



Vlaams
Parlement

ingediend op **41** (2015-2016) – Nr. 6
24 juni 2016 (2015-2016)

Verslag van de gedachtewisseling

namens de Commissie voor Onderwijs
uitgebracht door Ingeborg De Meulemeester

over het jaarverslag

van de Vlaamse Ombudsdienst

2015

Samenstelling van de Commissie voor Onderwijs:

Voorzitter: Kathleen Helsen.

Vaste leden:

Vera Celis, Koen Daniëls, Ingeborg De Meulemeester, Kathleen Krekels, Kris Van Dijck, Miranda Van Eetvelde;

Jos De Meyer, Jenne De Potter, Jan Durnez, Kathleen Helsen;

Ann Brusseel, Jo De Ro;

Caroline Gennez, Tine Soens;

Elisabeth Meuleman.

Plaatsvervangers:

Peter Persyn, Grete Remen, Axel Ronse, Willy Segers, Ann Soete, Manuela Van Werde;

Caroline Bastiaens, Sabine de Bethune, Vera Jans, Katrien Schryvers;

Jean-Jacques De Gucht, Francesco Vanderjeugd;

Katia Segers, Steve Vandenberghe;

Elke Van den Brandt.

Documenten in het dossier:

41 (2015-2016) – Nr. 1: Jaarverslag van de Vlaamse Ombudsdienst

– Nr. 2 t.e.m. 5: Verslagen van de gedachtewisselingen

INHOUD

1. Inleidende uiteenzetting door Bart Weekers, Vlaams ombudsman	4
2. Reactie van minister Hilde Crevits	7
3. Bespreking	12
3.1. Vragen en opmerkingen van de leden	12
3.2. Antwoorden van de ombudsman	13
3.3. Antwoorden van minister Hilde Crevits.....	14
3.4. Replieken	15
Gebruikte afkortingen	16
Bijlagen: zie dossierpagina op www.vlaamsparlement.be	
Bijlage 1: Grafieken behandeltermijn dossiers studiebetwistingen 2015 en 2016	
Bijlage 2: Grafiek evolutie aantal studiebetwistingen	
Bijlage 3: Klachtenboek, beleidsdomein Onderwijs en Vorming	

Op donderdag 21 april 2016 vond in de Commissie voor Onderwijs een gedachtewisseling plaats over het onderwijshoofdstuk van het jaarverslag 2015 van de Vlaamse Ombudsdienst. De bespreking werd ingeleid met een toelichting door ombudsman Bart Weekers en een reactie door minister Hilde Crevits. Het jaarverslag werd behandeld in samenhang met Klachtenrapport 2015 van het beleidsdomein Onderwijs en Vorming. Voor wat de problematiek van de studievoortgangsbetwistingen betreft maakte de ombudsman gebruik van een drietal grafieken ter ondersteuning van zijn betoog. Zowel het onderwijsgedeelte van het Klachtenboek 2015 als deze grafieken zijn als bijlage terug te vinden op de [dossierpagina](#) van dit verslag op www.vlaamsparlement.be.

1. Inleidende uiteenzetting door Bart Weekers, Vlaams ombudsman

Ombudsman *Bart Weekers* wil aan de commissie graag het onderwijsluik van het jaarverslag 2015, het laatste jaar van zijn huidige mandaatperiode (2010-2016), voorstellen. Bemerkenwaard is dat de opmerking waarmee het voorliggende verslag begint al zes jaar telkenmale opnieuw terugkomt. In casu wil de Ombudsdienst zichzelf toch enigszins relativiseren. De vele onderwijsinstellingen die Vlaanderen rijk is, klagen immers wel eens over de veelheid aan toezichthoudende instanties – waaronder dus ook de ombudsman – die zich ‘bemoeien’ met het onderwijs. Bart Weekers kan hier begrip voor opbrengen. Van hoog tot laag heeft men in de diverse geledingen van het onderwijs immers af te rekenen met een veelheid aan fenomenen die vanuit de samenleving op de onderwijsverstrekkers afkomen, en die onmiskenbaar de last voor de mensen op het terrein verhogen. De vele verplichtingen die hieruit voortvloeien maken dat nogal wat betrokkenen het gevoel krijgen dat hun primaire taak, het lesgeven, in het gedrang komt.

Over de afgelopen zes jaar, heeft de ombudsman dan ook geprobeerd deze verzuchting ter harte te nemen. Daarom werd ook niet op elke slak zout gelegd. Niet elke klacht of bewering (weze het van een leerling, ouder of leerkracht) werd voetstoots aangenomen. Ten aanzien van de scholen en onderwijsinstellingen wil de ombudsman toch steeds een basishouding van vertrouwen aannemen.

In de praktijk blijkt trouwens nogal eens dat bij conflicten de CLB’s als eerste ‘vertrouwenspersoon’ buiten de school een rol spelen. Die boodschap heeft de Ombudsdienst waar nodig ook overgebracht aan klagers. Vooraleer zich naar het centrale loket in Brussel te wenden, is het veelal aangewezen om eerst de lokale optie te gebruiken. Daarnaast geeft de ombudsman in onderwijszaken ook telkenmale de boodschap mee dat we samen verder moeten. Het hoeft geen betoog dat het wisselen van school en al wat daarbij komt kijken meestal behoorlijk onaangenaam is. Met name voor de leerling in kwestie heeft dit doorgaans onprettige gevolgen.

Dit gezegd zijnde wil de ombudsman, vanuit een visie op kwaliteit, toch ook ten gronde nagaan hoe signalen van onvrede gelinkt kunnen worden aan een Vlaanderenbreed kwaliteitsbeleid. Dat vormt de essentie van de keuze die de Vlaamse decreetgever gemaakt heeft inzake het klachtrecht. De klagende burger moet hoe dan ook een luisterend oor vinden. Er moet geprobeerd worden een oplossing te vinden voor zijn probleem en, waar mogelijk, moet uit die klachten ook lering getrokken worden.

