregelingen 14
3.2	Ontwikkeling in de klachtenregelingen 14
3.3	Samenloop verschillende (klachten)regelingen 15
3.4	Vereisten klachtenregelingen 16
3.4.1	Klachten serieus genomen in de 'lijn'? 16
3.4.2	Vertrouwelijkheid, geheimhouding en toegankelijkheid 17
3.4.3	Bemiddeling 17
3.5	Onafhankelijkheid: organisatie en werkwijze klachtencommissies 17
3.5.1	Interne klachtencommissies 17
3.5.2	Externe klachtencommissies 19
3.6	Conclusies 19
4	De toegankelijkheid van klachtenregelingen 21
4.1	Tot wie moet je je wenden? 21
4.2	Is de informatie over klachtenregelingen op websites verbeterd? 21
4.3	Zoekgemak en informatiegehalte 22
4.4	Conclusies over de toegankelijkheid van de regelingen 23
5	Klachtenbehandeling in de praktijk 24
5.1	Van wie is de klacht en wat is het onderwerp van de klacht? 24
5.2	Ervaringen met klachtenbehandeling 25
5.3	Conclusies telefonische interviews 27
5.4	De Ombudslijn 27
5.5	Klachtenanalyses van het JOB 28
5.6	Conclusies over klachtenbehandeling in de praktijk 28
6	Beantwoording onderzoeksvragen en conclusies 29
6.1	Centrale vraag 29
6.2	Deelvragen 30
6.3	Conclusie 31
7	Slotbeschouwing 32

Samenvatting

Bij een kwart van de mbo-instellingen ontbreekt informatie op de website over de omgang met klachten. Het bleek voor de Inspectie van het Onderwijs niet mogelijk om bij deze instellingen de klachtenregeling voor dit onderzoek beschikbaar te krijgen. Ten opzichte van 2009 is er vooruitgang geboekt in de *toegankelijkheid* van de informatie, doordat die vaker op de website staat (bij driekwart van de instellingen, ten opzichte van 44 procent in 2008 en 54 procent in 2009). Het *informatiegehalte* op de sites verbeterde niet.

De kwaliteit van de opzet of organisatie van de klachtenbehandeling heeft sinds 2009 geen duidelijke verbetering ondergaan. Ook de borging van de klachtenbehandeling behoeft verbetering. In het bekostigd onderwijs wordt zeker in de helft van de gevallen niet voldaan aan de principes die de MBO-Raad en Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs (JOB) formuleerden in hun eigen richtlijnen bij de behandeling van klachten: onafhankelijkheid, vertrouwelijkheid en geheimhouding, toegankelijkheid, helderheid in de procedure, tijdsafspraken en termijnregels, registratie. Die elementen komen namelijk niet of onvoldoende terug in de regelingen. In het niet bekostigd onderwijs voldoet slechts de regeling van één op de zeven instellingen aan deze principes (14 procent).

Dit zijn de voornaamste bevindingen uit het derde onderzoek van de inspectie naar klachtenbehandeling in het mbo. Het werd eind 2011 begin 2012 uitgevoerd en vergelijkt de stand van zaken met onderzoeken uit 2008 en 2009. Opnieuw werd desk research verricht naar de situatie bij alle typen mbo-instellingen: regionale opleidingscentra (roc), agrarische opleidingscentra (aoc), vakinstellingen en niet-bekostigde instellingen (nbi's). Ditmaal zijn meer nbi's in het onderzoek betrokken, waarmee dit deel van het onderzoek representatief is voor zowel de bekostigde als niet-bekostigde instellingen in de sector.

Vooraf bij vakinstellingen en nbi's laat de informatievoorziening over klachtenbehandeling te wensen over. Bijna de helft van deze instellingen biedt geen informatie over de behandeling van klachten op de website. Nbi's beschikken het minst vaak over een klachtenregeling en de beschikbare klachtenregelingen zijn dikwijls zeer summier. De Nederlandse Raad voor Training en Opleiding (NRTO) besteedt hier in haar gedragscode voor de leden aandacht aan. Voor de overige niet-bekostigde instellingen bestaan geen afspraken.

Iets meer dan de helft van alle instellingen beschikt – blijkens de klachtenregeling – niet over een (onafhankelijke) interne klachtencommissie. Het hebben van een dergelijke commissie blijkt zowel in 2009 als in 2011 samen te hangen met een betere inname, behandeling en afhandeling van klachten. In het bekostigd onderwijs had iets meer dan de helft van de instellingen – blijkens de klachtenregeling – een interne commissie, bij nbi's iets minder dan een kwart.

Naast desk research zijn telefonische interviews gehouden met studenten en/of ouders die een klacht hadden ingediend en daarvan een afschrift naar de inspectie hadden gestuurd. Gezien de selectie is dit deel van het onderzoek niet representatief voor alle ingediende klachten. Het betreft overigens voor het overgrote deel klachten over bekostigde instellingen.

Geïnterviewde klagers geven hun instelling – net als in 2008 en 2009 – gemiddeld een rapportcijfer 4 voor het afhandelen van hun klacht. Klachten over 'Onderwijsinhoud en maatwerk' stonden zowel in 2008, 2009 als in 2011 in de top

drie. Verder is sprake van een verschuiving van belangrijke klachtentema's door de jaren heen. In 2008 werd het meest geklaagd over begeleiding, beroepspraktijkvorming en onderwijsinhoud/maatwerk. In 2009 klaagde men over begeleiding, onderwijsinhoud/maatwerk en informatieverstrekking en schorsing/verwijdering en in 2011 over onderwijsinhoud/maatwerk, informatieverstrekking en bejegening.

In 2011 wordt door klagers vaker aangegeven dat er voldoende ruimte is geweest om de klacht toe te lichten. Men is ook vaker tevreden over het gevoerde gesprek op de instelling. Op andere punten oordeelt men juist negatiever: de communicatie over de afhandeling, het mededelen van de uitkomst (minder vaak schriftelijk) en de onderbouwing van de uitspraak (tweederde was ontevreden in 2011, tegen de helft in 2009 en 40 procent in 2008).

Sinds april 2010 is de Ombudslijn mbo beschikbaar voor klachten die op de instellingen niet of niet naar behoren in behandeling worden genomen. Ook het JOB registreert klachten. Na een piek in de startmaand, stabiliseert het aantal klachten bij de Ombudslijn zich op gemiddeld achttien per maand. Deze tweedelijns functie voorziet daarmee op beperkte schaal in een behoefte en draagt daarmee maar beperkt bij aan kwaliteitsverbetering van de klachtenbehandeling binnen de instellingen. De drempel om te klagen via het JOB is lager. In 2010 werden daar 1.299 klachten geregistreerd, in 2011 ging het om 1269 klachten. Uit de jaarrapportage 2011 van de Ombudslijn mbo blijkt dat daar geen klachten over niet bekostigde instellingen zijn geregistreerd.

Gezien de uitkomsten van het onderzoek geeft de inspectie in overweging over te gaan tot dwingende afspraken over het opstellen van (interne) klachtenregelingen en het instellen van klachtencommissies. Aan de inhoud van de klachtenregelingen kunnen daarbij nadere eisen gesteld worden, waarbij de code 'Goed bestuur in de bve-sector' en de richtlijnen van JOB en MBO Raad gezamenlijk als ook de gedragscode voor de leden van de NRTO als leidraad gebruikt kunnen worden. Het is zorgelijk dat voor het grote aantal niet-leden van de NRTO wettelijk weinig is vastgesteld en ook geen gedragscode geldt.

Een verdere verbetering van de klachtenafhandeling zal het onderwijs ten goede komen.

1 Achtergrond onderzoek

In 2008 voerde de Inspectie van het Onderwijs een eerste themaonderzoek uit naar de klachtenbehandeling in het mbo. Aanleiding was het stijgend aantal klachten van studenten en ouders in 2007. Uit dat onderzoek bleek dat niet alle instellingen beschikten over een klachtenregeling en dat zij zeer terughoudend waren in hun informatieverstrekking over het behandelen van onderwijsklachten. Bij de indieners van klachten bleek voorts zeer veel ontevredenheid te bestaan over de manier waarop de instellingen in het algemeen met hun klacht omgingen. Zij gaven aan behoefte te hebben aan een meer betrouwbare, zorgvuldige en onafhankelijke behandeling van hun klacht. De staatsecretaris zegde de Tweede Kamer een tweede onderzoek toe om vast te stellen of er voldoende zichtbare verbetering was in de behandeling van klachten.

Een jaar na het eerste onderzoek vond in 2009 het tweede onderzoek plaats. Ten opzichte van 2008 bleek slechts beperkt vooruitgang geboekt. Dat kon deels verklaard worden door de beperkte tijd die verstreken was sinds het eerste inspectieonderzoek. De toegankelijkheid van informatie over klachtenbehandeling op de websites van instellingen bleek licht verbeterd. Toch bevatte bijna de helft van de websites hierover nog geen informatie. Verder was de klachtenbehandeling in de eerste lijn nog niet goed en behoefde de borging van een onafhankelijke klachtenbehandeling verbetering.

Het achterblijven van substantiële verbetering was voor de toenmalig staatssecretaris aanleiding voor het oprichten van de Ombudslijn mbo per 1 april 2010. De Ombudslijn is een tweedelijns organisatie. De instellingen zijn zelf verantwoordelijk voor een goede klachtafhandeling.

De Ombudslijn vervult een aanjaagfunctie en is in het leven geroepen om een beter zicht te krijgen op de omvang en aard van klachten en om de klachtenafhandeling in met name het bekostigd mbo te verbeteren. Bij de Ombudslijn kan een klacht worden ingediend nadat de klager eerst zelf heeft geprobeerd de klacht met de school af te handelen. Indien deze klager niettemin het gevoel heeft dat de klacht niet goed is behandeld, kan hij terecht bij de Ombudslijn.

Begin juli 2011 berichtte de minister de Tweede Kamer dat de Ombudslijn nog een jaar langer in de lucht zou blijven. Ook kondigde zij een derde onderzoek aan naar de klachtenbehandeling in het mbo, te verschijnen in het voorjaar van 2012. De resultaten van dat onderzoek zijn in dit rapport weergegeven. Daarbij wordt een vergelijking gemaakt met 2008 en 2009.

Dit rapport dient tevens als input voor de evaluatie van de Ombudslijn.

2 Vraagstelling en onderzoeksopzet

2.1 Context

Klachten over het onderwijs kunnen betrekking hebben op verschillende onderwerpen. Hoofdcategorieën hierin zijn de (inhoud en kwaliteit van) het onderwijs, klachten over toetsing en examinering, kwesties rond in- en uitschrijving en doorstroom of overgaan, financiële vragen (lesgelden, vrijwillige bijdragen) en vertrouwenskwesties.

