



Panteia

Research to Progress

Research voor Beleid | EIM | NEA | IOO | Stratus | IPM



Rechtsbescherming van studenten in het hoger onderwijs

Een verkennend en vergelijkend onderzoek

Inge van den Ende, Natasha Stroeker en Roxanne de Vreede

Zoetermeer, 1 juni 2016

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Panteia. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Panteia. Panteia aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

The responsibility for the contents of this report lies with Panteia. Quoting numbers or text in papers, essays and books is permitted only when the source is clearly mentioned. No part of this publication may be copied and/or published in any form or by any means, or stored in a retrieval system, without the prior written permission of Panteia. Panteia does not accept responsibility for printing errors and/or other imperfections.

Ver.: NS

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Achtergrond	5
1.2	Doel van het onderzoek	6
1.3	Onderzoeksvragen	6
1.4	Onderzoeksopzet	6
1.5	Leeswijzer	8
2	De rechtsbescherming voor ho-studenten	9
2.1	De wettelijke basis	9
2.2	De rechtsbescherming van ho-studenten in de praktijk	14
3	De rechtsbescherming van patiënten in de zorg	19
3.1	De wettelijke basis	19
3.2	De rechtsbescherming van patiënten in de praktijk	24
4	De rechtsbescherming van mbo-studenten	29
4.1	De wettelijke basis	29
4.2	De rechtsbescherming van mbo-studenten in de praktijk	34
5	Mogelijke lessen en vervolgvragen	37
5.1	Lessen	37
5.2	Vervolgvragen	39
Bijlage 1	Interviewlijst	41



1 Inleiding

1.1 Achtergrond

*Kwaliteitsverhoging en verbeteringen in de borging van de toegankelijkheid tot het hoger onderwijs*¹ is de inzet van de regering met de introductie van een nieuw stelsel van studiefinanciering.¹ In het plenaire debat over de Wet studievoorschot hoger onderwijs kreeg de Minister het verzoek om de rechtspositie van studenten in het Hoger Onderwijs tegen het licht te houden en open te staan voor eventuele goede voorbeelden uit andere sectoren, waaronder de gezondheidszorg. Dit verzoek kwam van de heer Ganzevoort, lid van de Eerste Kamer voor GroenLinks.² De letterlijke passage uit dit debat luidt als volgt:

“Inmiddels zijn de regels steeds verder aangescherpt en moeten studenten meer en sneller presteren. Maar dan wordt het essentieel om hun rechtsbescherming beter te definiëren. Ik neem een voorbeeld aan de gezondheidszorg. Naast allerlei andere wetten die iets zeggen over de positie van de patiënt, is er ook de Wet op de geneeskundige behandelingsovereenkomst waarin de rechten en plichten van de patiënt zijn vastgelegd”

In dit debat uitte de heer Ganzevoort verder zijn zorgen over de rechten van studenten. Deze zorgen baseerde hij o.a. op de Knelpuntennotitie van het ISO³ en een artikel van onderwijsjuriste Joke Sperling⁴ waarin zij de kwetsbare positie van studenten in de relatie met het bevoegde gezag van de onderwijsinstelling aankaartte. In deze relatie kunnen studenten, volgens mevrouw Sperling, zich niet beroepen op de normen vanuit onderwijswetten. Studenten zijn afhankelijk van de regels die voortvloeien uit de onderwijs- en examenreglementen (OER). Op basis van ervaring geeft de onderwijsjuriste aan dat de rechten en plichten van studenten daarin niet altijd vooropstaan.

In hun Knelpuntennotitie geeft het ISO aan dat het nodig is om de rechtspositie van studenten op diverse punten te onderzoeken. In de notitie wordt gesteld dat studenten te vaak overgeleverd zouden zijn aan de goede wil van de instelling. Een voorbeeld hiervan zijn studenten die lang moeten wachten op een beslissing, over een bezwaar dat is aangetekend voor het niet krijgen van begeleiding, en hierdoor studievertraging oplopen.⁵ Uit eerder onderzoek van Panteia⁶ uit 2013, bleek dat 35% van de ervaringsdeskundigen meent dat zijn/haar instelling geen faciliteit of loket voor klachten heeft, terwijl de websearch van het onderzoeksteam op een hoger percentage uitkwam. Dit gaf aanleiding om te veronderstellen dat de toegankelijkheid van de faciliteiten beter zou kunnen. Verder bleek dat ook studenten die in het gelijk zijn gesteld twijfelen aan de onafhankelijkheid van de instanties in de interne rechtsgang.

¹ Kamerstukken II 2014/15, 34 035), Wijziging van onder meer de Wet studiefinanciering 2000 in verband met de introductie van een nieuw stelsel van studiefinanciering in het hoger onderwijs en de uitvoering van een toekomstgericht onderwijsagenda voor het hoger onderwijs (wet studievoorschot hoger onderwijs).

² Handelingen I 2014-2015, nr. 17, item 8 - blz. 6.

https://www.eerstekamer.nl/stenogramdeel/20150120/wet_studievoorschot_hoger_5

³ ISO (2014), De student centraal: Knelpuntennotitie over de rechtspositie van studenten.

⁴ Joke Sperling is tevens plaatsvervangend lid van de Landelijke Commissie voor Geschillen WMS (LCG WMS) en lid van het MT van het Expertisecentrum Onderwijsgeschillen.

⁵ Recent (februari 216) onderzocht ook het LSVb zelf de 'toegankelijke faciliteit' onder 54 instellingen voor hoger onderwijs.

⁶ Berger, J. & van den Ende, I, Panteia (2013). Het kastje en de muur voorbij? Evaluatie van de rechtsgang voor studenten



De problemen die door experts, belangenorganisaties en eerder onderzoek worden aangekaart gaan zowel in op de wettelijke basis binnen het hoger onderwijs (i.e. de WHW) als op de praktische toepassing van de wettelijke basis binnen onderwijsinstellingen. Het voorliggende onderzoek gaat in op deze beide punten en biedt een eerste verkennende en vergelijkende blik aan de hand van voorbeelden uit andere sectoren die mogelijk een meerwaarde kunnen hebben voor de rechtsbescherming van studenten in het hoger onderwijs.

1.2 Doel van het onderzoek

Het ministerie van OCW heeft behoefte aan een verkennend en vergelijkend onderzoek naar de wettelijke basis voor de rechtsbescherming van studenten in het hoger onderwijs (HO). Dit onderzoek heeft dan ook tot doel inzicht te bieden in de wettelijke basis voor de rechtsbescherming van studenten in het hoger onderwijs en deze te vergelijken met de wettelijke rechtsbescherming van zowel cliënten in de zorg als studenten in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo). Naast een beschrijving van de wettelijke regeling van de rechtsbescherming, geeft het huidige onderzoek ook een eerste inzicht in de uitvoering daarvan in de praktijk.

Door in te gaan op relevante (interessante) voorbeelden uit andere sectoren, brengt het onderzoek mogelijke leerpunten en/of overwegingen voort ten aanzien van zowel het wettelijke kader als de praktische toepassing van de rechtsbescherming van studenten in het HO. Deze overwegingen kunnen door het ministerie van OCW worden gebruikt als input voor de lopende gesprekkencyclus met stakeholders over de rechtsbescherming van studenten in het HO.

1.3 Onderzoeksvragen

In het onderzoek staan drie onderzoeksvragen centraal:

- 1) Wat is de wettelijke basis voor de **rechtsbescherming van patiënten in de gezondheidszorg en studenten in het middelbaar beroepsonderwijs**?
- 2) Zijn er elementen in **de wettelijke basis** voor de rechtsbescherming van patiënten en mbo-studenten die als leerpunt kunnen dienen voor de wettelijke basis onder de rechtsbescherming van studenten in het hoger onderwijs?
- 3) Zijn er elementen in **de uitvoering** van de wettelijke basis voor de rechtsbescherming van patiënten en mbo-studenten die toegepast kunnen worden om de rechtsbescherming van studenten in het hoger onderwijs verder te versterken?

1.4 Onderzoeksoptzet

1.4.1 Onderzoeksmethoden

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn de volgende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd:

- Documentenstudie;
- Semigestructureerde diepte-interviews met experts;
- Interne werksessie met prof. mr. Miek Laemers.



Om inzicht te krijgen in de wettelijke basis voor de rechtsbescherming van zowel studenten in het HO, mbo-studenten en cliënten in de gezondheidszorg is gestart met een **documentenstudie**. Hierin zijn de belangrijkste wetteksten, relevante onderzoeken en overige (beleids)stukken bestudeerd.

De documentenstudie vormde de kennisbasis van waaruit gesproken is met diverse stakeholders en experts binnen de 3 sectoren. In totaal zijn 10 experts geïnterviewd in 9 **semigestructureerde diepte-interviews**. Naast face-to-face interviews vonden enkele interviews telefonisch plaats. Bij de eerste gesprekken met experts hebben wij hen tevens gevraagd naar:

1. Belangrijke relevante documenten ter aanvulling op de bestaande documentenstudie;
2. Belangrijke (ervarings)experts uit het eigen netwerk ter aanvulling op de geplande interviews.

Dankzij deze aanpak is binnen dit verkennende onderzoek uiteindelijk een diverse groep experts geïnterviewd en is binnen korte tijd veel informatie verkregen. Desondanks blijft dit onderzoek een eerste verkenning op dit gebied. Per sector zijn 3 tot 4 experts/stakeholders geïnterviewd (zie bijlage 1). Door dit relatief kleine aantal kan de mening van een afzonderlijke expert zeker niet worden gegeneraliseerd naar de gehele sector. Dit vraagt om een omvangrijker onderzoek en paste niet binnen de scope van het huidige verkennende onderzoek.

Na het afronden van de eerste twee fasen, heeft een **interne werksessie** van het onderzoeksteam samen met **prof. mr. Miek Laemers**, hoogleraar onderwijsrecht en verbonden aan de Radboud Universiteit en de VU, plaatsgevonden. Tijdens deze sessie is gebrainstormd over de bevindingen per sector en de mogelijke waarde van de gevonden voorbeelden uit de zorg en het mbo voor het hoger onderwijs.

1.4.2 Analyse en rapportage

In de uiteindelijke analyse van de resultaten uit zowel de documentenstudie, de expertinterviews als de interne werksessie draaide het vooral om het destilleren van interessante lessen voor het ho uit zowel de wettelijke regeling als de praktische uitvoering van de rechtsbescherming binnen het mbo en de zorg. De focus lag hierbinnen echt op de rechtsbescherming en er is, in samenspraak met de opdrachtgever, voor gekozen om de medezeggenschap niet in de scope van het onderzoek te betrekken.

Voor de analyse en beschrijving van de praktische situatie hebben wij om inzicht te krijgen waar mogelijk gebruik gemaakt een achttal criteria (zie tabel 1.1) welke gebaseerd zijn op de situatie in het hoger onderwijs.



tabel 1.1 Criteria rechtsbescherming studenten

criterium	Eerste indicatoren
Toegankelijkheid	Is de interne rechtsgang zowel voor aanstaande als bestaande studenten en extraneï beschikbaar? Is de faciliteit waar de klacht of het geschil kan worden ingediend gemakkelijk te bereiken voor (aanstaande) studenten en extraneï: (indien van toepassing) per telefoon, per e-mail, op het web? Is de faciliteit te vinden?
Eenduidigheid	Is het voor de (aanstaande) student en extraneus duidelijk waar hij/zij moet zijn om een klacht of geschil in te dienen? Is er één centraal loket waar klachten en geschillen kunnen worden gemeld? Wordt de (aanstaande) student verplicht een keuze te maken, of is hij/zij vrij om alle typen klachten/geschillen voor te leggen?
Transparantie	In hoeverre worden (aanstaande) studenten en extraneï op de hoogte gesteld van de stand van zaken na het indienen van de klacht of het geschil?
Snelheid	Wat is de doorlooptijd van de interne rechtsgang (termijn van eerste reactie, reactie op vragen etc.) in de praktijk?
Praktische aanvaardbaarheid	Zijn de oplossingen die voortvloeien uit de interne rechtsgang praktisch aanvaardbaar voor de (aanstaande) student of extraneus? In hoeverre bestaan deze praktisch oplossingen uit bemiddeling tussen partijen en/of het treffen van een voorlopige voorziening?
Onafhankelijkheid	In hoeverre is de interne rechtsgang in de optiek van de student vrij van belangenverstremming (in samenstelling, positionering, communicatie)? Heeft de (aanstaande) student en extraneus vertrouwen in het verloop van de interne rechtsgang?
Zorgvuldigheid	Verloopt de behandeling van klachten of geschillen zorgvuldig?

Bron: Memorie van Toelichting, Wet hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (2010)

1.5 Leeswijzer

In de voorliggende rapportage zetten wij de onderzoeksresultaten op een rij, te beginnen met de (wettelijke) situatie in het hoger onderwijs. Vervolgens behandelen wij op dezelfde wijze zowel de zorg als het mbo. Ieder hoofdstuk behandelt eerst de wettelijke basis waarna wordt ingegaan op de uitvoering van de rechtsbescherming in de praktijk. In het laatste hoofdstuk gaan wij in op hoe voorbeelden uit het mbo en de zorg mogelijk een meerwaarde kunnen hebben binnen de context van het hoger onderwijs.



2 De rechtsbescherming voor ho-studenten

In dit hoofdstuk brengen we de wettelijke basis die er is voor de rechtsbescherming van studenten in het hoger onderwijs in kaart. Vervolgens gaan we in op een aantal punten die onze respondenten (zie bijlage 1) zijn opgevallen in de uitvoering van de wettelijke regeling in de praktijk.

2.1 De wettelijke basis

In het bekostigd hoger onderwijs, waaronder zowel hogescholen als universiteiten vallen, is de rechtsbescherming van studenten geregeld in de Wet op het Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek (WHW) in combinatie met de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Naast de huidige studenten geldt de rechtsbescherming ook voor aanstaande- en oud-studenten en (aanstaande en oud) extranei.⁷ De rechten en plichten van studenten zijn opgenomen in het instellings specifieke deel van het studentenstatuut (art. 7.59 WHW) en in het onderwijs –en examenreglement (art. 7.13 WHW). Het instellingsbestuur stelt het studentenstatuut na instemming van de universiteitsraad vast (art. 9.33 WHW).

