

Inspectie SZW
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Rapportage WOinActie

Inleiding

In 2020 heeft het programma Arbeidsmarktdiscriminatie en Psychosociale arbeidsbelasting van de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Inspectie SZW) een project uitgevoerd gericht op de universiteiten in Nederland. Aan alle universiteiten is gevraagd om 'actieplannen' – de plannen van de universiteiten op het gebied van werkdruk, ongewenst gedrag/discriminatie en arbeidstijden – aan de Inspectie SZW aan te leveren. Deze plannen zijn vervolgens door de Inspectie SZW bestudeerd en geanalyseerd. Met de gekozen interventie in de vorm van actieplannen houdt de Inspectie SZW de vinger aan de pols en wordt tevens recht gedaan aan de primaire verantwoordelijkheid van de universiteiten om zelf in actie te komen en regie te nemen. In deze rapportage wordt verslag gedaan van de acties en bevindingen in het kader van het project van de Inspectie SZW.

Aanleiding

De aanleiding voor dit project bij de universiteiten was meerledig:

- een groot aantal meldingen over structureel overwerk en werkdruk die de Inspectie SZW van de actiegroep WOinActie had ontvangen;
- een aantal signalen op basis waarvan de Inspectie SZW reeds het voornemen had om de universiteiten in 2020 te inspecteren:
    - de resultaten van het onderzoek *Harassment in Dutch Academia* naar wangedrag en intimidatie in de wetenschap van de Radboud Universiteit uit 2019;
    - cijfers van de Nationale Enquête arbeidsomstandigheden (NEA) van 2018 waaruit bleek dat universiteiten hoog scoorden op discriminatie, ongelijke behandeling en interne ongewenste omgangsvormen.

Op 20 januari 2020 ontving de Inspectie SZW 719 gebundelde meldingen vanuit de universitaire actiegroep WOinActie, gesteund door en in samenwerking met de sector Wetenschappelijk Onderwijs en Onderzoek van de Algemene Onderwijsbond (AOb) en FNV Overheid. Deze meldingen zijn het resultaat van de oproep van WOinActie om de gevolgen van structureel overwerk te melden. Deze oproep vormt een onderdeel van een reeks acties die de actiegroep tijdens het academisch jaar '19-'20 organiseert in de strijd die ze sinds 2017 voert tegen de 'structurele onderfinanciering' van het wetenschappelijk onderwijs en onderzoek.

In het rapport *Inventarisatie omvang en gevolgen structureel overwerk aan de Nederlandse Universiteiten* zijn deze meldingen gebundeld en geanalyseerd. Het rapport gaat over de oorzaken en gevolgen van structureel overwerk en de daaraan gerelateerde werkdruk zoals die door de melders en WOinActie ervaren worden.

Daarnaast had de Inspectie SZW reeds het voornemen om de universiteiten in 2020 te inspecteren op het onderwerp 'discriminatie op de werkvloer' inclusief 'discriminatie bij interne werving en selectie'. De reden hiervoor was enerzijds de resultaten van het onderzoek naar wangedrag en intimidatie in de wetenschap, met de titel *Harassment in Dutch Academia. Exploring manifestations, facilitating factors, effects and solutions* uit 2019 van de Radboud Universiteit. Anderzijds gaven de cijfers van de Nationale Enquête arbeidsomstandigheden (NEA) van 2018 aanleiding voor een inspectie. Uit de cijfers bleek dat universiteiten hoog scoorden in een benchmark voor discriminatie, namelijk een 5 op een schaal 1 t/m 5. Ook werd er hoog gescoord op ongelijke behandeling en op de vraag of interne ongewenste omgangsvormen vaak voorkomt. Op beide aspecten werd een 4 gescoord (ook op een schaal van 1 t/m 5).

