

Wat kunnen Canadese universiteiten ons leren over het omgaan met interne conflicten? Paul Herfs, een van de weinige ombudsmannen die het Nederlandse hoger onderwijs telt, maakte begin dit jaar een studiereis. ‘Colleges van bestuur die weigeren een ombudsman aan te stellen zien deze functionaris nogal eens als de vijand. Dat is een achterhaalde opvatting.’

# De ombudsman: geen overbodige luxe

## Pleidooi voor een nuttige functionaris

**Paul Herfs**

Universiteit Utrecht

**E**en buitenlandse promovendus meldt zich bij de ombudsman. Hij is drie jaar bezig met zijn onderzoek. Er resteert nog exact één jaar voordat zijn proefschrift afgerond moet zijn en de subsidie eindigt. Nu heeft zijn hoogleraar hem laten weten dat hij niet langer bereid is om als supervisor op te treden. Reden: de copromotor van een extern onderzoeksinstituut, belast met de dagelijkse begeleiding, heeft de samenwerking opgezegd vanwege de gebrekkige voortgang en het missen van een deadline. De supervisor ‘volgt’ de externe collega. De promovendus ziet zijn wetenschappelijke carrière in duigen vallen. De ombudsman verkent de situatie en spreekt met de direct betrokkenen. Uiteindelijk blijkt een collega-hoogleraar bereid om de supervisie over te nemen. De promovendus rondt zijn proefschrift zonder overschrijding van de aanstellingsperiode af.

Dit voorbeeld laat zien dat een ombudsman rechtspositionele problemen kan oplossen zonder dat daar advocaten en een rechter aan te pas komen. Hij bemiddelt tussen de partijen voordat problematische kwesties onbeheersbaar worden. In de Angelsaksische terminologie staat de hierboven beschreven bemiddeling bekend als *Alternative Dispute Resolution*. Ombudsmannen in Canada zijn daarin vergevorderd.

### Drie principes

In het voorjaar van 2016 bezocht ik als vertrouwenspersoon personeel<sup>1</sup> van de Universiteit Utrecht de ombudsmannen

van twaalf Canadese universiteiten<sup>2</sup>. De studiereis begon in Montreal en eindigde in het bijna 3.700 kilometer westwaarts gelegen Victoria, op Vancouver Island. Het doel van de studiereis was het in kaart brengen van *good practices* van Canadese ombudsmannen<sup>3</sup>.

Universiteit	Oprichtingsjaar Bureau Ombudsman
The University of Montreal, Montreal	1988
McGill University, Montreal	1987
Concordia University, Montreal	1971
Laval Université, Quebec	1981
The University of Ottawa, Ottawa	2010
The University of Toronto, Toronto	1976
Ryerson University, Toronto	1997
MacMaster University, Hamilton	1980
The University of Alberta, Edmonton	1972
The University of Calgary, Calgary	2010
The University of British Columbia, Vancouver	2009
The University of Victoria, Vancouver	1978

Tabel 1 *Universiteiten en het jaar van oprichting van het Bureau Ombudsman*

Er bestaat in Canada geen wettelijke verplichting tot het aanstellen van een ombudsman aan hogeronderwijsinstellingen. Desondanks kent ongeveer 25 procent van alle universiteiten een ombudsman<sup>4</sup>. De eerste universiteit in Canada (en Noord-Amerika) die er een aanstelde was Simon Fraser University in Vancouver, in 1965. Het waren de studenten

## Vakbonden spelen in de Canadese universitaire gemeenschap een zeer belangrijke rol

die bij het bestuur de benoeming van een ombudsman eisten. De rol die ze voor ogen hadden, formuleerden ze als volgt: *“The Ombudsperson is an advocate for fairness in general for the benefit of all students and the university community as a whole. The community is committed to the fair and just treatment of each and every member of the University”*.<sup>5</sup>

De ombudsmannen werken volgens drie principes.