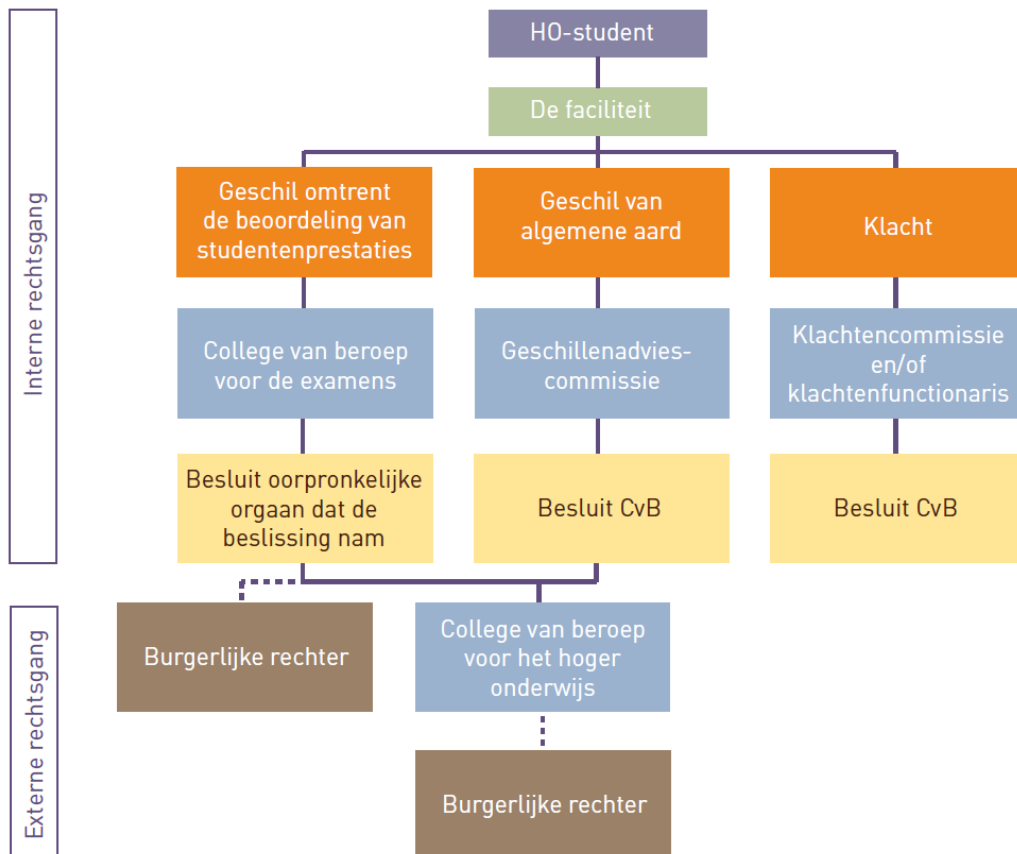
Het gaat bij de rechtsbescherming van studenten om individuele kwesties die er kunnen zijn tussen de student en de instelling. Bij medezeggenschap gaat het om de collectieve rechten van studenten. De individuele kwesties kunnen zowel klachten als geschillen zijn. Klachten van studenten kunnen gaan over de wijze waarop de instelling of het orgaan c.q. de persoon die onder diens verantwoordelijkheid functioneert, zich jegens de student heeft gedragen (bijv. bij de begeleiding van een scriptie). Geschillen zijn te onderscheiden in twee typen, namelijk:

- Een geschil dat betrekking heeft op de beoordeling van een student (bijvoorbeeld over een tentamen) of toelichting (bijvoorbeeld de beslissing over toelating tot een master);
- Een geschil van *algemene aard* dat betrekking heeft op de WHW of daarop gebaseerde regelingen (bijvoorbeeld een besluit van het college van bestuur tot beëindiging van de inschrijving).

De procedures voor de behandeling van een klacht of geschil zijn verschillend, zie ook figuur 2.1. Een klacht kan worden behandeld bij een klachtencommissie of klachtenfunctionaris. Voor geschillen over een beoordeling van studentenprestaties staat beroep open bij het college voor beroep van examens (CBE) en voor geschillen met een algemene aard kan bezwaar worden gemaakt bij een geschillenadviescommissie, die advies geeft aan het college van bestuur.

⁷ Dit zijn studenten die geen colleges volgen, alleen examens bij de instelling afleggen.





Figuur 2.1 Schematische weergave van de rechtsgangen voor studenten in het hoger onderwijs

De geschillenadviescommissie, het CBE, de klachtencommissie en/of klachtenfunctionaris vallen onder de *interne rechtsgang* van de instelling. Voor geschillen kunnen studenten er na de interne rechtsgang voor kiezen om via de externe rechtsgang het geschil voor te leggen aan het College van beroep voor het hoger onderwijs (CBHO). In de volgende paragrafen gaan we nader in op de interne en externe rechtsgang voor studenten.

2.1.1 Interne rechtsgang

Sinds de wijzigingen die in 2010 in de WHW zijn aangebracht, zijn instellingen voor hoger onderwijs verplicht om een 'faciliteit' in te richten waar studenten zowel individuele klachten als geschillen kunnen indienen (art.7.59a WHW). De inrichting van de 'faciliteit' of het 'loket' is overgelaten aan de onderwijsinstellingen, mits daarbij rekening wordt gehouden met de volgende voorwaarden⁸:

- De rechtsbescherming staat open voor studenten/extraneï en voor aanstaande en voormalige studenten/extraneï;
- De procedure is laagdrempelig en transparant;
- De procedure is zorgvuldig en gericht op praktische oplossingen waarvan bemiddeling en een voorlopige voorziening deel uitmaken;
- De procedure is zo onafhankelijk mogelijk, belangenverstrengeling moet worden voorkomen;

⁸ Memorie van Toelichting op Wijzigingen van de wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en enige andere wetten onder meer in verband met de verbetering van het bestuur bij de instellingen voor hoger onderwijs, collegegeldsystematiek en de rechtspositie van studenten (versterking besturing), Kamerstukken II, 2008-2009, 31821, nr.3, p. 19.



- Er wordt jaarlijks verslag uitgebracht over de verrichte werkzaamheden. Dit doet het college van bestuur in het jaarverslag van de instelling.

De vorm van de 'faciliteit' staat vrij wat betekent dat er niet één fysieke plek hoeft te zijn waar studenten terecht kunnen. Bij instellingen met meerdere gebouwen zou de laagdrempeligheid van het loket ook niet gewaarborgd zijn als er maar één loket is. De faciliteit mag ook virtueel zijn. Studenten kunnen dan bijvoorbeeld via een e-mailadres hun klacht of geschil indienen. Maar studenten moeten hun klacht of geschil ook mondeling kunnen indienen. In feite wordt de faciliteit beschouwd als de 'back office' die bemand wordt door een persoon of een commissie.

Na indiening dient de faciliteit op basis van de WHW te bepalen of het een klacht of een geschil betreft en de bijbehorende procedures te starten. De student ontvangt van de faciliteit een ontvangstbevestiging. De wijze waarop klachten en geschillen binnen de instelling worden behandeld, is opgenomen in een regeling die deel uit maakt van het bestuurs- en beheersreglement (art. 7.59a lid 1 WHW). Studenten hebben via de universiteitsraad instemmingsrecht over dit reglement.

Klachtenbehandeling

Voor het indienen van een klacht ligt het voor de hand dat de student allereerst probeert om er in onderling overleg, met degene tegen wie de klacht is gericht of een andere voor de hand liggende functionaris, uit te komen. De student kan hier niet toe gedwongen worden. In principe is de student vrij om zich direct tot de faciliteit te wenden.

De behandeling van een klacht houdt in dat een klachtenfunctionaris of een klachtencommissie advies uitbrengt over de klacht aan het college van bestuur (CvB), dat daarover een eindoordeel geeft. In de Algemene wet bestuursrecht is bepaald dat instellingen ervoor moet zorgen dat er een behoorlijke behandeling van mondelinge en schriftelijke klachten plaatsvindt (art. 9:2 Awb). Dit houdt ondermeer het volgende in:

- de klacht is binnen *zes weken* afgehandeld;
- de student is in de gelegenheid gesteld om te worden *gehoord*;
- de student krijgt een *schriftelijke ontvangstbevestiging*;

Anderzijds zijn er ook enkele vereisten voor het klaagschrift van de student. Deze moet ondertekend zijn, een omschrijving geven van het gedrag van diegene tegen wie de klacht zich richt, de naam en het adres van de student. Indien niet aan deze vereisten is voldaan, is de instelling niet verplicht de klacht te behandelen. Ditzelfde geldt voor klachten waarvoor bezwaar open stond, die langer dan een jaar geleden hebben plaatsgevonden, al eerder onderworpen zijn geweest aan het oordeel van een rechtelijke instantie, het belang van de student dan wel het gewicht van de gedraging kennelijk onvoldoende is of zolang er in het kader van de klacht een opsporingsonderzoek of een vervolging gaande is (art. 9:8 Awb). De instelling mag er overigens niet vanuit gaan dat studenten op de hoogte zijn van hun rol in de klachtenprocedure, volgens de Memorie van Toelichting.⁹ Deze regels moeten daarom door de instelling in een klachtenregeling worden opgenomen.

De instelling kan ervoor kiezen een klachtenfunctionaris of een klachtencommissie in te richten die het CvB adviseert in het kader van de klachtenbehandeling (art 9:14 Awb). Het eindoordeel met argumentatie op basis van de bevindingen van het onderzoek naar de klacht wordt door het CvB schriftelijk aan de student verstuurd.

⁹ Kamerstukken II 2008/09, 31 821, nr. 3 (MvT)



Indien de conclusies afwijken van het advies van de klachtenfunctionaris of de klachtencommissie wordt dit beargumenteerd. De student kan na dit besluit geen beroep instellen.

In principe geldt bovenstaande klachtenprocedure die is beschreven in de Algemene wet bestuursrecht, waar het gaat om de relatie tussen de student en de onderwijsinstelling, alleen voor de openbare instellingen. Echter in art. 7.59b WHW is geregeld dat bijzondere instellingen de behandeling van de klacht met overeenkomstige toepassing van titel 9.1 Awb vormgeven.

Geschillenbehandeling: geschillen van algemene aard

Voor geschillen van algemene aard zijn instellingen verplicht een geschillenadviescommissie in te richten. De Algemene wet bestuursrecht stelt de volgende eisen aan deze commissie (art. 7:13 lid 1 tot en met 6 Awb):

- de commissie bestaat uit een voorzitter en ten minste twee leden;
- de voorzitter maakt geen deel uit van en is niet werkzaam onder verantwoordelijkheid van de onderwijsinstelling;
- de commissie voldoet aan eventueel bij wettelijk voorschrift gestelde andere eisen.

Daarnaast dienen de leden van de geschillenadviescommissie functioneel onafhankelijk te zijn (art. 7.63a, lid 1 WHW). Dit betekent dat de voorzitter en de leden van de commissie geen instructies over de manier waarop zij hun taak invulling geven van het CvB mogen aanvaarden en zij mogen niet rechtsreeks betrokken zijn bij het geschil.¹⁰ De taak van de geschillenadviescommissie is het uitbrengen van advies aan het CvB of indien van toepassing een ander bevoegd orgaan dat een finale beslissing neemt over het geschil. Hiervoor is de commissie bevoegd belanghebbenden te horen (art 7:13 lid 3 Awb). Bij het advies van de geschillenadviescommissie aan het CvB zit ook een verslag van het horen. In het onderzoek van de geschillenadviescommissie gaat de commissie allereerst na in hoeverre een minnelijke schikking¹¹ mogelijk is.

In principe heeft het CvB na ontvangst van het geschil 10 weken de tijd om een besluit te nemen. Indien er sprake is van onverwijlde spoed (bijv. bij een besluit over beëindiging van de studie) kan van deze termijn worden afgeweken. De voorzitter van de geschillenadviescommissie stelt dit vast. In het geval van onverwijlde spoed dient het CvB binnen vier weken na ontvangst van het bezwaar een beslissing te nemen. De beslissing dient conform art. 7:12 lid 1 Awb een deugdelijke motivering te omvatten, die bij bekendmaking wordt vermeld.

Geschillenbehandeling: geschillen omtrent de beoordeling van studentenprestaties

Geschillen omtrent de beoordeling van studentenprestaties worden beoordeeld door het college van beroep voor examens (CBE). Instellingen zijn op grond van art. 7.60 lid 1 WHW verplicht een CBE in te richten. Het college van beroep van een instelling heeft in principe drie of vijf leden, tenzij het college besluit meerdere kamers (bijv. één voor bestuurlijke zaken, één voor studentenzaken etc.) in te stellen dan bestaat het college uit zes tot vijftien leden. Geen van deze leden mag op grond van art. 7.60 lid 4 WHW onderdeel uitmaken van de Inspectie van het Onderwijs of het instellingsbestuur. De voorzitter en de overige leden worden door het

¹⁰ Kamerstukken II 2008/09, 31 821, nr. 3 (MvT)

¹¹ Een minnelijke schikking vindt plaats als beide partijen voorafgaande aan de behandeling van het bezwaar er in goed onderling overleg alsnog uit komen.



instellingsbestuur benoemd. Het college bestaat voor ten minste de helft uit docenten.

Verder is in art. 7.61 lid 1 WHW een nadere toelichting gegeven over de beslissingen waarvoor het CBE bevoegd is, namelijk:

- beslissingen rondom het studieadvies voor na de propedeutische fase;
- beslissingen inzake het met goed gevolg hebben afgelegd van het afsluitende examen;
- beslissingen, niet zijnde besluiten van algemene strekking, rondom de toelating tot examens;
- beslissingen, genomen op grond van het aanvullend onderzoek, rondom nadere vooropleidingseisen en vrijstellingen op grond van andere diploma's;
- beslissingen van examencommissies en examinatoren;
- Beslissingen van commissies rondom de vrijstelling op grond van toelatingsonderzoek;
- beslissingen rondom toelatingseisen masteropleidingen.

Met andere woorden het CBE oordeelt over een besluit van een ander orgaan (bijv. examencommissie) van de onderwijsinstelling waar zij zelf ook deel van uitmaakt.

Alvorens het geschil wordt behandeld, stuurt het CBE het zogenoemde 'beroepschrift' naar het desbetreffende orgaan waartegen de student beroep heeft ingediend. Hierbij doet het CBE het verzoek in onderling overleg te onderzoeken of een minnelijke schikking mogelijk is. De uitkomst van dit overleg wordt binnen drie weken aan het CBE doorgegeven. Indien blijkt dat een minnelijke schikking niet mogelijk is, start het CBE met de behandeling van het geschil. Hiervoor heeft het CBE in totaal tien weken de tijd. Bij onverwijld spoed kan de voorzitter van het CBE besluiten een voorlopige voorziening te treffen. Voor deze beslissing spreekt de voorzitter in ieder geval het desbetreffende orgaan waartegen beroep is ingesteld.

Het CBE kan het beroep van de student alleen gegrond of ongegrond verklaren. Indien het beroep gegrond is, wordt de beslissing over de studentenprestatie geheel of gedeeltelijk vernietigd. Het orgaan dat oorspronkelijk de beslissing nam (bijv. examencommissie) moet dan een nieuwe beslissing nemen met inachtneming van de uitspraak van het CBE. De uitspraak van het CBE dient volgens art. 7:26 Awb te berusten op een deugdelijke motivering, die wordt vermeld bij bekendmaking.

2.1.2 Externe rechtsgang

Na de behandeling van geschillen via de geschillenadviescommissie en het college van beroep voor examens kan de student indien het beroep –of bezwaarschrift ongegrond is verklaard ervoor kiezen het geschil via de externe rechtsgang aan het college van beroep voor het hoger onderwijs (CBHO) voor te leggen. Het CBHO is gevestigd in Den Haag en is een onafhankelijke administratieve rechter.¹² Voor studenten van openbare instellingen geldt dat zij voor deze geschillen alleen naar het CBHO kunnen. Bijzondere instellingen kunnen zelf of in samenwerking met besturen van een of meer andere bijzondere instellingen een college van beroep bijzonder onderwijs instellen (art 7.68 lid 1 WHW). Indien een instelling hiervan gebruik wil maken, dient de instelling dit in een regeling aan de minister voor te leggen. De minister moet hierop binnen drie maanden na ontvangst van de regeling reageren. In de praktijk is een dergelijk college tot heden niet tot stand gebracht.

