

De functie van Ombudsman Personeel is in het hoger onderwijs nog vrij onbekend. In dit artikel belichten wij de taken, bevoegdheden en resultaten van deze ombudsman. Verdient de functie van Ombudsman Personeel grotere bekendheid? Of anders gezegd, in hoeverre heeft een ho-instelling baat bij de aanstelling van een Ombudsman Personeel?

Ombudsman Personeel

Aanwinst voor het hoger onderwijs?

Paul Herfs

Universiteit Utrecht

Sytske Teppema

Hogeschool Utrecht

Een tiental hoger onderwijsinstellingen in Nederland heeft een Ombudsman Personeel in haar geledingen, te weten vier universiteiten en zes hogescholen. Sommige ombudsmannen aan deze instellingen werken tevens voor studenten. In Vlaanderen zijn zij alleen voor studenten werkzaam, niet voor personeel. Een aantal Vlaamse universiteiten kent een Ombudsman voor promovendi.

De Universiteit Utrecht beschikt als een van de eerste over een functionaris die fungeert als ombudsman voor personeel; deze kreeg destijds echter een andere benaming, namelijk 'Vertrouwenspersoon voor Personele Aangelegenheden', kortweg VP Personeel.¹ In 1997 is deze functie op verzoek van de Universiteitsraad ingesteld; sindsdien is deze functie een structurele personeelsvoorziening. In de functieomschrijving van de VP Personeel van de Universiteit Utrecht luidt de doelstelling van de functie:

'Het onafhankelijk ondersteunen van individuele medewerkers, groepen medewerkers en/of leidinggevenden 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 organisatieinvulling.' (Universiteit Utrecht, 1998).

De VP Personeel te Utrecht houdt zich, net als de collega's Ombudsman Personeel in Nederland aan ho-instellingen, bezig met rechtspositionele kwesties zoals beoordelingen, ontslagproblemen, exittrajecten, promovendiproblematiek, werkomstandigheden, re-integratie na (langdurige) ziekte en samenwerkingsproblemen. De VP/Ombudsman Personeel is onafhankelijk en heeft zonder tussenkomst van derden toegang tot alle afdelingen en informatie binnen de universiteit.

De ombudsman personeel

legt verantwoording af aan de

voorzitter van het CvB, hij valt

niet onder de HR-directie

De VP/Ombudsman Personeel is hiërarchisch verantwoording verschuldigd aan de voorzitter van het Colle-

ge van Bestuur; hij² valt niet onder de HR-directie en wordt dus ook niet aangestuurd door een HR-directeur. Personeelsleden ervaren dat als een belangrijk voordeel van de VP/Ombudsman Personeel omdat HR-personeel dikwijls als partijdig wordt ervaren.

Positie

Gemakshalve spreken we nu verder alleen nog over de Ombudsman Personeel. Hij 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. In die zin wijkt de positie van de Ombudsman Personeel af van de positie van de Vertrouwenspersoon Ongewenst Gedrag. Deze Vertrouwenspersoon ondersteunt de werknemer (en/of student) die te maken krijgt met bijvoorbeeld intimidatie, geweld en agressie op het werk (Bezemer, 2013). De aanstelling van vertrouwenspersonen ongewenst gedrag is in de Arbowet geregeld.

De Ombudsman Personeel staat tussen de partijen, adviseert en bemiddelt desgewenst. Bemiddeling kan echter pas plaatsvinden als de melder daarmee akkoord gaat. Zonder nadrukkelijke opheffing van het ambtsgeheim door de melder, kan de Ombudsman Personeel geen contact zoeken met bijvoorbeeld de leidinggevende, de naaste collega of de promotor van de melder. Pas als de melder daar toestemming voor geeft, en aldus de vertrouwelijkheid opheft, kan de Ombudsman Personeel in overleg treden met derden.

Bevoegdheden

De Ombudsman Personeel neemt klachten of grieven in behandeling van personeelsleden over hun inziens onjuiste of onbillijke behandeling door personen of organen van de universiteit of hogeschool. De klacht kan zowel betrekking hebben op een maatregel of beslissing jegens de individuele bezwaarde genomen, als op een maatregel of beslissing die het bevoegd orgaan uitdrukkelijk of impliciet jegens betrokkene weigert te nemen. De Ombudsman Personeel verschaft 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 adviserende 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.

Het College van Bestuur, het lokaal management van faculteiten of diensten, andere organen en individuele medewerkers kunnen de Ombudsman Personeel attenderen op klachten dan wel zijn bemiddeling inroepen.