1. Onafhankelijkheid: de ombudsman opereert onafhankelijk van alle andere administratieve onderdelen van de universiteit.
2. Onpartijdigheid: de ombudsman kijkt met de grootst mogelijk objectiviteit naar de informatie die hij krijgt. De ombudsman is geen belangenbehartiger, noch de advocaat van zijn cliënt.
3. Vertrouwelijkheid: de informatie die de ombudsman ontvangt deelt hij niet met anderen, tenzij de cliënt daarvoor toestemming geeft.

De meeste Canadese ombudsmannen zijn aangesloten bij de Association of Canadian College and University Ombudspersons (ACCUO/AOUCC) en bij het Forum of Canadian Ombudsman (FCO). Leden van de ACCUO onderschrijven te werken volgens de *Standards of Practice*<sup>6</sup>. Daarin staan niet alleen bovengenoemde werkprincipes beschreven maar ook de taken en verantwoordelijkheden van de ombudsman. De *Standards of Practice* bieden informatie over interventies (toegang tot gegevens over een zaak, conflictbemiddeling, onderzoeksbevoegdheid, et cetera), over het opstellen van aanbevelingen voor bestuursorganen, over het jaarverslag en over het opstellen van specifieke rapportages.

De meeste ombudsmanbureaus worden deels gefinancierd door het universiteitsbestuur en deels door de studentenvakbonden. Dat laatste valt te verklaren uit de bepalende rol die de studenten speelden in de ontstaansgeschiedenis van het fenomeen. Een computerrel<sup>7</sup> in 1969 aan de Concordia University was de directe aanleiding tot het instellen van het

eerste bureau, bedoeld *“to resolve problems not settled through existing university channels, or those which simply don't fit existing procedures.”*<sup>8</sup>

Aan bijna elke universiteit zijn alle studenten, wetenschappelijke medewerkers en het overige personeel automatisch aangesloten bij een vakbond. Iedere student draagt jaarlijks een relatief klein bedrag (1 Canadese dollar) bij aan de bekostiging van het ombudsmanbureau. Vakbonden spelen in de Canadese universitaire gemeenschap een zeer belangrijke rol. Omdat studenten en personeel goed vertegenwoordigd zijn in de vakbonden, hebben zij veel invloed op onderhandelingen met het universiteitsbestuur.

Ter vergelijking: in Nederland is nog geen 10 procent van het ondersteunend en wetenschappelijk personeel aangesloten bij een vakbond. Onder studenten is dat percentage zelfs nog lager.

### Verbazing

Bijna alle Canadese ombudsmannen richtten zich aanvankelijk alleen op studenten. Tegenwoordig werkt een aanzienlijk deel van hen ook voor het ondersteunend en wetenschappelijk personeel. De ombudsmannen die exclusief voor studenten werken zijn tevens aanspreekpunt voor promovendi, die in Canada gelden als *graduate students*. (Dat promovendi in Nederland doorgaan voor tijdelijk aangestelde wetenschappers wekte verbazing.) Ook *postdoctoral fellows* kunnen een beroep doen op de Canadese ombudsman, aangezien zij niet aangesloten zijn bij een studentenvakbond, noch bij een vakbond voor wetenschappelijk personeel. Iedereen die werkt aan een universiteit is verplicht lid van een vakbond. Als een personeelslid, wetenschappelijk of ondersteunend, een rechtspositioneel conflict heeft met zijn universiteit zal de vakbond inschakeling van de ombudsman beletten. Alleen als de vakbond instemt, kan het personeelslid de ombudsman benaderen voor advies en bemiddeling.

Universiteit	Studenten	Ondersteunend personeel	Wetenschappelijk personeel
The University of Montreal	+	+	+
McGill University	+	-	- <sup>9</sup>
Concordia University	+	+	+ <sup>10</sup>
Laval Université	+	+	+
The University of Ottawa	+	-	-
The University of Toronto	+	+	+
Ryerson University	+	-	- <sup>11</sup>
MacMaster University	+	+	+
The University of Alberta	+	-	- <sup>12</sup>
The University of Calgary	+	-	-
The University of British Columbia	+	+	+
The University of Victoria	+	-	-

