



Vlaams
Parlement

stuk **41** (2011-2012) – Nr. 6
ingediend op 19 juli 2012 (2011-2012)

Vlaamse Ombudsdienst

Jaarverslag 2011

Verslag

namens de Commissie voor Onderwijs en Gelijke Kansen
uitgebracht door mevrouw Vera Celis

Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: de heer Boudewijn Bouckaert.

Vaste leden:

de heer Jos De Meyer, de dames Veerle Heeren, Kathleen Helsen, Sabine Poleyn;
de heer Wim Van Dijck, mevrouw Gerda Van Steenberge, de heer Wim Wienen;
de dames Irina De Knop, Marleen Vanderpoorten;
de dames Kathleen Deckx, Fatma Pehlivan;
de dames Vera Celis, Goedele Vermeiren;
de heer Boudewijn Bouckaert;
mevrouw Elisabeth Meuleman.

Plaatsvervangers:

de heren Paul Delva, Jan Durnez, de dames Cindy Franssen, Katrien Schryvers;
de heren Frank Creyelman, Chris Janssens, mevrouw Katleen Martens;
de dames Ann Brusseel, Fientje Moerman;
mevrouw Yamila Idrissi, de heer Chokri Mahassine;
de heren Willy Segers, Kris Van Dijck;
de heer Jurgen Verstrepen;
mevrouw Mieke Vogels.

Stukken in het dossier:

41 (2011-2012) – Nr. 1: Jaarverslag Vlaamse Ombudsdienst
– Nr. 2 t.e.m. 5: Verslagen

INHOUD

1. Toelichting door de heer Bart Weekers, Vlaams ombudsman, en de heer Chris Nestor, onderzoeker.....	4
2. Repliek van de heer Pascal Smet, Vlaams minister van Onderwijs, Jeugd, Gelijke Kansen en Brussel.....	6
3. Vragen en opmerkingen van de commissieleden	7
4. Antwoorden van de heer Bart Weekers.....	8
5. Antwoorden van minister Pascal Smet	9

De Commissie voor Onderwijs en Gelijke Kansen had op 10 mei 2012 met de heer Bart Weekers, Vlaams ombudsman, en de heer Chris Nestor, onderzoeker, een gedachtewisseling over het Jaarverslag 2011 van de Vlaamse Ombudsdienst, voor wat de bevoegdheden van de commissie betreft.

1. Toelichting door de heer Bart Weekers, Vlaams ombudsman, en de heer Chris Nestor, onderzoeker

De heer *Bart Weekers* herinnert eraan dat bij de voorstelling van het jaarverslag er acht verhalen over verzoenen werden voorgesteld. In het jaarverslag wou de heer Bart Weekers, Vlaams ombudsman, aantonen dat klagen zin heeft, maar dat klagen lastig is. De zin van het klagen probeert men aan te tonen door de bereikte resultaten. Van een ombudsman mag men verwachten dat hij standpunten tracht te verzoenen en dat hij soms verzoening bereikt. Doorheen de acht verhalen probeert hij aan te tonen hoe moeilijk het kan zijn om verzoening te bereiken. Hij tracht dit vervolgens toe te passen op het beleidsdomein Onderwijs. Met het verzoeningsverhaal wil men niet de indruk wekken dat alleen de Vlaamse Ombudsdienst verzoening tot stand zou kunnen brengen, in Onderwijs of welk beleidsdomein dan ook.

In het jaarverslag staat de servicemeter vermeld. Dit is de analyse die gemaakt wordt van de klachtenbehandeling in de Vlaamse overheidsdiensten. Het decreet van 1 juni 2001 houdende toekenning van een klachtrecht ten aanzien van bestuursinstellingen (Klachtendecreet) vraagt onderwijsinstellingen, -actoren en bestuursinstanties zelf de verzoening zo veel mogelijk tot stand te brengen. In 2010 bevond Onderwijs zich bij de beste leerlingen in de servicemeter. 2011 werd gekenmerkt door status quo. Onderwijs is dan ook een plaats gezakt ten nadele van het beleidsdomein Welzijn, dat in 2011 een heel stuk vooruitgang heeft geboekt voor klachtenbehandeling.

