

VU Research Portal

Studiebelasting en toekenning studiepunten in balans?

Laemers, Miek; Eijkman, Quirine

published in

NTOR : Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en onderwijsbeleid
2024

document version

Version created as part of publication process; publisher's layout; not normally made publicly available

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Laemers, M., & Eijkman, Q. (2024). Studiebelasting en toekenning studiepunten in balans? *NTOR : Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en onderwijsbeleid*, 36(1), 7-14. Article 2024/3.
<https://schoolmanagementtotaal.sdu.nl/node/224500>

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

ntor

Nederlands Tijdschrift voor
Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid

Redactie:

mr. dr. J.A. de Boer
prof. mr. dr. P.W.A. Huisman
mevr. prof. mr. dr. M.T.A.B. Laemers
mevr. mr. dr. S. Voskamp
prof. mr. dr. P.J.J. Zoontjens

Inhoud

Redactioneel

- 1 Redactioneel / 3
Pieter Huisman

Column

- 2 Onderwijs en rechtsstaat: over veiligheid, gemeenschappelijkheid en pluriformiteit / 5
Pieter Huisman

Hoofdartikel

- 3 Studielast en toekenning studiepunten in balans? / 7
Miek Laemers en Quirine Eijkman

Artikel

- 4 Opleidings-, stage-, en/of (leer-)arbeidsovereenkomst? – De kwalificatie nader belicht / 15
Johanneke Bos
- 5 De academische vrijheid van studenten / 24
Paul Zoontjens

Annotatie

- 6 Verwijdering op basis van gedeeltelijk geheime stukken / 38
Mark van den Hove

Jurisprudentie

- 7 Ontbinding arbeidsovereenkomst en vrijheid van meningsuiting/ academische vrijheid / 47
Jean-Marie Dubelaar

NTOR maakt onderdeel uit van de Sdu kennisbank
Schoolmanagementtotaal.
Zie Schoolmanagementtotaal.sdu.nl

Sdu

Inhoud NTOR 2024

- 8** **Stand van wetgeving**
Stand van wetgeving / 63
Trudy Spaans
- 9** **Informatief**
Informatief / 67
Miek Laemers

REDACTIONEEL

1. Redactioneel

Pieter Huisman

De inhoud van dit nummer van NTOR heeft de nadruk op het MBO en HO, maar ook grondrechten! Laemers en Eijkman gaan in hun bijdrage in op een onderzoek naar de studiebelasting in relatie tot de toegekende studiepunten bij twee opleidingen van een Nederlandse hogeschool. De aanleiding betrof een klokkenluidersmelding waarin werd gesteld dat er sprake zou zijn van te geringe studielast voor studenten van twee opleidingen in relatie tot de te behalen (c.q. behaalde) studiepunten. Naast de beschrijving van de resultaten van het onderzoek beschouwen zij het fenomeen studiebelasting en puntentoekenning in breder verband, bijvoorbeeld ook hoe het toezicht van de onderwijsinspectie plaatsvindt. Ten slotte wordt stilgestaan bij toekomstige (wettelijke) ontwikkelingen die mogelijk van invloed zijn op de balans tussen studiebelasting en studiepuntentoekenning.

Zoontjens gaat in zijn artikel in op de vraag of studenten ook academische vrijheid kunnen genieten. Het antwoord van de auteur is bevestigend op grond van een ruime interpretatie van internationale en nationale documenten, waarbij de vrijheid te studeren en op de vrijwaring van indoctrinatie in het onderwijs centraal staat. Het artikel beschrijft de complexe geheel van rechten en plichten vanuit de WHW. Er is de vrijheid tot genieten van onderwijs, maar bijvoorbeeld ook om dat onderwijs niet te volgen, wat onderscheidend is ten opzichte van het leerplichtig onderwijs. De auteur gaat in de op actuele casus rond 'free speech on campus'. De verantwoordelijkheids- en plichtenkant komen naast de rechtenkant bij studenten in beeld als het gaat om een tweetal actuele kwesties in het kader van academische vrijheid die nader worden besproken: het uitgangspunt van vrije ver-

gadering en vrij debat binnen de universiteit en het principe dat onderwijs en onderwijsprogramma's niet indoctrinerend mogen zijn. Hier komt volgens Zoontjens de zorgplicht van het instellingsbestuur in beeld om de balans te vinden tussen de bewaking van de orde en de veiligheid en het mogelijk maken van vrije uitwisseling van opvattingen en ideeën.