¹² Kamerstukken II 2008/09, 31 821, nr. 3 (MvT)



In de Memorie van toelichting¹³ staat aangegeven dat het CvB van de instelling niet altijd de gedaagde partij bij het CBHO zal zijn. Een student kan namelijk naar het CBHO stappen, na een uitspraak van het CBE, nadat hij door een examencommissie of examinator in het ongelijk is gesteld. Volgens de MvT is degene die het besluit heeft genomen de gedaagde partij, dus de examencommissie of de examinator.

Het CBHO doet dus uitspraak in tweede instantie. Indien het CBHO het beroep gegrond verklaart dan wordt het besluit geheel of gedeeltelijk vernietigd. Daarbij kan het CBHO het betreffende bestuursorgaan opdragen een nieuw besluit te nemen. Bij de uitspraak dient het CBHO volgens art 8:77 lid 1 sub b Awb aan te geven wat de gronden zijn waarop deze uitspraak berust. Voor de externe rechtsgang bij het CBHO betaalt de student per 1 januari 2016 een griffierecht van 46 euro (art. 7.67 WHW).

Tot slot kunnen studenten voor geschillen die civielrechtelijk van aard zijn (bijv. wanprestatie) naar de burgerlijke rechter. Zo heeft de rechtbank Amsterdam op 8 mei 2015 bepaald dat de UvA een schadevergoeding van bijna 10.000 euro moest betalen aan een student omdat deze buiten zijn schuld een half jaar studievertraging heeft opgelopen (ECLI:NL:RBAMS:2015:3202).

2.2 De rechtsbescherming van ho-studenten in de praktijk

In deze paragraaf gaan we in op de uitvoering van de wettelijke basis bij bekostigde hogescholen en universiteiten. Aangezien iedere instelling binnen de wettelijke kaders zoals beschreven in paragraaf 2.1 zijn eigen procedures opstelt, zal de mate waarin de hieronder genoemde aspecten voorkomen kunnen verschillen. Deze aspecten worden beschouwd als een eerste verkenning naar de praktijk van de wettelijke basis onder de rechtsbescherming van studenten in het hoger onderwijs.

Allereerst gaan we in op de aspecten die zijn genoemd over de criteria voor de interne rechtsbescherming (zie 1.4.2) in de praktijk (2.2.1). Daarna gaan we in op een aantal aspecten die voortvloeien uit verschillende interpretaties over het wettelijke kader (2.2.2). Tot slot bespreken we een reactie van een hogeschool over het leren van klachten en geschillen (2.2.3).

2.2.1 Criteria interne rechtsbescherming

Toegankelijkheid, eenduidigheid en transparantie

De wetgeving rondom de rechtsbescherming van studenten in het hoger onderwijs is redelijk complex, aldus onze respondenten (zie bijlage 1). Het is daarom belangrijk dat instellingen een goede informatievoorziening, een loket en bij voorkeur ook een contactpersoon hebben voor de studenten.

In de praktijk blijkt dat studenten het lastig vinden om de reglementen, waarin hun rechten en plichten zijn beschreven rondom de rechtsbescherming, te begrijpen. Studenten blijken de reglementen niet altijd te lezen wat te maken kan hebben met de leesbaarheid van documenten, zoals ISO in zijn rapport¹⁴ ook aankaartte. De HZ University of Applied Sciences heeft na deze constatering bijvoorbeeld de basisinformatie voor studenten in eenvoudiger taalgebruik op de website geplaatst. Veel hogescholen zouden de reglementen ook alleen in het Nederlands hebben. Hiermee zou de toegankelijkheid voor buitenlandse studenten worden beperkt. Daarnaast dienen studenten bij een uitspraak over hun klacht of geschil een

¹³ Kamerstukken II 2008/09, 31 821, nr. 3, p. 23 (MvT)

¹⁴ ISO, De student centraal: Knelpuntennotitie over de rechtspositie van studenten, 2014



onderbouwing te ontvangen (zie 2.1). Bij sommige instellingen ontvangen studenten van een examencommissie of examinator een ingevuld beoordelingsformulier waarop de beslissing is gebaseerd. De gedetailleerdheid van toelichtingen van het CBE kunnen afhankelijk zijn van de betreffende personen die in het CBE zitten. In de regel zijn de toelichtingen op kwesties die voor iedereen gelden en gebaseerd zijn op vaststaande punten (bijv. het bindend studieadvies) korter dan de toelichting op specifieke individuele kwesties. Instellingen voor het hoger onderwijs hebben over het algemeen geen protocol waarin staat waaraan de onderbouwing dient te voldoen. Dit komt omdat de onderbouwing van klachten en geschillen veelal per situatie verschilt.

Ten aanzien van de toegankelijkheid van informatie bleek uit de interviews dat er voornamelijk voor eerstejaars-, soms ook tweedejaars-, studenten ouders zijn die met vragen naar de instelling stappen. De meeste vragen van ouders gaan over het bindend studieadvies en komen meestal voort uit het feit dat studenten het zelf niet goed begrijpen. Veel eerstejaars zijn minderjarig waardoor het verstrekken van informatie aan ouders 'probleemloos' kan plaatsvinden. Dit is anders voor meerderjarigen. Bij meerderjarige is toestemming van de studenten zelf nodig om informatie aan ouders te verstrekken.

Onze respondenten zijn tevreden over de inrichting van het 'loket'. Medewerkers van het loket zijn goed in staat om de klachten en geschillen te beoordelen en door te sturen naar het bevoegde orgaan. In de praktijk blijkt dat de scheidslijn tussen een klacht of een geschil dun kan zijn. Stel dat er bijvoorbeeld onvrede is over een cijfer (geschil) en tevens over het gedrag van de docent (klacht) die het cijfer gegeven heeft. Instellingen kunnen hier verschillend mee omgaan. De universiteit van Utrecht heeft ervoor gekozen om voor dit soort gevallen aparte richtlijnen op te stellen. Bij de HZ University of Applied sciences kiezen ze er meestal voor om eerst het geschil aan te pakken en daarna (indien nog nodig) de klacht. Verder kan het soms lastig zijn vast te stellen wat precies een officieel besluit is. Studenten kunnen klachten hebben over deelproducten (bijv. een essay en een tentamen die samen één cijfer vormen) die dan volgens de wet niet vatbaar zijn voor beroep. De examinator maakt namelijk een besluit over een totaal product.

Een recent onderzoek door de Landelijke Studentenvakbond (LSVb)¹⁵ onder 54 instellingen laat zien dat de faciliteit vaak nog moeilijk te vinden is op de websites. Er zijn voorbeelden bekend van instellingen die om die reden het aantal kliks tot aan de faciliteit hebben verminderd.

Praktische aanvaardbaarheid

De bedoeling van de WHW is dat de procedures rondom de rechtsbescherming van studenten gericht is op praktische oplossingen.¹⁶ Bij een kleine instelling zoals de HZ University of Applied Sciences blijkt de faciliteit naast 'doorgeefluik' ook te fungeren als vertrouwenspersoon en mediator. Alleen al een luisterend oor kan namelijk een officiële klacht voorkomen. Verder hebben veel meldingen te maken met miscommunicatie. De faciliteit probeert dan allereerst de docent te bereiken en te vragen of een gesprek met de student over een oplossing mogelijk is. Het streven is altijd om zo snel mogelijk een praktische oplossing aan te reiken. Vanwege dit uitgangspunt heeft het laten beoordelen van een klacht bij een klachtencommissie of klachtenfunctionaris die alleen oordeelt of een klacht gegrond is of ongegrond, niet de

¹⁵ LSVB, Onderzoek toegankelijke faciliteit, 2016

¹⁶ Kamerstukken II 2008/09, 31 821, nr. 3, p. 19 (MvT)



voorkeur. Het levert geen praktische oplossing op en de procedure kan veel langer duren.

Onafhankelijkheid

De onafhankelijkheid van de instanties bij geschillen (het CBE, de geschillenadviescommissie en het CBHO) is in de praktijk geborgd, aldus de respondenten. In de wet is opgenomen dat het CBHO een volledig externe commissie is, de geschillenadviescommissie dient functioneel onafhankelijk te zijn en de leden van het CBE mogen niet afkomstig zijn uit het instellingsbestuur maar wel bestaan uit docenten (zie ook 2.1).

In de wet is niets over de onafhankelijkheid van de klachtencommissie of klachtenfunctionaris opgenomen. Sommige grote universiteiten en hogescholen hebben wel een onafhankelijke ombudsman ingesteld waar studenten met hun klachten terecht kunnen. De ombudsman is bevoegd om onderzoek te doen, om nadere toelichting te vragen en een uitspraak te doen over de klacht.¹⁷

2.2.2 Eenduidigheid wettelijk kader

In de praktijk blijken er volgens onze respondenten een drietal aspecten te zijn in het wettelijk kader voor de rechtsbescherming van ho-studenten die tot onduidelijkheid in de praktijk (kunnen) leiden. Deze aspecten lichten we hieronder toe.

Positie CBHO in de praktijk

In de praktijk blijkt dat het CBHO niet altijd als eindinstantie wordt beschouwd voor geschillen van studenten van bijzondere instellingen. Voor openbare instellingen geldt het bestuursrecht waarin staat dat wanneer er een met voldoende waarborgen omklede administratiefrechtelijke rechtsgang openstaat, er in beginsel voor de burgerlijke rechter geen taak meer is. Deze regel geldt niet voor bijzondere instellingen. Bovendien zijn waarvoorheen in art 7.66 WHW bepaald was dat het CBHO bij uitsluiting bevoegd is, de woorden 'bij uitsluiting' geschrapt bij de wijziging van de WHW die per 1 september 2010 van kracht is geworden. Op 4 maart 2014 oordeelde de Rechtbank in Rotterdam (ECLI:NL:RBROT:2014:2192) dat sinds deze wijziging in de WHW het CBHO dus niet meer uitsluitend bevoegd is. Burgerlijke rechters reageren hierop verschillend. De ene rechter vindt dat zijn oordeel niet het oordeel van het CBHO mag vervangen, terwijl een andere rechter wel een onderzoek instelt en opnieuw recht spreekt. Ook is er een uitspraak van een civiele rechter waarin geoordeeld werd dat studenten het CBHO ook mogen overslaan.

CBE als gedaagde partij bij beroep

In tegenstelling tot wat in de Mvt staat (zie ook 2.1.2) wordt het CBE in de praktijk in plaats van de examencommissie door het CBHO opgeroepen als de gedaagde partij bij een geschil over een beslissing van de examencommissie. De kritiek van zowel de examencommissie als het CBE is dat het beroep gaat over een beslissing van de examencommissie en dat daarom niet het CBE maar de examencommissie de gedaagde partij moet zijn. Het CBHO is van mening dat het CBE de gedaagde partij is omdat het CBE een besluit neemt waartegen beroep open staat bij de het CBHO. Bovendien staat in art. 7:66 WHW het volgende:

'Het college van beroep voor het hoger onderwijs oordeelt over het beroep dat een betrokkene heeft ingesteld tegen een beslissing van een orgaan van een instelling

¹⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/hoger-onderwijs/vraag-en-antwoord/waar-dien-ik-een-klacht-in-over-mijn-hogeschool-of-universiteit>



voor hoger onderwijs die jegens hem op grond van deze wet en daarop gebaseerde regelingen is genomen.'

Het CBE is een orgaan van de instelling en dus de gedaagde partij. Het CBHO oordeelt in dit geval over de beslissing van het CBE en niet over het oordeel van de examencommissie. Terwijl het de student juist gaat om de beslissing van de examencommissie.

Bezwaarmogelijkheden voor geschillen van algemene aard verschillen per instelling

Op basis van de relevante artikelen in de Awb en de WHW blijkt dat de reikwijdte voor bezwaarmogelijkheden voor studenten van bijzondere instellingen onduidelijk is. De geschillenadviescommissie mag namelijk volgens art. 7.63a lid 2 WHW advies uitbrengen over het volgende:

'bezwaren met betrekking tot andere beslissingen dan wel het ontbreken ervan op grond van deze wet en daarop gebaseerde regelingen dan die, bedoeld art. 7.61 WHW (zie 2.1.1 voor art. 7:61 WHW)'

Dit artikel kan op twee manieren worden geïnterpreteerd namelijk:

1. voor elke beslissing buiten de bevoegdheid van het CBE kan een bezwaar worden aangetekend;
2. bezwaren zijn alleen mogelijk in de zin van art. 7:1 Awb.

Aangezien de geschillen tussen bijzondere instellingen en studenten niet onder de Awb vallen, zou de geschillenadviescommissie een heel beperkte rol hebben binnen deze instellingen. Door deze onduidelijkheid gaan instellingen hier in de praktijk ook verschillend mee om. Hogeschool Inholland werkt bijvoorbeeld met een relatief ruime definitie, namelijk studenten kunnen hun bezwaar indienen voor alles wat buiten de bevoegdheid van het CBE valt. De Radboud Universiteit benoemt een aantal specifieke onderwerpen waarover de student een bezwaar kan indienen zoals beslissingen betreffende inschrijving, inschrijvingsduur en financiële ondersteuning. De Vrije Universiteit hanteert een overduidelijk beperktere definitie want daar mogen studenten alleen bezwaar indienen over beslissingen die te maken hebben met de toelating tot de universiteit, betaling collegegeld en de financiële ondersteuning.¹⁸

2.2.3 Ieren van klachten en geschillen

In de interviews is ondermeer gesproken met een voormalig medewerker van de faciliteit bij de HZ University of Applied Sciences. Met deze medewerker is gesproken over in hoeverre er geleerd wordt van klachten en geschillen binnen de instelling, zie onderstaand kader voor zijn reactie.

¹⁸ de Boer, J.A. & Zoontjens, P.J.J., Problemen van rechtsbescherming in het onderwijs, 2015



Leren van klachten en geschillen van algemene aard binnen de instelling is niet een proces wat structureel is verankerd wat wil zeggen dat er niet na iedere klacht of geschil binnen de organisatie tips & trucs worden doorgestuurd. Dit komt omdat de HZ tot op heden weinig klachten en beroepen van algemene aard heeft gehad. Belangrijke en veel genomen beroepsbesluiten zoals rondom het bindend studieadvies, worden wel structureel en uitgebreid geëvalueerd met de betrokkenen. Naar aanleiding van zo'n evaluatie worden verbeteringen direct ingevoerd. Daarnaast bespreekt de faciliteit altijd de betrokkenen van een individueel dossier om tevens te bekijken wat een volgende keer beter zou kunnen (bijvoorbeeld t.a.v. de snelheid). Ook staan de uitspraken van het CBE altijd bij de examencommissies op de agenda. De informatie hierover delen examencommissies veelal met de examinatoren. Leren van klachten is lastiger omdat het veelal gaat over persoonlijke kwesties.

