

# Wat doet een ombudsfunctionaris?

### klachten

Door **Carla Goosen** en  
**Paul Herfs**

In veel instellingen is een ombudsfunctionaris aangesteld, om klachten van werknemers te behandelen. Wat voor klachten zijn dat en hoe kan een ombudsfunctionaris die behandelen? En wat valt er te leren tijdens de derde masterclass voor de ombudsfunctionaris?

Dat de tijdgeest inmiddels rijp is voor de ombudsfunctionaris als klachtbehandelaar blijkt wel uit allerlei ontwikkelingen naar aanleiding van incidenten als grensoverschrijdend gedrag van ‘hoogleraar B’ bij de Universiteit van Amsterdam en van een docent van de Theaterschool Maastricht. Deze ontwikkelingen hebben geleid tot de aanstelling van ombudsfunctionarissen in het hoger onderwijs, ziekenhuizen en bij overheidsinstellingen. Er is echter geen wettelijke basis voor (instellings)ombudsfunctionarissen. Het gezag van een ombudsfunctionaris is afhankelijk van zijn eigen overtuigingskracht. Dat maakt dat de positie van de ombudsfunctionaris eenzaam kan zijn en tevens ook kwetsbaar. Te meer daar een (instellings)ombudsfunctionaris bekostigd wordt door het instellingsbestuur. Dat stelt hoge eisen aan het reglement van deze functionaris waarin rechtsbescherming gegarandeerd moet zijn.

#### Klacht

De functie van ombudsfunctionaris wordt niet overal op dezelfde wijze ingevuld. Absolute vereisten zijn onafhankelijkheid, onpartijdigheid en transparantie. De ombudsfunctionaris geeft ook de mensen die niet altijd gehoord worden een stem. De signalen van de ombudsfunctionaris richting management kunnen belangrijke leermomenten zijn.

De Nationale ombudsman hanteert als vertrekpunt voor de functie van de ombudsfunctionaris

de vraag: wat is in een bepaalde situatie de beste manier om een klacht te behandelen?<sup>1</sup> Deze visie op klachtbehandeling biedt inspiratie en houvast hoe de behandeling van klachten op te pakken. Maar dan is het zinvol om eerst te kijken wat een klacht kan inhouden – en dat is vaak niet eens eenvoudig. Een klacht kan gaan over bejegening maar ook over een materiële of integriteitskwestie. In ieder geval is de klager ergens ontevreden over. Ensie geeft als definitie van een klacht: elke uiting van ontevredenheid, ongenoegen, gerechtvaardigd of niet, door een medewerker, klant, vrijwilliger of bezoeker. Deze brede definitie laat zien dat het om veel meer dan alleen een klacht in juridische zin kan gaan. Dus niet alleen de (juridische) relatie tussen dienstverlener-klant, patiënt-arts of student-docent, maar ook de relatie van een klager met een instantie, organisatie of instelling. Een ombudsfunctionaris zal dus ook andere klachten ontvangen dan slechts die met een strikt juridisch karakter.

#### Klachtrecht

Met het uitgangspunt om in een bepaalde situatie naar de beste manier te zoeken om een klacht te behandelen beschikt de ombudsfunctionaris over een instrumentarium aan interventiemogelijkheden. Een klachtbehandeling wordt zorgvuldig en proportioneel afgestemd op de door betrokkenen aangegeven problematiek.

In het arbeidsrecht is het bestaansrecht van de ombudsfunctie te vinden onder het individuele klachtrecht. Het klachtrecht is een fundamenteel recht van de individuele werknemer. Het verplicht de werkgever een klacht serieus te nemen, deze zorgvuldig op haar merites te beoordelen en af te handelen. De ombudsfunctie biedt de werknemer de mogelijkheid een klacht neer te leggen over een zijn individuele situatie rakend belang. Het gaat in de praktijk dan veelal over – in de ogen van de werknemer – onzorgvuldig of onbehoorlijk handelen of het nalaten van zorgvuldig of behoorlijk handelen. De ombudsfunctie kan een eerste meldpunt zijn voor werknemers in geval van klachten en veelal volstaat een advies waarmee de werknemer op eigen kracht tot een oplossing kan komen. Een informele oplossing in een vroeg stadium biedt de mogelijkheid om waar nodig te bemiddelen. Als dat niet tot een oplossing leidt, kan een onderzoek volgen en een advies worden uitgebracht over het al dan niet onzorgvuldig of onbehoorlijk handelen. Wanneer een klacht goed wordt afgehandeld kan dit ook leiden tot een verbetering van de cultuur in een organisatie. Om een klacht serieus te behandelen heeft een ombudsfunctionaris dus drie mogelijkheden: adviseren, bemiddelen en klachtonderzoek.

