Lies Poesiat

OMBUDSWERK IN HET HOGER ONDERWIJS



EEN PRAKTISCHE WEGWIJZER

VU University Press

Ombudswerk in het hoger onderwijs

Ombudswerk in het hoger onderwijs

Een praktische wegwijzer

Lies Poesiat

Met een voorwoord van prof. dr. Vinod Subramaniam

VU University Press

VU University Press
De Boelelaan 1105
1081 HV Amsterdam
The Netherlands

www.vuuniversitypress.com
info@vuuniversitypress.nl

Omslagontwerp: Mijke Wondergem, Baarn
Vormgeving binnenwerk: Sjoukje Rienks, Amsterdam

ISBN 978 90 8659 860 1
NUR 807

© Lies Poesiat, 2021

All rights reserved. No part of this book may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording, or otherwise, without the prior written consent of the publisher.

Inhoudsopgave

Voorwoord 7
door prof. dr. Vinod Subramaniam

Inleiding 9

1 Waar kan een klager terecht? 15
2 Waarom een ombudsman? 19
3 Aard van de klachten van studenten en medewerkers 25
4 Functie-inhoud van de ombudsman 35
5 De rol van de ombudsman 41
6 Voorwaarden voor de start van het ombudswerk 47
7 Het eerste contact met klagers 51
8 Lastig klaaggedrag 59
9 De klachtformulering 65
10 Wederhoor: de beklaagde aan het woord 69
11 De geheimhoudingsplicht 73
12 Advies of ombudsbemiddeling? 75
13 Het opstellen van de klachtrapportage 91
14 De signalerende rol van de ombudsman 99
15 Hoe kan de ombudsman succesvol opereren? 103
16 Het belang van intercollegiaal overleg 107
17 Nationale en internationale netwerken 109
18 Klachtregistratie en het jaarverslag van de ombudsman 111
19 Een conflictvaardige organisatie 115
20 Nut ombudsman inmiddels bewezen 123

Dankwoord 125

Gebruikte afkortingen 126

Gebruikte literatuur 127

Bijlagen
1 Model Reglement Ombudsman 131
2 Korte wegwijzer voor ombudsman studenten 140
3 Korte wegwijzer voor ombudsman personeel 145

Voorwoord

De functie van ombudsman wordt steeds belangrijker in het hoger onderwijs. Het geeft leden van de gemeenschap – zowel studenten als personeel – de mogelijkheid om advies te vragen aan, of hun grieven te uiten tegenover, een onafhankelijk persoon die gebonden is aan vertrouwelijkheid. De drempel om de ombudsman te benaderen is vaak lager dan die van een officiële klachtencommissie of een soortgelijk orgaan. De Vrije Universiteit heeft sinds 2002 een ombudsfunctie, aanvankelijk voor studenten, later uitgebreid tot medewerkers. Lies Poesiat is al vele jaren ombudsman bij de VU, en put uit haar diepe en brede ervaring bij het schrijven van deze toegankelijke en praktische handleiding voor de rol van ombudsman. Deze publicatie komt ook op het juiste moment – alle Nederlandse universiteiten zijn verplicht om per 1 juli 2021 de functie van ombudsman in te voeren. De publicatie van Lies Poesiat deelt de wijsheid die zij de afgelopen jaren in haar rol heeft opgedaan, en zal ongetwijfeld nog jaren dienen als baken en naslagwerk voor collega's in soortgelijke rollen en hun betrokkenen.

prof. dr. Vinod Subramaniam,
rector magnificus Vrije Universiteit Amsterdam

Inleiding

Dit boek gaat over een even belangrijke als delicate voorziening binnen het hoger onderwijs: de ombudsman (m/v/x). Die behandelt, kort gezegd, klachten in een organisatie. Daartoe gebruikt hij technieken uit de rechtspraak (hoor en wederhoor), uit de psychologie (gesprekstechnieken en bemiddeling) en kennis van organisatiewetenschappen. Dat laatste is van belang om een complexe organisatie zoals een onderwijsinstelling en haar processen en sociale verbanden te doorgronden. Klachten die daar ontstaan, kunnen ook daar worden behandeld.

Een betrekkelijk nieuwe functie

Binnen het onderwijs in Nederland is de functie van ombudsman betrekkelijk nieuw. De eerste werd in 1996 aangesteld aan de Technische Universiteit Delft,[1] de tweede in 1998 aan de Universiteit van Amsterdam.[2] In beide gevallen ging het om de behandeling van klachten van studenten. In 2002 volgde de Vrije Universiteit Amsterdam en ook andere organisaties kozen ervoor. In verschillende delen van de wereld bestond de functie al langer. In de VS werden naar aanleiding van studentenprotesten in de jaren zestig van de twintigste eeuw ombudsmannen voor studenten benoemd; in Spanje werd een ombudsman in het hoger onderwijs in 1988 aangesteld.[3] Ook in deze gevallen betrof het een ombudsman voor studenten. In Nederland gaat het hierbij om instellingsombudsmannen, maar in Engeland en Wales is er een nationale ombudsman voor hoger onderwijs, evenals in onder meer Zweden en Malta. Deze verschillen hebben met wetgeving te maken; in Nederland

1 1 november 1996 dhr. drs. W. Knippenberg. (e-mail 1 mei 2018 van ombudsman TU Delft, dhr. ir. N.W. Graafland) (persoonlijke communicatie).

2 Mevr. mr. M.C. (Christel) Holtrop, eerste ombudsman voor studenten aan de UvA, oprichtster 2001 Landelijk Overleg Ombudsmannen in het Hoger Onderwijs (LOOHO voorloper van de Vereniging Ombudsmannen in het Hoger Onderwijs (VOHO) en van het European Network of Ombudsmen in Higher Education (2003), voorloper van ENOHE.

3 Behrens (2017, 12-13).

is de functie van ombudsman voor studenten niet, zoals in België[4] en Spanje, in de wet verankerd. In andere landen kunnen instellingen zelf voor de functie kiezen. In een later stadium werden in deze instellingen voor hoger onderwijs niet alleen ombudsmannen voor studenten, maar ook die voor personeel aangesteld. Hun aantallen groeien. In 140 landen zijn inmiddels ongeveer 945 ombudsmannen geteld.[5]

De benaming 'ombudsman' komt uit het Zweeds. Ymbodz betekent daarin wettelijk vertegenwoordiger of adviseur. Het woord zelf is sekseneutraal: 'ombuds' betekent opdracht en 'man' verwijst naar mandataris. Een vrouw die de ombudsfunctie bekleedt wordt om die reden doorgaans ook ombudsman genoemd.[6] De aanduiding zoals we die kennen, is gekozen omdat die bij menigeen bekend is en bovendien werkt als een 'unieke en vertrouwenwekkende merknaam'.[7] Overigens wordt de ombudsman ook wel kortweg ombuds genoemd; in sommige instellingen wordt de aanduiding 'vertrouwenspersoon personeelsaangelegenheden' gebruikt.[8] Als dat beter past in de organisatie en om bijvoorbeeld zo de laagdrempeligheid te bevorderen, dan is dat uiteraard een goede keuze. Ook komt de functienaam ombudsfunctionaris of ombudspersoon voor. Bij openbare instellingen is de keuze voor de aanduiding ook gebaseerd op de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB). Die schrijft voor dat de ombudsman de nationale of gemeentelijke ombudsman is.[9] Die functienaam ombudsman kan dus wel gebruikt worden in bijzondere onderwijsinstellingen, zoals de VU. Overigens is de titel ombudsman niet landelijk door wetgeving beschermd. Dat geldt ook voor de bevoegdheden. Er zijn dan ook ombudsfunctionarissen die geen klachten mogen beoordelen maar wel een onderzoeksbevoegdheid hebben. Die verschillen zijn wellicht wat verwarrend. Het zou in de rede liggen dat een gebruiker van de ombudsvoorziening weet wat hij mag verwachten. Dat zou kunnen gebeuren als de functie en de bevoegdheden in de Wet op het Hoger onderwijs en het Wetenschappelijk Onderzoek (WHW)

4 *Gecodificeerde decreten betreffende het hoger onderwijs in Vlaanderen*: https://data-onderwijs.vlaanderen.be/edulex/document.aspx?docid=14650 Art. II.222, 279, 334.

5 Hertogh & Kirkham (2018, 18).

6 Teppema & Herfs (2014, 71).

7 Behrens (2017, 17).

8 Zoals op de Universiteit Utrecht.

9 Art. 9:17.

expliciet als zodanig worden opgenomen. Tot nu toe is dat echter niet het geval.

Tot op heden bestaat er geen opleiding tot ombudsman. Wel was er in de zomer van 2018 en van 2019 de mogelijkheid om een cursusweek rond de ombudsfunctie aan de Summerschool van de Universiteit van Utrecht te volgen.[10] Ook zijn er in Nederland geen mogelijkheden om gecertificeerd te worden. Dat kan inmiddels wel in de VS, waar de International Ombudsman Association een certificeringstraject aanbiedt. Na het afleggen van onder meer een examen is de ombudsman een Certified Organizational Ombudsman Practitioner (CO-OP®).[11] In Europa heeft een ombudsman dus een andere vooropleiding en ervaring. Sommige zijn jurist, psycholoog of, zoals ik, letterkundige. Waar de Amerikaanse en Europese ombudsmannen in overeenkomen, is dat de meesten afkomstig zijn uit onderwijssectoren: van studentondersteuning of loopbaanadviseur tot docent of hoogleraar. Op de dag van de benoeming tot ombudsman begint tegelijkertijd de opleiding en het opbouwen van ervaring.

Tegen deze achtergrond wordt al duidelijk dat de ombudsman een even betrokken als veelzijdige functie is. Hij heeft met tal van partijen en praktijken rekening te houden. De vragen die hieruit voortkomen, zijn grotendeels ook de vragen die in dit boek aan de orde komen: hoe geeft hij op een juiste en effectieve manier invulling aan dat werk? Hoe gaat hij om met klagers en beklaagden? Is er verschil in de klachtbehandeling van studenten en van medewerkers? En hoe behoudt hij zijn onpartijdigheid? Waarom is een onafhankelijke positie eigenlijk noodzakelijk voor de uitvoering van het ombudswerk?

Op al deze vragen zullen in de loop van de volgende hoofdstukken antwoorden worden geformuleerd. Omdat er nog maar weinig vakliteratuur beschikbaar is over de praktijk van de ombudsman, ga ik niet alleen in op bovenstaande en andere vragen, maar vooral ook op de dagelijkse praktijk van het ombudswerk. Zo kunnen zowel beginnende ombudsmannen hiervan kennisnemen als medewerkers die in een andere functie met klachten te maken hebben. Dat geldt ook voor medewerkers, studenten en ombudsmannen die meer willen weten over de werkwijze van de ombudsman in het algemeen. Te denken valt bo-

10 Herfs & Klijn (2018). *Ombudsfunctionaris in breed perspectief*. https://www.utrechtsummerschool.nl/courses/law-economics/ombudsfunctionaris_in_breed_perspectief_in_dutch.

11 Meer informatie: https://www.ombudsassociation.org/about-the-co-op-credential.

vendien aan bestuursleden die overwegen om een ombudsman aan te stellen of aan medewerkers van juridische zaken, studentondersteuning of HRM. Maar ook leden van medezeggenschapsorganen kunnen geïnteresseerd zijn in het werk en de werkwijze van de ombudsman.

Er zijn overigens niet alleen ombudsmannen binnen het wetenschappelijk onderwijs, maar ook binnen het hoger en middelbaar beroepsonderwijs aangesteld. Ook in andere sectoren wordt het meer en meer gebruikelijk om een ombudsman te benoemen, zoals onder meer bij academische ziekenhuizen. Maar zoals de ombudsman Europa Emily O'Reilly het verwoordt: ook al verschilt het werkveld per ombudsman, de werkwijze doet dat zeker niet.[12]

Leeswijzer

Dit boek kan op twee manieren gelezen worden: chronologisch-integraal of per afzonderlijk hoofdstuk. Voor lezers die dat willen, is deze tekst gestructureerd als een opzoekboek. Mede om die reden is enige herhaling bewust in stand gehouden. Om de lezer wegwijs te maken in het boek als geheel, volgt hieronder een overzicht van de verschillende hoofdstukken.

In hoofdstuk 1, *Waar kan een klager terecht?*, kunnen onder meer beleidsmakers, managers en bestuurders lezen welke 'klachtroutes' er zijn, onderscheiden naar type klacht, en welke plaats een ombudsman daarin inneemt. Overwegingen voor bestuurders om al dan niet een ombudsman aan te stellen en de meerwaarde daarvan, worden besproken in hoofdstuk 2, *Waarom een ombudsman?* Hoofdstuk 3, *Aard van de klachten van studenten en medewerkers*, beschrijft de aard van klachten die de ombudsman behandelt. Bij elkaar is dit het eerste verkennende gedeelte van het boek.

De hoofdstukken die daarop volgen, te beginnen bij hoofdstuk 4 (*Functie-inhoud van de ombudsman*) tot en met hoofdstuk 13 (*Het opstellen van de klachtrapportage*), gaan specifiek in op de werkwijze en beroepspraktijk van de ombudsman. Hierin komen tal van zakelijke, psychologische en andere aspecten van de functie van een ombudsman aan bod. Bij elkaar beslaat dit het tweede deel van het boek.

12 Emily O'Reilly, ombudsman Europa, ENOHE Conference Strasbourg France, lezing juni 2017 (persoonlijke communicatie).

Het laatste deel omvat bredere toepassingen en dimensies van het ombudswerk. Hoofdstuk 14 gaat in op de alertheid en rol die een ombudsman binnen een organisatie heeft: *De signalerende rol van de ombudsman*. Vanuit datzelfde ruimere (organisatie)perspectief komt in hoofdstuk 15 de vraag aan bod: *Hoe kan de ombudsman succesvol opereren?* Daarin gaat het over de mogelijkheden en beperkingen waar hij in zijn werk mee te maken heeft. Een kwestie die hier deels uit volgt, en die impliciet al in eerdere hoofdstukken naar voren kwam, luidt: *Het belang van intercollegiaal overleg*, het onderwerp van hoofdstuk 16. Hoofdstuk 17 probeert de solitaire functie van ombudsman deels te begrijpen in zowel nationale als internationale beroepsnetwerken, waar de kennis en professionaliteit van de functie voor een aanzienlijk deel op is aangewezen. Hoofdstuk 18, *Klachtregistratie en het jaarverslag van de ombudsman*, is gewijd aan het belang van een goede klachtregistratie en de informatievoorziening van de ombudsfunctie voor het jaarverslag van een organisatie. Hoofdstuk 19, *Een conflictvaardige organisatie*, plaatst de functie van de ombudsman niet alleen binnen het kader van een organisatiecultuur en het belang daarbij van conflictbeslechting. Vooral ook beoogt het een handvat te bieden aan beleidsmakers, managers en bestuurders om klachten in een vroeg stadium te voorkomen. Welke middelen een instelling daarbij kan inzetten, zoals ook het ombudswerk, komen hierin aan bod.

Verder zijn er drie bijlagen opgenomen, respectievelijk het 'Model Reglement Ombudsman,' maar ook een korte wegwijzer voor ombudswerk voor studenten, en een korte wegwijzer met hetzelfde oogmerk gericht op medewerkers.

Al deze hoofdstukken bieden, zoals gezegd, niet alleen informatie aan beginnende ombudsmannen over de werkwijze van deze functie, maar zeker ook aan diegenen die van een ombudsman gebruik (willen) maken. Daarnaast kunnen ook medewerkers van bijvoorbeeld HRM, studentzaken en juridische zaken evenals leden van medezeggenschapsorganen hun voordeel ermee doen.

Verantwoording

De in deze publicatie beschreven personen zijn geanonimiseerd, om te voorkomen dat ze zouden herleiden tot individuen of hun afdelingen. Om de anonimiteit verder te waarborgen is het gebruik van 'hij' of 'zij' soms verwisseld, al dan niet in overleg met de betrokkenen, of anderszins algemeen gehouden. Waar de mannelijke vorm wordt gebruikt kan ook de

vrouwelijke of genderneutrale vorm gebruikt worden. Ook zijn het aantal contactmomenten en de hoeveelheid tijd niet exact beschreven. De beschreven casuïstiek beperkt zich dan ook tot hoofdlijnen. Om het leesgemak te bevorderen zijn citaten uit Engelstalige bronnen vertaald.

Conform publicaties van de Nationale Ombudsman en internationale vakpublicaties is hier gekozen voor het algemene begrip 'klacht', ook al wordt dat binnen universiteiten ook wel vervangen door het woord 'melding'. *De Evaluatie universitaire ombudsfunctie* schrijft hierover:

> 'Een melding kán een klacht zijn, maar kan ook iets anders zijn. Zo wordt benadrukt dat de Ombudsfunctionaris al kan handelen vóórdat er een formele klacht ligt. Daarnaast wordt voorkomen dat er een conflict ontstaat met het mandaat van bijvoorbeeld een Universitaire Klachtencommissie waar het woord klacht in formele zin wordt gebruikt. In de praktijk wordt door sommige ombudsfunctionarissen echter consequent gesproken over klachten, andere ombudsfunctionarissen spreken over meldingen, dit is afhankelijk van de afspraken die gemaakt zijn op instellingsniveau.'[13]

In instellingen zonder externe klachtencommissie kan de instelling gekozen hebben voor een ombudsman om klachten te beoordelen. In dat geval behandelt de ombudsman klachten en hoeven het geen meldingen te heten. Een conflict rond diens mandaat dat een ombudsman geen klacht maar alleen een melding mag behandelen omdat hij een klacht niet mag beoordelen en die klacht in formele zin alleen door een klachtencommissie behandeld mag worden, zal zich in dat geval niet voordoen. Er is bovendien nog een doorslaggevender argument om het begrip 'klacht' te gebruiken: iedere gebruiker weet meteen wat dat betekent. Als iemand een klacht heeft, dan moet daar iets mee gebeuren. Het woord drukt urgentie uit. Het begrip 'melding' kan daarentegen worden opgevat als een bericht, een bekendmaking of een boodschap. Daarmee wordt de urgentie wellicht niet duidelijk. De ombudsman behandelt overigens wel degelijk meldingen, maar dan vanuit zijn signalerende rol (hoofdstuk 14) in organisaties.

Lies Poesiat

13 Stevenson & Van den Berg (2020, p. 2).

1

Waar kan een klager terecht?

Klachten over ongewenst gedrag, seksuele intimidatie en discriminatie kunnen binnen een instelling worden ingediend bij een vertrouwenspersoon. Voor medewerkers is dat geregeld in de cao op basis van de arbo-wetgeving.[14] Maar ook voor studenten is er eenzelfde soort klachtenregeling en zijn er vertrouwenspersonen aangesteld.[15] De vertrouwenspersoon ondersteunt de klager en is dan ook een belangenbehartiger. Hij begeleidt de klager desgewenst naar de klachtencommissie ongewenst gedrag waar de klacht wordt beoordeeld. De leden van dergelijke klachtencommissies hebben over het algemeen een externe positie en zijn niet in dienst van de organisatie. Zo zijn de onpartijdige rol en het onpartijdige oordeel van de commissie gewaarborgd.

Wanneer de klacht binnen een universiteit of hogeschool over vermeend wetenschappelijk wangedrag gaat, dan kan een klager zich tot een zogeheten vertrouwenspersoon wetenschappelijke integriteit (WI) wenden. De universiteiten en hogescholen volgen hierin de Nederlandse Gedragscode Wetenschappelijke Integriteit.[16] De vertrouwenspersoon WI kan de klacht doorsturen naar de klachtencommissie WI, die de klacht beoordeelt en het College van Bestuur adviseert. Dat neemt vervolgens een besluit over de klacht. Als de klager of de beklaagde het met de uitspraak niet eens is, kan hij die voorleggen aan het Landelijk Orgaan Wetenschappelijke Integriteit (LOWI).[17]

14 Cao VSNU art. 1.12:2. https://www.vsnu.nl/files/VSNU%202017/CAO%20NU%202%20juli%202016%20-%2030%20juni%202017.pdf. Cao HBO art. U:1 https://www.aob.nl/wp-content/uploads/2018/06/CAO-hoger-beroepsonderwijs-2018-2020.pdf

15 Bij universiteiten en hogescholen op basis van de Wet op het hoger onderwijs en het wetenschappelijk onderzoek art.7; voor het MBO: Wet educatie en beroepsonderwijs art. 7.4 8a.

16 Meer informatie: https://gallery.mailchimp.com/daba069660b62b1c0e259a0c9/files/f4adfaa0-20c2-43ff-a40f-cf029c518335/Nederlandse_gedragscode_wetenschappelijke_integriteit_2018_NL.pdf

17 Adviesorgaan dat in 2003 is ingesteld door de KNAW, NWO en de VSNU.

Misstanden zoals frauduleus handelen kan een klokkenluider via de klokkenluidersregeling melden. Maar een student of medewerker kan ook een klacht hebben, bijvoorbeeld omdat hij iemands doen of laten jegens hem als onzorgvuldig en onbehoorlijk ervaart. Een dergelijke klacht is een uiting van ongenoegen waarbij de klager vindt dat 'de belangen, perspectieven of gezichtspunten van de instelling en de klager 'schuren', waarmee dus ook knelpunten of problemen onder het klachtbegrip vallen.'[18] Het zijn dergelijke klachten die een klager met de ombudsman kan bespreken.

Onuitgesproken klachten

Veel instellingen kennen geen ombudsman; de schaarste is tot op heden nog groot. Tot wie kunnen klagers of benadeelden zich dan wenden? Dat is, ook in maatschappelijke zin, een belangrijke vraag. In 2013 bracht de Adviescommissie Behoorlijk Bestuur advies uit aan de Nederlandse overheid: 'De semipublieke sector valt onder de ministeriële verantwoordelijkheid. De praktische invulling daarvan heeft echter geen gelijke tred gehouden met de veranderde relatie tussen de overheid en de individuele instellingen. Ministers worden met grote regelmaat ter verantwoording geroepen, zowel in als buiten de Tweede Kamer, naar aanleiding van de prestaties van individuele instellingen. Daarbij gaat het meestal om een incident, een onregelmatigheid, een misstand,' aldus de Adviescommissie Behoorlijk Bestuur in 2013.[19]

Maar hoe kan een incident, onregelmatigheid of misstand wel tijdig aan het licht komen? Een medewerker is vanwege mogelijke repercussies vaak terughoudend om het management in te lichten. Dat geldt zeker voor medewerkers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd zoals promovendi. De medewerker kan bovendien niet zomaar bij de Nationale Ombudsman (NO) terecht met een klacht over onbehoorlijk gedrag van een leidinggevende. De Nationale Ombudsman is bij wet aangesteld om klachten van burgers over de overheid te behandelen. De klacht moet dus in een openbare instelling zijn ontstaan en eerst binnen de instelling zelf zijn ingediend.[20] Ook een student kan niet direct bij de NO terecht.

18 Van der Vlugt, Meulenaar & Meijer (2018, 7).

19 https://www.raadrvs.nl/documenten/publicaties/2013/08/01/eindrapport-commissie-behoorlijk-bestuur Par. 2.4.1.

20 Algemene Wet Bestuursrecht art. 9.20:1.

Een bezwaar of beroep is bij klachten van medewerkers ook onmogelijk doordat een klacht geen besluit betreft, maar gedrag dat bijvoorbeeld voortvloeit uit de uitvoering van wet- en regelgeving of juist het gebrek daaraan. Het ligt in de rede dat klachten van medewerkers in de lijn van de betreffende organisatie worden opgelost, maar dat stuit soms op problemen. Ook klachten van studenten komen binnen een instelling niet altijd aan het licht. Zij zullen niet snel de stap naar een hoogdrempelige klachtencommissie nemen als een docent zich niet aan wet- of regelgeving houdt. Bovendien zijn dergelijke klachttrajecten tijdrovend en studenten hebben die tijd veelal niet. In veel gevallen lenen zij geld om te studeren en aan studievertraging hangt een prijskaartje. Denk maar aan een masterstudent die een eenjarige opleiding volgt. Die bestaat meestal uit tien maanden onderwijs. Dan heb je als student geen tijd om een langdurig klachttraject in te gaan.

> 'Er ontbreekt in de praktijk vaak een cultuur in organisaties die het geven van feedback faciliteert. Zowel positief als negatief commentaar vindt geen uitweg en dit belemmert het functioneren van de organisatie als geheel. Oorzaken zijn de vaak grote afstand tussen het primaire proces op de werkvloer en het management, taakvervuiling, sterke verzakelijking en bureaucratisering. Dit vraagt om mechanismen die commentaar mogelijk maken. Er zijn geïnstitutionaliseerde vormen van inspraak, voor personeel en 'klanten', en er zijn meldpunten voor misstanden, zoals vertrouwenspersonen [voor ongewenst gedrag en discriminatie] en een klokkenluiderregeling. Maar dat volstaat niet' aldus de Adviescommissie Behoorlijk Bestuur.' [21]

Door het ontbreken van een 'cultuur' die het geven van feedback faciliteert, zullen klagers niet zo snel hun klacht bespreken of ergens indienen. Bovendien zijn zij vaak bang voor repercussie.

De aanstelling van een ombudsman

Tot op heden is het in Nederland niet bij wet geregeld dat een instelling een ombudsman moet aanstellen, zoals daar in bijvoorbeeld Vlaanderen wel voor is gekozen. Op Vlaamse universiteiten stelt het instellingsbe-

21 Adviescommissie Behoorlijk Bestuur. (2013, par. 3.6).

stuur een examenreglement op waarin ten minste 'de aanstelling en de taakomschrijving van de ombudsman' zijn omschreven.[22]

In 2018 werd in Nederland besloten om in de cao van de Vereniging van Universiteiten (VSNU) op te nemen dat er op minimaal drie universiteiten als proef een pilot van een ombudsman personeel zou worden gehouden. Dat werden er uiteindelijk vier. De proef liep vanaf 2019 en resulteerde in de cao-clausulering dat iedere universiteit per 1 juli 2021 een ombudsman personeel moest hebben aangesteld.[23] Maar dat geldt dus nog niet voor het hbo en het mbo en ook niet voor een verplichting tot het aanstellen van een ombudsman voor studenten.

Een klachtbeoordelaar is noodzakelijk; een instelling kan niet besluiten om bij klachten slechts een advies te geven of een bemiddelaar in te schakelen zonder dat de mogelijkheid bestaat om een klacht te laten beoordelen. De wet op het klachtrecht, die is opgenomen in de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB) en die geldt voor openbare instellingen en ook voor het openbaar hoger onderwijs, moet immers worden gehandhaafd.[24] Die schrijft voor dat een oordeel op verzoek van een klager moet worden gegeven. Als de wet niet wordt gehandhaafd, is een klager in zijn rechten beperkt. Het is voor een beroep tegen de beoordeling van de instituutsombudsman of van de klachtencommissie van belang te weten of het om een bijzondere of om een openbare instelling gaat. Als het een openbare instelling betreft, kan een klager zich namelijk nog tot de Nationale Ombudsman wenden. Als de instelling de klacht niet heeft behandeld noch beoordeeld, kan de Nationale Ombudsman dat de instelling verwijten. Maar ook als het een bijzondere instelling betreft, kan een rechtbank bij juridische escalatie de instelling verwijten geen klachtonderzoek te hebben uitgevoerd en dat er dus geen beoordeling van de klacht is gegeven.

Klachten moeten dus in de instelling waarin ze ontstaan worden beoordeeld. Het is aan de instelling zelf om te kiezen voor een klachtencommissie of voor een ombudsman. Dat werpt de vraag op wat de meerwaarde is van een ombudsman.

22 Decreten Vlaams Hoger Onderwijs, idem N4 art. II 222: 5.

23 VSNU (2020).

24 AWB art.9.12:1.

2

Waarom een ombudsman?

In de publieke sector, dus bij openbare instellingen, behandelt een klachtenfunctionaris (ook wel klachtbehandelaar of klachtencoördinator) klachten om uitvoering te geven aan het klachtrecht dat in de Algemene Wet Bestuursrecht is vastgelegd, de AWB.[25] Als een klager of beklaagde vervolgens ontevreden is over de klachtbehandeling in een overheidsinstelling of openbare onderwijsinstelling, dan kan hij nog terecht bij de gemeentelijke of Nationale Ombudsman. In veel gevallen is dat ook binnen onderwijsinstellingen die geen ombudsman hebben aangesteld, zo geregeld. Een klachtenfunctionaris leidt de klacht dan naar een klachtencommissie. Die beoordeelt de klacht en adviseert met haar uitspraak het bestuur van de instelling. Binnen het hoger onderwijs is het klachtrecht binnen openbare instellingen ook – het is per slot een onderdeel van de publieke sector – via de AWB geregeld. Die wet geldt echter niet voor bijzondere instellingen. Een bijzondere onderwijsinstelling kan er zelf voor kiezen om de AWB te volgen, zoals bijvoorbeeld de VU dat heeft besloten.

Klachtencommissie of/en ombudsman?

Onderwijsinstellingen kiezen echter de laatste decennia niet altijd meer voor een klachtenfunctionaris met een klachtencommissie die klachten kan beoordelen, maar voor een ombudsman.[26] Met uitzondering echter van de universiteiten. Daar geldt tegenwoordig een verplichting want die moeten vanuit de cao in ieder geval een ombudsman personeel aanstellen. De instelling kan zelf bepalen of de ombudsman al dan niet de

25 AWB art. 9 e.v.

26 Algemene Wet Bestuursrecht art. 9:14: 'Bij wettelijk voorschrift of bij besluit van het bestuursorgaan wordt een persoon of commissie belast met de behandeling van en de advisering over klachten.' http://wetten.overheid.nl/BWBR0005537/2018-05-01#Hoofdstuk9

bevoegdheid krijgt om klachten te beoordelen. Er zijn dus ook instellingen die naast een algemene klachtencommissie toch een ombudsman hebben aangesteld. Binnen het mbo kan dat het geval zijn. Volgens de Wet educatie en beroepsonderwijs is de mbo-instelling namelijk verplicht om een klachtencommissie aan te stellen.[27] In dat geval is de ombudsman een toevoeging en dan is het aan de klager waar hij zijn klacht indient.

Binnen het hoger onderwijs krijgt een faculteit of dienst veelal eerst de gelegenheid om zelf de klacht te behandelen. Studenten kunnen naar een onderwijscoördinator, studieadviseur of studentendecaan. Medewerkers kunnen naar een leidinggevende. In sommige gevallen, zoals in Vlaanderen, zijn er facultaire ombudspersonen bij wie studenten terecht kunnen.[28] Een klachtencommissie of institutionele ombudsman is dan ook een tweedelijnsvoorziening, al kan de klacht ook direct bij de ombudsman worden ingediend.

Wat is het verschil tussen een klachtencommissie en de ombudsman? De klachtencommissie is zoals gezegd meestal een groep externen die geen arbeidsovereenkomst met de instelling heeft en bij een klacht een hoorzitting houdt om tot een beoordeling van de klacht te kunnen komen. Een instituutsombudsman onderzoekt (onderzoeksbevoegdheid) en beoordeelt in veel gevallen zelf de klacht. Maar er is nog een belangrijk verschil. Als de klacht bij de klachtencommissie komt, is die formeel ingediend en wordt de beklaagde, zoals de klachtprocedure stelt, direct over de klacht in kennis gesteld. Bij de ombudsman is echter nog een tussenstap mogelijk. De klager kan zijn klacht vertrouwelijk – er is een geheimhoudingsplicht – met de ombudsman bespreken en uitsluitend om advies vragen. Klagers blijken dan ook sneller van deze mogelijkheid gebruik te maken dan zich tot een klachtencommissie te wenden. Zoals hierboven geschetst, ontbreekt vaak de cultuur om een klacht direct te bespreken en zijn klagers, al dan niet terecht, bang voor repercussies als zij een klacht indienen. De klacht bespreken met de ombudsman vinden zij een veilige weg. Het zorgt er dan ook logischerwijs voor dat de ombudsman meer klachten behandelt dan een klachtencommissie.

Als de ombudsman de klacht behandelt, levert dat bovendien voordelen voor de organisatie op. De klacht kan namelijk veelal in een vroeg

27 Art. 7.4.8a.

28 Meer info o.a. op: https://www.ugent.be/nl/univgent/waarvoor-staat-ugent/kwaliteitszorg/ombudsdiensten/ombudspersonen.pdf

stadium worden opgelost. De doorloopsnelheid van zaken is over het algemeen ook hoog, omdat veel zaken snel kunnen worden opgelost. Als de ombudsman zaken via ombudsbemiddeling kan verhelderen, dan kan soms zelfs een mediationtraject worden voorkomen. Dat levert voor alle betrokkenen voordeel op, waaronder ook de organisatie zelf.

De ombudsman verzamelt op basis van al die gesprekken en klachten informatie over de bewuste organisatie en kan deze delen met bestuur en management, bijvoorbeeld via een jaarverslag. Vervolgens kan de organisatie op basis van die aanbevelingen actie ondernemen. Maar er is nog een verschil tussen de ombudsman en een klachtencommissie. Als de klager instemt met of verzoekt om ombudsbemiddeling, dan kan de ombudsman eerst nog langs die weg proberen om een snelle oplossing van de klacht mogelijk te maken. Dat maakt in veel gevallen een formele klacht overbodig, en daarmee ook een beoordeling van de klacht. In dat geval werkt de ombudsman in zekere zin mee aan klachtpreventie: de klacht wordt vroegtijdig opgelost en escaleert daardoor ook minder snel. Dat is voor alle betrokkenen een prettige en effectieve manier om tot de oplossing van een klacht te komen. Deze aanpak kan in veel gevallen ziekteverzuim, juridisering[29] en onnodig vertrek van een medewerker of student voorkomen. Bovendien draagt de ombudsman op deze manier bij aan de sociale veiligheid in een organisatie. Een klachtencommissie zet genoemde tussenstappen niet. Voor veel organisaties is dit dan ook de overweging om voor een ombudsman te kiezen in plaats van voor een klachtenfunctionaris met klachtencommissie.

Direct naar de ombudsman

In sommige gevallen wordt de stap naar de eerstelijnsvoorziening, klachtbehandeling door een faculteit of dienst, door een klager overgeslagen en meldt hij zich rechtstreeks bij de ombudsman. Dat gebeurt in die gevallen waarin er sprake is van een vertrouwensbreuk met de beklaagde en/of met het management, of wanneer de klager zich in een afhankelijkheidspositie bevindt. In een onderwijsinstelling zijn er diverse medewerkers die een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd hebben. Bij universiteiten betreft dit bijvoorbeeld medewerkers in een *tenure track* of een promotietraject. Deze medewerkers bespreken niet

29 Herfs (2016, 53).

altijd direct een klacht met hun leidinggevende. Zij zijn soms bang voor repercussies en gaan liever een vertrouwelijk gesprek met de ombudsman aan. Dat geldt ook voor studenten die zich afhankelijk voelen van hun docent of scriptiebegeleider. In zulke gevallen is het van belang dat de ombudsman een klacht behandelt: om escalatie te voorkomen. Alle partijen hebben daar direct belang bij.