Ook spraken we met deze voormalige medewerker over mogelijkheden om het leren van klachten en geschillen structureel te verankeren binnen instellingen. Bij de HZ University of Applied Sciences is het doorgeven van ervaringen op basis van klachten en geschillen al wel onderdeel van het scholingsprogramma voor beginnende docenten. Wellicht zouden instellingen dit onderdeel van het scholingsprogramma voor het voltallige personeel verplicht c.q. toegankelijk kunnen maken. Daarnaast gaf de voormalig medewerker aan dat permanente reflectie op het functioneren van examencommissies ook ten goede kan komen aan de rechtsbescherming van ho-studenten. Ondanks dat de respondent ook bezwaren ziet van zijn suggesties gezien de structureel hoge werkdruk in het onderwijs, hebben instellingen in het kader van risicomangement er zeker baat bij om te leren van klachten en geschillen.



3 De rechtsbescherming van patiënten in de zorg

Dit hoofdstuk gaat in op de situatie in de zorg. Hoe is de rechtsbescherming van cliënten (lees ook patiënten) in de zorg geregeld voor het indienen van klachten en geschillen? Naast het wettelijk kader, waarbij wij ons vooral hebben gericht op de sinds 1 januari 2016 geldende Wet Kwaliteit Klachten Geschillen Zorg, gaan wij in op de uitvoering in de praktijk. De informatie in dit hoofdstuk is gebaseerd op desk research en de interviews met stakeholders/experts uit de zorgsector (zie bijlage 1).

3.1 De wettelijke basis

De rechten (en plichten) van cliënten/patiënten in de zorg zijn vastgelegd in diverse wetten die direct¹⁹ of (meer) indirect²⁰ gericht zijn op de rechten van cliënten in de zorg. De twee belangrijkste wetten zijn hierbij de Wet op de geneeskundige behandelingsovereenkomst (WGBO) en de Wet kwaliteit klachten geschillen zorg (Wkkgz). Beide wetten zijn bedoeld om de positie van de cliënt te versterken.

Omdat de Wkkgz een nieuwe inrichting van de interne rechtsgang bij zorgaanbieders regelt per 1 januari 2016, is deze wet voor de vergelijking met de situatie in het hoger onderwijs het meest interessant. De Wkkgz gaat in op de relatie van de cliënt met de zorginstelling, waar de WGBO ingaat op de relatie van de cliënt met de behandelend arts. Daarom gaat dit hoofdstuk dan ook allereerst kort in op de WGBO en wordt daarna vooral ingegaan op de Wkkgz.

3.1.1 De Wet op de geneeskundige behandelingsovereenkomst

Wanneer een zorgverlener (bijvoorbeeld een (huis)arts) een cliënt gaat onderzoeken of behandelen en de cliënt met de behandeling heeft ingestemd, is er altijd sprake van een geneeskundige behandelingsovereenkomst. De WGBO regelt dat de cliënt binnen deze behandelingsovereenkomst recht heeft op een aantal zaken:

- De cliënt heeft recht op begrijpelijke informatie over de ziekte en/of behandeling. Dit houdt in dat de cliënt informatie krijgt over de duur van de behandeling, de slaagkans, de risico's van de behandeling (zoals bijwerkingen) én het doel van de behandeling²¹. Bovendien moet de zorgverlener daarnaast aangeven of er ook andere manieren zijn om de aandoening te behandelen;
- Een behandeling start pas wanneer een cliënt instemt met het behandelplan. De cliënt behoudt zich het recht om een behandeling te weigeren of de eerder gegeven toestemming in te trekken;
- Een cliënt (van 12 jaar of ouder) kan het eigen medisch dossier inzien. Hiervoor moet hij/zij een mondeling of schriftelijk verzoek indienen bij de zorgverlener of zorginstelling. Hierbij gaat het om uitslagen over onderzoeken of bijvoorbeeld operatieverslagen;
- De privacy van de cliënt moet tijdens de behandeling gewaarborgd zijn. Zorgverleners moeten zich ook houden aan het medisch beroepsgeheim en zorginstellingen hebben een zorgplicht om de vertrouwelijke gegevens te beschermen;
- Een cliënt mag zelf een behandelaar kiezen;

¹⁹ Zo zijn er o.a. de Wet mentorschap; de Wet op de orgaandonatie; de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen; de Wet medisch-wetenschappelijk onderzoek met mensen.

²⁰ O.a. de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen; de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg; de Wet toetsing levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding; de Jeugdwet; de Wet langdurige zorg; de Zorgverzekeringswet.

²¹ Nb. een uitzondering hierop kan worden gemaakt voor schadelijke informatie of in geval van wilsonbekwaamheid bij de cliënt.



- Bij wilsonbekwaamheid heeft de cliënt recht op een (wettelijk) vertegenwoordiger (bijvoorbeeld een door de rechter benoemde mentor/curator, een partner, een ouder of kind) die toestemming kan verlenen.

Met het instemmen met een behandeling en het afsluiten van de behandelingsovereenkomst, heeft de cliënt rechten en plichten waar op hij/zij op kan terugvallen. Een belangrijk onderdeel in de WGBO is het recht van de cliënt op informatie, zowel over de behandeling als inzicht in het eigen medisch dossier. De cliënt krijgt ook meer zeggenschap.

Openheid en transparantie naar de cliënt staan centraal. Ditzelfde geldt ook voor de Wet kwaliteit klachten geschillen zorg (Wkkgz). Met deze wet wordt de cliënt een weg geboden om (mede op basis van de behandelingsovereenkomst met de zorgverlener) een klacht in te dienen over de behandeling of de bejegening van de zorgverlener aan het adres van de cliënt. Met de Wkkgz, die per 1 januari 2016 is ingevoerd, wordt de positie van de cliënt in de zorg verder versterkt.

3.1.2 Aanleiding nieuwe Wet kwaliteit klachten geschillen zorg

Een evaluatie²² van de voorganger van de Wet Kwaliteit Klachten Geschillen Zorg, de Wet klachtrecht cliënten zorgsector (Wkcz) en diverse onderzoeken²³ naar de praktijk waarin de Wkcz voorzag, gaven het ministerie van VWS reden om de wetgeving beter aan te laten sluiten bij de wensen en verwachtingen van cliënten. Enkele punten die uit de negatieve evaluatie naar voren kwamen waren:

- De te lange behandelingsduur/-termijn van klachten (een besluit kon soms wel 6 maanden op zich laten wachten);
- De vaak partijdige en te afstandelijke bevonden klachtencommissies;
- De onbevredigende formele oordelen van de klachtencommissie in de trant van 'gegrond' of 'ongeground'.

Een belangrijke conclusie was – en is – dat cliënten in de zorg vooral behoefte hebben om door de zorgaanbieder/zorgverlener 'gehoord te worden', zodat iets met hun klacht gedaan kan worden, excuses kunnen worden aangeboden en dezelfde fouten in de toekomst voorkomen kunnen worden. Hierbij speelt mee dat veel klachten in de zorg te maken hebben met onheuse bejegening. Deze klachten werden in het recente verleden dan door de bestaande (interne) klachtencommissie getoetst op juridisch gelijk of ongelijk terwijl het veelal een zaak betrof van frustratie en boosheid waarbij er vaak geen juridische grond was. Daarnaast speelde mee dat het advies vanuit de klachtencommissie geen bindend advies was, waardoor de Raad van Bestuur het advies naast zich neer kon leggen (zelfs als de cliënt juridisch in het gelijk stond).

Daarnaast waren constatering ten aanzien van de Wkcz dat:

- Klachten in de zorg vaak van dien aard zijn dat de klacht zich slecht leent voor een gang naar de civiel rechter en dat de drempel naar het civiel recht voor cliënten bovendien erg hoog is;
- Solistisch werkende zorgverleners (i.e. éénpitters, zzp'ers) en aanbieders van cosmetische ingrepen en alternatieve geneeswijzen ook moeten worden betrokken bij een nieuwe wet;

²² Friele, R.D., De Ruiter, C., Van Wijmen, F. & Legemaate J., (september 1999), Evaluatie Wet klachtrecht cliënten zorgsector.

²³ Zie o.a. Sluijs, E.M., Friele R.D., & Hanssen J.E., (juni 2004), WK CZ klachtbehandeling in ziekenhuizen. Verwachtingen en ervaringen van cliënten, Den Haag: ZonMW. Kruikemeier, S., Coppen, R., Rademaker, J., Friele, R.D., (2009). Ervaringen van mensen met klachten over de gezondheidszorg, Utrecht. Bouwman, R., Bomhoff, M., Friele R., (2012). Kennisvraag – vijf patiëntenrechten uit het wetsvoorstel Wet cliëntenrechten zorg (Wcz) anno 2012, Utrecht: NIVEL. Bomhoff, M., Paus, N., Friele, R., (2013). Niets te klagen. Onderzoek naar uitingen van ongenoegen in verzorgings- en verpleeghuizen, Utrecht: NIVEL.



- Meer bescherming moet worden geboden aan zorgverleners om incidenten en fouten van collega's veilig te melden (via Veilig Incident Melden i.e. VIM) en zorgverleners de kans te bieden om te leren van fouten;
- Huidige ontwikkelingen t.a.v. kwaliteitsaspecten als veiligheid van zorg en bejegening nog geen deel uitmaken van de definitie van verantwoorde zorg;
- De huidige meldplichten voor zorgaanbieders bij de Inspectie voor de Gezondheidszorg (vanaf nu IGZ) te beperkt zijn vormgegeven.

De bovenstaande redenen wezen op de noodzaak en meerwaarde van een nieuw wetsvoorstel waarmee vooral de positie van de cliënt sterker wordt, de nadruk ligt op de goede relatie tussen cliënt en zorgaanbieder en het interne klachtensysteem op de instellingen met meer waarborgen is omkleed. Deze nieuwe wet werd de Wet Kwaliteit Klachten Geschillen Zorg (vanaf nu Wkkgz).

De nieuwe wet omvat het gehele spectrum aan zorgaanbieders. Voor de Wkkgz is geput uit good practices vanuit de eigen (zorg)sector: de bewezen werking van de klachtenfunctionaris/bemiddelaar zoals deze al jaren bestaat binnen, met name, ziekenhuizen is nu zorg-breed ingevoerd. Deze *good practice* is nu *standard practice* geworden.

3.1.3 De Wet Kwaliteit Klachten Geschillen Zorg

De belangrijkste nieuwe verplichtingen waar de Wkkgz sinds 1 januari 2016 in voorziet:

- De termijn waarop de Raad van Bestuur een besluit uitbrengt over een formele klacht is gesteld op 6 weken. Hier bovenop kan 4 weken uitstel worden verleend.
- Medio 2016 zijn alle instellingen verplicht om een klachtenfunctionaris te hebben die de cliënt op verzoek van gratis advies kan voorzien.
- Op 1 januari 2017 moeten alle zorgaanbieders verbonden zijn aan een onafhankelijke geschilleninstantie die bindend advies geeft en het recht heeft schadevergoedingen (tot tenminste € 25.000,-) te verlenen. In plaats van zich te verbinden met een bestaande onafhankelijke geschilleninstantie mag de zorgaanbieder (al dan niet in samenwerking met andere zorgaanbieders/-instellingen) ook zelf een onafhankelijke geschilleninstantie oprichten.

Hiermee waarborgt de overheid enkele belangrijke zaken, zoals:

- De onafhankelijkheid van de geschilleninstantie én het onafhankelijke functioneren van de klachtenfunctionaris;
- De laagdrempeligheid van de onafhankelijke geschilleninstantie als alternatief voor de civiel rechter en de laagdrempeligheid van de klachtenfunctionaris;
- De snelheid van de klachtafhandeling.

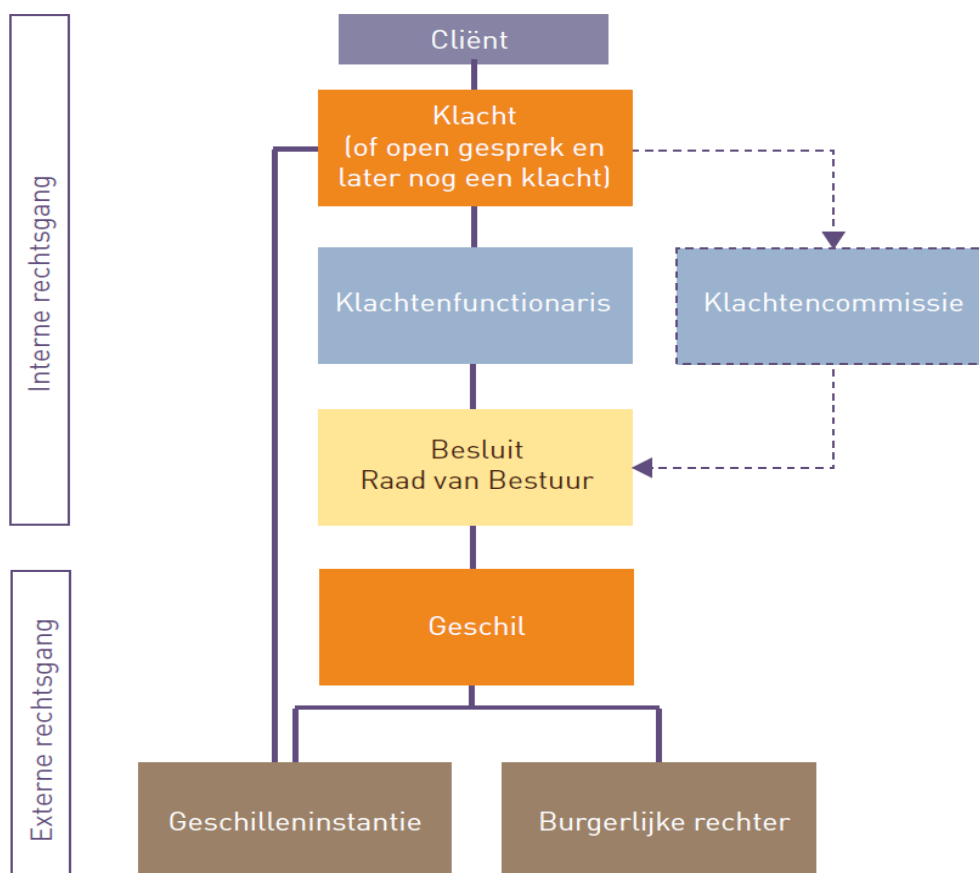
Daarnaast wordt met het breed verplicht invoeren van een klachtenfunctionaris sterk ingezet op de dialoog tussen partijen en openheid van zaken. Zo schrijft de Wkkgz ook voor dat de zorgaanbieder aan de cliënt informatie geeft over de aard en de toedracht van incidenten bij de zorgverlening wanneer deze incidenten merkbare gevolgen (kunnen) hebben voor de cliënt. (Dit recht op informatie geldt ook voor de vertegenwoordiger van de cliënt, dan wel een nabestaande van de cliënt in geval van overlijden.) Er wordt door de zorgaanbieder ook een aantekening gemaakt van het incident in het dossier van de cliënt, inclusief het tijdstip en de betrokkenen bij het incident. De zorgaanbieder is daarnaast verplicht de cliënt in te lichten over de mogelijkheden om gevolgen van het incident weg te nemen of te beperken.