### **Adviseren**

Adviseren begint met herkennen en erkennen van alles wat er al is om met een vraagstuk om te gaan en daar vervolgens iets aan toe te voegen.<sup>2</sup> Vanuit systemisch perspectief is adviseren anno nu: cocreëren en verbinden – spannend, leerzaam én sociaal-emotioneel veeleisend.

Als je willekeurige mensen vraagt wat adviseren inhoudt krijg je uiteenlopende antwoorden. Adviseren is een vorm van ondersteuning van een persoon bij een vraag naar verandering van een situatie. De ombudsfunctionaris in de rol van adviseur is die van een expert die raad geeft. Soms gaat de ombudsfunctionaris een deel mee met faciliteren of begeleiden, maar de ombudsfunctionaris neemt de verantwoordelijkheid niet over. Hij blijft per definitie aan de zijlijn staan. Op deze manier kan de adviesvrager zijn eigen stijl ontwikkelen en is de afstemming gelijkwaardig, naar behoefte en zonder opdringen. Soms heeft de ombudsfunctionaris bepaalde kennis over processen. Hij is dan meer procesbegeleider en hij geeft dan aan hoe bepaalde veranderingen bewerkstelligd kunnen worden – maar zonder zich met de inhoud te bemoeien.

### **Bemiddelen**

Wanneer een advies de klacht niet oplost, of een klager niet slechts een advies wil maar ook

persoonlijke genoegdoening, kan een ombudsfunctionaris bemiddelen. Ook problemen die niet juridisch van aard zijn, kunnen op deze manier worden behandeld. Per situatie bekijkt de ombudsfunctionaris wie de deelnemers zijn in een bemiddeling. Hoewel bemiddeling een goede oplossing kan zijn is het van belang te weten dat daarbij geen sprake is van een klachtbehandeling of van een oplossing met een bindend karakter. Ook is er ook geen sprake van een schuldige en wordt er geen fout of klacht onderzocht. De bemiddelende ombudsfunctionaris streeft naar verzoening tussen de klager en de aangeklaagde partij. Hij kan ook bemiddelen en verduidelijken bij discussies die stoeien op aannames van de deelnemers.

## **De bemiddelende ombudsfunctionaris streeft naar verzoening tussen de klager en de aangeklaagde partij**

Bemiddeling heeft als belangrijkste doelstelling verdere escalatie van conflicten te voorkomen en de communicatie te herstellen. Er is geen wettelijke basis waarin een specifieke definitie van bemiddeling en de rechtspositie van de bemiddelaar is vastgelegd. Hierdoor bestaat het risico van verscheidenheid. De ombudsfunctionaris moet daarom vooraf bepalen welke positie en rol hij inneemt in het bemiddelingsproces. Zijn bemiddeling wijkt in ieder geval af van die van bijvoorbeeld de MfN-mediator.

### **Klachtonderzoek**

De ombudsfunctionaris kan voorts besluiten om een onderzoek te doen naar aanleiding van een klacht van een persoon of op grond van klachten van een aantal personen. Ook kan hij een onderzoek instellen op grond van een gezamenlijk verzoek van een aantal partijen. Bij lagere overheden zoals gemeenten is de ombudsfunctionaris pas bevoegd een klacht in onderzoek te nemen nadat de klacht eerst intern is onderzocht. Dat wil zeggen dat de gemeente eerst zelf een klachtonderzoek moet doen. In deze situaties is de ombudsfunctionaris als het ware ‘het hoger beroep’; het is de tweede instantie, de externe klachtbehandeling. Dit stuit nogal eens op problemen omdat burgers die een klacht indienen, niet willen dat een gemeente een klachtonderzoek kan tegenhouden.

## Tijdens de masterclass ontdekken deelnemers mogelijkheden om te kunnen interveniëren als ombudsfunctionaris waar andere vormen van interventie niet toereikend zijn of ontbreken

De ombudsfunctionaris stemt met de klager(s) af welke onderzoeksvraag onderzocht zal worden. Pas na diverse gesprekken besluit hij of het instellen van een onderzoek waardevol kan zijn.

Bij een zorgvuldige procedure moet de aangeklaagde partij weten dat er een klacht is tegen hem of de organisatie. Ook moet de aangeklaagde of de betreffende organisatie de kans krijgen een fout of foute gedraging recht te zetten.

Bij sommige instanties is een klachtencoördinator aanwezig die zorgt voor een luisterend oor aan de klager en de klager de weg wijst waar hij het beste naar toe kan. De klachtencoördinator is ook de directe contactpersoon voor de ombudsfunctionaris. Als een melding bij de ombudsfunctionaris binnenkomt kan hij bij de klachtencoördinator navragen of die klacht al bekend is.

Wanneer de klacht een overtreding van behoorlijkheidsnormen betreft gaat het alleen om behoorlijke en onbehoorlijke gedragingen. Daarbij is de grens met wat juridisch wel en niet kan meestal onduidelijk, waardoor het voor de ombudsfunctionaris lastig is te bepalen wat hij wel en niet onderzoekt. In dergelijke situaties probeert hij niet alleen de klacht te onderzoeken, maar ook een oplossing te

vinden om het probleem op te lossen. Dat kan in de vorm van advies of doorverwijzing naar andere contactpersonen in de organisatie.

Het oordeel over een klacht wordt gevormd door de zogenaamde behoorlijkheidsnormen, opgesteld door de Nationale ombudsman.<sup>3</sup> Dat helpt iedereen om objectieve maatstaven te gebruiken bij een klachtonderzoek.

In vergelijking met advisering en bemiddeling wordt het onderzoeksinstrument het minst vaak ingezet. Het verrichten van onderzoek kost verhoudingsgewijs veel tijd. Het komt ook voor dat onderzoek wordt uitbesteed aan gespecialiseerde bedrijven.

### Masterclass ombudsfunctionaris

Om meer over dit specifieke vak te leren, organiseert de Universiteit Utrecht in juli 2020 voor het derde jaar op rij een masterclass voor de ombudsfunctionaris. De vier initiators van de masterclass *Ombudsfunctionaris in breed perspectief* zijn Yvonne van der Vlugt, Leo Klijn, Paul Herfs en Carla Goosen. Zij vonden elkaar in de overtuiging dat de aanwezigheid van ombudsfunctionarissen van grote waarde zijn voor het terugdringen van

---

In de zomer van 2018 heb ik de leergang Ombudsfunctionaris (in breed perspectief) gevolgd. Ik ben werkzaam als advocaat en daarnaast ook lid van diverse bezwarencommissies en commissielid bij het Klachteninstituut Financiële Dienstverlening (Kifid). Als advocaat ben ik voornamelijk werkzaam op het terrein van het onderwijsrecht en het arbeidsrecht. Ik zie veel mogelijkheden in het verder ontwikkelen van de functie van ombudsfunctionaris binnen een organisatie. Een ombudsfunctionaris kan al in een vroeg stadium worden betrokken bij een 'dreigende' conflictsituatie. De neutrale positie, maar ook – bij een goede

taakopdracht – de mogelijkheid om zelfstandig een nader onderzoek te doen, maken de positie van een ombudsfunctionaris bijzonder ten opzichte van een advocaat (partijdig) en een mediator.

Het uitwisselen van gedachten met de andere in de praktijk ervaren cursisten, de inspirerende bijdragen van de sprekers en de professionele leiding van de cursus maakten de deelname aan de leergang tot een zeer leerzame en aangename ervaring.

Annie Wigger, advocaat en mediator

Als ombudsman in de semipublieke sector nam ik deel aan de summercourse Ombudsfunctionaris in breed perspectief. De mix van deelnemers was meteen een sterk punt. Ze kwamen uit verschillende sectoren en hadden verschillende formele functies. Het aantal als ombudsman werkenden was gering. Toch was er sprake van levendige en relevante discussie. Wat interesseerde ons aan deze vorm van conflictbeslechting? Een goed kader werd geschetst door Alex Brenninkmeijer, waarna vele invalshoeken, contexten en naburige velden de revue passeerden. De vier organisatoren (waaronder twee ombudsmannen) verzorgden zelf eveneens workshops. Vijf jaar aan lezingen of workshops van de *crème de la crème* in vijf dagen

geconcentreerd, het deed een groot beroep op ieders informatieverwerkingscapaciteit. Waar mijn interesse met name naar uitging was de omgang met innerlijke conflicten en ethische dilemma's.