De ombudsman wijst er verder nog op dat hij bij de aanvang van zijn mandaat in 2010 al best wel een hoge dunk had van de klachtwerking binnen het beleidsdomein Onderwijs. Het betrokken domein was overigens ook vragende partij voor een benchmarking van zijn klachtwerking in vergelijking met die van de andere beleidsdomeinen. Die inspanning heeft de ombudsman over de gehele duur van zijn mandaat volgehouden. Het Klachtenboek 2015 is in wezen één grote

benchmarking. Over die termijn werden trouwens ook servicemeters ontwikkeld om na te gaan hoe er met onvrede wordt omgegaan. In globo meent de ombudsman dan ook te mogen stellen dat Onderwijs zich de basisfilosofie van het Klachtendecreet behoorlijk goed heeft eigengemaakt. De rapportering komt alleszins overeen met de regelgeving uit 2001.

Alleen is het zo dat er ondertussen andere beleidsdomeinen zijn die erin slagen om meer te doen dan hetgeen sinds 2001 gevraagd wordt. Men mag daarbij ook niet uit het oog verliezen dat er sinds de goedkeuring van het Klachtendecreet al vijftien jaar verstreken is. Andere beleidsdomeinen verstrekken ondertussen al antwoorden waarin ze, vanuit de eigen positie, al wat verder en breder durven te gaan. Voorbeelden daarvan in het jaarverslag 2015 zijn De Lijn en de VDAB, die in hun klachtenbehandeling tegenover burgers en meer algemeen in hun kwaliteitsbeleid al meer durven doen dan het beleidsdomein Onderwijs.

In het Onderwijsklachtenboek – waarvan de verschillende onderdelen sowieso nogal wisselend zijn qua manier van rapporteren – valt op dat heel wat verwachtingen (bijvoorbeeld van leerkrachten omtrent hun rechtspositie) wel degelijk bij de centrale diensten in Brussel terechtkomen en daar als dusdanig herkend worden, maar daar geen antwoord krijgen omwille van de autonomie van de scholen. Het komt Bart Weekers voor dat het beleidsdomein Onderwijs (in de lijn van andere beleidsdomeinen) in dit soort zaken toch zou moeten durven optreden als kenner, bemiddelaar en expert. Zonder in enigerlei mate afbreuk te doen aan de autonomie van de scholen zou op die manier heel wat potentiële onvrede ontmijsd en vermeden kunnen worden. Op die basisboodschap hamert de ombudsman nu al enkele jaren. Bij Onderwijs – departement zowel als kabinet – is men zich bewust van deze kwestie en deelt men ook wel de bezorgdheid van de ombudsman.

Een tweede grote lijn in het jaarverslag is de vaststelling dat veel klachten niet zozeer uitgaan van leerlingen als wel van onderwijspersoneel. Het gaat met andere woorden heel vaak over personeelsaangelegenheden. Deze tendens is al enkele jaren aan de gang. De ombudsman blijft dienaangaande de lijn aanhouden dat er rekening moet gehouden worden met de autonomie van de scholen én dat er specifieke procedures gevolgd moeten worden. Een en ander belet echter niet dat hij wel degelijk kansen ziet om vanop centraal niveau een aantal zaken te realiseren. Zo heeft de ombudsdienst dit jaar onder andere gepoogd wat breder aan te geven wat er in Vlaanderen gedaan wordt rond de klokkenluidersbevoegdheid. Daarbij dringt de vraag zich op of niet bij alles dat op substantiële wijze gefinancierd wordt door Vlaams overheidsgeld – in casu dus bijvoorbeeld ook het onderwijs en de welzijnssector – het bestaan van een klokkenluidersregeling aangewezen zou zijn. Zijn ervaring leert hem dat koudwatervrees hier alleszins uit den boze is. Er zullen nooit tientallen zaken per jaar zijn en er zullen geen hele beleidsdomeinen worden lamgelegd. Op de website van de Vlaamse Ombudsdienst is over deze problematiek een omstandig document terug te vinden.

Ook de problematiek van de schooltoelagen blijft een belangrijke plaats innemen in het onderwijsgerelateerde werk van de ombudsdienst. Over de laatste maanden en jaren lijken de zaken zich op dit terrein gunstig te ontwikkelen. Er zijn alleszins regelmatig verzoeningen tot stand gebracht tussen klagers en de bevoegde administratie. Een dosis gezond verstand was daarvoor vaak voldoende. De dienst Schooltoelagen wacht bijvoorbeeld niet altijd meer met het toekennen van een studietoelage tot de federale fiscale administratie een manifest verkeerdelijk te hoog berekend belastbaar inkomen heeft rechtgezet.

In dat verband wijst de ombudsman er nog op dat naar aanleiding van de Komaf met Kafka-actie van Radio 1, nog maar onlangs vanuit de Vlaamse overheid werd

aangekondigd dat de automatische toekenning van de studietoelagen mogelijk zou worden vanaf 2018. Als Komaf met Kafka-ambassadeur zal hij deze toezegging met grote interesse opvolgen.

Ten slotte wil Bart Weekers wat dieper ingaan op de kwestie van de Vlaamse onderwijsrechtspraak, die vorige week woensdag (13 april 2016) reeds het voorwerp uitmaakte van actuele vragen in de plenaire vergadering van het parlement. Na dat korte debat heeft de ombudsdienst het beschikbare cijfermateriaal nog even onder de loep genomen. Eerst en vooral werd daarbij gekeken naar de behandeltermijn van de betwistingen. De bal ging immers aan het rollen naar aanleiding van een klacht van een student die meer dan vier maanden moest wachten op een beslissing. De onderwijsrechter gaf in zijn eigen jaarverslag over 2014 overigens aan dat de behandeltermijn onder druk kwam te staan.