Tabel 2 Doelgroepen<sup>13</sup> van Canadese ombudsmannen

*Fairness*, rechtvaardigheid, is het ideaal dat alle Canadese ombudsmannen in hun contacten met cliënten nastreven. Het is overigens niet zo dat zij daar een exclusieve claim leggen. Volgens Veronica Kube<sup>14</sup> is fairness “*key to preserving the institution’s academic reputation by upholding the integrity of publications, pursued research and issued degrees.*” Feitelijk zouden alle gedragingen die onder de paraplu van een

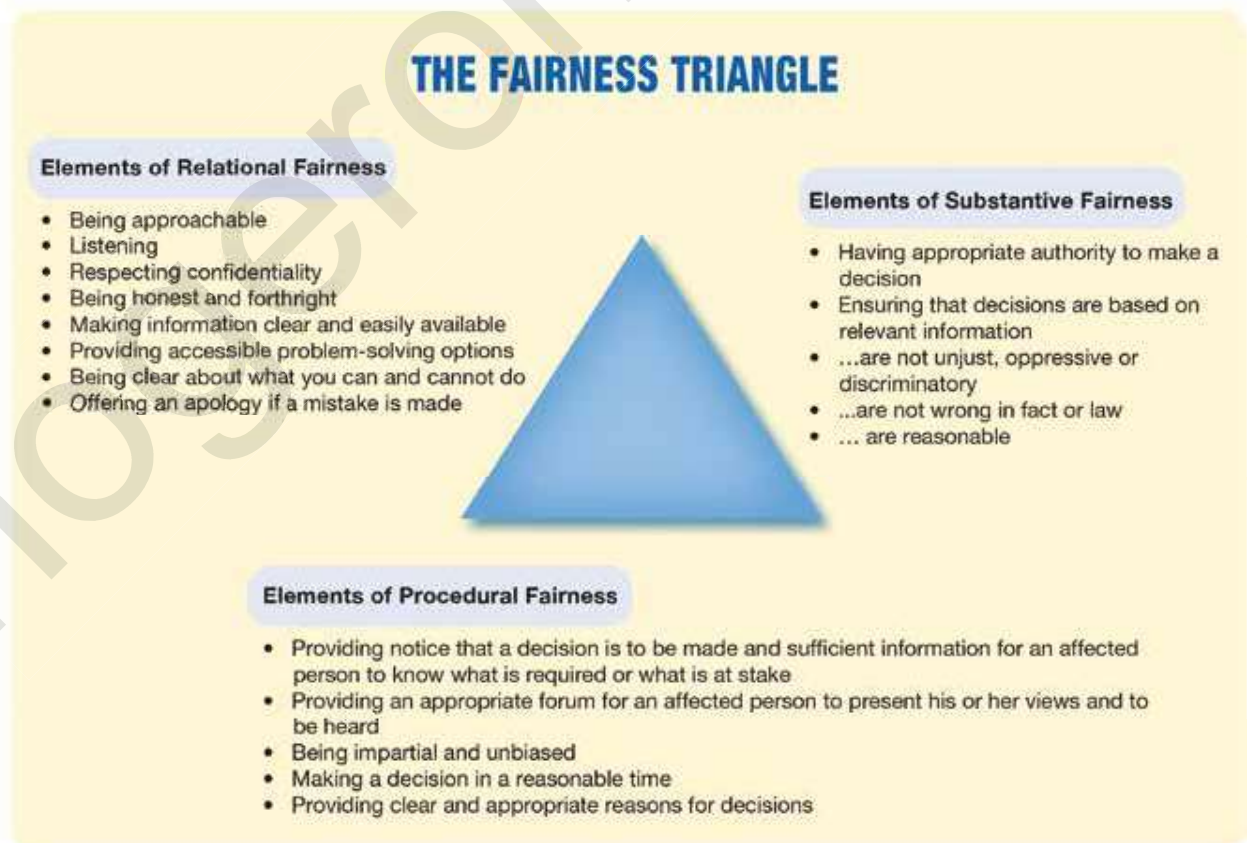
universiteit plaatsvinden de fairness-toets moeten kunnen doorstaan.