Voor klachten over vertrouwenskwesties¹ bestaat een wettelijke voorziening, voor klachten over andere onderwerpen niet. Sinds 1 januari 2008 zijn er evenwel nieuwe regels voor de jaarverslagen van mbo-instellingen. De overheid stelt daarbij als eis dat er in het jaarverslag van de instelling ook verslag wordt gedaan van de afhandeling van klachten.

Daarnaast is vanaf 1 januari 2009 de code 'Goed bestuur in de bve-sector' van kracht. Eén van de afspraken daarin is dat de instellingen een klachtenregeling moeten hebben. Het College van Bestuur moet daarvoor zorgen. Er moet een klachtenregeling zijn voor personen en instanties buiten de school (externe belanghebbenden) en één voor personeel en studenten binnen de school (interne belanghebbenden). Belangrijkste aanbevelingen in deze code zijn verder: het instellen van een klachtencommissie, die objectief en onafhankelijk klachten behandelt en daarover uitspraken doet, de zorg voor één goede klachtenregeling, het verstrekken van optimale informatie aan studenten en het aanstellen van een (vertrouwens)persoon, bij wie studenten terecht kunnen met een klacht. In februari 2009 publiceerden JOB en de MBO Raad richtlijnen voor klachtenbehandeling in het mbo.² Belangrijke principes in deze richtlijnen zijn onafhankelijkheid, betrouwbaarheid en geheimhouding, toegankelijkheid, helderheid in de procedure, tijdsafspraken en termijnregels, registratie. Vergelijkbare uitgangspunten legde de NRTO vast in de klachtenbehandelingsparagraaf van haar gedragscode voor leden (inclusief aansluiting bij landelijke geschillencommissie).

In een reactie op deze afspraken in het bve-veld schreef de staatssecretaris in maart 2009 aan de instellingen het volgende te verwachten:

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

Een eerste inspectieonderzoek liet zien dat in 2008 slechts bij een minderheid van de onderzochte instellingen (44 procent) op de website informatie was te vinden over klachtenregelingen en -afhandeling. Bij de onderzochte nbi's (niet-bekostigde instellingen) was slechts bij één van de tien scholen sprake van informatie op de website. Belangrijkste onderwerpen voor klachten waren begeleiding, beroepspraktijkvorming, onderwijsinhoud/maatwerk en lesuitval/onderwijstijd.

¹ Voor vertrouwensonderwerpen is artikel 6 van de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) van toepassing. Die voorziet in de mogelijkheid van het indienen van een klacht samen met een vertrouwensinspecteur van de inspectie over de in dit artikel genoemde onderwerpen. Vertrouwensinspecteurs kunnen ook als aanspreekpunt voor op de instellingen ingestelde klachtencommissies fungeren.

² Zie ook: Klachtenbehandeling in het middelbaar beroepsonderwijs, richtlijnen voor scholen en studenten in het mbo, JOB en MBO Raad, februari 2009.

Het tweede inspectieonderzoek uit 2009 liet zien dat er meer websites waren met informatie over klachtenregelingen (54 procent). Bij nbi's was dat aandeel gestegen naar 22 procent. Het aantal onderzochte nbi-instellingen was echter, net als in 2008, te gering om van een representatief onderzoek te kunnen spreken voor de nbi's, zoals dat wel het geval was voor het bekostigde mbo-onderwijs (roc's, aoc's en vakinstellingen). Begeleiding en onderwijsinhoud/maatwerk bleven in 2009 onverminderd relatief veel klachten op te leveren. Het aantal klachten over beroepspraktijkvorming en lestijd/onderwijsuitval was daarentegen sterk afgenomen.

In april 2010 werd de Ombudslijn mbo ingesteld. Aan de inspectie werd een jaar later gevraagd nogmaals de stand van zaken te onderzoeken. In beginsel onder een vergelijkbare groep instellingen.

Voor de nbi's werd zorg gedragen voor een representatieve steekproef, gezien de afwijkende scores onder deze scholen in de jaren daarvoor. Van de niet bekostigde instellingen in de steekproef voor dit onderzoek is 25 procent lid van de NRTO.

2.2 Vraagstelling

De centrale vraag in dit derde onderzoek is of de kwaliteit van de klachtenbehandeling in het mbo sinds het vorige onderzoek is verbeterd. Om een gefundeerde vergelijking met de situatie in 2009 te kunnen maken, is het antwoord op de centrale vraag zoveel mogelijk gebaseerd op representatieve gegevens. Daar waar representativiteit niet mogelijk is moeten de onderzoeksresultaten voldoende indicaties geven over toename, afname of stagnatie van de kwaliteit van de klachtenbehandeling. Het onderzoek betreft zowel bekostigde als niet-bekostigde instellingen.

De centrale vraagstelling is geoperationaliseerd in de volgende deelvragen:

1. Zijn er aanwijzingen dat alle instellingen begin 2012 over een klachtenregeling beschikken?
2. Voorzien de klachtenregelingen erin dat klachten in eerste instantie serieus worden behandeld in de reguliere lijn van docent, mentor/studieloopbaanbegeleider en unitdirecteur/onderwijsmanager?
3. Is voorzien in een onafhankelijke klachtencommissie waartoe studenten zich in tweede instantie kunnen wenden?
4. Is een eventuele onafhankelijke klachtencommissie binnen of buiten (aangesloten bij bijvoorbeeld Stichting Onderwijsgeschillen) de instelling georganiseerd? Is dit opgenomen in de klachtenregeling?
5. Als de klachtencommissie intern is georganiseerd, voorziet de klachtenregeling dan in:
 - een onafhankelijke externe voorzitter;
 - een professioneel onafhankelijk secretariaat;
 - vertrouwelijke behandeling van klachten en onder geheimhouding;
 - toepassing van het principe van hoor en wederhoor;
 - een in een reglement vastgelegde werkwijze en heldere termijnen?
6. Hoe toegankelijk wordt over de klachtenprocedure gecommuniceerd op de website van de instellingen?
7. Wat zijn de bevindingen van de studenten met de behandeling van hun klacht?
 - Is de (tekst van de) klachtenregeling laagdrempelig (bijvoorbeeld: een samenvatting, eenvoudig taalgebruik) en goed toegankelijk voor studenten?
 - Is in de praktijk sprake van een serieuze en zorgvuldige (heldere communicatie en termijnen) klachtenbehandeling? Is dat het geval bij zowel formeel schriftelijk als informeel ingediende klachten?

2.3 Bereik en onderzoeksofzet

Bereik en representativiteit

Net als de vorige keren is voor het onderzoek desk research verricht op documentatie van de instellingen.

De desk research richtte zich op alle typen mbo-instellingen: regionale opleidingscentra (roc), agrarische opleidingscentra (aoc), vakinstellingen en niet-bekostigde instellingen (nbi).

Voor de desk research is sprake van dezelfde steekproef uit alle instellingen waar mbo-opleidingen worden verzorgd als in de vorige onderzoeken. Ze zijn verdeeld over de vier genoemde categorieën en over het land. De verschillende categorieën zijn naar rato van het aantal instellingen in de steekproef vertegenwoordigd. In de onderzoeken in 2008 en 2009 lag de focus vooral op het bekostigd onderwijs omdat toename van het aantal klachten vooral in dit onderwijs waarneembaar was. Maar gezien de eerdere resultaten en om het beeld te completeren zijn ditmaal meer niet-bekostigde instellingen in het onderzoek betrokken. De uitkomsten van dit deel van het onderzoek zijn daarmee representatief voor zowel de bekostigde als niet-bekostigde instellingen in de mbo-sector.

Daarnaast zijn telefonische interviews gehouden met studenten en/of ouders die een klacht hadden ingediend en daarvan een afschrift naar de inspectie hadden gestuurd.

Desk research en onderzoek websites

Om antwoorden te vinden op de deelvragen over het bestaan, de inhoud en organisatie van klachtenregelingen, heeft deskresearch plaatsgevonden. Als eerste onderzocht de inspectie de websites van instellingen. Aan de instellingen is gevraagd hun klachtenregeling op te sturen indien deze niet op de website van de instelling te vinden was, of de informatie slechts zeer beknopt was.

Met het oog op de vergelijkbaarheid ten opzichte van 2008 en 2009 zijn voor zover mogelijk³ dezelfde 48 instellingen onderzocht als in de voorafgaande onderzoeken, aangevuld met 19 niet-bekostigde instellingen (nbi's). De verdeling over de instellingen is daarmee als volgt:

Tabel 2.3 Aantal onderzochte websites/klachtenregelingen verdeeld naar type instelling

	roc's	aoc's	vakinstellingen	nbi's	totaal
2011	21	8	9	28	66
2009	22	7	10	9	48
2008	23		16 ⁴	9	48

Ook de toegankelijkheid van klachtenprocedures is door deskresearch in beeld gebracht. Gekeken is naar de wijze waarop instellingen over klachtenprocedures communiceren. Om deze onderzoeksresultaten goed te kunnen vergelijken is in de onderzoeken over 2008, 2009 en 2011 dezelfde checklist gebruikt. Uiteraard zijn de opvattingen van de studenten eveneens van belang om de toegankelijkheid van procedures te beoordelen. Daarom is het thema 'toegankelijkheid' ook geanalyseerd op basis van de uitkomsten uit de interviews met studenten en ouders die een klacht hadden ingediend.

³ Vanwege mutaties in het instellingenbestand zijn hier en daar kleine verschuivingen opgetreden.

⁴ Van aoc's en vakinstellingen zijn over dit jaar geen aparte cijfers bekend.

Er zijn voor dit onderdeel geen interviews gehouden met vertegenwoordigers van instellingen. Het onderzoek richt zich daarom vooral op de opzet van de klachtenbehandeling. Het onderzoek strekte zich niet uit tot de wijze waarop de instellingen feitelijk klachten hebben behandeld.

Interviews

De inspectie heeft contact gezocht met studenten en/of ouders die een klacht bij de instelling hadden ingediend en een afschrift naar de inspectie hadden gestuurd. Zij zijn benaderd voor een telefonisch interview. Twaalf personen werden gemeld via de Ombudslijn; de Ombudslijn heeft deze respondenten tevoren gevraagd of ze wilden meewerken aan het inspectieonderzoek.