Onderzoek door de Ombudsdienst leerde dat voor de jaren 2015 en 2016 (zie grafieken in bijlage 1) de gemiddelde behandeltermijn respectievelijk 41,5 en 44 dagen is, daar waar de norm op 15 dagen is gesteld en de onderwijsrechter zelf aangeeft dat een zaak gemiddeld 30 dagen duurt. Onder verwijzing naar zijn achtergrond bij de Raad van State, is Bart Weekers bij uitstek goed geplaatst om te weten hoe vervelend het wel is als een rechter te traag is. Dat rechtscollege heeft immers zelf jarenlang geleden onder dat euvel en heeft daar finaal ook een zware prijs voor moeten betalen. Als reactie op die laattijdigheid heeft het beleid immers heel wat thema's weggehaald bij de Raad van State om ze toe te kennen aan andere, snellere, administratieve rechters. Burgers hebben overigens sowieso recht op snelle rechtspraak, zeker in domeinen waar snelheid essentieel is. Onderwijsbetwistingen, en dan met name studievoortgangsbetwistingen, zijn daar een goed voorbeeld van. Het moge dan ook duidelijk zijn dat een gemiddelde behandeltermijn van 41 dagen te lang is. De door de onderwijsrechter zelf aangehaalde termijn van 30 dagen (overigens een termijn van orde en geen vervaltermijn), lijkt de ombudsman dan weer nipt aanvaardbaar.

Een tweede element dat tijdens de actuele vragen aan bod kwam, is dat van het aantal zaken dat aan de onderwijsrechter wordt voorgelegd. De overmachtdossiers vormen daarbinnen een speciale categorie. In niet minder dan 96 percent van die gevallen erkent de rechter immers dat er wel degelijk sprake is van overmacht. Rekening houdend met het feit dat de administratieve rechter in doorsnee slechts in één op de vijf gevallen de verzoekers/klagers volgt, mag het duidelijk zijn dat deze dossiers niet voor de rechter thuishoren. De decreetgever zou er dan ook goed aan doen deze materie anders te regelen.

Abstractie makend van de overmachtdossiers is de tendens echter hoe dan ook stijgend (zie grafiek in bijlage 2). Daar waar er in het jaar 2005 nog maar een vijftigtal gevallen waren gaat het de laatste jaren gemiddeld over een tweehonderdtal zaken. Het gaat hier dus niet echt meer over een marginaal cijfer. Dergelijke aantallen halen volgens de ombudsman alleszins de argumentatie onderuit dat de onderwijsrechter een deeltijdse rechter moet zijn, om voeling met de samenleving te kunnen houden. Het argument in kwestie wordt elders in onze administratieve rechtspraak overigens zo goed als nooit gehanteerd. Het was mogelijks nog verdedigbaar toen de zaaklast maar een vijftigtal zaken per jaar was, maar is bij de huidige omvang van het contentieux echt niet meer houdbaar.

Los van de te lange behandeltermijn moet overigens wel vastgesteld worden dat de kwaliteit van de genomen beslissingen wel degelijk hoog ligt. De meest sprekende illustratie hiervan is dat het aantal cassatieberoepen bij de Raad van State tegen dergelijke beslissingen procentueel niet hoger ligt dan de cassatieberoepen op andere administratieve domeinen. Het laatste geval waarvan de

ombudsman kennis genomen heeft betref overigens een cassatieberoep waarbij een school gelijk heeft gehaald tegen een leerling die van de onderwijsrechter een erkenning van zijn competenties had gekregen. Dergelijke succesvolle cassatieberoepen tegen beslissingen van de Vlaamse onderwijsrechter zijn echter eerder uitzonderlijk.

Na deze grote lijnen van het jaarverslag te hebben overlopen, wijst ombudsman Bart Weekers de commissieleden ten slotte nog op een aantal ander in het jaarverslag behandelde topics. Het gaat daarbij onder andere over het toelatingsexamen arts/tandarts, waar duidelijk stappen zijn gezet om te remediëren aan de problemen die zich in de voorgaande jaren daarrond stelden en over de steeds weerkerende problematiek van het niet-samenvallen van het invoeren van de zomerdienstregeling bij De Lijn en het einde van het schooljaar. Specifiek met betrekking tot die laatste problematiek, haalt de ombudsman aan dat in zijn ervaring dergelijke problemen die zich situeren op de grens tussen twee of meer beleidsdomeinen tot de minst gemakkelijk oplosbare categorie behoren. Waarmee hij overigens niet gezegd wil hebben dat het tussen De Lijn en het onderwijs altijd kommer en kwel zou zijn. In heel veel gevallen wordt er immers wel degelijk constructief samengewerkt.

2. Reactie van minister Hilde Crevits

Minister *Hilde Crevits* zal in haar tussenkomst insgelijks focussen op de drie grote thema's die door de ombudsman werden aangehaald, zijnde de problematieken rond de personeelsklachten, de schooltoelagen en de onderwijsrechtspraak.

Aangaande de personeelsklachten kan de minister weliswaar begrip opbrengen voor de bezorgdheid van de ombudsman en de verwachting van personeelsleden dat de onderwijsadministratie tussenbeide zou komen in een geschil om, desgevallend, de inrichtende macht terug te fluiten, maar ze wijst er tegelijk nadrukkelijk op dat ons onderwijsbestel niet op die manier in elkaar zit. Enige terughoudendheid om daar drastisch te gaan op ingrijpen is dan ook logisch. Hoewel de Vlaamse overheid de lonen van het onderwijspersoneel betaalt, treedt ze uitdrukkelijk niet op als werkgever. Ze kan dus niet ingrijpen op het personeelsbeleid van een school of een inrichtende macht. De rol van de overheid is beperkt tot het erkennen, het financieren en het subsidiëren. In deze geldt het adagium 'wie betaalt, bepaalt' dus uitdrukkelijk niét.

De uiteindelijke juridische werkgever van het personeel van een school is de inrichtende macht. Dat kan een scholengroep zijn in het gemeenschapsonderwijs, een school- of centrubestuur in het gesubsidieerd onderwijs en de lokale overheid voor het gemeentelijk onderwijs en de provincie voor het provinciaal onderwijs. Het zijn deze inrichtende machten die de verantwoordelijkheid dragen voor de toepassing van de personeelsregelgeving.