Fairness is gepreciseerd in de zogeheten *Fairness Triangle*<sup>15</sup>. Deze driehoek (ontleend aan de *Ombudsman Saskatchewan Fairness Triangle*) onderscheidt de volgende dimensies:

- een relationele dimensie: hoe is een persoon behandeld bij iedere stap?
- een procedurele dimensie: welk proces is doorlopen voorafgaand aan het besluit?
- een inhoudelijke dimensie: is het besluit verdedigbaar?

De fairness triangle kan bijvoorbeeld van dienst zijn bij de toetsing van besluiten. Het maakt daarbij niet uit of de persoon in kwestie de gevolgen ondervindt van een genomen besluit dan wel degene is die het besluit heeft genomen. Martine Conway, ombudsman van de University of Victoria, schrijft in haar jaarverslag: “*A person’s experience of fairness or unfairness is made up of the sum in interactions between that person and the institution. It includes the way the person is treated at every step (relational fairness), the process used to make decisions (procedural fairness) and the decisions themselves (substantive fairness).*”<sup>16</sup>

## De *fairness triangle* kan bijvoorbeeld van dienst zijn bij de toetsing van besluiten



Figuur 1 *The Fairness Triangle*

Als een cliënt zich met een kwestie tot de ombudsman wendt, zal hij allereerst de procesgang nagaan. Martine Conway<sup>17</sup> geeft de volgende tips.

- Onderzoek (in plaats van beschuldig) door het stellen van relevante en verhelderende vragen > *relational fairness*.
- Verschaf duidelijke informatie, verken of er eventueel verzachtende omstandigheden gelden > *relational fairness*.
- Win informatie in bij andere universitaire diensten > *procedural fairness*.
- Ga na welk beleid of welke procedures hier gelden > *procedural fairness*.
- Ga na of het besluit is gebaseerd op volledige en accurate informatie > *substantive fairness*.
- Ga na of er wettelijke voorschriften moeten worden gevolgd > *substantive fairness*.

Sommige ombudsmannen verzorgen trainingen voor studenten en personeel in het op constructieve wijze omgaan met meningsverschillen en conflicten. Ook daarbij maken zij gebruik van de fairness triangle.

De meeste ombudsmannen hebben een afgeronde academische opleiding, sommigen hebben een juridische achtergrond. Voor bijna allemaal geldt dat dit niet hun eerste functie is. Dikwijls hebben zij werkervaring opgedaan in het hoger onderwijs of in de sociaal-juridische dienstverlening. Velen volgden bovendien een opleiding tot *mediator*. Een academische achtergrond, kennis van de *ins and outs* van de universitaire politiek zijn relevant voor het werk van ombudsmannen.

Sinds vier jaar biedt de Osgoode Law School van de York University in Toronto een intensieve, speciaal op ombudsmannen gerichte training aan: *Essentials for Ombuds*<sup>18</sup>. De ombudsmannen van Ryerson University en van de University of British Columbia zijn nauw betrokken bij de ontwikkeling van het curriculum, een keur aan deskundigen verzorgt de trainingen. (Tot nog toe was Engels de instructietaal. De Franstalige ombudsmannen krijgen vanaf

**Een academische achtergrond en kennis van de universitaire politiek zijn relevant voor een ombudsman**

**Canadese ombudsmannen volgen regelmatig trainingen; in Nederland ontbreekt zo'n scholingstraditie**

dit cursusjaar de mogelijkheid om de training in het Frans te volgen.) Daarnaast kun je gespecialiseerde trainingen volgen tijdens de tweejaarlijkse conferentie voor ombudsmannen.

In Nederland ontbreekt een dergelijke scholingstraditie. In 2014 hebben Sytske Teppema en ikzelf een eerste stap gezet met de publicatie van het *Handboek Ombudsman Personeel Hoger Onderwijs*.<sup>19</sup>

#### Overeenkomsten en verschillen

Op basis van de interviews met de Canadese ombudsmannen heb ik een vergelijking gemaakt met het Nederlandse hoger onderwijs. De overeenkomsten laten zich als volgt samenvatten.