Met betrekking tot het inschakelen van 'derde partijen' constateerde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR): 'Veel semipublieke organisaties zijn de afgelopen decennia sterk van karakter veranderd, maar de interne checks and balances die nodig zijn om de bestuurders op het juiste pad te houden zijn niet altijd mee ontwikkeld.' Juist deze derde partijen moeten bestuurders en leden van de raad van toezicht scherp houden. Bestuurders, aldus de WRR, hebben in algemene zin baat bij 'interne tegenspelers' die de identiteit, doelstellingen en maatschappelijke meerwaarde van de organisatie bewaken. Zo opgevat voorzien deze interne partijen als 'voelsprieten' die aanvullende informatie opleveren, met name waar raden van toezicht zelf 'onvoldoende sensitief' zijn. Juist daar, stelt de WRR, kunnen zij als 'brandalarm' of 'interne klokkenluider' fungeren.'[30]

Dergelijke overwegingen liggen ten grondslag aan de benoeming van een ombudsman. Bovenal zullen echter het bestuur en de medewerkers ervan overtuigd moeten zijn dat de klachtbehandeling een waardevolle manier is om de dienstverlening te verbeteren en het vertrouwen in de organisatie te herstellen. Klachten stimuleren bovendien een goede taakuitoefening doordat die laten zien waar de dienstverlening of het werkproces kan worden verbeterd.[31] De ombudsman zorgt ervoor dat de wet- en regelgeving zorgvuldig worden uitgevoerd, en dat zorgt impliciet voor rechtsbescherming van studenten en medewerkers. Daardoor versterkt de ombudsman ook de bescherming van rechten en de gelijkheid van minderheden. Gezien de diversiteit binnen een onderwijsinstelling is dat van groot belang. De ombudsman draagt op die manier mede bij aan de inclusiviteit.

30 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2014, 9 e.v.).

31 Van der Vlugt et al. (2018, 10).

Een duidelijke win-winsituatie

Alle partijen profiteren dus van de inzet van een ombudsman: een duidelijke win-winsituatie.[32] De ombudsman draagt ook bij aan de sociale veiligheid, hoewel hij klachten over ongewenst gedrag niet inhoudelijk behandelt. Want wanneer een medewerker of student vindt dat een procedure niet goed wordt uitgevoerd, hij of zij niet geïnformeerd wordt, of wanneer de communicatie niet goed zou verlopen, dan draagt dat bij aan een onveilige studie- of werkplek. Kunnen studenten niet naar een studieadviseur of studentendecaan? Kan een medewerker niet naar zijn leidinggevende of naar een HRM-adviseur?

Dat kan en gebeurt ook. Veel klachten worden langs die weg wel degelijk opgelost. Maar als het vertrouwen ontbreekt, iemand wordt van het kastje naar de muur gestuurd of er moet een beoordeling van de klacht komen, dan wendt een klager zich tot de ombudsman. Vastgelopen kwesties kunnen door de ombudsman ook gemakkelijker worden vlotgetrokken dankzij diens bevoegdheden. Hij heeft immers een onderzoeksbevoegdheid en mag informatie opvragen. Een medewerker kan ten overstaan van een andere functionaris weigeren om de benodigde informatie te geven. Die informatie moet hij wel aan de ombudsman verstrekken. Dat kan de oplossing van een klacht dichterbij brengen, en ook leiden tot een beoordeling waarin *alle* informatie kan worden meegewogen.

Klagen is voor medewerkers en voor studenten een grote stap. Het geven van feedback of iemand aanspreken is doorgaans ongebruikelijk en zonder meer ongemakkelijk. Klagers zijn terughoudend om een dergelijke stap te zetten. De afhankelijkheidspositie en dus de machtsverhouding resoneren namelijk altijd mee. Klagers willen hoe dan ook conflicten vermijden. De onafhankelijke positie van de ombudsman en de mogelijkheid om vertrouwelijk met hem een klacht te bespreken, trekt klagers echter over de streep. De ombudsman kan de klacht verhelderen, regelgeving uitleggen en een klager bijvoorbeeld informeren over de mogelijkheden die hij heeft om de kwestie zelf op te lossen. In die fase hoeft een beklaagde er niet over te worden geïnformeerd. Als de klager

32 'Unlike the grievance system's win-lose equation, the ombudsperson program aims for win-win outcome' (Mankin 1996, 49).

de klacht zelf bij een beklaagde aankaart en het tot een oplossing komt, profiteren alle partijen ervan.

Tot nu toe ging het in algemene zin om klachten. Maar wat wordt daarmee eigenlijk bedoeld, wat valt daar wel onder en wat niet?

3

Aard van de klachten van studenten en medewerkers

Een student of medewerker kan een klacht hebben omdat hij gedrag of het nalaten ervan als onzorgvuldig en onbehoorlijk ervaart. Dan kan het bijvoorbeeld om informatievoorziening gaan of over onjuist uitgevoerde procedures. Omdat de verschillen tussen deze twee groepen minstens zo belangrijk zijn als de overeenkomsten, worden ze in dit hoofdstuk apart behandeld.

Klachten van studenten

Onder studenten is er een tendens te bespeuren dat zij zichzelf als klant of consument zien. Ze betalen collegegeld en willen daarvoor kwalitatief goed onderwijs en goede faciliteiten ontvangen. Als zij geen 'waar' voor hun geld krijgen, ontstaan klachten waarmee zij naar de ombudsman kunnen gaan. Die betreffen bijvoorbeeld haperende begeleiding bij een scriptietraject, waardoor studenten van mening zijn studievertraging te hebben opgelopen die de opleiding te verwijten valt. Problemen en de daaruit voortvloeiende klachten kunnen sowieso vaak studievertraging opleveren. Aan studievertraging kleeft een prijskaartje en dus leggen studenten hun klacht sneller voor aan de ombudsman. Klachten van studenten kunnen echter ook over andere onderwerpen gaan:

- organisatorisch;
- administratie;
- bereikbaarheid;
- bejegening;
- communicatie;
- informatie (onjuiste, of het ontbreken van informatie);
- faciliteiten/voorzieningen;
- procedures (inzagerecht, nakijktermijn);
- financieel;

- onderwijs:
  - onderwijsbegeleiding;
  - onderwijskwaliteit;
  - onderwijscoördinatie (planning);
- onderzoek;
- examens/tentamens;
- rechtmatigheid (i.v.m. Onderwijs- en Examenregeling);
- inschrijving universiteit/inschrijving vak.

Enkele voorbeelden van klachten waarmee studenten zich tot de ombudsman hebben gewend:

> Ik wacht al drie maanden op de toewijzing van een scriptiebegeleider.

> Het cijfer was al ingevoerd in het digitale registratiesysteem, maar blijkt nu te zijn gewijzigd.

> Mijn docent reageert al ruim drie weken niet op mijn e-mail.

> Mijn docent ontzegt mij de toegang tot zijn colleges.

Voor deze voorbeelden geldt dat de ombudsman met de student in gesprek zal moeten gaan om meer details te horen. Verder zal hij regelgeving en procedures moeten gaan raadplegen.

Dat het in gesprek gaan veel duidelijkheid kan opleveren, illustreert het volgende voorbeeld van een klacht over de onderwijsplanning. 'Een derdejaars bachelor studente maakt een afspraak met de ombudsman. Ze vertelt dat ze haar stageverslag op tijd heeft ingeleverd, maar dat het niet voldoende was. Daarom kreeg ze de gelegenheid om haar verslag te corrigeren. Maar de beoordelaars zouden tot 1 augustus op vakantie zijn en daardoor kwam de planning om voor 1 september af te studeren ernstig onder druk te staan. Volgens de studente klopte de planning van de opleiding niet; als ze de gelegenheid krijgt om haar verslag aan te passen, dan zou er ook een beoordelaar beschikbaar moeten zijn. Dat was volgens haar niet het geval en werd pas tijdens het gesprek door de studente naar voren gebracht. De ombudsman nam met toestemming van de studente contact op met de stagecoördinator (hoor-wederhoor). Die gaf aan dat de uiterste inleverdatum inderdaad vlak voor het zomerreces viel en dat dat komend studiejaar zou worden aangepast. De

studente ontving een excuus van de opleiding voor de stress die dat bij haar had veroorzaakt. In ieder geval lukte het de studente om toch nog voor 1 september af te studeren, een datum die voor de toelating tot de master – de zogeheten 'harde knip' – belangrijk is.'[33]

Dan een voorbeeld met betrekking tot de rechtmatigheid van het opheffen van een afstudeerrichting. 'Twee masterstudenten klagen bij de ombudsman dat de door hen gevolgde afstudeervariant zou zijn opgeheven. Zij zouden dit in januari al in de wandelgangen hebben vernomen. Dat maakte hen zo ongerust dat zij een afspraak maakten met de studieadviseur. Maar die kon hen weinig informatie geven over de gevolgen, zo stelden zij. Vervolgens legden de studenten de kwestie voor aan de Universitaire studentenraad (UsR), de medezeggenschapsraad van studenten. Dat resulteerde in een gesprek tussen het faculteitsbestuur en studenten. Maar omdat de studenten met de vraag bleven zitten of een opleiding een afstudeervariant lopende het studiejaar mag opheffen, maakten zij een afspraak met de ombudsman. Die legde hen uit dat een universiteit niet zomaar een opleiding kan opheffen, maar dat voor een afstudeervariant iets anders geldt. Als 'het instellingsbestuur een opleiding beëindigt, bepaalt dat bestuur het tijdstip waarop die beslissing van kracht wordt, zodanig dat de voor de opleiding ingeschreven studenten de opleiding aan dezelfde of aan een andere instelling binnen een redelijke tijd kunnen voltooien.'[34] Zo luidt een artikel uit de Wet op het Hoger Onderwijs, maar die formulering voorziet niet in een afstudeervariant. De ombudsman legde daarom aan de studenten de mogelijkheid van een vrije variant uit. 'Een student die is ingeschreven voor een opleiding in het wetenschappelijk onderwijs kan zelf uit onderwijseenheden die door een instelling worden verzorgd een programma samenstellen waaraan een examen is verbonden. Indien nodig wijst het instellingsbestuur een examencommissie aan die met de in de eerste volzin bedoelde beslissing is belast.'[35] Dat was de studenten onbekend, maar het leek hen een aantrekkelijke optie. De studentenombudsman verwees hen voor het samenstellen van een studieprogramma naar de studieadviseur en naar de examencommissie.'[36]

33 Poesiat (2013) p.16.

34 Wet op het Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek (WHW) art. 7.34 lid 2.

35 WHW art. 7.3d.

36 Poesiat (2013, 17).

Klachten van medewerkers

Klachten van medewerkers ontstaan net zoals bij studenten wanneer bijvoorbeeld procedures niet of onjuist zijn uitgevoerd of als regels zijn overtreden. Samenwerking of taakverdeling kunnen ook aanleiding tot klachten geven.

Klachten van medewerkers gaan onder meer over het volgende:

- aanstelling;
- bejegening;
- communicatie;
- faciliteiten/voorzieningen;
- financieel;
- functioneren en beoordelen;
- herplaatsing/interne mobiliteit;
- loopbaanontwikkeling;
- ontslag/einde dienstverband;
- rechtmatigheid;
- re-integratie;
- reorganisatie;
- samenwerking;
- sollicitatie;
- taakverdeling/taaklast.

De meeste kwesties worden overigens in de lijn, namelijk via de direct leidinggevenden, al dan niet met hulp van een HRM-adviseur opgelost. Als een medewerker echter vindt dat er van een vertrouwensbreuk met het management sprake is, dan raadpleegt hij geen HRM-adviseur. Medewerkers zien die als een ondersteuner van het management en dus als partijdig. In die gevallen leggen zij hun klacht voor aan de ombudsman.

Zo kunnen er problemen zijn in verband met hun aanstelling of re-integratie na ziekte. Medewerkers stellen ook vragen over hun rechtspositie zoals over hun arbeidscontract of aanstellingsuren en over de manier waarop een leidinggevende gecommuniceerd zou hebben over de gestelde vragen hierover. Behandeling door de ombudsman kent echter zijn beperkingen, omdat hij zich niet mag bemoeien met rechtspositionele beslissingen of met besluiten waarvoor een bezwaar- of beroepsprocedure kan worden gevolgd.

Maar het zijn ook vragen over de gevolgde procedures rond een cao, verlofregeling of werktijden. Ook promovendi melden zich bij de ombudsman als zij een probleem in de begeleiding bij hun proefschrift ervaren.

Wanneer een conflict betrekking heeft op het functioneren van collega's of leidinggevenden, dan leggen medewerker die doorgaans ook aan de ombudsman voor.

Ook wanneer een medewerker stress ervaart door overwerk kan dat aanleiding zijn om naar de ombudsman te stappen. In dergelijke kwesties kan hij bemiddelen, zodat bijvoorbeeld de communicatie weer op gang wordt gebracht waar die ontbreekt. Soms kunnen samenwerkingsproblemen zo hoog oplopen dat een medewerker uiteindelijk de stap naar de ombudsman zet. Dat kunnen samenwerkingsproblemen zijn tussen medewerkers onderling, maar ook tussen een medewerker en leidinggevende of tussen een hoogleraar en een lid van het faculteitsbestuur. In sommige gevallen gaat een medewerker bijvoorbeeld op de stoel van de leidinggevende zitten. Als een leidinggevende dat accepteert, dan kan als gevolg daarvan een machtsverschuiving plaatsvinden. Die kan echter door collega's van de medewerker niet worden geaccepteerd, met samenwerkingsproblemen tot gevolg. De ombudsman kan in een dergelijk geval door middel van het stellen van vragen de kwestie voor beide partijen ophelderen.

De ombudsman luistert, zal zo nodig verhelderen aan de hand van relevante wet- en regelgeving en de mogelijkheden in een zaak bespreken. In sommige gevallen is een nadere uitleg van de regelgeving voldoende. En hij zal zo nodig doorverwijzen bijvoorbeeld naar de vertrouwenspersoon personeel. Enkele voorbeelden uit de praktijk kunnen duidelijk maken welke klachten de ombudsman zoal krijgt:

A Ik heb bij mijn leidinggevende aangegeven dat ik aan het solliciteren ben en sindsdien krijg ik geen taken meer toegewezen.

B Ik heb al jaren geen jaar- en beoordelingsgesprek met mijn leidinggevende gevoerd, maar ontvang wel een lijst met verbeterpunten.

C Er is mij beloofd dat ik hoogleraar kon worden, maar nu is besloten om helemaal niet te werven.

D Bij een voldoende beoordeling zou ik een nieuwe arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd krijgen, maar dat beoordelingsgesprek heeft nooit plaatsgevonden en ik krijg geen nieuw contract.

Het zijn punten waarbij de ombudsman de medewerker zal moeten spreken en wederhoor zou kunnen plegen om te weten te komen hoe de situatie in elkaar zit en hoe onder meer de communicatie over deze kwesties zou zijn verlopen. De klachten roepen namelijk vragen op, zoals: A. voert deze medewerker nog wel andere taken uit? B. Heeft de medewerker gevraagd om jaargesprekken? C. Is het een belofte of een toezegging geweest? D. Is de motivatie aan de medewerker uitgelegd? Deze vragen kunnen in een gesprek met de ombudsman aan de orde komen.

Dan een voorbeeld van een klacht over samenwerking waarbij communicatie een rol speelt. 'Een medewerker die al ruim tien jaar in vaste dienst is, klaagt bij de ombudsman over een plotselinge moeilijke samenwerking met zijn leidinggevende. Dat beïnvloedt zijn arbeidsverhouding en zijn motivatie. Hij is langdurig ziek geweest en nu sinds een maand weer volledig hersteld. Bij terugkeer kreeg hij een andere werkplek en een aantal andere taken toebedeeld. Daar heeft hij begrip voor. Maar hij vindt dat de planning van de leidinggevende niet realistisch is en begrijpt niet waarom hij wekelijks een overleg met zijn leidinggevende moet voeren. Eigenlijk, zo zegt hij, voelt hij zich onveilig omdat hij het idee heeft dat de leidinggevende hem intensief controleert. Mag dat wel, zo vraagt hij aan de ombudsman. Op het aan de orde stellen van dit frequente overleg gaf de leidinggevende volgens hem echter geen duidelijk antwoord. Het laatste jaargesprek dateert van vijf maanden geleden. Dat was toen op een paar kleine punten na voldoende, zo zegt hij. Maar hij is bang dat de leidinggevende er toch op uit is om op basis van 'disfunctioneren' de arbeidsovereenkomst in de nabije toekomst te ontbinden. De ombudsman kan geen klacht behandelen over een al dan niet realistische planning. Hij kan de inhoud immers niet beoordelen. Bovendien is het voeren van een werkoverleg geen grond om een klacht in te dienen. Hij constateert echter wel dat de medewerker problemen in de samenwerking ervaart. Om de zaak te verhelderen en wellicht escalatie tot een arbeidsconflict en een klacht in de toekomst te voorkomen, neemt hij op verzoek van de medewerker contact op met de leidinggevende. In een gesprek legt de leidinggevende uit dat de medewerker door langdurig ziek te zijn geweest in zijn ogen extra ondersteuning nodig heeft.

Te meer nu de medewerker een andere werkplek en deels andere taken heeft gekregen. Om te weten te komen of die ondersteuning nodig is, voert hij standaard een wekelijks gesprek. Zo zouden overbelasting voor een medewerker die nog maar net hersteld is en problemen in de uitvoering snel aan het licht kunnen komen, zo meent hij. Hij wist niet dat de medewerker hier zo bezorgd op zou reageren en hoopt dat dit gesprek de argwaan bij de medewerker zal wegnemen. De ombudsman koppelt het gesprek terug naar de medewerker. Die reageert opgelucht en is blij met de uitkomst.'[37]

Wanneer een medewerker het niet eens is met de door zijn leidinggevende gegeven beoordeling, het is immers een besluit, dan kan hij daartegen bezwaar maken. In dat geval is de ombudsman onbevoegd om de klacht te behandelen. Toch kan de ombudsman een klacht over het onderwerp *functioneren en beoordelen* in bepaalde gevallen wel oppakken bijvoorbeeld als het gaat over de wijze waarop een en ander gecommuniceerd zou zijn.

Een voorbeeld van een klacht die in eerste instantie lijkt te gaan over functioneren en beoordelen. 'Een medewerker meldt zich bij de ombudsman. Enkele dagen geleden had hij van zijn leidinggevende vernomen dat hij geen arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd krijgt. Zijn huidige derde contract voor bepaalde tijd loopt over twee maanden van rechtswege af. Acht maanden geleden heeft hij een jaargesprek gevoerd en daaruit blijkt, zo zegt hij, dat hij voldoende functioneerde. Wel gaf de leidinggevende hem een aantal adviezen mee. Ook ging hij over naar een volgende trede in salarisschaal (periodiek). Hij vertrouwde er daarom op, zo zegt hij, dat hij een vast contract aangeboden zou krijgen, mede omdat zijn functie na de reorganisatie blijft bestaan en hij veronderstelde dat hij het werk goed uitvoert. Hij vraagt zich af waarom hij in deze fase pas hoort dat hij onvoldoende functioneert. Hij vindt dat hem daardoor de kans is ontnomen om zich te verbeteren. Hij wil echter niet dat de ombudsman bemiddelt en wil ook geen klacht indienen, omdat het naar zijn idee toch al een uitgemaakte zaak is. De ombudsman legt aan hem de mogelijkheid voor om aan zijn leidinggevende een zogeheten exitgesprek aan te vragen. Daarin kan hij de gevolgde procedure en het door hem ervaren gebrek aan communicatie bespreken. De medewerker neemt daarop het initiatief tot een dergelijk gesprek en bericht

37 Poesiat (2013) p. 20.

de ombudsman daarna dat hij in ieder geval zijn verhaal had kunnen doen.'[38]

In sommige gevallen is de klacht waar een medewerker mee naar de ombudsman gaat een andere dan die de ombudsman na een gesprek met de klager destilleert. Zo meldde zich een medewerker met de klacht dat de nieuwe leidinggevende vond dat hij vanaf nu maar eens taken moest gaan uitvoeren die wel in zijn functieprofiel stonden en niet meer die taken die daar niet toe behoorden. Die zouden aan een ander worden toegewezen. De medewerker vond dat oneerlijk, omdat hij die taken al vele jaren uitvoerde en er plezier aan beleefde. Hij voelde zich onheus bejegend door dit plan. De ombudsman legde uit dat de werkgever bepaalt welke taken een medewerker uitvoert, maar dat deze wel moeten passen in het functieprofiel van de medewerker. Als dat het geval is, moet de medewerker zich in zijn algemeenheid daarnaar schikken. Bovendien moet een medewerker geen taken toegewezen krijgen die niet passen bij de functie waarin hij is aangesteld. Het is logisch dat wanneer een dergelijke kwestie aan de orde is, een leidinggevende dat wil rechtzetten, zo legde de ombudsman uit. Maar hoe kwam het, zo vroeg hij, dat de medewerker taken uitvoerde die niet tot het functieprofiel behoorden waar de medewerker in was ingedeeld? De uitvoering daarvan kan zo tijdens een jaar- en beoordelingsgesprek niet worden getoetst: waar toets je dan aan? Zo ontstaan problemen. De medewerker zei dat dit de afgelopen jaren zo gegroeid was en dat er om die reden een half jaar geleden sprake van was geweest de functie te herwaarderen, maar dat dit proces met de komst van de nieuwe leidinggevende was stopgezet. De reden zou hem door de leidinggevende niet zijn verteld. De ombudsman vroeg wat hij daarvan vond. De medewerker vond het jammer, want als de functie opnieuw zou zijn ingedeeld, zouden er nu geen taken aan een andere medewerker moeten worden overgedragen. De ombudsman vroeg of de klacht niet eigenlijk de weigering betrof om de herwaardering van de functie niet te laten plaatsvinden zonder dat daarvoor een reden werd geven, waardoor de medewerker zich nu benadeeld voelde. De medewerker beaamde dit, waarop de ombudsman voorstelde dat hij hierover eerst zelf in gesprek zou kunnen gaan met zijn leidinggevende. Wellicht kon de leidinggevende zich toch vinden in een herwaardering

38 Poesiat (2014) p. 20.

mede omdat de medewerker altijd goede beoordelingen had ontvangen en de taken kennelijk goed uitvoerde.

Deze casus illustreert dat de ombudsman soms tot een andere conclusie komt dan de klager over wat er fout zou zijn gegaan vanuit kennis van de regelgeving en de processen. De ombudsman moet dan ook altijd op zoek naar de klacht achter de ervaring.

Klachtbehandeling is, kortom, altijd maatwerk en zal zorgvuldig moeten worden uitgevoerd. Dat vereist dat een ombudsman over bepaalde kwaliteiten beschikt. Welke dat zijn, wordt bepaald door de functie-inhoud.

4

Functie-inhoud van de ombudsman

De ombudsman behandelt en beoordeelt (als die bevoegdheid door de instelling is toegekend) als bovenpartijdige derde de klachten van studenten en/of medewerkers over een onbehoorlijke gedraging en onjuiste of onbillijke behandeling door een medewerker of bestuursorgaan en verricht daartoe onafhankelijk, zelfstandig en onpartijdig onderzoek. De ombudsman biedt als onpartijdige derde advies over mogelijkheden en rechten en plichten in rechtspositionele situaties en bemiddelt vanuit een onafhankelijke positie. Hij meldt structurele misstanden en knelpunten binnen de organisatie aan het betrokken bestuursorgaan en/of aan het College van Bestuur. Hij stelt na onderzoek een rapport op, waarin hij zijn bevindingen en desgewenst zijn oordeel weergeeft. In het rapport kan hij een of meer aanbevelingen doen. Daardoor kan de oorzaak van de klacht worden weggenomen, hersteld of gerepareerd. De ombudsman draagt op deze wijze bij aan een goed en sociaal veilig studie- of werkklimaat.

De ombudsman is bij de vervulling van zijn taak niet ondergeschikt aan enig orgaan. Hij is bevoegd binnen de instelling inlichtingen op te vragen, deskundigen in te schakelen en ter plekke een situatie te onderzoeken en een uitspraak over de klacht te doen. De ombudsman gebruikt technieken uit de rechtspraak zoals hoor- en wederhoor bij het toetsen van een klacht en mediationtechnieken. Daarnaast gebruikt hij vaardigheden uit de psychologie in zijn contacten en bij het gebruik van ombudsbemiddeling. Hij zal echter ook kennis van organisatiewetenschappen inzetten om een klacht te behandelen. Dat laatste is van belang om een complexe organisatie als een onderwijsinstelling en haar processen en sociale verbanden te kunnen doorgronden, enerzijds om de klacht te kunnen begrijpen en anderzijds om een realistische oplossing te bereiken.

Het laatste loket

De ombudsman is binnen de instelling het laatste loket waar een klager met zijn klacht terecht kan. Hij behandelt klachten over onderwijs gerelateerde onderwerpen betreffende conflicten, procedures en disfunctionerende relaties tussen docenten en studenten en tussen medewerkers en hun leidinggevenden. Om deze complexe en gevoelige klachten te behandelen en uiteindelijk op te lossen, zet de ombudsman advies, ombudsbemiddeling en klachtbeoordeling in.

De taken en bevoegdheden van de ombudsman worden door het bestuur van de instelling, in samenspraak met de medezeggenschapsraad, vastgesteld in de regeling ombudsman (die in de meeste gevallen is gebaseerd op de Wet Nationale Ombudsman). Die voorziet in de klachtprocedure en in de rol van de ombudsman daarin.[39] Dit kader en de daarbij behorende bevoegdheden zijn van belang bij een efficiënte en procesmatige wijze van klachtbehandeling. Bovendien wordt ook de positie van de ombudsman in de regeling vastgesteld. De ombudsman kan niet hiërarchisch ondergeschikt zijn in de uitoefening van zijn taak. Anders zou hij niet als onpartijdige derde kunnen bemiddelen, of een klacht kunnen beoordelen zonder dat er mogelijk belangenverstrengeling optreedt.

De beroepsvereniging VOHO heeft een model profiel voor de ombudsfunctie opgesteld:

Model profiel

'De functionaris

1. beschikt over een afgeronde opleiding op het gebied van conflictbemiddeling, alsmede relevante ervaring.
2. beschikt over materie-deskundigheid, of op zijn minst gebleken materie-affiniteit, d.w.z. kennis van of vertrouwdheid met wet- en regelgeving voor het hoger onderwijs en van de procedures en regelingen binnen de betreffende hoger onderwijsinstelling en de soms complexe dynamiek van onderwijsorganisaties.
3. heeft een academisch denkniveau.

39 Zie voor een voorbeeld bijlage 1.

4 heeft het vermogen situaties goed te analyseren en kan onderscheid maken tussen een klacht, een bezwaar en een beroep.
5 is bereid steeds te werken aan de professionalisering als Ombudsman, zowel door bijscholing als door regelmatig overleg/intervisie, ook op internationaal niveau.

Houding

De functionaris
1 dient van onbesproken gedrag en niet-controversieel te zijn.
2 moet met geloofwaardigheid en gezag op neutrale wijze kunnen opereren.
3 is onbuigzaam in geval van pressie door partijen.
4 toont zich bewust van de noodzaak van onpartijdigheid.
5 toont zich bewust van de noodzaak tot geheimhouding.

Vaardigheden/competenties

De functionaris
1 beschikt over organisatiesensitiviteit en bezit uitstekende mondelinge en schriftelijke uitdrukkingsvaardigheid.
2 is in staat onafhankelijk te acteren en vindt het werken in een solistische functie vanzelfsprekend.
3 moet kunnen omgaan met vertrouwelijkheid en in zijn/haar werk blijk geven van empathie, zorgvuldigheid en betrouwbaarheid.
4 beschikt over vaardigheden in het omgaan met belangentegenstellingen en weerstanden; in het organiseren en communiceren; in het formuleren en vormgeven van beleidsvoorstellen en het vertalen van inzichten en informatie naar verbeterprojecten.
5 is duidelijk en is in staat transparante afspraken te maken met de klager en de beklaagde.
6 is in staat de juiste feiten vast te stellen, bevindingen te presenteren zonder waardeoordeel en vast te stellen of een handeling zorgvuldig is of niet.
7 is vaardig in adviseren, bemiddelen, onderzoeken en aanbevelen.'[40]

40 https://verenigingombudsmannenho.nl/profiel/

Bemiddelende capaciteiten

Een ombudsman hoeft volgens de VOHO dus niet per se een jurist te zijn, zolang hij maar aantoonbare kennis heeft van de wet- en regelgeving en ruime ervaring binnen het soort instelling waar hij wordt benoemd. Omdat de meeste klachten via advies of ombudsbemiddeling worden opgelost en het zelden tot een klachtbeoordeling komt, ligt de nadruk bij veel instellingen iets minder op juridische kennis en meer op bemiddelende capaciteiten om de taken goed uit te kunnen voeren.[41] De Nationale Ombudsman vindt bovendien dat de ombudsman 'lastige gesprekken moet kunnen voeren, conflicten kunnen hanteren en beschikken over analytische vaardigheden.'[42]

De ombudsman zal zijn analytische vaardigheden, zoals gezien in het voorgaande hoofdstuk, moeten inzetten om de complexiteit van een klacht te kunnen behandelen. Een klacht kan namelijk ook gelaagd zijn. In dat geval is de klacht een symptoom van een groter onderliggend probleem waar een klager mee te maken heeft. Soms weet de klager niet dat er regels zijn overtreden. De ombudsman moet in staat zijn om een dergelijke conclusie te kunnen trekken. Bovendien moet de ombudsman een afweging kunnen maken welke aan de klager voor te stellen behandelwijze de beste prognose heeft om de klacht te kunnen oplossen. Ook daarbij moet hij zijn analyserende vermogen inzetten. Kiest hij een verkeerde behandelwijze, dan ligt opnieuw het risico van escalatie op de loer.

De ombudsman moet al met al bovendien stevig in zijn schoenen staan om de klachtbehandeling zorgvuldig en effectief uit te voeren. Ook al is het kader duidelijk in de regeling aangegeven, de ombudsman kan namelijk te maken krijgen met tegenkrachten. Beklaagden zijn soms boos op de klager en voelen zich dan in hun eer en goede naam aangetast als er een klacht met de ombudsman is besproken. Dan kan de ombudsman zelf onder vuur worden genomen en hem worden verweten dat hij de klacht in behandeling heeft genomen. Dan zal de beklaagde bijvoorbeeld onderzoeken of de ombudsman wel bevoegd is om de klacht te

41 Voormalig Nationale Ombudsman hoger onderwijs van Engeland en Wales, Rob Behrens: 'The lived experience of higher education ombudsmen involves a constant transfer between ethical, operational, inter-personal, didactic, diplomatic and public management domains' (Behrens, 2017, p 43).

42 Van der Vlugt et al. (2018, p 5).

behandelen. Een beklaagde kan ook van mening zijn dat er 'niets aan de hand' is en het onzinnig vinden dat de klager zich tot de ombudsman wendt. Of de ombudsman kan verweten worden dat de klacht, ondanks het feit dat een beklaagde excuses aan de klager aanbood, niet is opgelost. Tegenkrachten kunnen het werk bemoeilijken en de ombudsman zal hoe dan ook tegen die druk bestand moeten zijn en erop moeten reageren. In deze en andere gevallen moet een ombudsman in staat zijn uitleg te geven over:

- zijn onafhankelijke en onpartijdige positie;
- het recht van een klager om een klacht in te dienen;
- de klachtprocedure en dat door die te volgen de beklaagde de mogelijkheid krijgt om zijn standpunt uiteen te zetten en dat die wordt opgenomen in de klachtrapportage;
- de positie van de ombudsman, namelijk dat hij geen belangenbehartiger is en dus ook de ombudsman van een beklaagde zal moeten kunnen zijn.

In sommige gevallen kan het er zelfs toe leiden dat de beklaagde een klacht over de ombudsman indient bij het College van Bestuur. Na indiening zal de ombudsman in de gelegenheid moeten worden gesteld om zijn visie aan het bestuur te geven (hoor-wederhoor). Ook dan is het van belang dat de ombudsman zich niet laat afleiden van de uitvoering van zijn taak en het klachtonderzoek voortzet, tenzij het bestuur hem van zijn taak ontheft en het vertrouwen in hem opzegt.

Functieprofiel van de ombudsman

Medewerkers binnen universiteiten hebben een functieprofiel en een daarbij passende salarisindeling. Op basis van deze compacte beschrijving van de functie krijgt iedere werknemer aan een Nederlandse universiteit een functieprofiel met bijhorend niveau.[43] Het hbo volgt deze indeling. Dat is in 2021 ook voor de ombudsfunctie tot stand gekomen. Het betreft een UFO[44]-profiel van de functie ombudsfunctionaris.

Dat is echter niet bij iedere andere onderwijsinstelling het geval. De ene instelling kiest dan bijvoorbeeld voor het functieprofiel van be-

43 https://www.vsnu.nl/functie_ordeningsystem_ufo.html

44 Universitair functie-ordeningssysteem.

leidsmedewerker, de andere voor die van onderzoeker. Aan iedere keuze is een ander salaris gekoppeld. Dat is een onwenselijke situatie, omdat het voorbijgaat aan de keuze die instellingen hebben gemaakt voor het systeem van functieprofielen. Maar ook omdat het zelfs willekeur kan veroorzaken als een instelling de indeling doet op basis van een mening.

Afgezien van de technische functieomschrijving heeft een ombudsman verschillende rollen, niet zelden tegelijkertijd. Om welke gaat het?

5

De rol van de ombudsman

De ombudsman is benoemd om klachten te behandelen en beoordelen. De regeling ombudsman geeft de kaders daarvoor aan. Een van die kaders is de onpartijdige positie van de ombudsman. Want om te kunnen bemiddelen en om klachten te kunnen beoordelen, is onpartijdigheid van groot belang. Wanneer een ombudsman de kant van de klager kiest en dus als belangenbehartiger optreedt, dan kan hij later een klacht niet meer als onpartijdige derde beoordelen. Wanneer de ombudsman een klacht als gegrond beoordeelt, kan hem immers later worden verweten dat hij altijd al aan de kant van de klager stond. Daarmee verliest de ombudsman zijn geloofwaardigheid en zal de klachtbeoordeling met wantrouwen worden ontvangen. In een eerste contact met een klager of beklaagde dient de onpartijdige positie dan ook benadrukt te worden. Een positief effect daarvan is dat een beklaagde, vanwege de onpartijdige positie van de ombudsman, gemakkelijker zijn kant van de kwestie kan en wil bespreken. In zo'n geval kan er informatie beschikbaar komen die bijdraagt aan het vinden van een oplossing voor de klacht of de beoordeling ervan.