Het artikel van Bos gaat in op de kwalificatie van de opleidings/leer/stage(arbeids)overeenkomst in het MBO. De centrale these in de bijdrage is dat volgens haar de scheiding tussen werken en leren steeds vloeiender wordt. Studenten en werknemers staan met en naast elkaar op dezelfde werkvloer. Daarmee is de vraag of sprake is van een leer- en/of arbeidsovereenkomst evidenter en tegelijk lastiger dan ooit te beantwoorden. Zeker als het niet zo voorspoedig loopt en de relatie voortijdig beëindigd moet worden. De auteur beschouwt o.a. het oordeel van de Hoge Raad uit het Logidex-arrest in relatie tot een recente uitspraak van het gerechtshof Den Haag, en betoogt daarbij dat de uitkomst niet passend is bij de bedoeling van de wetgever en Logidex-lijn. Zij doet tot slot enkele suggesties om de scheidingswanden tussen werken en leren (iets) te herstellen. De gastnoot van Van den Hove behandelt een uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State over een student van de Erasmus Universiteit die werd uitgeschreven en de toegang tot de gebouwen en terreinen definitief was ontzegd naar aanleiding van klachten over ongewenst gedrag. Markante punten in deze uitspraak betreffen onder meer de geheimhouding van stukken voor de appellende student en een overweging ten overvloede waarin de herinschrijving van de student c.q. de heroverweging van het besluit aan be-

paalde randvoorwaarden wordt gebonden, te weten een 'juiste behandeling'. De annotator stelt dat bij dreiging van een uitschrijving of de weigering van een ~~her-inschrijving~~ ook grondrechten zoals het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer meespelen.

Grondrechten vormt ook het thema van de noot van Dubelaar waarin hij een ontslagzaak bij de RUG bespreekt. Sinds de zaak over de ~~ROC-docente~~ die door haar publicatie over het ROC werd ontslagen is er een discussie over de reikwijdte van de vrijheid van meningsuiting van onderwijspersoneel. In de uitspraak die de annotator bespreekt mocht de arbeidsovereenkomst door de kantonrechter worden ontbonden, nu naar het oordeel van het Hof het causaal verband tussen de verstoorde arbeidsverhouding en een publicatie van de werknemer in dit geval ontbrak. De annotatie bespreekt de criteria die mede voortvloeien uit het rechtspraak van het EHRM.

Ten slotte zijn er uiteraard de vaste rubrieken zoals informatief en stand van wetgeving. En ja, ook de column gaat in op de grondrechten, in relatie tot de democratie. Een ruime mate van meningsvrijheid van leerlingen en studenten is nodig, ook binnen instellingen, om de democratie en ook de (Grond)wetten levend te houden, aldus de stelling hier. De redactie hoopt dat u de pluriformiteit van de bijdragen waardeert!

Over de auteur

Prof. mr. P.W.A. (Pieter) Huisman

Pieter Huisman is hoogleraar onderwijsrecht aan de Tilburg Law School en lid van de redactie van NTOR.

COLUMN

2. Onderwijs en rechtsstaat: over veiligheid, gemeenschappelijkheid en pluriformiteit

Pieter Huisman

Bij het schrijven van deze column, begin februari, komt net het bericht door dat de formatie van een nieuw kabinet in het slop is geraakt. Onduidelijk is of het uitstappen van NSC van Pieter Omtzigt alleen te maken heeft met de afspraken rond de financiën en de begroting, of dat ook de gedachtewisseling die is gevoerd over grondrechten en rechtsstaat daartoe mede aanleiding heeft gegeven.

Deze impasse vormt waarschijnlijk wederom een bevestiging van het gevoel van inmiddels een flink deel van de Nederlandse bevolking dat de politiek niet meer in staat is om problemen op te lossen en dat het misschien tijd wordt voor een wat meer autoritaire vorm van bestuur, waarbij minderheden maar even een toontje lager moeten zingen en controlerende machten, zoals rechters, die de uitvoering van de wil van het volk tegenhouden beteugeld moeten worden. Dat is althans de uitkomst in een peiling die het SCP liet uitvoeren ten behoeve van de Staatscommissie Rechtsstaat (neergelegd in een kennisnotitie, januari 2024). Dat zijn zorgelijke signalen, hoewel het SCP dat meteen relativereert door te stellen dat in de praktijk de begrippen 'democratie' en 'rechtsstaat' voor veel mensen dermate abstract zijn dat respondenten 'de consequenties van hun antwoorden niet overzien' (dat ik op zichzelf óók weer zorgelijk vind).

Democratie en rechtsstaat zijn verbonden met de notie van pluriformiteit en ruimte voor pluraliteit; en juist dat staat volgens het SCP onder druk door de idee-fixe dat er zoiets zou bestaan als een eenduidig beeld van wat 'de gewone mensen' willen van de politiek. Er bestaat veel minder consensus dan veel mensen denken.

Het principe dat er verschillende visies kunnen zijn op goed leven onderdeel is van wat wij democratie noemen, lijkt uit het oog verloren en werkt ondermijnend.

Het onderwijs kan niet alle sociaal-maatschappelijke problemen oplossen en compenseren, evenmin kan zij de beelden die zijn ontstaan over 'het' falen van de politiek corrigeren. Wat natuurlijk wel kan, en wat ook gebeurt, is dat onderwijsinstellingen uitleggen wat de betekenis en het belang is van de begrippen democratie en rechtsstaat. En instellingen kunnen pluriformiteit ondersteunen door ruimte te geven aan meningen en opvattingen van ouders, leerlingen en studenten. Nu is het ontegenzeggelijk zo dat in toenemende mate in sterk gepolariseerde discussies (denk aan het Israël-Palestina conflict) of vanwege uitingen waarin de feiten niet zo nauw worden genomen (alles is de schuld van het World Economic Forum) de neiging kan bestaan om die discussies te gaan reguleren of zelfs verbieden, vaak onder de noemer dat deze 'veilig' moeten zijn voor iedereen of 'geen onwaarheden' mogen bevatten.