Canada en Nederland
Er ontbreekt een wettelijke verplichting tot instelling van een bureau ombudsman.
Een minderheid van universiteiten heeft een ombudsman aangesteld.
Sommige ombudsmannen werken voor studenten en personeel.
Sommige ombudsmannen werken alleen voor studenten.
De overheid stimuleert de instelling van een bureau ombudsman niet.
Sommige ombudsmannen werken in een solitaire positie.
Ombudsmannen werken aan de hand van een reglement.
Ombudsmannen ondersteunen promovendi die relationele problemen ervaren met hun supervisors.
In enkele gevallen hebben incidenten geleid tot instelling van een ombudsman.

Tabel 3 *Overeenkomsten tussen het werk van ombudsmannen in Canada en Nederland*

Hoewel zowel Canada als Nederland de term 'ombudsman' gebruikt, zijn er meer verschillen dan overeenkomsten in het ombudswerk aan de hogeronderwijsinstellingen.

Canada	Nederland
Training voor ombudsmannen is aanwezig.	Geen training aanwezig voor ombudsmannen.
Alle ombudsmannen werken voor studenten.	Niet alle ombudsmannen werken voor studenten.
Geen enkele ombudsman werkt alleen voor personeel.	Sommige ombudsmannen werken alleen voor personeel.
Sommige ombudsmannen combineren ombudswerk met werk als wetenschapper.	Ombudsmannen combineren ombudswerk niet met werk als wetenschapper.
Er bestaat een goed functionerend netwerk (ACCUO/AUOCC) tussen ombudsmannen. <sup>20</sup>	Er is een zeer klein netwerk van ombudsmannen (VOHO) waardoor effectiviteit ontbreekt.
Het bureau van de ombudsman bestaat uit meerdere personen (ombudsman, assistent-ombudsman, secretaresse).	Het bureau van de ombudsman kent slechts één medewerker: de ombudsman.
De aanwezigheid van een ombudsman wordt gezien als een aanwinst voor de universitaire gemeenschap.	De aanwezigheid van een ombudsman wordt niet gezien als een aanwinst voor de universitaire gemeenschap (behalve door instellingen die beschikken over een ombudsman).
Ombudsmannen zijn 'zichtbaar' (doen aan pr).	Ombudsmannen zijn 'niet zichtbaar' (doen nauwelijks of niet aan pr)
Er bestaat een langdurige ervaring met ombudswerk.	Geen traditie met ombudswerk met uitzondering van enkele HO-instellingen.
Ombudsmannen werken vanuit een theoretisch raamwerk.	Ombudsmannen maken geen gebruik van een theoretisch raamwerk.
De ombudsman is onafhankelijk van het bestuur van de universiteit; financiering komt niet alleen vanuit de universiteit.	De ombudsman is afhankelijk van het bestuur van de universiteit; de ombudsman ontvangt zijn salaris van de universiteit.
De positie van de ombudsman kan niet in gevaar komen door incidenten als gevolg van de uitoefening van zijn werk.	Incidenten als gevolg van de uitoefening van zijn werk kunnen aanleiding zijn om het contract van de ombudsman niet te verlengen.
De organisatie houdt rekening met de fysieke kwetsbaarheid van de ombudsman bij contacten met potentieel gevaarlijke cliënten (bijvoorbeeld door het aanbrengen van alarmknoppen).	De organisatie is zich niet bewust van de fysieke kwetsbaarheid van de ombudsman bij contacten met potentieel gevaarlijke cliënten.

Tabel 4 *Verschillen in het werk van ombudsmannen in Canada en Nederland.*

Uit Tabel 4 blijkt dat het ombudswerk in Canada voor ligt op dat in Nederland. Slechts een handjevol Nederlandse universiteiten en hogescholen kent een ombudsman. Som-

migen werken voor studenten, anderen voor het personeel, weer anderen voor beide doelgroepen. Dit alles zorgt ervoor dat een kritische massa aan ombudsmannen in het Nederlandse hoger onderwijs ontbreekt. Daardoor zijn ook de mogelijkheden tot professionalisering beperkt.