Nazicht leert verder dat de aspecten waarover de klachten meestal gaan, zoals de tijdelijke aanstelling (met inbegrip van de toepassing van de TADD-regeling), de vaste benoeming, mutatie en affectatie van personeelsleden, volledig en uitsluitend behoren tot de bevoegdheid van de inrichtende macht als juridische en feitelijke werkgever van de betrokken personeelsleden.

Nog afgezien daarvan acht de minister het wel van cruciaal belang dat de onderwijsadministratie zo goed en zo snel mogelijk de bestaande en nieuwe onderwijsreglementering ter beschikking stelt en toelicht aan de schoolsecretariaten en schooldirecties. Dit vormt wel degelijk een taak voor de administratie, die deze zo proactief mogelijk moet invullen. Dat is overigens ook de reden waarom de onderwijsadministratie elk jaar opnieuw de ronde van de Vlaamse provincies doet om met al de directies die dat wensen in dialoog te gaan en de nodige

informatie te verschaffen. Daarnaast worden er ook cursussen gegeven voor de schoolsecretariaten en wordt de website van het departement zo up-to-date en toegankelijk mogelijk te houden.

In het licht van al deze omstandigheden is het dan ook verre van evident om van overheidswege nog eens een systeem bovenop het reeds bestaande systeem te gaan zetten. De procedures rond klachten, tucht, evaluatie en eventuele beëindiging van een vaste benoeming zijn allemaal reeds behoorlijk stringent geregeld. Het spreekt voor zich dat die bestaande regels waar nodig door de overheid wat kunnen worden bijgeschaafd, maar dan nog zullen die regels moeten worden toegepast door de scholen.

De vaststellingen van de ombudsman aangaande het dalende aantal klachten over schooltoelagen, is zondermeer positief nieuws. Het inperken van de doorlooptijd van dossiers is ook voor de minister een absolute topprioriteit. Ze wijst er daarbij op dat meer dan de helft van de aanvragen binnenkomen in de loop van de eerste drie maanden van het schooljaar. Dat gegeven is bepalend voor de doorlooptijd van de dossiers. De afdeling School- en Studietoelagen behandelt de dossiers immers in chronologische orde van binnenkomst en probeert daarover ook zo transparant mogelijk te communiceren via de infolijn en via de website. Daarenboven trekt de afdeling ook naar de grote steden zelf, om de – nog altijd behoorlijk grote groep – mensen die hun dossier niet digitaal kunnen indienen en opvolgen persoonlijk te helpen. Ook in Brussel zelf, bij de onderwijsadministratie, zijn er te dien einde een aantal loketten voorzien.

Dat de zaken nu sneller kunnen worden afgehandeld is ongetwijfeld ook het gevolg van de extra-budgetten die hiervoor werden uitgetrokken. Einde 2015 ging het daarbij in totaal al over een bedrag van 22 miljoen euro extra. Die tijdig voorziene extra-budgetten laten toe om nu een heel stuk sneller op de bal te spelen, waardoor de mensen sneller hun toelage krijgen.

De minister erkent daarbij wel dat er qua vereenvoudiging en automatisering nog verdere beterschap mogelijk is. Tegelijk benadrukt ze dat het vereenvoudigen van processen en het onder controle houden van de complexiteit niet te onderschatten uitdagingen vormen. De interne procedures zijn reeds deels herzien waardoor ze – zoals de ombudsman ook vaststelt in zijn jaarverslag – nu ook toelaten om in probleemgevallen een meer pragmatische houding aan te nemen. De minister duidt dit als een concreet resultaat van de interne oefeningen rond het verminderen van planlast.

Daarnaast is ook het aanvraagformulier aangepakt. Het formulier in kwestie, dat in het verleden reeds een paar keer onder de loep genomen, is nu heel drastisch vereenvoudigd. In casu is het teruggebracht tot één A4 recto verso formulier. Rekening houdend met de vertreksituatie is dit niet minder dan een administratieve aardverschuiving, waarvan de minister dan ook hoge verwachtingen heeft. De praktijk zal moeten uitwijzen of die verwachtingen gerechtvaardigd zijn.

De opmerkingen van de ombudsman aangaande de complexiteit van de typebrieven, vindt de minister insgelijks terecht. Ook dit moet mee opgenomen worden in het kader van de vereenvoudiging. Eerst en vooral moeten de brieven inhoudelijk herwerkt worden, omdat ze soms quasi-onbegrijpelijk zijn voor de niet-ingewijden. En tweedens moet er ook worden nagegaan hoe men dit proces op technisch vlak optimaler kan laten verlopen. Men bekijkt momenteel alleszins al wat men hieraan kan doen en welke extra-inspanningen hiervoor nodig zijn.

Hoewel de minister, net als de ombudsman, de piste van de volledig automatische toekenning van de studietoelagen zeer genegen is, wil ze er toch op wijzen dat dit geen eenvoudige zaak is. Het al dan niet toekennen van studietoelages is

immers gebonden aan bepaalde inkomensgrenzen. Die laatste kunnen door diverse omstandigheden wijzigingen ondergaan, die niet ondervangen kunnen worden door een volledig geautomatiseerd systeem. Het risico is derhalve reëel dat er achteraf nog heel wat rechtgezet zal moeten worden, hetgeen ook niet echt optimaal is. Het zal er dus op neer komen een goede balans te vinden tussen een voldoende mate aan automatisering enerzijds en flexibiliteit anderzijds.

Dat er zich al eens problemen stellen met de rekeningnummers waarop studietoelagen worden gestort wil de minister zeker niet ontkennen. Maar het is wel zo dat de afdeling School- en Studietoelagen de toelagen uitbetaalt op rekeningnummers die door de aanvragers zelf worden doorgegeven. Daar ligt de verantwoordelijkheid dus ten volle bij de aanvragers.