Uiteraard geldt dat geen enkele vrijheid, ook niet die van de vrijheid van meningsuiting, godsdienst en onderwijs, onbeperkt is. En instellingen hebben een verantwoordelijkheid te dragen voor de veiligheid van leerlingen, studenten en personeel én de eigen grondslag of (academische) waarden hoog te houden en te werken aan een zekere gemeenschappelijkheid. Maar 'veiligheid' kan een zodanig dwingend en onderdrukkend argument worden dat van de 'pluraliteit' weinig overblijft. Onderwijsinstellingen hebben in die zin ook een rol te spelen in het vitaal houden van de democratie en de

rechtsstaat en de ‘rule of law’ die als het goed is een weerspiegeling vormt van de pluraliteit van ideeën. Het Amerikaanse Supreme Court omschreef dat zo:

‘Public schools are the nurseries of democracy. Our representative democracy only works if we protect the ‘marketplace of ideas.’ This free exchange facilitates an informed public opinion, which, when transmitted to lawmakers, helps produce laws that reflect the People’s will. That protection must include the protection of unpopular ideas, for popular ideas have less need for protection (Mahanoy Area School District v. B.L., 594 U.S.(2021).’

Bescherming van afwijkende ideeën als essentie van het behouden van pluriformiteit. De wet moet ruimte laten voor pluriformiteit en dat betekent onder andere voor de staat dat zij niet te snel mag overgaan tot het verbieden van onderwijs of het opleggen van een bepaald idee van ‘goed en rechtschapen burger’ onder het mom van het ‘beschermen van de rechtsstaat’. En daarbij zijn onderwijsinstellingen een kweekvijver, of ‘vrijplaats’ (in de benaming van Gert Biesta) van en voor de democratie. Die democratie dient van onderop te worden gevoed, ook door afwijkende, onpopulaire of zelfs ongefundeerde opvattingen. Alleen in het volle licht van het openbare debat wordt de democratie levend gehouden.

Over de auteur

Prof. mr. P.W.A. (Pieter) Huisman

Pieter Huisman is hoogleraar onderwijsrecht aan de Tilburg Law School en lid van de redactie van NTOR.

HOOFDARTIKEL

3. Studielast en toekenning studiepunten in balans?

Miek Laemers en Quirine Eijkman

1. Inleiding

Voor alle opleidingen in het Nederlandse hoger onderwijs geldt het vereiste dat de studielast van de opleiding en elke onderwijseenheid daarbinnen door het instellingsbestuur wordt uitgedrukt in studiepunten. De studielast voor één studiejaar bedraagt zestig studiepunten. Zestig studiepunten is gelijk aan 1680 uren studie. Omgerekend betekent dit dat een studiepuntenpunt staat voor een studielast van 28 uur. De berekening van studielast met behulp van studiepunten is sinds de invoering ervan onderzocht en blijft vandaag de dag een thema dat aandacht vraagt. Dit blijkt ook bij nieuwe wetsvoorstellen die raken aan de balans tussen studielast en studiepunten-toekenning.

De auteurs gaan in deze bijdrage in het bijzonder in op een onderzoek naar de studielast in relatie tot de toegekende studiepunten bij twee opleidingen van een hogeschool in Nederland. Dit onderzoek is door hen verricht in opdracht van het College van Bestuur (CvB) van deze hogeschool. Het CvB ontving in het voorjaar van 2023 van een anonieme melder ('klokkenluider') een brief waarin werd gesteld dat er sprake zou zijn van te geringe studielast voor studenten van beide opleidingen in relatie tot de te behalen (c.q. behaalde) studiepunten. Met andere woorden de betreffende opleidingen, die beide in een proces van onderwijsvernieuwing zaten, zouden in het studiejaar 2022-2023 'te licht' zijn qua studielast.

Begonnen wordt met een korte uitleg van het juridisch kader (par. 2). Na de beschrijving van werkzaamheden van de onderzoekscommissie (hierna: commissie Q) en de gevonden resultaten (par. 3) wordt aandacht besteed aan de be-

rekening van studielast in recente jaren door verschillende onderwijsinstellingen. Ook het toezicht van de onderwijsinspectie daarop komt aan bod (par. 4). In paragraaf 5 wordt stilgestaan bij toekomstige (wettelijke) ontwikkelingen die mogelijk van invloed zijn op de balans tussen studielast en studiepunten-toekenning. Afgesloten wordt met een conclusie (par. 6).

2. Juridisch kader

Het uitgangspunt voor de commissie was (uiteeraard) de wettelijke urennorm van 1680 uren per jaar. Het wetsartikel dat regelt dat de studielast wordt uitgedrukt in studiepunten, is gebaseerd op afspraken in de *European Higher Education Area* (EHEA) om in het kader van internationale studentenmobiliteit tot eenduidige afspraken te komen over de waarde van studieonderdelen die in het buitenland gevolgd zijn. Daarbij is vastgelegd dat 60 ECTS (*European Credit Transfer and Accumulation System*) worden toegekend aan de leeruitkomsten en daaraan gerelateerde studielast van een voltijds academisch jaar.