De ombudsman als onderzoeker

Om een klacht te kunnen beoordelen is onderzoek vereist. De ombudsman is ook een onderzoeker. Hij onderzoekt een klacht en verzamelt daartoe informatie. Om die reden is er in de regeling ombudsman een bepaling opgenomen die voorschrijft dat medewerkers hem informatie moeten geven als hij daarom vraagt. Dat is dus niet vrijblijvend. De ombudsman kan de klacht immers niet onderzoeken en aan waarheidsvinding doen als niet alle benodigde informatie beschikbaar komt. Om die reden is het noodzakelijk dat hij stukken kan opvragen of een situatie ter plekke kan bezoeken. Door deze bevoegdheden, die zijn vastgesteld in de regeling, verschilt de functie van de ombudsman met die van iedere

andere functionaris in de organisatie. De HRM-adviseur, vertrouwenspersoon of vakbondsfunctionaris hebben namelijk geen informatierecht en onderzoeksbevoegdheid zoals de ombudsman. Een studentendecaan of studieadviseur heeft deze bevoegdheden ook niet. Tegen een andere medewerker kan een beklaagde nog zeggen dat hij er niet meer over in gesprek wil gaan. Tegenover de ombudsman zal hij wel informatie moeten geven en in gesprek gaan. Overigens kan de ombudsman persoonlijke dossiers alleen inzien met toestemming van de betrokkene.

Hoe beheert en behoudt de ombudsman die onpartijdige positie? Klachten roepen soms bij de ombudsman reacties van verbazing, afschuw en empathie bij de intake op. Uiteraard is medeleven tonen iets anders dan een klager al bij de intake in het gelijk stellen. De ombudsman kan aangeven het naar te vinden dat een klager de situatie zo ervaren heeft. Om toch inhoudelijk te kunnen reageren op een klacht en de mogelijkheden te bespreken, is veralgemeniseren een handvat. De ombudsman kan aangeven dat in zijn algemeenheid bijvoorbeeld van een leidinggevende verwacht mag worden dat hij zich aan procedures houdt en welke mogelijkheden er zijn als dit mogelijkerwijs niet het geval is. Zo zou de ombudsman ook in zijn algemeenheid kunnen aangeven dat als een medewerker de autoriteit van een leidinggevende niet erkent, dat voor problemen in de arbeidsrelatie kan zorgen. Het veralgemeniseren van problemen kan een klager of beklaagde inzicht bieden in zijn handelwijze en het effect daarvan. Het besef van deze positie van onpartijdige derde, en van het handelen daarnaar, voorkomt dat een medewerker de ombudsman toch als belangenbehartiger ziet. Hij kan de ombudsman wél als *sparring partner* gebruiken om mogelijkheden in een zaak te bespreken. Beklaagden die zich realiseren dat dit zijn rol is, zullen zich meer op hun gemak voelen en sneller informatie met hem willen delen. Dat komt het klachtonderzoek ten goede.

Ook de ombudsman als onpartijdige derde kan dus aan een klager uitleggen waarom de organisatie een bepaalde handelwijze heeft gekozen. De rol van de ombudsman is er immers ook op gericht om zaken te verhelderen en langs die weg klachten op te lossen (advies). Als een klager bijvoorbeeld vindt dat de organisatie excuses moet aanbieden omdat zijn leidinggevende, die inmiddels met ontslag is gegaan, hem onheus bejegend zou hebben en de organisatie dit weigert, kan de ombudsman hierin een verhelderende rol spelen. Hij kan uitleggen dat omdat de klacht over de vermeende onheuse bejegening niet beoordeeld is, er geen excuses van de organisatie kunnen volgen. Er is immers niet vast-

gesteld dat het is gebeurd. De leidinggevende zou zelfs in een uiterst geval dat excuus als smaad kunnen opvatten. Uitleg door de ombudsman in algemene zin betekent dan ook geen partij kiezen, maar verhelderen.

Bij die onpartijdige rol past het ook niet om een reprimande uit te delen. De ombudsman kan niet tegen een klager op verwijtende toon zeggen dat hij het gedrag dat aanleiding gaf tot de klacht over zichzelf heeft afgeroepen. Hij kan wel opnieuw in algemene zin zeggen dat als er een 'actie' is gekozen er een 'reactie' kan volgen en dat die actie dus een risico met zich meebrengt. De ombudsman kan ook door het stellen van vragen reflectie tot stand brengen.

Het stellen van vragen is een handvat om onpartijdig te blijven. Het is daarbij van belang dat deze niet suggestief of verwijtend zijn, maar gericht op de inhoud. De ombudsman moet zich ervan bewust zijn dat een vraag die begint met 'Waarom…?' een defensieve reactie kan oproepen. In plaats daarvan kan hij vragen: 'Hoe komt het dat…?' Een ombudsman is immers op zoek naar informatie, niet naar het uitspreken van een oordeel. Zo moet ook een ombudsman niet zelf op voorhand invullen hoe een zaak in elkaar steekt of wat een klager hoopt te bereiken, maar navraag doen.

Klagers vragen nog weleens of de ombudsman mee kan gaan naar een gesprek met een leidinggevende of docent. Ook verzoeken ze de ombudsman te helpen bij het opstellen van een brief, bijvoorbeeld een verweerschrift. Als de ombudsman daarop ingaat, bestaat echter het risico dat de beklaagde de ombudsman als belangenbehartiger van de klager gaat zien. Dat is onwenselijk, omdat de ombudsman te allen tijde bij een klacht als onpartijdige derde moet kunnen bemiddelen en eventueel beoordelen. Omgekeerd moeten alle partijen die onpartijdige positie ook steeds ervaren. Gezien zijn rol als onpartijdige derde ligt het overigens ook in de rede dat klagers niet, zoals in een advocatenpraktijk wel gebruikelijk is, als 'cliënten' worden aangeduid.

Rolbewustzijn en distantie

Een ombudsman heeft niet alleen tijdens het klachtonderzoek een onpartijdige rol, maar ook bij andere contacten in de organisatie. Rolbewust omgaan met andere medewerkers is dan ook belangrijk. Dat betekent dat een ombudsman altijd enige distantie moet bewaren en geen vriendschappen met medewerkers kan opbouwen. Dat kan immers tegen de ombudsman werken als er tegen een vriend van de ombudsman

een klacht wordt ingediend. Hoe behoudt hij dan nog zijn onpartijdigheid en hoe zal een klager de beoordeling door de ombudsman lezen? Dat geldt ook voor het gebruik van sociale media zoals Facebook. Het is in die zin beter om geen vriendschapsverzoeken van medewerkers te accepteren. Dat kan immers een verkeerde indruk wekken over de relatie die de ombudsman met een collega heeft. LinkedIn daarentegen is een netwerk voor professionals en zal geen probleem op hoeven te leveren.

De instituutsombudsman moet zich er bovendien van bewust zijn dat uitingen in de (sociale) media over aan hem voorgelegde zaken gevolgen kunnen hebben. Die kunnen bijvoorbeeld:

- herleidbaar zijn tot een zaak waardoor de privacy in het geding is;
- de indruk wekken dat de ombudsman een kwestie aan de kaak wil stellen en daarmee aan de kant van de klager staat, waardoor de onpartijdige rol van de ombudsman onder druk komt te staan;
- de indruk geven dat de ombudsman langs die weg invloed op het beleid wil uitoefenen, terwijl dat een zaak is voor bestuur, management en medezeggenschap.

Deze uitingen zouden dan ook voor problemen kunnen zorgen in de uitoefening van zijn taak. De ombudsman oefent op basis van klachten door middel van aanbevelingen invloed uit op de verbetering van beleid of de uitvoering daarvan. Dat is een andere kwestie en kan, als bestuur en management erover geïnformeerd zijn, wel via een jaarverslag naar buiten worden gebracht.

Ook mag van de ombudsman worden verwacht dat hij zich aan de regels en richtlijnen van de organisatie houdt. Dat klinkt vanzelfsprekend, maar dat geldt bijvoorbeeld ook in schijnbaar onbelangrijke zaken zoals de digitale handtekening en het lettertype van een stuk dat de ombudsman opstelt. Dat zal in de huisstijl van de organisatie moeten worden opgesteld. Ook die regels zal de ombudsman moeten toepassen. Rolbewustzijn is meer dan alleen de rol tijdens de gesprekken vervullen.

Ongewild kan overigens kennis van de ombudsman over de organisatie en over de medewerkers de onpartijdigheid beïnvloeden. Het is dan ook zaak om zich daarvan bewust te zijn. Zo kan het dat de ombudsman bijvoorbeeld weet dat een leidinggevende door persoonlijke omstandigheden minder werkt. Dat laat onverlet dat als hij werkt, verwacht mag worden dat de leidinggevende zijn taken zorgvuldig uitvoert. De ombudsman kan die kennis niet laten meewegen. Dat zou hem immers partijdig maken.

Ook de achtergrond van de ombudsman kan ervoor zorgen dat een klager of beklaagde veronderstelt dat de ombudsman wel aan zijn kant staat. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn als de ombudsman, net als hij, ook tot een minderheidsgroep behoort. De ombudsman moet zich er dan ook van bewust zijn dat dit mogelijk het geval is en zijn gesprekspartner er zo nodig op wijzen dat de ombudsman neutraal is en moet blijven.

Onderzoek op een afdeling

In sommige gevallen wordt de ombudsman door het bestuur gevraagd om onderzoek te doen op een afdeling en om daar aanbevelingen aan te verbinden. Dat kan de ombudsman alleen uitvoeren als dat in de regeling zo is bepaald. De ombudsman kan het echter niet uitvoeren als:

- de regeling ombudsman die bevoegdheid niet toekent en verbiedt om naast de functie van ombudsman andere taken voor de instelling uit te voeren;
- aanbevelingen consequenties voor medewerkers kunnen hebben. Dan komt de ombudsman aan de kant van de organisatie te staan (verlies onpartijdigheid). Hoe kan de betrokkene nog bij de ombudsman terecht als die niet meer onpartijdig is?

Daarnaast zijn er enkele kanttekeningen te plaatsen bij het doen van onderzoek op een afdeling.

- Een bestuur zich kan verschuilen achter de aanbevelingen van de ombudsman en ook verwijzen naar de ombudsman onder de mededeling dat die het heeft aanbevolen. Ook in dat geval kan de onpartijdige positie van de ombudsman in het geding komen.
- De betrokkenen op een afdeling kunnen zich onveilig voelen wanneer de ombudsman een onderzoek instelt. Want bij wie kunnen betrokkenen terecht als een procedure met betrekking tot dat onderzoek of als gevolg van dat onderzoek niet goed wordt uitgevoerd?

Het is tevens goed om te beseffen dat zeer frequent overleg tussen de ombudsman en bestuur, directies of afdelingshoofden voor potentiële klagers ook betekenis heeft. Het kan erop wijzen dat de ombudsman kennelijk veelvuldig overleg moet voeren om zijn stappen te bespreken. Ook dat ondermijnt zijn onpartijdige positie en zal klagers wellicht terughoudend maken om een klacht te bespreken.

In de meeste ombudsregelingen staat expliciet dat de functie van ombudsman onverenigbaar is met iedere andere functie in de organisatie. Dat is bedoeld om belangenverstrengeling te voorkomen en om ervoor te zorgen dat klagers, maar ook beklaagden, weten dat de ombudsman onpartijdig zijn werk kan doen. De ombudsman dient dus naast de onafhankelijke positie in de organisatie ook als persoon onafhankelijkheid en onpartijdigheid uit te stralen. Datzelfde mag ook verwacht worden van de werkplek van de ombudsman. Die moet niet de indruk wekken dat de ombudsman een deel van HRM of student- en onderwijszaken is. Aan welke voorwaarden moet dus voldaan zijn wil een ombudsman goed zijn werk kunnen doen?

6

Voorwaarden voor de start van het ombudswerk

Een voorwaarde voor een formele uitoefening van het ombudsambt is dat bij de benoeming van de ombudsman de regeling ombudsman moet zijn vastgesteld. De bevoegdheden moeten vooraf helder zijn voor de gebruikers van de voorziening maar ook voor de ombudsman zelf. Als de betreffende organisatie die wil vaststellen, dan zal de medezeggenschap van het personeel daarmee moeten instemmen[45] en heeft het medezeggenschapsorgaan van studenten adviesrecht of instemmingsrecht als dat binnen de instelling zo is bepaald. De VOHO heeft een modelreglement opgesteld dat daartoe als voorbeeld kan dienen.[46] In deze regeling zijn niet alleen de bevoegdheden en klachtprocedure vastgesteld, maar ook de onafhankelijke positie van de ombudsman. Hij kan, zoals gezegd, in de uitoefening van zijn taak niet hiërarchisch ondergeschikt zijn aan enig orgaan. Een klacht tegen de leidinggevende van de ombudsman kan hij mogelijkerwijs niet onpartijdig beoordelen; de ombudsman moet ongehinderd zijn taak kunnen uitvoeren. De onafhankelijkheid is voor de uitvoering van ombudswerk dan ook essentieel.[47] De gebruiker moet daarop kunnen vertrouwen. In tegenstelling tot een lid van een externe klachtencommissie is een ombudsman in dienst van de organisatie waar de klacht zich tegen richt, daarom zijn er 'extra waarborgen nodig om de kwaliteit van de klachtbehandeling veilig te stellen.'[48]

Zelfs als de uitkomsten van het onderzoek van de ombudsman een instelling of afdeling onwelgevallig zijn, zal hij die uitkomsten toch moeten kunnen openbaren zonder dat hijzelf daar hinder van ondervindt.

45 Wet op de ondernemingsraden. Art.27.1:j. https://maxius.nl/wet-op-de-ondernemingsraden/artikel27

46 Zie bijlage 1.

47 Behrens (2017, 44).

48 Van der Vlugt et al. (2018, 27).

In de regeling ombudsman moet te vinden zijn welke bevoegdheden de ombudsman heeft, welke middelen hij kan gebruiken en op welke wijze en voor hoelang de ombudsman wordt benoemd. Ook dat draagt bij aan de onafhankelijke uitvoering van zijn taken. Het ongelimiteerd herbenoemen van de ombudsman is daarbij een goede zaak, omdat zo ervaring wordt opgebouwd die de klachtbehandeling ten goede komt. Overigens kan een benoeming los staan van de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd. Die kan worden aangegaan onafhankelijk van de benoemingtermijn.

Facilitering van de ombudsfunctie

De functie van ombudsman wordt meestal gefaciliteerd door een afdeling, doorgaans Bestuurszaken. Als een ombudsman personeel bijvoorbeeld wordt gefaciliteerd door HRM, kan al snel de indruk ontstaan dat de ombudsman misschien niet onpartijdig is en dat moet worden vermeden. Het onderbrengen van de functie moet zorgvuldig worden gekozen om iedere schijn van partijdigheid weg te nemen.

Welke zaken moeten, naast het reglement, op orde zijn als de ombudsman wordt benoemd? In de eerste plaats is dat de werkruimte. Deze moet afgeschermd zijn, zodat anderen niet kunnen zien en horen met wie de ombudsman in gesprek is. Klagers moeten immers vertrouwelijk met de ombudsman kunnen spreken, zo stelt de regeling ombudsman. Een afgeschermde werkplek doet dus recht aan de geheimhoudingsplicht. Bovendien is het van belang dat anderen niet zien wie er bij de ombudsman naar binnen gaat. Een werkkamer op Bestuurs- of Student- en Onderwijszaken is dan ook om die reden geen goede plek. Daar kunnen klagers niet anoniem bij de ombudsman naar binnen. Een flexplek ligt ook niet voor de hand, omdat de ombudsman stukken tijdens afspraken of pauzes op zijn bureau wil kunnen laten liggen zonder dat iemand daar kennis van neemt. De ombudsman heeft zoals gezegd een geheimhoudingsplicht.

De organisatie moet de mogelijkheden om een klacht in te dienen duidelijk aan medewerkers en studenten laten weten, evenals bij welk loket dat kan. De webpagina's moeten gemakkelijk te vinden zijn. Dat draagt bij aan de laagdrempeligheid van de ombudsvoorziening. Een andere belangrijke voorwaarde is dat klagers naar voren durven te treden met hun klacht. Dat doen zij pas als zij ervan overtuigd zijn dat er zorgvuldig mee wordt omgegaan en dat hun klacht vertrouwelijk wordt be-

handeld. Leidinggevenden kunnen een bijdrage leveren aan het proces van klachtbehandeling door ervoor te zorgen dat een klacht als feedback en gratis advies wordt gezien, in plaats van als kritiek. Dat verlaagt de drempel voor een klager en kan er tevens voor zorgen dat er oplossingen voor klachten worden gezocht.

Om als ombudsman een oplossing voor een klacht te bereiken, is het nodig dat hij steun van het bestuur heeft. Daar moet hij te allen tijde terecht kunnen wanneer een leidinggevende geen gehoor geeft aan de gedane aanbevelingen. Als het bestuur serieus met klachtbehandeling omgaat, zal die succesvoller kunnen verlopen.[49]

Functieomvang van het ombudswerk

Om de functieomvang vast te stellen, kan een formule worden gebruikt om de Fte te berekenen. Binnen HRM wordt de HR-ratio (Human Resource-ratio) gehanteerd. Dat drukt uit hoeveel medewerkers in de organisatie geholpen kunnen worden door een Fte van de HRM-adviseur. In veel organisaties is dat 1:74 medewerkers.[50] Voor een ombudsman ligt dat aantal over het algemeen hoger. Uiteindelijk bepaalt de instelling de functieomvang van het ombudswerk, maar die omvang moet er wel voor zorgen dat de ombudsman bereikbaar is en binnen de termijnen van de klachtregeling een klacht kan behandelen. Het aantal zaken dat de ombudsman per jaar behandelt is van minder belang, aangezien het hier een voorziening betreft. Ook de functieomvang bepaalt de toegankelijkheid van de functie.

Nu de functie, rollen en voorwaarden van het ombudswerk in kaart zijn gebracht, dienen de klagers zich aan: hoe verloopt het eerste contact met hen?

49 Van der Vlugt et al. (2018, 10).

50 Van den Hout (2019).

7

Het eerste contact met klagers

Als aan de eerdergenoemde voorwaarden is voldaan, is de deur voor klagers geopend. Omdat een ombudsman een laagdrempelige voorziening dient te zijn, zullen klagers gemakkelijk contact moeten kunnen zoeken. E-mail, een digitaal klachtformulier waarin de reden van een contactverzoek niet per se hoeft te worden ingevuld, of de berichtenservice van WhatsApp op een mobiele telefoon van het werk: het zijn laagdrempelige methodes. Laagdrempeligheid is nodig omdat klagers zich in beginsel kwetsbaar voelen, vooral als zij ernstige beschuldigingen uiten aan het adres van hun leidinggevende of docent. Dan moet de stap om je tot de ombudsman te wenden gemakkelijk genomen kunnen worden. Overigens wordt de berichtenservice van WhatsApp alleen gebruikt voor het maken van een afspraak of een korte vraag en niet om uitgebreid een klacht te bespreken. Een dergelijk medium zorgt in die zin voor een snelle en gemakkelijke manier om contact te maken.

Dat klagers zich daadwerkelijk melden, is ook voor de organisatie van belang. Dat kan immers informatie opleveren om zaken anders te organiseren en de kwaliteit van taakuitoefening en van werk- of studieklimaat te verbeteren. Voordat de ombudsman met een klager in gesprek gaat, kan die laatste stukken toesturen zodat de eerste zich kan voorbereiden. Om ervoor te zorgen dat klachten niet escaleren, is een spoedige afspraak met een klager belangrijk. Uitgangspunt daarbij kan zijn dat iedere klager binnen een week een gesprek met de ombudsman kan voeren. Als er niet snel een gesprek tot stand komt, legt dat namelijk ook druk op de organisatie: klagers zijn soms geneigd hun klacht aan verschillende functionarissen voor te leggen. Maar het levert bij klagers ook frustratie op als zij lang moeten wachten op een gesprek. Een gesprek is bijna in alle gevallen nodig: het levert meer informatie op dan uitsluitend contact via de e-mail of telefoon. Alleen als de klacht duidelijk niet bij de ombudsman thuishoort, het belang van de klager te gering is of als

de klager zelf niet wil ingaan op de uitnodiging, vindt er geen gesprek plaats.

Snelle respons op het eerste contact

In veel gevallen melden klagers zich per e-mail. Dan is het niet altijd duidelijk wat de klacht precies inhoudt. Soms gaat het om een korte omschrijving van een voorval, een tekst vol frustratie of een aantal conclusies met oordelen waarbij de klachtomschrijving zelf ontbreekt. Maar wat er ook speelt en hoe het ook in eerste instantie wordt gepresenteerd, het is belangrijk dat een klager zo snel mogelijk een antwoord met een eventuele uitnodiging ontvangt. In veel gevallen is de ombudsman de eerste van wie een klager wel snel antwoord ontvangt. Dan voelt een klager zich gehoord en serieus genomen. Dat zal het vertrouwen in de ombudsman doen toenemen.

Bevoegd of onbevoegd?

Bij het eerste contact met de klager zal de ombudsman onderzoeken of hij, op basis van de regeling, al dan niet bevoegd is om de klacht te behandelen. Zo zal de organisatie zelf eerst de gelegenheid kunnen krijgen om een klacht op te pakken. De ombudsman is dus een tweedelijnsvoorziening. Pas als de klager geen gehoor vindt, ontevreden blijft over de uitkomst of de klacht vanwege een vertrouwensbreuk niet in de 'eerste lijn' durft in te dienen, is de ombudsman aan zet. En als een functionaris bij een ander loket – zoals de vertrouwenspersoon ongewenst gedrag – bevoegd is om de klacht op te pakken, zal de ombudsman dat zo spoedig mogelijk aan de klager melden. Maar in veel gevallen is uit de e-mail niet af te leiden bij welke functionaris een klacht thuishoort: tot wie moet een klager zich wenden?[51]

In zo'n geval lijkt het om een grijs gebied te gaan. Een klager meldt bijvoorbeeld in zijn bericht dat hij zich geïntimideerd en onheus bejegend voelt. Uit een gesprek kan echter blijken dat procedures of regelgeving niet zijn gevolgd en de klacht wordt weggewuifd, waardoor een klager het als onheuse bejegening ervaart. De klacht betreft in dat geval geen bejegeningsklacht in de zin van ongewenst gedrag waar een ander

51 Herfs (2018, 13).

loket voor openstaat, maar een onzorgvuldig uitgevoerde procedure: met als gevolg dat een klager zich onheus bejegend voelt. In dat geval is de ombudsman bevoegd om de klacht op te pakken. Dat wordt altijd pas duidelijk als de ombudsman of de vertrouwenspersoon in gesprek gaat met een klager. De ombudsman zal er ook alert op moeten zijn dat een klager bijvoorbeeld niet altijd zelf zijn klachten als ongewenst gedrag ziet terwijl het dat wellicht wel is. Door het stellen van vragen naar hoe een klager het probleem ervaart kan de ombudsman erachter komen of dat het geval is, met als doel een klager naar het luiste loket te verwijzen.

Wanneer bezwaar of beroep mogelijk is, is de ombudsman op basis van de regeling onbevoegd om een klacht te behandelen. De ombudsman kan een klager wel attenderen op die mogelijkheid. Om te beginnen moet de ombudsman dus een klacht kunnen onderscheiden van een geschil (bezwaar, beroep) of melding van een misstand die via de Klokkenluidersregeling kan worden ingediend. Een klacht is een uiting van ongenoegen over de wijze waarop iemand zich behandeld voelt. Een geschil is een inhoudelijk verschil van mening. Bijvoorbeeld wanneer een medewerker het niet eens is met een beslissing of rechtspositioneel besluit. Bij een beslissing of besluit dat een bezwaar- of beroepsmogelijkheid biedt, komt de ombudsman namelijk niet in actie. De grenzen zijn echter niet altijd even helder en een uitgebreid intakegesprek biedt de mogelijkheid om die te onderzoeken. Want is de klager het niet eens met een besluit, of vindt hij bijvoorbeeld de manier *waarop* het besluit is gecommuniceerd onbehoorlijk? En wat als het besluit hem niet wordt toegestuurd? Een klager kan tegen een besluit bezwaar maken, maar als er geen besluit wordt genomen, bijvoorbeeld omdat de leidinggevende weigert het besluit schriftelijk te bevestigen, dan kan de klager daarvoor wel bij de ombudsman terecht. Omdat er immers geen schriftelijk besluit voorhanden is, kan hij niet zijn recht uitoefenen om inhoudelijk in bezwaar te gaan. Een gesprek brengt helderheid of de ombudsman bevoegd is.

In sommige gevallen blijkt een klacht geëscaleerd te zijn. Dan heeft de klager een advocaat in de arm genomen of heeft hij juridische ondersteuning van de rechtsbijstandsverzekering of van de vakbond. Of de ombudsman dan bevoegd is om de klacht te behandelen, zal goed moeten worden nagegaan. Dat is niet het geval wanneer:

- een beroeps- of bezwaarprocedure mogelijk is;
- de klacht is voorgelegd binnen de eerste lijn en er binnen een redelijke termijn nog geen reactie is gegeven;
- de zaak al onder de rechter ligt.

De regeling ombudsman kan in een vroeg stadium aan een klager worden toegestuurd, zodat die kennis kan nemen van de taken en bevoegdheden van de ombudsman en van de klachtprocedure.

Klachten in de eerste lijn

Kan een klacht van een medewerker niet door een personeelsadviseur worden opgepakt? Dat kan en gebeurt ook. Veel klachten worden sowieso in de eerste lijn namelijk via de direct leidinggevenden, opgelost. Maar als de medewerker een vertrouwensbreuk ervaart, zal hij de stap niet nemen om zijn klacht aan een medewerker van HRM voor te leggen. Die zal de leidinggevende immers adviseren over bijvoorbeeld rechtspositionele kwesties en is dan ook niet onpartijdig. En dat terwijl een medewerker met een onpartijdige derde, de ombudsman, zijn klacht wel wil bespreken. Hij wil horen of de wijze waarop hij is behandeld wel door de beugel kan: dat is dan ook de meest gestelde vraag aan de ombudsman. Dan is het voor de ombudsman in dat stadium lastig zich van een antwoord te onthouden, maar hij kan wel aangeven hoe procedures in zijn algemeenheid dienen te verlopen. Bovendien kan hij erop wijzen dat de klager het recht heeft om er een klacht over in te dienen.

Klachten van studenten kunnen binnen de eerste lijn worden voorgelegd aan een coördinator, bijvoorbeeld de scriptiecoördinator of aan de onderwijs-, bachelor- of mastercoördinator. Maar als er klachten zijn over de administratie van het onderwijs of over surveillanten, kan de student zijn klacht bijvoorbeeld voorleggen aan het hoofd van het onderwijsbureau. Als deze stappen niet tot tevredenheid bij de student leiden, kan hij zijn klacht voorleggen aan de ombudsman: de tweede lijn. Het is dan ook zaak om in het eerste contact met de klager na te gaan of hij al gebruik heeft gemaakt van de eerste lijn. Pas als dat volgens de klager niet tot tevredenheid heeft geleid, of de klager de klacht niet in de eerste lijn wil of durft te bespreken, kan de ombudsman de zaak oppakken.

In de regeling ombudsman is doorgaans een klachttermijn opgenomen. De klager kan een klacht indienen als de gebeurtenis bijvoorbeeld niet langer dan een kalenderjaar geleden heeft plaatsgevonden. Dan is de klacht ontvankelijk. Maar als de klacht niet ontvankelijk is, dan is de ombudsman soms toch bevoegd. Dat kan het geval zijn als het effect van een gedraging waar een klager nadeel van ondervindt, pas veel later optreedt.

Een student dient in sommige gevallen pas een klacht in nadat hij is afgestudeerd. Dat kan als de klachttermijn daarmee niet wordt overschreden. Een studievertraging die door haperende scriptiebegeleiding zou zijn veroorzaakt, is pas vast te stellen als de student is afgestudeerd. Dat moet dus mogelijk zijn.

Toetsstenen voor de intake

Tijdens de intake spelen twee zaken een belangrijke rol. De wet- en regelgeving is daarbij de eerste toetssteen. Vervolgens gaat het bij het herkennen van een klacht om enig inzicht in psychologische factoren. De ombudsman moet immers enige kennis hebben van wat mensen beweegt tot klagen, waarom zij zich onbehoorlijk behandeld voelen en hoe het komt dat zij dat vinden. De ombudsman zal zich daarbij soms ook bewust cultuursensitief moeten opstellen. Want hij zal erachter moeten komen waar het grootste pijnpunt voor de klager zit: dat vult hij niet zelf in, maar probeert het tijdens het gesprek te weten te komen. Pas als hij dat weet, kan hij een mogelijke oplossing vinden. Ook is het belangrijk te weten wat de klager van de ombudsman verwacht en of dat wel realistisch is. De ombudsman zal zich al met al moeten inleven in de wereld van de klager om hier allemaal achter te komen. Het vereist enig psychologisch graafwerk.[52] En daarvoor is het stellen van de juiste vragen en vooral doorvragen een probaat middel. Het kan ook helpen om de klager een spiegel voor te houden, of te vragen in de huid van de beklaagde te kruipen. Het gebruik van gesprekstechnieken is zo een vaardigheid die een ombudsman van pas komt. Zo vat hij regelmatig samen en concretiseert, zonder een oordeel uit te spreken.

De reden waarom een klager zich tot de ombudsman wendt is volgens rechtssociologe Naomi Creutzfeldt (2016) in de meeste gevallen omdat hij:

- ‘een oplossing zoekt voor zijn probleem;
- iemand zoekt die luistert;
- hoopt dat aan hem excuses worden aangeboden;
- een financiële compensatie wil;
- de procedures van de organisatie hoopt te kunnen veranderen;

52 Meulenbroek (2008, 43).

- hoopt dat hij ervoor kan zorgen dat een ander niet hetzelfde overkomt;
- met respect behandeld wil worden;
- een onpartijdige blik op zijn probleem wil horen;
- hoopt te krijgen wat hij vindt dat hem volgens de wet- en regelgeving toekomt.'[53]

In de meeste regelingen ombudsman staat dat als de klacht kennelijk ongegrond is, de ombudsman niet bevoegd is om die te behandelen. Als dat aan de orde is, kan de ombudsman wel bestaande regelgeving uitleggen. Zo kan het de klager duidelijk worden waarom zaken zo zijn gelopen. Soms volstaat de uitleg van een onpartijdige derde (de ombudsman) om vrede met de situatie te hebben. Maar het kan ook lastig zijn als een klager woedend bij de ombudsman komt en die hem vervolgens wil laten inzien dat de regelgeving helemaal niet is overtreden. Soms is dat al via het vooronderzoek in een zaak door de ombudsman geconstateerd. Aandachtspunten in een dergelijk gesprek kunnen zijn:

- Geef de klager de tijd om zijn verhaal te doen.
- Vraag wat hij weet van de wet- en regelgeving.
- Neem de tijd om uit te leggen welke regelgeving is gevolgd.
- Neem het niet op voor de beklaagde.
- Vraag, nu hij de regelgeving kent, of het in dit geval toch anders had moeten lopen en hoe dan.
- Geef de klager tijd om de zaak anders te gaan zien.

De ombudsman zal dus overtuigingskracht moeten hebben om een klager al tijdens de intake te laten inzien dat een klacht duidelijk ongegrond is.

In een intakegesprek is het verder belangrijk om te zorgen dat de klager niet opnieuw zijn klacht bij allerlei medewerkers in de organisatie neerlegt. Wanneer een klager geen gehoor voor zijn klacht ervaart, gaat hij daar vaak toe over. Dat doet niet alleen geen goed aan zijn zaak, maar houdt ook een hele organisatie aan het werk. Als de ombudsman vermoedt dat dit aan de orde kan zijn, stelt hij altijd de duidelijke vraag of de klager dat niet of niet meer wil doen. Dat brengt namelijk in veel gevallen de oplossing niet dichterbij.

53 Creutzfeldt (2016).

De klacht als verborgen agenda

Een klager kan ook een verborgen agenda hebben en een klacht als middel gebruiken om iets anders dan de betreffende gedraging aan de orde te stellen. Dat geldt bijvoorbeeld voor die klager die hoopt dat naar aanleiding van zijn klacht zijn docent of leidinggevende wordt ontslagen, of ten minste een flinke reprimande krijgt. Als de ombudsman de indruk krijgt dat dit speelt, kan hij uitleggen dat medewerkers meestal niet worden ontslagen omdat er een gegronde klacht ligt. Een klachtrapportage zou wel kunnen worden besproken in een jaar- en functioneringsgesprek. Met een dergelijk gevolg bemoeit de ombudsman zich uiteraard nooit. Dat is zijn rol niet. Bovendien voltrekken dergelijke gesprekken zich buiten het gezichtsveld van de ombudsman en de klager. De ombudsman zal ook nooit in een aanbeveling naar aanleiding van een gegronde klacht opnemen welke actie een leidinggevende ten aanzien van een beklaagde zal moeten nemen. De ombudsman behandelt een klacht. Bij een gegronde klacht kan hij daar aanbevelingen aan koppelen die de gevolgen van een klacht kunnen repareren, of het ontstaan van een dergelijke klacht in de toekomst voorkomen. De ombudsman zal zich dus zoals gezegd bij een klachtbeoordeling uiteraard onthouden van een oordeel over het functioneren van een medewerker. Uitleg van deze gang van zaken en de rol van de ombudsman kan de verwachtingen van de klager bijstellen. Ook op deze kwesties kunnen met de juiste gesprekstechniek en het bewustzijn van dit fenomeen worden gereageerd.[54]

Klagers bevinden zich veelal in een moeilijke positie. Voor medewerkers staat er veel op het spel, zoals een goede werkrelatie met leidinggevenden en hun arbeidsovereenkomst die voor hun gevoel mogelijk in gevaar komen wanneer zij een klacht bij de ombudsman indienen. In onderwijsorganisaties is er een strikte hiërarchie en werkt een grote groep medewerkers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd. Dat geldt met name voor promovendi, *tenure trackers* en tijdelijke arbeidskrachten binnen ondersteunende diensten. Maar ook studenten voelen zich afhankelijk van hun docent en zijn niet snel geneigd een klacht in te dienen. Dan is het zaak om van meet af aan klagers duidelijk te maken dat contacten met de ombudsman vertrouwelijk zijn en dat de ombudsman pas met iemand contact over de klacht zal opnemen wan-

54 Meulenbroek (2008, 127).

neer de klager daar toestemming voor geeft. Of de klager een student of een medewerker is, er is in die zin niet veel verschil. Behalve dat klachten van medewerkers in veel gevallen complexer en meervoudig zijn.

Ook binnen een diverse studenten- en medewerkerspopulatie zijn er kwetsbare personen die terughoudend zijn bij de indiening van klachten. De Canadese Human Rights Commission stelde in 2014 vast dat de problemen hieromtrent bestaan uit:

- 'gebrek aan kennis van en voorlichting over rechten;
- taal- en economische barrières;
- ontoegankelijke informatie door complex taalgebruik;
- laaggeletterdheid;
- gebrek aan internettoegang;
- geestelijke problemen;
- de angst opnieuw slachtoffer te worden in een klachtenprocedure;
- de angst voor vergelding of repercussies om een klacht in te dienen;
- gebrek aan vertrouwen in de publieke sector;
- systematische discriminatie van individuen en groepen.'[55]

Van al deze problemen moet de ombudsman zich bewust zijn als de klager zich uiteindelijk toch tot hem wendt. Hij moet bovendien cultuursensitief zijn en daar oog voor hebben. Eén ding geldt echter in alle gevallen: de ombudsman moet duidelijk zijn over zijn werkwijze en mogelijkheden. Dat geldt des te meer wanneer klagers lastig klaaggedrag vertonen.

55 Hertogh & Kirkham (2018, 271).

8

Lastig klaaggedrag

Een ombudsman krijgt regelmatig te maken met lastig klaaggedrag. Deze omschrijving geeft precies aan waar het om draait. Niet de klager is lastig, maar het klaaggedrag: de wijze waarop de klager zijn klacht naar voren brengt. Dat kan zich uiten in een enorme hoeveelheid e-mail met klachten. Zo diende een student eens bijna dertig klachten in die een uitvoerige beschrijving bevatten van diverse gebeurtenissen. Hoofd- en bijzaken liepen echter door elkaar en het was een tijdrovende kwestie om uit te zoeken of de klachten bij de ombudsman wel aan het juiste adres waren (bevoegd/onbevoegd). Het bleken veelal klachten over het algemeen beleid te zijn, of klachten over de beoordeling van examens: die behandelt de ombudsman niet (onbevoegd). Daarvoor zijn immers andere gremia in het leven geroepen, zoals de examencommissie. Voor de klachten over algemeen beleid kan de student naar de medezeggenschapsorganen om invloed op het beleid uit te oefenen. Daar is de ombudsman niet voor. Maar hij moet natuurlijk wel altijd de klager naar het juiste loket verwijzen als hij onbevoegd is. Een uitgebreid gesprek met deze klager, waarin uitleg werd gegeven aan wat de ombudsman wel en niet kan oppakken, bracht de klager uiteindelijk duidelijkheid.

Manipulatief gedrag

Naast veel-klagers kan de ombudsman ook te maken krijgen met bijvoorbeeld manipulatief klaaggedrag. De Nationale Ombudsman heeft een brochure met nuttige tips opgesteld hoe daarmee om te gaan, zonder de onpartijdigheid te verliezen en oog te blijven houden voor de klacht zelf. Het kan gaan om:

- ‘veel-klagers;
- emotioneel gedrag;
- dominant gedrag;
- manipulatief gedrag;

- verbaal agressief gedrag;
- paranoïde gedrag.'[56]

De gedragsdeskundige Cornelis van Putten stelt dat het kan gaan om:
- 'volharden na een afgehandelde/uitbehandelde klacht;
- onrealistische verwachtingen over de omgang met de klacht;
- onredelijk in de medewerking;
- onredelijke argumenten: irrationele overtuigingen;
- ongewenst gedrag: intimideren, bedreigen, stalken, enzovoort.'[57]

De ombudsman kan ook met querulanten te maken krijgen. Ook in zulke gevallen gelden voor hem de volgende uitgangspunten:
- Breng structuur aan in het gesprek en stel duidelijke grenzen en verwachtingen.
- Wees duidelijk en eerlijk.
- Wees beheerst en reageer niet vanuit emotie.
- Vat niets persoonlijk op.
- Wees erop bedacht dat dit soort klaaggedrag aan de orde kan zijn.

Cornelis van Putten adviseert daarover:
- 'Houd de mindset in de gaten: klachten behandelen is een integraal onderdeel van je werk [het ombudswerk].
- Inventariseer de klachten aan het begin om ervoor te zorgen dat triviale en onredelijke klachten niet in behandeling worden genomen.
- Maak vanaf begin duidelijk wat een organisatie wel en niet kan doen;
- Geef duidelijk de procedure en het tijdspad aan.
- Communiceer met de persoon op het moment dat een klacht is ingediend is (bevestiging, voortgang).
- Communiceer veranderingen in de procedure met de klager.'[58]

Het kan ook zijn dat de klager en de ombudsman een niet-constructief en niet-effectief communicatiepatroon blijken te gebruiken.[59] Deze communicatievorm zet de klager in om de door hem gewenste uitkomst te

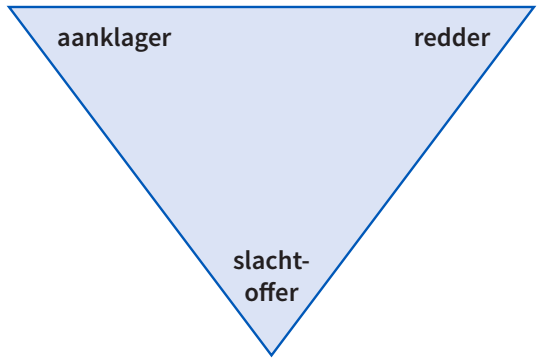
56 Nationale Ombudsman (2010).

57 Van Putten (2019). Handouts training Lastig klaaggedrag (persoonlijke communicatie).

58 Van Putten (2019) (persoonlijke communicatie).

59 Met dank aan drs. P.J. (Peter) May, oplossingsgerichte (relatie)therapeut, Metacontact/Therapie Den Bosch, voor zijn uitleg over dit onderwerp (persoonlijke communicatie).

krijgen. Dat wordt de zogeheten 'dramadriehoek' of Karpmandriehoek genoemd, naar de beschrijver van dit fenomeen: Stephan Karpman.[60] De driehoek geeft de verschillende rollen aan die een gespreksdeelnemer kan innemen, namelijk die van aanklager, slachtoffer of redder.



Welk gedrag vertoont de klager nu als hij in een van die rollen stapt?

> 'Aanklager: probeert de situatie te beheersen door anderen te beschuldigen. Bijvoorbeeld: 'Je doet het helemaal fout.'
>
> Redder: probeert de ander (slachtoffer) te manipuleren door de 'gebreken' van de ander te repareren. Bijvoorbeeld: 'Ik wil alleen maar helpen, alleen maar goed doen.'
>
> Slachtoffer: manipuleert de ander met zijn machteloosheid. Bijvoorbeeld: 'Ik ben zo zielig, zo machteloos, anderen zijn altijd beter af.'[61]

Zo kan een klager willen dat de ombudsman zijn klacht behandelt; hij voelt zich slachtoffer van de situatie. Als de ombudsman vervolgens reageert dat hij onbevoegd is om dat te doen, stapt de klager in de rol van aanklager: van de ombudsman mag hij hulp verwachten, hij doet zijn werk niet goed. Als de ombudsman vervolgens de regeling uitlegt, stapt de klager in de rol van redder. Hij wil met zijn klacht voorkomen dat anderen in de toekomst gedupeerd raken en eist van de ombudsman zijn klacht toch te behandelen. En als de ombudsman weer zegt dat hij

60 Meer informatie: H. Bos. 2013. De dramadriehoek. (Z.p.): Uitgeverij Boekenbent.
61 http://www.talentinontwikkeling.org/dramadriehoek-stephen-karpman.html.

het niet oppakt, dan stelt de klager dat meer mensen de dupe zullen gaan worden (rol van aanklager). De ombudsman kan ook in de rol van redder stappen door zijn adviezen op te dringen en zeggen dat als die worden opgevolgd, de kwestie is opgelost. Wat kan hij doen als de klager, ongeacht wat de ombudsman inbrengt, maar tegenwerpingen blijft maken? Hoe kan hij daarop reageren? Hoe stap je dus uit de dramadriehoek?

Om te beginnen moet hij zich ervan bewust zijn dat er sprake is van dit communicatiepatroon. Hij dient zichzelf te corrigeren en zichzelf tot de orde te roepen, wanneer dat nodig is. Hij kan het patroon benoemen dat hij waarneemt en er zelf uitstappen. Dan klaagt hij niet meer aan. Wanneer hij de redder probeerde te zijn, kan hij vragen wat de klager van het voorstel vindt in plaats van het op te dringen. Het is van belang dat de ombudsman zijn eigen onderwijzende acties in de rol van aanklager onder controle houdt. De ombudsman kan beter zijn onpartijdige positie bewaken.

Als de ombudsman onbevoegd is, kan de ombudsman met de klager bespreken dat ongeacht hoe hij het naar voren brengt, de ombudsman niet in actie kan en mag komen. Het is hoe dan ook van belang dat hij geduldig blijft, duidelijk en beleefd. Het is ook raadzaam dat hij duidelijke grenzen stelt en eventueel aankondigt dat hij het dossier sluit. Dit kan hij daarna per e-mail bevestigen.

Querulanten en psychiatrische ziektebeelden

Lastig klaaggedrag kan ook worden veroorzaakt door een psychiatrische stoornis. Daar is helaas nog weinig literatuur over te vinden.[62] De ombudsman is geen psychiater, maar kan wel horen of een klacht plausibel is. Zo klaagde een student over mogelijke afluisterapparatuur in alle stopcontacten en wilde daarnaast een klacht indienen over de handelwijze van de faculteit die niet naar de apparatuur op zoek wilde gaan. Als de klacht kennelijk ongegrond is, hoeft de ombudsman die niet in behandeling te nemen. De uitleg dat de ombudsman ‘er niets mee gaat doen’ is echter lastig voor een dergelijke klager te accepteren. In die gevallen kan de ombudsman aan de klager vragen of het niet zwaar was

62 Crijns & Dautzenberg (2019, 15).

om zich afgeluisterd te voelen, en of het misschien goed zou zijn om hulp te zoeken via de huisarts.

Er was ook eens de kwestie waarbij zich een student meldde dat de opleiding informatie met de nieuwsdienst op televisie had gedeeld, omdat hij zijn naam door de nieuwslezer had horen noemen. Ook in die gevallen zijn bovenstaande tips over lastig klaaggedrag bruikbaar. Eventueel is overleg met een gedragswetenschapper zoals de studentenpsycholoog noodzakelijk. Met hem kunnen mogelijke risico's worden besproken. Bovendien heeft een onderwijsinstelling ook altijd een zorgplicht; daartoe hoort ook dat een klager advies krijgt waarmee hij hulp kan zoeken.

De ombudsman kan ook met een querulant te maken krijgen. Dat is iemand die voortdurend klaagt en vindt dat hem onrecht wordt aangedaan dat moet worden rechtgezet. Hij is niet tevreden te stellen. Zijn gedrag kan voortkomen uit psychiatrische ziektebeelden en dat zorgt uiteindelijk tot een langdurig traject bij de ombudsman. Maar voorzichtigheid is geboden om deze klager als querulant te betitelen. Het als lastig ervaren klaaggedrag kan ook duiden op klokkenluidersgedrag of maatschappelijk activisme.[63]

Overleg plegen is van belang als een klager naar aanleiding van zijn klacht een ernstige bedreiging uit. Het is belangrijk die serieus te nemen en op basis van de volgende stappen daarna hulp te zoeken:

- Overleg met een collega-ombudsman en/of met een gedragswetenschapper over de mogelijke risico's.
- Licht het hoofd van de beveiliging in en overleg of er aangifte bij de politie gedaan moet worden en zo ja wie dit doet.
- Waarschuw in overleg met de beveiliging degene(n) tegen wie de bedreiging zich richt.
- Licht het hoofd van de eenheid van de bedreigde persoon in, c.q. het bestuur.
- Zorg voor de eigen veiligheid door bijvoorbeeld een draagbare noodknop te laten installeren om de beveiliging te kunnen waarschuwen.

De regeling ombudsman kan de mogelijkheid bieden om de geheimhoudingsplicht te doorbreken wanneer er gevaar voor derden dreigt.

63 Tewarie & Van der Zwaard (2016, 36).

Bovenal is het besef van belang dat ook een klager die lastig klaaggedrag vertoont, een gegronde klacht kan hebben. En daarmee dient zich de vraag aan: wat is eigenlijk een klachtwaardige klacht?

9

De klachtformulering

Pas tijdens het gesprek of na afloop daarvan kan de ombudsman vaststellen of de klager bij hem aan het juiste adres is: of hij in zijn functie bevoegd is, en of de klacht 'klachtwaardig' is en onderzoek vereist. Als dat zo is zal de ombudsman, wanneer de klager daarmee akkoord gaat, wederhoor toepassen. Ook dat vereist omzichtigheid en een zekere strategie om onpartijdig te blijven. Hierbij geldt dat de ombudsman zich in dit stadium niet laat verleiden tot het geven van een oordeel, maar hij kan zich wel empathisch opstellen. Als de ombudsman via de e-mail contact zoekt met een beklaagde, legt hij de klacht dan ook op zo'n manier voor dat nooit kan worden afgeleid dat hij de mening van de klager deelt. Als de ombudsman bijvoorbeeld schrijft: de leidinggevende weigert om de e-mail te beantwoorden, dan kan het lijken alsof de ombudsman deze mening is toegedaan. De ombudsman kan ook kiezen voor: de leidinggevende *zou* volgens de klager *hebben geweigerd* op de e-mail te antwoorden.

Het formuleren van een klacht

Een klager kan zelf zijn klacht op schrift zetten of de ombudsman kan dat op basis van het gespreksverslag doen. Het is dan belangrijk om de klachtformulering nog voor te leggen aan de klager, zodat deze kan lezen of die juist verwoord is voordat die naar de beklaagde wordt verstuurd. In veel gevallen is de ombudsman de vertaler van datgene wat de klager vertelt. Bij een klager lopen immers emoties, conclusies, gebeurtenissen en klachten door elkaar. Dan is het aan de ombudsman om de klacht eruit te destilleren en de vertaalslag te maken naar een beklaagde. In sommige gevallen begrijpt een beklaagde dan pas wat de klacht precies inhoudt. Als de klacht op schrift wordt gezet, kan er verwezen worden naar regelgeving die mogelijk volgens de klager is overschreden. In de formulering van de klacht kan worden opgenomen waarom een klager

zich gedupeerd voelt. Maar bovenal moet de klacht geen (waarde)oordeel zijn. Voor klagers is het echter lastig om die twee zaken te scheiden. Zo komt het voor dat een klager schrijft dat de leidinggevende hem schandalig heeft behandeld en zijn werk als leidinggevende niet goed doet. Dat is een oordeel en geen klacht. Een gebeurtenis waaruit blijkt dat de klager zich schandalig behandeld voelt, kan wel een klacht zijn. Een ombudsman moet dus op zoek gaan naar de klacht achter het oordeel.

Niet iedere klager zet zijn klacht op papier. Soms komt die na het intakegesprek tot stand en soms vat de ombudsman op basis van zijn gespreksaantekeningen de klacht samen en legt die aan de klager voor. Een goede klachtformulering is essentieel om een klacht te kunnen voorleggen aan een betrokkene. Wat verwijt de klager de beklaagde en/of instelling? Wanneer ontstond de klacht? Waarom voelt de klager zich gedupeerd? Welke wet- of regelgeving zou er overtreden zijn?

Er is een aantal vragen dat in een intakegesprek kan worden gesteld om te kunnen vaststellen waarom een klager zich tot de ombudsman wendt. Wat brengt hem naar de ombudsman? Wat hoopt hij dat dit gesprek oplevert? Wat denkt hij dat de ombudsman kan doen? Dan kan blijken of de klager realistische verwachtingen heeft van de rol van de ombudsman. Deze kan ingaan op de verwachtingen van een klager en die zo nodig bijstellen. Wees duidelijk over de mogelijkheden in een zaak, bijvoorbeeld dat erkenning van de klacht een excuus zou kunnen opleveren. Benadruk dat de ombudsman geen belangenbehartiger is, maar de onpartijdige derde. Meegaan naar een gesprek waar een klager voor is uitgenodigd, is om die reden ook niet aan de orde. En wanneer er onduidelijkheden zijn in het verhaal van de klager, dan zal de ombudsman navraag moeten doen: ook dat is wat onpartijdigheid met zich kan meebrengen.

De uitdrukking dat feiten alles kunnen betekenen lijkt vaag, maar is in veel gesprekken met klagers direct van toepassing. Als een student klaagt dat de docent hem negeert omdat die niet reageert op zijn mail, dan is het een feit dat er geen antwoord komt. Maar de klager leidt er een betekenis uit af waarvan de vraag is of die juist is en volledig. Misschien is de docent ziek, met vakantie, heeft hij het druk of geen zin om te reageren? In zulke gevallen schuilt het belang van navraag doen. Feiten kunnen dus alles betekenen: deze uitdrukking zou de grondhouding van de ombudsman kunnen beschrijven. Het is zaak dat hij zich, in een gesprek of voorafgaand daaraan, onthoudt van een oordeel en open en

oordeelsvrij luistert. Het onderzoek naar de klacht is immers nog maar net begonnen.

Aan het einde van een intake kan de ombudsman een klager de mogelijkheden noemen om de klacht te behandelen, zoals het indienen van een klacht of ombudsbemiddeling. Dan is het van belang te bespreken wat de mogelijke uitkomsten zijn en wat daarbij de eventuele risico's zijn. Uiteraard kan een klager bedenktijd inlassen om een weloverwogen besluit te nemen. Aan het eind van een gesprek is het goed om vast te stellen wat het gesprek de klager heeft opgeleverd.

Het raadplegen van wet- en regelgeving

Voor en na de intake zal de ombudsman wet- en regelgeving raadplegen om vast te stellen of die is gevolgd. Een ombudsman dient goed op de hoogte te zijn van welke onderwerpen de instelling in regelgeving heeft vervat. Daarom is het zaak om te horen of en zo ja wanneer er nieuwe regelgeving is opgesteld. Functionarissen in de organisatie kunnen dergelijke informatie geven. Het voeren van periodieke overleggen is dan ook noodzakelijk om de kennis omtrent regelgeving up-to-date te houden. Voor de ombudsman is dat immers een toetsingskader en het geeft de kaders van de mogelijkheden in een zaak aan. Hij kan ook aan de hand van de agenda van de medezeggenschap te weten komen welke regelingen er worden gewijzigd of opgesteld. Het bijwonen van overleg tussen medezeggenschapsorganen en bestuur kan daarbij helpen. Het is van belang om klagers te attenderen op de geldende wet- en regelgeving.

Als naslagwerk dient verder nog het *Handboek ombudsman personeel hoger onderwijs*.[64] Daarin geven de auteurs op alfabetische wijze uitleg over diverse begrippen die relevant zijn voor het ombudswerk voor medewerkers, zoals 'plichtsverzuim' en 'bindende afspraak'. De doorverwijzingen aan het einde van de lemma's kunnen een beginnend ombudsman helpen om snel relevante informatie te verzamelen.

Tot nu ging het over de werkwijze en praktijk van de ombudsman en diens contact met de klager. Maar even belangrijk is het contact met de beklaagde: het toepassen van wederhoor.

64 Teppema & Herfs (2014).

10

Wederhoor: de beklaagde aan het woord

Als de klager akkoord gaat, kan de ombudsman contact opnemen met een beklaagde om te vernemen hoe die de zaak ziet. Ook in dit wederhoorgesprek is het stellen van vragen een effectieve manier om informatie te verzamelen en om de beklaagde aan het denken te zetten. Soms ontstaat daarbij ook enig begrip voor de klacht, waarmee zich al het begin van een oplossing kan aandienen. In dat gesprek moet de ombudsman erop bedacht zijn dat ook de beklaagde zaken kan verdraaien, verhullen of verzwijgen. De manier waarop de ombudsman de klacht presenteert, ontdaan van alle waardeoordelen, is daarbij van groot belang. Ook moet hij zich niet laten leiden door de positie noch door eventuele persoonlijke consequenties voor een klager of beklaagde; dat kan zijn 'onbevooroordeeld zijn' in gevaar brengen.[65]

Een gesprek met een beklaagde kan plaatsvinden onder de noemer van 'wederhoor'. De term komt uit de rechtspraak en uit de journalistiek en doelt erop dat de beklaagde in de gelegenheid wordt gesteld om op de klacht te reageren. Die reactie kan helpen bij de waarheidsvinding en bij de klachtbeoordeling of bij een bemiddeling. Een gesprek met een beklaagde kan ook aangeduid worden als verkennend onderzoek, dat informatie moet opleveren voor de ombudsman. Door het zo te noemen zal een beklaagde zich minder snel ongerust maken of verontwaardigd zijn dat een medewerker of student zich tot de ombudsman heeft gewend. Bovendien wil de ombudsman de-escaleren. Hij moet rekening houden met alle belangen, ook met die van een beklaagde. Voor hem is escalatie ook onwenselijk.

65 Meulenbroek (2008, 130).

Het eerste contact met de beklaagde

Als bijlage bij de e-mail met uitnodiging voor een afspraak wordt steevast de regeling ombudsman toegevoegd. De beklaagde kan zo kennis nemen van de taken en bevoegdheden van de ombudsman. Het is raadzaam daarin te benadrukken dat contacten met de ombudsman vertrouwelijk zijn en dat dat ook geldt voor zijn e-mails. Anders bestaat wellicht het risico dat een medewerker diens berichten naar een collega of leidinggevende stuurt. Dat geldt ook voor de ombudsman zelf. Die zal geen e-mail zomaar naar derden doorsturen en geen anderen in de cc/bcc opnemen. Het is immers van groot belang dat de zaak niet escaleert. Escalatie bemoeilijkt de positie van de betrokkenen en van een eventuele ombudsbemiddeling. Wanneer de zaak naar buiten komt, kan dat erin resulteren dat een betrokkene (vindt dat hij) gezichtsverlies lijdt. Dan zal hij kunnen vasthouden aan een eerder standpunt en zo het vinden van een oplossing ondermijnen. In sommige gevallen nodigt een leidinggevende direct een HRM-adviseur uit om aan het wederhoorgesprek met de ombudsman deel te nemen. Ook dat is in het kader van de-escalatie onwenselijk. Bovendien bestaat het risico dat een leidinggevende zijn aandeel in de kwestie niet durft te erkennen als er nog iemand aan het gesprek deelneemt. In dat geval zouden de standpunten zich kunnen verharden. De ombudsman bepaalt daarom de werkwijze. Een dergelijk initiatief van de beklaagde kan, hoe goed bedoeld ook, om die reden worden afgewezen.

Ook in het wederhoorgesprek is het van belang om de neutrale positie van de ombudsman te benadrukken, evenals zijn werkwijze. Als er bijzondere omstandigheden in een zaak zijn, dan is dat vaak reden waarom een beklaagde is afgeweken van de procedure of werkwijze. In een gesprek kan de ombudsman navraag doen hoe het gegaan zou zijn als die bijzondere omstandigheid niet aan de orde was geweest, en wat de reden was dat iemand voor deze aanpak koos. Hoe verhoudt die aanpak zich tot de regelgeving? Aldus vragend en onderzoekend komt er niet alleen informatie beschikbaar voor de ombudsman, maar vindt er ook reflectie plaats. Op zo'n moment kan een beklaagde, als dat het geval is, erkennen dat hij onjuist heeft gehandeld, al dan niet gevolgd door een voorstel om de zaak te repareren.

Het is dus zaak om sensitief te zijn voor de belangen van alle betrokkenen. De behoedzaamheid waarmee dit gepaard gaat, moet ook tot uitdrukking komen in de wijze waarop de ombudsman een kwestie

formuleert. Als hij op verzoek van een klager een e-mail naar een leidinggevende stuurt met de vraag of die mee wil werken aan ombudsbemiddeling, kan hij bijvoorbeeld het woord 'klacht' vervangen door 'probleem'. Het snel tot stand brengen van een afspraak is ook voor een leidinggevende of docent belangrijk. De ingediende klacht veroorzaakt in veel gevallen stress bij een beklaagde. Een snelle afspraak kan helpen om duidelijkheid te krijgen over de inhoud van de klacht en de procedure. Het is daarbij van belang er rekening mee te houden dat ook beklaagden soms gedrag vertonen dat als lastig ervaren kan worden, zoals manipulatie of veelvuldig contact zoeken. Ook in dergelijke gevallen kan genoemde brochure over lastig klaaggedrag van de Nationale Ombudsman bruikbare tips opleveren (zie ook hoofdstuk 8).
Aan het einde van een wederhoorgesprek geeft de ombudsman aan dat hij een concept gespreksverslag opstelt. De beklaagde krijgt daarbij de gelegenheid om binnen bijvoorbeeld tien dagen wijzigingsvoorstellen in te dienen en toevoegingen te doen. Als de ombudsman besluit om een wijzigingsvoorstel niet door te voeren, zal hij die gewijzigde tekst sowieso kunnen toevoegen aan zijn eigen verslag. De beklaagde krijgt dat uiteraard toegestuurd.

Een gespreksverslag kan worden meegenomen in een klachtrapportage van de ombudsman. De beklaagde dient hiervan op de hoogte te zijn. Mocht de klacht langs andere weg worden opgelost, dan wordt het verslag alleen opgenomen in het dossier van de ombudsman. Het gespreksverslag wordt in die gevallen liever niet aan een klager of aan anderen toegestuurd. Het zou namelijk kunnen dat de tekst emoties oproept en de zaak toch escaleert. Dat is niet de bedoeling. Het verslag dient in dat geval als basis voor de ombudsman om het gesprek met een beklaagde aan de klager terug te koppelen.

Onpartijdig te allen tijde

In alle gevallen geldt dat de ombudsman zich van zijn geheimhoudingsplicht bewust moet zijn. Ook als hijzelf mikpunt dreigt te worden omdat een klager ten onrechte tegen een beklaagde of tegen een instantie als de examencommissie beweert dat de ombudsman het met hem eens is, kan die zich niet verdedigen. Hij kan immers niet aan een beklaagde meedelen wat er in een gesprek met een klager is besproken. Hij kan hooguit in algemene bewoordingen uitleggen dat hij te allen tijde onpartijdig is en geen oordeel uitspreekt zonder de betrokkenen als eer-

sten hierin te kennen. Wel kan hij de klager aanspreken en hem wijzen op de geheimhoudingsplicht die ook voor de klager geldt. Mocht een beklaagde de ombudsman tijdens een gesprek betichten van partijdigheid, dan kan de ombudsman ter plekke navraag doen welke vragen of opmerkingen hij heeft gesteld die dat vermoeden staven. Een klacht over de ombudsman kan, nadat de ombudsman in de gelegenheid is gesteld om erop te reageren, worden ingediend bij het bestuur dat hem heeft benoemd.

Soms wil de instelling een beklaagde echter op de een of andere manier ondersteunen als die in een klachtprocedure is betrokken. Dat is niet noodzakelijk: een ombudsman is geen aanklager, maar meer een onderzoeker. Hij onderzoekt de klacht en zal ervoor zorgen dat ieders belang, ook dat van een beklaagde, wordt beschermd. Dat geldt overigens ook voor een klachtencommissie die een klacht onderzoekt. Dergelijke ondersteuning is dan ook onnodig en onwenselijk. Het zou zelfs intimiderend kunnen zijn voor de klager als de beklaagde door de instelling waar de klager zelf ook werkt of studeert, in een klachtprocedure wordt ondersteund. Is het dan niet net alsof de instelling haar standpunt al heeft bepaald zonder het klachtonderzoek af te wachten? Het zou bovendien ook willekeur kunnen veroorzaken: geldt de ondersteuning voor alle beklaagden of alleen in dit bijzondere geval, of ook voor klagers?

Klagers die hun klacht indienen bij de klachtencommissie ongewenst gedrag worden ondersteund door de vertrouwenspersoon. Beklaagden kunnen, in een dergelijk geval, bij de ombudsman terecht als er in hun ogen iets niet goed verlopen zou zijn, behalve tegen de uitspraak van de klachtencommissie. De ombudsman is uiteraard geen beroepsinstantie. Hij is de onpartijdige derde, en dat brengt nog iets anders met zich mee waarop tot nu toe slechts zijdelings is gewezen: hij heeft een geheimhoudingsplicht.

11

De geheimhoudingsplicht

Hoe kan een ombudsman zorgdragen voor de vertrouwelijke behandeling van een klacht? Zoals gezegd is een goede werkplek hierbij een eerste vereiste: klagers en anderen moeten hem ongehinderd kunnen benaderen, zonder dat anderen daarvan op de hoogte zijn. Mede daarom is het van belang dat niemand, behalve eventueel een daartoe aangesteld secretariaat, toegang heeft tot de agenda, e-mail of dossiers van de ombudsman.

In gesprekken met een klager, beklaagde en andere betrokkenen kan hij zowel in e-mails als tijdens gesprekken aangeven dat er op basis van de regeling ombudsman geheimhoudingsplicht op rust, en dat die niet alleen voor hemzelf maar ook voor alle betrokkenen geldt. Het 'uitlekken' van informatie kan een zaak schade toebrengen en de verhoudingen doen escaleren, hetgeen kan uitmonden in juridisering, studie uitval of ziekteverzuim. Vanaf het eerste contact zal de ombudsman daarom de geheimhoudingsplicht onder de aandacht moeten brengen. Voordeel hiervan is bovendien dat een klager of beklaagde sneller bereid zal zijn om informatie met hem te delen.

In een enkel geval laat een klager aan beklaagde, met de ombudsman in de *carbon copy* (cc) ofwel kopie van een e-mail, weten dat hij de zaak met de ombudsman heeft besproken en dat de ombudsman het met hem eens is. Nu ligt het niet zo voor de hand dat de ombudsman zich daarover tegenover een klager heeft uitgelaten, omdat hij immers onpartijdig is en alleen een beoordeling geeft wanneer een formele klacht beoordeeld moet worden. Daarvan is echter niet iedereen op de hoogte; een lezer zou uit een dergelijke e-mail kunnen aflezen dat een student of medewerker gelijk krijgt van de ombudsman. In een dergelijk geval kan de ombudsman persoonlijk contact opnemen met de klager en bespreken dat hij dat het beste zelf kan rechtzetten, in een e-mail met de ombudsman in de cc. Dat een klager zo'n kwestie rechtzet is dus beter dan dat de ombudsman zich

in een e-mail aan de beklaagde erover uitlaat. Dat zou immers de onpartijdige rol van de ombudsman schade toebrengen.

Geen mededelingen, wel reacties

Het komt ook voor dat een functionaris, bijvoorbeeld een studentendecaan of studieadviseur, een probleem van een student aan de ombudsman voorlegt en de uitkomst met de student bespreekt. Wanneer vervolgens de student in een e-mail aan degene met wie hij een probleem heeft schrijft dat de ombudsman een zeker advies heeft gegeven terwijl dat niet zo is, en diegene verhaal haalt bij de ombudsman, dan nog moet de ombudsman zich aan zijn geheimhoudingsplicht houden. Hij kan bijvoorbeeld wel reageren door erop te wijzen dat een ombudsman vanwege de geheimhoudingsplicht nu eenmaal geen mededelingen kan doen. En hij kan bijvoorbeeld per e-mail laten weten wat de verschillende mogelijkheden voor de student in kwestie zijn: hypothetisch en algemeen geformuleerd. Voordat de ombudsman een dergelijke e-mail verstuurt, neemt hij vaak al telefonisch contact op met de betrokkenen om zijn positie en werkwijze uit te leggen.

De ombudsman wordt ook wel door de pers benaderd om een reactie op gebeurtenissen te geven. Hoe vleiend dat wellicht ook kan zijn, ook hiervoor geldt dat commentaar op casusniveau niet is geoorloofd. Wanneer informatie bij de ombudsman niet veilig is, kan dat ook het vertrouwen in hemzelf schaden. Hij kan wel van de gelegenheid gebruik maken om zijn werkwijze uit te leggen en duidelijk maken wat voor soort klachten hij behandelt. De ombudsman kan ontheven worden van zijn geheimhoudingsplicht wanneer de veiligheid van medewerkers, studenten en ombudsman in het geding komt.

Al deze kwesties leiden tot de volgende vraag: wat zijn de verschillende behandelmogelijkheden?

12

Advies of ombudsbemiddeling?

Welke behandeling ook wordt gekozen, advies of ombudsbemiddeling, onderzoek is altijd nodig. Al is het alleen maar om relevante wet- en regelgeving in kaart te brengen. In sommige gevallen moeten andere functionarissen worden gehoord. Deze bevindingen kan de ombudsman met de klager delen. Het kan dan zelfs zo zijn dat daardoor de klacht van tafel gaat als blijkt dat de regelgeving is gevolgd.

Welke behandelwijzen staan de ombudsman ter beschikking? Allereerst wordt de keuze bepaald door de wet- en regelgeving die daarvoor de kaders en de bevoegdheden aangeeft. Zo hebben de ombudspersonen in Vlaanderen bij wet een bemiddelende rol.[66] Voor hun Nederlandse collega's in onderwijsinstellingen is dat niet het geval; zij hebben via de klachtregeling van de instelling bevoegdheden toegekend gekregen. Dan gaat het om een onderzoeksbevoegdheid of soms ook de bevoegdheid om een klacht te beoordelen. In samenspraak met de klager blijven zo een aantal opties over om uit te kiezen. De ombudsman kan de klager, om te beginnen, verwijzen naar een ander loket. Hij kan ook een advies geven waarmee een klager zelf aan de slag kan. Er kan echter ook ombudsbemiddeling worden ingezet om een klacht op te lossen, en de klager kan een formele klacht indienen die de ombudsman onderzoekt en beoordeelt. De ombudsman kiest zorgvuldig die behandelwijze die de beste prognose oplevert om de klacht op te kunnen lossen. De gekozen behandelwijze moet bovendien passen bij de klager en bij de casus. Dat maakt dat de ombudsman zich goed moet laten informeren en weloverwogen een optie aan de klager moet voorstellen. Als de gekozen behandelwijze geen goed resultaat oplevert en de zaak escaleert, dan kan dat leiden tot nieuwe klachten bij en zelfs over de ombudsman.

66 Vlaamse regering (2013) art. II 279.

Verwijzing

Als blijkt dat de ombudsman onbevoegd is, verwijst hij de klager naar het juiste loket. Zo kan het zijn dat er een bezwaar of beroep mogelijk is of dat de klacht bijvoorbeeld bij de vertrouwenspersoon ongewenst gedrag op zijn plek is. Het lijkt eenvoudig om de klager door te verwijzen, maar in sommige gevallen ligt de zaak niet zo simpel. De ombudsman zal met een klager in gesprek moeten gaan om erachter te komen waar de klacht thuishoort. In sommige gevallen heeft een klager een aantal klachten. Dan kan het zijn dat de ene over algemeen beleid gaat en de ander over ongewenst gedrag. In beide gevallen is de ombudsman veelal op basis van de regeling ombudsman onbevoegd en zal hij kunnen uitleggen dat klachten over algemeen beleid binnen de organisatie kunnen worden voorgelegd aan de medezeggenschap. Soms blijkt er meer dan één mogelijkheid te zijn; daardoor kan de klager verdwaald raken tussen de diverse loketten. Dan zal de ombudsman opnieuw contact moeten opnemen met de klager om de kwestie te kanaliseren en de mogelijkheden te bespreken. En als de zaak niet goed loopt, zal de klager zich weer opnieuw bij de ombudsman kunnen melden om te horen welke volgende stap hij zou kunnen zetten. Het zou namelijk kunnen dat de handelwijze van een andere functionaris aanleiding tot klachten geeft die wél bij de ombudsman kunnen worden ingediend.

De ombudsman moet bovendien tijdens zijn gesprekken alert zijn op gevallen van ongewenst gedrag zoals discriminatie. Een klager kan zich bijvoorbeeld tot de ombudsman wenden met een klacht over een ingetrokken promotie. Dan kan de ombudsman uitleggen dat tegen ieder besluit bezwaar kan worden ingediend; maar als tijdens het gesprek blijkt dat de medewerker niet is bevorderd omdat hij vaak ziek is, zou er sprake van discriminatie kunnen zijn op grond van chronische ziekte. De ombudsman kan een dergelijke klacht niet behandelen, maar hij kan de klager wel naar de vertrouwenspersoon ongewenst gedrag sturen om zijn klacht daar te bespreken.

Advies

In de regeling ombudsman zijn de behandelmogelijkheden van een klacht vastgesteld. De ombudsman stelt een werkwijze voor en een klager kan besluiten of hij daarvoor kiest. Hoe dan ook, de ombudsman bepaalt de werkwijze maar kan alleen met de beklaagde of met een an-

dere functionaris contact opnemen als een klager aan de ombudsman toestemming heeft gegeven. Belangrijk is wel dat de ombudsman de regie houdt. Toestemming van een klager om met een klacht aan de slag te gaan is noodzakelijk vanwege de geheimhoudingsplicht.

Allereerst kan de ombudsman een advies geven waar een klager zelf mee aan de slag kan. Dat advies betreft in de meeste gevallen het proces en de mogelijkheden die de klager heeft om dat zo nodig te beïnvloeden. Hij kan bijvoorbeeld de zaak zelf aankaarten. Mocht het gesprek dat de klager gaat voeren geen resultaat opleveren, dan kan hij opnieuw bij de ombudsman terecht. Deze mogelijkheid kan de ombudsman expliciet noemen. De klager ontvangt in het gesprek met de ombudsman informatie over wet- en regelgeving en procedures. Met deze kennis kan een klager de zaak in sommige gevallen zelf met een leidinggevende of met een docent bespreken.

Een voorbeeld.[67] 'Een medewerker maakt een afspraak met de ombudsman om een vraag te bespreken. Hij wil advies of zijn leidinggevende de werktijden van hem zonder overleg of uitleg mag aanpassen. De ombudsman vraagt of hij die vraag niet aan de HRM-adviseur heeft gesteld. De medewerker antwoordt daarop dat hij dat wel heeft overwogen, maar niet wil dat zijn leidinggevende dat te weten komt. Daarom stelt hij zijn vraag liever aan de ombudsman. Bovendien kan hij, als het antwoord van de ombudsman daar aanleiding toe geeft, dan een klacht indienen. De ombudsman legt hem vervolgens uit dat in de cao staat dat: '1) de 38-urige werkweek wordt ingevuld binnen een bedrijfstijd van 78 uur; en 2) dat onder bedrijfstijd wordt verstaan de uren op maandag tot en met vrijdag van 7.00 tot 21.00 uur respectievelijk van 8.00 tot 22.00 uur en de uren op zaterdag van 7.00 tot 15.00 uur respectievelijk van 8.00 tot 16.00 uur.'[68] De werkgever kan, zo legt de ombudsman de cao[69] uit, als de werkzaamheden dat vereisen bepaalde roostertijden vaststellen, bijvoorbeeld voor baliepersoneel. Als de werktijden moeten worden gewijzigd, dan moet de werknemer redelijkerwijs onder bepaalde omstandigheden wel de gelegenheid krijgen om zijn privéleven daarop af te stemmen. Bovendien dient een leidinggevende uitleg te geven waarom een werktijdwijziging noodzakelijk zou zijn. Werktijden worden immers

67 Poesiat (2017, 19).

68 art. 4.3 http://www.vsnu.nl/files/VSNU%202017/CAO%20NU%202%20juli%202016%20-%2030%20juni%202017.pdf art.4.3:1,2

69 Cao art. 4.3:3.

in de regel in overleg opgesteld. Bovendien biedt de cao ruimte om buiten de vroegere structuur van negen tot vijf arbeid te verrichten.

De medewerker zegt daarop blij te zijn met de kennis van de regelgeving en zal op basis daarvan zijn leidinggevende vragen om uit te leggen waarom een werktijdwijziging noodzakelijk is. De ombudsman sluit het dossier.'

Een ander voorbeeld.[70] 'Een student vertelt dat hij gezakt is voor een tentamen, maar dat dat voor zijn gevoel niet kan kloppen. Hij vermoedt dat de docent een fout heeft gemaakt en vraagt per e-mail of hij op korte termijn samen met de docent zijn tentamen kan inzien. De docent antwoordt dat het inzagemoment nog niet is vastgesteld. De student vindt dat hij niet serieus wordt genomen en neemt contact op met de ombudsman. Waarom kan hij niet op korte termijn zijn tentamen inzien?

De ombudsman raadpleegt daarop de Onderwijs- en Examenregeling van de opleiding. Daarin staat, zo legt de ombudsman uit, dat 'gedurende ten minste twintig werkdagen na de bekendmaking van de uitslag van een schriftelijk tentamen de student op zijn verzoek inzage kan krijgen in zijn beoordeelde werk, de daarin gestelde vragen en opdrachten, alsmede zo mogelijk van de normen aan de hand waarvan de beoordeling heeft plaatsgevonden'. Alleen als een student om een dringende reden is verhinderd, zo zegt de regeling, wordt een alternatief moment aangeboden.

De student wilde een alternatief moment van inzage, namelijk eerder; dat zou de kwestie hebben goedgemaakt. De regeling biedt daar echter geen mogelijkheid toe. Vervolgens komt het aan op de coulance van een docent. Maar als die daartoe niet bereid of in staat is, kan een student daar niet zijn beklag over doen. De docent houdt zich immers aan de regelgeving. Hij had die regelgeving kunnen uitleggen aan de student, maar heeft dat niet gedaan. De student legt daarom de afwijzing uit als weerstand van de docent. De student zal zelf nog met de docent bespreken dat uitleg van de regelgeving had geholpen om het besluit van de docent te begrijpen. Mocht dat niet goed verlopen, dan zal hij opnieuw contact opnemen met de ombudsman. Dat bleek niet nodig.'

70 Poesiat (2017, 17).

In adviesgesprekken kan de ombudsman verschillende scenario's met de klager bespreken. Wat kan de uitkomst zijn als de klager een bepaalde aanpak kiest? Het is belangrijk dat de ombudsman geen keuze maakt, maar dat aan de klager overlaat. Om te bereiken dat een klager een keuze maakt en niet de ombudsman, kan hij gebruik maken van een motiverende gespreksvoering. De ombudsman zal geen sturende stijl gebruiken waarbij de ombudsman 'informatie, instructies en advies geeft.'[71] Hij zal een gidsende stijl kunnen inzetten en daarbij moeten oppassen voor de zogeheten verbeterreflex: 'het verlangen om te herstellen wat er fout is en mensen zonder aarzelen op het goede pad te zetten, bij voorkeur op een directieve manier.'[72] Bijvoorbeeld als de ombudsman een klager voorhoudt dat een bepaalde keuze een mooie uitkomst zal opleveren. Het risico is dat 'deze reflex, en de daarmee verbonden sturende stijl, van de gesprekspartner een tegenstander maakt.'[73] Dan ontstaat er weerstand. De gesprekstechniek van 'motiverende gespreksvoering is daarentegen een op samenwerking gerichte gespreksstijl; de eigen motivatie en bereidheid tot verandering worden daarbij versterkt.'[74] De klager maakt zo zelf een keuze uit de mogelijkheden die de ombudsman met hem bespreekt. Het besef dat hij weer greep op de zaak heeft en perspectief ziet, heeft zo ook een positieve uitwerking op zijn zaak en op hemzelf.

Ombudsbemiddeling

Een klager kan op voorstel van de ombudsman ook besluiten dat zijn klacht kan worden behandeld via ombudsbemiddeling. Deze aanpak verschilt in die zin van mediation dat ombudsbemiddeling kortdurend en op de klacht gericht is: in een of twee gesprekken moet de zaak zijn opgelost zonder uit te monden in een juridisch bindende afspraak. Het is namelijk de bedoeling dat de klacht door ombudsbemiddeling wordt opgelost. De ombudsman is in dat proces mediator noch onderhandelaar. De gebruikte techniek is echter wel die van een mediator; die staat dan ook bekend als *mediation light*.

71 Miller & Rollnick (2018, 20).
72 Idem, p. 22.
73 Idem, p. 24.
74 Idem, p. 28.

Welke voorwaarden kan de ombudsman daarvoor inzetten die afkomstig zijn van de mediationpraktijk? Een korte omschrijving van wat mediation omvat is daardoor op zijn plaats.

Mediation is een proces met een cyclus van gesprekken waarbij de mediator gespreksverslagen maakt die door partijen worden geaccordeerd. Ze leiden tot een gemeenschappelijke uitkomst met afspraken die kunnen resulteren in een juridisch bindende afspraak. Dat is veelal een vaststellingsovereenkomst. In sommige gevallen heeft een mediator 'een evaluatieve rol als deze actief meedenkt en voorstellen doet.'[75] Die rol past de ombudsman niet. Hij kan immers niet actief deelnemen, omdat hij nog een uitspraak over de klacht moet kunnen doen en omdat een bemiddeling alleen kan slagen als hij de onpartijdige derde blijft. Ombudsbemiddeling vindt in principe eenmalig of twee keer plaats en is louter gericht op het oplossen van de klacht, bijvoorbeeld door het maken van excuses of door wederzijds groeiend begrip over de gang van zaken. Er wordt ook geen juridisch bindende afspraak gemaakt zoals dat wel bij mediation het geval is.

Maar de ombudsman hanteert wel mediationtechnieken. Volgens de Mediation Federatie Nederland is van mediation sprake wanneer een onafhankelijke deskundige, de mediator, partijen weer met elkaar in gesprek brengt. 'De mediator helpt emotie en feiten van elkaar te scheiden en in een juiste verhouding te brengen. De mediator is neutraal en houdt zich niet bezig met de schuldvraag. De mediator lost het conflict ook niet voor partijen op, dat doen partijen zelf. Het is hun conflict. De oplossing die zij daar samen voor bedenken is de beste.

De voorwaarden die bijdragen aan succes zijn:

- Partijen zitten vrijwillig aan tafel.
- Partijen werken actief mee aan een oplossing.
- Partijen bepalen samen de oplossing.
- mediator, partijen en eventuele adviseurs en/of deskundigen zijn verplicht tot geheimhouding.
- De mediator kan partijen ook apart spreken.

75 Klijn (2004, 44).

- Partijen die een akkoord bereiken leggen hun afspraken vast in een (vaststellings)overeenkomst. Deze overeenkomst wordt door de partijen ondertekend en is juridisch bindend.'[76]

Bovenstaande voorwaarden hanteert ook de ombudsman behalve zoals gezegd de juridisch bindende afspraak. Als er wel onderling afspraken worden gemaakt kan de ombudsman die noteren en naar de betrokkenen sturen. Mocht een van hen zich daar niet aan houden dan kan dat weer aanleiding zijn om een klacht daarover aan de ombudsman voor te leggen.

Ombudsbemiddeling kan de vorm aannemen van een driegesprek onder leiding van de ombudsman. Hij kan echter ook als 'pendeldiplomaat' te werk gaan. Dan zal hij iedere betrokkene apart spreken en de inhoud van het gesprek terugkoppelen naar de ander. In sommige gevallen begint de ombudsman als pendeldiplomaat om later alsnog een driegesprek te organiseren. Om ombudsbemiddeling in te kunnen zetten, moeten alle deelnemers wel vooraf instemmen. Medewerking is immers vrijwillig. Daarop zal de ombudsman moeten uitleggen wat het voor de deelnemers kan opleveren. Het kan ook zijn dat er geen overeenstemming wordt bereikt, maar wel begrip ontstaat over hoe het allemaal zo kon gaan. Dan kan een klager er alsnog vrede mee hebben en een punt achter de klacht zetten. Uitkomst van ombudsbemiddeling zou moeten opleveren dat er weer een gemeenschappelijk referentiekader ontstaat van waaruit beide partijen opnieuw afspraken kunnen maken. De rol van de ombudsman is hier die van onpartijdige en neutrale gespreksleider: het faciliteren van een driegesprek. Uiteraard zijn de gesprekken vertrouwelijk.

Ombudsbemiddeling en klachtbehandeling kunnen nooit leiden tot een juridisch bindende uitspraak. De ombudsman is hiertoe niet bevoegd en mengt zich hier dan ook niet in. Mede om die reden, maar ook vanwege het vertrouwelijke karakter, wordt verslaglegging van de ombudsman niet opgenomen in het personeelsdossier/studentendossier van de klager. De rol van de ombudsman is ook in die zin een andere dan die van mediator.

76 Groep Arbeidsmediation, Mediatorsfederatie Nederland. (2013).

De escalatieladder van conflicten

Om vast te kunnen stellen of ombudsbemiddeling nog wel mogelijk is, kan de ombudsman de escalatieladder van de Oostenrijkse politicoloog/psycholoog Friedrich Glasl (1941) gebruiken. In zijn *Handboek conflictmanagement* (2015) beschrijft hij welk gedrag in welke fase van een conflict tussen personen wordt gezien. De fase waarin zich het conflict bevindt, zegt iets over de kans of het conflict nog met behulp van bemiddeling op te lossen is. Het fasenmodel is opgebouwd uit negen cumulatieve treden van escalatie. Het ziet er als volgt uit:

Fase 1			Fase 2			Fase 3		
1								
discussies verharden	2							
impasse	intellectueel geweld	3						
geen wederzijds begrip		geen woorden maar daden	4					
	gevoel van superiorteit	non-verbale communicatie	stereotype karikaturen	5				
afschermen	polarisatie	prestigezaak	uitbreiding conflict	gezichtsaanval en -verlies	6			
	stijl van het debat	niet terug op ingenomen standpunt	behoefte aan sympathie	vuil spel	dreiging	7		
cooperatief oplossen van conflicten	scoren	inlevingsvermogen neemt af	mensen aan je kant krijgen	elkaar willen ontmaskeren	paniek reacties	object/ vijand beeld	8	
hulpvorming	oproepen irritaties	niet samen verantwoordelijk	coalitievorming	elkaar dood verklaren	sancties	geweld	systematische vernietiging	9
selectieve aandacht	lachers op de hand	oplossing uitschakelen	zwart-wit beeld	immoreel gedrag	stress	de ander schaden	de ander versplinteren	samen in de afgrond
win-win			winnen-verliezen			alles of niets		

https://transitiemanagement.wordpress.com/2013/06/23/conflicten-op-de-werkvloer/

‘trede een: verharding;
trede twee: debat en polemiek;
trede drie: geen woorden, maar daden!
trede vier: zorgen om imago en coalitie;
trede vijf: gezichtsverlies;
trede zes: dreigstrategieën en afpersing;
trede zeven: beperkte vernietigingsslagen;
trede acht: versplintering, totale vernietiging;
trede negen: samen de afgrond in.’[77]

In de derde fase is een conflict in veel gevallen gejuridiseerd, is een advocaat ingeschakeld en kan de kwestie aan de rechtbank zijn voorgelegd. Dan is ombudsbemiddeling zo goed als kansloos. De escalatieladder is dan ook binnen de ombudspraktijk een hulpmiddel om in te schatten of ombudsbemiddeling nog een kans heeft.

Als de ombudsman mede op basis van de escalatieladder inschat dat een klacht niet opgelost kan worden met het genoemde driegesprek, dan is het niet zo zinvol om toch dat gesprek te laten plaatsvinden. Als een klacht al lang bestaat en betrokkenen positie hebben gekozen, dan is het lastig om weer een gemeenschappelijk referentiekader te vinden. Als in een voorbespreking (pendeldiplomatie) blijkt dat dat wél mogelijk is en er misschien excuses worden aangeboden, dan is een driegesprek kansrijk. In zo’n driegesprek, geleid door de ombudsman, kan de klacht besproken worden. Een dergelijk gesprek heeft met name succes wanneer de betrokkenen van tevoren elkaars standpunten kennen, zodat er aan tafel geen verrassingen zijn. Binnen deze werkwijze van de ombudsman is het niet vereist dat de gespreksverslagen vooraf worden uitgewisseld, wel dat de ombudsman de inhoud mondeling deelt met de betrokkenen. Dan zijn die op de hoogte van elkaars standpunten. Bijkomend voordeel hiervan is dat de ombudsman direct kennisneemt van de reactie en die noteert. Zo kunnen ook de standpunten zich minder snel verharden dan wanneer een klager of beklaagde de weergave daarvan zwart op wit aantreft: de ombudsman brengt de context aan. Mocht het onverhoopt tot een formele klacht komen, dan kunnen overigens de gespreksverslagen wél worden opgenomen in de klachtrapportage. Alle betrokkenen moeten daarvan op de hoogte zijn.

77 Glasl (2015, 231 e.v.).

Mocht het toch tot een gesprek kunnen komen dan is de ombudsman gespreksleider en geen deelnemer aan het gesprek. Hij kan samenvatten wat er ter tafel komt en punten naar voren brengen waarvan de deelnemers van tevoren hebben aangegeven dat die besproken moeten worden. Als het niet tot excuses komt, dan is het niet zijn rol om een deelnemer daarop te wijzen. Wel zou hij kunnen vragen wat een klager hoopte dat het gesprek zou opleveren. Een beklaagde kan daarop reageren. De ombudsman zorgt er tijdens het gesprek ook voor dat er geen nieuwe klachten aan de orde worden gesteld. Er ligt een klacht en de beklaagde mag erop vertrouwen dat het daarbij blijft en dat die besproken wordt. Als in een gesprek afspraken worden gemaakt, dan zal de ombudsman die noteren en na het gesprek naar de betrokkenen sturen. Een gespreksverslag van het driegesprek maakt de ombudsman alleen voor zijn eigen dossier.

Als een zaak voor ombudsbemiddeling in aanmerking komt, vindt het driegesprek plaats op neutraal terrein, bijvoorbeeld op de werkkamer van de ombudsman. Dat punt kan alvast in de voorbereidende gesprekken naar voren worden gebracht.

Voorbeelden medewerkers

‘Een medewerkster beklaagt zich bij de ombudsman personeel erover dat zij niet is geïnformeerd over het voornemen om haar afdeling uit te breiden. Bovendien zou zij niet geïnformeerd zijn over de vacature. En omdat de vacature een salarisschaal hoger bood dan die van haar, had zij er graag naar gesolliciteerd. Ze vertelt dat er inmiddels iemand aangenomen zou zijn. De medewerkster vindt dat haar op die manier de kans is ontnomen om op de vacature te solliciteren. Ze vindt het bovendien onbehoorlijk dat haar leidinggevende haar niet geïnformeerd heeft; desondanks wil ze geen klacht indienen. Ze vraagt of de ombudsman haar klacht naar voren kan brengen en bemiddelen, omdat zijzelf niet wil dat de relatie met haar leidinggevende beschadigd zou worden. Ze begrijpt dat de zaak onomkeerbaar is, maar vindt toch dat de kwestie onder de aandacht van de leidinggevende moet worden gebracht.

In een gesprek met de ombudsman erkent de leidinggevende dat de communicatie inderdaad niet goed verlopen is, maar dat de intenties goed waren. Uitbreiding van de afdeling was namelijk nodig om de werkdruk te verlagen en daar zou ook de medewerkster van profiteren. De leidinggevende zou bovendien niet op de hoogte zijn van de ambitie

van de medewerkster. Nadat de ombudsman deze reactie met de medewerkster had besproken, vond er vervolgens een gesprek tussen de leidinggevende en de medewerkster plaats. Omdat dat naar tevredenheid verliep, kon de ombudsman het dossier sluiten.' [78]

Nog een voorbeeld die voor ombudsbemiddeling geschikt zou zijn. 'Een medewerkster van een van de diensten doet haar beklag bij de ombudsman over de wijze waarop de leidinggevende de taken verdeelt. Zij werkt al bijna tien jaar op de VU, is 55-plusser en had bij haar leidinggevende aangegeven steeds meer moeite te hebben met de technische uitvoering van het werk. Daarom zou zij liever een andere functie binnen de VU bekleden. Daarop regelde de leidinggevende een gesprek met een loopbaanadviseur. Maar vanaf die tijd zou een collega haar werk doen en zou zij niet meer uitgenodigd zijn bij werkoverleggen. Dat gaf haar het gevoel dat zij er nu al niet meer bij hoorde terwijl er nog geen zicht op een andere baan was. Ze gaf aan dat zij zich gekrenkt en afgedankt voelde door de handelwijze van haar leidinggevende, en ging daardoor dagelijks met hoofdpijn naar haar werk. De ombudsman gaf aan met de leidinggevende in gesprek te kunnen gaan (wederhoor) en te onderzoeken of de klacht met ombudsbemiddeling op te lossen zou zijn. Uit angst voor escalatie wees de medewerkster dat echter af. De ombudsman noemde de medewerkster de mogelijkheid om te overleggen met de HRM-adviseur. Wellicht kon die in gesprek gaan met de leidinggevende. Ook waren er nog andere mogelijkheden, zoals detachering. De medewerkster bedankte de ombudsman en zei de mogelijkheden te gaan overwegen. De ombudsman sloot het dossier.'[79]

Voorbeelden studenten

'Via een medestudent hoort een masterstudent over de studentenombudsman en belt om een afspraak te maken. Hij is gezakt voor een tentamen en moet daardoor het tentamen inclusief alle colleges overdoen. De colleges zijn zo specifiek dat aanwezigheid is vereist. De student heeft alle vakken afgerond en is ook bijna klaar met zijn scriptie; hij heeft al een baan gevonden. Dat bemoeilijkt, zo zegt hij, het volgen van colleges midden op de dag. Daarbij komt dat het te volgen vak is bedoeld ter

78 Poesiat (2015, 19).
79 Poesiat (2018, 18).

voorbereiding van de masterscriptie, en die heeft hij al bijna af. De student begrijpt niet waarom hij de colleges weer zou moeten volgen; hij heeft er in de vorige sessie, zo stelt hij, immers niet een gemist. En zijn verzoek aan de examencommissie om alleen het tentamen te doen en vrijstelling van de colleges te krijgen, is afgewezen.

De ombudsman legt de student de mogelijkheid van beroep via het College van Beroep voor de Examens voor. Omdat die route openstaat, is het geen zaak voor de ombudsman. Maar de student brengt naar voren dat de tijd dringt, de colleges zijn al begonnen en een beroepsprocedure kost veel tijd. De ombudsman ziet in dit geval een belang voor zowel de student als voor de opleiding. Beide zijn er immers bij gebaat als de student snel afstudeert. De ombudsman bespreekt daarop dan ook de zaak met de docent en vraagt naar zijn visie. Die legt uit dat de colleges alleen niet meer gevolgd hoeven te worden als de scriptie af of bijna af is. Hij raadt de student daarom aan onmiddellijk contact op te nemen met de scriptiebegeleider, zodat duidelijk wordt wanneer de scriptie af zal zijn. Hij stelt voor om de zaak zelf met de student te bespreken om te kijken wat er mogelijk is. De ombudsman koppelt dit terug naar de student. Twee weken later laat de student weten dat hij met de docent heeft afgesproken dat hij een deel van de colleges niet meer hoeft te volgen. De ombudsman kan het dossier sluiten.'[80]

Een ander geval. 'Een voormalig student neemt telefonisch contact op met de ombudsman. Toen hij zijn bachelorbul behaalde, merkte hij bij thuiskomst dat er in het standaardgedeelte van de bul typ- en taalfouten stonden. Daarvan heeft hij de faculteit in kennis gesteld en om een nieuwe bul gevraagd. Van de faculteit hoorde hij dat hij de oude bul eerst moest inleveren, waarna hij de nieuwe persoonlijk moest ophalen. Hij had het echter druk met het masterprogramma en mailt een paar keer met de faculteit of het anders te regelen is. Hij kwam daar echter, zo zegt hij, geen stap verder mee. Hij had nog altijd geen nieuwe bul en vroeg of hij misschien de gemaakte reiskosten in verband met de omwisseling kon declareren. Hij had geen studenten-OV-kaart meer. Hij hoopte ook dat het tijdstip om de bul op te halen zodanig gepland kon worden dat hij geen vrij van zijn werk hoefde te nemen. Het was allemaal, zo stelde hij, de fout van de universiteit.

80 Poesiat (2007, 15).

Op verzoek van de ombudsman stuurde hij een kopie van de bachelorbul en alle e-mails die op de zaak betrekking hadden naar de ombudsman. Die legde vervolgens zijn vraag voor aan de faculteit. Deze betreurde het dat er geen foutloze tekst was opgesteld, maar benadrukte dat de bul wel rechtsgeldig was. Verder stelde de faculteit voor dat de oude bul ook aangetekend per post kon worden ingeleverd en dat de student tegemoet gekomen kon worden voor wat betreft het tijdstip waarop de nieuwe bul kon worden opgehaald. En over een reiskostenvergoeding was te praten, aldus de faculteit.

De ombudsman koppelde dat terug naar de student en besprak met hem het voorstel van de faculteit. Alleen de kosten voor het aangetekend verzenden zouden voor rekening van de student komen, aangezien er tijdens het volgen van het masterjaar voldoende mogelijkheden waren om de oude bul in te leveren. De voormalig student zou contact opnemen met de administratie om de zaak te regelen.'[81]

Nog een laatste illustratie. 'Een masterstudent klaagt over de scriptiebegeleiding. De opzet van zijn masterscriptie is afgekeurd. De scriptiebegeleider heeft de opzet goedgekeurd, de tweede lezer niet. De student vindt dat dat aan de begeleiding is te wijten. Toen de student dit met de scriptiebegeleider besprak, kreeg hij de indruk dat de scriptiebegeleider het achteraf eens was met de tweede lezer. Dit heeft zijn vertrouwen in de begeleider geschaad. Kan de scriptiebegeleider hem wel naar een voldoende begeleiden? De student voelt zich gedupeerd omdat hij nu studievertraging oploopt. Hij mailt de scriptiecoördinator hierover, maar die reageert niet. Via de studieadviseur komt er toch een gesprek met hem, dat volgens de student niets anders dan onbegrip oplevert. Daarop vraagt de student de ombudsman om te bemiddelen: zodat de begeleiding weer op gang komt en hij snel kan afstuderen.

De ombudsman constateert allereerst dat er geen scriptieovereenkomst is opgesteld waarin afspraken zijn gemaakt over tijdpad of begeleidingsmomenten. Verder blijkt dat, wanneer de eerste en tweede lezer over de opzet van mening verschillen, de scriptiecoördinator een onafhankelijke derde beoordelaar dient aan te wijzen (Regeling Masterthesis). In dit geval heeft de scriptiecoördinator inmiddels zelf de scriptieopzet gelezen en die ook afgekeurd. Verder blijkt uit de regeling dat als een student langer dan een half jaar aan de scriptie werkt – iets wat hier

81 Poesiat (2007, 16).

aan de orde is – er opnieuw afspraken moeten worden gemaakt over het onderwerp, de begeleiding, enzovoort. In een gesprek met de ombudsman erkent de scriptiecoördinator dat de begeleiding niet goed is verlopen. Hij zegt bereid te zijn om de keuze voor een nieuw onderwerp aan de student te laten. En mocht de student om een nieuwe begeleider vragen, dan zal hij dat inwilligen.

De student verzoekt de ombudsman (v.), als onafhankelijke partij, om een driegesprek onder haar leiding te organiseren zodat hij zeker weet dat hij de gelegenheid krijgt om zijn hele klacht met de scriptiecoordinator te bespreken. Dat leidt ertoe dat er nieuwe afspraken worden gemaakt over de voortgang, nieuwe begeleider en een andere tweede lezer. De student is tevreden met de uitkomst en hoopt spoedig af te studeren. Daarmee is de zaak gesloten.'[82]

Interventie

Als bij het bespreken van een klacht – bijvoorbeeld aan de hand van documenten – meteen blijkt dat de wet- of regelgeving is overtreden, kan de ombudsman tot interventie overgaan. In dat geval zal hij contact opnemen met een functionaris die bevoegd is om in de kwestie een besluit te nemen. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn als een student door een docent de toegang tot een college wordt geweigerd terwijl het faculteitsbestuur, dat een dergelijk verbod mag opleggen, overduidelijk dat besluit niet heeft genomen maar een docent zelf.

Een voorbeeld van een interventie. 'Een masterstudent van een andere universiteit neemt contact op met de ombudsman omdat hij een bijvak met hoorcolleges uit de bachelorfase aan de VU wil volgen. Hij zou zich echter niet kunnen inschrijven, omdat dit bachelorvak alleen toegankelijk zou zijn voor bachelorstudenten. De student zegt dat hij hierover niets in de studiegids heeft kunnen vinden, maar dat het vak al een week geleden is begonnen en dat hij zich graag zo spoedig mogelijk wil inschrijven om geen studievertraging op te lopen. De ombudsman neemt contact op met de onderwijscoördinator, die vertelt dat vanwege capaciteitsproblemen de toelating tot het vak door de faculteit beperkt is. En hij stelt dat het vak vol zit.

82 Poesiat (2009, 14).

De ombudsman legt daarop uit dat in zijn algemeenheid de capaciteit alleen beperkt kan worden door een *numerus fixus*. Masteropleidingen kennen soms een beperkte toelating die door het faculteitsbestuur en het College van Bestuur is vastgesteld, maar dat geldt dan voor een opleiding en niet voor een vak. De Wet op het Hoger Onderwijs kent alleen een beperking indien het onderwijs dat noodzakelijk maakt, zoals met practica of werkcolleges.[83] Daarop besluit de faculteit de student onmiddellijk in te schrijven voor het vak en hem alsnog toegang te verlenen. De ombudsman sluit het dossier.'[84]

Wanneer advies of ombudsbemiddeling niet mogelijk is, of niet tot een oplossing naar tevredenheid van de klager leidt, dan is het behandelen van een formele klacht altijd nog mogelijk. In dat geval zal de ombudsman de klacht beoordelen en die in een klachtrapportage opnemen. In de regeling ombudsman is de procedure vastgesteld.

In de praktijk blijkt echter dat er weinig formele klachten ter beoordeling bij de ombudsman worden ingediend. Medewerkers zijn bang voor repercussie en dienen alleen een formele klacht in als de klager zelf niet meer op de betreffende plek werkzaam is. Voor studenten geldt dat die veelal alleen een formele klacht willen indienen als zij het vak waar de klacht is ontstaan hebben afgerond of als zij zijn afgestudeerd. De ombudsman behandelt dan ook de meeste klachten via een advies of ombudsbemiddeling.

In sommige regelingen voor de ombudsman is vastgesteld dat de ombudsman op eigen initiatief onderzoek mag doen als er signalen zijn dat er mogelijk een probleem is. De ombudsman hoeft in dat geval dus niet uitsluitend op basis van een klacht in actie te komen. Het voordeel van een dergelijk onderzoek door de ombudsman is dat hij niet hoeft te wachten totdat die ene klacht is ingediend om een probleem te onderzoeken en dat desgewenst aan te kaarten. Dat kan de kans op escalatie van een probleem reduceren.

Wanneer sprake is van een klacht zijn er criteria die bij de rapportage ervan in acht moeten worden genomen. Over het opstellen daarvan gaat het volgende hoofdstuk.

83 WHW art. 7.34 lid 1:c.

84 Poesiat (2012, 17).

13

Het opstellen van de klachtrapportage

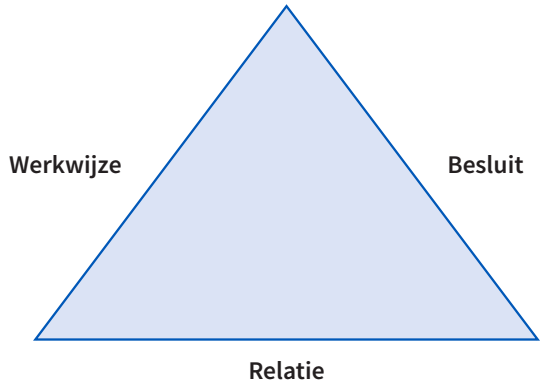
De klachtrapportage met een beoordeling van de klacht kan natuurlijk alleen worden opgesteld als de ombudsman de bevoegdheid heeft gekregen om een klacht te beoordelen.

Zolang een klager niet om een beoordeling van de klacht vraagt, maar om advies of ombudsbemiddeling, wordt de klacht niet formeel in behandeling genomen. Formeel wil hier zeggen: volgens de daartoe bestemde klachtprocedure van de regeling ombudsman. Als de ombudsman wél een formele klacht behandelt, moet conform de regeling ombudsman een klachtrapportage worden opgesteld. Wanneer alle partijen zijn gehoord (hoor en wederhoor), kan daarin alle informatie worden opgenomen: naast de klacht en de context waarbinnen die tot stand kwam worden alle relevante feiten, bevindingen en standpunten op een rij gezet. Ook dan onthoudt de ombudsman zich van enig oordeel. Het concept van de klachtrapportage kan in dit stadium aan de betrokkenen worden voorgelegd, zodat zij de gelegenheid hebben om erop te reageren. Ook deze reacties worden in de rapportage opgenomen en opnieuw aan de betrokkenen voorgelegd. Deze werkwijze is erop gericht om zoveel mogelijk informatie over de klacht te verzamelen. In sommige gevallen blijkt dat een beklaagde of klager tijdens het lezen van het concept nog informatie toevoegt die cruciaal is om de klacht te kunnen beoordelen. Pas wanneer alle benodigde informatie is verzameld, en er geen nieuwe informatie beschikbaar komt, kan de ombudsman ertoe overgaan de klacht te beoordelen.

Doel en inhoud van de rapportage

Dat oordeel mag voor de lezer van de klachtrapportage geen verrassing zijn. Tijdens het lezen moet hij op basis van de klacht, de regelgeving en de reacties van beklaagde en betrokkenen zelf al tot een oordeel kunnen komen. Dat geldt bijvoorbeeld voor een leidinggevende of een directeur

onderwijs, die niet zelden tot de lezers behoren. En dan komt de ombudsman tot slot, aan het einde van de rapportage, tot een beoordeling van de klacht. Gegronde klachten kan hij eventueel gepaard doen gaan van aanbevelingen om klachten te repareren en/of om het ontstaan ervan in de toekomst te voorkomen. Toch is de oplossing maar één aspect van de uiteindelijke rapportage; ze heeft namelijk evenzeer als doel om de kwestie zelf en de hele gang van zaken te analyseren en verhelderen. Een klachtrapportage draait, kortom, niet slechts om een oordeel over de klacht en de onderbouwing daarvan. Een ombudsman moet in staat zijn om precies aan te geven waarom bepaalde vormen van gedrag al dan niet onbehoorlijk zijn, geformuleerd in termen van correctheid, redelijkheid, proportionaliteit en zorgvuldigheid. Naast de wet- en regelgeving biedt de *Behoorlijkheidswijzer* van de Nationale Ombudsman daarvoor een kader.[85] Een ander hulpmiddel dat kan worden gebruikt is de zogeheten 'Fairness Triangle'. Wanneer het hele proces van klachtverwerking en -beoordeling als een driehoek wordt voorgesteld, dan gaat de bijbehorende theorie ervan uit dat ieder onderdeel van deze driehoek – iedere zijde hiervan – tijdens het klachtonderzoek evenveel aandacht moet krijgen en dat de drie zijden dus met elkaar in balans moeten zijn. De drie kanten worden elk afzonderlijk onderzocht.[86]



De in Canada ontwikkelde checklist die hierbij hoort, kan de ombudsman nalopen en onderzoeken om mede op basis van die uitkomsten te

85 Nationale Ombudsman (2016). https://www.nationaleombudsman.nl/folders-en-brochures/behoorlijkheidswijzer?gclid=EAIaIQobChMIzZPA8ovL2QIVDZPtCh1qQAYZEAAYASAAEgLWY_D_BwE Ook beschikbaar in Engelse vertaling.
86 Manitoba (2013, 6-8).

beoordelen of de klager eerlijk en rechtvaardig is behandeld. Hiermee kan de ombudsman de manier waarop een klager is geïnformeerd onderzoeken, wat daarbij de gehanteerde werkwijze was, en of er redenen zijn gegeven waarom daarvoor is gekozen. Bij het besluit – of de genomen stappen – onderzoekt de ombudsman of de beklaagde dit wel mocht nemen. Overigens beoordeelt de ombudsman niet de inhoud van het genomen besluit, alleen de gevolgde procedure.

Verder onderzoekt de ombudsman hoe er recht is gedaan aan de relatie tussen klager en beklaagde. Was de beklaagde bijvoorbeeld hoffelijk, benaderbaar en nam hij/zij de tijd? De checklist ziet er als volgt uit:

'Werkwijze

- Degene die het besluit betreft, wordt tevoren op de hoogte gesteld dat er een besluit zal worden genomen.
- Degene die het besluit betreft, wordt geïnformeerd over de beweegredenen waarop het besluit is gebaseerd.
- Degene die het besluit betreft, krijgt ruimschoots de gelegenheid zijn kant van de zaak toe te lichten.
- Degene die het besluit betreft, krijgt de gelegenheid om bezwaar te maken tegen informatie die tegen zijn belangen in gaat, ook wanneer een beslissing al is genomen.
- Degene die het besluit betreft, wordt in de gelegenheid gesteld om commentaar te leveren op de informatie waarop het besluit wordt gebaseerd als hij het oneens is of van mening verschilt en om dit naar voren te brengen voor het besluit wordt genomen.
- Degene die het besluit neemt, analyseert grondig en zorgvuldig alle informatie die is aangedragen over de persoon die het besluit betreft.
- Degene die het besluit neemt, is onpartijdig (onbevooroordeeld en zonder persoonlijk belang bij de uitkomst van het genomen besluit).
- Degene die het besluit neemt, draagt heldere en begrijpelijke argumenten aan voor de genomen beslissing.

Beslissing

- Degene die het besluit neemt, geniet op grond van wet of regelgeving de autoriteit om dat te doen.
- Het besluit kan nooit iemand aanzetten tot illegaal of onwettig handelen.
- Het besluit moet redelijk zijn en de redenering achter het besluit moet voor alle betrokkenen helder en begrijpelijk zijn.

- Het besluit mag niet discriminerend zijn voor de persoon die het betreft en niet ingaan tegen mensenrechten, bijvoorbeeld met betrekking tot huwelijkse staat, ras, religie, seksuele geaardheid of functiebeperking.
- Het besluit mag niet belastend zijn voor degene die het betreft, dit betekent dat het besluit niet mag leiden tot onnodige hindernissen.

De relatie

Naast het voldoen aan de eisen van een gedragscode gaat het redelijkerwijs ook om beschaafd gedrag in termen van hoffelijkheid, tijdigheid, helderheid en directe communicatie. Dit betekent in de praktijk:

- De tijd nemen om naar een ander te luisteren.
- Benaderbaar zijn.
- Vertrouwelijkheid garanderen.
- Duidelijk maken wat je wel en niet kunt doen.
- Verontschuldigingen aanbieden bij gemaakte fouten.'[87]

Wanneer de ombudsman problemen ondervindt bij een definitieve beoordeling, dan helpt het na te gaan hoe het in een specifiek geval had *moeten* gaan. Wat had bijvoorbeeld redelijkerwijs van een docent of leidinggevende verwacht mogen worden? De overwegingen of conclusie van de ombudsman moeten in de rapportage logischerwijs leiden tot de beoordeling. Pas dan kan zijn oordeel ook worden geaccepteerd. Bovendien wordt zo ook het vertrouwen in de ombudsman bestendigd.

Format voor de rapportage

De klachtprocedure staat meestal beschreven in de regeling ombudsman. Daarin is meestal opgenomen dat de beklaagde en de klager de gelegenheid krijgen om op de klacht en elkaars standpunt te reageren. Zoals gezegd wordt iedere reactie opgenomen in de klachtrapportage. Niet alle aangeleverde stukken, zoals e-mail tussen de betrokkenen, hoeven echter te worden opgenomen: alleen die stukken die noodzakelijk zijn om tot een beoordeling van de klacht te kunnen komen. Datzelfde geldt voor de gebruikte regelgeving. Het is echter wel van belang om expliciet aan de betrokkenen uit te leggen, dat niet alle e-mail in de rapportage

87 Manitoba (2013); Herfs *Thema Hoger Onderwijs* (2016, 4).

terechtkomt. Soms zijn betrokkenen geneigd te protesteren als niet alle aangeleverde e-mail in de rapportage wordt opgenomen.

Een format voor de opbouw van de klachtrapportage fungeert voor de ombudsman als geheugensteun. Het werkt efficiënt en zorgt voor een logische opbouw, zodat er geen belangrijke punten over het hoofd worden gezien. Een format zou er als volgt uit kunnen zien:

- dossiernummer met begin- en einddatum en het predicaat 'vertrouwelijk';
- inleiding met de personalia van de klager, de algemene aard van de klacht, bijvoorbeeld informatievoorziening of procedures; in dit deel kan ook de context worden beschreven;
- de klacht zelf; hierbij kan ook worden opgenomen welke stappen de klager in de eerste lijn heeft gezet om de klacht te laten behandelen; en hoe is hij bij de ombudsman terechtgekomen?;
- relevante regelgeving met verwijzingen;
- verloop van het onderzoek (logboek);
- feiten en bevindingen: hierin kan de ombudsman op chronologische volgorde uit die e-mails citeren die noodzakelijk zijn om de klacht te kunnen beoordelen; het spreekt vanzelf dat de ombudsman naar de bron, zoals een bepaalde e-mail of brief, verwijst die hij raadpleegt;
- het standpunt van de klager;
- het standpunt van de beklaagde;
- standpunten andere betrokkenen;
- reacties op conceptrapportage; deze worden integraal opgenomen.
- nogmaals de klacht;
- beoordeling en conclusie en bij een gegronde klacht aanbevelingen.

Goede registratie helpt om een klachtrapportage op te stellen. Als in de registratie het aantal contactmomenten zoals gesprekken is beschreven, dan vergemakkelijkt dat het invullen van het logboek (verloop van het onderzoek).

In de inleiding van de rapportage kan meer informatie worden geboden over een klager, bijvoorbeeld hoelang die al aan de instelling is verbonden, wat voor soort arbeidsovereenkomst hij of zij heeft en wat de functieomvang is. Bij studenten is het van belang de gevolgde studie te noemen en in welk leerjaar de student zich bevindt. Op die plaats kan worden beschreven welke positie de betrokkenen innemen ten opzich-

te van de klager. Vervolgens kan na deze inleiding onder de noemer De klacht worden opgenomen welke klachten de klager indiende en welke de ombudsman niet mag behandelen. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om verjaarde klachten of klachten die betrekking hebben op een andere organisatie. De ombudsman kan in dat geval wel onderzoeken of de afdeling binnen de instelling waaraan de klager is verbonden voldoende heeft ondernomen om de klacht die een andere organisatie betreft, te behandelen.

De beschrijving van de klacht zelf kan in onderdelen worden beschreven. Dat vergemakkelijkt het om de reacties en de beoordeling erop te beschrijven en daarmee de precisie, bijvoorbeeld in termen van klachtonderdeel A of B.

Pas als geen van de betrokkenen meer informatie kan toevoegen, is de ombudsman klaar om zijn oordeel op te stellen. In de conclusie of overwegingen staan het toetsingskader en de taken of rollen die van de betrokkenen op basis van regelgeving verwacht mogen worden. Vervolgens legt de ombudsman die meetlat langs de gebeurtenissen en handelswijze om tot een beoordeling te kunnen komen. Het schrijven van de beoordeling zelf is een proces dat enige tijd in beslag neemt. De ombudsman zal het gehele dossier moeten doornemen, in kaart brengen en beschrijven. En als het zover is, dan moet hij alles kunnen overdenken en analyseren. Het is daarom belangrijk de betrokkenen periodiek te informeren over de voortgang en daarbij een eventuele termijn van afronding te noemen.

In de conclusie kan de ombudsman bij een gegronde klacht aanbevelingen aan het bestuur opnemen om de klacht in de toekomst te voorkomen en/of om die te repareren, bijvoorbeeld door excuses aan te bieden. Een goed excuus moet aan een paar voorwaarden voldoen; sorry zeggen is onvoldoende. De ombudsman kan de beklaagde daarop wijzen. In de *Excuuskaart* van de Nationale Ombudsman stelt deze:

> ‘Erken en geef uitleg;
> Bevraag en toon inzicht;
> Kies de passende reactie;
> Kies het juiste moment;
> Benut het leereffect en benoem dat.’[88]

88 Nationale Ombudsman (2016, [2]).

De ombudsman kan bijvoorbeeld, als dat uit de klachtbeoordeling noodzakelijk blijkt, in de klachtrapportage aanbevelen om de informatievoorziening van de organisatie aan te passen of om te overwegen een protocol of regelgeving te wijzigen. In die zin werkt een ombudsman mee aan veranderingen om de kwaliteit van de onderwijsinstelling te verbeteren. Bij het verzenden van de rapportage biedt de ombudsman aan om de beoordeling toe te lichten. Dat kan echter geen andere uitkomst opleveren.

De klacht en de beoordeling van de ombudsman binnen een openbare onderwijsinstelling in Nederland kan een klager of beklaagde nog voorleggen aan de Nationale Ombudsman. De Nationale Ombudsman kan namelijk alleen maar worden ingeschakeld bij klachten die binnen een overheidsinstelling zijn ontstaan. In bijzondere instellingen zou een beklaagde alleen nog de stap naar een rechtbank kunnen zetten.

Tot nu toe ging het om de gangbare mogelijkheden van behandelwijzen maar er is nog een andere functie van de ombudsman niet aan de orde geweest: zijn signalerende functie in een organisatie.

14

De signalerende rol van de ombudsman

Naast de eerdergenoemde behandelmogelijkheden is er nog een mogelijkheid om klachten of meldingen te behandelen. De ombudsman heeft in de meeste gevallen op basis van de regeling ombudsman namelijk ook een signalerende rol waar het structurele problemen en eventuele tekortkomende structuren in de organisatie betreft. Als zich bijvoorbeeld verscheidene klagers over eenzelfde kwestie zich bij de ombudsman vervoegen, bijvoorbeeld over een stijl van leidinggeven, dan kan hij besluiten om daar melding van te maken. Dat kan de ombudsman ook doen na onderzoek zonder dat daar klachten of meldingen aan voorafgingen. De bevoegdheid moet wel zijn geregeld in de regeling ombudsman. De voorwaarde is wel dat hij een duidelijke lijn of parallel in de klachten kan ontwaren. De VSNU en de werknemersorganisaties stellen over deze kwestie in een kadernotitie dat de ombudsfunctionaris 'signaleert en adviseert over grotere trends op het gebied van sociale veiligheid. Daarbij houdt hij oog voor een individuele casus, maar hij behandelt geen rechtspositionele kwesties, (individuele) meldingen die al zijn opgepakt en zaken die expliciet zijn ondergebracht bij een specifieke commissie, zoals in geval van ongewenst gedrag. De ombudsman onderneemt wel actie als het een patroon betreft.'[89]

Niet aanklagen, maar melden

De wijze waarop de ombudsman van zulke gevallen melding doet, is ook in veel gevallen bepaald in de regeling ombudsman. Een melding kan in een gesprek plaatsvinden of via een interne vertrouwelijke notitie van de ombudsman aan het management en/of aan het College van Bestuur, om dat te informeren over een mogelijke zorgelijke kwestie. De

89 VSNU (2020, 1).

betrokken klager en beklaagde(n) ontvangen deze notitie overigens niet; zij hoeven immers niet geïnformeerd te worden. De ombudsman onthoudt zich bij een melding van een beoordeling van de klacht; wél kan hij zijn *bevindingen* delen. Er is in dit geval namelijk geen formele klacht ingediend, maar er zijn wel vertrouwelijke gesprekken met de ombudsman gevoerd. Hij geeft op basis van zijn signaalfunctie aan dat er op een specifieke locatie in de organisatie klachten bestaan. Doel van een dergelijke melding is dus niet iemand aan te klagen – dat is de rol van de ombudsman immers niet – maar om te melden dat er wellicht sprake is van een patroon van problemen waardoor uiteindelijk het onderwijs, onderzoek en de bedrijfsvoering gevaar zouden kunnen lopen. In algemene zin gaat het daarbij bijvoorbeeld om de samenwerking die in het geding is, regelgeving die niet gevolgd wordt of zaken die de sociale veiligheid in gevaar brengen of kunnen brengen.

Alvorens tot de melding over te gaan, ligt het in de rede om hoor en wederhoor toe te passen. De beklaagde wordt zo in de gelegenheid gesteld zowel schriftelijk als mondeling op de melding te reageren en weet dan dat er klachten tegen hem/haar met de ombudsman zijn besproken. Het management/bestuur kan op basis van de melding vervolgens besluiten of een onderzoek dan wel een andere actie op zijn plaats is. Het is niet aan de ombudsman om dat te bepalen. Het verdient wel aanbeveling om daar te benoemen dat de signalerende rol van de ombudsman een andere is dan die van bemiddelaar in een klachttraject: het is belangrijk dat de organisatie die rollen niet met elkaar verwart. De ombudsman is namelijk altijd de onpartijdige derde maar het kan bij een melding vanuit de signalerende rol lijken alsof de ombudsman het voor een klager opneemt. Dat verdient dan ook uitleg en moet bij de organisatie geen verwarring geven.

Een melding is ook niet hetzelfde als een klachtrapportage met een oordeel; het is een signaal en weging van risico's voor de organisatie.

Als zich na een melding opnieuw een klacht over eenzelfde kwestie aandient, zou de melding die bij een faculteitsbestuur of directeur van een dienst is gedaan, ook een echelon hoger in de organisatie kunnen worden gedaan of opnieuw bij het College van Bestuur kunnen worden gemeld. Dat zou erop kunnen wijzen dat na de eerste melding de kwestie onvoldoende is opgelost. Het is niet aan de ombudsman om te controleren of er iets met zijn melding is gedaan en of de zaak is opgelost. Of de ombudsman op verzoek van het bestuur op de afdeling onderzoek kan doen, is behandeld in hoofdstuk 5.

In het geval van een melding kan een beklaagde zich soms rechteloos voelen. Maar de ombudsman bewaakt als onpartijdige derde de belangen van alle betrokkenen en zorgt er vanuit die rol voor dat ieder tot zijn recht komt. Als het management echter uitsluitend op basis van een melding een rechtspositionele maatregel neemt, denk bijvoorbeeld aan een schorsing, dan kan het zijn dat de beklaagde zich in zijn eer en goede naam voelt aangetast. De maatregel is in dat geval namelijk niet op basis van een klachtbeoordeling genomen terwijl dat wel verwacht mag worden.

Het management kan echter op basis van een melding door de ombudsman ook besluiten om onderzoek naar de melding te laten doen. De rol van de ombudsman is om bij een dergelijke melding als doorgeefluik te fungeren. Maar voordat dat zover komt, zal de ombudsman als professioneel klachtbehandelaar gesprekken voeren om erachter te komen of de klacht oprecht en authentiek is. De ombudsman moet alert zijn op een mogelijke verborgen agenda of op manipulatief klaaggedrag (zie ook hoofdstuk 8) . De ombudsman verzamelt informatie, toetst en filtert zorgvuldig alvorens tot een melding of klachtbehandeling over te gaan. Melders kunnen vertrouwelijk met de ombudsman spreken en indien gewenst zou de ombudsman hun identiteit geheim kunnen houden. Het gaat hierbij niet om anonieme klagers, hun naam en functie zijn immers bij de ombudsman bekend. De ombudsman is namelijk op basis van de regeling ombudsman veelal onbevoegd om anonieme klachten te behandelen. Maar hij beoordeelt hier dus geen klacht, verricht geen klachtonderzoek, maar doet juist een melding over een mogelijk zorgelijke kwestie. Meldingen kunnen op die manier informatie voor de organisatie opleveren die anders onbekend blijft. Als die onbekend blijft kan het management of bestuur er ook niet naar handelen. Langs die weg draagt een melding bij aan een sociaal veilig werk- of studieklimaat.

Melding aan het faculteitsbestuur

Een voorbeeld. ‘Een bachelorstudent klaagt dat de faculteit hem niet tijdig heeft geïnformeerd over de mogelijkheid dat bij een vak een verplichte excursie hoort die ook betaald moet worden. Wie niet mee kan, moet een doktersverklaring overleggen. De faculteit geeft dan vervolgens een vervangende opdracht. Volgens de student stond deze informatie niet op de website of in de Onderwijs- en Examenregeling (OER). Alleen de mogelijkheid om naar het buitenland te gaan werd vermeld. Door het

ontbreken van de informatie voelt de student zich voor een voldongen feit gesteld en op extra kosten gejaagd, omdat hij al collegegeld betaalt. Daarbij vindt hij dat een eventuele doktersverklaring de privacy van studenten schendt. En het maken van een vervangende opdracht ziet hij als strafwerk en niet als iets wat kennis toevoegt.

Hoewel de ombudsman onbevoegd is om een klacht over deze kwestie in behandeling te nemen – het betreft immers algemeen facultair beleid – verricht zij toch onderzoek om de student te kunnen adviseren of verwijzen. Zij stelt daarbij vast dat de informatie over de verplichte excursie inderdaad in de OER ontbreekt. Verder constateert zij dat een faculteit bij een vak een onderdeel weliswaar verplicht kan stellen en om een bijdrage kan vragen, maar een alternatief moet bieden als de student geen kans ziet het benodigde bedrag te betalen of om een andere reden niet mee kan gaan. Als de student het niet eens is met die vervangende opdracht, dan kan hij zijn bezwaar aan de examencommissie voorleggen.

De ombudsman informeert de student hierover en brengt, na overleg met hem, de kwestie als een melding onder de aandacht van het faculteitsbestuur. De directeur onderwijs zegt daarop toe in overleg met de opleidingscommissie tot een andere regeling te zullen komen en die duidelijk aan studenten te communiceren. De student besluit naar de examencommissie te gaan. Daarmee kan het dossier gesloten worden.'[90]

In het volgende hoofdstuk kan nu op basis van de voorgaande aspecten van de praktijk en werkwijze van de ombudsman een bredere vraag worden gesteld: wat zijn eigenlijk de voorwaarden voor het succesvolle opereren van de ombudsman?

90 Poesiat (2009, 15).

15

Hoe kan de ombudsman succesvol opereren?

Enkele uitgangspunten die van toepassing zijn op het ombudswerk luiden:

- Ken en gebruik de wet- en regelgeving.
- Gebruik je creativiteit om een passende oplossing te bedenken.
- Maak gebruik van intervisie (zie het volgende hoofdstuk).
- Laat de betrokkenen meedenken over een oplossing.
- Zet de organisatie ertoe aan om de kwestie te repareren.
- Wees vasthoudend.
- Heb geen autoriteitenvrees.
- Informeer betrokkenen over het verloop van het traject.
- Houd de regie over de klachtprocedure.

Bovenop deze uitgangspunten komen de specifieke *skills* en de opgebouwde ervaring. Sommige van hierboven genoemde uitgangspunten verdienen een toelichting.

Ken en gebruik de wet- en regelgeving en gebruik je creativiteit om een passende oplossing te bedenken

Een van de belangrijkste vaardigheden van een ombudsman is die van de creativiteit ten aanzien van oplossingen. De oplossing moet passen bij het probleem en bij de klager maar ook bij de beklaagde. Het naar voren brengen van een mogelijke oplossing vereist ook een zekere strategie. Het is belangrijk om betrokkenen mee te nemen in de gedachtegang van mogelijkheden naar een oplossing. Ook is kennis van de organisatie, wet- en regelgeving en de cultuur onontbeerlijk om realistische oplossingen, conclusies en aanbevelingen te doen. Welke regelgeving kan uitkomst bieden om de klacht op te lossen? Want de oplossing moet wel realistisch en uitvoerbaar zijn. Waar heeft een klager recht op en is

zich daar niet van bewust? Die kan de ombudsman onder de aandacht brengen. Daarna komt het aan op het zoeken van een oplossing waarin alle partijen zich kunnen vinden. Bij het presenteren van een oplossing zijn de bevoegdheden die een ombudsman heeft noodzakelijk om ook tot een oplossing van een probleem te komen. Die verschaffen hem immers de mogelijkheid om, wanneer een beklaagde niet meewerkt, een klachtonderzoek te doen en een beoordeling van de klacht te geven. Als beklaagden zich daarvan bewust zijn, kan dat helpen om een zaak tot een oplossing te brengen. Ook al beoordeelt de ombudsman in de dagelijkse praktijk weinig klachten, juist die bevoegdheid kan oplossingen wel dichterbij brengen.

Laat de betrokkenen meedenken over een oplossing

Verder kan de klager zelf of de beklaagde natuurlijk ideeën voor een oplossing aandragen. En als een oplossing niet meer mogelijk is, zal de opleiding op een andere manier de zaak moeten repareren. Dat kan bijvoorbeeld door een student die door disfunctioneren van de organisatie studievertraging heeft opgelopen een bedrag aan te bieden dat overeenkomt met de hoogte van het collegegeld van die opgelopen vertraging. Maar de ombudsman treedt niet in die vraag en afwikkeling: hij is geen belangenbehartiger en kan zich dus niet mengen in aansprakelijkheidskwesties

Een voorbeeld. ‘Een masterstudente beklaagt zich over de manier waarop haar scriptiebegeleider heeft gehandeld bij de eindfase en de totstandkoming van het cijfer van haar masterscriptie. Zij leverde haar definitieve scriptie in, zo zegt zij, maar hoorde vervolgens niets van haar scriptiebegeleider en ontving ook geen cijfer. De studente mailt de scriptiebegeleider diverse keren, maar die beantwoordt de e-mails niet. Na twee maanden besluit de studente contact op te nemen met de tweede beoordelaar en met de studieadviseur. Nog steeds verneemt zij niets en vindt het cijfer evenmin in de digitale cijferlijst terwijl in de OER vermeld staat dat een beoordeling binnen tien dagen moet zijn vastgesteld. De studente vindt dat ze gedupeerd is en dat haar afstuderen hierdoor vertraagt.

De ombudsman neemt contact op (hoor en wederhoor) met de scriptiebegeleider die voor onderzoek in het buitenland verblijft. Die erkent onmiddellijk dat dit niet de juiste handelwijze was, maar dat hij had gewacht op de beoordeling van de tweede beoordelaar. Die was juist bin-

nengekomen, zo vertelt hij. De docent biedt daarop zijn verontschuldigingen aan de studente aan over de gevolgde procedure en de gebrekkige communicatie daarover en stuurt onmiddellijk het behaalde cijfer, een voldoende, naar het studiesecretariaat. De ombudsman besluit daarop de zaak te melden bij de scriptiecoördinator, omdat de studente studievertraging heeft opgelopen. De coördinator neemt onmiddellijk contact op met het faculteitsbestuur om de opgelopen studievertraging van de student te melden. Het faculteitsbestuur besluit daarop om de studente twee maanden collegegeld te vergoeden. De studente is blij met de gevonden oplossing en met de excuses en studeert diezelfde maand nog af. Het dossier wordt gesloten.'[91]

Heb geen autoriteitenvrees

Een ombudsman moet vasthoudend kunnen zijn. Bijvoorbeeld om een organisatie die toegeeft dat er iets is misgegaan ervan te overtuigen dat reparatie onontkoombaar is, en dat bij hen de verantwoordelijkheid ligt. De ombudsman blijft echter onpartijdig. Ook in een dergelijk geval moet de ombudsman soms de kwestie een echelon hoger in de organisatie voorleggen om in de zaak een beslissing te forceren. Autoriteitenvrees is daarbij onwenselijk; dat zou de ombudsman hinderen of zelfs intimideren en dus zijn mogelijkheid om vrijelijk een probleem aan te kaarten ernstig beperken.

Informeer betrokkenen over het verloop van het traject

In de afhandeling van een zaak is het aan te bevelen om de betrokkenen goed te informeren of de klacht in behandeling wordt genomen, hoe de procedure in elkaar zit en hoe de afdoening plaatsvindt.[92] Het is voor alle betrokkenen goed op de hoogte gehouden te worden van de voortgang in een zaak. Alleen dan voelen betrokkenen zich serieus genomen en ook dat bestendigt de onpartijdige positie van de ombudsman.

Zoals al tussen de regels door is opgemerkt, kan de ombudsman baat hebben bij overleg met collega's. Maar waarom is dat belangrijk?

91 Poesiat (2012, 18).

92 Meulenbroek (2008, 129).

16

Het belang van intercollegiaal overleg

De functie van ombudsman is een solitaire. Dat betekent dat hij in de meeste gevallen geen naaste collega's heeft met wie hij een zaak zou kunnen bespreken. Zeker in het geval van lastige kwesties of dilemma's is dat een probleem. Daarom is intervisie – het werd al even aangestipt in het vorige hoofdstuk – voor ombudsmannen zo belangrijk: om te 'sparren' over ingewikkelde dossiers of eenvoudigweg om advies in te winnen. Bij het zoeken naar een oplossing van een klacht via ombudsbemiddeling of advies kan het helderheid scheppen om een ingewikkelde zaak, met waarborging van de anonimiteit, als casus tijdens intervisie vertrouwelijk met collega's te bespreken. Juist het uiteenzetten en samenvatten van een zaak geeft een helikopterview waardoor de greep op een zaak toeneemt. Het meedenken en het stellen van vragen van collega's brengt de ombudsman soms ook op het juiste spoor.

Intervisie betekent in dit geval 'leren van en met elkaar, aan de hand van concrete werkervaringen, met persoonlijke leerdoelen, door middel van een gestructureerde aanpak.'[93]

Wat voor intervisie geldt, geldt ook voor intercollegiaal overleg. Zeker als een ombudsman merkt dat zijn emoties zijn beoordelingsvermogen beïnvloeden, of als het een uitzonderlijke kwestie betreft, kan bespreking van een zaak helpen. Een collega-ombudsman kijkt met distantie naar het onderwerp. Bovendien kan het hem op het spoor van een oplossing zetten of hem doen realiseren dat er een andere mogelijkheid voor de klager bestaat. Denk aan de mogelijkheid noemen van het indienen van een bezwaarschrift. In die zin helpen dergelijke contacten de ombudsman om zichzelf te ontwikkelen en te professionaliseren. Collega's houden hem een spiegel voor en stellen vragen waardoor hij op een andere manier naar een zaak gaat kijken. Bovendien kan een collega

93 Mediatorsfederatie Nederland (z.d. 7).

een dergelijke zaak al eens hebben behandeld en zou daardoor met tips kunnen komen. Het spreekt vanzelf dat de ombudsman zich bij intervisie veilig en op zijn gemak voelt om een kwestie te bespreken en zich kwetsbaar durft op te stellen.

Het belang van navraag en advies

Binnen de organisatie kan de ombudsman geen zaak bespreken, om te voorkomen dat een geraadpleegde medewerker uit een anonieme casus zou kunnen afleiden om wie het gaat. De ombudsman kan wel navraag doen naar wet- en regelgeving bij een van de juristen. Er is veel kennis in de organisatie en het is zinvol om te weten bij wie je welke informatie kunt opvragen (zie bijlage 2, 3). Dat geldt ook voor de collega's in het eigen netwerk; ook die kunnen de ombudsman informeren. Voordat de ombudsman een stap in een zaak zet, zal hij zich altijd eerst kunnen laten adviseren. De beroepsvereniging van ombudsmannen in het hoger onderwijs (VOHO) biedt daartoe mogelijkheden. Overleg en intervisie bevorderen uiteindelijk de professionaliteit van de ombudsman.

Een aspect dat hierbij tot nu toe onderbelicht is gebleven, is dat van de nationale en internationale samenwerking van ombudsmannen. Daarover gaat het volgende hoofdstuk.

17

Nationale en internationale netwerken

Het lidmaatschap van een beroepsvereniging als de Vereniging Ombudsmannen in het Hoger Onderwijs (VOHO)[94] is zinvol en levert zoals gezegd een bijdrage in professionalisering. Tijdens bijeenkomsten komen onder meer de uitvoering van de regeling ombudsman, de onpartijdige rol en klachtbehandeling aan bod. De VOHO heeft ook leden uit het mbo en uit de academische ziekenhuizen. Deze diversiteit van kennis en ervaring draagt via de VOHO bij aan kwaliteitsverbetering van het ombudswerk. De VOHO biedt zijn leden die beginnend ombudsman zijn een coach aan in de vorm van een senior lid.

Ook de Europese vereniging European Network of Ombuds in Higher Education (ENOHE) draagt bij aan professionalisering. Het jaarlijkse congres dat deze vereniging organiseert, verschaft informatie over werkwijzen in klachtbehandeling. Aan ENOHE nemen ook deelnemers uit landen buiten Europa deel zoals de VS, Canada, Mexico en Australië. Er zijn wel verschillen in bevoegdheden tussen ombudsmannen in andere landen. Sommigen behandelen ook beroepsschriften tegen besluiten van de examencommissie, zoals in Israël, en er zijn ombudsmannen die ook klachten over huisvesting en ongewenst gedrag behandelen (in de VS). De Duitse collega's beoordelen niet zelf een klacht, maar kunnen die wel door middel van een advies of bemiddeling oplossen. In Mexico, zo laten ombudsmannen uit dit land weten, worden ook klachten over schendingen van mensenrechten behandeld. Maar ook hiervoor geldt dat hoewel de bevoegdheden en het type klachten per land verschillen, de werkwijze overal hetzelfde is. Daar valt dus veel van te leren.

94 Meer info op: https://verenigingombudsmannenho.nl/

Tijdschrift voor Klachtrecht

De Amerikaanse International Ombudsmen Association[95] en het lidmaatschap van de Vereniging voor Klachtrecht (VvK)[96] verschaffen ook op allerlei manieren informatie over de meest recente ontwikkelingen op het gebied van klachtrecht en jurisprudentie op het gebied van ombudswerk. De VvK organiseert daartoe studiemiddagen en workshops en geeft het *Tijdschrift voor Klachtrecht* uit. Dat verschijnt vier keer per jaar en heeft deskundigheidsbevordering tot doel.

Juist vanwege de solitaire positie van een ombudsman binnen een instelling zijn al deze contacten onontbeerlijk.

Wat tot nu toe zijdelings aan bod kwam, de manier van klachtregistratie en de samenstelling van een dossier, staat in het volgende hoofdstuk centraal.

95 Meer informatie: http://www.ombudsassociation.org/About-Us/IOA-Standards-of-Practice-IOA-Best-Practices.aspx

96 Meer informatie: https://verenigingvoorklachtrecht.pleio.nl/

18

Klachtregistratie en het jaarverslag van de ombudsman

De ombudsman draagt in veel gevallen zelf zorg voor archivering van de stukken en het op orde houden van dossiers. Van belang daarbij is een systematische werkwijze. Mede daardoor kan de ombudsman zien welke dossiers dynamisch dan wel statisch (afgesloten) zijn en welke zaken opvolging behoeven. Als de ombudsman ziet welk dossier nog in behandeling is voorkomt dit dat de ombudsman geen actie op een zaak onderneemt. Bovendien zorgt het ervoor dat wanneer de ombudsman uitvalt, een opvolger weet in welk stadium een zaak zich bevindt.

De samenstelling van een dossier

Als een klager voor een intakegesprek komt, dan kan hij een contactformulier invullen. Dat kan als voorblad van het uiteindelijke dossier dienen en een volgnummer krijgen zodat de ombudsman altijd weet hoeveel zaken hij tot dusver heeft behandeld. In het dossier kunnen e-mails en stukken zoals handgeschreven gespreksaantekeningen betreffende de zaak worden opgeborgen. Daarnaast kan een digitaal dossier worden bijgehouden. Op het contactformulier kan een klager tekenen voor akkoord als de ombudsman zijn toestemming nodig heeft om stukken op te vragen (personeelsdossier/studentendossier).

Het verdient aanbeveling om sowieso van een wederhoorgesprek een verslag te maken en dat voor te leggen aan de betrokkene of beklaagde. De ombudsman kan met het verslag nagaan of hij alles goed heeft begrepen. Bovendien kan een betrokkene niet meer op een uitspraak terugkomen. Dat risico is er wel als er geen verslag is opgesteld. Het verslag dient bij een bemiddeling namelijk als basis om het gesprek mondeling terug te koppelen aan de klager.

In het geval van een formele klacht wordt die aan de ombudsman ter beoordeling voorgelegd. Het gespreksverslag kan dan worden opgeno-

men in de klachtrapportage. Daartoe is het handig als er al een geaccordeerd verslag voorhanden is.

Voor de betreffende organisatie en ook voor haar jaarverslag is het van belang te weten hoeveel klachten de ombudsman behandelt en waar die klachten over gaan. Zijn er patronen in te herkennen? Zijn er klachten die structureel naar voren komen, en voor welke moeten er structurele oplossingen worden gezocht?[97] De registratie van de ombudsman kan dergelijke vragen beantwoorden en is dus van belang voor zowel het jaarverslag als het leereffect.[98]

Na sluiting van een dossier kan de ombudsman ten behoeve daarvan dan ook een aantal zaken noteren:

- de doorlooptijd van een zaak;
- hoe heeft de klager de ombudsman gevonden;
- wie de klager is: ondersteunend of wetenschappelijk/onderwijzend personeel, een bachelor/masterstudent, het betreffende leerjaar;
- de aard van de zaak;
- op welke eenheid of afdeling de klacht betrekking heeft;
- of het om een klacht, vraag of melding gaat;
- de behandelwijze (verwijzing, advies, ombudsbemiddeling, klachtbeoordeling).

Deze gegevens helpen ook om zo nodig tussentijds contact op te nemen met een eenheid en die te informeren als er veel klachten over een afdeling worden ingediend. De ombudsman meldt in dat geval dat hij een patroon binnen de aan hem voorgelegde klachten heeft gesignaleerd (zie ook hoofdstuk 14).

Het jaarverslag van de ombudsman

In zijn jaarverslag legt een ombudsman verantwoording over zijn werkzaamheden af. Het verslag bevat in elk geval het aantal behandelde zaken en een geanonimiseerde samenvatting daarvan. In de regeling ombudsman is vastgesteld aan welke eisen het jaarverslag ten minste moet voldoen. Een eventuele beschrijving van de behandelde zaken is uiteraard zodanig genoteerd dat de privacy van de desbetreffende per-

97 Gerrichhauzen & Partners & KWH (z.d., 23).

98 Van der Vlugt et al. (2018, 19).

sonen volledig wordt beschermd. In het jaarverslag kan de ombudsman op basis van de behandelde zaken zijn bevindingen, waarnemingen en aanbevelingen doen. Bevindingen baseren zich overigens op advies- en bemiddelingszaken. Aanbevelingen kunnen natuurlijk uitsluitend tot stand komen na een klachtbeoordeling. Die bevindingen en aanbevelingen dienen in het jaarverslag wel voor verscheidene eenheden bruikbaar te zijn. Dan kunnen niet alleen meerdere eenheden daar hun voordeel mee doen maar het voorkomt ook dat een aanbeveling herleidbaar is naar een eenheid.

De ombudsman kan ook het aantal beoordeelde klachten opnemen en daarbij vermelden binnen welke eenheid deze zijn ontstaan.

Het is van belang het jaarverslag met het bestuur te bespreken voordat dit voor de organisatie als geheel, beschikbaar komt. Het bestuur dient als eerste geïnformeerd te worden. Als het verschenen is, kan het op de website worden gepubliceerd en verder worden verspreid in de organisatie en desgewenst daarbuiten. Ook kan het worden toegelicht in bepaalde gremia, zoals de medezeggenschapsraad, het overleg HRM-adviseurs/studieadviseurs en het directeurenoverleg. Aanbevelingen kunnen daar worden gedeeld. Behalve dat dit de organisatie zelf ten goede komt, draagt dat ook bij aan de bekendheid met de functie van de ombudsman. Daarmee ontstaat weer draagvlak en vertrouwen voor de afhandeling van eventuele volgende kwesties.

Bij elkaar wijzen deze dimensies in de richting van waar het eigenlijk allemaal om te doen is: een gezonde organisatie met een heldere cultuur, vruchtbare samenwerking en dus ook de juiste aanpak van conflicten. Wat behelst dus een conflictvaardige organisatie?

19

Een conflictvaardige organisatie

Er zijn veel publicaties over klachtmanagement en over de voorzieningen rondom klachten voor klanten. Binnen het onderwijs zien studenten zichzelf weliswaar als 'klanten', maar de beschikbare publicaties zijn niet op alle punten bruikbaar voor dit werkveld. Waar het binnen bedrijven gebruikelijk is dat er een klantenservice is die klachten kan oplossen, bijvoorbeeld door te erkennen dat er iets niet goed is verlopen en aan de klager ter compensatie een bos bloemen of cadeaubon aan te bieden, daar komt dat binnen onderwijsinstellingen niet voor. Het blijkt lastig om erkenning bij een klacht te krijgen. Bij sommige bedrijven geeft een medewerker zijn telefoonnummer aan een klant. In het onderwijs blijkt het niet zo makkelijk voor klagers om medewerkers telefonisch te bereiken om een klacht mee te bespreken. Binnen integraal klachtmanagement is het echter een vereiste dat een klager gemakkelijk contact kan zoeken. Dan kan er namelijk oog ontstaan voor klachten en de waarde ervan, waarop een organisatie naar manieren kan zoeken om klachten op te lossen en zo het vertrouwen van de klant te herstellen.

Binnen het onderwijs wordt daar niet altijd op eenzelfde manier tegenaan gekeken. Medewerkers in onderwijsorganisaties zijn, als zij wel voor klagers telefonisch bereikbaar zouden zijn, bovendien niet goed op de hoogte welke klachtenloketten er zijn. Ook zijn zij meestal niet getraind om met klachten om te gaan. Dan ligt escalatie op de loer. Waar in het bedrijfsleven de klant koning is, en dus in theorie altijd gelijk heeft, daar zal een medewerker van een onderwijsorganisatie zijn 'klant' niet zo snel op dezelfde wijze tegemoet treden.

Het risico van onbehandelde klachten

Het blijkt dat klagers in een onderwijsorganisatie niet altijd weten aan wie zij hun klacht kunnen voorleggen. Zij ervaren dat er iets is misgegaan maar weten niet bij wie zij binnen de eerste lijn terecht kunnen.

Dan kan het zijn dat de klager van de ene naar de andere medewerker wordt gestuurd, van het kastje naar de muur. Of dat de klager zelf een aantal medewerkers in de organisatie mailt, in de hoop dat een van hen de kwestie oppakt. Zo houdt een klager al snel verscheidene medewerkers aan het werk. Doordat ondertussen de tijd verstrijkt, voelt de klager zich gefrustreerd en zal nog meer medewerkers, soms tot op het niveau van het bestuur, gaan mailen. Als een klacht niet wordt behandeld, kan dat gevolgen hebben voor de klager. Een student kan daardoor studievertraging oplopen en een medewerker kan ervaren dat de kwestie escaleert. Het is onwenselijk voor alle betrokkenen en ook voor de organisatie. Het kan immers gevolgen hebben voor het onderwijs, het onderzoek en de bedrijfsvoering.

En dan is er nog de terughoudendheid van klagers om een klacht te bespreken. Als de klager zich in een afhankelijkheidspositie bevindt, door een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd (denk aan promovendi) of doordat de beklaagde de onderwijsbegeleider van de student is, dan is hij soms terecht of onterecht bang voor repercussies. Een onderwijsinstelling lijkt een informele organisatie met een voornamencultuur, maar is vaak formeel en strikt hiërarchisch ingericht. Als een klager zich dan afhankelijk voelt, durft hij zijn klacht niet te bespreken, laat staan ter beoordeling in te dienen. Klagers zeggen vaak dat de wereld waarin zij werken klein is en iedereen elkaar kent. Als een klager als lastig te boek komt te staan en zijn leidinggevende bekritiseert, zou dat zijn carrière kunnen schaden. Daardoor duurt het in het geval van ongewenst gedrag soms jaren voordat klagers naar voren durven treden om te klagen.[99] Bij klachten van andere aard is dat veelal korter, maar er is ook wel degelijk terughoudendheid. In de praktijk worden dan ook zelden klachten ter beoordeling aan de ombudsman voorgelegd.

Als een klacht binnen een onderwijsorganisatie echter wordt opgepakt, blijkt dat het lerend vermogen op basis van behandelde klachten groot is. Zo worden bijvoorbeeld informatievoorziening verbeterd, regelgeving en protocollen herzien en bedrijfsprocessen verbeterd. Na een gegronde klacht nemen organisaties actie om gericht maatregelen in te zetten, opdat herhaling wordt voorkomen en klachten worden opgelost.

Een ombudsman is in dit proces een laagdrempelige voorziening die een efficiënte en procesmatige methode voor klachtbehandeling biedt.

99 Logtenberg & Van de Wiel (2019).

Bovendien kan de ombudsman een klager naar het juiste loket verwijzen, zodat de klacht snel in behandeling kan worden genomen. De ombudsman is, zoals gezegd, veelal een tweedelijnsvoorziening. In de eerste lijn binnen onderwijsinstellingen (de leidinggevende of een onderwijscoördinator) kan er echter nog veel verbeterd worden en lering worden getrokken uit de wijze waarop bedrijven met klachten van hun klanten omgaan. Snelle afwikkeling van klachten zorgt er trouwens ook voor dat de continuïteit van werk, onderzoek en studie niet in gevaar komt.

Als de ombudsman in beeld komt, is een klacht al ontstaan. Maar zorgvuldig omgaan met klachten kan het vertrouwen in de organisatie weer doen toenemen. Zeker wanneer de klager bij een gegronde klacht excuses worden aangeboden en er iets in gang wordt gezet om de ontstane schade te repareren. Als de organisatie een ombudsman heeft aangesteld, leidt de klager daaruit af dat de organisatie serieus met klachten omgaat. Ook dat draagt bij aan vertrouwen in de organisatie. Maar het is daarnaast van belang dat er überhaupt aan klachtpreventie wordt gedaan. Hoe kunnen klachten dus ontstaan en kan de organisatie dat voorkomen?

Conflicten in organisaties: gevolgen

'Organisaties met weinig onderling vertrouwen kunnen te kampen hebben met een teruglopend personeelsbestand, conflicten op de werkvloer en een cultuur die mede door roddel en achterklap wordt bepaald. Uiteindelijk dringt dit wantrouwen ook door tot de prestaties en zelfs het jaarverslag. Vertrouwen is kortom de basis voor een effectief opererende organisatie, waar mensen elkaar met respect bejegenen en gezamenlijke doelstellingen nastreven.'[100]

Dat is het doel. Maar wat als dat in de praktijk niet wordt behaald? In 2017 gaf 23 procent van de werknemers in Nederland aan dat zij een conflict met een directe collega had gehad; 15 procent gaf aan dat er een conflict met hun leidinggevende was geweest.[101] Een onderzoek van FNV/VAWO uit 2019 concludeert dat 'de meeste universiteitsmedewerkers die last hebben (gehad) van een 'sociaal onveilige' werkomgeving

100 Ten Hoedt (2013, 14).
101 TNO (2018, 15).

dat toeschrijven aan slecht leiderschap. Oudere medewerkers (36-55 jaar) geven dat vaker aan (78%), gevolgd door medewerkers van tussen 26 en 35 jaar (65%).'[102]

Conflicten kosten bovendien geld. Een universiteit zou volgens universitair hoofddocent sociale en organisatiepsychologie M. Euwema gemiddeld 71.672 euro aan conflicten en beslechting ervan uitgeven, met een doorlooptijd van 28 maanden. Dat bedrag is zo hoog, omdat er volgens Euwema verhoudingsgewijs bij universiteiten vaker een exit-regeling wordt afgesproken.[103] Dus zal de betreffende organisatie deze branden moeten blussen: conflicten en klachten kosten niet alleen geld, maar schaden ook de organisatie als geheel. Ze hebben namelijk hun effect op onderwijs, onderzoek en de bedrijfsvoering. Dat betekent concreet dat als medewerkers of studenten een conflict met iemand hebben, dit een onveilig gevoel en stress oplevert. Een medewerker kan daardoor minder productief zijn of haar werk doen en gedemotiveerd raken. Het kan zelfs bij medewerkers tot werk gerelateerd ziekteverzuim leiden en/of uiteindelijk tot vertrek. Bij studenten kunnen klachten stress veroorzaken die weer kan leiden tot studievertraging en zelfs studie uitval.

De ontstane stress leidt grofweg tot drie reacties: *fight*, *flight* or *freeze*;[104] en dat doet de kwestie al helemaal geen goed. Vechten kan een conflict juridisch doen escaleren. Dat is tijdrovend en levert voor een klager niet altijd het door hem gewenste resultaat op.

Vluchten in bijvoorbeeld ziekteverzuim of het niet-deelnemen aan onderwijs lost meestal niet veel op.

De reactie om te bevriezen, ofwel het negeren van het probleem, leidt al helemaal niet tot een oplossing. Zo kan media-aandacht voor ongewenst gedrag op de werkvloer ertoe leiden dat leidinggevenden krampachtig of zelfs ontkennend reageren wanneer medewerkers zich bij hen voegen met dergelijke klachten. Een leidinggevende wil namelijk het imago van zijn afdeling beschermen en denkt soms ten onrechte dat hij dat doet als hij de kwestie marginaliseert, bagatelliseert en stilhoudt. Kortom, als hij het probleem negeert (*freeze*). Die leidinggevenden verwijzen klagers dan ook niet altijd naar de vertrouwenspersoon ongewenst gedrag, noch naar de ombudsman. Wel informeren zij geregeld de beklaagde dat er over hem of haar geklaagd is, maar vertellen

102 FNV/VAWO (2019, 9).

103 Euwema, Beetz, Driessen & Menke (2007, 11).

104 Dialogue BV (z.d.).

daarbij soms niets over de inhoud, plegen dan ook geen wederhoor en verrichten geen onderzoek naar de klachten. Als de leidinggevende vervolgens toch besluit om er ten aanzien van die beklaagde consequenties aan te verbinden, bijvoorbeeld door een verbetertraject te starten of om de beklaagde niet meer een bepaalde taak toe te kennen, dan meldt de beklaagde zich bij de ombudsman. Hij voelt zich dan oneerlijk en rechteloos behandeld en vindt dat er, zonder dat de klachten beoordeeld zijn of dat er wederhoor is toegepast, naar gehandeld wordt alsof hij of zij schuldig zou zijn aan het vermeende ongewenste gedrag. Van leidinggevenden mag verwacht worden dat zij slachtoffers naar de vertrouwenspersoon verwijzen zodat zij via de bestaande structuur desgewenst een klacht kunnen indienen. Die kan dan onderzocht en beoordeeld worden door de klachtencommissie ongewenst gedrag. Een beoordeling brengt uiteindelijk helderheid, het negeren van het probleem niet.

Ongewenst gedrag vroegtijdig melden

Op de Vrije Universiteit Amsterdam (VU) is nog een mogelijkheid om ongewenst gedrag te melden. Daar bestaat sinds 2018 een loket waar medewerkers en studenten op vertrouwelijke wijze ongewenst of anderszins zorgwekkend gedrag kunnen melden. Deze mogelijkheid is in het leven geroepen om te voldoen aan de doelstellingen van integrale veiligheid. Bij de VU wordt deze taak uitgevoerd door de regiehouders sociale veiligheid, die worden ondersteund door een Expertteam Sociale Veiligheid (ESV).[105] Het betreft een multidisciplinair team waar ook de ombudsman lid van is, van functionarissen uit de organisatie zelf, gericht op preventie. Dit gebeurt door het vroegtijdig signaleren en monitoren, integraal opvolgen en nazorg bieden bij meldingen.

Alle vormen van zorgwekkend gedrag kunnen overigens vertrouwelijk worden gemeld, waarna het expertteam zorgt voor de inventarisatie en opvolging. Daarbij kan het gaan om ongewenst gedrag, maar ook om ander zorgwekkend gedrag zoals psychiatrische problematiek (suïcidaal gedrag, psychoses), dreigende radicalisering of stalking. Het team is daarop getraind en kan worden gecertificeerd.[106] Dit meldpunt biedt klagers een veilige plek om laagdrempelig te melden. Langs die weg kan

105 https://vuweb.vu.nl/nl/over-de-vu/meer-over/sociale-veiligheid

106 Hoffman, J. van der Meer, B. [et al.] (2020).

er in veel gevallen een oplossing worden gevonden. Maar ook anderen kunnen daar een melding doen, zoals medestudenten, leidinggevenden of docenten.

Uiteindelijk is, zoals gezegd, een conflict een kostbare zaak. Zeker als dat in een rechtbank moet worden beslecht. Dan is immers ook nog het imago van de instelling in het geding. Kan een organisatie dat alles voorkomen en zo ja, hoe? Een publicatie over werkwijzen ten aanzien van klachtbehandeling door de ombudsman is niet de plaats om dit onderwerp tot in de finesses te bespreken. Maar aandacht hiervoor is van groot belang.

Conflictvaardigheden ontwikkelen

De ombudsman binnen de instelling is, zoals gezegd, een tweedelijnsvoorziening. Klachten oplossen nog voordat die bij de ombudsman terechtkomen, is dan ook een taak en verantwoordelijkheid van de eerste lijn. Leidinggevenden, HRM, studieadviseurs en docenten zijn veelal de eersten die merken dat er een probleem ontstaat. Dan is het nodig dat zij 'conflictvaardigheden en bemiddelingsvaardigheden ontwikkelen waarmee zij proactief en effectief kunnen ingrijpen in (dreigende) conflicten.'[107] Daartoe zouden zij vaardigheden kunnen leren die in een training worden ontwikkeld om effectief met conflicten te leren omgaan. Bijvoorbeeld om altijd hoor en wederhoor toe te passen en nooit in discussie te gaan met een klager om zelf je gelijk te willen halen. Die training zou periodiek herhaald moeten worden, omdat het hier om vaardigheden en niet slechts om kennis gaat. Overwogen zou kunnen worden om dergelijke trainingen voor nieuwe leidinggevenden te verplichten. Maar afgezien daarvan moeten medewerkers weten hoe er met klachten en problemen wordt omgegaan, welke loketten er zijn en dat zij medewerkers/ studenten kunnen aanmoedigen om daar gebruik van te maken. Het klachtbeleid in organisaties moet helder en toegankelijk zijn en duidelijk gecommuniceerd worden, zodat alle medewerkers en studenten erover geïnformeerd zijn.

Niet alleen leidinggevenden zouden getraind kunnen worden in de manier waarop zij met conflicten omgaan. Ook andere medewerkers zoals docenten zouden kunnen worden aangemoedigd om van coaching,

107 Dialogue BV (z.d.).

mentoring of intervisie gebruik te maken. Dat kan inzicht geven in hun eigen gedrag wanneer de werkdruk oploopt of wanneer er irritaties op de werkvloer ontstaan.[108] Anderen kunnen door zulke methoden dergelijke signalen vroegtijdig onderkennen en zo nodig aan de orde stellen.

Helaas is intervisie binnen het hoger onderwijs in veel gevallen nog een onbenut middel. Het is lastig om daar als docent, mede door de werkdruk, tijd voor vrij te maken en gebeurtenissen tijdens intervisie te bespreken. Terwijl de effecten van intervisie de uitgevoerde taken in het onderwijs sterk zouden kunnen verbeteren. Bovendien kan intervisie überhaupt bijdragen aan het voorkomen van conflicten. Medewerkers die gewend zijn om van intervisie gebruik te maken, zijn in de regel gewend om feedback te geven en te ontvangen. Daardoor gaan zij gemakkelijker met elkaar in gesprek als er problemen ontstaan. Dat geldt ook voor trainingen om te leren om feedback te geven en te ontvangen. Zo kan er een cultuur ontstaan waarin het normaal is om elkaar aan te spreken. Daarmee kunnen problemen in veel gevallen worden opgelost en klachten wellicht in een vroeg stadium worden voorkomen.

Het gebruik van intervisie door docenten heeft nog een ander voordeel. Wanneer zij problematisch gedrag van studenten bespreken, zoals dat voorvalt tijdens het lesgeven, dan kan deze intervisie tot praktische adviezen leiden. Dergelijke kwesties kunnen zo in een vroegtijdig stadium worden aangepakt. Ook dat draagt bij aan een veilige studie- en werkplek. Niettemin zal er meer nodig zijn om binnen het onderwijs een cultuur te bereiken waarin er een zogeheten aanspreekcultuur ontstaat. Een wijziging van de machtsstructuur zou daar bijvoorbeeld ook toe bij kunnen dragen. Het blijkt namelijk dat de hiërarchie op onderwijsinstellingen, die bepaald wordt in het bestuursreglement, soms bijdraagt aan het creëren van een machtspositie van één persoon op een afdeling. Bij de opstelling van een bestuursreglement zou dat meegewogen kunnen worden. Uiteindelijk kan ook dat klachten helpen voorkomen.

Ook het in kaart brengen van afdelingen waar problemen ontstaan zou kunnen helpen bij het oplossen en voorkomen van klachten. Zo schrijft voormalig ombudsman UU en HU Paul Herfs (2021, 72): ‘promotiebursalen en buiten-promovendi zijn lang niet altijd vindbaar in universitaire administraties. Er zou bijgehouden kunnen worden hoe-

108 Idem n 107.

veel er op schema liggen, hoeveel er vertraagd zijn (en waardoor) en hoeveel promovendi zijn afgehaakt (na hoeveel jaar).'

Heeft het bestuur ook een rol in het voorkomen van klachten? De ombudsman van de TUD, Job van Luyken, pleit voor een zerotolerance-beleid en dat het bestuur dat daadkrachtig handhaaft. [109]

Want hoe goed een klachtinrichting ook is geregeld, het voorkomen van klachten is altijd beter.

109 Van Luyken (2021, 9).

20

Nut ombudsman inmiddels bewezen

De klachtbehandeling die aanvankelijk werd gezien als een formeel proces, had vroeger weinig aandacht. Er werden bij klachtencommissies niet veel klachten ingediend en het nut van een ombudsman leek om die reden voor sommige bestuurders nihil. Die visie veranderde langzaam. Er ontstond eind twintigste eeuw bij openbare instellingen zoals bij gemeenten een tendens om klachten via bemiddeling op te lossen. Dat bleek goedkoper en doeltreffender. De onderwijsinstellingen zijn met die ontwikkelingen meegegaan. Er werden ombudsmannen aangesteld maar dat waren er slechts enkele. Sinds de eerste aanstelling in 1996 van een ombudsman in een hoger onderwijsinstelling in Nederland is er in 2021 wel het een en ander veranderd. Mede onder invloed van de #Metoo-beweging die zich openlijk keert tegen seksueel overschrijdend gedrag, en de publicaties daarover in de media, ontstond er de afgelopen jaren een vraag vanuit de vakbonden, studentenorganisaties en de medezeggenschapsraden aan de onderwijsinstellingen om te zorgen voor een sociaal veilig werk- en studieklimaat. Er werd gesteld dat de ombudsman naast de bestaande structuur van vertrouwenspersonen ongewenst gedrag en klachtencommissie ongewenst gedrag, een bemiddelende en/of onderzoekende rol kon vervullen. De ombudsman heeft immers een onderzoeksbevoegdheid, is onpartijdig en onafhankelijk. Daar kan een melder op een veilige manier zijn verhaal doen. Maar zoals de ombudsman van de TUD, Job van Luyken terecht opmerkt: 'het is niet alleen ongewenst gedrag conform de Arbowet dat de sociale veiligheid bepaalt.'[110] De ombudsman behandelt ook andere klachten die als zij zijn opgelost, aan die veiligheid kunnen bijdragen.

110 Van Luyken (2021, 9).

De acties van vakbonden en medezeggenschapsorganen en de aandacht van de landelijke politiek[111] resulteerden in een pilot universitaire ombudsfunctionarissen voor personeel bij vier universiteiten (zie ook hoofdstuk 1). Deze was zo succesvol dat vanaf 1 juli 2021 iedere universiteit een ombudsman personeel moet hebben aangesteld (cao). Hopelijk is het een kwestie van tijd voordat het hbo en mbo volgen.

Voor medewerkers is nu een belangrijk resultaat bereikt. Maar voor studenten zijn er binnen het wo, hbo en mbo in totaal dertien ombudsmannen van de vijfenvijftig instellingen aangesteld. Dat zou kunnen veranderen als de ombudsvoorziening, zoals ook in andere landen zoals in België (Vlaanderen), het geval is, in de wet verankerd zou worden.

111 https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/vlf1hn07s6h2

Dankwoord

Deze publicatie kon tot stand komen dankzij de adviezen van mr. Jacqueline van Meerkerk, ombudsman personeel aan de Hogeschool van Amsterdam en tevens secretaris van de Vereniging voor Ombudsmannen in het Hoger Onderwijs (VOHO), dr. Paul Herfs, tot januari 2021 ombudsman personeel aan de Universiteit van Utrecht, en tevens bestuurslid van het European Network of Ombuds in Higher Education en van de heer Luc Van de Poele, hoofd van het Departement Onderwijs van de Universiteit van Antwerpen.

Daarnaast dank ik de Vrije Universiteit Amsterdam, met name rector magnificus prof. dr. Vinod Subramaniam voor zijn steun bij de totstandkoming van deze uitgave.

Gebruikte afkortingen

Arbo	Arbeidsomstandighedenwet
AWB	Algemene Wet Bestuursrecht
Bcc	Blind carbon copy
Cao	Collectieve arbeidsovereenkomst
Cc	Carbon copy
COBEX	College van Beroep voor de Examens
ENOHE	European Network of Ombuds In Higher Education
FG	Functionaris Gegevensbescherming
Fte	Fulltime equivalent
Hbo	Hoger beroepsonderwijs
HR	Human Resource
HRM	Human Resource Management
HU	Hogeschool Utrecht
KNAW	Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen
LOOHO	Landelijk Overleg Ombudsmannen in het Hoger Onderwijs
LOWI	Landelijk Orgaan Wetenschappelijke Integriteit
Mbo	Middelbaar beroepsonderwijs
NO	Nationale Ombudsman
NWO	Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek
OER	Onderwijs- en Examenregeling
P&O	Personeel en Organisatie
UFO	Universitair functie-ordeningssysteem
UU	Universiteit Utrecht
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VOHO	Vereniging Ombudsmannen in het Hoger Onderwijs
VP	Vertrouwenspersoon
VSNU	Vereniging van Universiteiten (voorheen Vereniging Samenwerkende Nederlandse Universiteiten)
VU	Vrije Universiteit
VUnet	Intranet van de Vrije Universiteit
VvK	Vereniging voor Klachtrecht
WHW	Wet op het Hoger Onderwijs en het Wetenschappelijk Onderzoek
WI	Wetenschappelijke Integriteit
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Gebruikte literatuur

Adviescommissie behoorlijk bestuur (2013). *Een lastig gesprek: Rapport*. (Z.p.) https://www.raadrvs.nl/documenten/publicaties/2013/08/01/eindrapport-commissie-behoorlijk-bestuur [juni 2021]

Ahmed, S. (2012). *On being included: Racism and diversity in institutional life*. Durham, London, Duke University Press.

Behrens, R. (2017). *Being an ombudsman in higher education: a comparative study*. Vienna, Austria, ENOHE.

Vlaamse Regering. (2013). *Besluit van de Vlaamse Regering tot codificatie van de decretale bepalingen betreffende het hoger onderwijs* (citeeropschrift: "Codex Hoger Onderwijs"). https://data-onderwijs.vlaanderen.be/edulex/document.aspx?docid=14650#1271

Bos, H. (2013). *De dramadriehoek*. (Z.p.), Uitgeverij Boekenbent.

Chaudron, J. (2019, 11 mei)'De promovendus die tegen het zere been van de hoogleraar schopt, vliegt eruit'. *Trouw*. https://www.trouw.nl/nieuws/de-promovendus-die-tegen-het-zere-been-van-de-hoogleraar-schopt-vliegt-eruit~befb2e71

Creutzfeldt, N, (2016). What do we expect from an ombudsman?: Narratives of everyday engagement with the informal justice system in Germany and the UK. *International journal of law in context*. 12 (4), 437-452. DOI:10.1017/S1744552316000203

Crijns, V. & Dautzenberg, R. (2019). Lastposten. Klachtrecht. 15 (2), 15-17.

Dialogue BV. (Z.d.). *Een conflictvaardige organisatie in 7 stappen*. Bussum, Dialogue BV. http://internemediation.nl/files/Whitepaper%20Conflictvaardige%20organisatie.pdf

Euwema, M., Beetz, J., Driessen, S. & Menke, R. (2007). Wat kost een arbeidsconflict? *Forum voor conflictmanagement*.1, 7-12. https://lirias.kuleuven.be/1963303?limo=0

FNV/ VAWO. (mei 2019). *Sociale veiligheid van medewerkers op universiteiten: onderzoeksresultaten*. (Z.p.), FNV/ VAWO https://fnvsawebprd.blob.core.windows.net/fnvmediacontainer/fnv/attachments/fnv/56/566a8a65-90d7-4972-8615-ab8fbd591144.pdf

Gerrichhauzen & Partners en KWH. (Z.d.) *Repareer eerst de klant… en dan de klacht!: een praktische gids voor klachtmanagement*. Rotterdam. https://docplayer.nl/100608-Repareer-eerst-de-klant-en-dan-de-klacht-een-praktische-gids-voor-klachtmanagement.html

Glasl, F. (2015). *Handboek conflictmanagement*. (Vertaling B. Bakker). Amsterdam, SWP

Groep Arbeidsmediation, Mediatorsfederatie Nederland. (2013). *De tien meestgestelde vragen over arbeidsmediation*. http://www.groeparbeidsmediation.nl/de-10-meest-gestelde-vragen

Herfs, P. (2016). De ombudsman: geen overbodige luxe: pleidooi voor een nuttige functionaris. *Thema Hoger Onderwijs*. 4. https://verenigingombudsmannenho.nl/wp-content/uploads/2020/04/Thema-HO-2016-4.De-ombudsman-geen-overbodige-luxe.pdf

Herfs, P. (2018). Klagen op de universiteit. *Klachtrecht*. 14 (3), 13-14.

Herfs, P & Klijn, L. (2018). Summerschool voor de ombudsfunctionaris. *Klachtrecht*. 14 (4), 16-17.

Herfs, P. & Teppema, S. (2020, reprint 2015). Een onbetwiste aanwinst: de ombudsman personeel in het hoger onderwijs. *Klachtrecht*. 4, 27-29.

Herfs, P. (2021). Afhankelijkheid nekt promovendi. *Onderwijsblad*. Juni 2021, 72-73.

Hertogh, M. & Kirkham, R. (2018). Research handbook on the ombudsman. *Research handbooks in law and politics series*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

Hoedt ten, F. (2013). Vertrouwen en conflicten in organisaties. *Expertise* 7:2 (februari).

Hoffmann, J. van der Meer, B. Timmel Zamboni, K. Wechlin, A (January, 2020). *Certification of European Individual Professionals and Organizations in Threat Assessment and -Management*. https://www.aetap.eu/wp-content/uploads/2020/02/Guidelines_Certification_Jan2020.pdf [juni 2021]

Van den Hout, P. (2019). Heeft u de ideale HR-fte-ratio? *HRpraktijk*. Nieuws (12 maart 2019). https://www.hrpraktijk.nl/topics/hr-afdeling/nieuws/heeft-u-de-ideale-hr-fte-ratio

Koerselman, F. (2017). De querulant. *Nederlands Juristenblad* 19.

Klijn, L. (2004). *Mediation in arbeidsrelaties: handleiding voor de praktijk*. Reeks: *Actueel recht voor P&O*. Alphen aan den Rijn, Nederland: Kluwer.

KNAW, NWO, Vereniging Hogescholen, Nederlandse Federatie van Universitaire Medische Centra, TO2 federatie & VSNU. (2018). *Nederlandse gedragscode wetenschappelijke integriteit 2018*. https://doi.org/10.17026/dans-2cj-nvw

Logtenberg, H. & van de Wiel, C. (14 mei 2019). Bij hoogleraar B. moesten de vrouwen hakken dragen. *NRC*. https://www.nrc.nl/nieuws/2019/05/14/bij-hoogleraar-b-moesten-de-vrouwen-hakken-dragen-a3960238

Luyken, J. van. (2021). De ombudsfunctionaris personeel als haarlemmerolie? *Klachtrecht* 1, 6-9.

Manitoba [Canada] Ombudsman. (2013 rev. ed). *Understanding fairness: A Handbook on Fairness for Manitoba Municipal Leaders.* Manitoba. https://www.ombudsman.mb.ca/uploads/document/files/understanding-fairness-web-en.pdf

Mankin, L.D. (Oct. 1996). The role of the ombudsman in higher education. *Dispute Resolution Journal* v51 n4, 46.

Mediatorsfederatie Nederland. (z.d.). *Richtlijnen voor intervisie MfN-registermediator*. (z.p.). file:///C:/Users/ept900/AppData/Local/Temp/Richtlijnen-Intervisie.pdf

Meulenbroek, J.M.C. (2008). *Klachtrecht en ombudsman: een praktische handleiding*. Reeks: Bestuursrecht in praktijk 7. Alphen aan den Rijn, Nederland: Kluwer.

Miller, W.R. & Rollnick, S. (2018). *Motiverende gespreksvoering: motiverende gespreksvoering mensen helpen veranderen* (5e dr.). (Z.p.), Ekklesia,

Nationale Ombudsman, (2010). *Gesprekswijzer: omgaan met lastig klaaggedrag.* Den Haag, De Nationale Ombudman. https://www.nationaleombudsman.nl/uploads/internet_gesprekswijzer_2011.pdf

Nationale Ombudsman, (2016). *Behoorlijkheidswijzer*. Den Haag, De Nationale Ombudsman.

Nationale Ombudsman. (2016). *Excuuskaart*. Den Haag, De Nationale Ombudsman. https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/infomateriaal/excuuskaart.pdf

Naezer, M., van den Brink, M., Benschop, Y. (2019). *Harassment in Dutch academia: Exploring manifestations, facilitating factors, effects and solutions*. Commissioned by the Dutch Network of Women Professors (LNVH). Utrecht, LNVH. https://www.lnvh.nl/uploads/moxiemanager/LNVH_rapport_lsquo_Harassment_in_Dutch_academia_Exploring_manifestations_facilitating_factors_effects_and_solutions_rsquo_.pdf

Poesiat, E.J. *Jaarverslag studentenombudsman VU 2007, 2009, 2012, 2013*. Amsterdam.

Poesiat, E.J. *Jaarverslag ombudsman personeel VU 2013-2014, 2015, 2018*. Amsterdam.

Stevenson, S. & van den Berg, D. (2020). *Evaluatie universitaire ombudsfunctionaris*. Den Haag, Sofokles Sociaal Fonds kennissector. https://vsnu.nl/files/documenten/Domeinen/Personeel/Evaluatie_Universitaire_Ombudsfunctie.pdf

Teppema, S. & Herfs, P. (2014). *Handboek ombudsman personeel hoger onderwijs*. (Z.p.), Brave New Books.

Tewarie, P.R.M. & van der Zwaard, R. (2016). Van querulantenneurose tot querulantenwaan: de psychopatische aspecten van volhardend disfunctioneel klagen. *Tijdschrift voor psychiatrie* 58 (30-37). https://www.tijdschriftvoorpsychiatrie.nl/assets/articles/58-2016-1-artikel-tewari.pdf

TNO. (2018). *Nationale enquête arbeidsomstandigheden: resultaten*. https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2018/16/nationale-enquete-arbeidsomstandigheden-2017-resultaten

Vereniging Ombudsmannen in het Hoger Onderwijs. (z.j.) *Modelprofiel ombudsfunctie*. https://verenigingombudsmannenho.nl/profiel/

Vereniging Ombudsmannen in het Hoger Onderwijs. (2017). *Model reglement ombudsman VOHO*. https://verenigingombudsmannenho.nl/

VSNU. (2020). *Cao Nederlandse universiteiten*. Den Haag, VSNU. https://www.vsnu.nl/cao-universiteiten.html

VSNU en werknemersorganisaties. (2020). *Landelijk kader voor invulling universitaire ombudsfunctie*. [Den Haag], VSNU. https://vsnu.nl/files/documenten/Domeinen/Personeel/Landelijk_kader_voor_invulling_universitaire_ombudsfunctie.pdf

Vlugt, van der, Y. Meulenaar, & A. Meijer, E. [et al] (2018). *Ombudsvisie op professionele klachtbehandeling: werken aan oplossingen en leren van klachten*. Rapportnummer: 2018/005. [Den Haag], De Nationale Ombudsman.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). (2014). *Van tweeluik naar driehoeken: versterking van interne check and balance bij semipublieke organisaties*. Amsterdam, Amsterdam University Press. file:///C:/Users/ept900/AppData/Local/Temp/R091-Tweeluik-driehoeken-1.pdf

Wet Educatie en Beroepsonderwijs. (2021). https://wetten.overheid.nl/BWBR0007625/2021-01-01

Wet Nationale Ombudsman (2020). https://wetten.overheid.nl/BWBR0003372/2020-01-01

Wet op de Ondernemingsraden. (2021). https://maxius.nl/wet-op-de-ondernemingsraden/artikel27

Wet op het Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek. (2021). https://wetten.overheid.nl/BWBR0005682/2021-01-01

Bijlage 1
Model Reglement Ombudsman[112]

‘Preambule

De ombudsman is een door het College van Bestuur benoemde onafhankelijke functionaris die naar aanleiding van klachten van medewerkers of studenten of uit eigen beweging onderzoekt of een organisatieonderdeel of medewerker van de onderwijsinstelling zich in een bepaalde aangelegenheid behoorlijk heeft gedragen.

De ombudsman behandelt klachten die door individuele medewerkers of studenten bij hem worden ingediend. De ombudsman kan adviseren, verwijzen, bemiddelen en onderzoeken en oordelen. De ombudsman zal in het eerste gesprek met de klager nagaan of er een andere route mogelijk is. Dat kan bemiddeling of advies zijn. Een vraag stellen aan de ombudsman leidt tot een advies en informatietraject. Een klacht indienen bij de ombudsman leidt tot bemiddeling en in voorkomende gevallen tot een klachtonderzoek, rapportage en uitspraak conform het Reglement Ombudsman.

De ombudsman heeft een signalerende rol bij mogelijke structurele problemen, knelpunten en misstanden binnen de onderwijsinstelling, op basis van bij hem ingediende klachten. In voorkomende gevallen kan de ombudsman door middel van aanbevelingen suggesties doen aan het bevoegd gezag om de gevolgen van de onbehoorlijke gedraging te voorkomen.

Begripsbepalingen

Artikel 1

In dit reglement wordt verstaan onder:

a Bestuursorgaan: het College van Bestuur, een Academiedirecteur, een Directeur van een dienst.

112 Door Vereniging Ombudsmannen in het Hoger Onderwijs (VOHO). Amsterdam 2017.

b Orgaan: een onderdeel van de organisatie van de onderwijsinstelling dat krachtens een reglement of ander besluit belast is met een specifieke functie, zoals een bezwarencommissie.
c Medewerker: een persoon die bij de onderwijsinstelling onder welke titel dan ook werkzaam is of werkzaamheden verricht.
d Studenten: allen die aan de onderwijsinstelling studeren en als zodanig gebruik maken van haar voorzieningen, daarbij inbegrepen promovendi zonder arbeidsovereenkomst met de onderwijsinstelling en extranei.
e Klacht: een klacht over gedragingen van werkgever en/of van bij deze werkzame medewerkers. Onder een gedraging is in dit verband zowel een handelen als een nalaten verstaan.
f Betrokkenen: de klager en degene tegen wie de klacht zich richt.
g Ombudsman: degene die daartoe benoemd door werkgever als onafhankelijke functionaris klachten behandelt van medewerkers of studenten over gedragingen (of het nalaten daarvan) van werkgever en van andere medewerkers.

De ombudsman

Artikel 2

2.1 Er is binnen de onderwijsinstelling een ombudsman personeel/studenten, in dit reglement verder aangeduid als 'de ombudsman' (m/v).
2.2 De ombudsman wordt door het College van Bestuur benoemd voor een periode van drie jaar en kan terstond herbenoemd worden.
2.3 De ombudsman is onafhankelijk en onpartijdig in de uitoefening van zijn taak.
De functie van de ombudsman is onverenigbaar met andere functies binnen de onderwijsinstelling tenzij het een functie betreft met eveneens een in de functieomschrijving vastgelegde onafhankelijke positie en waarvoor tevens geldt dat werkzaamheden niet conflicteren met de werkzaamheden als ombudsman.
2.4 De ombudsman behandelt klachten van medewerkers/studenten over gedragingen van (bestuurs)organen en andere medewerkers en kan naar aanleiding hiervan onderzoek doen.
Onder een gedraging is in dit verband zowel een handelen als een nalaten verstaan. De ombudsman kan naar aanleiding van het on-

derzoek aanbevelingen doen aan de betrokkenen. De uitspraken van de ombudsman zijn niet bindend.

2.5 De ombudsman rapporteert jaarlijks aan het College van Bestuur omtrent zijn werkzaamheden.

2.6 Aan de ombudsman zal ontslag worden verleend op eigen verzoek. Het College van Bestuur kan de ombudsman tussentijds uit zijn functie ontheffen, indien hij door handelen of nalaten het in hem gestelde vertrouwen ernstig schaadt. Zodra mag worden verwacht dat de ombudsman voor langere duur zijn functie niet kan vervullen, benoemt het College van Bestuur een plaatsvervanger.

2.7 Het College van Bestuur verschaft de ombudsman de middelen die voor een goede uitoefening van de functie nodig zijn.

2.8 Klachten over de ombudsman kunnen aan hem worden voorgelegd. Wanneer deze niet tot tevredenheid worden opgelost kunnen deze worden gemeld bij de voorzitter van het CvB.

Het klachtrecht

Artikel 3

3.1 Iedere medewerker/student van de onderwijsinstelling kan een klacht indienen bij de ombudsman over de wijze waarop een (bestuurs)orgaan of medewerker zich in een bepaalde aangelegenheid jegens hem heeft gedragen.

De klacht

Artikel 4

4.1 De klacht dient op schrift te worden gesteld en dient ten minste te bevatten:

- **a** de naam en het adres van klager;
- **b** de dagtekening;
- **c** een omschrijving van de gedraging waarop de klacht betrekking heeft en de mededeling welk (bestuurs)orgaan of welke medewerker zich aldus heeft gedragen en zo nodig waar en jegens wie deze gedraging heeft plaatsgevonden;
- **d** de reden waarom klager zich beklaagt over de gedraging;
- **e** de ondertekening door klager. Als de klacht per e-mail binnenkomt, vervalt deze eis.

4.2 Indien ten aanzien van de gedraging een andere klacht-, bezwaar- of beroepsprocedure aanhangig is gemaakt, of daarin reeds uitspraak is gedaan, is klager gehouden hiervan terstond mededeling te doen aan de ombudsman.
In geval de gedraging onderwerp is van een geschil dat aan de rechter is voorgelegd of waarin een rechterlijke uitspraak is gedaan, dient klager dit eveneens te melden. In die gevallen verklaart de ombudsman de klacht niet-ontvankelijk.

4.3 Indien de klacht in een vreemde taal is geformuleerd, dient klager, indien nodig voor een goede behandeling van de klacht, zorg te dragen voor een vertaling in het Nederlands.

4.4 De ontvangst van de klacht wordt schriftelijk binnen twee weken bevestigd.

4.5 Indien de klacht niet voldoet aan de voorwaarden als bedoeld in dit artikel, wordt klager in de gelegenheid gesteld binnen twee weken alsnog aan zijn verplichtingen te voldoen.

4.6 De klacht kan te allen tijde worden ingetrokken, in welk geval dit reglement geen verdere toepassing vindt en de ombudsman betrokkenen hierover informeert.

Voorwaarden voor klachtbehandeling

Artikel 5

5.1 De klacht wordt in behandeling genomen als:

- **a** de klacht is ingesteld door een persoon die voldoet aan de definitie van het begrip medewerker/student, zoals bepaald in artikel 1, sub b van deze regeling;
- **b** de klacht is ingesteld binnen een jaar nadat de gedraging waarop de klacht betrekking heeft, heeft plaatsgevonden;
- **c** de klacht voldoet aan de voorwaarden genoemd in artikel 4.1 en 4.3;
- **d** de ombudsman niet eerder een oordeel heeft uitgesproken over deze klacht;
- **e** ten aanzien van de gedraging op grond van het reglement ter voorkoming en bestrijding van ongewenste omgangsvormen en onheuse bejegening bij de onderwijsinstelling niet een klacht kan worden ingediend bij de desbetreffende commissie;
- **f** ten aanzien van de gedraging, op grond van de wet of een regeling binnen de hogeschool, universiteit niet een – andere dan

in e genoemde – klacht-, bezwaar- of beroepsprocedure aanhangig is of kon worden gemaakt en de klager hier geen gebruik heeft gemaakt of in een van de genoemde procedures reeds hierover uitspraak is gedaan;

g de gedraging geen onderwerp is van een geschil dat aan de rechter is voorgelegd of waarin een rechterlijke uitspraak is gedaan;

h de aangelegenheid niet behoort tot het algemeen beleid van de onderwijsinstelling of het bestuursorgaan.

5.2 De ombudsman kan de behandeling van de klacht achterwege laten indien:

a de klacht in der minne is geschikt;

b de klacht kennelijk ongegrond is;

c het belang van de klager of het gewicht van de gedraging kennelijk onvoldoende is; zulks ter beoordeling door de ombudsman.

5.3 Indien de ombudsman op grond van het bepaalde in artikel 5.1 en 5.2 besluit behandeling van de klacht achterwege te laten, doet hij daarvan zo spoedig mogelijk onder vermelding van de redenen schriftelijk mededeling aan klager en, indien deze reeds over de klacht was ingelicht, het betrokken (bestuurs)orgaan of de betrokken medewerker/student.

5.4 Indien het besluit de behandeling achterwege te laten (artikel 5.3) gebaseerd is op het feit dat er voor klager een andere procedure openstaat, wordt klager hierop gewezen.

5.5 Tegen het besluit van de ombudsman genoemd in artikel 5.3 staat geen bezwaar of beroep open.

Klachtonderzoek

Artikel 6

6.1 Indien bemiddeling niet zinvol wordt geacht, dan wel een poging daartoe niet tot een minnelijke schikking van de klacht heeft geleid, stelt de ombudsman het (bestuurs)orgaan of de medewerker/student op wiens gedraging het verzoek betrekking heeft en de klager in de gelegenheid schriftelijk of mondeling al dan niet in tegenwoordigheid van elkaar – zulks ter beoordeling van de ombudsman – hun standpunt toe te lichten.

6.2 De ombudsman kan, indien hij zulks ter beoordeling van de klacht noodzakelijk acht, ook anderen in de gelegenheid stellen van de klacht kennis te nemen en daaromtrent mondelinge of schriftelijke verklaringen af te leggen.

6.3 De ombudsman is bevoegd bij (bestuurs)organen en medewerkers/studenten inlichtingen te vragen dan wel bescheiden op te vragen en in te zien, die een aangelegenheid betreffen waarop een klacht betrekking heeft.

6.4 (Bestuurs)organen en medewerkers/studenten zijn verplicht binnen de door de ombudsman aangegeven redelijke termijn de in het vierde lid gevraagde verklaringen en in het vijfde lid bedoelde inlichtingen en/of bescheiden te verschaffen.

6.5 De ombudsman informeert partijen, onverminderd het bepaalde in het achtste lid, omtrent de door hem ingewonnen inlichtingen.

6.6 (Bestuurs)organen en medewerkers/studenten kunnen aangeven dat de inlichtingen en/of bescheiden, waaromtrent zij om zeer gewichtige redenen geheimhouding noodzakelijk achten, slechts worden verstrekt onder de voorwaarde dat het geheime karakter daarvan door de ombudsman wordt gehandhaafd.

6.7 De ombudsman deelt, alvorens het onderzoek te sluiten, zijn voorlopige bevindingen schriftelijk aan klager en aan het (bestuurs)orgaan dan wel de medewerker/student mee en stelt hen in de gelegenheid daarop binnen een door hem aan te geven redelijke termijn schriftelijk te reageren.

De bevindingen

Artikel 7

7.1 De ombudsman beoordeelt of het (bestuurs)orgaan of de medewerker/student in de door hem onderzochte aangelegenheid zich al dan niet behoorlijk heeft gedragen.

7.2 De rapportage van de ombudsman, waarin hij zijn oordeel weergeeft, bevat de overwegingen waarop dit oordeel berust en wordt toegezonden aan klager, het (bestuurs)orgaan dan wel de medewerker/student en het College van Bestuur.

7.3 De ombudsman kan in het verslag die aanbevelingen doen, die hem dienstig voorkomen. Deze aanbevelingen kunnen betrekking hebben op de specifieke gedragingen, waaromtrent het verzoek-

schrift is ingediend, dan wel op meer algemene aspecten die tijdens het onderzoek naar voren zijn gekomen.

7.4 Degene die de bevoegdheid heeft de aanbevelingen, bedoeld in het derde lid, op te volgen, doet binnen een maand na ontvangst van het verslag onderbouwd mededeling aan de ombudsman, of en indien ja op welke wijze aan de aanbevelingen gevolg is gegeven of zal worden gegeven. Aan de aanbevelingen hoeft geen uitvoering gegeven te worden als deze in strijd zijn met het algemeen beleid. De ombudsman stelt onverwijld de klager en het College van Bestuur hiervan schriftelijk op de hoogte.

7.6 Indien het bestuursorgaan of de medewerker/student om zwaarwegende redenen overweegt de aanbeveling(en) niet op te volgen, deelt deze dat met redenen omkleed mee aan de ombudsman. De ombudsman zendt een afschrift hiervan aan klager en het College van Bestuur.

7.7 Tegen de bevindingen (beoordelingen en aanbevelingen) van de ombudsman staat geen bezwaar of beroep open. Behalve als het een openbare onderwijsinstelling betreft, dan kan klager in beroep tegen de beoordeling van de ombudsman bij de Nationale Ombudsman.

Jaarverslag

Artikel 8

De ombudsman brengt van zijn werkzaamheden jaarlijks een verslag uit aan het College van Bestuur. Het verslag bevat in elk geval het aantal behandelde zaken en een geanonimiseerde samenvatting daarvan. Een eventuele beschrijving van de behandelde zaken is zodanig dat de privacy van de desbetreffende medewerkers volledig wordt beschermd. Het College van Bestuur zendt een afschrift van het verslag aan de universiteit- of hogeschoolraad en de vertegenwoordigers van de centrales.

Geheimhouding

Artikel 9

De ombudsman is verplicht tot geheimhouding[113] van hetgeen hem bij de uitoefening van zijn taak bekend is geworden, voor zover dat uit de aard van de zaak volgt. Deze plicht geldt eveneens voor alle voor hem werkzame personen en voor die personen die bij een specifieke zaak betrokken zijn [geweest]. De ombudsman kan ontheven worden van zijn geheimhoudingsplicht als de veiligheid van medewerkers, studenten en ombudsman bedreigd wordt.

Bewaartermijn

Artikel 10

Een vaststellingsovereenkomst voortvloeiend uit een bemiddeling, een rapportage van bevindingen en een besluit genomen naar aanleiding van een rapportage van bevindingen wordt na 3 jaar uit het personeelsdossier verwijderd. De gegevens bij de ombudsman worden eveneens na ommekomst van een termijn van 3 jaar uit het archief van de ombudsman verwijderd.

Bescherming

Artikel 11

Betrokkenen die te goeder trouw, met inachtneming van de bepalingen van het reglement ombudsman, contact hebben gelegd met de ombudsman c.q. een klacht hebben ingediend, worden op geen enkele wijze in hun positie benadeeld voor zover die benadeling enkel en alleen het gevolg zou zijn van het leggen van contact met of indienen van een klacht bij de ombudsman.

113 De rechtbank kan overigens processtukken opeisen bij de ombudsman voor de behandeling van een zaak.

Citeertitel, inwerkingtreding

Artikel 12

Dit reglement kan worden aangehaald als 'reglement ombudsman personeel/studenten [Naam Onderwijsinstelling]' en is in werking getreden op [datum].

Aldus vastgesteld in de vergadering van het College van Bestuur op [datum], waarop instemming verkregen van de universiteits- of hogeschoolraad d.d. [datum] en gewijzigd in de vergaderingen van het College van Bestuur op [datum].'

Bijlage 2
Korte wegwijzer voor ombudsman studenten

De regeling ombudsman geeft de taken en bevoegdheden aan. De klachtenregeling is hier ook in opgenomen. Regelingen voor studenten zijn een belangrijke informatiebron.
Het *Studentenstatuut* bevat een opleidingsspecifiek en een instellingsspecifiek deel. In het instellingsspecifiek deel is een samenvatting van alle rechten en plichten van studenten opgenomen.[114]
Iedere opleiding kent Onderwijs- en Examenregelingen (OER) waarin regels staan over onder andere de nakijktermijn, recht op inzage tentamen, etc.[115]
Sommige instellingen, zoals de VU, hebben een *Handboek onderwijskwaliteit*. Dat is regelgevend. Dit handboek kan informatie bieden bij het beoordelen van een klacht.
Een bestuursreglement verschaft informatie over de bestuursstructuur van de instelling. Maar ook over de taken en bevoegdheden van functionarissen.

Naar wie kan een student worden verwezen?

Als er een helpmatrix binnen de instelling is opgesteld voor studenten, dan biedt die informatie om te kunnen zien waar een student met welk probleem naartoe kan.

Klachten over ongewenst gedrag zoals pesten, stalking, discriminatie, agressie, intimidatie en seksueel grensoverschrijdend gedrag kunnen strikt vertrouwelijk via een vertrouwenspersoon worden ingediend. Beoordeling doet desgewenst een externe klachtencommissie. Bovendien

114 https://maxius.nl/wet-op-het-hoger-onderwijs-en-wetenschappelijk-onderzoek/artikel7.59
115 Op basis van de WHW art.7.13 https://maxius.nl/wet-op-het-hoger-onderwijs-en-wetenschappelijk-onderzoek/artikel7.13

is er op de VU een Expertteam Sociale Veiligheid waar een student een kwestie kan melden (zie ook hoofdstuk 19).

Veel kwesties over tentamens kunnen worden voorgelegd aan de examencommissie. De bevoegdheden van een examencommissie zijn geregeld in de Wet op het Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek (WHW).[116]

Tegen een besluit van de examencommissie kan een student in beroep gaan bij het College van Beroep voor de Examens.[117]

Vanwege de onpartijdige positie van de ombudsman kan hij een student hier niet in bijstaan, noch meegaan naar een zitting. Hulp kan het Landelijk Studenten Rechtsbureau LSR bieden.[118]

Tegen een besluit van het College van Beroep voor de Examens kan een student in bepaalde gevallen beroep aantekenen bij het College van Beroep Hoger Onderwijs in Den Haag. Dat is een rechtbank waarvoor geen advocaat nodig is en de griffiekosten in 2021 49 euro zijn. Op de site van het CBHO staat voor welke zaken een student daar terecht kan: www.cbho.nl/.

Als een student een uitzondering vraagt van het algemeen beleid, bijvoorbeeld om meer begeleidingsuren te krijgen, dan kan hij daartoe een verzoek indienen bij de coördinator of opleidingsdirecteur.

Tegen een besluit van een directeur van een dienst of faculteitsbestuur kan een student in bezwaar bij het College van Bestuur.

De ombudsman kan als onpartijdige derde niet in aansprakelijkheidskwesties zoals collegegeld vergoedingen treden. Daartoe kan een student zelf een gemotiveerd verzoek indienen bij het faculteitsbestuur.

116 https://maxius.nl/wet-op-het-hoger-onderwijs-en-wetenschappelijk-onderzoek/artikel7.12b

117 https://maxius.nl/wet-op-het-hoger-onderwijs-en-wetenschappelijk-onderzoek/artikel7.61

118 https://www.lsr.nl/

Een klacht over algemeen beleid mag de ombudsman vaak op basis van de regeling ombudsman niet in behandeling nemen. De student kan in dat geval naar de medezeggenschap, zoals naar een (facultaire) studentenraad of naar een opleidingscommissie waar ook altijd een student lid van is. Behalve wanneer het de ombudsman zou blijken dat de regelgeving bijvoorbeeld voor tweeërlei uitleg vatbaar zou zijn of tot willekeur zou kunnen leiden. In dat geval kan de ombudsman de klacht toch oppakken.

Klachten over privacy kunnen bij de ene instelling worden ingediend bij de ombudsman of bij het College van Bestuur. De ombudsman kan eventueel met de functionaris gegevensbescherming (FG) overleggen.

Klachten over schendingen wetenschappelijke integriteit (WI) kunnen door studenten worden besproken met een vertrouwenspersoon WI.

Misstanden kunnen bij de vertrouwenspersoon klokkenluidersregeling worden ingediend. Dat geldt ook voor schending wettelijk voorschrift, gevaar voor de volksgezondheid, de veiligheid, het milieu, door onbehoorlijk handelen of nalaten. De misstand moet structureel van aard zijn.

Studenten moeten zich voor ieder vak en ieder tentamen inschrijven. Als zij daarmee te laat zijn en de docent hen niet toelaat, leidt dat soms tot klachten. Een student kan echter altijd een verzoek tot verlate intekening indienen. Dat kan in veel gevallen bij een hoofd onderwijsbureau of bij de onderwijsdirectie.

Welke functionarissen staan studenten bij?

Vertrouwenspersoon ongewenst gedrag

Klachten over ongewenst gedrag zoals pesten, stalking, discriminatie, agressie, intimidatie en seksueel grensoverschrijdend gedrag kunnen strikt vertrouwelijk via een vertrouwenspersoon bij een klachtencommissie worden ingediend. Op de VU is er bovendien een Expertteam Sociale Veiligheid (ESV) waar een student een kwestie kan melden.

Studieadviseur

Een studieadviseur is verbonden aan een faculteit en adviseert een student over zijn studie en de mogelijkheden daarin. Als een student studievertraging buiten zijn schuld om oploopt, bijvoorbeeld bij een functiebeperking, dan kan hij hiervan melding doen bij de studieadviseur. Hij kan in bepaalde gevallen een beroep doen op het Profileringsfonds.[119]

Studentendecaan

De studentendecaan ondersteunt, adviseert en geeft informatie. Daar kunnen studenten vertrouwelijk terecht met vragen of problemen die niet over de inhoud van de studie gaan. Zo kan hij o.m. advies en informatie geven bij in- en uitschrijvingskwesties maar ook bij financiële en huisvestingsproblemen. De studentendecaan kan ook helpen bij een aanvraag bij het profileringsfonds en bij beroep- en bezwaarschriften.[120] Internationale studenten kunnen terecht bij een International Office. Er is vaak ook een studentendecaan voor internationale studenten.

Studentenpsycholoog

De studentenpsychologen kunnen studenten helpen bij studiegerelateerde problemen. Het gaat dan om kortdurende begeleiding bij zaken zoals: faalangst, uitstelgedrag of concentratieproblemen maar ook bijvoorbeeld bij studeer- of afstudeerproblemen.[121]

Vertrouwenspersoon WI

Klachten over schendingen wetenschappelijke integriteit (WI) kunnen door studenten worden besproken met een vertrouwenspersoon WI. Voorbeelden:

- 'Ik ben onterecht niet vermeld op een publicatie.'
- 'Wij hebben onenigheid over de auteursvolgorde.'
- 'Een medewerker kopieert mijn teksten zonder naar mij te verwijzen.'

Buiten de onderwijsinstelling kunnen studenten zich wenden tot het Landelijk Rechtsbureau Studenten of tot een Juridisch Loket. Ook biedt een studentenvakbond in sommige gevallen rechtshulp.

---

119 Op basis van WHW art.7.51 e.v.

120 https://vuweb.vu.nl/nl/student/contact-en-studentbegeleiding/studentendecaan

121 https://vuweb.vu.nl/nl/student/contact-en-studentbegeleiding/studentenpsycholoog

Er is ook een initiatief van een aantal onderwijsinstellingen dat zich richt op het verbeteren van psychisch welzijn van studenten: https://caring-universities.com/

Bijlage 3
Korte wegwijzer voor ombudsman personeel

De regeling ombudsman geeft de taken en bevoegdheden aan. De klachtenregeling is hier ook in opgenomen. Regelingen voor medewerkers zijn een belangrijke informatiebron, net als de cao en het UWV. In sommige instellingen is er een handboek of gids voor leidinggevenden. Dat is regelgevend. Die kunnen informatie bieden bij het beoordelen van een klacht.
Een bestuursreglement verschaft informatie over de bestuursstructuur van de instelling. Maar ook over de taken en bevoegdheden van functionarissen.

Naar wie kan een medewerker verwezen worden?

Als er een helpmatrix binnen de instelling is opgesteld voor medewerkers, dan biedt die informatie om te kunnen zien waar een medewerker met welk probleem naartoe kan.
Zo kan een medewerker natuurlijk zijn leidinggevende raadplegen of de leidinggevende van de leidinggevende.

HRM-adviseur

De medewerker kan met vragen ook terecht bij een HRM-adviseur. Deze ondersteunt en adviseert het management van faculteiten, diensten/instituten en interfacultaire eenheden onder meer bij personele en organisatievraagstukken in brede zin en adviseert en bemiddelt bij individuele kwesties. Ook informeert en adviseert de afdeling leidinggevenden en medewerkers over arbeidsvoorwaarden en personele regelingen.[122]

122 Intern document VU-intranet (2021) (persoonlijke communicatie).

Vertrouwenspersoon

Klachten over ongewenst gedrag zoals pesten, stalking, discriminatie, agressie, intimidatie en seksueel grensoverschrijdend gedrag kunnen strikt vertrouwelijk via een vertrouwenspersoon worden ingediend. Beoordeling doet desgewenst een externe klachtencommissie. Bovendien is er op de VU een Expertteam Sociale Veiligheid waar een medewerker een kwestie kan melden (zie ook hoofdstuk 19).

Medezeggenschap

Een klacht over algemeen beleid mag de ombudsman vaak op basis van de regeling ombudsman niet in behandeling nemen. De medewerker kan in dat geval naar de medezeggenschap MR/OR. Behalve als het de ombudsman zou blijken dat de regelgeving bijvoorbeeld voor tweeërlei uitleg vatbaar zou zijn of tot willekeur zou kunnen leiden.

Vertrouwenspersoon Wetenschappelijke Integriteit

Klachten over schendingen wetenschappelijke integriteit (WI) kunnen worden besproken met een vertrouwenspersoon WI. Via deze kan ook een klacht worden ingediend bij de klachtencommissie WI van de instelling. Tegen die uitspraak is beroep mogelijk bij het Landelijk Orgaan Wetenschappelijke Integriteit (LOWI) als de instelling daar is aangesloten.[123]

Vertrouwenspersoon klokkenluiders

Misstanden kunnen bij de vertrouwenspersoon klokkenluidersregeling worden ingediend. Dat geldt ook voor mogelijke schending wettelijk voorschrift, gevaar voor de volksgezondheid, de veiligheid, het milieu, door onbehoorlijk handelen of nalaten. De misstand moet wel structureel van aard zijn.

College van Bestuur

Tegen een besluit van een directeur of faculteitsbestuur kan een medewerker in bezwaar bij het College van Bestuur. Klachten over privacy kunnen bij de ene instelling worden ingediend bij de ombudsman en bij de andere bij het College van Bestuur. De ombudsman kan eventueel met de functionaris gegevensbescherming (FG) overleggen.

123 https://lowi.nl/

De ombudsman kan als onpartijdige derde niet in aansprakelijkheidskwesties treden. Daartoe kan een medewerker zelf een gemotiveerd verzoek indienen bij een instantie met beslissingsbevoegdheid.

Welke functionarissen staan medewerkers bij?

Vertrouwenspersoon ongewenst gedrag

Klachten over ongewenst gedrag zoals pesten, stalking, discriminatie, agressie, intimidatie en seksueel grensoverschrijdend gedrag kunnen strikt vertrouwelijk met een vertrouwenspersoon worden besproken en desgewenst ter beoordeling bij een externe klachtencommissie worden ingediend. Op de VU is er bovendien een Expertteam Sociale Veiligheid (ESV) waar een medewerker een kwestie kan melden (zie ook hoofdstuk 19).

Bedrijfsmaatschappelijk werk

Sommige instellingen hebben bedrijfsmaatschappelijk werk. Die bieden hulp aan voor:

- kortdurende begeleiding van medewerkers die arbeidsongeschikt (dreigen te) raken door psychosociale problemen;
- individu of groep;
- advies aan management en p&o (Sociaal Medisch Team);
- signalering;
- problemen bij werk- of privéproblemen.[124]

Vertrouwenspersoon Wetenschappelijke Integriteit

Klachten over schendingen wetenschappelijke integriteit (WI) kunnen worden besproken met een vertrouwenspersoon WI. Voorbeelden:

> ‘Ik ben onterecht niet vermeld op een publicatie.’
> ‘Wij hebben onenigheid over de auteursvolgorde.’
> ‘Mijn collega kopieert mijn teksten zonder naar mij te verwijzen.’
> ‘Ik heb een collega betrapt op slordigheden.’[125]

124 Intern document VU-intranet (2021) (persoonlijke communicatie).
125 Intern document VU-intranet (2021) (persoonlijke communicatie).

Bedrijfsarts

Een medewerker kan naar een bedrijfsarts wanneer hij ziek is, een advies wil om arbeidsongeschiktheid te voorkomen, of wanneer hij zich bijvoorbeeld zorgen maakt over aspecten in zijn werk en zijn gezondheid. Wanneer de medewerker zich ziek gemeld heeft en derhalve arbeidsongeschikt is hebben de medewerker en de bedrijfsarts regelmatig contact maar ook de medewerker en leidinggevende. De leidinggevende en/of de medewerker kan advies vragen aan de bedrijfsarts over de mogelijkheden en beperkingen ten aanzien van werk.[126]

Vertrouwenspersoon individuele rechtspositie

In sommige instellingen is er een vertrouwenspersoon individuele rechtspositie waar een medewerker met vragen over zijn rechtspositie terecht kan.

Vakbondsfunctionaris

De vakbondsfunctionaris is binnen de organisatie degene die bijdraagt aan het bereiken van de doelen van de vakbond waar het gaat om werk en inkomen en is een eerste aanspreekpunt voor een vakbondslid.

Buiten de onderwijsinstelling kunnen medewerkers zich bij arbeidsrechtelijke problemen en voor rechtspositionele en materiele belangenbehartiging wenden tot een vakbond, een rechtsbijstandsverzekering of een Juridisch Loket.

126 Intern document VU-intranet (2021) (persoonlijke communicatie).

In deze wegwijzer komen alle aspecten van het ombudswerk in het hoger onderwijs op een overzichtelijke manier aan bod. De auteur besteedt zowel aandacht aan de implementatie en de context van de ombudsfunctie als aan de dagelijkse praktijk van de ombudsman (m/v/x). Hoe geeft de ombudsman op een juiste en effectieve manier invulling aan dat werk? Wat voor soort klachten behandelt hij? Hoe gaat hij om met klagers en beklaagden? Is er verschil tussen de klachtbehandeling van studenten en die van medewerkers? En hoe behoudt hij zijn onpartijdigheid?
Het boek is niet alleen relevant voor ombudsfunctionarissen, maar ook voor bestuurders, beleidsmedewerkers en potentiële gebruikers van de ombudsfunctie.

Lies Poesiat is sinds 2007 werkzaam als ombudsman voor studenten en medewerkers aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Eerder was zij ombudsman aan de UvA. Ze was jarenlang lid van de stuurgroep van het European Network for Ombuds in Higher Education, is medeoprichter en voorzitter van de Vereniging Ombudsmannen in het Hoger Onderwijs en verzorgt nationaal en internationaal lezingen over dit onderwerp.

‘Lies Poesiat laat in dit boek zien voor welke ingewikkelde problemen een ombudsfunctionaris voor studenten en personeel kan komen te staan. Vanwege de beschrijving van haar jarenlange ervaring kan de nieuwe generatie ombudsfunctionarissen gebruikmaken van haar expertise.’ **– Paul Herfs, voormalig ombudsman aan de Universiteit van Utrecht en Hogeschool Utrecht**

9 789086 598601