Als mensen dan toch vaststellen dat een toelage werd uitbetaald op een verkeerd rekeningnummer, gaat de afdeling wel steeds na wat er precies verkeerd is gelopen. Heel soms blijkt het dan dat er een administratieve fout werd gemaakt bij de afdeling zelf. Dat kan dan zijn bij de intake van het rekeningnummers, of bij een te late verwerking van een door de aanvrager doorgegeven correctie. Dit is het soort van fouten dat in beginsel niet zou mogen voorkomen. Verdere aanscherping van de interne controleprocedures kan hier soelaas brengen. Maar in het overgrote deel van de gevallen vloeit het probleem voort uit het niet correct doorgeven van rekeningnummers door de aanvragers.

Hoewel een en ander nog niet is doorgesproken binnen de Vlaamse Regering is de minister zelf gewonnen voor een verregaande integratie tussen gezinstoeslagbeleid en studietoelagen. Mits men ongeveer dezelfde criteria hanteert, kan men een verregaande integratie realiseren, hetgeen zowel voor Welzijn als voor Onderwijs een goede zaak zou zijn. Op heden zijn dat nog twee gescheiden werelden, waar ook twee verschillende administraties aan de slag zijn, met alle risico's op miscommunicatie en divergente aanpak van dien.

Finaal meent de minister dat de problematiek van de verkeerde rekeningnummers ook wel enigszins gerelativeerd moet worden. Alles samen gaat het immers om nog geen 100 gevallen per jaar, op een totaal van 375.000 betalingen (oftewel 0,027 percent). Daarenboven kunnen er van die ongeveer 100 gevallen een 85-tal vrij snel worden opgelost door de afdeling School- en Studietoelagen, omdat het louter over een gewijzigd domicilie gaat. De gevallen waarin ofwel de afdeling zelf een fout maakte, of de burger een fout maakte, komen dus slechts zeer incidenteel voor, met name in 0,004 percent van alle betalingen.

Minister Hilde Crevits komt dan tot de kwestie van de studievoortgangsbeslissingen, die – enigszins tot haar verbazing – zelfs de voorpagina van een krant gehaald hebben als voornaamste punt van kritiek in het jaarverslag van de Ombudsman. Ze wil echter graag ingaan op deze gelegenheid om de Vlaamse onderwijsrechtspraak eens nader te bekijken.

Het verheugt de minister alleszins dat ook de ombudsman de mening is toegedaan dat de overmachtdossiers inzake leerkrediet in wezen buiten beschouwing gelaten moeten worden. Haars inziens zijn er voor het behandelen van deze specifieke dossiers maar twee mogelijke pistes. Ofwel haalt men ze gewoon uit de bevoegdheid van de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen, ofwel versterkt men de Raad dermate dat die zaken op een adequate manier administratief verwerkt kunnen worden.

Ook die overmachtzaken zijn overigens enorm toegenomen in aantal. Van 28 zaken in 2011 tot 302 in 2014. Dat valt te verklaren door het jaar waarin het leerkrediet werd ingevoerd en het feit dat de studenten gradueel beter op de

hoogte zijn geraakt van de mogelijkheden om beslissingen ter zake aan te vechten. De minister verklaart desgevallend open te staan voor een grondige denkoefening over een mogelijke hervorming van het leerkrediet. Maar hoewel men zich de vraag kan stellen of het systeem wel werkt zoals het hoort, moet men er zich daarbij tevens van bewust zijn dat eventuele systeemhervormingen ook grote gevolgen kunnen hebben qua financiering. Een eventuele hervorming is dus zeker geen evidentie. Vandaar dat de minister zich voor het ogenblik dan ook wil beperken tot de twee hogergenoemde opties.

Wat de absolute aantallen betreft neemt minister Crevits kennis van de door de ombudsman gehanteerde tabel. Ze blijft echter bij haar al eerder (tijdens de plenaire vergadering van 13 april laatstleden) geformuleerde vaststelling dat er over de periode van de laatste vier jaar, wel degelijk sprake is van een stagnatie. In 2011 ging het over 214 zaken, in 2012 over 197 zaken, in 2013 over 223 zaken en in 2014 over 238 zaken. Enkel wanneer men qua vergelijkingsbasis een tiental jaar terug gaat in de tijd – met een vijftigtal zaken in 2005 en 2006 – kan men gewagen van een forse stijging. Vanaf het begin van het nieuwe decennium treedt er, zeker in het licht van het totale aantal studenten, echter een stagnatie op. In dat opzicht vindt de minister het dan ook onheus om dit thema dit jaar tot een groot probleem te verheffen, daar waar het de drie voorgaande jaren blijkbaar geen majeur probleem was. Hoewel ze het dus niet eens is met de nadruk die de ombudsman hier nu op legt, is ze het vanzelfsprekend wel eens met de overweging dat dit een trend is die men best continu in het oog houdt.

De minister komt dan tot de aanbevelingen van de ombudsman en gaat daarbij eerst in op de aanbeveling om bij het intern beroep binnen de hogeschool of de universiteit, de verplichte aanwezigheid te voorzien van een onpartijdige externe. Ze wijst erop dat die interne beroepsprocedure onder de autonomie van de hogeschool of de universiteit in kwestie valt. Op heden beperkt het toepasselijke decreet zich tot de bepaling dat er een interne beroepsprocedure moet zijn én dat deze uitgeput moet worden vooraleer dan verder extern beroep kan worden aangespannen bij de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen.

Die mogelijkheid om aan dat intern beroep een vervolg te breien via een extern beroep bij de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen, zou volgens de minister eigenlijk moeten volstaan om te garanderen dat het interne beroep voldoende neutraal gebeurt. Indien zulks niet het geval blijkt te zijn, loopt de betrokken instelling immers hoogstwaarschijnlijk tegen de lamp. Het moge duidelijk zijn dat hogescholen en universiteiten er alles zullen aan doen om zoiets te vermijden. Het valt trouwens ook op dat de hogescholen en universiteiten sinds het ontstaan van de Raad hun interne procedures geoptimaliseerd hebben. Het loutere bestaan van de Raad heeft dus al de nodige impact gesorteerd. Met het oog op de noodzakelijke neutraliteit is er een trapsgewijze aanpak in de bestuursstructuren. Eerst wendt men zich richting de faculteit of het departement en daarna kan men nog centraal op instellingsniveau terecht.