De studielast van elke opleiding wordt dus uitgedrukt in studiepunten. In de Onderwijs- en examenregeling (OER) van elke opleiding worden de afspraken hierover neergelegd. In de Wet op Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek (WHW) is alleen vastgelegd dat de studielast voor een studiejaar 60 studiepunten bedraagt en dat de jaarlijkse studielast voor deeltijdopleidingen wordt bepaald door het instellingsbestuur (artikel 7.4, lid 1 resp. artikel 7.5, lid 2 WHW).

Er bestaan dus geen wettelijke normen voor de berekening van studielast, ook niet in het onderscheid naar vorm of achtergrond van de student. Op welke wijze men tot de totale studielast van 60 EC per jaar komt is aan de instellingen zelf, c.q. aan de verantwoordelijke bestuurders. Vanuit die verantwoordelijkheid kan gesteld worden dat als voorwaarde geldt dat de studielast onderbouwd en transparant is en periodiek geëvalueerd wordt. De transparantie houdt in dat - welke normering van de studielast ook wordt gekozen - de normering helder uitlegbaar en eenduidig toepasbaar moet zijn. Evalueerbaarheid betreft de normering van de studielast. Artikel 7.14 WHW bepaalt expliciet dat het instellingsbestuur zorg draagt voor een regelmatige beoordeling van de OER en daarbij, ten behoeve van de bewaking en zo nodig bijstelling van de studielast, het tijdsbeslag weegt dat daaruit voor de studenten voortvloeit.

Er zijn ook geen landelijke richtlijnen voor de normering en berekening van de studielast, maar er zijn wel organisaties die handvatten bieden. Een voorbeeld daarvan is de notitie 'EC berekening studielast en normen' van SNRO (Stichting Nederlands Register voor Opleidingen). Voor uiteenlopende onderdelen van een onderwijsprogramma (zoals colleges en contacturen, deelname aan en voorbereiding van werkgroepen, literatuur en zelfstudie, presentaties/werkstukken, overstijgende activiteiten, maken van opdrachten, stage inclusief begeleiding en terugkombijeenkomsten, excursies, bibliotheek- en researchopdrachten, tussentijdse en afsluitende toetsing) reikt de notitie mogelijke berekeningen en onderbouwing aan. Als studenten een klacht hebben over de studielast of over de kwaliteit van het onderwijs kunnen ze deze binnen hun instelling bespreken met de opleidingscommissie (OC) van de opleiding. Met ingang van 1 september 2017 hebben opleidingscommissies door de Wet versterking bestuurskracht nadrukkelijk als centrale taak gekregen te adviseren over het bevorderen en waarborgen van de kwaliteit van de

opleiding. De opleidingscommissies hebben instemmingsrechten op onderdelen van de OER en adviesrecht op de onderdelen waarop ze geen instemmingsrecht hebben. De commissies moeten voor de helft bestaan uit personeelsleden en voor de andere helft uit studentleden.

3. Bevindingen van de commissie

Het onderzoek van de commissie Q naar de studiebelasting in relatie tot de toegekende studiepunten bij twee opleidingen van de betrokken hogeschool is verricht naar aanleiding van een vermoeden van een misstand. Het CvB ontving de (anonieme) melding over een mogelijk te geringe studiebelasting bij twee opleidingen en besloot meteen een onafhankelijke, externe commissie opdracht te geven om onderzoek te doen. Beide opleidingen waren recent onderdeel geweest van een grootschalige onderwijsvernieuwing. Tegelijkertijd hadden beide opleidingen te maken met een aanzienlijke groei van studenten en wijzigingen in het docententeam.

In de periode mei-juni 2023 vond het onderzoek plaats op basis van relevante documentanalyse en interviews om vast te kunnen stellen of de melding gegrond was. Dit bleek het geval te zijn geweest voor beide opleidingen. Door een combinatie van een organisatieverandering en de onderwijsvernieuwing had expliciete aandacht voor de studiebelasting in het eerste en tweede jaar ontbroken. De onderwijsvernieuwing introduceerde geïntegreerd en praktijkgericht onderwijs in de vorm van modules, die volgens de OER elk 15 studiepunten omvatten. Verder stond in de studiehandleidingen voor de studenten het aantal contacturen (lessen en coaching) vermeld. Echter bleek dat niet was berekend dan wel toegelicht welke inzet van studenten in uren daarnaast werd verwacht voor zelfstudie en opdrachten om de studiepunten te rechtvaardigen.

Op basis van de documentanalyse en de 21 interviews met functionarissen, docenten en studenten kon worden geconcludeerd dat som-

mige net ingevoerde modules te licht waren c.q. als te licht werden ervaren. Veel studenten gaven aan meer uitdaging nodig te hebben. Hoewel de te lage studiebelasting al voor de onderwijsvernieuwing een aandachtspunt was, had de vernieuwing het probleem volgens veel geïnterviewden vergroot. In elk blok van tien weken vonden de lessen en coaching plaats in de eerste zeven weken en leverden de studenten hun portfolio in aan het begin van week acht. Dat betekende in de praktijk dat drie van de tien weken niet benut werden voor onderwijs, tenzij er sprake was van een herkansing. Met andere woorden de 420 uur studiebelasting dienden in zeven weken te worden gerealiseerd: een studiebelasting van 60 uur per week. Een dergelijk grote tijdsbesteding kwam des te meer onwaarschijnlijk voor omdat veel studenten zeiden (noodgedwongen) baantjes te hebben van zo'n twintig uur per week.