Doel van het project

De Inspectie SZW ziet toe op de veiligheid en gezondheid op de werkvloer. Dit betekent onder andere ook dat een werkgever maatregelen moet nemen ter voorkoming of beperking van psychosociale arbeidsbelasting, zie artikel 3 lid 2 Arbowet en artikel 2.15 1e en 2e lid van het Arbeidsomstandighedenbesluit. Psychosociale arbeidsbelasting (PSA) wordt in de Arbowet omschreven als: "*de factoren direct of indirect onderscheid met inbegrip van seksuele intimidatie, agressie en geweld, pesten en werkdruk, in de arbeidssituatie die stress teweeg brengen*."

PSA omvat ook zaken als gebrek aan autonomie (regelmogelijkheden), taakeisen, emotionele belasting, cognitieve belasting (moeilijkheidsgraad). Maar het heeft ook betrekking op ongewenst gedrag (pesten, discriminatie, intimidatie, seksuele intimidatie en agressie en geweld) – zowel intern ongewenst gedrag door collega's of leidinggevenden als extern ongewenst gedrag door klanten, patiënten, leerlingen en dergelijke.

De gevolgen van PSA kunnen groot zijn: psychische klachten, overspannenheid/burn-out, maar ook bijvoorbeeld vermoeidheid, concentratieproblemen, hartklachten of klachten aan armen, nek of schouders hartklachten of klachten aan armen, nek of schouders (KANS).

Het doel van het project is om de universiteiten de juiste maatregelen te laten nemen ter voorkoming of beperking van de psychosociale arbeidsbelasting, zodat de genoemde negatieve gevolgen zich niet of minder voordoen. Eerdere inspecties bij een aantal universiteiten en de inventarisatie van WOinActie laten zien dat universiteiten al maatregelen troffen om PSA te voorkomen dan wel de gevolgen daarvan zoveel mogelijk te beperken. Overigens, WOinActie heeft aangegeven dat deze maatregelen in sommige gevallen als contraproductief werden ervaren.

Uitgevoerde acties

Zoals eerder aangegeven had de Inspectie SZW reeds het voornemen om de universiteiten in 2020 te inspecteren op het onderwerp 'discriminatie op de werkvloer' inclusief 'discriminatie bij interne werving en selectie'. Echter, door de coronamaatregelen konden de geplande fysieke inspecties niet plaatsvinden. De Inspectie SZW heeft daarom gekozen voor een andere interventie: het opvragen en beoordelen van actieplannen. Dit met het idee om de universiteiten te motiveren de juiste maatregelen te nemen. Met de gekozen interventie in de vorm van actieplannen houdt de Inspectie SZW de vinger aan de pols en wordt tevens recht gedaan aan de primaire verantwoordelijkheid van de universiteiten om zelf in actie te komen en regie te nemen.

De Inspectie SZW heeft de universiteiten verzocht het huidige gevoerde beleid voor werkdruk, ongewenst gedrag/discriminatie en arbeidstijden in kaart te brengen en de cyclische aanpak daarvan volgens de Plan, Do, Check, Act (PDCA)-cirkel. Daarnaast is expliciet gevraagd om in de actieplannen antwoord te geven op onderstaande vragen:

- Herkent u zich in de inhoud van de melding(en) vanuit WOinActie? Zo ja, welke actie(s) gaat u ondernemen? Zo niet, waarom niet?
- Welke maatregelen heeft u ondernomen om werkdruk aan te pakken?
- Hoe toetst u of de maatregelen effectief zijn?
- Hoe geeft u invulling aan de samenhang met uw gevoerde beleid ten aanzien van arbeidstijden?
- Heeft u maatregelen genomen ter voorkoming van discriminatie op de werkvloer? Zo ja, welke?

De Inspectie SZW heeft de universiteiten - conform artikel 12 1e en 2e lid van de Arbowet -verzocht om hun actieplannen met de medezeggenschap/ondernemingsraad af te stemmen.
Voor het ontwikkelen van een adequaat arbobeleid is een goede samenwerking tussen werkgever en werknemers een basisvoorwaarde. Bij alle interventies wordt dit door de Inspectie SZW benadrukt.

Beoordeling Actieplannen

De Inspectie SZW heeft alle actieplannen van de 14 universiteiten beoordeeld. Vanuit de Arbowet en de Arbeidstijdenwet is gekeken naar de volgende thema's: arbeidstijden, werkdruk en intern ongewenst gedrag/discriminatie.