De oplossingen rond klachten over Onderwijs bestrijken een heel breed spectrum. Opvallend bij de vergelijking van Welzijn met Onderwijs, is dat er in Welzijn er een aantal kwaliteitsdecreten zijn, die het mogelijk maken om binnen de geldende autonomie, een aantal resultaten te bereiken. In het spanningsveld tussen het recht op onderwijs en de onderwijs-autonomie, is het verwachtingspatroon groot, maar de resultaten soms teleurstellend. In Onderwijs zijn de verhalen soms te moeilijk om tot oplossingen te komen.

Er zijn echter ook hoopvolle verhalen, verhalen waarbij er zelfs beleidsbeslissingen worden genomen. Zo was er een vader, met een dochter met een autismestoornis. Ze volgde een verpleegopleiding. Bij de aanvang van het traject kreeg ze te horen dat het zeer moeilijk zou zijn om verpleegkundige te worden. Zij slaagde voor het eerste en tweede jaar, maar faalde in de stage. Dit leidde tot een grote ontgoocheling. Zowel het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding, als de ombudsdienst onderzochten dit dossier op het mensenrechtenaspect en concludeerden dat men de hogeschool niets kon verwijten. De klagers kwamen uiteindelijk bij de minister van Onderwijs terecht en kregen er te horen dat er misschien beleidsmatig moet worden over nagedacht hoe men mensen met die bepaalde stoornis kan oriënteren naar bepaalde sectoren van de verpleegkunde. Dergelijke beleidsmatige beslissingen kan een ombudsdienst niet zelf nemen. Het is wel dat soort samenwerking dat men uitdrukkelijk wil opzoeken.

De ombudsdienst is geëvolueerd. Men neemt minder zaken op. Aan verzoekers wordt sneller meegedeeld dat hun verzoek meer te maken heeft met beleid en dat dit soort dossiers weinig slaagkans heeft bij een ombudsman.

Van zinvol klagen komt men dan terecht op het deel dat klagen lastig is. Dit betekent dat het voor de burger lastig is om te weten waar hij terecht moet komen. In Vlaanderen is er

het telefoonnummer 1700. Dit is een zeer goed kanaal om mensen op een gemakkelijke manier met de Vlaamse overheid in contact te brengen. Als men het woord ‘onderwijs’ googelt dan komt men ook snel bij dit nummer terecht. De ombudsman heeft onderzocht welke bijkomende kanalen men ontwikkeld heeft om de burger te bereiken. Voor Onderwijs is dat bijvoorbeeld het Informatiepunt voor Ouders en Leerlingen in het Secundair Onderwijs. Het is heel goed dat zo iets bestaat, maar het heeft weinig zin te proberen om naast 1700 de burgers ook nog eens uit te leggen dat dit informatiepunt bestaat. De ombudsman pleit er voor om alles te concentreren op het 1700-nummer. De ombudsman is op dit ogenblik in gesprek met 1700 om minder communicatie te verspreiden over het eigen 0800-nummer, maar om alles te centraliseren rond het 1700-nummer. Dat is op dit ogenblik nog opgevat als een infopunt. Klachtenbehandelaars weten uit ervaring dat vele zaken op de grens zitten van informatie en klachten. De basisgarantie zou moeten zijn dat er wordt teruggebeld. Juridisch heet dat sterkmaking. Het zal niet 1700 zijn die terugbelt, maar wel de bevoegde informatiedienst.

In het kader van de servicemeter werden ook de regionale consortia bij de centra voor volwassenenonderwijs (CVO) bekeken, waar er drie jaar geleden ombudsdiensten zijn opgericht. De Kinderrechtencommissaris pleitte recent voor het oprichten van regionale ombudsdiensten in het basis- en secundair onderwijs. Na drie jaar kan men alvast vaststellen dat er een onderbenutting is van de ombudsdiensten Volwassenenonderwijs. Dit hangt samen met de vaststelling dat klagen lastig is. Het blijft lastig om als instantie bekend te raken.