Verder kwam naar voren dat de nieuwgevormde docententeams vooral in het begin van de invoering van het vernieuwde onderwijs, nog onvoldoende wisten wat ze van studenten mochten verwachten. Studenten waren niet altijd aanwezig bij de inhoudelijke lessen en/of feedbackmomenten. Ook werkten ze in sommige gevallen onvoldoende aan de in te leveren tussentijdse opdrachten. Een verklaring hiervoor was dat die opdrachten alleen formatief werden beoordeeld en niet meetelden voor het eindcijfer van de module. Degenen die verantwoordelijk waren voor de beide opleidingen hadden de gesignaleerde, te lage studiebelasting tweemaal gedurende dat studiejaar geagendeerd. Echter de commissie kon niet vaststellen dat dit opvolging had gekregen. In de loop van het studiejaar waarin de onderwijsvernieuwing werd ingevoerd, ontstond gaandeweg wel meer duidelijkheid. Zo merkten de studenten dat de eisen in sommige modules aangescherpt werden. Ze hadden zelf al ervaren dat sommige modules zwaarder waren dan andere, terwijl het aantal te behalen punten hetzelfde was.

De commissie Q concludeerde dat hoewel er relatief veel aandacht was geweest voor de kwaliteit en niveau van de in dat studiejaar ingevoerde modules er bij de onderwijsvernieuwing onvoldoende aandacht was geweest voor de berekening van de studielast. Op basis van haar onderzoek stelde ze vast dat de studielast per module in de praktijk niet overeenkwam met 15 studiepunten. Hoewel studenten regelmatig andere prioriteiten kiezen, deels vanuit de noodzaak om naast de studie te werken voor hun levensonderhoud, blijft het de verantwoordelijkheid van de onderwijsinstelling om voor voldoende studielasturen te zorgen. De commissie adviseerde ervoor te zorgen dat de studiebelasting zwaarder werd en in overeenstemming werd gebracht met het aan een module toegekende aantal studiepunten.

4. Onderzoek naar studielast in het hoger onderwijs

De berekening van studiebelasting door verschillende onderwijsinstellingen en het toezicht daarop is al enige jaren een onderwerp waar het gesprek over wordt gevoerd. De casus die de Commissie Q onderzocht is daarmee niet uniek. Hieronder wordt daarom het onderzoek van ResearchNed en de Inspectie van het onderwijs besproken. Daarmee wordt de context geschetst voor de discussie over studielast in het Nederlandse hoger onderwijs.

Onderzoek door ResearchNed

In 2013 werden de resultaten van een door ResearchNed (hierna: RN) verricht onderzoek in opdracht van het ministerie van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) gepubliceerd dat een inventarisatie behelst van de verschillende manieren waarop de studielast van opleidingen in het hoger onderwijs (bekostigd en niet-bekostigd) wordt bepaald en in hoeverre er doelgroepspecifieke aanpassingen zijn in de studielastbepaling. De bevindingen van de Onderwijsinspectie die eerder in 2012 werden gepubliceerd in het rapport 'Goed Verkort' en discussies die daaruit voortvloeiden

waren de aanleiding voor dit inventariserend onderzoek naar de praktijk van studielastbepaling. Naar eigen zeggen was het doel van het onderzoek om instellingen met de verzamelde informatie te ondersteunen in een betere verantwoording van de studielast en tegemoet te komen aan de behoefte in de praktijk aan informatie-uitwisseling en kennisdeling tussen instellingen over studielastnormering.

De normering van de studielast is een weloverwogen proces, zo stellen de RN-onderzoekers vast. Eén van hun conclusies is dat er weinig detailgegevens beschikbaar zijn over de wijze van studielastberekening uit openbare bronnen. De informatie die de onderzoekers aantreffen was vaak generiek van aard en ging doorgaans niet in op specifieke cursusonderdelen. Sommige opleidingen bleken niet altijd in staat de berekeningswijze direct beschikbaar te stellen of ze bleken niet te beschikken over concrete handleidingen. Deze conclusie betekent niet dat er geen bewuste keuzes zijn gemaakt, doch dat deze niet toegankelijk geadministreerd zijn, zo stellen de onderzoekers. Ze vervolgen hun bevindingen: 'Voor zover de informatie wel voorhanden was, kunnen we concluderen dat er over het geheel genomen bewuste en weloverwogen keuzes zijn gemaakt bij de bepaling van de studielast. De mate waarin alle onderwijsonderdelen gespecificeerd worden, het detailniveau, varieert sterk tussen opleidingen c.q. instellingen. Er zijn voorbeelden gegeven waarbij zeer specifiek is berekend hoeveel tijd studenten kwijt zijn aan diverse cursusonderdelen en deze onderdelen ook zijn uitgewerkt in subcategorieën. Niet overall maakte men die keuze.'