Werkwijze

In de eerste fase van contact met de melder of klager vormt de Ombudsman Personeel zich een oordeel over het probleem, zoals dat door het personeelslid wordt gesteld en onderzoekt de achtergrond en feitelijke toedracht van zaken. Hij toetst of de klacht of grief reeds door het personeelslid in de hiërarchische lijn van het betrokken onderdeel is ingebracht. Indien blijkt dat de geëigende procedures wel zijn gevolgd, maar dat deze stagneren of blokkeren, verschaft hij zich inzicht in de ruimere context van de problematiek door kennisname en analyse van bescheiden en van de mening van andere betrokkenen.

De ombudsman personeel is er voor de klagende partij, maar staat niet per definitie achter de klagende partij

Na afweging van de relevante belangen bepaalt hij de wijze van opstelling in het verdere verloop. Doorslaggevend bij deze afweging is een evenwichtige benadering van het persoonlijk welzijn van het personeelslid en de belangen van het organisatieonderdeel. Bij die afweging kunnen criteria als proportionaliteit en redelijkheid meegenomen worden.

Welke kwesties?

De Ombudsman Personeel wordt benaderd door personeelsleden over uiteenlopende kwesties. Het merendeel hiervan heeft te maken met problemen op het gebied van carrière, conflicten met leidinggevende, ontslag, rechtspositie, reorganisatie, samenwerking en gewetensconflicten. Ook problemen voortvloeiend uit re-integratie na ziekte en promovendi-problematiek komen voor.

Daarnaast wordt de Ombudsman Personeel ingeschakeld vanwege beoordelingen, persoonlijke problematiek en klokkenluidersmeldingen.³ 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.
- Een afdeling besluit om een andere koers te varen. Een aantal personeelsleden met aanstellingen voor onbepaalde tijd, past niet meer in de nieuwe organisatie. Op verzoek van de leidinggevende wordt degene voor wie geen plaats meer is, doorverwezen naar de Ombudsman Personeel om voorgelicht te worden over een vertrekregeling op basis van een vaststellingsovereenkomst. Vervolgens vindt overleg plaats tussen de manager en het boventallige personeelslid over de inhoud van een voor de medewerker gunstige vertrekregeling, zodat de zaak niet aan de ambtenarenrechter of de kantonrechter hoeft worden voorgelegd.
- Meer dan de helft van een team heeft samenwerkingsproblemen met de manager. 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 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 de WIA 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.

Nut, belang en resultaten

De inschakeling van een Ombudsman Personeel voorkomt 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 problema-

tische situaties, waardoor herstel van de verhoudingen niet à priori uitgesloten wordt.

Kostentechnisch gezien verdient een Ombudsman Personeel zijn salariskosten terug. 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:

- kosten voor hantering van het conflict (inschakeling afdeling HR, bedrijfsarts, Juridische Zaken, enz.);
- verzuimkosten;
- tijdelijke vervangingskosten bij verzuim;
- exit-kosten;
- kosten permanente vervanging; en
- kosten voor werving en inwerken van een nieuwe medewerker.

Kostentechnisch gezien verdient een ombudsman personeel zijn salariskosten terug

De maximale kosten van een arbeidsconflict in het onderzoek van Euwema bedroegen 231.230,69 euro. Het voorkomen van juridische escalatie, een van de meest pregnante activiteiten van een Ombudsman Personeel, is met andere woorden bijzonder effectief.

Zijn interveniëren, leidt 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 is tijdens een juridisch traject moeilijk op te brengen.

Het kostenaspect van een Ombudsman Personeel verdient een nadere beschouwing. Een vaker gehoord tegenargument is dat het aanstellen van een dergelijke functionaris neerkomt op het binnenhalen van een 'geïncorporeerde vijand' en op het vragen om klachten, en dat dat iets is 'wat we niet zouden moeten willen'. De gedachte daarachter is kennelijk dat het in het belang van de organisatie is om klachten zoveel mogelijk te negeren en een kritische blik te weren.

Ook al negeert men ze, dat er geen klachten zouden

bestaan, is onwaarschijnlijk. Overal waar mensen samenwerken, ontstaan fricties of kwesties, die niet met een simpel gesprek tussen betrokkenen zijn op te lossen. En juist daarvoor is er de Ombudsman Personeel: een laagdrempelige, onpartijdige gesprekspartner, adviseur en klachtbehandelaar, die de medewerker kan adviseren en tussen partijen kan bemiddelen. Voor de werkgever is de Ombudsman Personeel, gezien zijn neutrale, onafhankelijke positie, feitelijk de enige functionaris binnen de organisatie die hem een spiegel kan voorhouden.

