

DE OMBUDSMAN PERSONEEL IN HET HOGER ONDERWIJS:

EEN ONBETWISTE AANWINST

Een adviescommissie van de overheid heeft recent aanbevelingen gedaan om in de (semi)publieke sector, waaronder het (hoger) onderwijs, ten behoeve van informele klachtenbehandeling interne ombudsmannen aan te stellen. Ook in andere kringen wordt dit geluid gehoord. Slechts een kleine 10% van de Nederlandse hogeronderwijsinstellingen beschikt over een dergelijke functionaris. In dit artikel zetten wij uiteen wat diens vruchtbare rol inhoudt en vragen wij bestuurders of zij de moed hebben interne ombudsmannen breed aan te stellen.

Paul Herfs en Sytske Teppema

Inleiding

In nummer 2 van 2014 van het *Tijdschrift voor Klachtrecht* vroeg Ashley Terlouw aandacht voor de rol van de Nationale ombudsman in de veranderende democratische rechtsstaat tijdens het slotdebat op het jaarcongres van de Vereniging voor de Sociaalwetenschappelijke bestudering van het Recht. Zij schreef 'dat er kritiek werd geuit op het buitenspel staan van de ombudsman op terreinen waar de echte problemen zich bevinden: gezondheidszorg en onderwijs en op de belemmeringen voor informele klachtenbehandeling door de volstreekte waterscheiding tussen het systeem van bezwaar en beroep en het klachtrecht'. De gevolgen van de begrenzing van het werkteerrein van de Nationale ombudsman kunnen ondervangen worden door de aanstelling van interne ombudsmannen in onderwijsinstellingen en in ziekenhuizen.

In dit artikel sluiten wij als interne ombudsman in het hoger onderwijs (ho) aan bij bovengenoemde gedachtevorming. We beschrijven positie en werkwijze van de interne ombudsman personeel, alsmede het type kwesties dat hij behandelt. Wij onderbouwen de visie dat de ombudsman een onbetwiste aanwinst is in het ho, weerleggen mogelijke bezwaren en vragen ons af wat bestuurders en toezichthouders weerhoudt om ho-breed ombudsmannen personeel aan te stellen.

Functie

Zo bekend als het werk van de Nationale ombudsman ten behoeve van burgers in hun relatie met de overheid is, zo weinig bekend is het dat er in het hoger onderwijs ook ombudsmannen werkzaam zijn, en wel ten behoeve van medewerkers, van studenten of van beide categorieën. In dit artikel richten wij ons op de positie van de ombudsman personeel en de waarde van deze functionaris voor een universiteit of hogeschool.

De Universiteit Utrecht beschikt als een van de eerste ho-

instellingen over een functionaris die fungeert als ombudsman voor personeel; deze kreeg destijds echter een andere benaming, namelijk Vertrouwenspersoon voor Personele Aangelegenheden, kortweg VP Personeel. In 1977 is deze functie op verzoek van de Universiteitsraad ingesteld, sindsdien is deze functie een structurele personeelsvoorziening. Bij de instelling van de functie VP Personeel was de term 'ombudsman' in Nederland onbekend.

De functiebeschrijving van de VP Personeel aan de Universiteit Utrecht uit 1977 is vrijwel identiek aan de functieomschrijving van ombudsmannen die momenteel werkzaam zijn in instellingen voor hoger onderwijs. Eén belangrijk verschilpunt betreft het recht van onderzoek, dat nu een bevoegdheid is van een ombudsman, maar dat de VP Personeel van de Universiteit Utrecht niet heeft.

De doelstelling van de functie van VP Personeel luidt: 'Het onafhankelijk ondersteunen van individuele medewerkers, groepen medewerkers en/of leidinggevendenden bij de analyse en het oplossen van klachten en grieven betreffende personele aangelegenheden, het waar mogelijk adequaat doorverwijzen naar de juiste instanties binnen of buiten de UU, het signaleren van systematische tekortkomingen in regelgeving of organisatie-invulling' (Universiteit Utrecht, 1998).