De contacttijd is in alle onderzochte gevallen uit het RN-onderzoek genormeerd, soms aangevuld met gegevens over voor- en nabereiding en het maken van opdrachten. Ook de normering van toetsing en stages werd meermaals aangetroffen. De normering van zelfstudie is soms gedetailleerd vastgelegd; in een aantal gevallen geeft men daarbij ook aan dat het, naast de feitelijke contacttijd, een globale inschatting

is van de tijd die studenten moeten besteden aan voorbereiding en nabereiding van contactonderwijs en het maken van opdrachten. De tabel van de Commissie Wijnen wordt vaak als richtlijn gebruikt, zo tekent RN op. Aan bod komt ook het – in het onderzoek van de commissie Q eveneens vastgestelde – gegeven dat de inschatting van de zelfstudie sterk studentafhankelijk is. Omdat de gemiddelde student niet bestaat en er dus sprake is van diversiteit in kenmerken, bagage en attitude is er ook sprake van grote verschillen in urenbesteding en studiesucces. Dat hbo-studenten met een vwo-achtergrond een theoretische voorsprong hebben, werd niet alleen in het RN-onderzoek vastgesteld, maar bleek ook uit de interviews van de commissie Q met studenten. De RN-onderzoekers stelden vast dat het niveau waarop binnen de instelling besloten wordt over de studielast varieert: soms gaat het om stringent instellingsbeleid, soms om opleidingsbeleid. Ze stellen dat een centrale sturing kan resulteren in een gebrek aan flexibiliteit en aansluiting bij de inhoud van specifieke opleidingen, maar dat een sterk decentrale invulling kan leiden tot willekeur binnen een instelling. Voor de casus van de hogeschool kon de commissie Q vaststellen dat de opleidingsverantwoordelijken conform het beleid van de instelling ruimte hebben genomen voor een eigen invulling van de studielastberekening. Suggesties van buitenaf, bijvoorbeeld via verplichte evaluatie van de studielast op basis van cursusevaluaties, spelen een rol, aldus de onderzoekers van RN. Als aan de student wordt gevraagd hoeveel tijd er is besteed aan het studieonderdeel kan er aanleiding zijn voor verdiepende gesprekken met studentgroepen en in kwartaal- of jaarrapportages. 'Indien hiertoe aanleiding is, wordt de studielast bijgesteld', zo stellen de onderzoekers vast. Of dat ook het geval is wanneer de studielast te gering wordt bevonden, daarover geeft het RN-rapport geen uitsluitsel.

Wel meldt het rapport dat de uitkomsten van de Nationale Studentenenquête (NSE) worden gebruikt bij de evaluatie van de studielast en dat

ze een basis bieden om oordelen te vergelijken met andere opleidingen c.q. instellingen. Als kritische kanttekening brengen RN-onderzoekers naar voren dat de vraagstelling in de NSE beperkingen heeft (men vraagt naar tevredenheid, maar krijgt geen beeld over de richting ervan). Daarom is het de vraag of deze gegevens alleen voldoende inzicht verschaffen om adequaat te sturen op studielast.

Het RN-rapport maakt melding van het inzetten van nieuwe media om het studiegedrag en de gerealiseerde studielast nog beter in beeld te krijgen bijvoorbeeld met behulp van *learning analytics*: op basis van het gebruik van elektronische leeromgevingen vergaart men informatie over onder andere het studiegedrag, gebruik van het onderwijsmateriaal, gebruik van de digitale leeromgeving, de kwaliteit van de toetsitems en de studievoortgang van studenten. De commissie Q is tien jaar na deze vaststelling in haar onderzoek toepassing van vergelijkbare dergelijke nieuwe media bij jaar 1 en 2 van de onderzochte opleidingen in beperkte mate tegengekomen.

Met betrekking tot de transparantie over de wijze van studielastberekening meldt RN dat deze matig is: tijdens de webinventarisatie vonden de onderzoekers in de openbare bronnen relatief weinig informatie over de specifieke studielastbepaling per programmaonderdeel (documentatie die aanduidt hoe men tot de berekening van de studielast is gekomen). Wel werd meer globale informatie aangetroffen over de indeling van het programma in modules, de spreiding van de studielast over het studiejaar en het aantal contactmomenten. Ook deze constatering strookt met de bevindingen van de commissie Q. Waar RN vaststelt dat de uit 1992 daterende tabel van de commissie Wijnen als hulpmiddel bij het bepalen van de studielast voor zelfstudie veel wordt gebruikt, is deze tabel in het onderzoek van de commissie Q in het geheel niet ter sprake gekomen. Dat geldt ook voor de door RN geconstateerde grote behoefte aan positieve handvatten die kunnen worden aangepast aan de eigen specifieke op-

leidingskenmerken en die helpen de studielast te bepalen binnen de eigen keuzes die opleidingen gemaakt hebben.