Dit alles belet vanzelfsprekend niet dat er in overleg kan worden gegaan met de hogescholen en universiteiten over de denkpiste van de externe participanten. Maar hic et nunc beslissen om die interne procedure extra te gaan reguleren, ware voor de minister alleszins een brug te ver. Hetzelfde geldt voor de idee om er een soort half extern beroep van te maken, met waarnemers van buiten de instelling. Ook die laatste piste zou immers – rekening houdend met de evolutie van cijfers van de laatste jaren – de facto neerkomen op een soort motie van wantrouwen ten aanzien van de manier waarop de betrokken instellingen op heden met de procedure omgaan.

Meer algemeen staat de minister eerder terughoudend tegenover een verzwaring van de procedure. Doordat het geheel minder laagdrempelig wordt, dreigt uiteindelijk immers opnieuw de student hiervan het slachtoffer te worden.

Globaal genomen heeft ze ook niet de indruk dat er op heden onvoldoende rechtsbescherming geboden wordt. Er is intern beroep mogelijk bij de instelling en extern beroep bij de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen.

Tweedens was er de aanbeveling om een consequent taalbeleid te voeren. Ook daarover werd vorige week reeds een actuele vraag gesteld in de plenaire vergadering. De minister verwijst derhalve naar het antwoord dat zij bij die gelegenheid heeft verstrekt.

Ten slotte komt ze tot de wat moeilijkere kwestie van de werking van de Raad zelf. Het signaal over de hoge werkdruk bij de raadsleden is haar bekend. Dienaangaande werden ook reeds een aantal ingrepen gedaan.

De achterstand van begin 2015 had te maken met een onvoorziene onderbesta-fing van het secretariaat. Dat probleem is ondertussen opgelost en de achterstand is weggewerkt. Dat een secretariaatsprobleem dergelijke gevolgen heeft gehad is te wijten aan het feit dat alle discussies over het leerkrediet in principe voorbereid en zelfs afgehandeld worden bij het secretariaat.

Daarenboven zal de Raad vanaf de maand mei ook de zittingszalen van de andere raden in het Ellipsgebouw kunnen gebruiken. Dat is logistiek een hele vooruitgang, waardoor ze meer zaken tegelijk zullen kunnen behandelen. Tot nog toe zetelde de Raad immers in de vergaderzaaltjes van de onderwijsadministratie.

Bij de begrotingscontrole 2016 is het budget voor de Raad ook nog eens verhoogd met twintig percent (goed voor 28.000 euro). Daardoor wordt het mogelijk om meer rechters en bijzitters te laten werken. Momenteel zijn er drie rechters (een voorzitter en twee plaatsvervangers) die quasi wekelijks zetelen. Dat aantal zal nu desgevallend tot vijf kunnen worden uitgebreid, zodat er – zeker in piekperiodes – sneller meer zaken behandeld kunnen worden.

Daarnaast bevat het voorontwerp van het decreet betreffende het Onderwijs XXVI (OD XXVI) enkele aspecten over het procedureverloop. Het gaat dan met name over de afstemming van de beroepstermijnen die gerespecteerd moeten worden door de instellingen en de studenten. Idem voor de deadlines voor interne beroepen en voor het nemen van een nieuwe beslissing. De minister wijst er daarbij nog op dat de optimalisaties in kwestie er gekomen zijn op advies van de Vlaamse Onderwijsraad en op basis van een consensus hierover tussen de studenten en de instellingen.

Ook de optie om te werken met fulltime-rechters werd bij die gelegenheid besproken. De betrokken magistraten blijken daar geen vragende partij voor te zijn. Ze wensen hun taak verder uit te oefenen op de manier die op heden gangbaar is. Op basis van die overweging heeft de minister dan ook beslist hier niet op in te grijpen. Het worden in de toekomst dus geen beroepsrechters. Daarenboven blijken er genoeg kandidaten te zijn om die functie uit te oefenen. Dit alles laat toe om in alle onafhankelijkheid verder te werken op de huidige – weliswaar enigszins bijgeschaafde (cf. hoger) – manier. Rekening houdend met het feit dat er hierover ook een consensus werd bereikt met de studenten en de instellingen, komt het de minister voor dat er zich momenteel geen verder ingrijpen opdringt.

3. Bespreking

3.1. Vragen en opmerkingen van de leden

Koen Daniëls beklemtoont het nut van het rapport van de ombudsman omdat zo duidelijk wordt of individuele klachten die tot bij een parlementslid komen, het geheel uitmaken van een groter probleem waarvoor decreetgevend werk nodig is. Het rapport is ook waardevol omdat het een beeld geeft van in welke mate klachten werden opgelost.

Wat de aanvraag van studietoelagen betreft, is het niet altijd duidelijk welke documenten moeten overgemaakt worden. Het document benoemen, bijvoorbeeld een fiscaal attest van iets, volstaat soms niet. Schermafdrucken zoals die al aanwezig zijn op de website, zouden ook in de aanvraagbrieven kunnen opgenomen worden.

Hij ondersteunt de minister volledig wanneer het gaat om het teruggeven van leerkrediet in het geval van overmacht of ziekte. De hogescholen of universiteiten zouden dergelijke dossiers zelf administratief kunnen afhandelen, behalve in het geval van twijfel bij de afgeleverde attesten. Een regeringscommissaris zou hierop kunnen toezien.

Anderzijds zijn er een deel van de inhoudelijke dossiers bij de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen waarvan kan afgevraagd worden waarom ze niet werden opgelost door de hogeschool of universiteit bij een intern beroep. Wat zou hiervan de reden kunnen zijn volgens de ombudsman?

Koen Daniëls is het eens met de minister met een vereenvoudiging van het leerkrediet. Daar moet werk van worden gemaakt, samen met de niet-bindende oriëntatieproef en het oriëntatietraject.