In het onderdeel Onderwijs zijn er twee aanbevelingen. De eerste gaat over studietoelagen voor de Nederlandse master in de Klinische Psychologie. De ombudsdienst heeft er begrip voor dat die diploma's niet in aanmerking komen voor erkenning binnen de onderwijslogica. Maar hij kan geen begrip opbrengen voor het weigeren van studietoelagen voor studenten die, met het oog op een volwaardige academische titel, de ontbrekende onderdelen volgen in Vlaanderen. De heer *Chris Nestor* licht in verband met de studietoelagen toe dat het ging het over een specifieke richting in de klinische psychologie. Er is een ontwerplijst in de maak voor een automatische erkenning van Nederlands diploma's in Vlaanderen en omgekeerd. Daarop staan alle richtingen, behalve de klinische psychologie. De studieduur voor klinische psychologie is nog altijd vier jaar in Nederland en vijf jaar in Vlaanderen. Wie in Nederland studeerde, moet in Vlaanderen nog een aantal studieonderdelen volgen. In totaal studeert men dus ook niet meer dan vijf jaar. Hun Nederlandse graad in de klinische psychologie wordt hier niet erkend. Gelijktijdig wordt meegedeeld dat men al een masterdiploma heeft en dus geen studietoelagen kan krijgen voor die aanvullende studieonderdelen. Het is dit laatste waar men geen begrip voor kan opbrengen.

Vervolgens gaat de heer *Bart Weekers* in op de zestigmaandenregel voor CLB-artsen. Men heeft een goedbedoelde regel: wie als CLB-arts gaat werken, moet binnen vijf jaar een specifiek bijkomende opleiding volgen. In een veranderende arbeidsmarkt blijkt echter dat mensen een tijdje als CLB-arts werken, dan tien jaar iets anders doen, om dan vast te stellen dat de vijf jaar voorbij zijn. In een dergelijk geval dient men de regels te wijzigen. Het gaat hier om vijf jaar ervaring en niet gewoon over vijf jaar.

In het jaarverslag zijn er drie gevallen van klokkenluiders vermeld. In twee gevallen van de drie kan men veel begrip opbrengen voor de bestuursinstantie. Het Agentschap Wegen en Verkeer en het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap werkten mee aan de klokkenluidersprocedure. De klokkenluiders zelf krijgen dan ook niet zo maar gelijk van de Vlaamse Ombudsdienst.

Voor de klokkenluiderszaak in Onderwijs betreurt de ombudsman dat de Vlaamse bestuursinstantie niet de houding aanneemt van de twee andere bestuursinstanties, noch wat de verzoeningsbereidheid betreft, noch wat de behandeling van de klokkenluider aangaat. De klokkenluiderszaak ging over een visitatie die plaatsvond op 15 mei 2011. Het visitatierapport is nog altijd niet beschikbaar. Dit is te lang.

2. Repliek van de heer Pascal Smet, Vlaams minister van Onderwijs, Jeugd, Gelijke Kansen en Brussel

De *minister* zegt dat het klokkenluidersdossier een personeelsdossier is in een onderwijsinstelling. Het is veel genuanceerder dan de gehanteerde bewoording 'in Onderwijs', laat uitschijnen. Het gaat om een instelling, niet het beleidsdomein Onderwijs. De Vlaamse overheid heeft ook geen bevoegdheid in de personeelsrelaties. De minister heeft aangedrongen op een verzoeningsgesprek. Dat gesprek zou constructief verlopen zijn. Er zouden een aantal beleidsaanbevelingen zijn geformuleerd. Toch moet men voorzichtig zijn om op basis van één dossier algemene besluiten te trekken.