3.1.4 De rechtsgang / klachtenbehandeling in de zorg

Binnen de rechtsgang in de zorg wordt, in tegenstelling tot de situatie in het Hoger Onderwijs, bij aanvang geen direct onderscheid gemaakt tussen klachten en geschillen. De procedure start altijd met een klacht van een cliënt, waarop uiteindelijk idealiter binnen 6 weken na het indienen van de klacht een 'bevredigend' besluit volgt van de Raad van Bestuur. Wanneer de cliënt het niet eens is met het genomen besluit kan hij/zij hiertegen bewaar aandienen/in beroep gaan, waarbij twee externe mogelijkheden open staan: de geschilleninstantie of de burgerlijk rechter. Volgens de wet kan in uitzonderlijke gevallen de klacht wel direct worden gericht aan de geschilleninstantie. Zie figuur 3.1.

Figuur 3.1 Rechtsgang in de zorg²⁴



Interne procedure

De nieuwe wet geeft zorgaanbieders de ruimte om zelf intern de klachtenprocedure vorm te geven. Naast de verplichtingen opgelegd door de wet, kan de interne procedure (de klachtbehandeling), verschillen per zorgaanbieder. De wet stelt dat de zorgaanbieder schriftelijk een regeling treft voor een 'effectieve en laagdrempelige opvang en afhandeling van hem betreffende klachten', daarbij rekening houdend met de aard van de zorg en de categorie van cliënten waaraan zorg wordt verleend. Een cliëntenraad of representatief te achten organisatie van cliënten dient instemming/overeenstemming te geven m.b.t. de regeling.

²⁴ De zorgaanbieder kan ervoor kiezen naast de klachtenfunctionaris de bestaande klachtencommissie te behouden. De instellingen mogen hier autonoom in beslissen en zelf de interne klachtenprocedure vormgeven.



Cliënten, hun vertegenwoordigers of nabestaanden bij overlijden van de cliënt kunnen schriftelijk een klacht indienen over een gedraging jegens de cliënt. De zorgaanbieder moet een of meer daartoe geschikt te achten personen (i.e. klachtenfunctionaris(sen)) aanwijzen. Zij kunnen de cliënt (of de klager) op diens verzoek gratis van advies of hulp voorzien met betrekking tot:

- Het indienen van een klacht;
- Het formuleren van de klacht;
- Het onderzoeken van de mogelijkheden om tot een oplossing voor de klacht te komen.

Het is de taak van de zorgaanbieder om te waarborgen dat de klachtenfunctionaris, die immers in dienst is van de zorgaanbieder, zijn functie onafhankelijk kan uitvoeren en niet wordt benadeeld als gevolg van de wijze waarop hij dit doet. Wat de wet vraagt m.b.t. de behandeling van een klacht is dat:

- De klacht zorgvuldig wordt onderzocht;
- De behandeling van de klacht is gericht op het bereiken van een bevredigende oplossing voor beide partijen;
- De cliënt/de klager op de hoogte wordt gehouden van de voortgang van de klachtbehandeling;
- De cliënt/de klager z.s.m., en uiterlijk binnen 6 weken na de formele indiening van de klacht, een schriftelijke mededeling krijgt over het oordeel waartoe het onderzoek van de klacht heeft geleid, welke beslissingen over en n.a.v. de klacht zijn genomen en binnen welke termijn de te nemen maatregelen zullen zijn gerealiseerd;
- Wanneer een zorgvuldig onderzoek van een klacht volgens de zorgaanbieder is vereist, de besluittermijn met 4 weken mag worden verlengd, wat schriftelijk aan de cliënt/de klager moet worden meegedeeld.

Wanneer men er onderling niet uitkomt, wordt de zaak door de Raad van Bestuur behandeld en volgt er een besluit. Wanneer de cliënt het niet eens is met de uiteindelijke beslissing van de Raad van Bestuur, is er sprake van een geschil en staan er voor de cliënt vanaf 1 januari 2016 twee wegen open: men gaat naar de onafhankelijke geschilleninstantie (vanaf 1 januari 2017 moet iedere zorgaanbieder hieraan verbonden zijn) of naar de burgerlijk rechter. Voorheen kon de cliënt alleen terecht bij de burgerlijk rechter.

Externe procedure (i.e. geschillenbeslechting)

De wet (Wkkgz) schrijft voor dat de zorgaanbieder is aangesloten bij een door de Minister erkende geschilleninstantie, welke tot taak heeft geschillen over gedragingen van een zorgaanbieder jegens een cliënt (in het kader van de zorgverlening) te beslechten. De geschilleninstantie kan ook zijn ingesteld door een of meer representatief te achten cliëntenorganisaties en organisaties van zorgaanbieders zelf, en moet door de Minister officieel worden erkend. Zoals eerder gezegd is de geschilleninstantie:

- bij wet bevoegd om over een geschil een uitspraak te doen in de vorm van een bindend advies, en
- een schadevergoeding kan toekennen tot in ieder geval € 25.000,-.

Ook voor de geschilleninstantie geldt dat zowel cliënten, vertegenwoordigers van cliënten als nabestaanden van de cliënt bij overlijden een schriftelijke klacht kunnen indienen. Zij kunnen dit doen wanneer:

- De zorgaanbieder niet heeft gehandeld naar de wet;
- Het besluit van de Raad van Bestuur de klacht van de cliënt niet voldoende wegneemt;



- Het onder de omstandigheden niet van de cliënt kan worden verlangd om een klacht (over de gedraging van de zorgaanbieder aan zijn adres) bij de zorgaanbieder zelf in te dienen.

Deze laatste regel biedt de cliënt/de klager de mogelijkheid om in een uitzonderingssituatie direct een klacht in te dienen bij de geschilleninstantie (zie ook figuur 3.1).

De geschilleninstantie doet uiterlijk binnen 6 maanden nadat het geschil is voorgelegd uitspraak en maakt de uitspraken openbaar (maar zorgt ervoor dat de uitspraak niet tot personen herleidbaar zijn, 'behoudens voor zover het de zorgaanbieder betreft').

Bij een geschil is er volgens het Ministerie van VWS met de onafhankelijke geschilleninstantie een laagdrempeliger en bovendien sneller proces beschikbaar voor de cliënt. Daarnaast kunnen geschillen die zich naar hun aard minder goed lenen voor de gang naar de civiel rechter (bijvoorbeeld bejegeningssklachten of eenvoudiger klachten) nu ook bij een andere instantie worden aangekaart. Beide wegen staan echter open voor de cliënt, waarbij de zorgaanbieder gebonden is aan de keuze die de cliënt maakt. Na de gang naar de geschilleninstantie staat het vervolgens zowel de cliënt als de zorgaanbieder vrij om het bindend advies van de geschilleninstantie ter toetsing aan de rechter voor te leggen.

3.2 De rechtsbescherming van patiënten in de praktijk

Op het moment van schrijven is de Wkkgz ruim 4 maanden ingevoerd als nieuwe wet. De uitwerking van de nieuwe wetgeving zal, over de gehele zorgsector gezien, in de praktijk nog moeten blijken²⁵. Dit geldt vooral voor wijzigingen die voorheen, voor de meeste instellingen en zorgverleners, nog niet standaard bij de praktijk hoorden, zoals de nieuwe behandlings-/besluittermijn voor klachten (die na 1 januari 2016 zijn ingediend). Voor de verplichte invoering van een geschilleninstantie geldt dit in iets mindere mate en in nog iets mindere mate geldt dit voor het hebben van een klachtenfunctionaris: veel ziekenhuizen en verpleeg-/ verzorgingshuizen hebben al langere tijd een klachtenfunctionaris in dienst en zij zijn al vaak, al dan niet via de verzekeraar, aangesloten bij een onafhankelijke geschilleninstantie.

Deze paragraaf gaat in op een eerste verkenning van hoe de rechtsbescherming van patiënten/cliënten in de praktijk handen en voeten krijgt, zoals dit uit de interviews met het Ministerie van VWS en een klachtenfunctionaris is gebleken.

3.2.1 De klachten- en geschillenbehandeling in de praktijk

De cliënt die een klacht heeft, boos of ontevreden is, kan met de klacht terecht bij de zorgaanbieder, ook nog voordat een schriftelijke klacht is ingediend. Afhankelijk van hoe de informatievoorziening en klachtvoorziening door de zorgaanbieder is ingericht en de aanwezige faciliteiten kan de cliënt:

- Informatie vinden in informatiefolders over het indienen van klachten;
- Contact opnemen met bijvoorbeeld de eigen hulpverlener of de klachtenfunctionaris;
- Contact opnemen met het secretariaat Klachtenopvang als dit er is (soms kan dit telefonisch, via een online formulier of via een e-mail bericht);
- Direct een schriftelijke klacht indienen bij de klachtenfunctionaris of de Raad van Bestuur.

²⁵ De Minister heeft in Wkkgz aangekondigd om binnen 5 jaar na de inwerkingtreding van de wet de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk toe te sturen.



Idealiter komt een klacht zo snel mogelijk terecht bij de klachtenfunctionaris. In dialoog kan de klacht verkend worden of kan de klachtenfunctionaris de cliënt helpen bij het uiteindelijk formuleren en op papier stellen van een formele klacht. Deze klacht wordt schriftelijk (dit kan ook digitaal zijn) neergelegd bij de Raad van Bestuur van de zorginstelling, vaak in de vorm van een formulier, zodat duidelijk is wanneer de klacht is ingediend. Dit is van belang omdat deze datum het ijkmoment is vanaf waar, binnen 6 weken, door de Raad van Bestuur een uitspraak moet zijn gedaan over de klacht.

Uitgangspunt van de klachtenfunctionaris is om klachten in onderling overleg (binnen de termijn van 6 weken) op te lossen of weg te nemen (i.e. in den minne te schikken). Dit zorgt ervoor dat de cliënt zich gehoord voelt, escalatie van problemen in een vroeg stadium wordt voorkomen en de juridisering in de zorg wordt verminderd. Het bestuur van de zorginstelling moet formeel de niet in de minne geschikte klacht afhandelen. (In paragraaf 3.2.3 wordt ingegaan op voorbeelden van effecten die het functioneren van de klachtenfunctionaris in de praktijk heeft.)

Naast bemiddeling kan de klachtenfunctionaris zich ook inzetten voor het geven van uitleg en terugkoppeling aan cliënten over bijvoorbeeld een onderzoek. Binnen ervaren instellingen is de taak van de klachtenfunctionaris soms al verder uitgebreid, bijvoorbeeld met het behandelen van zaken waarin het gaat om financiële genoegdoening.

Bij Isala ziekenhuizen Zwolle zijn de klachtenfunctionarissen nu ook verantwoordelijk voor laagdrempelige schadeclaims (i.e. schadeclaims tot bijvoorbeeld € 10.000,-). Zij laten dit niet over aan de eigen verzekeraar zoals veel andere zorginstellingen doen.

Naast het ondernemen van actie op basis van een klacht van een cliënt is de klachtenfunctionaris er ook voor de hulp- en zorgverleners in de instelling. Zij zitten vaak aan de andere kant van de tafel, maar kunnen zelf ook behoefte hebben aan ondersteuning. Goede voorlichting en informatie over de taken en bereikbaarheid van de klachtenfunctionaris zorgt er daarnaast voor dat hulp- en zorgverleners zelf naar de functionaris stappen, maar ook dat zij cliënten naar de functionaris kunnen verwijzen.

Bij Isala ziekenhuizen Zwolle wordt ingezet op het actief geven van voorlichting aan nieuwe medewerkers en artsen. Ook zij hebben het recht op een gesprek wanneer zij bijvoorbeeld een moeilijk gesprek hebben of wanneer er tijdens het werk iets mis is gegaan. Zij moeten weten hoe de klachtenfunctionaris(sen) te bereiken zijn.

Het is de taak van de klachtenfunctionaris om de partijen om de tafel te krijgen en via bemiddeling alle partijen met een acceptabel gevoel de deur uit te laten gaan. De klachtenfunctionaris geeft aan dat het heel veel scheelt wanneer je als instelling zelf een klacht kunt oppakken. Het gaat dan soms verder dan bemiddeling alleen, want als de patiënt/cliënt vindt dat er iets niet goed is 'gedaan' (in plaats van gegaan), dan zal de zorginstelling met de patiënt om de tafel moeten gaan zitten.

Wie is de klachtenfunctionaris?

De functie van klachtenfunctionaris is vooral nieuw voor solistisch werkende zorgverleners (dit zijn vaak de hulpverleners in de eerstelijns zorg). In de wet wordt de organisatie van de functie van klachtenfunctionaris voor deze doelgroep vrij



gelaten. Zo kan binnen een gezondheidscentrum een collega de klachten behandelen voor zowel de aanwezige huisarts, apotheker én fysiotherapeut. Ook komt het voor dat zorgverleners samen de functie van klachtenfunctionaris organiseren binnen de wijk of de regio. Het gezamenlijk dragen van de financiële last voorkomt dat deze voor deze doelgroep te hoog wordt.

De wet stelt niet dat de klachtenfunctionaris een onafhankelijke persoon moet zijn; de klachtenfunctionaris kan een collega zijn. Het ligt in de professionaliteit van de persoon/de functie besloten dat de klachtenfunctionaris de bemiddelende taak uitvoert met oog voor de wensen, behoeften en emoties van beide partijen en als professional de functie onafhankelijk kan uitvoeren.

De klachtenfunctionaris verwoordt het in het interview als volgt: "Het is ons vak en wij zijn niet emotioneel betrokken bij zo'n situatie."

Nu de wet een klachtenfunctionaris verplicht stelt, is het de uitdaging voor vooral één pitters in de eerstelijns zorg (o.a. huisartsen) om deze functie in te vullen met een 'hiertoe geschikt geacht persoon' zoals de wet vraagt. Maar wat zijn de eisen die je als zorgaanbieder stelt aan jouw eigen klachtenfunctionaris? De Vereniging van Klachtenfunctionarissen In de Gezondheidszorg (VKIG) zou graag zien dat het eigen beroepsprofiel hierin leidend wordt. Hierin zien zij ook een rol voor ziektekostenverzekeraars, die aan zouden kunnen geven alleen in zee te gaan met een zorgaanbieder waar de klachtfunctionaris voldoet aan het opgestelde beroepsprofiel.

Bij Isala ziekenhuizen Zwolle is de klachtenfunctionaris iemand die zelf als intensive care verpleegkundige heeft gewerkt en daardoor inzicht heeft in de materie en "met de voeten in de klei heeft gestaan". Daarnaast is zij binnen haar functie als klachtenfunctionaris juridisch bijgeschoold. Echter zij benadrukt zelf in het interview dat juridisering veel minder van belang is, maar dat het vooral gaat om duidelijkheid en openheid. Isala kiest er wel voor om een hbo(+) niveau te vragen aan haar klachtenfunctionarissen.

Het beroepsprofiel is ook opgesteld naar aanleiding van de vele organisaties die, zeker sinds de verplichting die voortvloeit uit de wet, zorgaanbieders zeggen te kunnen voorzien van klachtenfunctionarissen²⁶.

Rol klachtencommissie

Door de oude wet (Wkcz) werden instellingen verplicht om zelf een klachtencommissie in het leven te roepen. Deze commissie had een onafhankelijk voorzitter en instellingen mochten zelf bepalen wie er daarnaast nog meer zitting had in de commissie. Zoals te zien is in figuur 3.1, kunnen instellingen er zelf voor kiezen om deze bestaande klachtencommissie per 1 januari 2016 te behouden naast de verplichte klachtenfunctionaris. Cliënten hebben dan de mogelijkheid om met hun klacht direct naar de klachtencommissie te stappen indien zij niets voelen voor een bemiddelend gesprek. Ook kunnen zij na een eerste gesprek met de klachtenfunctionaris alsnog hun klacht neerleggen bij de klachtencommissie. Met de nieuwe wet wordt echter het belang van het open gesprek, al dan niet onder begeleiding van de klachtenfunctionaris, benadrukt waardoor het voor instellingen belangrijker wordt om de klachtenfunctionaris zoveel mogelijk te betrekken bij klachten die binnenkomen.

²⁶ Informatie uit het interview met de klachtenfunctionaris.



Ziekenhuizen kiezen er soms voor om 'vooralnog' de bestaande klachtencommissie te behouden. Wanneer de praktijk uitwijst dat de commissie een overbodig orgaan wordt, kan het altijd nog opgeheven worden. Ondanks de negatieve evaluatie van het functioneren van de klachtencommissie op landelijk niveau (zie paragraaf 3.1.2), functioneert voor sommige zorginstellingen de eigen klachtencommissie wel naar tevredenheid. Dit betekent dat binnen deze instellingen de klachtencommissie goed functioneert, dat klachten tijdig kunnen worden afgehandeld en cliënten tevreden zijn over de afhandeling.

Onafhankelijke geschilleninstantie

Er bestaan landelijk verschillende onafhankelijke geschilleninstanties waar de zorgaanbieders zich bij aan kunnen sluiten. Vaak gebeurt dit automatisch via de verzekeraar waar zij bij aangesloten zijn. Zorgaanbieders/-instellingen kunnen echter ook zelf een abonnement nemen op de diensten van de geschilleninstantie of kunnen zelf een geschilleninstantie oprichten, welke door de Minister officieel moet worden erkend. Op dit moment wordt door het Ministerie een pakket aan eisen opgesteld waaraan een zelf-opgerichte geschilleninstantie moet voldoen.

Het voordeel van de weg naar de geschilleninstantie is dat het goedkoper is voor de cliënt, de drempel lager ligt, men een minder zware procedure doorloopt en de cliënt geen advocaat in de arm hoeft te nemen.

3.2.2 Effecten in de praktijk

De veranderingen die de Wkkgz met zich meebrengt hebben in meer of mindere mate hun weerslag op de praktijk. Zo is het effect van de inzet van een klachtenfunctionaris in de praktijk al gebleken, de good practice is immers ingezet als standard practice. Ook hebben de instellingen die nog niet over een klachtenfunctionaris beschikken nog tot medio 2016 om deze functie in te vullen. Andere wijzigingen zoals de 6-weeken termijn voor de behandeling van klachten zijn direct van kracht voor nieuwe klachten ingediend na 1 januari 2016.

Inzet klachtenfunctionaris

Dat de inzet van een klachtenfunctionaris zoals dat nu al jaren gebeurt binnen instellingen het beoogde doel bereikt blijkt uit de vermindering van het aantal officiële klachten en het vaker onderling oplossen van klachten²⁷.

Isala ziekenhuizen Zwolle werkt al circa 20 jaar met een klachtenfunctionaris. Het effect van de bemiddelende rol is groter, naarmate iemand zelf meer thuis raakt in de functie én de organisatie went aan het hebben van een klachtenfunctionaris. Resultaat is dat:

- de instelling al jaren geen civiele rechtszaak heeft gehad;
- de klachtencommissie steeds minder klachten ontvangt;
- in de laatste 20 jaar slechts vier keer een geschil is voorgelegd aan de geschilleninstantie.

De ervaring is dat wanneer de behandeling van klachten wordt overgelaten aan de verzekeraar of de schadecontactpersoon, en het gesprek hier niet naar voldoening is, de cliënt sneller naar een geschilleninstantie of civiel rechter stapt. Men sorteert meer

²⁷ Zoals vermeld in diverse bronnen: Memorie van Antwoord en onderschreven door de Vereniging van Klachtenfunctionarissen in instellingen voor Gezondheidszorg, en zoals blijkt uit het interview met een klachtenfunctionaris.



effect als de zorginstelling/zorgverlener zelf, met behulp van de klachtenfunctionaris als bemiddelaar, om de tafel gaat zitten met de cliënt.

Kortere behandelingsduur klachten

In de praktijk blijkt dat de nieuwe termijn van 6 weken wel wordt beschouwd als een knelpunt. Het is lastig om aan alle klachten binnen 6 weken gehoor te geven, bemiddeling plaats te laten vinden én een besluit te communiceren aan de cliënt. Ook met de 4 weken verlenging blijft dit knelpunt bestaan²⁸.

3.2.3 Andere betrokken organen

De Inspectie voor de GezondheidsZorg (IGZ)

De IGZ houdt toezicht op de kwaliteit van de zorg op basis van risico-inschatting. Behalve in geval van zaken als calamiteiten ligt de nadruk voor hen niet op de individuele casuïstiek. De IGZ speelt in op meldingen door zorginstellingen van zaken die tot ernstig letsel leiden. Zorgaanbieders zijn bij wet verplicht calamiteiten in de zorgverlening, geweld in de zorgrelatie én het stopzetten van een arbeidsovereenkomst met een zorgverlener op basis van ernstig tekort schieten in functioneren, te melden bij de Inspectie. Op basis van deze meldingen kijkt de Inspectie of zij te maken heeft met een incident of een structureel probleem binnen een zorginstelling/bij een zorgaanbieder, waarop zij actie kan ondernemen.

Landelijk Meldpunt Zorg

Voor cliënten die niet terecht kunnen bij of geen vertrouwen hebben in de eigen zorginstelling, is door het ministerie van VWS bij de Inspectie het Landelijk Meldpunt Zorg in het leven geroepen. Nu is er een specifieke plek voor cliënten die niet weten waar zij met hun klacht naartoe kunnen. Het Landelijk Meldpunt Zorg wijst cliënten de weg en mogelijkheden om hun klacht in te dienen. Ook houden zij voor de IGZ de klachten bij, waardoor de IGZ een goed stuurmiddel heeft om eventuele misstanden aan te pakken.

Het meldpunt is zowel telefonisch als online bereikbaar. Naast een helpdesk, bieden zij cliënten voorbeeldbrieven, hulp bij het opstellen van hun klacht op papier én kunnen zij de termijnbewaking voor de cliënt op zich nemen.

²⁸ Informatie uit het interview met de klachtenfunctionaris.



4 De rechtsbescherming van mbo-studenten

In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag naar de wettelijke basis voor de rechtsbescherming van studenten in het middelbaar beroepsonderwijs en opvallende aspecten uit de praktijk.

4.1 De wettelijke basis

De rechtsbescherming van studenten in het middelbaar beroepsonderwijs is nog niet volledig in de wet geregeld. De algemene wet bestuursrecht waarin regels voor een klachtenregeling zijn opgenomen, is niet van toepassing aangezien er in het mbo alleen bijzondere instellingen zijn. Een wetsvoorstel dat het hebben van een klachtenregeling verplicht stelt aan iedere mbo-instelling is in voorbereiding. De beoogde inwerkingtredingsdatum is 1 januari 2017. Toch hebben veel instellingen al wel een klachtenregeling. Voor geschillen over examens en tentamens zijn er wel artikelen in de wet opgenomen. Deze staan in de Wet educatie en beroepsonderwijs.

In tegenstelling tot het hoger onderwijs kunnen studenten in het middelbaar beroepsonderwijs geen bezwaarschrift indienen, alleen een beroepsschrift. Een geschil wordt namelijk als volgt in de art. 7.5.2 lid 1 WEB omschreven:

"Beslissingen van de examencommissie of van de examinatoren"

Voor klachten is er geen wettelijke basis maar in de handreiking²⁹ die door MBO Raad samen met Jongeren organisatie beroepsonderwijs (JOB) voor scholen is geschreven om hun klachtenregeling vorm te geven, is aangesloten bij de definitie uit het Awb. Deze luidt als volgt:

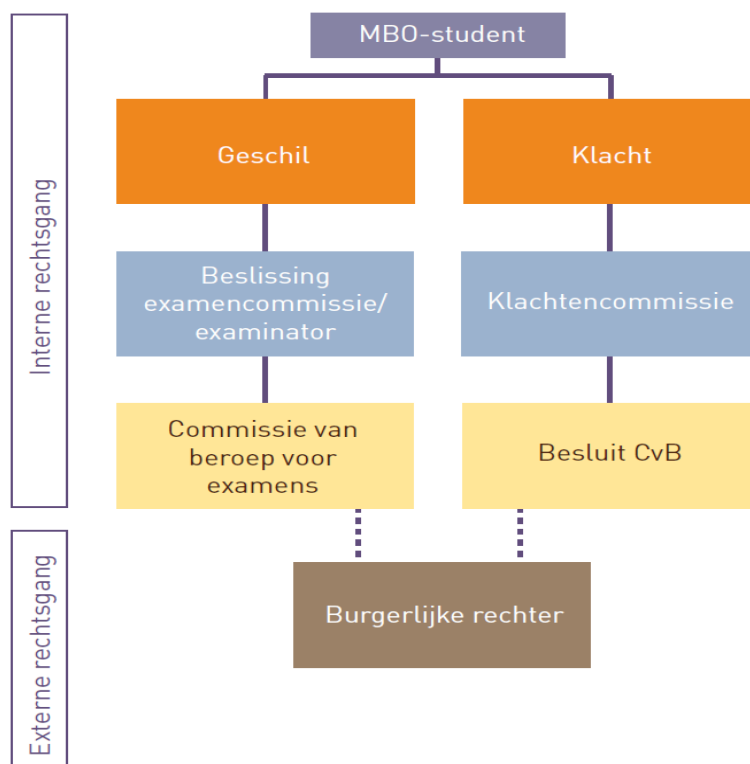
'Een ieder heeft het recht om over de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens hem of een ander heeft gedragen, een klacht in te dienen bij het bestuursorgaan' (art. 9:1).

"Een gedraging van een persoon, werkzaam onder de verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan, wordt aangemerkt als een gedraging van dat bestuursorgaan" (art. 9:2)

De bijhorende procedure voor het indienen van een klacht of geschil is in figuur 4.1 schematisch weergegeven. Voor het indienen van een klacht kunnen studenten van de meeste instellingen terecht bij een klachtencommissie. Geschillen worden ingediend bij een commissie van beroep voor examens (CBE). Deze beide instanties (klachtencommissie en CBE) vallen onder de interne rechtsgang. Anders dan in het hoger onderwijs is er geen specifieke externe rechtsgang voor geschillen tussen mbo-studenten en hun instelling. Studenten kunnen hun klacht of geschil, na het doorlopen van de interne rechtsgang, wel aanhangig maken bij de burgerlijke rechter.

²⁹ MBO Raad & JOB, Klachtenbehandeling in het mbo: Richtlijn voor scholen en studenten, 2014





Figuur 4.1 Procedures rechtsbescherming mbo-studenten

In de volgende subparagrafen gaan we eerst in op de documenten waarop studenten zich kunnen beroepen bij een klacht of geschil. Daarna gaan we in op de procedures voor klachten en geschillen.

4.1.1 Rechten en plichten van studenten

De rechten en plichten van mbo-studenten zijn in een viertal documenten (onderwijsovereenkomst, praktijkovereenkomst, studentenstatuut en de onderwijs- en examenregeling) omschreven. Dit zijn belangrijke document omdat studenten zich op de rechten en plichten kunnen beroepen.

Onderwijsovereenkomst

Sinds 1996 staat in de WEB dat er bij inschrijving een onderwijsovereenkomst moet worden gesloten tussen de student en de mbo-instelling (art. 8.1.3 WEB). Deze overeenkomst regelt de rechten en plichten tussen beide partijen. Destijds waren er twee redenen om een onderwijsovereenkomst in te stellen. Allereerst omdat er voor die tijd geen rechtsgeldig document was waarmee studenten hun rechten konden halen. Daarnaast omdat hiermee op individueel niveau afspraken tussen student en instelling kan worden gemaakt. De wet bepaalt dat er in de onderwijsovereenkomst ten minste de volgende bepalingen aan bod moeten komen (art. 8.1.3. lid 3 WEB):

- de inhoud en inrichting van een opleiding;
- de tijdvakken waarbinnen en, voor zover mogelijk, de locaties waarop het onderwijs verzorgd wordt;
- de wijze waarop partijen uit de overeenkomst voortkomende prestaties gestalte zullen geven;
- in voorkomend geval, terugbetaling van voorschotten, verstrekt door het bevoegd gezag, ter voldoening van een bij of krachtens de wet geregelde geldelijke bijdrage als bedoeld in artikel 8.1.4;



- de terugbetaling van cursusgeld in andere gevallen dan bedoeld in artikel 14, tweede lid onder a tot en met d, van het Uitvoeringsbesluit Les- en cursusgeldwet 2000;
- het verzuimbeleid van het bevoegd gezag;
- indien sprake is van een gehandicapte deelnemer, de extra ondersteuning die voortvloeit uit zijn handicap, en
- de gevallen waarin en de wijze waarop de overeenkomst voortijdig kan worden ontbonden.

Naast de wettelijke bepalingen kunnen mbo-instellingen op school en individueel niveau afspraken vastleggen in de onderwijsovereenkomst. Op schoolniveau gaat het om bijvoorbeeld verwijzingen naar de huisregels of naar het studentenstatuut. Iedere instelling maakt een model-onderwijsovereenkomst waarover de studentenraad instemmingsrecht heeft (art. 8a 2.2 lid 2 WEB). Individuele afspraken worden in een addendum bij de onderwijsovereenkomst gevoegd. Dit addendum wordt door beide partijen ondertekend. Voorbeelden van individuele afspraken zijn recht op extra ondersteuning en begeleiding of vrijstellingen. Sinds 1 augustus 2014 dienen ook aanvullende afspraken voor de entreeopleiding en in het kader van de Wet Passend Onderwijs in een addendum van de onderwijsovereenkomst worden vastgelegd. De MBO Raad en JOB hebben een voorbeeld van een model-onderwijsovereenkomst voor instellingen opgesteld.

Studenten die van mening zijn dat de instelling een bepaalde of meerdere afspraken uit de onderwijsovereenkomst niet nakomen kunnen hierover een klacht indienen (zie 4.1.2) of direct naar de rechter stappen. Aangezien in de onderwijsovereenkomst in ieder geval een bepaling over verwijdering en/of schorsing moet staan, wordt hiermee opgevangen dat er geen mogelijkheid is voor bezwaar tegen instellingsbeslissingen in het mbo. Voor de weigering van toelating tot de instelling geldt dit niet, want de onderwijsovereenkomst wordt pas gesloten bij inschrijving³⁰. Wel is er wetsvoorstel waarin het toelatingsrecht van mbo-studenten in voorbereiding³¹.

praktijkovereenkomst

Een praktijkovereenkomst wordt gesloten tussen de student, de instelling en het leerbedrijf waar de student beroepspraktijkvorming (bpv) volgt. De overeenkomst regelt de rechten en verplichting van de drie partijen en net als voor de onderwijsovereenkomst zijn er in de wet een aantal verplichte bepalingen opgenomen (art. 7.2.8 lid 2 WEB), namelijk:

- de begindatum en de einddatum van de bpv, het totale aantal te volgen bpv-uren en de verdeling daarvan over de studie jaren;
- de begeleiding van de student;
- dat deel van de kwalificatie en/of het keuzedeel dat de student tijdens de bpv dient te behalen, en de beoordeling daarvan;
- de gevallen waarin en de wijze waarop de overeenkomst voortijdig kan worden ontbonden.

Ook in de praktijkovereenkomst kan een school nog afspraken toevoegen en kunnen individuele afspraken worden vastgelegd. De MBO Raad en JOB hebben een voorbeeld van een model-praktijkovereenkomst voor instellingen opgesteld. De studentenraad heeft instemmingsrecht over het model-praktijkovereenkomst (art. 8a 2.2 lid 2 WEB).

³⁰ de Boer, J.A. & Zoontjens, P.J.J., Problemen van rechtsbescherming in het onderwijs, 2015

³¹ Ministerie van OCW, Wetsvoorstel aanmelddatum en toelatingsrecht mbo, 2016



Deelnemersstatuut

In het deelnemersstatuut staan de rechten en plichten van de deelnemers. Volgens art. 7.4.8. lid 4 moeten er in het deelnemersstatuut in ieder regels rondom het bindend studieadvies worden opgenomen. De MBO Raad en JOB hebben net als voor de onderwijsovereenkomst en de praktijkovereenkomst een model-studentenstatuut voor instellingen opgesteld. Ook hiervoor geldt dat de studentenraad instemmingsrecht heeft op dit model van de instelling(art. 8a 2.2 lid 2 WEB).

Onderwijs –en examenreglement

Sinds 1 august 2014 is het opstellen van een Onderwijs- en examenregeling (OER) in het mbo weer verplicht gesteld (art. 7.4.8 WEB). In het OER staat beschreven wat het onderwijsprogramma is en hoe de instelling de examens organiseren.

4.1.2 Klachtenbehandeling

In het mbo is er geen wettelijke regeling voor het hebben van een klachtenregeling. Maar al in 2009 heeft de MBO Raad samen met JOB een handreiking³² geschreven waarin richtlijnen staan voor de organisatie van een goede klachtenregeling. In 2014 is deze handreiking herzien. De MBO Raad heeft sinds 2014 het hebben van een klachtenregeling, inclusief klachtencommissie, voor zowel interne als externe belanghebbende voor zijn leden verplicht gesteld³³. Tevens geldt de verplichting om de klachtenregeling op de website te publiceren ten behoeve van de transparantie. De MBO raad vertegenwoordigt alle 69 bekostigde instellingen. Daarnaast heeft ook de Nederlandse Raad voor Training en Opleiding (NTRO) het hebben van een klachtenregeling voor zijn leden verplicht gesteld. De NTRO vertegenwoordigt een deel van de niet-bekostigde instellingen.

In de handreiking van de MBO Raad en JOB is aanbevolen een klachtencommissie in te stellen waar studenten hun klachten kunnen indienen. Om de onafhankelijkheid van de commissie te waarborgen, is aanbevolen zowel leden van binnen als buiten aan te trekken. Er dient altijd een reservelid te zijn voor het geval een lid zich niet onpartijdig kan opstellen bij een bepaalde zaak.

De klachtenbehandeling wordt in de handreiking als volgt voorgesteld:

- 1) De student kan de klacht per brief of digitaal indienen. Indien de student moeite heeft met het opstellen van zijn klacht kan de hulp van een onafhankelijk persoon die binnen de instelling is belast met klachtenbehandeling inroepen;
- 2) Na indiening ontvangt de student een ontvangstbevestiging;
- 3) De klachtencommissie bekijkt de klacht en beoordeelt welke partij de klacht dient te behandelen: een vertrouwenspersoon, de CBE of de klachtencommissie zelf. Vervolgens wordt bekeken in hoeverre bemiddeling mogelijk is;
- 4) Indien bemiddeling mogelijk is vraagt de klachtencommissie aan de functionaris die binnen de instelling verantwoordelijk is voor de klachtenafhandeling een gesprek met beide betrokkenen te voeren;
- 5) Indien bemiddeling *niet* mogelijk is of blijkt, stelt de klachtencommissie de student en de beklagde in gelegenheid om de klacht of het verweer mondeling te doen.

De uitspraak van de klachtencommissie wordt in begrijpelijke taal voor de student opgesteld. Het karakter van de uitspraak is adviserend voor het CvB. Indien de student in het gelijk wordt gesteld door de commissie maar het CvB neemt dit advies

³² MBO Raad & JOB, Klachtenbehandeling in het mbo: Richtlijn voor scholen en studenten, 2014

³³ MBO Raad, Branchecode goed bestuur in het mbo, 2014



niet over kan de student ervoor kiezen naar de rechter te stappen, een klacht indienen bij de landelijke klachtencommissie, contact opnemen met de ombudslijn of met JOB.

Landelijke klachtencommissie

Studenten kunnen bij de landelijke klachtencommissie onderwijs, onderdeel van Stichting Onderwijsgeschillen, hun klachten indienen omtrent rassendiscriminatie, geweld, seksuele intimidatie en andere vormen van discriminatie. Indien de instelling lid is van de Stichting Onderwijsgeschillen en in hun klachtenregeling studenten de gang naar de landelijke klachtencommissie open stellen, kunnen studenten andere klachten ook aan deze commissie worden voorgelegd.

Ombudslijn MBO

De ombudslijn is in september 2014 opnieuw ingesteld door het ministerie van OCW als tijdelijke voorziening totdat de klachtenregeling wettelijk is verankerd. Het doel van de ombudslijn MBO is de klachtenafhandeling bij zowel bekostigde als niet-bekostigde instellingen te verbeteren³⁴. De ombudslijn is een tweedelijns organisatie waar studenten terecht kunnen nadat een poging om de klacht met hun school op te lossen, is mislukt. Studenten of hun ouders kunnen hiervoor digitaal een klachtenformulier invullen. Dit formulier wordt doorgestuurd naar de contactpersoon bij de onderwijsinstelling. De instelling blijft namelijk verantwoordelijk. Iedere bekostigde instelling heeft een contactpersoon voor de ombudslijn. Voor niet-bekostigde instellingen wordt samengewerkt met het NTRO en bij niet-leden wordt direct contact opgenomen met de opleider³⁵.

De bedoeling van de ombudslijn is om ervoor te zorgen dat de instelling en de student en/of ouder samen de klacht oplossen. De ombudslijn volgt na indiening van de klacht via het klachtenformulier de afhandeling. Als de klacht niet tijdig door de instelling wordt behandeld, onderzoekt de ombudslijn wat er aan de hand is. Indien nodig fungeert de ombudslijn als mediator tussen de instelling en de student om het proces te bewaken³⁶.

JOB

Studenten die voor advies en ondersteuning bij de ombudslijn terecht komen worden doorverwezen naar JOB. Studenten kunnen voor iedere vraag voor, tijdens of na een klachtenprocedure bij JOB terecht.

Wetsvoorstel klachtenregeling

Het wetsvoorstel voor een klachtenregeling in het mbo zal grotendeels de handreiking van de MBO Raad en JOB gaan volgen. In het voorstel wordt ondermeer geregeld dat bekostigde mbo-instellingen verplicht worden om het volgende te regelen:

- Een eigen klachtencommissie inrichten of aansluiting bij een klachtencommissie van bijvoorbeeld de Stichting Onderwijsgeschillen;
- De voorzitter van de klachtencommissie moet onafhankelijk zijn;
- Voormalige en aspirant studenten moeten ook terecht kunnen bij de klachtencommissie;
- Klachten over stages kunnen (ook) bij de klachtencommissie worden ingediend;
- De WEB zal verwijzen naar de relevante bepalingen uit het Awb. Dit leidt er ondermeer toe dat leden van de klachtencommissie die persoonlijk betrokken zijn bij een bepaalde klacht zich terug dienen te trekken.

³⁴ Ministerie van OCW, Jaarrapportage ombudslijn mbo over 2013-2014, 2016

³⁵ Ministerie van OCW, Jaarrapportage ombudslijn mbo over 2014-2015, 2016

³⁶ <https://ombudslijnmbo.nl/?page=waarom>



De beoogde inwerktredingsdatum is 1 januari 2017.

4.1.3 *Geschillenbehandeling*

De commissie van beroep voor examens (CBE) oordeelt over beroepsschriften van studenten over beslissingen van een examencommissie of examinator. In de art. 7.5.1 lid 1 WEB is opgenomen dat mbo-instellingen verplicht zijn zelf of in samenwerking met andere instellingen een CBE in te richten. De vereisten voor deze commissie zijn (art. 7.5.1 lid 2 en 3):

- de commissie bestaat uit een aantal gewone leden, een voorzitter, plaatsvervangende leden en een plaatsvervangende voorzitter;
- de leden en plaatsvervangende leden (inclusief voorzitter) mogen geen deel uit maken van de instelling, de inspectie of van de examencommissie of examinator waar het beroepsschrift betrekking op heeft.

Voordat het CBE een beslissing neemt, is een onderzoek naar het geschil verplicht. Binnen vier weken dient het CBE een beslissing te nemen. Bij het nemen van de beslissing stelt het CBE zo nodig vast op welke wijze de student alsnog het examen geheel of gedeeltelijk mag (over)doen. De commissie is niet bevoegd om een nieuwe beslissing te nemen. Het CBE kan de beslissing alleen geheel of gedeeltelijk vernietigen. De examencommissie of de examinator zal bij vernietiging van de beslissing met inachtneming van de uitspraak van het CBE een nieuwe beslissing nemen.

4.2 **De rechtsbescherming van mbo-studenten in de praktijk**

In tegenstelling tot de rechtsbescherming voor ho-studenten is er voor mbo-studenten (nog) geen wettelijk verankerde klachtenregeling, maar is er wel een (landelijke) ombudslijn en iedere mbo-student tekent bij inschrijving een onderwijsovereenkomst waarop de student zich kan beroepen. In deze paragraaf bespreken we wat we op basis van de gesprekken met JOB, MBO Raad en directie MBO van het ministerie van OCW te weten zijn gekomen over deze drie aspecten in de praktijk.

4.2.1 *Klachtenregeling*

De aanleiding voor het ministerie van OCW om een wetsvoorstel voor te bereiden waarin een klachtenregeling voor de bekostigde mbo-instellingen verplicht wordt, zijn de onderzoeksrapporten van de Inspectie van het Onderwijs. De inspectie constateerde in 2012³⁷ ondermeer dat het informatiegehalte op de websites beter kan en dat iets meer dan de helft van de instellingen geen (onafhankelijke) interne klachtencommissie heeft.

Anno 2016 zijn na inzet van zowel JOB als de MBO Raad verbeteringen geconstateerd. JOB heeft in 2014 zelf een inventarisatie³⁸ uitgevoerd naar de toegankelijkheid van klachtenregelingen op websites van instellingen. Hieruit bleek dat 87% van de bekostigde instellingen en 82% van de niet-bekostigde instellingen, die tevens lid zijn van het NTRO, wel een klachtenregeling hebben. Alleen niet-bekostigde instellingen die geen lid zijn van de NTRO gaven in slechts 33% van de gevallen informatie op hun website over hun klachtenregeling. Vervolgens heeft JOB de instellingen die op basis van deze inventarisatie geen informatie over de klachtenregeling boden een brief gestuurd om de instellingen hierop te wijzen. Later heeft JOB deze instellingen nogmaals gecontroleerd waaruit bleek dat de meeste instellingen gehoor hadden

³⁷ Inspectie van het onderwijs, Klachtenbehandeling in het mbo: onderzoek 2011-2012, 2012

³⁸ JOB, Onderzoek klachtenbehandeling mbo, 30 april 2014.



gegeven aan de brief van JOB. De MBO Raad heeft, zoals eerder vermeld (zie 4.1.2), het hebben van een klachtenregeling die voldoet aan de eisen in de branche code verplicht gesteld aan hun leden.

Eerder al bij de introductie van de handreiking 'klachtenbehandeling in het mbo'³⁹ in 2009 constateerde de MBO Raad veranderingen in de mindset van instellingen. Voornamelijk bestuurders en managers zijn in gaan zien dat het hebben van een goede klachtenregeling die vindbaar is voor studenten meerwaarde biedt voor zowel de instelling als de student. Het informatiegehalte van docenten zou nog wel beter kunnen. De MBO Raad vermoedt dat dit te maken heeft met angst voor klachten over hun functioneren.

4.2.2 Ombudslijn MBO

In de jaarrapportages⁴⁰ van de ombudslijn MBO over 2013 tot en met 2015 blijkt dat de contactpersonen van de meeste instellingen meer regie hebben gekregen op de afhandeling van klachten. Klachten worden over het algemeen binnen de gestelde termijn van 15 werkdagen opgelost. De samenwerking tussen de ombudslijn en de contactpersonen verloopt goed.

De taak van de ombudslijn is in principe het ondersteunen van mbo-studenten die via het digitale systeem een klacht indienen over hun instelling (zie ook 4.1.2). In de afgelopen jaren is daar een functie bijgekomen. Studenten en ouders bellen de ombudslijn steeds vaker op zonder (later) een schriftelijke klacht in te dienen. Soms zijn het studenten of ouders die niet goed weten wat de wettelijke regels zijn of waar ze een klacht in kunnen dienen op de instelling. Vaak wil deze persoon vooral gehoord worden. De ombudslijn probeert dan altijd om het gesprek tussen de instelling en de student te herstellen. Hierbij fungeert de ombudslijn als mediator. In de periode 2014-2015 zijn voor eerst naast de schriftelijke klachten de telefonische meldingen bijgehouden. Hieruit blijkt dat de mediator functie werkt want de telefonische meldingen leiden meestal niet tot een schriftelijke klacht. De contactpersonen van de instellingen blijken de telefonische meldingen die zijn ingediend bij de ombudslijn ook serieus te behandelen. Soms zijn er situaties die een snelle reactie vereisen. In dat geval neemt de ombudslijn direct contact op met de instelling. Ook dit blijkt goed te werken.

In de jaarrapportages geeft de ombudslijn tot slot aan dat een groot deel van de klachten op te lossen zijn door aandacht en heldere communicatie. Het effectiefste middel om klachten te voorkomen is volgens de ombudslijn een proactieve houding van de instellingen.

De meeste instellingen hebben de interne contactpersoon voor de ombudslijn ook een interne functie gegeven. Dit houdt in dat studenten in ieder geval bij deze functionaris terecht kunnen met vragen over het indienen van klachten. De grote instellingen zoals ROC van Amsterdam⁴¹ werken met een interne ombudsman. Naast informatie over de klachtenregeling kan deze functionaris helpen bij het indienen van een klacht, een onderzoek in stellen naar de afhandeling van een al eerder ingediende klacht, bemiddelen of anderszins op zoek gaan naar een oplossing. Zowel de MBO Raad als JOB hebben positieve geluiden ontvangen over de werking van zo'n interne ombudsman. Beide partijen geven aan dat het hebben van een contactpersoon binnen de instelling waar studenten gemakkelijk naar toe kunnen stappen, belangrijk is. Deze

³⁹ MBO Raad & JOB, Klachtenbehandeling in het mbo: Richtlijn voor scholen en studenten, 2014

⁴⁰ Ministerie van OCW, Jaarrapportage ombudslijn mbo over 2013-2014, 2016; Ministerie van OCW, Jaarrapportage ombudslijn mbo over 2014-2015, 2016

⁴¹ <http://www.rocva.nl/organisatie/onderwijs/leerlingen/ombudsman/pages/default.aspx>



interne functie heeft waarschijnlijk ook bijgedragen aan de daling van het aantal schriftelijke klachten bij de ombudslijn MBO.

4.2.3 *Onderwijsovereenkomst*

In de kern is volgens onze respondenten uit het mbo en onderwijsjuristen de onderwijsovereenkomst een ideaal middel. In de overeenkomst kunnen er op basis van de behoeften van een student individuele afspraken worden gemaakt. In de praktijk gebeurt dit niet vaak. Als er weinig bijzonders met de student aan de hand is, is dat geen probleem. Voor studenten die extra ondersteuning nodig hebben, is het wel van belang. In de praktijk is het bij de start van een opleiding niet altijd direct duidelijk wat de student precies aan ondersteuning nodig heeft. Meestal wordt besloten om de ondersteuningsbehoefte later in het jaar vast te stellen. Volgens JOB⁴² gebeurt dit veelal niet. Om dit soort situaties in het vervolg te voorkomen, adviseert JOB⁴³ studenten en ouders om in de onderwijsovereenkomst met de instelling af te spreken dat de ondersteuningsbehoefte na een halfjaar opnieuw wordt bekeken. Dit zorgt er in ieder geval voor dat er op een bepaald moment een evaluatie plaats vindt.

⁴² JOB plaats hierbij de kanttekening dat zij alleen zicht hebben op de klachten die er zijn over de onderwijsovereenkomst.



5 Mogelijke lessen en vervolgvragen

In dit hoofdstuk gaan we in op de volgende vraag: *Zijn er elementen in de wettelijke basis en de uitvoering daarvan voor de rechtsbescherming van mbo-studenten en patiënten die als leerpunten kunnen dienen voor de rechtsbescherming van studenten in het hoger onderwijs?* Gezien het verkennende karakter van dit onderzoek gaan we naast lessen ook in op vervolgvragen. Dit zijn vragen die naar aanleiding van dit onderzoek nog nader onderzoek vereisen.

5.1 Lessen

In deze paragraaf bespreken we een viertal lessen. Deze zijn afgeleid uit de vergelijking tussen enerzijds de wettelijke basis en de uitvoering daarvan voor de rechtsbescherming van ho-studenten en anderzijds de wettelijke basis en de uitvoering daarvan voor de rechtsbescherming van patiënten in de zorg en mbo-studenten. Het gaat om de lessen die het hoger onderwijs kan trekken uit de situatie in de zorg en het mbo.

5.1.1 Een interne ombudsman

In zowel de zorg als het mbo kwamen we een functionaris tegen die allereerst probeert de klacht via een gesprek tussen de klager en de instelling op te lossen of weg te nemen. Een soort mediator. In de zorg is deze functie wettelijk verankerd via een klachtenfunctionaris en in het mbo is er een (landelijke) ombudslijn MBO, een tijdelijke voorziening, per instelling een interne contactpersoon of een interne ombudsman die bij sommige instellingen is aangesteld. Naast de taak van mediator voert deze functionaris de volgende taken uit:

- de klager kan er terecht voor vragen over het opstellen/indienen van een klacht;
- helpt de klager een klacht op te stellen/ in te dienen;
- start indien nodig een onderzoek naar de klachtafhandeling.

Beide sectoren laten een daling van het aantal schriftelijk ingediende klachten zien, sinds de instelling van zo'n functionaris. Vooral de aandacht die de klager krijgt en het gevoel 'gehoord' te worden, hebben hieraan bijgedragen. Veel klachten in het mbo blijken bijvoorbeeld voort te komen uit miscommunicatie. In de zorg hebben cliënten behoefte aan excuses. Beide situaties lijken goed op te lossen door een interne functionaris die naar de klager luistert en waar nodig als mediator functioneert. Het feit dat de functionaris binnen de instelling zit, maakt het laagdrempelig voor studenten en patiënten om ernaar toe te stappen. Ook de hogeschool die wij spraken gaf aan dat het bieden van een intern 'luisterend oor' een officiële klacht kan voorkomen. Om deze redenen zien wij het instellen van een interne ombudsman, die als luisterend oor en als mediator fungeert en waar nodig voor de student onderzoekt wat er is mis gegaan bij de klachtafhandeling, als een goede les voor het hoger onderwijs. Deze functie zou eventueel toegevoegd kunnen worden aan het takenpakket van de faciliteit. Belangrijk is wel dat deze functionaris een onafhankelijk persoon is.

5.1.2 Inzet en betrokkenheid van studentenvakbonden en werkgeversorganisatie

De MBO Raad en JOB zijn in het mbo nauw betrokken bij de wijze waarop de rechtsbescherming van mbo-studenten vorm krijgt binnen instellingen. Hiervoor hebben zij zowel gezamenlijk werkzaamheden verricht als afzonderlijk. Van een aantal



van deze acties zijn lessen te trekken voor het hoger onderwijs, die we hieronder bespreken.

JOB en MBO Raad hebben samen een voorbeeld van het deelnemersstatuut voor de instellingen opgesteld. Hierin zijn ondermeer de regels omtrent de klachtenregeling en het recht voor studenten op een begrijpelijke uitleg van het deelnemersstatuut opgenomen. Om ongelijke bezwaarmogelijkheden die ho-studenten van verschillende instellingen hebben (zie 2.2.2) te voorkomen, is het aan te bevelen om hierover eenduidigheid te creëren via een voorbeeld studentenstatuut die gezamenlijk door de werkgeversorganisaties (VSNU en Vereniging van Hogescholen) en studentenvakbonden (ISO en LSVb) wordt opgesteld. Het studentenstatuut is de aangewezen plek omdat hierin de rechten van studenten zijn beschreven.

Daarnaast hebben de MBO Raad en het NTRO het hebben van een klachtenprocedure verplicht gesteld voor hun leden. Beide organisaties hebben deze lidmaatschapseis gesteld omdat er nog geen wettelijk voorgeschreven klachtenprocedure in het mbo is. In het hoger onderwijs geeft het wettelijk kader ruimte voor studenten van bijzondere instellingen om na het CBHO naar de burgerlijke rechter te stappen of het CBHO te omzeilen (zie ook 2.2.2). Om de verschillen die hierdoor in de praktijk ontstaan tussen studenten van bijzondere en openbare instellingen te voorkomen, zou de VSNU en de Vereniging van Hogescholen een lidmaatschapseis op kunnen stellen die zowel bijzondere als openbare instellingen verplicht het CBHO als eindinstantie te beschouwen voor geschillen.

JOB heeft instellingen succesvol gestimuleerd hun klachtenregeling goed vindbaar te maken voor studenten. Ook het LSVb heeft geconstateerd dat het loket bij ho-instellingen nog moeilijk te vinden is op de websites van ho-instellingen. Het verschil is dat JOB de instellingen die dit niet goed op orde hadden een brief heeft gestuurd om de instelling hierop te attenderen. Later heeft JOB deze instellingen gecontroleerd en de meeste bleken gehoor te hebben gegeven aan het verzoek van JOB. De les voor het hoger onderwijs is om deze actie te kopiëren.

Tot slot leren we uit het mbo dat het bieden van handvatten voor instellingen om verbetering te realiseren, werkt. Na de lancering van bijvoorbeeld de handreiking voor de klachtenafhandeling werden de bestuurders en managers van mbo-instellingen zich veel bewuster van de meerwaarde die een goede rechtsbescherming voor studenten biedt.

5.1.3 Informatieplicht of -recht

Ho-studenten blijken het, volgens zowel ISO als onze respondent, in de praktijk lastig te vinden om de reglementen rondom de rechtsbescherming te begrijpen. De reglementen worden over het algemeen vaker niet dan wel door studenten geraadpleegd, wat te maken kan hebben met de leesbaarheid van documenten. Een oplossing daarvoor is een informatierecht voor studenten in de studentenstatuut op te nemen net als in het mbo. Instellingen krijgen dan de plicht om studenten een toelichting te geven over de geldende procedures. Daarnaast kunnen instellingen een samenvatting van de belangrijke reglementen in eenvoudiger taalgebruik op hun websites publiceren.



5.1.4 Leren van klachten en geschillen

Aanleiding voor de nieuwe wet in de zorg was ondermeer om het leren van fouten veilig te stellen. In de praktijk van een hogeschool bleek dat het leren van klachten en geschillen slechts gedeeltelijk structureel is verankerd, terwijl zowel instellingen als studenten er wel baat bij kunnen hebben. Dit kan immers het aantal klachten en geschillen in de toekomst verkleinen. Een manier om het leren van klachten en geschillen een structureel onderdeel van de bedrijfsvoering te maken, is door het een verplicht onderdeel te maken van het scholingsprogramma voor het personeel. Hierdoor ontstaat een vaststaand moment waarop een instelling met elkaar lessen trekt uit de ingediende klachten en geschillen.

5.2 Vervolg vragen

In deze paragraaf gaan we in op de vervolgvragen die er naar aanleiding van dit onderzoek zijn. Hierbij maken we onderscheid tussen vervolgvragen over de huidige situatie in het hoger onderwijs en een drietal aspecten die nader onderzoek behoeven om de mogelijke relevantie van een aspect uit het mbo of de zorg voor het hoger onderwijs vast te stellen.

Om optimaal te kunnen leren van de in 5.1. geformuleerde lessen vanuit de rechtsbescherming van mbo-studenten en patiënten in de zorg voor het hoger onderwijs, is het belangrijk om eerst een aantal vragen over de praktijksituatie anno 2016 in beeld te hebben. Het gaat daarbij in ieder geval om de volgende vragen:

- Hoe is de toegankelijkheid, eenduidigheid, transparantie, snelheid, praktische aanvaardbaarheid, onafhankelijkheid en de zorgvuldigheid van de interne rechtsbescherming (m.n. het functioneren van de faciliteit) geregeld in de praktijk?
- In hoeverre is er sprake van verslaglegging en wordt er geleerd van klachten en geschillen?
- Wat vinden ho-studenten van de faciliteit?
- Wat vinden andere betrokkenen van de rechtsbescherming voor ho-studenten (o.a. het CBHO, CBE's, klachtencommissies en de faciliteiten)?
- Hoe vaak worden incidenten bij de onderwijsinspectie gemeld? En hoe onderzoekt de inspectie de rechtsbescherming van ho-studenten?
- Hoe vaak worden studenten in het gelijk gesteld bij een klacht/geschil? En waarom niet of wel? Wat is de achterliggende oorzaak hiervan (bijv. miscommunicatie tussen student en instelling)?

Daarnaast zijn er een drietal aspecten die mogelijk interessant zijn voor de rechtsbescherming van studenten in het hoger onderwijs maar die daarvoor nog nader onderzoek vereisen. Het gaat om de volgende aspecten:

Onderwijsovereenkomst

Bij inschrijving tekent de mbo-student een onderwijsovereenkomst waarin de rechten en plichten van zowel de student als de instelling zijn beschreven. In deze overeenkomst kan de student individuele en schoolspecifieke afspraken met de instelling maken (zie ook 4.1.1). In het hoger onderwijs is een onderwijsovereenkomst niet gebruikelijk. Wel zijn er aspecten waarvoor een onderwijsovereenkomst handig zou kunnen zijn zoals de mate waarin instellingen informatie mogen verstrekken aan ouders van meerderjarige studenten, een informatieplicht (5.1.3) en studenten die extra ondersteuning nodig hebben. Bovendien is het tekenen van een onderwijsovereenkomst een bewust moment waarop de student op zijn of haar rechten en plichten wordt gewezen.



In hoeverre een onderwijsovereenkomst in het hoger onderwijs daadwerkelijk voordelen kan hebben en op welke manier (bijv. alleen in specifieke gevallen) hoeft nog nader onderzoek.

Geschilleninstantie geeft bindend advies

De geschilleninstantie in de zorg geeft anders dan de geschillenadviescommissie in het hoger onderwijs een bindend advies. Om te kunnen beoordelen in hoeverre dit een relevante les is voor het hoger onderwijs zal eerst de volgende vraag beantwoord moeten worden: Hoe vaak nemen de cvb's in het hoger onderwijs de uitspraak van de geschillenadviescommissie niet over en wat zijn daar de redenen voor?

Motivering van beslissingen/besluiten over geschillen en klachten

In de zorg geldt een informatieplicht van zorgaanbieders aan cliënten over incidenten. Voor uitspraken die door instanties in het hoger onderwijs binnen de interne en externe rechtsgang worden genomen, geldt dat een motivering vereist is. Op basis van dit verkennend onderzoek kunnen wij niet vaststellen in hoeverre:

- a) Cliënten in de gezondheidszorg daadwerkelijk baat hebben bij de informatieplicht;
- b) HO-studenten geïnformeerd worden over de onderbouwing bij een besluit of beslissing;
- c) én indien ho-studenten een onderbouwing ontvangen in hoeverre dit gedetailleerd en begrijpelijk genoeg is voor studenten.

Bovenstaande inzichten zijn nodig om in te kunnen schatten of het hoger onderwijs kan leren van de informatieplicht in de zorg. Bij een klachtenprocedure in het hoger onderwijs is bijvoorbeeld in de Awb aangegeven dat het CvB de klager schriftelijk en gemotiveerd in kennis stelt van de onderzoeksbevindingen naar de klacht en zijn oordeel, maar in hoeverre dit afdoende gebeurt in de praktijk is de vraag. Een respondent gaf ons aan dat dit soms afhankelijk kan zijn van personen die in een college of commissie zitten.



Bijlage 1 Interviewlijst

Naam	Organisatie/functie	Sector
Goof Buijs	Lid MT, ministerie van VWS, dir. MC	Zorg
Gerda de Groot - Draisma	Klachtenfunctionaris Isala ziekenhuizen Zwolle	Zorg
Anton van den Hoeven	Onderwijsjurist Universiteit Utrecht	HO
Thomas Konings	Masterstudent Rechtsgeleerdheid	HO
Afifa Mbarki	Ministerie van OCW, dir. Mbo	Mbo
Taco de Ruiter	Beleidsmedewerker JOB	Mbo
Jaap van der Valk	Voormalig bedrijfsjurist, docent en bestuurssecretaris bij de HZ University of Applied Sciences. Vanuit zijn functie als bedrijfsjurist bemande hij bij de hogeschool de faciliteit en als bestuurssecretaris was hij eindverantwoordelijk voor de faciliteit.	HO
Geert Wammes	Beleidsadviseur MBO Raad, strategie en onderwijs	Mbo
Paul Zoontjens	Hoogleraar onderwijsrecht Universiteit van Tilburg	HO
Nienke Zwennes	Beleidsmedewerker ministerie van VWS, dir. MC	Zorg