Inmiddels is bij een tiental instellingen voor hoger onderwijs een ombudsman werkzaam ten behoeve van het personeel. Meestal is daarbij gekozen voor de benaming 'ombudsman', wetende dat de titel 'ombudsman' niet beschermd is. Universiteit Leiden spreekt evenwel van 'ombudsfunctionaris', daarmee het verschil aanduidend met de Nationale ombudsman wat betreft rol en positie. Laatstgenoemde is op basis van de Algemene wet bestuursrecht een tweedelijnsvoorziening voor burgers die een klacht hebben over hun contact met de overheid; de ombudsman in het hoger onderwijs heeft geen wettelijke basis en is een eerstelijnsvoorziening voor personeel binnen een organisatie. Tussen Nationale ombudsman en de ombudsman personeel in het hoger onderwijs bestaat geen formele relatie.

Onafhankelijke positie

De ombudsman personeel bekleedt een onafhankelijke positie, werkt onder ambtsgeheim, is er in eerste instantie voor de klagende partij, maar staat niet per definitie achter de klagende partij. Hij staat veeleer tussen, en in geval van aanbevelingen of adviesrapporten, bóven de partijen.

In die zin wijkt de positie van de ombudsman personeel af van de positie van de vertrouwenspersoon ongewenst gedrag. Laatstgenoemde ondersteunt de werknemer (en/of student) die te maken krijgt met bijvoorbeeld seksuele intimidatie, discriminatie of agressie op het werk (Bezemer, 2013), en is dus partijdig. De aanstelling van vertrouwenspersonen ongewenst gedrag is in de Arboret geregeld. De aanstelling van een ombudsman personeel is niet bij wet, noch in de cao's van universiteiten of hogescholen geregeld.

Zijn onafhankelijkheid moet de ombudsman personeel soms als een koorddanser bewaken. Wat te doen bijvoorbeeld als het bestuur druk op hem uitoefent om onwettige conclusies in een onderzoek te 'herformuleren'? Ook kan een dilemma ontstaan als hij in conflict komt met medewerkers van de juridische afdeling van zijn instelling.

Werkwijze

De ombudsman personeel verschafft zich inzicht in de achtergronden en de feitelijke toedracht van de zaak. Hij onderhoudt daartoe zoveel als nodig en gewenst contact met het lokaal management. Organen en functionarissen zijn gehouden de gevraagde inlichtingen te verstrekken en inzage in de bescheiden te geven.

Afhankelijk van de conclusies kan de ombudsman personeel door verwijzing, bemiddeling of advisering trachten een oplossing binnen de bevoegdheids- en verantwoordelijkheidsstructuur dichterbij te brengen. De taak van de ombudsman personeel is nadrukkelijk niet zaken zelf op te lossen: hij neemt geen beslissingen en treedt niet als scheidsrechter op. Wel mag hij gevraagd en ongevraagd advies uitbrengen.

De ombudsman personeel is bovendien bevoegd een klacht te onderzoeken en op eigen initiatief tot klachtenonderzoek over te gaan. Op basis daarvan adviseert hij het bestuur. Mocht het bestuur zijn advies afwijzen, dan dient dat schriftelijk gemotiveerd te worden.

Door het college van bestuur, het lokaal management van faculteiten of diensten, andere organen en individuele medewerkers kan de ombudsman personeel worden geattendeerd op klachten en kan zijn bemiddeling worden ingeroepen.

Welke kwesties?

De ombudsman personeel wordt benaderd door personeelsleden over uiteenlopende kwesties. Het merendeel van de kwesties heeft te maken met carrièreproblematiek, conflicten met leidinggevende, ontslagproblemen, promovendi-problematiek, rechtspositionele problemen, reorganisatieproblemen en problemen voortvloeiend uit re-integratie na ziekte. Daarnaast wordt de ombudsman personeel ingeschakeld vanwege beoordelingsproblemen, persoonlijke problematiek, samenwerkingsproblemen, gewetensproblemen, integriteits-

kwesties en klokkenluidersmeldingen.

Niet alleen individuele medewerkers, ook groepen medewerkers kunnen zich melden bij de ombudsman personeel. Dat laatste gebeurt meestal als de werkomstandigheden op een afdeling (ernstig) in het gedrang zijn geraakt.