Cliënten van de Ombudsman Personeel zijn nagenoeg unaniem positief over de geboden ondersteuning. Met name de onafhankelijkheid van de Ombudsman Personeel wordt door cliënten erg hoog gewaardeerd. Aan de universiteiten en hogescholen waar een Ombudsman Personeel werkzaam is, zijn de ervaringen ook op organisatieniveau positief, zeker in tijden waarin grote veranderingen binnen het onderwijs plaatsvinden met aanzienlijke personele gevolgen.

Erkenning

Stapsgewijs erkennen instellingen voor hoger onderwijs het nut en het belang - zowel voor de medewerkers als voor de organisatie - van het aanstellen van een Ombudsman Personeel. Het verdient aanbeveling de instelling van deze functie te regelen in de Wet Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek (WHW, 1992). Inmiddels beschikken de universiteiten van Leiden, Amsterdam (VU), Groningen en Utrecht over een Ombudsman Personeel en zijn aan de Haagse Hogeschool, Hogeschool Amsterdam, Hogeschool van Hall Larenstein, Hogeschool Utrecht, Hogeschool Zuyd en HKU (Hogeschool voor de Kunsten Utrecht) Ombudsmannen Personeel verbonden. Bij een ruime meerderheid in het hoger onderwijs is de Ombudsman Personeel echter nog een onbekende figuur. Zo ontbreekt de Hogeschool Inholland in dit rijtje.

Wie weet wat een Ombudsman Personeel had kunnen betekenen aan deze instelling in de aanloop naar de fraude die daar plaatsvond, als deze eerderesignaleerd, eerder opgepakt en zodoende niet naar buiten was gebracht? Deze fraude heeft immers het vertrouwen in het hoger beroepsonderwijs ernstig geschaad. In dit verband zij opgemerkt dat de HBO-fraude eind jaren '90 aanleiding was voor Hogeschool Utrecht om een Ombudsman Personeel aan te stellen.

Inbedding van de functie Ombudsman Personeel in de WHW vereist de ontwikkeling van een nieuw Hay-profiel. Voor de beschrijving van functies hanteren de Nederlandse universiteiten het Universitair Functie Ordeningsmodel (UFO). Ook in het functiegebouw

HBO, dat eveneens gebruik maakt van Hay-profielen, ontbreekt de functie van de Ombudsman Personeel. Het profiel van de Vertrouwenspersoon Ongewenst Gedrag volgens het UFO-model staat ver af van de functie en de dagelijkse werkzaamheden van de Vertrouwenspersoon/Ombudsman Personeel.

Succesvolle - en HO-brede invoering van de functie Ombudsman Personeel vraagt om de ontwikkeling van een passende opleiding. Voor een Ombudsman Personeel ligt, bij afwezigheid van een specifieke opleiding, een mediationopleiding nog het meest voor de hand. Tot nu toe geschiedt scholing van ombudsmannen via peer-education, intervisie, supervisie, coaching en learning-on-the-job. Tevens wordt kennis gedeeld via het Landelijk Overleg Ombudsmannen Hoger Onderwijs (LOOHO) en via het European Network Ombudsmen in Higher Education (ENOHE). Een 'Handboek Ombudsman Personeel Hoger Onderwijs' (Herfs en Teppema; 2014) is in ontwikkeling.

Het verdient aanbeveling de instelling van deze functie te regelen in de WHW

Aanstelling van een Ombudsman Personeel is voor een hoger onderwijsinstelling aantoonbaar efficiënt gezien de kostenbesparing bij conflicten, en effectief zowel vanwege de korte lijnen die hij heeft als de onafhankelijke positie die hij bekleedt. Bovendien kan hij door zijn informele bemiddeling schade aan medewerkers en aan het imago van de instelling helpen voorkomen.

Een hoger onderwijsinstelling, die een Ombudsman Personeel in huis heeft, maakt zichtbaar de sociale veiligheid binnen de organisatie serieus te nemen. Daar schort het nog wel eens aan; de aandacht gaat doorgaans vooral uit naar aspecten van fysieke veiligheid op de werkplek. Recent heeft het Universitaire Netwerk van Vertrouwenspersonen de coördinatoren van het project Integrale Veiligheid Hoger Onderwijs (ministerie van OCW en Inspectie van het Onderwijs) erop gewezen dat meer aandacht voor sociale veiligheid noodzakelijk is. Dit was een reactie op de rapportage (sociale) veiligheid & integriteit hoger onderwijs (2012) van de Inspectie van het Onderwijs.