Over het toelatingsexamen arts en tandarts schrijft de ombudsman: "De vaststelling dat het toelatingsexamen moet afgestemd zijn op 'het gemiddelde van de programma's van de derde graad van het algemeen secundair onderwijs' (artikel II, 187, §1, Codex Hoger Onderwijs), in combinatie met een aantal geslaagden van 27% in de normgroep, wringt.". Koen Daniëls onderschrijft deze vaststelling. Een mogelijke oplossing bestaat uit een numerus clausus of numerus fixus. De ombudsman schuift als oplossing naar voor om de leerstof van het toelatingsexamen af te bakenen, vertrekkend vanuit de leerplannen van de derde graad secundair onderwijs, zonder zich hiertoe te moeten beperken. Door die laatste toevoeging weet een student nog niet wat hij moet studeren. Dat schept onduidelijkheid.

Uit opmerkingen die hij ontvangt van personeelsleden, vraagt de spreker zich af of AgODi geen bemiddelende rol kan spelen in onenigheden met de schooldirecteur over personeelsaangelegenheden als het gaat over de invulling van de ambten. Hij beveelt ook aan om op de loonbrief het telefoonnummer en een e-mailadres te vermelden van het werkstation waar het personeelslid terecht kan voor vragen.

Tot slot schrijft de ombudsman in verband met de Vlaamse onderwijsrechtpraak: "Als Vlaanderen dan toch Hoger Onderwijs aanbiedt in het Engels, dan moet een laagdrempelig bestuurlijk beroep ook in het Engels behandeld kunnen worden.". Wellicht wordt met Engels, 'andere talen' bedoeld. Maar bovenal lijkt het in strijd te zijn met de bestuurstaal. Rechtspleging in het Nederlands taalgebied gebeurt in het Nederlands. Voor anderstalige studenten kan wel in hun

taal de procedure worden uitgelegd, zoals bijvoorbeeld op de website van NARIC het geval is.

Vera Celis leest in het Klachtenboek, beleidsdomein Onderwijs en Vorming, op pagina 38 bij het klachtenbeeld van AgODi dat vele personeelsleden nog steeds niet weten waar ze terecht kunnen voor hun personeelsproblemen. Er is ook sprake van ontoereikende informatieverstrekking. Is het zo dat personeels- maar ook directieleden te weinig worden geïnformeerd over de interne klachtenprocedures. En wie de procedures wel kent, komt er soms vast in te zitten. Is er sprake van vooruitgang?

Op p. 46 van het Klachtenboek over Onderwijs vermeldt de ombudsman dat er in het volwassenenonderwijs 58 onontvankelijke klachten waren met daarbij twee grote groepen van typische onontvankelijke klachten: klachten over private instellingen en Syntra en klachten over de interne werking van de CVO's. Waarover gingen die klachten en wat is het probleem inzake de procedure?

Jan Durnez stelt vast dat in vergelijking met 2005, behalve het aantal klachten, dezelfde elementen naar voor komen als het gaat over de betwistingen in verband met het leerkrediet: de termijnen, de onbeschikbaarheid van personeel tijdens de zomerperiode enzovoort. Hij is het eens met de minister dat in het geval van de 96 procent dossiers waarbij sprake is van overmacht, deze beter worden teruggestuurd naar de hogescholen en universiteiten. Het permanent moeten inrichten van examens tijdens een zomerperiode, is ook niet efficiënt.

Jos De Meyer wijst erop dat er meer personeelsklachten zijn en meer dossiers als gevolg van een verkeerde interpretatie van de ingewikkelde regelgeving. Dat betekent dat directies en schooladministraties deze niet altijd beheersen.

Ook over TADD waren er klachten. Opvallend is dat de onderwijsadministratie hierover kan adviseren, maar niet tussenbeide kan komen wanneer in dat geval rechten worden geschonden. Het gevolg is dat personeelsleden gedwongen zijn om zicht tot de rechtbank te wenden. Dat bevordert meestal niet de goede verstandhouding binnen de school. Zijn ruimere bemiddelingsmogelijkheden voor de administratie een mogelijke oplossing?

Tine Soens verwijst naar de bespreking in de plenaire vergadering van 13 april 2016 en het ontbreken van een Engelstalige beroepsprocedure bij examenbetwistingen in het hoger onderwijs (*Actuele vragen* VI.Parl. 2015-16, nr. 277). Welke praktische oplossing is er voor deze buitenlandse studenten die een Engelstalige opleiding komen volgen, mogelijk?

3.2. Antwoorden van de ombudsman

De *ombudsman* vindt dat anno 2016 het klachtenrecht proactief kan ingevuld worden met de bestaande regelgeving. Voor een bemiddelende rol van de onderwijsadministratie, bijvoorbeeld rond TADD, ziet hij veel mogelijkheden. Deze proactieve houding kan een oplossing zijn voor een groot aantal bezorgdheden.

Specifieke vragen, bijvoorbeeld van *Vera Celis* over het volwassenenonderwijs, die verder gaan dan de huidige rapportage, kunnen momenteel moeilijk worden beantwoord. Als de vraag is om diepgaander te rapporteren, kan de ombudsman die vraag ondersteunen. Dat is belangrijk zowel voor de klachtindiener als de buitenstaanders. Kennis van de procedures en het terrein is voor de ombudsman ook nuttig om oplossingen in vertrouwen aan te dragen.

Hij is het met Koen Daniëls eens dat bijvoorbeeld bij de aanvraag van studietoelagen, het visualiseren van de gevraagde informatie, een goede communicatietechniek is. Er wordt gewerkt aan het korter en krachtiger maken van het aanvraagformulier.

Wat de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen betreft, merkt de ombudsman op dat er een onderscheid is tussen de bestuurstaal – regelgeving over de taal in bestuurszaken – en de rechtstaal – regelgeving over de taal in gerechtszaken. In zijn verslag heeft hij willen duidelijk maken dat er niet moet geraakt worden aan de taal in gerechtszaken. Er zijn echter pragmatische toepassingen: de Raad zal bijvoorbeeld de zaak ontvankelijk verklaren als de klacht in het Engels is ingediend maar een regularisatie vragen. Voor een ander taalgebruik in bestuurszaken is hij niet bevreesd. Hij vindt het logisch dat de taal van een anderstalige opleidingen wordt doorgetrokken in bestuurszaken. Hogescholen of universiteiten die daar pragmatisch mee omgaan, zouden daarvoor niet mogen gestraft worden zoals in het voorbeeld aangehaald op p. 38 van het verslag. Voor bijvoorbeeld de informatiecampagne rond studietoelagen werd gebruik gemaakt van verschillende talen. Dossierbehandelaars zijn bij de aanvraag ook soepel in het gebruik van andere gangbare vreemde talen.