RN meldt dat er in de praktijk behoefte bestaat aan kennisdeling over studielastnormering, niet uit onvrede over de huidige gang van zaken, maar voor informatie-uitwisseling, kennisdeling en benchmarking. Diverse betrokkenen hebben aangegeven dat zij open staan voor voorbeelden bij andere instellingen, zeker als het gaat over flexibele leerroutes. De commissie Q heeft naar een dergelijke behoefte bij de opleidingsverantwoordelijken niet gevraagd, maar deze is ook niet spontaan ter tafel gekomen. Wellicht heeft dat te maken met het vertrouwen dat gesteld werd in de professionele inschatting van de betrokken docententeams en de specifieke opzet van de opleidingen. Na de vaststelling dat het in de casus van de commissie Q gaat om te lichte opleidingen en na het uitspreken van het voornemen daar iets aan te doen, is deze behoefte er wellicht wel.

‘Ten aanzien van de vraag of en zo ja, hoe de normering van studielast preciezer kan worden vastgesteld kunnen we concluderen dat het RN rapport ingrediënten levert voor eventuele aanscherping van de wijze waarop de studielastberekening wordt genormeerd en verantwoord door die instellingen, maar dat normering een zaak van de instellingen is en blijft’, zo luidt een zin in de samenvatting van het onderzoek. Interessant is ook dat in het RN-onderzoek melding wordt gemaakt van wensen die er zijn met het oog op experimenteerruimte: die ruimte kan worden benut voor een meer flexibele uitwerking van studielastberekening (op maat) naar doelgroepen. Bij flexibele uitwerking is er een duidelijke behoefte aan kennisdeling en informatie-uitwisseling van (*good*) ‘*practices*’ tussen instellingen.

Een opmerking tot slot over de wens die werd geuit de kwaliteit van opleidingen te beoordelen op het gerealiseerd eindniveau in plaats van op normering van de studielast. Dit is bij het onderzoek door de commissie Q niet expliciet aan de orde geweest. Daar gold als uitgangspunt

dat het eindniveau van de opleiding niet op het gewenste niveau kón zijn als de benodigde investering niet was geleverd.

Onderzoek door de Inspectie van het onderwijs

Aan het hiervoor besproken onderzoek van RN ging onderzoek van de Inspectie vooraf. In het rapport 'Cadeaupunten in het hoger onderwijs een eerste verkenning', doet de inspectie hiervan verslag. Cadeaupunten zijn studiepunten die studenten verkrijgen zonder dat daar een evenredige studie-inspanning tegenover staat. Het onderzoek werd verricht op verzoek van toenmalig onderwijsminister Plasterk, in vervolg op een eerder onderzoek naar 'spookvakken' in het hoger onderwijs. Het onderzoek bestond uit twee deelonderzoeken: een analyse van recente visitatierapporten en een studentenbevraging. Deze deelonderzoeken werden uitgevoerd door respectievelijk NVAO en ResearchNed.

Op grond van de conclusies uit deze onderzoeken deed de inspectie twee aanbevelingen:

1. dat instellingsbesturen, ter uitvoering van de opdracht voortvloeiend uit artikel 7.14 WHW, nagaan of de feitelijke studielast van studieonderdelen in voldoende mate in overeenstemming is met de beoogde studielast en dat zo nodig passende maatregelen worden genomen. Dit geldt in het bijzonder voor de opleidingen in de wo-sector Gedrag & Maatschappij en de hbo-sector Economie;

2. dat de minister van OCW nagaat welke mogelijkheden er zijn om de bestaande onderzoeksinstrumenten met betrekking tot studeren in het hoger onderwijs zodanig te verfijnen, dat ook op instellings- en opleidingsniveau uitspraken kunnen worden gedaan over studielast.

Alles overziende constateerde de inspectie dat de begrippen 'spookvakken' en 'cadeaupunten' in 2007 het ho-vocabulaire tijdelijk verrijkt hebben, maar dat er de sector veel aan gelegen moest zijn dat deze labels snel niet meer aan de orde zouden zijn. 'Dat vraagt inspanningen op velerlei gebied, zowel van instellingen als van

koepel- en studentenorganisaties, zowel van de kwaliteitsbewaker NVAO en de toezichhouders, als van het ministerie van OCW. Inspanning nummer 1 is: onder ogen te zien dat, met alle waardering voor het goede dat in het hoger onderwijs plaatsvindt, op diverse plekken in het ho veel zaken nog niet optimaal verlopen: niet-optimale contacttijd, niet-optimale begeleiding, niet-optimale toetsing, niet altijd voldoende uitdagend onderwijs. En alhoewel onderzoek geen aanleiding geeft tot verdenkingen van moedwilligheid of zelfs fraude, is tegelijkertijd duidelijk dat er nog werk aan de winkel is.'

De geciteerde zinnen bleken ruim tien jaar nadat ze door de onderwijsinspectie zijn opgeschreven nog onverminderd van kracht voor de twee door de commissie Q onderzochte opleidingen.