Nederlandse universiteiten maken gebruik van de Universitaire Functieordeningsmethodiek (UFO) bij de functiebeschrijvingen. Deze UFO-profielen zijn ontwikkeld door de Hay Group. In het UFO-handboek zoek je tevergeefs naar de functie van de ombudsman; ook als 'zeldzame functie' is die niet te vinden. Het UFO-profiel 'vertrouwenspersoon' voldoet niet. Die functiebeschrijving wijkt in hoge mate af van het werk van een ombudsman. De vertrouwenspersoon is volgens dit profiel niet onafhankelijk en niet onpartijdig. Ook heeft hij geen onderzoeksbevoegdheid.

### Gedwongen vertrek

Alleen al het feit dat de universiteit niet als enige verantwoordelijk is voor de bekostiging van de ombudsman maakt de rechtspositie van de Canadese ombudsman sterker dan die van de Nederlandse. Bestuurlijke grillen hoeft de Canadese ombudsman niet te duchten. Helaas geldt dat niet voor Nederland. In de afgelopen twee jaar moesten enkele ombudsmannen vertrekken vanwege activiteiten die het college onwelgevallig waren. Dat zou aan Canadese universiteiten ondenkbaar zijn.

Het is opmerkelijk dat de overheid in zowel Canada als Nederland zo weinig aandacht heeft voor de verankering van het ombudswerk. Je zou verwachten dat de verantwoordelijke ministeries op de hoogte zijn van het belangrijke werk dat ombudsmannen aan hogeronderwijsinstellingen verrichten. Alleen al de grote hoeveelheid cliënten rechtvaardigt wetgeving die de ombudsmanfunctie verplicht stelt voor alle instellingen.

Voor Nederland geldt dat er in het bijzonder behoefte bestaat aan ombudsmannen die zich richten op het personeel,

**Het is opmerkelijk dat de overheid  
zo weinig aandacht heeft  
voor de verankering  
van het ombudswerk**

aangezien maar een kleine minderheid aangesloten is bij een vakbond. Raakt een medewerker in problematische situaties verzeild, dan kan hij feitelijk nergens aankloppen voor onafhankelijk advies, laat staan bemiddeling. In Canada daarentegen kunnen alle medewerkers een beroep doen op ondersteuning door een vakbond.

### Belangrijke stap voorwaarts

Zolang er geen wetgeving is, staan studenten en personeelsleden op achterstand als er ernstige problemen opdoemen<sup>21</sup>. Die wetgeving ontbreekt in Nederland omdat de overheid in sommige gevallen wars is van regulering. Hogeronderwijsinstellingen kunnen zelf beslissen of ze een dergelijke functionaris willen aanstellen, nietwaar? Vreemd genoeg geldt die redenering niet als het gaat om bedrijfsartsen en vertrouwenspersonen.

Colleges van bestuur die weigeren een ombudsman aan te stellen zien deze functionaris nogal eens als de vijand. Dat is een achterhaalde opvatting. De waarde van een ombudsman bewijst zich aan de instellingen die er een in dienst hebben.

In 2014 bepleitten wij de aanstelling van ombudsmannen personeel aan alle Nederlandse hogeronderwijsinstellingen<sup>22</sup>. Dat was volgens de hoofdredacteur van dit tijdschrift 'voer voor onderwijsbestuurders'. Sindsdien is de situatie niet verbeterd, integendeel.

Het Canadese voorbeeld leert dat de categorale instelling van een ombudsman voor ieder instelling een belangrijke stap voorwaarts zal zijn in de versterking van de rechtsbescherming van studenten en personeel.

---

**Paul Herfs**  
is sinds 2005 vertrouwenspersoon voor het personeel van de Universiteit Utrecht

[p.g.p.herfs@uu.nl](mailto:p.g.p.herfs@uu.nl)