De betreffende instelling straalt met de aanstelling van een Ombudsman Personeel uit erop gericht te zijn interne kwesties ook zoveel mogelijk intern te willen oplossen en vertrouwen te hebben in het zelfreinigend vermogen van de organisatie. Via de Ombudsman Personeel ontvangt het bevoegd gezag op eenvoudige wijze signalen die aanzetten tot verbetering van interne processen. Klachten worden veeleer gezien als gratis advies dan als interne kritiek of weerstand. De aanwezigheid van een Ombudsman Personeel zou men dan ook als een kwaliteitskeurmerk van een ho-instelling kunnen beschouwen. De instelling richt namelijk een personeelsvoorziening in waartoe geen wettelijke plicht bestaat, maar die profijtelijk is voor zowel organisatie als personeel.

Een instelling met een ombudsman personeel maakt zichtbaar de sociale veiligheid binnen de organisatie serieus te nemen

Onbekend

In dit artikel is een aantal argumenten voor de inbedding van de functie van Ombudsman Personeel in het hoger onderwijs aan de orde gekomen. Een aantal argumenten waarom ho-instellingen (nog) niet beschikken over een Ombudsman Personeel willen wij aanstippen. In de eerste plaats: 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 Arbowet, noch de WHW schrijven besturen van ho-instellingen voor een Ombudsman Personeel aan te stellen. Deze twee argumenten gaan uit van onbewuste keuzen. Een derde argument daarentegen betreft een bewuste keuze van bestuurders van een ho-instelling af te zien van zo'n aanstelling. Dat kan gebaseerd zijn op een gebrek aan sturing van de Ombudsman Personeel vanwege diens hoge mate van onafhankelijkheid. Soms

wordt een Ombudsman Personeel gepercipieerd als een tegenkracht binnen de eigen organisatie. De auteurs van dit artikel delen de laatst gememoreerde opvatting niet.

Paul Herfs

is sinds 2005 werkzaam als Vertrouwenspersoon Personeel aan de Universiteit Utrecht. Vanaf 2011 combineert hij zijn werk als Vertrouwenspersoon Personeel aan de Universiteit Utrecht met zijn werk als Ombudsman Personeel aan de Hogeschool Utrecht. (p.g.p.herfs@uu.nl en ombudsman@hu.nl)

Sytske Teppema

is sinds 2012 werkzaam als Ombudsman Personeel aan Hogeschool Utrecht. (ombudsman@hu.nl)

Noten

- 1 In 1977 was de functie van ombudsman in Nederland onbekend. De functiebeschrijving van de VP Personeel aan de Universiteit Utrecht dateert uit 1977 en 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 een bevoegdheid is van een ombudsman, maar niet van de VP Personeel van de Universiteit Utrecht. Naast de VP Personeel zijn ten behoeve van medewerkers aan de UU aangesteld een VP Ongewenst Gedrag en een VP Wetenschappelijke Integriteit.
- 2 Daar waar de mannelijke persoonsvorm gebruikt wordt, kan ook de vrouwelijke persoonsvorm gelezen worden.
- 3 In het Hoger Onderwijs is de VP Personeel of de Ombudsman Personeel doorgaans degene bij wie klokkenluiders zich kunnen melden.

Literatuur

- Bezemer, W. (2013): De vertrouwenspersoon: typen, taken en dilemma's. In: Tijdschrift voor Conflictantering. Nr.1; Sdu Uitgevers.
- Euwema, M., Beetz, J.M., Driessen, S. en Menke, R. (2007): Wat kost een arbeidsconflict? In: Forum voor Conflictmanagement; 2007/01. Sdu Uitgevers.
- Goosen, C.A.E.M. (2011): In vertrouwen; een onderzoek naar de professionaliteit van de vertrouwenspersoon seksuele intimidatie. Rijksuniversiteit Groningen. Proefschrift.
- HBO-raad (2012): Collectieve Arbeidsovereenkomst voor het hoger beroepsonderwijs; 1 februari 2012 tot en met 30 september 2013. Den Haag.
- Herfs, P. en Teppema, S. (verschijnt in 2014): Handboek Ombudsman Personeel Hoger Onderwijs. Hogeschool Utrecht.
- Hogeschool Utrecht (2010): Reglement Ombudsman HU (SZ//10.017). Utrecht.
- Inspectie van het Onderwijs (2012): Rapportage (sociale) veiligheid en integriteit hoger onderwijs. Utrecht.
- Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (2012): Zorgvuldig en integer omgaan met wetenschappelijke onderzoeksgegevens. Amsterdam.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: Arboportaal; alles over arbeidsomstandigheden. Geraadpleegd op 11 maart 2014, van <http://www.arboportaal.nl/onderwerpen/psychosociale-belasting>
- Universiteit Utrecht (1998): Reglement Vertrouwenspersoon. Servicecentrum P&O. Utrecht.
- VSNU (2013): CAO Nederlandse Universiteiten; 1 januari 2011 tot en met 31 december 2013. Den Haag.
- Wet op het Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek (1992). Staatsblad 593. Sdu, Den Haag.