Belangrijk om op te merken is dat een aantal door WOinActie en in de meldingen naar voren gebrachte punten, verder reikt dan de bevoegdheid van de Inspectie SZW. Deze punten zijn in de beoordeling van de actieplannen dan ook niet meegenomen.

Een concreet voorbeeld daarvan zijn meldingen over de werkcultuur van de universiteiten als oorzaak van structureel overwerk. In deze werkcultuur is het heel normaal is om heel veel uur meer te werken dan men op grond van het arbeidscontract wordt verplicht.

Uit de wetenschappelijke literatuur is bekend dat het zorgen voor een positief werkklimaat van groot belang is voor de aanpak van werkdruk en ongewenst gedrag. Echter, voor het beïnvloeden van de cultuur van organisaties is meer nodig dan handhaving door de Inspectie SZW op grond van haar wettelijke bevoegdheden op het gebied van arbeidsomstandigheden en arbeidstijden. De Inspectie SZW neemt belangrijke achterliggende oorzaken zoals deze wel mee in gesprekken met de universiteiten en andere betrokkenen, die daar invloed op kunnen uitoefenen.

Tijdlijn

Op 3 augustus 2020 is de aankondigingsbrief van de inspecties naar de universiteiten verstuurd met het verzoek om een actieplan op te stellen. Tijdens een overleg van de VSNU op
18 september 2020 heeft de Inspectie SZW op de brief een toelichting gegeven. Tijdens dit overleg is een dialoog gevoerd met de HR-directeuren en is benadrukt dat de doelstelling is om effect op de werkvloer te bereiken.

Om de bedoeling achter de actieplannen te verduidelijken is er op 6 oktober 2020 een aanvullende brief naar de universiteiten gestuurd. Hierin is een nadere toelichting gegeven op de eerder gestelde vragen die specifiek betrekking hebben op de thema's arbeidstijden, werkdruk en discriminatie.

Ook heeft afgelopen jaar - 2020 - nadere afstemming met een vertegenwoordiging van de melders plaatsgevonden, waarin de gekozen aanpak is toegelicht en hoe dit afwijkt van de reguliere behandeling van klachten. Bovendien is de Inspectie SZW in gesprek gegaan met SoFoKles, het sociaal fonds voor de universitaire kennissector.

Op basis van de bestudering en analyse van de actieplannen van de universiteiten heeft de Inspectie SZW zich een goed beeld kunnen vormen van welke aandacht er per universiteit voor de genoemden onderwerpen bestaat en de wijze waarop elke universiteit hier invulling aan geeft. De actieplannen geven zicht op de maatregelen die de universiteiten hebben genomen en gaan nemen. Ook is er meer inzicht gekregen in de tijdlijn van de maatregelen.

Naar aanleiding van de beoordeling van de actieplannen zijn in een brief per universiteit puntsgewijs de bevindingen van de Inspectie SZW teruggekoppeld en zijn de actiepunten waar de universiteit mee aan de slag moet aangegeven. Daarbij is tevens benoemd welke verdere verwachtingen de inspectie heeft bij de verdere aanpak van de problematiek.

Bevindingen

De beoordeling van de actieplannen heeft geleid tot een aantal bevindingen. Hierna volgt per thema een overkoepelend beeld van deze bevindingen: welke punten zijn op basis van het beoordelen van de actieplannen op orde en welke punten behoeven (verdere) aandacht of uitwerking. In de brief aan elke universiteit is in meer detail een terugkoppeling gegeven. Deze individuele terugkoppeling kan op onderdelen anders zijn dan het overkoepelende beeld in deze rapportage. Deze bevindingen zijn gebaseerd op de beoordeling van de ingediende documenten.

Arbeidstijden

In het rapport van WOinActie wordt de normurensystematiek (toegewezen aantal uren voor onderwijs respectievelijk onderzoek) in relatie tot overwerk als aandachtspunt genoemd. Daarom heeft de Inspectie SZW ook vanuit de invalshoek van de arbeidstijdenwetgeving naar de actieplannen gekeken. De focus lag daarbij op het huidige gevoerde beleid en de cyclische aanpak daarvan volgens de Plan, Do, Check, Act (PDCA)-cirkel, zoals ook bij de andere thema's het geval was. In dat kader zijn de volgende punten geconstateerd.

Punten die op orde zijn

- Het formele beloningsbeleid is conform de CAO waarbij er sprake is van een werkweek van 38 uur verspreid over 5 dagen.

Aandachtspunten

- Er lijkt weinig aandacht voor en daarmee zicht te zijn op de daadwerkelijk gewerkte uren. De daadwerkelijk gewerkte uren, waar de uren buiten de reguliere werktijd - 'de overuren' - onderdeel van zijn, worden niet bijgehouden, terwijl een oorzakelijk verband hiervan met de geconstateerde werkdruk voor de hand ligt.
- Er wordt een disbalans in het waarderen van de prestaties op het kerndomein onderwijs versus het kerndomein onderzoek ervaren: onderzoek lijkt meer te worden gewaardeerd. Het ontbreken van die balans kan een werkdrukbron vormen. Bij nagenoeg alle universiteiten zien we terug dat er extra uren buiten de reguliere werktijd gemaakt worden voor het doen van onderzoek. Dit om de balans te kunnen houden tussen het geven van onderwijs, inclusief de aandacht voor studenten, en het doen van onderzoek. Daarbij zijn er ook pieken in deze 'extra' uren te zien en dit wordt met name veroorzaakt door deadlines, subsidiekansen, promotietrajecten etc.
- In de medewerkerstevredenheidsonderzoeken (MTO) van de universiteiten is niet of nauwelijks aandacht voor de arbeidstijden in relatie tot werkdruk.

Belangrijk is om hierbij op te merken dat de registratieverplichting voor arbeids- en rusttijden en de normen voor arbeids- en rusttijden uit de Arbeidstijdenwet (ATW) niet van toepassing zijn op het doen van wetenschappelijk onderzoek als de aard van dit onderzoek of de in het onderzoek toe te passen processen dit noodzakelijk maken. Bovendien geldt de ATW alleen volledig voor werknemers van wie het loon minder dan € 64.350 (2020) bedraagt.

Een deel van het wetenschappelijk personeel heeft een hoger loon dan de genoemde loongrens en valt daardoor niet onder de registratieplicht en de arbeids- en rusttijdennormen van de ATW.

Een van de belangrijkste doelen van de ATW is dat de werkgever zorgt dat een werknemer niet te lang doorwerkt en voldoende rust geniet. Uit de bevindingen van de Inspectie SZW blijkt dat de hier geconstateerde problematiek voor de medewerkers, die uitgezonderd zijn van de registratieplicht en de arbeids- en rusttijdennormen van de ATW, niet vanuit de invalshoek van arbeidstijdenwetgeving kan worden opgelost. Op basis van een analyse van de actieplannen, de meldingen en de achterliggende problematiek komt de Inspectie SZW dan ook tot de conclusie dat een benadering van de problematiek primair vanuit werkdruk (energiebronnen en stressoren – werktijden is één van de stressoren) meer voor de hand ligt.

Werkdruk

Vooraf is het belangrijk om aan te geven dat de universiteiten unaniem de werkdruk en de klachten van WOinActie herkennen en erkennen.

Punten die op orde zijn

- Alle universiteiten beschikken over een vertrouwenspersoon.
- Alle universiteiten bieden meerdere trainingen, cursussen, workshops aan en zorgen voor online informatie over PSA-onderwerpen.
- Bij alle universiteiten is er sprake van een dialoog met medewerkers en/of ondernemingsraad.
- Voor de aanpak van PSA hanteren alle universiteiten de beleidscyclus/PDCA-cirkel.
- Het grootste gedeelte van de universiteiten gebruikt voor zijn aanpak een model dat uitgaat van energiebronnen en werkdrukbronnen (stressoren).
- Vrijwel alle universiteiten zijn bezig met ontwikkeling en doorontwikkeling van de aanpak voor PSA en de daarmee gepaard gaande cultuurverandering, onder meer door het maken van beleidsplannen en het plannen van trainingen.