In verband met het toelatingsexamen arts/tandarts is het makkelijker om de relativiteit van het mislukken in een dergelijk examen te laten inzien, wanneer het examen en de procedures niet ter discussie staan. Het aantal rechtszaken was bovendien beperkt.

3.3. Antwoorden van minister Hilde Crevits

Minister *Hilde Crevits* vindt het opnemen van visuele verduidelijkingen in het aanvraagformulier voor de studietoelagen een goede suggestie. Het kan echter niet de bedoeling zijn om het formulier terug langer te maken nu het net eenvoudiger is gemaakt.

Het teruggeven van betwistingen over het leerkrediet aan de instellingen voor hoger onderwijs is prima, maar er stellen zich een aantal instellingsoverschrijdende problemen. De Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen heeft nu laten weten dat het werkvolume momenteel onder controle is maar het zal verder onderzocht worden.

De minister staat niet weigerachtig tegen het pragmatisch gebruiken van andere reguliere talen maar Nederlands blijft de bestuurstaal in het hoger onderwijs. De suggestie om op de website de procedure uit te leggen in de taal die studenten volgen, is voor haar zinvol. Ze zal nagaan of dit op korte termijn kan gerealiseerd worden.

Het correct informeren van personeelsleden over personeelsaangelegenheden kwam ook aan bod tijdens enkele vragen om uitleg (*Vragen om uitleg* VI.Parl. 2015-16, nr. 1598 en 1611) waarbij werd gesteld dat personeelsleden niet weten wie hun evaluator is. Niet weten waar men met klachten over personeelsproblemen terecht kan, is hiermee vergelijkbaar. Daar moet meer werk van worden gemaakt. De suggestie om op de loonbrief de juiste contactpersoon te vermelden, zal worden bekeken, voor zover dat al niet het geval is. Als het gaat over technische informatie is er geen probleem. Als het gaat over mogelijke klachten van leerkrachten, dan gaat het om de verantwoordelijkheid van de scholen.

Bij de klachten over de CVO's gaat het vaak over de interne werking. De minister verwijst naar de conceptnota van de Vlaamse Regering (*Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 742/1) waarbij schaalvergroting en meer professionalisering mogelijk wordt.

Wat het toelatingsexamen arts/tandarts betreft, vindt de minister dat men eerlijk moet zijn dat de lat bijzonder hoog wordt gelegd. Een numerus fixus is een andere manier om het te benaderen maar zij stelt voor om de discussie op een later moment te voeren.

3.4. Replieken

Koen Daniëls is het eens met de minister dat scholen en de administratie elk hun eigen taken hebben als het gaat over personeelszaken. Maar soms komen ze in een pingpongspel terecht. De onderwijsadministratie kan een bemiddelende rol spelen door het geven van de juiste en feitelijke gegevens, zonder dat ze op het terrein van het personeelsbeleid van een school komt.

Er is bestuurstaal maar er is ook de onderwijstaal. Als een opleiding een afwijking krijgt op de Nederlandse onderwijstaal om onderdelen in een andere taal te geven, dan is dat nog geen afwijking op de bestuurstaal. Dat moet duidelijk gescheiden blijven.

Hij herhaalt zijn suggestie in verband met het teruggeven aan de hogeronderwijsinstellingen van het leerkrediet in het geval van overmacht of ziekte en het mogelijk toezicht van de regeringscommissaris. Mogelijks is de zaak nu onder controle maar de huidige procedure blijft omslachtig en inefficiënt.

Wat het aanvraagformulier voor studietoelagen betreft, kan er een onderscheid gemaakt worden tussen aanvragers waarover de nodige informatie in databanken kan gevonden worden – en voor wie het verkorte formulier kan blijven bestaan – en de aanvragers die nog extra informatie moeten bezorgen. Voor die laatste groep kunnen gericht meer duidelijke visuele instructies worden gegeven.

Vera Celis deelt de mening van de ombudsman dat het zijn taak is om de juiste weg in de juiste procedures aan te wijzen. Zij volgt ook de minister wanneer deze pleit voor een strikt onderscheid tussen technische informatie en de personeelszaken zelf. Maar wanneer ze bijvoorbeeld kijkt naar de dossiers in verband met psychosociaal welzijn in het GO!, dan verwijst de procedure automatisch door naar AristA waar de zaak vast loopt.

Jos De Meyer zegt dat zowel het Rekenhof als nu ook de ombudsman melding maakten van problemen met de toepassing van de TADD-regeling. Hij is overtuigd dat er meer problemen zijn dan gesignaleerd worden. Het is niet noodzakelijk een kwestie dat schoolbesturen een voorkeur hebben voor een bepaalde leerkracht maar wel dat er gebrek is aan technische kennis van de moeilijke regelgeving. Wanneer een personeelslid technische informatie vraagt aan de administratie, zou het goed zijn dat mits toestemming van het personeelslid, deze informatie ook kan overgemaakt worden aan het schoolbestuur. Naar de rechtbank moeten stappen is de slechtst mogelijke oplossing omwille van het negatieve effect op de arbeidsverhouding.

Kathleen HELSEN,
voorzitter

Ingeborg DE MEULEMEESTER,
verslaggever

Gebruikte afkortingen

AgODi	Agentschap voor Onderwijsdiensten
CLB	centrum voor leerlingenbegeleiding
CVO	centrum voor volwassenenonderwijs
GO!	onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap (historische naam = Gemeenschapsonderwijs)
NARIC	National Academic Recognition Information Centre
TADD	tijdelijke aanstelling van doorlopende duur
VDAB	Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding