

Universiteiten zijn sinds kort verplicht een ombudsman aan te stellen – voor het personeel welteverstaan, niet voor studenten. Toch, meent Lies Poesiat, wenden ook studenten zich vanwege de vertrouwelijkheid liever tot een onafhankelijke ombudsfunctionaris dan tot een klachtencommissie. ‘Dit vraagt om wetgeving!’

Veranker de ombudsfunctie voor studenten in de wet

De meerwaarde van de onpartijdige derde

Lies Poesiat

Vrije Universiteit, Amsterdam

De ombudsfunctie in het hoger onderwijs is betrekkelijk nieuw. De eerste ombudsmannen (m/v/x) traden in 1996 in dienst van de Technische Universiteit Delft en in 1998 van de Universiteit van Amsterdam (Poesiat, 2021). Aanvankelijk waren zij er alleen om klachten van studenten te behandelen. Nederland volgde daarmee de trend in het buitenland, waar de ombudsfunctie voor studenten al langere tijd gebruikelijk was. Die bestond sinds de jaren zestig in de Verenigde Staten en sinds 1988 in Europa (Behrens, 2017). Begin deze eeuw benoemen hogeronderwijsinstellingen in Nederland de eerste ombudsmannen voor medewerkers. Dat is in het buitenland minder gebruikelijk, daar is de ombudsman meestal uitsluitend bedoeld voor studenten. De ombudsfunctie heeft wereldwijd wel drie dezelfde kenmerken: de functionaris is onafhankelijk, onpartijdig en bevoegd om onderzoek te doen. Of een ombudsman ook klachten mag beoordelen, hangt af van wet- en regelgeving (Behrens, 2017). Die bevoegdheid hebben instellingen in Nederland naar analogie van de Wet Nationale ombudsman vastgelegd in een Regeling ombudsfunctionaris. Klachtencommissies, met als functie het beoordelen van klachten, zijn in die organisaties dan ook niet meer nodig. In de praktijk krijgen degelijke commissies overigens maar weinig klachten binnen. Studenten en medewerkers zien er vaak van af, omdat een bij de commissie ingediende klacht een formele procedure moet doorlopen en ook de

beklaagde onder ogen komt. Ook schamen zij zich soms om een klacht te bespreken, omdat ze, net als in gevallen van ongewenst gedrag, van mening zijn dat ze de kwestie zelf moeten kunnen oplossen (Van Rees et al., 2021). Bovendien zijn ze vaak – terecht of ten onrechte – bang voor repercussies, omdat ze zich in een afhankelijkheidspositie bevinden.

Minder snel escalatie

Bij de ombudsman kunnen klagers eerst vertrouwelijk in gesprek gaan, zonder dat de functionaris direct de beklagde informeert (geheimhoudingsplicht). Studenten

Soms schamen zij zich om een klacht te bespreken, net als in gevallen van ongewenst gedrag

De ombudsman blijft de onpartijdige derde en kan de klacht zelf beoordelen

en medewerkers wenden zich om die reden sneller tot een ombudsman dan tot een klachtencommissie. Hierdoor komt het eerder tot behandeling van klachten, die daardoor ook minder snel escaleren. Bovendien levert deze werkwijze de organisatie meer informatie op, doordat meer klagers zich durven te melden. Zo komen problemen eerder aan het licht en kan de organisatie daarop inspelen.

Een ombudsman kan met advies of bemiddeling bijdragen aan het oplossen of verhelderen van zaken, zonder dat deze uitmonden in bijvoorbeeld ziekteverzuim, juridische escalatie of studie-uitval. Ook kunnen organisaties langs die weg reputatieschade voorkomen. Onderwijsinstellingen erkennen dan ook al snel de meerwaarde van de ombudsfunctie boven een klachtencommissie. Het bleek efficiënt om de ombudsman een klacht te laten beoordelen, omdat die in veel gevallen toch al gesprekken heeft gevoerd over de kwestie (hoor en wederhoor) en de gespreksverslagen eenvoudigweg in een klachtrapportage kan opnemen. Bovendien is de ombudsman bekend met de regelgeving van de organisatie en met eventueel eerder besproken klachten die tot advies of bemiddeling hebben geleid.

Kortom, de ombudsman heeft kennis van de organisatie die nuttig is bij het behandelen van klachten en bij het opstellen van aanbevelingen voor de organisatie. Doordat hij bij ombudsbemiddeling, anders dan bij mediation, niet zelf actief voorstellen doet en aan gesprekken deelneemt, blijft hij de onpartijdige derde en kan hij in die hoedanigheid de klacht desgewenst zelf beoordelen.

Nasleep van MeToo

In de nasleep van de MeToobeweging, die zich sinds 2017 openlijk keert tegen seksueel overschrijdend gedrag, kwamen verschillende zaken die zich in het hoger onderwijs afspeelden in de media aan bod. De oproep van vakbonden, studentenorganisaties en medezeggenschapsgorganen aan hogeronderwijsinstellingen om te zorgen voor een veilig werk- en studieklimaat zwol dan ook aan. Naast de bestaande klachtstructuur, met de vertrouwenspersoon ongewenst gedrag en de externe klachtencommissie

ongewenst gedrag, zou een ombudsfunctionaris, zoals hij vanaf dat moment heette, hier een rol in kunnen vervullen. De vertrouwenspersoon kan als belangenbehartiger namelijk niet in een zaak bemiddelen, iets wat een ombudsfunctionaris als onpartijdige derde wel kan; en juist daar was binnen de organisaties behoefte aan. Bovendien wilden de instellingen dat een ombudsfunctionaris zijn onderzoeksbevoegdheid zou gebruiken om patronen van ongewenst gedrag te signaleren.

Die twee behoeftes resulteerden in 2019 in een pilot bij vier universiteiten met een ombudsfunctionaris personeel, die deze bevoegdheden kreeg toegekend. Na een positieve evaluatie van de pilot in 2020 (Stevenson & Van den Berg, 2020) besloten de werkgevers verenigd in Universiteiten van Nederland (voorheen VSNU) en de vakbonden om in de cao de verplichting op te nemen dat iedere universiteit per 1 juli 2021 een ombudsfunctionaris voor personeel moest hebben aangesteld. Uiteraard is dat een mooie mijlpaal. De bevoegdheden en de rol van de vertrouwenspersoon ongewenst gedrag en die van de externe klachtencommissie ongewenst gedrag zijn ongewijzigd gebleven (Van Rees et al., 2021). De rol van een ombudsfunctionaris voor personeel is hier nu dus bij gekomen. Deze rol is sindsdien duidelijk in beweging. Dat is, zoals gezegd, een gevolg van de veranderde vraag vanuit de instellingen om de sociale veiligheid te vergroten. Maar zou het niet in de rede liggen om een helder wettelijk kader vast te stellen voor de ombudsfunctie voor studenten, met bevoegdheden die binnen het gehele hoger onderwijs gelijk zijn?

Bijdrage aan inclusiviteit

Universiteiten moeten volgens de cao een ombudsfunctionaris voor medewerkers aanstellen, en het is te verwachten dat het hoger beroepsonderwijs dit voorbeeld zal volgen. Voor studenten is een dergelijke mijlpaal evenwel nog niet bereikt. De instellingen zijn immers autonoom en mogen hierover zelf een besluit nemen. Een 'laagdrempelig aanspreekpunt' is van groot belang bij klachten over ongewenst gedrag (Drieghe, 2021), maar ook voor andere kwesties.