Enkele voorbeelden illustreren de activiteiten van een ombudsman personeel:

- Een promovendus heeft een conflict met zijn promotor. Het einde van het promotietraject nadert en het proefschrift heeft al vorm gekregen. De promotor zegt de samenwerking op. Na inschakeling van de ombudsman personeel regelt deze dat er een nieuwe promotor wordt aangezocht zonder dat dit leidt tot gezichtsverlies.
- Meer dan de helft van een team heeft samenwerkingsproblemen met de manager. Hij geeft beoordelingen die slecht onderbouwd zijn, hij trekt sommige personeelsleden opvallend voor en gaat niet in op serieuze klachten. De continuïteit van het onderwijs raakt daardoor in de knel. Dat leidt tot een groepsmelding. De ombudsman personeel bepaalt in nauw overleg met de melders wat zijn vervolgstap zal zijn. In overleg met het hoger management wordt een voor alle partijen bevredigende oplossing gevonden.
- Personeelsleden die langdurig uitgevallen zijn wegens ziekte krijgen te maken met ingewikkelde regelgeving en externe organisaties, zoals het UWV. Langdurige uitval kan leiden tot baanverlies als er geen uitzicht is op herstel. In een tijd van economische crisis is terugval in een arbeidsongeschiktheidsuitkering (WIA-uitkering) een angstvisioen voor veel personeelsleden. De ombudsman personeel dringt aan op en bewerkstelligt heldere en regelmatige communicatie tussen de zieke medewerker en de leidinggevende met voor beiden gunstig effect.

Argumenten voor aanstelling

Er is een aantal argumenten om een ombudsman personeel aan te stellen. Wij noemen er vier.

Ten eerste voorkomt de inschakeling van een ombudsman personeel in een groot aantal gevallen juridische conflicten en daarmee staat hij regelmatig aan het eind van de interne escalatieladder. Zijn inspanningen zijn gericht op het zo vroegtijdig mogelijk ingrijpen in problematische situaties, waardoor herstel van de verhoudingen niet à priori uitgesloten wordt.

Een tweede argument is dat een ombudsman personeel kostentechnisch gezien zijn salariskosten terugverdient. Een onderzoek van Euwema e.a. (2007) bracht de kosten van arbeidsconflicten in beeld. Hiertoe werden bij 56 cases aan een universiteit en een ministerie dossieranalyses uitgevoerd. De volgende kostencomponenten werden onderscheiden: de kosten voor hantering van het conflict (inschakeling afdeling HR en juridische zaken, bedrijfsarts, enz.), verzuimkosten, tijdelijke vervangingskosten in geval van verzuim, exit-kosten, kosten permanente vervanging en de kosten voor werving en inwerken van een nieuwe medewerker. De maximale kosten van een arbeidsconflict in het onderzoek

van Euwema bedroegen € 231.230,69. Het voorkomen van juridische escalatie, een van de meest pregnante activiteiten van een ombudsman personeel, is met andere woorden bijzonder kostenbesparend.

Het interveniëren door de ombudsman personeel leidt ten derde niet alleen tot kostenbesparing, maar voorkomt ook beschadiging van de reputatie van de instelling en van het betreffend personeelslid. Juridische conflicten zijn voor medewerkers emotioneel belastend. De gang naar de rechtbank is niet alleen kostbaar, maar beslaat dikwijls een lange periode. Concentratie op een nieuwe loopbaan bij een andere werkgever is tijdens een juridisch traject moeilijk op te brengen.

Voor een vierde argument verwijzen wij naar de twee overheidscommissies die kort op elkaar hebben bepleit dat in de semipublieke sector meer ruimte moet worden geboden voor tegenspraak. De Commissie Openbaar Bestuur beschreef dat in haar rapport *Een lastig gesprek* (2013), naar aanleiding van de vele misstanden in de semipublieke sector. Het WRR-rapport *Van tweeluik naar driehoeken* (2014) bevat eveneens een pleidooi om intern weerwerk met behulp van een derde, onafhankelijke figuur, als ‘tegenkracht’ te organiseren. De rol van een ombudsman personeel past uitstekend in dat kader vanwege zijn onafhankelijkheid en zijn bevoegdheid tot het doen van onderzoek.

Tegenargumenten voor aanstelling

We kunnen ook drie argumenten noemen waarom ho-instellingen wellicht (nog) niet beschikken over een ombudsman personeel.

In de eerste plaats is dat onbekendheid. Bestuurders zijn niet exact op de hoogte van de mogelijkheden en onmogelijkheden van een ombudsman personeel in hun organisatie. Wat men niet kent, dat mist men ook niet.