Aandachtspunten
- Veel van de (voorgenomen) maatregelen van de universiteiten zijn gericht op het individu in plaats van dat er sprake is van een bronaanpak. Er wordt niet op een systematische manier gekeken of de te treffen maatregelen aansluiten bij de achterliggende oorzaken van de problematiek. De Plan, Do, Check, Act-cyclus wordt niet optimaal doorlopen.
- Het effect van de trainingen gericht op werkdrukverlaging wordt niet gemeten en is niet duidelijk. Ook is niet duidelijk hoeveel er gebruikt wordt gemaakt van de aangeboden trainingen.
- Universiteiten noemen zelf als achterliggende oorzaak de onderfinanciering, met name onvoldoende subsidies om goed onderzoek te doen. De beoordeling van de actieplannen heeft verder niet geleid tot nader inzicht in oorzaken, die binnen de beïnvloedingsmogelijkheden van de universiteiten zelf liggen.

Discriminatie op de werkvloer
Een van de onderwerpen waarnaar in de ontvangen actieplannen van de universiteiten is gekeken is discriminatie op de werkvloer.

Punten die op orde zijn
- Het thema 'Discriminatie' is bij iedere universiteit onderdeel van het arbobeleid.
- De formele- en de informele klachtenstructuur is bij de meeste universiteiten op orde.
- Voorlichting en onderricht op het gebied van arbeidsdiscriminatie vindt voldoende plaats. Dit blijkt onder meer uit de vele trainingen, workshops en cursussen rond diversiteit en inclusie voor medewerkers en studenten die worden aangeboden, waarbij het omgaan met vooroordelen ook aan de orde komt.

Aandachtspunten
- Er wordt onvoldoende nagegaan welke van de 12 wettelijke discriminatiegronden in de organisatie als risico voor discriminatie kunnen spelen en welke vervolgens onderdeel moeten zijn van een aanpak om discriminatie tegen te gaan.
- Er is onvoldoende aandacht voor het op adequate wijze inventariseren van de arbeidsrisico's als gevolg van discriminatie. Zo worden achterliggende risico-verhogende (organisatorische en/of personele) factoren niet goed in kaart gebracht. Ook vindt de inventarisatie van risico's over het algemeen niet plaats op basis van een analyse van de bestaande beschikbare gegevens (ook niet uit het verleden), maar als reactie op incidenten.
- In tegenstelling tot werkdruk is er in de onderzoeken onder medewerkers (onder meer MTO) veel minder aandacht voor discriminatie. Tevens is de follow up van de onderzoeken onder medewerkers niet altijd duidelijk. Ook is niet altijd duidelijk welke concrete maatregelen worden genomen.
- De Plan, Do, Check, Act-cyclus wordt voor het onderwerp discriminatie niet of onvoldoende doorlopen, 'de cyclus wordt niet geheel rond gemaakt' en is bij de meeste universiteiten ook niet als zodanig herkenbaar. Daardoor zijn bijvoorbeeld de effecten van maatregelen rond discriminatie onduidelijk.
- De verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor het aanpakken van discriminatie zijn niet altijd duidelijk omschreven. Bijvoorbeeld wie verantwoordelijk is voor het coördineren en verwerken van meldingen en signalen nadat de klachten zijn ingediend en voor het duiden en verrijken van de meldingen en signalen met achtergrondinformatie.
- De organisatie van de nazorg voor slachtoffers van discriminatie en seksuele intimidatie lijkt onvoldoende goed geregeld. In de documentatie van de meeste universiteiten is hier geen zichtbare aandacht voor.
- Het betrekken van de medezeggenschap bij het onderwerp discriminatie vindt niet aantoonbaar gestructureerd plaats.
- Voorlichting en onderricht is veelal op vrijwillige basis en continue aandacht hiervoor blijft nodig.
- Soms zijn er veel (beleids)documenten met betrekking tot discriminatie, echter de status en de samenhang tussen documenten en acties is niet duidelijk.

Discriminatie bij interne werving en selectie
Slechts een enkele universiteit heeft duidelijke richtlijnen opgesteld voor discriminatie bij interne werving en selectie. Daarom is voor dit onderwerp gekozen om de betreffende universiteiten hier individueel over terug te koppelen en in deze rapportage geen algemene bevindingen op te nemen.

Overigens, er zijn meerdere universiteiten die maatregelen getroffen hebben om discriminatie bij externe werving en selectie tegen te gaan. Maar niet duidelijk is geworden of het beleid gericht op het tegengaan van discriminatie bij externe werving en selectie ook wordt toegepast op discriminatie bij interne werving en selectie.

Samenvatting, conclusie en aanbevelingen

De Inspectie SZW heeft – naar aanleiding van de meldingen van de universitaire actiegroep WOinactie – alle universiteiten gevraagd met een actieplan te komen om de in de meldingen geschetste problematiek aan te pakken.

Alle universiteiten hebben een actieplan bij de Inspectie SZW ingediend. Uit deze actieplannen blijkt dat universiteiten veel aandacht geven aan werkdruk. Voor beleid en maatregelen gericht op de andere aspecten van PSA - ongewenst gedrag en discriminatie – daarentegen is bij de universiteiten veel minder aandacht. Het is noodzakelijk dat hieraan meer aandacht wordt besteed. In de brieven met terugkoppeling van de bevindingen per universiteit heeft de Inspectie SZW de universiteiten opgeroepen om met de geconstateerde actiepunten aan slag te gaan.

In lijn met het onderzoek naar wangedrag en intimidatie in de wetenschap, met de titel *Harassment in Dutch Academia. Exploring manifestations, facilitating factors, effects and solutions* uit 2019 van de Radboud Universiteit, heeft de Inspectie SZW in de brieven met terugkoppeling van de bevindingen per universiteit ook specifiek aandacht gevraagd voor het aan de slag gaan met het thema ongewenst gedrag en discriminatie.

Het rapport *Inventarisatie omvang en gevolgen structureel overwerk aan de Nederlandse Universiteiten van WOinActie* noemt een aantal achterliggende oorzaken van de psychosociale arbeidsbelasting bij de universiteiten. In de actieplannen van de universiteiten wordt echter niet expliciet ingegaan op deze achterliggende oorzaken. Zo blijft onzeker of de universiteiten deze achterliggende oorzaken onderschrijven. Ook zijn de actieplannen niet expliciet gericht op het wegnemen van deze achterliggende oorzaken. Dit brengt het risico met zich mee dat het tegengaan van PSA door universiteiten het karakter krijgt van symptoombestrijding, terwijl de achterliggende oorzaken blijven voortbestaan.

De Inspectie SZW heeft de universiteiten daarom gevraagd te bezien welke achterliggende oorzaken zij onderkennen. En om de achterliggende oorzaken waarop zij zelf invloed kunnen uitoefenen alsnog in hun aanpak op te nemen. Voor achterliggende oorzaken die buiten de beïnvloedingssfeer van de universiteiten liggen verwacht de Inspectie SZW dat zij hierover de dialoog met het ministerie van OCW aangaan. Hierover is al gesproken met het ministerie van OCW en deze heeft aangegeven hiervoor gesprekken met de universiteiten en vakbonden te organiseren.

Tot slot, voor een succesvol arbobeleid en dus ook PSA-beleid is goede betrokkenheid en samenwerking met de medewerkers van groot belang. Uit de reacties van verschillende ondernemingsraden van universiteiten naar aanleiding van de interventie vanuit de Inspectie SZW, blijkt dat het betrekken en samenwerken met (vertegenwoordigers van) medewerkers voor een deel van de universiteiten zeker nog verbetering behoeven.

Deze brochure is een uitgave van:

Inspectie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Postbus 90801 | 2509 LV Den Haag
T 0800-5151| www.inspectieszw.nl

Juli 2021 | Publicatie-nr. 21403458