De kwaliteitsvoorwaarden voor de klachtenbehandeling in de onderwijssector hangen af van de professionalisering, de autonomie van de scholen. De minister is bereid te bekijken hoe een aantal kwaliteitsvoorwaarden kunnen worden verbeterd, zonder afbreuk te doen aan de autonomie van de instellingen. Momenteel is een ontwerp van decreet in voorbereiding over de rechtspositie van de leerlingen. Daar kan worden onderzocht of er niet in meer garanties moeten worden voorzien.

Naar aanleiding van het dossier in het jaarverslag over een schooldirecteur met maar een halve wedde, zegt de minister dat de automatische recuperatie bij het rechtzetten van de wedde inderdaad in strijd is met de bepalingen van de Loonbeschermingswet. Men onderzoekt hoe de procedures kunnen worden aangepast aan de vigerende regelgeving op de loonbescherming. Dit zal ook met de sociale partners worden overlegd.

Voor wat betreft het recht op studietoelagen, dient er te worden vermeld dat er voor de periode 2011-2015 een nieuwe beheersovereenkomst is afgesloten. De norm voor de tijdsige initiële dossierbehandeling is voor de periode van augustus tot januari vastgesteld op 65% en voor de periode van februari tot juni op 80%, en dit gemeten vanaf de postdatum. Onder initiële dossierbehandeling wordt verstaan een dossier dat wordt ingediend, voor de eerste maal wordt behandeld en daarna goedgekeurd, afgewezen of waarvoor bijkomende inlichtingen nodig zijn. De norm wordt behaald. De behandeltermijnen zijn sterk verbeterd. Voor het invullen van de Databank Hoger Onderwijs zijn ook de onderwijsinstellingen zelf verantwoordelijk. Dit verbetert jaar na jaar. Op het gebied van de informatica worden de studenten, de universiteiten en hogescholen voortaan gelijktijdig geïnformeerd over een terugvordering. Dit zal in juli 2012 volledig geïmplementeerd worden.

Voor de uitbetaling op een foutief rekeningnummer zoals in het aangehaalde dossier in het jaarverslag, is er in een procedure voorzien. De minister pleit voor voorzichtigheid omdat men niet altijd weet of de door de burger verstrekte gegevens correct zijn. De afdeling heeft in één dossier de toelage manueel aan de betrokkene overgemaakt en er is een terugvordering opgesteld voor de onterecht uitgekeerde toelage. Voor de opvolging van dit dossier was men afhankelijk van Dexia. Inmiddels is dit ING.

Bij de verfijning van de zestigmaandenregeling van de CLB-artsen waren er twee problemen. Wanneer vangt de termijn van zestig maanden aan en hoe wordt deze eventueel verlengd? Dit wordt samen met Welzijn onderzocht in de hoop het nog voor het zomerreces 2012 te verfijnen. Deze regeling maakt ook deel uit van het algemene loopbaan debat.

Ingaand op de aanbeveling van de ombudsman dat er een goed evenwicht moet zijn tussen onderwijsautonomie en overheidscontrole in het nieuwe Kwaliteitszorg- en Accreditatie-decreet zegt de minister dat aan de nodige verbeteringen wordt gewerkt (zie *Parl. St.* VI. Parl. 2011-12, nr. 1606/1 t.e.m. 4).

3. Vragen en opmerkingen van de commissieleden

Mevrouw *Vera Celis* stelt dat er terecht heel wat verhalen van verzoening zijn, maar uit haar mailbox blijkt dat er ook heel wat verhalen van verzuring zijn binnen het onderwijs. Een leerkracht kan bijvoorbeeld sinds 2007 niet meer met haar directeur praten. De communicatie verloopt met briefjes. In juni 2007 kreeg ze een briefje dat haar opdracht zo veranderde dat ze er zich niet meer goed bij voelde en met ziekteverlof diende te gaan. Als de ombudsman een soort toegangspoort wil zijn en aan een samenwerking met het beleid denkt, dan kan mevrouw Celis dit enkel toejuichen. Het gemeenschapsonderwijs heeft heel wat manieren om klachten in te dienen en te behandelen. Veel daarvan werken echter niet. Als AristA – een externe dienst voor preventie en bescherming op het werk – een klacht terugkoppelt naar de directie, dan gaan pester en slachtoffer opnieuw oog in oog komen te staan. Men ziet het probleem wel in, maar intussen is er niets mee gebeurd.