Hogeronderwijsinstellingen zijn immers autonoom en mogen hierover zelf een besluit nemen

Dan gaat het dus al snel om honderden studenten, van wie de meeste klachten kunnen worden opgelost

Kan een studieadviseur of studentendecaan daar niets aan doen? Dat kan, en dat gebeurt ook. Maar er zijn zaken waarbij de specifieke bevoegdheden van de ombudsfunctionaris (onafhankelijk, onpartijdig en bevoegd om onderzoek te doen) kunnen helpen om een zaak snel op te lossen. Dat komt niet alleen de sociale veiligheid voor studenten ten goede, maar draagt ook bij aan een gelijke behandeling (inclusiviteit). Daarnaast zouden de verschillen in het hoger onderwijs kleiner worden als de overheid in ieder geval de ombudsfunctie voor studenten met bevoegdheden zou opnemen in de Wet op het Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek (WHW). Nu kent de wet wat betreft klachtbehandeling alleen de bepaling dat er een 'eenduidige en toegankelijke faciliteit moet worden ingericht' (WHW, 2021, 7.59a:1).

De politieke wil is er. De Europese ministers van Onderwijs, verenigd in de Europese Hogeronderwijsruimte, maakten in hun communiqué van 19 november 2020 in Rome bekend dat zij 'het belang erkennen van het bewaken van de rechten van studenten via wetgeving en dat zij zich erop zullen toelagen om deze op nationaal niveau te ontwikkelen door gepaste maatregelen en structuren zoals ombudspersonen voor studenten' (EHEA, 2020). De Nederlandse minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap stelt daarentegen in reactie op Kamervragen: 'Indien de universiteiten dit oppakken, acht ik het niet nodig om dit in wetgeving vast te leggen' (Van Engelsehoven, 2021). Het resultaat daarvan is dat op dit moment slechts zeven universiteiten en drie hogescholen een ombudsfunctionaris voor studenten hebben aangesteld. Daar maakt momenteel 0,5 tot 1 procent van de studenten gebruik van; dan gaat het dus al snel om honderden studenten, van wie de meeste klachten kunnen worden opgelost. Maar of je bij klachten gebruik kunt maken van een ombudsfunctionaris hangt momenteel dus wel af van waar je studeert. Dit vraagt om wetgeving!

Lies Poesiat

is sinds 2007 ombudsman voor studenten en sinds 2013 ook voor medewerkers aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Ze is medeoprichter en tot 2022 voorzitter van de Vereniging Ombudsmannen in het Hoger Onderwijs en auteur van Ombudswerk in het hoger onderwijs (2021)

Literatuur

- Behrens, R. (2017). *Being an ombudsman in higher education: A comparative study*. Wenen: ENOHE.
www.enohe.net/wp-content/uploads/2017/06/Being-an-ombudsman.pdf
- Drieghe, S. (2021). 'Doorbrek het taboe rond grensoverschrijdend gedrag: Het belang van een laagdrempelig aanspreekpunt.' *Thema hoger onderwijs*, 2021-3, 57-62.
- EHEA (2020). *Rome Ministerial Communiqué: 19 November 2020*. Rome: European Higher Education Area, p.5. www.ehea.info/Upload/Rome_Ministerial_Communique.pdf
- Engelshoven, I. van (2021). *Reactie op commissievragen over het landelijk kader universitaire ombudsfunctie*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Poesiat, L. (2021). *Ombudswerk in het hoger onderwijs: een praktische wegwijzer*. Amsterdam: VU University Press.
- Rees, J. van, Wagenaar, M., Herfs, P. & Montfort, H. van (2021). De waarde van een luisterend oor: De aanpak van ongewenst gedrag in het hoger onderwijs. *Thema Hoger Onderwijs*, 2021-3, 51-56.
- Stevenson, S., & Berg, D. van den (2020). *Evaluatie universitaire ombudsfunctie*. Den Haag: sofo.kles.vsn.u.nl/files/documenten/Domeinen/Personeel/Evaluatie_Universitaire_Ombudsfunctie.pdf
- Wet op het Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek*. (2021). wetten.overheid.nl/BWBR0005682/2021-10-01#Hoofdstuk7