Een tweede argument is gelegen in de ontbrekende regelgeving. Noch de cao Nederlandse universiteiten, noch de cao voor het hoger beroepsonderwijs, noch de Arboret, noch de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek schrijven besturen van ho-instellingen voor om een ombudsman personeel aan te stellen. Binnen het ho zijn met andere woorden voor medewerkers – in tegenstelling tot voor studenten – nauwelijks aanspreekpunten voor klachten aanwezig.

Deze twee argumenten gaan uit van onbewuste keuzen. Een derde argument daarentegen betreft een bewuste keuze van bestuurders van een ho-instelling om af te zien van de aanstelling van een ombudsman personeel. Die kan zijn gebaseerd op angst voor een gebrek aan sturing van de ombudsman vanwege diens hoge mate van onafhankelijkheid. Bovendien kan het beeld dat bestuurders hebben van de Nationale ombudsman afschrik wekken. Bestuurders van ho-instellingen zullen zich de vraag stellen of ze een personeelslid met een bevoegdheid vergelijkbaar met die van de Nationale ombudsman in hun gelederen wenselijk achten. Soms wordt een ombudsman personeel gepercipieerd als een tegenkracht binnen de eigen organisatie. Die waarneming is niet geheel onjuist. Dat wil niet zeggen

dat er geen ruimte zou moeten zijn voor een tegenkracht. Het belang van de aanwezigheid van een interne ‘tegen-spreker’ binnen (semi)publieke organisaties wordt in de rapporten van de eerder genoemde overheidscommissies juist bepleit.

Het ontbreken van tegenkracht heeft veelvuldig tot incidenten en zelfs excessen geleid. Denk aan de ‘verkorte diplomaroute’ aan de hogeschool Inholland, denk aan het ‘gestunt’ met derivaten door woningbouwcorporatie Vestia, denk aan de zelfverrijking van de top van scholenkoepel Amarantis, denk aan de fraude met uitkeringen door Bulgaren bij de Belastingdienst en aan het klokkenluidersdrama bij de Nederlandse Zorgautoriteit.

De kosten van de veroorzaakte schade van deze excessen lopen in de miljarden euro’s en dan zwijgen we nog over de persoonlijke verliezen. In de aanloop van deze incidenten had een tegenkracht binnen de organisatie wellicht kunnen voorkomen dat deze incidenten zich konden ontwikkelen tot excessen. Een vereiste is uiteraard wel dat een tegenkracht, bijvoorbeeld de ombudsman, in alle vrijheid kan opereren en dat het management bereid is de tegenkracht te dulden.

Conclusie

Onze conclusie luidt dat interne en informele klachtenbehandeling in instellingen voor hoger onderwijs, maar ook in andere (semi-)overheidsinstellingen een gouden greep kan zijn. Het creëren van die functie past ook in de huidige trend van de terugtrekkende overheid, de nadruk op de individuele verantwoordelijkheid en de focus op het oplossen van problemen dichtbij de bron. De vraag blijft echter of bestuurders het aandurven om een ombudsman personeel aan te stellen. Aansporing tot het instellen van een ombudsmanfunctie door raden van toezicht kan onwelwillende bestuurders over de brug helpen.

Geraadpleegde literatuur

- Bezemer, W. (2013). De vertrouwenspersoon: typen, taken en dilemma's. *Tijdschrift voor Conflictantering*, nr. 1.
- Commissie Behoorlijk Bestuur (2013). *Een lastig gesprek. Advies Commissie Behoorlijk Bestuur*. Te vinden via www.rijksoverheid.nl.
- Euwema, M., Beetz, J.M., Driessen, S. en Menke, R. (2007). Wat kost een arbeidsconflict? *Forum voor Conflictmanagement*, nr. 1.
- Terlouw, A. (2014). De Nationale Ombudsman in de veranderende democratische rechtsstaat. *Tijdschrift voor Klachtrecht*, 10, nr. 2.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2014). *Van tweeluik naar driehoeken. Versterking van interne checks and balances bij semipublieke organisaties*. Amsterdam University Press.

DR. P.G.P. HERFS IS WERKZAAM ALS VERTROUWENSPERSOON PERSONEELSANGELIJDENHEDEN EN OMBUDSMAN PERSONEEL AAN DE UNIVERSITEIT UTRECHT
DRS. S.E. TEPPEMA IS WERKZAAM ALS OMBUDSMAN PERSONEEL AAN HOGESCHOOL UTRECHT