Binnen het onderwijs bestaan er verschillende netten. Kan de ombudsdienst niet over de netten heen een initiatief nemen waarbij de klachten gebundeld worden, teruggekoppeld worden naar de netten en waar de ombudsdienst een fundamentele taak vervult tot het probleem is uitgeklaard?

Ook in de sector van de CVO's worden veel klachten geventileerd. Daar is de regionale ombudsdienst waarschijnlijk nog te weinig gekend. Het klagen zal lastig blijven, maar er is een grote marge waar de ombudsman in een overkoepelende taak meer kan doen dan de ombudsdienst van het CVO zelf.

Als men naar de oplossingen kijkt van het Informatiepunt en 1700, dan is het resultaat volgens mevrouw Celis ondermaats. Binnen het onderwijs is al talloze malen gezegd dat het welbevinden van leerlingen fundamenteel is. Dit geldt ook voor leerkrachten. Ook een leerkracht moet zich zeer goed kunnen voelen en in een transparante open relatie kunnen staan met het beleid. Als daarover wrevel is, dan rijst de vraag of de ombudsdienst ideeën heeft om over die netten heen te kijken of er marge is voor oplossingen.

Mevrouw Celis stelde een schriftelijke vraag over aanvragen voor de erkenning van de academische gelijkwaardigheid van een buitenlands diploma bij NARIC-Vlaanderen (schriftelijke vraag nr. 102 van 27 oktober 2011) (NARIC: National Academic Recognition Information Centre). De minister antwoordde dat de gemiddelde doorlooptijd 115 kalenderdagen is. Er zou een onderzoek zijn om de aanvragers periodiek te informeren over de stand van zaken. Is deze piste al concreet? Wanneer mag men een beslissing verwachten?

Mevrouw *Marleen Vanderpoorten* mist in het jaarverslag een evolutie van de klachten. Hoe groot moet men de klachtenlast van sommige onderwerpen inschatten? Gaat het de goede richting uit of juist niet?

Gaat de minister concrete initiatieven nemen, decreten indienen, op basis van de aanbevelingen van de ombudsman?

Opvallend is het verschil in klachtenbehandeling tussen het gemeenschapsonderwijs en het vrij onderwijs. Is het niet zinvol om initiatieven te ontwikkelen in de netten buiten het gemeenschapsonderwijs?

Mevrouw *Fatma Pehlivan* stelt, zoals mevrouw Vanderpoorten, de vraag naar de evolutie van de klachten.

In het jaarverslag ontbreekt het profiel van de burgers die een klacht indienen. Stijgen de klachten door een verlaging van de drempel of is het door de grotere bekendheid van de Vlaamse Ombudsdienst?

Als men kijkt naar de lijst van klachten dan ontbreken daarin bepaalde groepen, bijvoorbeeld kansarmen of allochtonen. Mevrouw Pehlivan weet uit ervaring dat er nochtans veel vragen zijn in die groepen. Dienen zij geen klachten in of raken zij niet tot bij de ombudsdienst? Hoe gaat men dit remediëren? Hoe is de samenwerking met het lokale niveau?

In zijn beleidsbrief met de beleidsprioriteiten voor het zittingsjaar 2011-2012, kondigde de minister aan dat hij er werk zou van maken om de gelijkwaardigheid van buitenlandse diploma's sneller te erkennen (*Parl. St.* VI. Parl. 2011-12, nr. 1317/1, p. 50). Studies tonen aan dat vooral hooggeschoolde allochtonen nog altijd problemen hebben met de erkenning van hun diploma's. Wat is de stand van zaken in dit dossier?

4. Antwoorden van de heer Bart Weekers

De heer *Bart Weekers* zegt dat van de acht verhalen van verzoening het laatste eindigt in onmacht en frustratie. Men moet echter weten wat men wil. Hij wil een professionalisering van het klachtenmanagement. Dit doet men door alles zo kort mogelijk te laten behandelen en op te lossen in de desbetreffende organisaties. In een zeer autonome sector als het onderwijs betekent dit dat de ombudsdienst zich zo weinig mogelijk mengt in concrete dossiers. Uit een overleg met het Vlaams Secretariaat van het Katholiek Onderwijs (VSKO) blijkt dat men er bereid is om te werken aan een beter klachtenmanagement. Gelijktijdig dringt men erop aan dat de overheid, de ombudsman afstand zouden houden. Men zit met het moeilijke evenwicht tussen professionalisering en engagement. Dit wil niet zeggen dat een overheid geen vragen mag stellen als er veel klachten zouden zijn.

De ombudsman is van oordeel dat het groter maken van de Vlaamse Ombudsdienst, door meer mensen en middelen in te zetten, niet de oplossing is. Men moet proberen bijvoorbeeld via het 1700-nummer een kader te bieden en de garantie dat er contact wordt opgenomen.

In 2011 waren er duizend klachten meer, maar werden er duizend dossiers minder geopend. Dit vloeit voort uit het streven naar professionalisering. Indien dan na afweging, na verduidelijking van de verzoekers, na inschatting van de 'final dispute resolution' – dit is de kans op verzoening – een dossier wordt geopend, dan kan een dergelijk dossier pijnlijk zijn. Een makkelijk antwoord is dan dat het maar één klacht is en niet relevant voor de sector. Ombudsmannen kunnen zich ook vergissen. Dit is sinds twee jaar ook in het jaarverslag opgenomen. Grotere bekendheid van de Vlaamse Ombudsdienst nastreven, vindt de ombudsman niet de goede optie. Men moet vertrekken vanuit de beleving van de burger.

De vraag of het beter gaat, is niet eenduidig te beantwoorden. Men is aan het professionaliseren. In de administratiefrechtelijke dossiers gaat het beter. Gelijktijdig blijft het moeilijk om tot de grond van een klacht te komen.

5. Antwoorden van minister Pascal Smet

De *minister* stelt over de kwaliteitsvereisten voor klachtenbehandeling in het onderwijs dat deze nauw samenhangen met de professionalisering van de schoolbesturen. De klachtenberoepsprocedures zijn opgenomen in de schoolreglementen. Dit verloopt niet altijd even vlot en is ook afhankelijk van de schaal waarop onderwijs wordt georganiseerd.

De termijnen voor erkenning van buitenlandse diploma's zijn lang. Er werd gevraagd om de procedures te wijzigen. Op 15 juni 2012 zal men starten met de procedures voor de nieuwe werkwijze voor de erkenning van buitenlandse diploma's. Men zal niet langer chronologisch werken. De behandeling zal worden opgesplitst in een snelle en uitgebreide procedure. De uitgebreide procedure zal een procedure met adviesaanvraag zijn. Er zal een nieuwe centrale databank in gebruik worden genomen. Die zal toelaten landenexpertise uit te bouwen, door precedentenverwerking, door uitbreiding naar het secundair en volwassenenonderwijs. Die databank waarschuwt tevens de aanvrager indien de adviezen uitblijven.

Er is een expertencommissie in het leven geroepen voor de erkenning van buitenlandse diploma's van verpleegkundigen. Die behandelt maandelijks groeps- en individuele aanvragen. De wachttijd wordt inmiddels afgebouwd. Indien het effect niet groot genoeg is, gaat men in 2013 nieuwe maatregelen uitwerken.

Met Nederland zijn de nodige stappen gezet om tot een quasi-automatische erkenning van diploma's te komen. Hetzelfde principe is opgenomen in de jongste ministeriële Bolognaconferentie om ook in Europa in een stroomversnelling te komen.

Boudewijn BOUCKAERT,
voorzitter

Vera CELIS,
verslaggever