De indieners van klachten zijn rechtstreeks benaderd, om de bevragsingslast voor de instellingen zoveel mogelijk te beperken. Er hebben 54 interviews plaatsgevonden, voor het overgrote deel betrekking hebbend op het bekostigd onderwijs. Dat zijn er acht meer dan in 2009 en één minder dan in 2008. De interviews zijn gehouden om verdere inkleuring te krijgen van het beeld over de toegankelijkheid van de klachtenregelingen dat uit de desk research naar voren kwam. Daarnaast werd gevraagd naar twee elementen:

- de procedure: hoe waren bejegening, zorgvuldigheid, tijdigheid, correctheid en dergelijke bij de klachtenbehandeling door de school;
- de uitkomst: in welke mate is de uitkomst van de klachtenprocedure aanvaard (vindt men de onderbouwing van de uitspraak solide, begrijpt men de uitspraak?).

Gezien de selectie van de gesprekspartners is dit gedeelte van het onderzoek niet representatief voor alle ingediende klachten. Het gaat immers om de groep indieners van klachten die hun klacht óók aan de inspectie hebben voorgelegd. Dat doet niet iedereen. Dit zou een vertekening kunnen geven. Mogelijk is deze groep kritischer dan de klagers in het algemeen. Het onderzoek geeft uiteraard wel een beeld over de wijze waarop klachten worden behandeld door instellingen. Alle klachten moeten immers serieus worden behandeld.

2.4 Rapportage

In dit rapport worden de bevindingen van het onderzoek beschreven.

In hoofdstuk 3 worden de uitkomsten van deskresearch gepresenteerd: de aanwezigheid van klachtenregelingen, en daarnaast de organisatie van de klachtenprocedures.

Hoofdstuk 4 gaat over de toegankelijkheid van de klachtenregelingen. Dit hoofdstuk is vooral gebaseerd op de deskresearch en wordt nader ingekleurd door de oordelen van geïnterviewde studenten en ouders.

In hoofdstuk 5 wordt gerapporteerd over de klachtenbehandeling in de praktijk. Wat zijn de ervaringen van studenten of ouders die een klacht hebben ingediend? Deze analyse is gebaseerd op de gehouden telefonische interviews en wordt aangevuld met informatie van de Ombudslijn mbo en JOB.

Dan volgt een concluderend hoofdstuk, waarin in meer algemene zin antwoord wordt gegeven op de onderzoeksvragen.

Het rapport wordt afgesloten met een slotbeschouwing, waarin de resultaten in een breder kader worden geplaatst.

3 Klachtenregelingen nader beschouwd

Beschikken alle onderzochte instellingen inmiddels over een klachtenregeling en wat is de inhoud van de regeling? Dat is de hoofdvraag die in dit onderzoek aan de orde komt.

In de eerste paragraaf wordt uiteengezet op basis van welke aspecten de klachtenregelingen zijn geanalyseerd. Vervolgens wordt in paragraaf 2 een beeld geschetst van het aantal klachtenregelingen dat van kracht is. Paragraaf 3 beschrijft de eventuele samenloop van regelingen voor verschillende klachten. In paragraaf 4 wordt gerapporteerd over een aantal vereisten van klachtenregelingen en de aanwezigheid en de organisatie van (interne) klachtencommissies. In paragraaf 5 worden de externe klachtencommissies besproken. Het hoofdstuk sluit af met een aantal conclusies, waarin ook enkele opvallende verschillen tussen instellingen belicht worden.

3.1 Aspecten voor analyse klachtenregelingen

Uit de onderzoeken in 2008 en 2009 bleek dat er bij de indieners van klachten behoefte bleef bestaan aan een serieuze en meer onafhankelijke behandeling van klachten. De volgende aspecten zijn met het oog daarop ook in 2011-2012 onderzocht:

- Biedt de regeling een basis voor een serieuze behandeling van de klacht in de eerste lijn door docent, mentor of studieloopbaanbegeleider, unitdirecteur/onderwijsmanager?
- Is de vertrouwelijkheid en geheimhouding geborgd (bijvoorbeeld door de mogelijkheid klachtcoördinatoren in te schakelen en documenten vertrouwelijk te behandelen)?
- Is er een onafhankelijke interne klachtencommissie? Indien deze aanwezig is, zijn vervolgens de volgende aspecten van belang:
 - Is een onafhankelijke voorzitter benoemd? Bestaat er een professioneel en onafhankelijk secretariaat? Wordt vertrouwelijke behandeling van de klachten gewaarborgd? Wordt gebruikgemaakt van het principe van hoor en wederhoor?
 - Is er sprake van een reglement met een vastgestelde werkwijze en vastgestelde termijnen?
- Is er een externe klachtencommissie, waar indieners van klachten in tweede instantie terecht kunnen?

3.2 Ontwikkeling in de klachtenregelingen

Is er een toename van het aantal klachtenregelingen dat inmiddels van kracht is? Om antwoord op deze vraag te vinden is als eerste op de websites van de instellingen gezocht of er melding wordt gemaakt van een klachtenprocedure. Als er geen informatie over de klachtenafhandeling op de site stond, of als deze zeer summier was, zijn de regelingen alsnog bij de instellingen opgevraagd. Dit heeft ertoe geleid dat de klachtenregelingen van 17 roc's konden worden geanalyseerd (81 procent), 7 aoc's (88 procent), 6 vakinstellingen (66 procent) en van 18 nbi's (64 procent); in totaal 48 klachtenregelingen.

Tabel 3.2 Geanalyseerde klachtenregelingen naar soorten instelling

Type instelling	n	aantal geanalyseerde regelingen
roc	21	17 (81%)
aoc	8	7 (88%)
vakinstelling	9	6 (66%)
nbi	28	18 (64%)
totaal	66	48 (73%)

In 2009 bleek dat 88 procent van de instellingen via de website of op schrift een klachtenregeling beschikbaar had. Dit aantal is in 2011 gedaald naar 73 procent. De verklaring voor de daling ligt in het grotere aantal nbi's dat in dit onderzoek is betrokken en niet beschikt over een dergelijke regeling. Ook bij vakinstellingen ontbreekt in veel gevallen een klachtenregeling.

Tien nbi's (36 procent), drie vakinstellingen (33 procent) en één aoc bleken geen informatie op de website te hebben over klachtenafhandeling en stuurden, ondanks herhaald verzoek, ook geen schriftelijke documentatie toe over klachtenbehandeling. Dat zijn twee belangrijke aanwijzingen die doen vermoeden dat er bij deze instellingen geen beleid op klachtenbehandeling bestaat.

Vier roc's (19 procent) hebben slechts summiere informatie op hun website en stuurden geen klachtenregeling die kon worden geanalyseerd.

Al met al zijn er daarmee geen aanwijzingen dat er meer klachtenregelingen bestaan dan in 2009.

Inmiddels hebben meer instellingen hun klachtenregeling vernieuwd. In het tweede inspectieonderzoek, gehouden kort na de publicatie van het onderzoek over 2008, bleek dat één op de vijf instellingen hun klachtenregeling vanaf 1 april 2009 (opnieuw) had vastgesteld. Die tendens zet door. In 2011 blijkt dat 46 procent van de instellingen sinds 1 april 2009 een (vernieuwde) klachtenregeling heeft vastgesteld.

3.3 Samenloop verschillende (klachten)regelingen⁵

Instellingen kunnen verschillende klachtenregelingen combineren. Dit is geen bezwaar, mits de gecombineerde regeling voldoet aan de eisen die voor de betreffende thema's gelden. Het combineren stelt extra eisen aan de communicatie over de regelingen: is het voor studenten duidelijk waarvoor de verschillende onderdelen van de (klachten) regeling precies zijn bedoeld?

Uit de analyses komt naar voren dat er sprake is van een tendens dat onderwijsgerichte klachtenregelingen worden gecombineerd met andere regelingen. In 2009 beschikte 43 procent van de instellingen over een aparte regeling voor onderwijsklachten. In 2011 was dat percentage nog 26 procent. Hierbij moet worden aangetekend dat deze daling mede het gevolg kan zijn van een groter aantal nbi's in het onderzoek - nbi's beschikken bijna drie keer zo vaak over een gecombineerde regeling dan bekostigde instellingen.

Opvallend is de grote schakering in de combinaties die instellingen maken van verschillende regelingen. Ruim een derde van de instellingen maakt in 2011 wel een

⁵ De klachtenregelingen zijn in 2008 niet afzonderlijk onderzocht, hieronder volgen alleen de uitkomsten van de onderzoeken uit 2009 en 2011.

gecombineerde regeling, maar integreert daarin niet alle soorten kwesties. Vaak blijven er aparte regelingen voor klachten over examinering en worden vertrouwens- en onderwijsklachten in een tweede regeling opgenomen. Tabel 3.3 laat zien dat het aantal varianten is toegenomen: een derde van de instellingen met een klachtenregeling voor onderwijsklachten, heeft deze noch apart, noch in combinatie met vertrouwensonderwerpen of examens georganiseerd. Machtsmisbruik, bejegening en ongewenst gedrag (van zowel studenten als soms ook docenten) vormen nieuwe zwaartepunten in het klachtbeleid van instellingen. Deze elementen worden vaak in een aparte regeling ondergebracht, samen met klachten over discriminatie en seksuele intimidatie.

Tabel 3.3 Worden regelingen gecombineerd? (in percentages)

Situatieschets	2009 (n= 42 instellingen)	2011 (n= 48 instellingen)
aparte regeling voor onderwijsklachten	43%	26%
eenzelfde regeling voor onderwijs, vertrouwensonderwerpen en examens of onderwijs en vertrouwenskwesties	55%	36%
anders	-	34%
onbekend	3%	4%
totaal	100%	100%

3.4 Vereisten klachtenregelingen

De klachtenregelingen zijn geanalyseerd op de volgende aspecten die gezamenlijk de kwaliteit van de regelingen versterken:

- Worden klachten eerst serieus genomen in de reguliere lijn?
- Is er sprake van vertrouwelijke behandeling van klachten en is de regeling toegankelijk voor studenten die een klacht overwegen?
- Wordt bemiddeling als mogelijke aanpak genoemd om klachten op te lossen?
- Is er voorzien in een aparte, onafhankelijke klachtencommissie en zo ja, hoe is deze georganiseerd?
- Is er een tweedelijns, externe klachtencommissie waarbij de instelling is aangesloten?

3.4.1 *Klachten serieus genomen in de 'lijn'?*

Als eerste is geanalyseerd of de bestaande klachtenregelingen erop zijn gericht dat de klacht in eerste instantie zorgvuldig wordt behandeld in de reguliere (eerste) lijn van docent, mentor of studieloopbaanbegeleider, unitdirecteur/ onderwijsmanager. Hierdoor kunnen mogelijke klachten snel gesignaleerd en opgelost worden zonder dat het tot het indienen van een formele klacht hoeft te leiden. Bovendien kan er via deze lijn ook voor worden gezorgd dat gelijksoortige klachten in de toekomst worden voorkomen. Een dergelijke aanpak is duidelijk omschreven in ruim de helft (25) van de 48 in 2011 onderzochte klachtenregelingen; dat is aanzienlijk minder dan in 2009, toen dat het geval was voor 83 procent van de instellingen. Dit verschil wordt vooral veroorzaakt doordat de grote meerderheid van de nbi's (dertien van de achttien) in de klachtenregeling niet voorziet in deze aanpak. Ook bij de vakinstellingen is bij de helft dit punt niet duidelijk beschreven (drie van de zes). Bij de roc's en aoc's zijn de regelingen op dit punt niet verbeterd ten opzichte van 2009. In vijf van de zeventien regelingen bij roc's is dit niet helder beschreven en evenmin in twee van de zeven regelingen bij aoc's.

3.4.2

Vertrouwelijkheid, geheimhouding en toegankelijkheid

Om vertrouwelijkheid en toegankelijkheid te bevorderen is het van belang dat de klachtenregeling erin voorziet dat de klacht zorgvuldig wordt behandeld, en dat hulp en ondersteuning beschikbaar zijn.

Dragen de regelingen bij aan een goede opvang van klachten en hulp bij het indienen van klachten door bijvoorbeeld een vertrouwenspersoon of klachtencoördinator? Dat blijkt het geval bij een minderheid (40 procent) van de onderzochte klachtenregelingen.

Ook op dit punt is er sprake van een achteruitgang ten opzichte van 2009 toen deze mogelijkheid beschreven stond in 76 procent van de geanalyseerde klachtenregelingen.

Ook hier worden de verschillen gedeeltelijk verklaard door een grotere deelname van nbi's in het onderzoek; in slechts 16 procent voorziet de regeling bij nbi's in een dergelijke voorziening. In 40 procent van de regelingen bij roc's is dit omschreven en in de meerderheid van de geanalyseerde regelingen van aoc's en vakinstellingen. Zoals aangegeven, waren in 2009 de geaggregeerde percentages hoger. Toen werd aangetekend dat de regelingen in meerderheid voorzagen in mogelijke hulp bij het indienen van een klacht door een klachtencoördinator of vertrouwenspersoon en dat de klacht in eerste instantie wordt opgepakt door de lijn. Maar uit de interviews bleek dat de manier waarop dit in de praktijk verliep voor veel verbetering vatbaar was. In 2011 zijn geïnterviewden over het algemeen iets minder ontevreden over de behandeling van de klachten in de reguliere lijn (zie hoofdstuk 5).

Een belangrijk punt is of de vertrouwelijkheid is gewaarborgd doordat de regeling voorziet in geheimhouding van de documenten behorende bij de klacht. Dat is in een minderheid van de regelingen het geval (38 procent), het minst vaak bij nbi's (11 procent), het vaakst bij roc's (40 procent).

Dat is een kleine verslechtering ten opzichte van 2009, toen dit percentage 42 procent bedroeg.

3.4.3

Bemiddeling

Een medewerker van binnen of buiten de school kan met een goed gesprek met de betrokkenen een poging doen om de klacht op te lossen. Partijen bij elkaar brengen onder leiding van een neutrale derde kan veel problemen oplossen en mogelijk ook formele klachten voorkomen.

Bemiddeling wordt in één op de drie instellingen expliciet genoemd. Slechts één van de achttien nbi's noemt deze mogelijkheid; daarentegen wordt dit bij bijna de helft van roc's en aoc's aangetroffen. Bij de vakinstellingen is dit nagenoeg altijd opgenomen (slechts in één regeling niet).

Concluderend is er op dit punt geen verbetering is opgetreden ten opzichte van 2009.

3.5 Onafhankelijkheid: organisatie en werkwijze klachtencommissies

3.5.1

Interne klachtencommissies

De aanwezigheid van een interne klachtencommissies

De betekenis van een interne klachtencommissie mag niet worden onderschat. Instellingen die een formele interne klachtencommissie hebben, kennen een significant betere klachtenregeling dan instellingen zonder een dergelijke commissie. De werkwijze bij het innemen, behandelen en afhandelen van een klacht is in het geval er een interne commissie bestaat, beter geregeld. Deze uitkomst geldt voor de analyses in zowel 2009 als 2011.

In bijna de helft (44 procent) van de 48 geanalyseerde klachtenregelingen is een interne klachtencommissie beschreven. Vakinstellingen en roc's beschikken het vaakst over een dergelijke commissie; in ongeveer tweederde van de gevallen. Het beeld verschilt niet sterk van dat van twee jaar eerder.

Aoc's en nbi's beschikken het minst vaak over een interne klachtencommissie (29 respectievelijk 22 procent van de geanalyseerde regelingen). De situatie bij nbi's is ietwat verbeterd. In 2009 beschikte geen van de nbi's over een interne klachtencommissie, in 2011 zijn dat er vier van de achttien.

Van alle instellingen (met een regeling) beschikt daarmee ongeveer de helft van de bekostigde instellingen (zeventien van de dertig) en 22 procent van de nbi's (vier van de achttien) over een interne klachtencommissie.

Tabel 3.5 Bestaat er een interne klachtencommissie? (verdeeld over type mbo-instellingen)

	ja (aantal en percentage per type)	nee (aantal)	totaal (aantal geanalyseerde regelingen)
roc	11 (65%)	6	17
aoc	2 (29%)	5	7
vakinstellingen	4 (67%)	2	6
nbi	4 (22%)	14	18
totaal	21 (44%)	27	48

Voorzitterschap en secretariaat interne klachtencommissie

Net als in 2009, beschikt een derde van de instellingen met een klachtencommissie over een onafhankelijke, externe voorzitter. Dat is een voorzitter die niet werkzaam is bij de afdeling/unit waar de klacht speelt. Bij slechts twee instellingen komt de voorzitter van buiten de instelling; in de andere klachtenregelingen is de onafhankelijkheid niet nader omschreven. Ongeveer de helft van de klachtenregelingen maakt melding van de mogelijkheid van inzetten van een reservelid in de interne klachtencommissie in verband met eventuele betrokkenheid van een commissielid bij een klacht; dat is vergelijkbaar met de uitkomsten van het onderzoek uit 2009.

Uit de meeste klachtenregelingen is niet af te leiden wie het secretariaat verzorgt. Voor zover dit wel af te leiden is, berust het secretariaat meestal bij het bestuur of management van de instelling. Ook hier wijkt het beeld niet af van de situatie in 2009.

Indienen en ontvangst van een klacht

Net als in 2009 kennen de meeste regelingen geen standaardformulier waarmee een klacht kenbaar kan worden gemaakt. Ten opzichte van 2009 zijn er meer klachtenregelingen die vermelden hoe lang geleden een feit of gedraging zich mag hebben voorgedaan om er nog over te kunnen klagen (van 48 procent naar 61 procent van de regelingen); dat is gemiddeld negen maanden.

De meeste klachtenregelingen vermelden niets over een termijn waarbinnen de bevestiging van de klacht kan worden verwacht. Wel bevatten zij informatie over de termijn die de behandeling van de klacht maximaal in beslag neemt, dat is gemiddeld zes weken, met een bandbreedte van vier tot acht weken.

In het algemeen is er weinig verandering opgetreden sinds 2009 als het gaat om het indienen en de ontvangst van een klacht.

Behandeling van een klacht

In bijna driekwart van de regelingen is bepaald dat de indiener van de klacht er recht op heeft zijn klacht mondeling toe te lichten. Evenals in 2009 is dat in (ruim) een kwart van de regelingen dus niet het geval. In 2011 garandeert een grote minderheid van de regelingen (46 procent) dat er sprake is van een besloten behandeling van de klacht, tegenover 41 procent in 2009. Op dit punt is er sprake van een lichte verbetering. In een kleine minderheid van de regelingen is vastgelegd dat er een schriftelijk verslag wordt gemaakt van de mondelinge behandeling (44 procent in 2011 ten opzichte van 45 procent in 2009). Datzelfde geldt voor de mogelijkheid die een student heeft om zich bij te laten staan door een persoon naar eigen keuze. In 2009 bood 50 procent van de regelingen deze mogelijkheid, in 2011 gaat het om 46 procent van de regelingen.

Concluderend wordt opgemerkt dat er een lichte verbetering is opgetreden als het gaat om de mogelijkheid van een besloten behandeling van de klacht; dit is echter nog steeds slechts in de minderheid van de regelingen geborgd. Nog steeds biedt een kwart van de regelingen niet de bepaling dat indieners van een klacht deze mondeling kunnen toelichten en is een besloten behandeling van een klacht in ruim van de helft van de gevallen niet gegarandeerd.

Afhandeling van de klacht

Evenals in 2009 laat tweederde van de regelingen de indiener van een klacht in het ongewisse over de termijn waarbinnen hij bericht krijgt over het te nemen besluit met betrekking tot de klacht. Wel voorziet de regeling er in de meeste gevallen (ruim twee derde) in dat de klager een schriftelijk bericht krijgt over het besluit. In dit bericht staat ook de status van het besluit vermeld. Evenals in 2009 gaat het in ruim de helft van de gevallen om een advies, op grond waarvan anderen moeten besluiten. In ongeveer een kwart van de gevallen betreft het een besluit dat de commissie zelf kan nemen. In een derde van de gevallen vermeldt de regeling dat het mogelijk is om tegen de uitspraak in beroep te gaan; dat werd in 2009 in 40 procent aangegeven.

3.5.2

Externe klachtencommissies

Een externe klachtencommissie biedt studenten de mogelijkheid zich – na de klachtenbehandeling binnen de eigen instelling – in tweede instantie te wenden tot een extern orgaan. Ruim 30 procent van de instellingen biedt deze mogelijkheid aan in de klachtenregeling.

In het bekostigd en niet-bekostigd onderwijs gaat het om dezelfde percentages. In een derde van deze gevallen (vijf instellingen) wordt gemeld dat de instelling is aangesloten bij de Stichting Onderwijsgeschillen. Twee derde van de instellingen met een externe klachtencommissie regelt dit op andere wijze.

In 2009 bleek dat 40 procent beschikte over een externe klachtencommissie; tweederde van de instellingen heeft in de klachtenregeling geen mogelijkheid opgenomen om bij een externe instantie in beroep te gaan.

3.6 Conclusies

Er zijn geen aanwijzingen dat er meer instellingen over een klachtenregeling beschikken dan in 2009. Evenmin laten de regelingen op het terrein van de klachtenafhandeling tussen 2009 en 2011 duidelijke verbeteringen zien. Ook op het punt van de onafhankelijkheid, toegankelijkheid en geheimhouding zijn er geen duidelijke verbeteringen zichtbaar in de geanalyseerde regelingen. De vertrouwelijkheid en geheimhouding zijn in ruim de helft van de klachtenregelingen niet gegarandeerd. Bijna de helft van de regelingen voorziet in een interne klachtencommissie. Een interne klachtencommissie blijkt niet alleen van belang omdat daarmee voor de indieners van klachten enige onafhankelijkheid is

gewaarborgd. Als een dergelijke commissie aanwezig is, zijn de procedures bij klachtenafhandeling in het algemeen ook significant zorgvuldiger omschreven.

De meeste regelingen voorzien in het recht op een mondelinge toelichting door de indiener van de klacht; in een kwart van de regelingen is dat echter ook in 2011 nog niet geregeld.

Veel indieners van klachten weten niet wanneer zij een uitspraak tegemoet kunnen zien. Als zij dat wel weten, worden zij daarover schriftelijk geïnformeerd. De mogelijkheden om tegen een uitspraak van de commissie in beroep te gaan zijn beperkt (in een derde van de gevallen in 2011, in 40 procent in 2009). In het geval er een beroepsmogelijkheid is, ontbreken vaak termijnen.

Ruim 30 procent van de instellingen maakt in de klachtenregeling melding van een externe klachtencommissie waar studenten zich in tweede instantie toe kunnen wenden.

De inhoud van de klachtenregelingen verschilt aanzienlijk.

In 2009 werd melding gemaakt van een opvallend verschil tussen de klachtenregelingen van bekostigde en niet-bekostigde instellingen. Regelingen van nbi's kenden minder voorzieningen die een zorgvuldige afhandeling van klachten konden waarborgen en niet één van de in het onderzoek betrokken nbi's kende een interne klachtencommissie.

In 2011, nu naar verhouding meer nbi's zijn opgenomen in het onderzoek en de gegevens representatief zijn voor deze instellingen, blijkt dat 22 procent van de nbi's een interne klachtencommissie heeft opgenomen in de klachtenregeling. Dat is nog altijd minder dan in het bekostigd onderwijs: tweederde van de vakinstellingen en roc's, en bijna 30 procent van de aoc's heeft volgens de klachtenregeling een interne commissie voor klachten.

De instellingen zijn allemaal even vaak aangesloten bij een externe klachtencommissie. Op dat punt is er geen verschil tussen bekostigde en niet-bekostigde instellingen.

Nbi's bevorderen in hun klachtenregeling minder vaak dat klachten eerst serieus worden behandeld in de reguliere lijn. In een zeer kleine minderheid van nbi's voorziet de regeling in geheimhouding van documenten. In regelingen bij nbi's is evenmin vastgelegd dat de klager recht heeft op een mondelinge toelichting of de mogelijkheid heeft zich te laten bijstaan door een persoon van eigen keuze. Het is eveneens minder vaak mogelijk in beroep te gaan tegen een uitspraak van de commissie.

4 De toegankelijkheid van klachtenregelingen

Dit hoofdstuk gaat om te beginnen over de vraag tot wie een student of zijn ouder(s) zich moet(en) wenden voor het indienen van een klacht. Vervolgens wordt geanalyseerd of er vergeleken met 2009 meer informatie te vinden is op de websites van de instellingen.

Ten derde wordt antwoord gegeven op de vraag of de informatie ook gemakkelijk te vinden is op de websites van de instellingen en hoe het staat met het informatiegehalte op de websites.

4.1 Tot wie moet je je wenden?

In de interviews met studenten en ouders is gevraagd of het voor hen eenvoudig was om erachter te komen tot wie zij zich moesten wenden voor het indienen van een klacht. Ruim een derde van de geïnterviewden gaf aan dat zij dat niet gemakkelijk vond. Meer dan de helft vond het vrij gemakkelijk om hierachter te komen.

Hierin is sinds 2009 wel een verbetering opgetreden; toen gaf nog ruim de helft van de geïnterviewden aan dat zij het lastig vonden om uit te vinden tot wie zij zich moest wenden.

Een kwart vond in 2011 via de website of de studiegids van de school de goede weg om een klacht in te dienen. Ook een kwart van de geïnterviewden is via de inspectie, postbus 51 of andere publieke voorlichting op de juiste plaats in de instelling terechtgekomen.

Het is voor de inspectie zelf een aandachtspunt om zorgvuldig om te gaan met klachten die in afschrift aan de inspectie worden gemeld. De inspectie behandelt deze klachten niet zelf⁶, daarvoor ligt verantwoordelijkheid bij de instelling. De inspectie informeert potentiële klagers hierover. Indien klagers een afschrift van de klacht sturen aan de inspectie, kan de inspecteur tijdens een volgend inspectiebezoek bij de instelling informeren naar de afhandeling van de klachten. Tijdens de interviews bleek dat niet alle geïnterviewden precies op de hoogte waren van deze gang van zaken. Een aantal personen was verbaasd over het feit dat zij geen ontvangstbevestiging had gekregen van de inspectie. Deze situatie zal bij de inspectie worden verbeterd: iedereen die in afschrift een klacht over een instelling indient bij de inspectie behoort schriftelijk te worden geïnformeerd over de rol van de inspectie en over de te volgen procedure.

4.2 Is de informatie over klachtenregelingen op websites verbeterd?

Dat is in 2011 zeker het geval. In 2011 heeft 73 procent van de instellingen informatie op de website staan. Het aantal instellingen dat geen enkele informatie op de website heeft staan is de laatste jaren gedaald. In 2008 stond op 56 procent van de websites geen enkele informatie over een klachtenregeling of klachtenbehandeling, dat percentage was in 2009 gezakt tot 46 en in 2011 dus verder gezakt naar 27 procent.

⁶ Met uitzondering van vertrouwenskwesaties, waarvoor aparte vertrouwensinspecteurs bestaan op grond van een wettelijke voorziening.

Er is evenmin reden tot grote tevredenheid; een kwart van de instellingen geeft immers op hun website nog steeds geen enkele vorm van informatie over de behandeling van klachten.

Tabel 4.2 'Geen informatie over klachtenregeling/klachtenbehandeling op de website', in percentages

	2008 (n= 48 instellingen)	2009 (n= 48 instellingen)	2011 (n= 66 instellingen)
geen enkele vorm van informatie	56%	46%	27%

In alle typen instellingen is sprake van meer informatie ten opzichte van 2008 en 2009. De verschillen tussen de verschillende categorieën instellingen zijn echter groot. Net als in 2009 bieden in 2011 roc's het vaakst informatie, gevolgd door aoc's en vakinstellingen. Op de website van nbi's is nog steeds het minst vaak informatie terug te vinden over klachtenregelingen. Bij vier van de onderzochte roc's was de informatie op de website summier.

4.3 Zoekgemak en informatiegehalte

Van de 48 instellingen die in 2011 iets op hun website hebben staan over klachten, doen elf (23 procent) dat meteen op hun thuispagina, tegenover 19 procent in 2009. Bij 75 procent van de onderzochte websites kan er met de zoekfunctie iets over klachten worden gevonden. Het kost gemiddeld 2.5 muisklikken om vanaf de thuispagina te komen naar informatie over hoe een klacht kan worden ingediend. Dat aantal is hetzelfde als in 2009. De informatie kan even snel worden gevonden als in 2009.

Op driekwart van de websites wordt informatie verstrekt over de omgang met klachten.

Positief is dat er vaker dan in 2008 en 2009 staat vermeld hoe lang het duurt voordat de indiener van de klacht een reactie krijgt. Ook staat vaak vermeld waar de klacht kan worden ingediend (dat is beter dan in 2008).

Negatief zijn de volgende trends sinds 2008:

- minder vaak staat vermeld waarover een klacht kan gaan;
- minder vaak staat de procedure vermeld die wordt gevolgd nadat de klacht is ingediend;
- minder vaak wordt aangegeven voor wie de klachtenregeling is bedoeld;
- ten opzichte van de voorafgaande jaren wordt veel minder vaak vermeld met wie kan worden gesproken over het indienen van een klacht;
- er wordt minder vaak omschreven wat een klacht is;
- er wordt minder vaak aangegeven of er bemiddeling kan plaatsvinden bij klachten.

Tabel 4.3 Voor zover er informatie op de site staat over een klachtenregeling of klachtenbehandeling betreft dit in percentages

Omschrijving informatie	2008	2009	2011
Waar de klacht kan worden ingediend	71	89	81
Hoe snel indiener een reactie krijgt	52	62	71
Waarover de klacht kan gaan	71	58	65
De procedure nadat de klacht is ingediend	67	54	50
Voor wie de klachtenregeling is bedoeld	62	50	42
Met wie voor het indienen van de klacht kan worden gesproken	62	58	19
Wat een klacht is	57	27	19
Of er bemiddeling plaatsvindt	33	31	10
Anders	19	8	48
Totaal aantal instellingen	21	26	48

4.4 Conclusies over de toegankelijkheid van de regelingen

De publieke toegankelijkheid van informatie over klachtenbehandeling is toegenomen.

In 2011 maakt 73 procent van de instellingen hier op de één of andere manier melding van op hun website. Dat is een verbetering ten opzichte van 2009, toen dit het geval was voor 54 procent van de instellingen. Voor vakinstellingen en nbi's is er op dit terrein nog het meeste te verbeteren.

Meer dan de helft van de geïnterviewden vond het vrij gemakkelijk om er achter te komen tot wie zij zich moest wenden voor het indienen van een klacht. Het zoekgemak (aantal muisklikken) is ten opzichte van 2009 stabiel. Het informatiegehalte van de sites laat op een enkel punt verbetering zien (termijnen) in de periode 2009-2011, maar op meer punten verslechtingen (procedure, met wie kan worden gesproken, waarover een klacht kan gaan).

5 Klachtenbehandeling in de praktijk

Het eerste deel van dit hoofdstuk is gebaseerd op de 54 interviews met mensen die tussen 1 september 2009 en december 2011 een klacht hebben ingediend bij hun instelling. De uitkomsten van deze interviews geven een beeld van de klachten die er in het mbo bestaan, maar zijn niet representatief voor het gehele mbo.

Als eerste wordt beschreven op wie de klacht betrekking had en waarover werd geklaagd. Zijn hierin veranderingen te zien ten opzichte van 2008 en 2009?

Vervolgens wordt verslag gedaan van de ervaringen met klachtenbehandeling.

Het tweede deel van het hoofdstuk is gebaseerd op de informatie van de Ombudslijn en het JOB⁷ en betreft grotendeels het bekostigd onderwijs.

Het hoofdstuk wordt afgesloten met een aantal concluderende opmerkingen.

5.1 Van wie is de klacht en wat is het onderwerp van de klacht?

De klachten gingen in de periode 2009-2011 in een derde van de gevallen over een probleem van een individuele student. In twee derde van de gevallen ging het over problemen die meer studenten betroffen. Daarmee zet de tendens zich door die sinds 2008 zichtbaar is: klachten betreffen steeds vaker een probleem waar meerdere studenten mee te maken hebben.

Tabel 5.1a Wie betreft de klacht, in percentages

	2008	2009	2011
Individuele studenten	78%	59%	33%
Meerdere studenten	22%	41%	66%
Aantal geïnterviewden = 100%	55	47	54

Klachten gaan vaak over meer onderwerpen tegelijkertijd.

Ten opzichte van 2008 en 2009 wordt er minder geklaagd over de begeleiding. Ook over de samenhang in het onderwijsprogramma wordt minder geklaagd. De afname van het aantal klachten over beroepspraktijkvorming stabiliseert zich.

Er wordt daarentegen meer geklaagd over de onderwijshoud en beduidend meer over de informatieverstrekking en bejegening. Ook over onderwijstijd wordt, evenals in 2008, meer geklaagd. De diversiteit van de onderwerpen lijkt in 2011 toegenomen. De klacht ging 27 maal over andere onderwerpen dan hieronder gecategoriseerd; bijvoorbeeld over een docent, de opzet van examens of het stopzetten van een opleiding.

In 2008 bestond de top drie van onderwerpen uit begeleiding, beroepspraktijkvorming en onderwijshoud/maatwerk. In 2009 uit begeleiding, onderwijshoud/maatwerk en informatieverstrekking en schorsing en verwijdering. In 2011 uit onderwijshoud/maatwerk, informatieverstrekking en bejegening, zoals blijkt uit onderstaande tabel.

⁷ Jaarrapportage 2011, Ombudslijn. Klachtenanalyse JOB over het jaar 2010.

Tabel 5.1b Onderwerp van de klacht (geordend naar relatieve omvang van het onderwerp in 2011)

Onderwerp	2008	2009	2011 (n = 54)
	%	%	%
Onderwijsinhoud/maatwerk	26	28	31
Informatieverstrekking	18	17	27
Bejegening	13	9	25
Lesuitval/onderwijstijd	22	4	20
Begeleiding	36	36	24
Schorsing/verwijdering	11	17	15
Studiekosten	6	4	9
Beroepspraktijkvorming	26	6	5
Voorzieningen	6	6	5
Samenhang onderwijsprogramma	6	15	5
Intake	2	2	4
Klachtenbehandeling	6	9	2
Loopbaanbegeleiding	2	0	2
Veiligheid	2	2	2
Studiebelasting	2	6	-
Werkvormen	7	2	-
Anders	9	0	27
Aantal geïnterviewden	55	47	54

5.2 Ervaringen met klachtenbehandeling

Indienen van de klacht

De geïnterviewden stuurden in 80 procent van de gevallen een brief waarin de klacht stond beschreven. Naast deze brief, of soms in plaats daarvan, werd de klacht telefonisch, via e-mail of tijdens een bezoek aan de instelling mondeling ingediend. In de helft van de gevallen diende de ouder/wettelijk vertegenwoordiger van de student een klacht in, in 20 procent van de gevallen dienden ouders van meerdere studenten de klacht in. Dat laatste is vaker het geval dan in 2009 en is in lijn met het gegeven dat de klachten vaker meerdere studenten betreffen. In de andere gevallen dienden studenten zelf of samen met hun ouders de klacht in.

De helft van de klagers kreeg een ontvangstbevestiging van de klacht, dat is 10 procent minder dan in 2008 en 2009. Iets meer dan de helft van degenen die een ontvangstbevestiging kregen, meldden dat in deze bevestiging duidelijk vermeld stond hoe de klacht verder zou worden behandeld. Op dit punt is geen verbetering ten opzichte van de vorige jaren zichtbaar.

Gesprek met verantwoordelijken van de opleiding

De periode tussen het indienen van de klacht en het eerste gesprek duurde gemiddeld vier weken. Dat is een verbetering ten opzichte van 2009, toen de gemiddelde periode zes weken betrof. Hiermee komt dit gemiddelde weer op dat wat de geïnterviewden tijdens het onderzoek in 2008 aangaven. Van de geïnterviewden vindt 38 procent dat precies goed, een kwart te lang. Evenals in 2009 was het uiteenlopend wie de student en/of de ouders te spreken kregen over hun klacht; in de meeste gevallen was er in elk geval een teamleider of unitdirecteur bij het gesprek aanwezig, vaak ook één of meer docenten. In twee gevallen heeft de klacht tot een vergadering met alle studenten en ouders met in elk geval de teamleider en de directeur geleid. Meestal vond er één gesprek plaats,

soms twee gesprekken en één keer zijn er drie gesprekken gevoerd. Ruim de helft van de geïnterviewden is (zeer) negatief over het gesprek/ de gesprekken. Van de geïnterviewden die positief waren, zijn zij dat het meest vaak over een gesprek waar (tenminste) de unitdirecteur bij betrokken was, dat was in het onderzoek in 2009 niet het geval.

De meerderheid vond dat zij ruim de gelegenheid kregen om hun klacht goed toe te lichten en vond dat er goed geluisterd werd. Dat laatste is een verbetering ten opzichte van 2008 en 2009, toen de meerderheid vond dat dit niet het geval was. Dat betekent niet dat er reden is voor grote tevredenheid; nog steeds vindt 26 procent van de respondenten dat er matig of slecht naar hen is geluisterd. Evenveel respondenten zijn tevreden als ontevreden over de wijze waarop de instelling zich hield aan de afspraken die waren gemaakt met studenten en/of ouders tijdens de behandeling van de klacht; dat is een verbetering ten opzichte van 2009, toen nog 80 procent ontevreden was over de behandeling.

Afhandeling van de klacht

In meer dan de helft van de gevallen (56 procent) werd de uitkomst van de behandeling van de klacht mondeling meegedeeld; in ruim 20 procent werd een brief of e-mail ontvangen. Dat aantal neemt gestaag af in de jaren (63 procent in 2008, 43 procent in 2009) en is niet in lijn met wat hierover wordt gemeld in de klachtenregelingen.

In twee derde van de gevallen was het voor de studenten niet duidelijk binnen welke termijn de procedure zou zijn afgerond. Dat was in 2009 nog in de helft van de gevallen onduidelijk.

Waar de periode wel werd aangegeven, besloeg die gemiddeld vier weken; terwijl er in de praktijk uiteindelijk gemiddeld 5.5 week overheen ging (variërend van één tot dertig weken). Ruim een kwart van de respondenten vond dat het (veel) te lang duurde, ruim een derde vond de periode juist te kort.

De conclusie die al in 2008 werd getrokken, namelijk dat de communicatie over de afronding van de behandeling van de klacht in veel gevallen voor verbetering vatbaar is, is al met al nog onverminderd van toepassing.

De uitspraak

Twee derde van de geïnterviewden vond dat de uitspraak van de instelling onvoldoende was onderbouwd. Dat aantal is groter dan in 2009 (de helft) en in 2008 (40 procent). Er is dus sprake van groeiende ontevredenheid over de onderbouwing van de uitkomst onder de geïnterviewden.

In een derde van de gevallen is de student in het gelijk gesteld of is er bemiddeld. Dit vertoont een dalende lijn ten opzichte van 2008 (50 procent) en 2009 (40 procent).

In een derde van de gevallen zijn herstelmaatregelen getroffen en zeven keer (13 procent) bood de instelling excuses aan; dat is een vergelijkbaar beeld met 2008 en 2009.

Evenals in 2009 en 2008 gaven de geïnterviewden gemiddeld een rapportcijfer 4 voor de wijze waarop de instelling met de klacht is omgegaan. Vijftien respondenten (28 procent) zijn blij met de uitkomst; dat is vergelijkbaar met 2008 en een vooruitgang ten opzichte van 2009, toen slechts 15 procent blij was met de uitkomst. Bijna 20 procent van de respondenten gaf aan vervolgstappen te ondernemen. De meesten gaven aan vervolgesprekken te hebben gevoerd, vervolgbrieven te hebben gestuurd, hun kind van school te hebben gehaald of de inspectie te hebben aangeschreven. 80 procent zou opnieuw een klacht indienen.

Aan het eind van het telefonisch interview was er de mogelijkheid om aanvullende opmerkingen te maken. Daarvan werd veel gebruikgemaakt. Een illustratie van de

opmerkingen: 'De hele klas heeft een klacht ingediend. We hebben nog steeds niks teruggehoord'. 'De opleiding is stopgezet vanwege een tekort aan stageplekken en leerkrachten. Er is te laat ingegrepen door de school'. 'Geen reactie van de school gehad. De opleiding is uiteindelijk opgeheven'. 'Het antwoord van de school op de klacht was: we gaan er niets mee doen'. 'De begeleiding op mbo's is erg slecht, bijvoorbeeld leraren lopen gewoon weg uit de klas. Dit gebeurde ook op de opleiding die ik hierna gedaan heb dus toen ben ik maar naar een commerciële instelling gegaan'. 'Het heeft zeker nut gehad een klacht in te dienen. Ik zou volgende keer minder lang wachten met het indienen van een klacht. Ik wil graag dat het niet alleen voor mijn eigen kind, maar ook voor andere studenten beter wordt'.

Er waren ook zeven respondenten die kritisch waren over de Onderwijsinspectie. Dat ging vooral over het feit dat zij geen reactie van de inspectie hadden gekregen naar aanleiding van (het afschrift van) de klacht die zij indienden en/of over onbekendheid met de rol van de inspectie bij klachtenbehandeling. De inspectie gaat dit verbeteren: iedereen behoort een ontvangstbevestiging te krijgen. In die brief wordt de rol van de inspectie toegelicht.

5.3 Conclusies telefonische interviews

De geïnterviewden hebben dikwijls klachten die zich uitstrekken over meerdere onderwerpen. Zij klaagden het meest over de onderwijshoud/het maatwerk, de informatieverstrekking en bejegening. In tweederde van de gevallen betrof het klachten waar meer studenten mee te maken hebben.

Uit de interviews blijkt dat er nog steeds veel ontevredenheid bestaat over de manier waarop instellingen met klachten omgaan. Op een aantal punten lijkt er verbetering te zijn opgetreden. Zo geven geïnterviewden in 2011 vaker aan dat er voldoende ruimte is om de klacht toe te lichten en zijn zij vaker dan de geïnterviewden in 2009 tevreden over het gevoerde gesprek op de instelling naar aanleiding van hun klacht. Op andere punten oordelen de geïnterviewden echter negatiever dan de respondenten in 2009. De communicatie over de afhandeling van klachten blijft duidelijk voor verbetering vatbaar. Bovendien wordt de uitkomst steeds minder vaak schriftelijk medegedeeld en vinden steeds meer geïnterviewden de onderbouwing van de uitspraak onvoldoende (oplopend van 40 procent in 2008 naar de helft in 2009 tot tweederde in 2011).

5.4 De Ombudslijn⁸

Zoals aangegeven bestaat de Ombudslijn sinds april 2010, met als doel om de klachtafhandeling in met name het bekostigd mbo te verbeteren en beter inzicht te krijgen in de aard en omvang van de klachten.

Het is een tweedelijns organisatie. De klachten dienen eerst op school gemeld te zijn. Een onderwijsinstelling moet kunnen reageren op een klacht of probleem. Pas als dat niet lukt of als de student en/of ouder geen gehoor vindt voor de klacht, komt de Ombudslijn mbo in beeld. Er wordt samengewerkt met de Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs (JOB). JOB geeft advies aan studenten met klachten.

In totaal zijn er bij de Ombudslijn in de periode april 2010 - maart 2011 237 klachten ingediend bij de Ombudslijn. Zestig in de eerste maand, daarna gemiddeld achttien per maand. De meeste klachten gaan over de onderwijshoud; maar liefst 38 procent. Dit wordt gevolgd door klachten over toetsing en examinering en

⁸ Jaarrapportage 2011, Ombudslijn mbo. Voor de nbi's kwamen in 2011 totaal 19 klachten bij de Geschillencommissie Consumentenzaken terecht.

klachten over doorstroom en overgaan (beide 19 procent). De meeste klachten (80 procent) betreffen de voltijdse BOL-opleidingen.

Tien van de 54 voor dit onderzoek geïnterviewden gaven aan dat zij hun klacht ook naar de Ombudslijn hebben gestuurd. Zeven van hen vonden dit nuttig. Zij gaven aan dat dit ertoe heeft geleid dat de klacht anders niet behandeld zou zijn, trager behandeld zou zijn of minder serieus zou zijn genomen.

Het aantal klachten dat bij de Ombudslijn binnenkomt is beperkt, vergeleken met het aantal klachten dat JOB ontvangt.

5.5 Klachtenanalyses van het JOB

Het JOB registreert alle vragen en klachten die zij ontvangen. Als blijkt dat de klacht wel is gemeld bij de school maar niet of onvoldoende is behandeld, adviseert het JOB om de klacht te melden bij de Ombudslijn. Dat kan digitaal. Het JOB kan daarbij desgewenst ondersteuning verlenen. Volgens het JOB wordt daar niet veel gebruik van gemaakt. Onbekendheid met de Ombudslijn is daarvan volgens hen een belangrijke reden.

Bij het JOB werden in 2010 1299 klachten geregistreerd⁹. In 2011 ging het om 1.269 klachten. Bij het JOB werden in 2011 geen klachten over nbi's ontvangen. De meeste klachten betroffen de categorieën toetsen en examens, geld (vrijwillige bijdrage/lesgeld), stage, uitschrijvingsproblemen en de onderwijsinhoud.

Er wordt relatief meer geklaagd over de BOL-opleidingen; vooral over de BOL-4 opleidingen. Opgemerkt wordt dat deze studenten meestal mondiger zijn en dat er relatief de meeste studenten in de niveau 4-opleidingen zitten. Ook komen er relatief veel klachten uit de eerste leerjaren. Dit kan duiden op onvoldoende communicatie over de gang van zaken in 'de nieuwe school'.

5.6 Conclusies over klachtenbehandeling in de praktijk

Sinds 2009 is er veel in werking gezet om de klachtenbehandeling in het mbo te verbeteren. Niettemin blijkt uit de interviews met indieners van een klacht dat er nog veel te verbeteren valt aan de wijze waarop de instellingen met klachten omgaan. Een meer onafhankelijke behandeling van klachten, gebaseerd op de principes die JOB en MBO Raad formuleerden, ontbreekt nog in teveel gevallen. Voor de bij de NRTO aangesloten nbi's geldt dat in 2011 totaal 19 klachten bij de Geschillencommissie Consumentenzaken zijn terecht gekomen.

Na een piek tijdens de startmaand, stabiliseert het aantal klachten dat bij de Ombudslijn binnenkomt zich op gemiddeld achttien per maand. Deze tweedelijns functie voorziet daarmee op beperkte schaal in een behoefte. Het lijkt daarmee in kwantitatief opzicht slechts op beperkte schaal bij te dragen aan de noodzakelijke kwaliteitsverbetering van de klachtenbehandeling in de eerste lijn, binnen de instellingen zelf. De drempel om te klagen via het JOB is een stuk lager, getuige het aantal klachten dat daar is geregistreerd in 2010.

Uit de drie informatiebronnen (interviews, Ombudslijn, klachtenregistratie JOB) blijkt dat thema's waarover wordt geklaagd licht verschillen per bron. Zo wordt bij het JOB iets vaker over de financiële aspecten geklaagd. De kern betreft vooral de onderwijsinhoud die in de ogen van de klagers tekort schiet. Er wordt meer geklaagd over de beroepsopleidende leerwegen dan over de beroepsbegeleidende leerweg.

⁹ Rapportage van klachten en vragen JOB 2011, maart 2012.

6 Beantwoording onderzoeksvragen en conclusies

6.1 Centrale vraag

De centrale vraag in dit derde onderzoek is of de kwaliteit van de klachtenbehandeling in het mbo sinds het vorige onderzoek in 2009 is verbeterd.

Uit het onderzoek blijkt dat de kwaliteit van de opzet van de klachtenbehandeling sinds 2009 geen duidelijke verbetering heeft ondergaan. De borging van de klachtenbehandeling behoeft verbetering.

Er zijn geen aanwijzingen dat meer instellingen over een klachtenregeling beschikken dan in 2009. Bij een kwart van de instellingen ontbreekt in 2011 informatie over de omgang met klachten op de website. Een klachtenregeling kon in die gevallen ook niet aan de inspectie worden toegezonden.

Uit het onderzoek blijkt wel dat vergeleken met 2009 meer instellingen op hun website communiceren over de afhandeling van mogelijke klachten. Driekwart van alle instellingen verstrekt op de website informatie, tegenover 54 procent in 2009; in de helft van de gevallen is de volledige regeling op de site te vinden. Ook uit de interviews blijkt dat het er in de beleving van studenten en/of ouders gemakkelijker op is geworden om uit te zoeken hoe een klacht over het onderwijs kan worden ingediend.

Uit nadere analyse van de klachtenregelingen en uit de interviews komen evenmin substantiële verbeteringen naar voren in de feitelijke klachtenbehandeling. Ten aanzien van onafhankelijkheid, toegankelijkheid en geheimhouding zijn er geen duidelijke verbeteringen zichtbaar in de geanalyseerde regelingen. De vertrouwelijkheid en geheimhouding zijn in ruim de helft van de klachtenregelingen niet gegarandeerd. Bijna de helft van de regelingen voorziet in een interne klachtencommissie.

Nbi's hebben het minst vaak een regeling (64 procent) en de inhoud van hun regelingen is in de meeste gevallen ook erg summier. Zij beschikken het minst vaak over een interne klachtencommissie (22 procent). Geheimhouding en vertrouwelijkheid zijn zelden gegarandeerd en bemiddeling wordt weinig genoemd als optie. De Gedragscode Consumenten van 3 november 2011 van de NRTO is voor de leden van deze vereniging een duidelijke richtlijn, maar de effecten daarvan konden gezien de verschijningsdatum in dit onderzoek niet meegenomen worden.

Voor vooral vakinstellingen en aoc's, maar ook voor de roc's zijn er evenwel nog duidelijke verbeteringen nodig om te voldoen aan de afgesproken richtlijnen van de MBO Raad en JOB en de code 'Goed bestuur van de bve-sector'. Hetzelfde geldt voor de nbi's en de gedragscode van de NRTO, zij het dat niet alle nbi's lid zijn van de NRTO.

In het bekostigd onderwijs had iets meer dan de helft van de instellingen – blijkens de klachtenregeling – een interne commissie, bij nbi's iets minder dan een kwart.

In de helft van de gevallen is geheimhouding niet gewaarborgd en is niet voorzien in hulp die een zorgvuldige gang van zaken kan borgen, zoals een klachtencoördinator. Ook uit de interviews blijkt dat een meer onafhankelijke behandeling van klachten, gebaseerd op de principes die het JOB en de MBO Raad formuleerden, nog in (te)

veel gevallen ontbreekt. Voor de nbi's geldt voor 25 procent van de onderzochte instellingen de gedragscode van de NRTO. Voor de overige niet bekostigde instellingen geldt geen gedragscode of richtlijn.

6.2 Deelvragen

1. Zijn er aanwijzingen dat alle instellingen begin 2012 over een klachtenregeling beschikken?

Na analyse van de websites en (herhaald) opvragen van de klachtenregelingen bleek dat een kwart van de instellingen een dergelijke regeling niet heeft opgestuurd. Dat geldt voor 36 procent van de nbi's, een derde van het aantal vakinstellingen, en 15 procent van het aantal roc's en aoc's. Al met al zijn er daarmee geen aanwijzingen dat er meer klachtenregelingen bestaan dan in 2009.

2. Voorzien de klachtenregelingen erin dat klachten in eerste instantie serieus worden behandeld in de reguliere lijn van docent, mentor/studieloopbaanbegeleider en unitdirecteur/onderwijsmanager?

In de helft van de geanalyseerde regelingen is dit helder omschreven. De grote meerderheid van het aantal nbi's (dertien van de achttien) voorziet in de klachtenregeling niet in deze aanpak. Ook bij de helft van de vakinstellingen is dit niet duidelijk beschreven. Bij de roc's en aoc's zijn de regelingen op dit punt niet verbeterd ten opzichte van 2009. Uit de (niet representatieve) interviews komt overigens wel naar voren dat respondenten meer tevreden zijn over de gesprekken 'in de reguliere lijn' dan de geïnterviewden in 2009.

3. Is voorzien in een onafhankelijke klachtencommissie waartoe studenten zich in tweede instantie kunnen wenden?

Iets meer dan de helft van de instellingen die een klachtenregeling konden overleggen, beschikt niet over een interne klachtencommissie.

Van de roc's en vakinstellingen beschikt ongeveer tweederde van de instellingen blijkens de klachtenregeling over een interne klachtencommissie. Dat komt overeen met de situatie in 2009. Voor aoc's geldt dit voor twee van de zeven onderzochte regelingen.

Bij nbi's is dat het geval in 22 procent van de regelingen die geanalyseerd konden worden (vier van de achttien onderzochte regelingen).

Een dergelijke commissie blijkt van groot belang. Deze voorziet niet alleen in een behoefte voor de indieners van klachten. De analyses tonen ook aan dat de klachtenregeling van de instelling met een onafhankelijke klachtencommissie significant vaker voldoet aan de vereiste principes van een klachtenregeling, zoals onder andere geformuleerd in de richtlijnen van de MBO Raad, het JOB en de NRTO.

4. Is een eventuele onafhankelijke klachtencommissie binnen of buiten (aangesloten bij bijvoorbeeld Stichting Onderwijsgeschillen) de instelling georganiseerd? Is dit opgenomen in de klachtenregeling?

In 30 procent van de regelingen is ook een onafhankelijke commissie beschreven waar studenten zich in tweede instantie toe kunnen wenden. In 2009 stond dit beschreven in 40 procent van de regelingen. Het bekostigd en niet-bekostigd onderwijs zijn even vaak aangesloten bij een externe klachtencommissie.

5. Als de klachtencommissie intern is georganiseerd, voorziet de klachtenregeling dan in:

- een onafhankelijke externe voorzitter;
- een professioneel onafhankelijk secretariaat;
- vertrouwelijke behandeling van klachten en onder geheimhouding;
- toepassing van het principe van hoor en wederhoor;
- een in een reglement vastgelegde werkwijze en heldere termijnen?

Een derde van de instellingen met een interne klachtencommissie beschikt over een onafhankelijke voorzitter. Meestal is uit de klachtenregelingen niet op te maken wie het secretariaat verzorgt. Een vertrouwelijke behandeling van een klacht (geheimhouding) is in 38 procent van de regelingen geborgd. In een kwart van de procedures is niet vastgelegd dat de indiener van een klacht recht heeft de klacht mondeling toe te lichten en in twee derde van de regelingen is niet omschreven wat de termijn is waarbinnen de indiener van een klacht bericht krijgt over de uitspraak van de klachtencommissie. Samenvattend zijn er geen substantiële veranderingen zichtbaar ten opzichte van de situatie in 2009.

6. Hoe toegankelijk wordt over de klachtenprocedure gecommuniceerd op de website van de instellingen?

Op dit punt is sprake van een verbetering ten opzichte van de situatie in 2008 en 2009. Bijna driekwart van de instellingen communiceert over de omgang met klachten op de website. In vergelijking met 2009 staat er iets vaker informatie op de thuispagina. De informatie kan even snel gevonden worden als in 2009. Vaker dan in 2009 staat vermeld hoe lang het duurt voordat de indiener van de klacht een reactie krijgt. Op andere punten is er evenwel sprake van vermindering van de informatie op de websites (procedure, met wie kan worden gesproken, waarover kan een klacht gaan).

- 7. Wat zijn de bevindingen van de studenten met de behandeling van hun klacht?**
- *Is de (tekst van de) klachtenregeling laagdrempelig (bijvoorbeeld: een samenvatting, eenvoudig taalgebruik) en goed toegankelijk voor studenten?*
 - *Is in de praktijk sprake van een serieuze en zorgvuldige (heldere communicatie en termijnen) klachtenbehandeling? Is dat het geval bij zowel formeel schriftelijk als informeel ingediende klachten?*

Twee derde van de geïnterviewden gaf aan dat het eenvoudig was om erachter te komen tot wie zij zich moest wenden voor het indienen van een klacht. In 2009 gaf ruim de helft van de geïnterviewden aan dat zij dit lastig vond. Deze situatie lijkt dus verbeterd. Evenals in 2009 gaf ongeveer een kwart van de geïnterviewden aan dat de informatie op de website of in de studiegids hierover voldoende informatie gaf.

In de praktijk blijken de geïnterviewden voor het onderzoek in 2012 niet meer tevreden te zijn dan die in 2009; zij gaven in beide onderzoeken gemiddeld het rapportcijfer 4 voor de behandeling van hun klacht.

6.3 Conclusie

Bij een kwart van de instellingen ontbreekt informatie over de omgang met klachten op de website. Ook bij navraag kon geen regeling aan de inspectie worden toegezonden. Ten opzichte van 2009 is er – bij instellingen die informatie verschaffen – wel vooruitgang geboekt als het gaat over de *toegankelijkheid* van deze informatie; de informatie staat vaker op de website.

Er zijn geen aanwijzingen dat de klachtenbehandeling ten opzichte van 2009 op belangrijke punten is verbeterd. Dat betekent dat in zeker de helft van de gevallen niet wordt voldaan aan de principes die de MBO Raad, het JOB en de NRTO formuleerden in hun richtlijnen bij de behandeling van klachten: onafhankelijkheid, vertrouwelijkheid en geheimhouding, toegankelijkheid, helderheid in de procedure, tijdsafspraken en termijnregels, registratie. Voor 75 procent van de onderzochte nbi's gelden overigens geen richtlijnen of gedragscodes omdat ze geen lid zijn van de NRTO. Genoemde elementen kwamen niet of onvoldoende terug in de regelingen. Daarmee wordt in deze gevallen evenmin voldaan aan de code 'Goed bestuur in de bve-sector'.

7 Slotbeschouwing

De klachtenafhandeling in het mbo behoeft verbetering, zo bleek onder andere uit een inspectieonderzoek uit 2008 en de klachten die bij mbo-instellingen zelf binnenkwamen.

Bespreking in de Tweede Kamer van dit vraagstuk leidde tot een tweede onderzoek en tot verschillende activiteiten om te komen tot een betere klachtenafhandeling in het mbo:

- De Governancecode 'Goed bestuur in de bve-sector' werd begin 2009 van kracht. Onderdeel van deze code is een aantal aanbevelingen dat de onafhankelijkheid en zorgvuldigheid van de behandeling van klachten moet waarborgen;
- JOB en de MBO Raad formuleerden in februari 2009 richtlijnen voor scholen over de omgang met klachten. Belangrijke principes in deze richtlijnen zijn onafhankelijkheid, betrouwbaarheid en geheimhouding, toegankelijkheid, helderheid in de procedure, tijdsafspraken en termijnregels, registratie;
- De staatssecretaris gaf in 2009 per brief aan de instellingen aan dat zij het volgende verwachtte:
 - een laagdrempelige regeling;
 - een serieuze en zorgvuldige klachtenbehandeling;
 - de mogelijkheid voor studenten zich te wenden tot een onafhankelijke klachtencommissie.
- Het herhalingsonderzoek van de inspectie uit 2009 liet slechts een beperkte vooruitgang zien. Dat was een belangrijke reden voor de staatssecretaris om de Ombudslijn in te stellen. Deze werd op 1 april 2010 ingesteld. De Ombudslijn moest een aanjaagfunctie vervullen en is in het leven geroepen om een beter zicht te krijgen op de omvang en aard van klachten en om de klachtenafhandeling in het mbo te verbeteren. Bij de Ombudslijn kan een klacht worden ingediend nadat de klager eerst zelf geprobeerd heeft de klacht met de school af te handelen. Indien deze klager niettemin met het gevoel blijft zitten dat de klacht niet goed is behandeld, kan hij of zij terecht bij de Ombudslijn.
- De NRTO heeft een Gedragscode consumenten voor haar leden waarin aandacht wordt besteed aan klachtenafhandeling.

De inspectie heeft in dit nieuwe onderzoek (2011-2012) moeten constateren dat er, drie jaar na het werken met de Governancecode en de richtlijnen en bijna twee jaar nadat de Ombudslijn is ingesteld, geen duidelijke vooruitgang zichtbaar is in de wijze waarop bve-instellingen met de behandeling van klachten omgaan.

In 2009 wees de inspectie erop dat er ten aanzien van vorderingen op het gebied van de afhandeling van klachten niet te hoge verwachtingen konden worden gekoesterd. Het implementeren van veranderingen in gedrag vergt een zekere doorlooptijd, die niet is afgerond met het vaststellen van een regeling. Het gaat immers ook om het verbeteren van de informatievoorziening naar studenten en het scholen van personeel om tot een zorgvuldige klachtenbehandeling te komen. Deze elementen moeten opgeteld leiden tot een verandering in de cultuur, waarin het (overwegen van het) indienen van een klacht door een student of ouder niet langer wordt gezien als 'lastig', maar als een 'gratis advies voor kwaliteitsverbetering'. Dit onderzoek toont aan dat het zover nog (lang) niet is en dat ook een tweedelijns voorziening als de Ombudslijn onvoldoende bijdraagt aan een verhoging van het tempo waarin de instellingen werk maken van een serieuze en onafhankelijke opzet van de klachtenafhandeling.

De eerstelijns klachtenbehandeling binnen de instellingen heeft een dringende impuls, gegeven de gebleken stagnatie op dit terrein.

Om dit te bewerkstelligen geeft de inspectie in overweging over te gaan tot dwingende afspraken over het opstellen van (interne) klachtenregelingen en het instellen van klachtencommissies. Aan de inhoud van de klachtenregelingen kunnen daarbij nadere eisen gesteld worden, waarbij de code 'Goed bestuur in de bve-sector' en de gezamenlijke richtlijnen van MBO Raad en het JOB gezamenlijk als ook die van de NRTO als leidraad gebruikt kunnen worden. Het is zorgelijk dat voor het grote aantal niet-leden van de NRTO wettelijk weinig is vastgesteld maar ook geen gedragscode of richtlijn geldt.

Een verdere verbetering van de klachtenafhandeling zal het onderwijs ten goede komen.

Colofon

Publicatie

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

Uitgave

Inspectienummer: 2012-19
ISBN: 978-90-8503-288-5
Publicatienummer: 22PD2012G019
Deze publicatie is te downloaden van www.onderwijsinspectie.nl

© Inspectie van het Onderwijs | april 2012