## Noten

- 1 Dit is de officiële naam. Bij de instelling van de functie in 1977 was de term 'ombudsman' nog niet in zwang in Nederland. Mijn werkzaamheden en mijn reglement zijn wel die van een ombudsman.
- 2 Mijn dank gaat uit naar het college van bestuur van de Universiteit Utrecht voor het mogelijk maken van deze studiereis.
- 3 Mijn Canadese collega's bedank ik voor het feit dat zij mij lieten kennismaken met hun werkervaringen. Speciale dank gaat uit naar Kristen Robillard, voormalig ombudsman van Concordia University in Montreal en voormalig president van de Canadese Ombudsmannen Associatie (ACCUO/AOUCC). Tevens bedank ik mijn collega's Syske Teppema, Lucie Allaire, Martine Conway, Nora Farrell en Kristen Robillard voor hun waardevolle commentaar op de conceptversie van dit artikel.
- 4 Er is geen eenduidige verklaring te geven voor het feit dat niet alle Canadese universiteiten beschikken over een ombudsman. Drie van de elf provincies beschikken over een provinciale ombudsman, die ook werkzaam is voor universiteiten. Dat kan een reden zijn voor die universiteiten om geen instellingsombudsman aan te stellen. Aan sommige universiteiten is de instelling van de ombudsmanfunctie een langdurig proces. Studenten van de University of Ottawa hebben maar liefst twintig jaar gelobbyd voordat de President, een voormalig minister van justitie, de knoop doorhakte. Zonder support aan de top van de organisatie komt er geen ombudsman. Die ontbreekt ook nog wel eens aan Canadese universiteiten. De jongste universiteit die besloot een ombudsman aan te stellen is Dalhousie University in Nova Scotia. Aanleiding was een breed uitgemeten publiek schandaal rondom ongewenst seksueel gedrag aan de faculteit tandheelkunde.
- 5 <http://www.sfu.ca/ombudsperson.html>
- 6 [http://www.uwo.ca/ombuds/accuo\\_aoucc/english/SoP.pdf](http://www.uwo.ca/ombuds/accuo_aoucc/english/SoP.pdf)
- 7 De gebeurtenissen die leidden tot een heuse computerrel vonden plaats in het voorjaar van 1968. Zes studenten uit Brits-West-Indië beschuldigden biologiedocent Perry Anderson van racisme omdat hun cijfers op oneerlijke gronden tot stand zouden zijn gekomen. Toen het ambtelijk apparaat het conflict niet kon oplossen, werd de instelling van een bureau ombudsman voorgesteld.
- 8 Robillard, K en Boncompain, J. (2006): *35<sup>th</sup> History; Ombuds Office promoting fairness at Concordia University*.
- 9 De ombudsman van McGill ondersteunt ook postdoctoral fellows.
- 10 De ombudsman van Concordia behandelt ook meldingen van alumni.
- 11 De ombudsman van Ryerson behandelt meldingen van OBP en WP mits zij niet aangesloten zijn bij een vakbond.
- 12 De ombudsman van de University of Alberta ondersteunt ook postdoctoral fellows.
- 13 Sommige ombudsmannen behandelen klachten van alumni en studenten die toelating verzochten
- 14 Kube, V. (2016): *Fairness in communication; a relational fairness guide*. Office of the Student Ombuds. University of Alberta.
- 15 Conway, M. (2016): *Fairness (for students, staff, faculty)*. Zie: <http://uvicombudsperson.ca/guides/fairness/>
- 16 Ombudsperson (2013): *Annual Report*. University of Victoria. Volume 16; issue 1.
- 17 ACCUO/AOUCC (2015): *Fairness is everyone's concern; a sampling of practices and resources on cultivating fairness*. Produced in recognition of the 50<sup>th</sup> anniversary of the first ombudsman in a Canadian post-secondary institution.
- 18 Osgoode Hall Law School (2016): *Essentials for Ombuds; A joint program of the Forum of Canadian Ombudsman and Osgoode Professional Development*. York University Toronto.
- 19 Teppema, S. en Herfs, P.G.P. (2014): *Handboek Ombudsman Personeel Hoger Onderwijs*. Brave New Books.
- 20 ACCUO/AOUCC (2015): *Fairness is everyone's concern; a sampling of practices and resources on cultivating fairness*. Produced in recognition of the 50th anniversary of the first ombudsman in a Canadian post-secondary institution
- 21 Panteia; Research voor Beleid (2013): *Het kastje en de muur voorbij? Evaluatie van de rechtsgang voor studenten*. Eindrapport. Zoetermeer.
- 22 Herfs, P.G.P. en Teppema, S. (2014): 'Ombudsman Personeel: aanwinst voor het hoger onderwijs?' *Th@ma* (2), 2014.