Er werd ook aandacht geschonken aan de positie van een ombudsman, zowel de formele als de sociale. (Hoe) kun je voldoende onafhankelijk blijven en de perceptie daarover beïnvloeden? Wat doe je wanneer je als ombudsman zelf in conflict dreigt te komen met het management of met de ondernemingsraad? Aan *best practices* was geen gebrek.

Stephen E. Querido, ombudsman personeel De Haagse Hogeschool

arbeids- en andere conflicten door middel van *alternative dispute resolution*.<sup>4</sup> Juist waar emoties een grote rol spelen, zit de de-escalatie in een luisterend oor en meedenken wat iemand nodig heeft om serieus genomen te worden.

Het doel van de masterclass is om deelnemers vanuit HRM, rechtsbijstand, klachtenfuncties, mediation, advocatuur, vertrouwenswerk en andere verwante functies kennis te laten maken met alle facetten van het ombudswerk. Zij ontdekken mogelijkheden om te kunnen interveniëren vanuit de functie van ombudsfunctionaris waar andere vormen van interventie niet toereikend zijn of ontbreken. De functie biedt mogelijkheden om aspecten van recht, advisering, bemiddeling, onderzoek, vertrouwenswerk en het bieden van een luisterend oor als vorm van conflictoplossing te combineren. Het curriculum kenmerkt zich door een mix van hoogwaardige kennisoverdracht, training van vaardigheden en het begeleiden in de richting van een correcte attitude van de ombudsfunctionaris: een symbiose van kennis, kunde en attitude.

### Programma

Tijdens het vijfdaagse programma wordt gereflecteerd op de waarde van de ombudsfunctie, de ombudsfunctie bij arbeidsrechtelijke klachten, in het hoger onderwijs, in de zorg en in relatie tot de overheid. Tijdens dag vijf blikken we terug op de eigen ontwikkeling en het eigen portfolio, de onderzoekopdracht waar iedereen vanuit zijn eigen werksetting aan heeft gewerkt.

In het programma zijn presentaties met een keur aan docenten zoals Alex Brenninkmeijer (voormalig Nationale ombudsman, lid Europese Rekenkamer en faculteitshoogleraar institutionele aspecten van de rechtsstaat aan de Universiteit Utrecht) over de bestuurlijke organisatie; Marc Hertogh

(hoogleraar rechtssociologie) over de belangrijke rol van de ombudsfunctionaris in relatie tot het dalende vertrouwen in de overheid; Marjan Olfers (hoogleraar sport en recht) over lastige dilemma's in de sport; Willem Hendrik Gispens (oud-rector magnificus van de Universiteit Utrecht) over het grote belang van een ombudsfunctionaris op universiteiten, hogescholen en UMC's; Rob Behrens (*parliamentary and health service* ombudsfunctionaris in het Verenigd Koninkrijk) over het werk van de nationale ombudsfunctionaris in de gezondheidszorg in het Verenigd Koninkrijk en Reinier van Zutphen (Nationale ombudsman) over het grote belang van het maken van contact met de burgers en het verkleinen van de afstand tussen burger en overheid.

### Meedoen?

Wilt u meer weten over deze masterclass of zich aanmelden, kijk op [www.uu.nl/executive/ombudsfunctionaris](http://www.uu.nl/executive/ombudsfunctionaris). ●

### Noten

1. Nationale ombudsman, *Ombudsvisie op professionele klachtbehandeling*, rapportnummer 2018/005, 19 maart 2018.
2. P. Kloosterboer, *De onmisbare waarde van intern advies*, Alphen aan de Rijn: Vakmedianet 2015.
3. Nationale ombudsman, *Behoorlijkheidswijzer*, juni 2019.
4. Carla Goosen is (forensisch) mediator, collaborative professional, klachtonderzoeker en vertrouwenspersoon, Yvonne van der Vlugt is bestuurskundige, juriste en voormalig medewerker van het bureau van de Nationale ombudsman, Leo Klijn is oud-advocaat, mediator, voormalig ombudsfunctionaris Haagse Hogeschool en onderzoeker naar klachtstructuren en Paul Herfs is onderwijskundige, vertrouwenspersoon Universiteit Utrecht en voormalig ombudsman UMC Utrecht en Hogeschool Utrecht.



**Paul Herfs** is vertrouwenspersoon personeel van de Universiteit Utrecht. **Carla Goosen** is gespecialiseerd in multidisciplinaire oplossingen tussen psyche en recht en programmacoördinator van de masterclass *Ombudsfunctionaris in breed perspectief*.