5. Recente en toekomstige ontwikkelingen

In recente ontwikkelingen komt de betekenis van het moeten realiseren van een wettelijk voorgeschreven aantal studiebelastingsuren op een wat andere wijze naar voren. In het inmiddels demissionaire kabinet Rutte IV had minister van onderwijs, Dijkgraaf, het voornemen om het studiejaar voor studenten te verkorten en minder intensief te maken. Hij baseerde zich op het gegeven dat uit verschillende onderzoeken in de afgelopen twee jaar was gebleken dat studenten gemiddeld meer lijden onder prestatiedruk en stress dan eerdere generaties. Dit was reden voor de minister om het Bindend studieadvies (BSA) te willen versoepelen en de basisbeurs weer in te voeren zodat studenten minder druk ervaren om op tijd hun studie af te ronden én geld te verdienen naast de studie. De basisbeurs is inmiddels heringevoerd, maar het BSA is nog niet aangepast. Het voornemen om concreet iets te doen aan studiebelasting blijkt te stuiten op de toepasselijke onderwijs-wetgeving: deze moet ondanks alle bij de minister levende compassie vooralsnog gehandhaafd worden.

Hoe staat het thans met de bewegingen in de richting van wijziging c.q. versoepeling van de studiebelasting? In december 2021 is het voorstel van Wet tot wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek houdende de verankering van eenheden van leeruitkomsten in die wet (Wet leeruitkomsten hoger onderwijs), met memorie van toelichting ter advisering bij de Raad van State gebracht. Bij de daaraan voorafgaande internetconsultatie werd als achtergrond bij dit wetsvoorstel vermeld dat de samenleving en arbeidsmarkt in rap tempo veranderen, waardoor er ook een grotere behoefte aan hoger opgeleiden is. Van onderwijsinstellingen wordt daarom gevraagd om te variëren in de aanpak en inrichting van opleidingen om sneller te kunnen inspelen op de behoeften van studenten en de arbeidsmarkt.

Onder andere in een experiment uit 2016 is in het deeltijds en duaal hoger beroepsonderwijs de verplichting losgelaten om te werken met een vaststaand onderwijsprogramma, waarbij de student de door de instelling aangeboden onderwijsseenheden (vakken) moet behalen via vooraf bepaalde onderwijs- en leeractiviteiten, die voor alle studenten in principe dezelfde zijn en vaak in een bepaalde volgorde afgelegd moeten worden. In plaats daarvan worden door het instellingsbestuur 'eenheden van leeruitkomsten' vastgesteld, waarin in termen van uitkomsten (in feite: leerdoelen) is beschreven wat studenten moeten kennen en kunnen. Hiermee wordt beoogd een onderwijsaanbod tot stand te brengen dat beter aansluit bij de behoeften van volwassenen en werkgevers. De student kan voor het verwerven van leeruitkomsten gebruik maken van onderwijs- en leeractiviteiten (vakken) die door de opleiding worden aangeboden. Maar dat hoeft niet: er kan ook sprake zijn van een volledig persoonlijke, geheel leerwegaafhankelijke route. Ook de wijze van toetsing en beoordeling is bij de toepassing van leeruitkomsten leerwegaafhankelijk.

Op basis van het in 2016 gestarte experiment leeruitkomsten wordt het experiment door

middel van een wetsvoorstel verankerd in de WHW. Daardoor wordt meer ruimte gecreëerd voor instellingen om studenten meer regie te geven op het ontwikkelen van een gepersonaliseerde leerroute door de opleiding heen. Het wetsvoorstel geeft namelijk het begrip leeruitkomsten een plaats in de WHW en stelt per eenheid van leeruitkomsten een studieplan verplicht. Het studieplan legt vast op welke eenheid van leeruitkomsten het betrekking heeft, de wijze waarop de student zich voorneemt die eenheid te verwerven, en de wijze van begeleiding, toetsing en leerwegaafhankelijke beoordeling. Het werken met leeruitkomsten wordt op verzoek van verschillende aan het experiment deelnemende hogescholen mogelijk gemaakt voor het gehele hoger onderwijs. Met het oog op meer flexibiliteit vervallen de verplichte propedeuse in het hoger beroepsonderwijs en het verbod op beroepsuitoefening in het eerste jaar voor duale opleidingen in het wetenschappelijk onderwijs in geval gewerkt wordt met leeruitkomsten.

Deze mogelijkheid voor flexibilisering van het onderwijs op basis van leeruitkomsten geldt voor zowel het hbo als het wo en voor alle opleidingsvarianten; voltijd, deeltijd en duaal.

Opmerkelijk is dat na de daarover geuite zorgen vanuit verschillende hoeken, waaronder ook de Inspectie van het Onderwijs, het wetsvoorstel zodanig aangepast werd dat de koppeling met uren niet werd losgelaten voor de studielast; de bepaling dat 60 studiepunten overeenkomen met een gemiddelde studielast van 1680 uur geldt ook voor onderwijsseenheden bestaande uit eenheden van leeruitkomsten. Wel sprak de minister de verwachting uit dat de variatie tussen studenten voor wat betreft studielast in de praktijk groter zou worden naarmate er meer persoonlijke leerroutes ontstaan. De factor 'tijd' blijft een belangrijke indicator om aan te geven hoe lang een gemiddelde student zonder enige voorkennis of ervaring erover doet om iets te leren.

6. Tot slot

Tijden veranderen en er is wellicht een grotere vrijheid voor hogeronderwijsinstellingen in aantocht om de studielast van hun opleidingen vast te stellen. Toch impliceren de evaluaties en de voorgestelde wetswijzing dat de studiepunten nog steeds overeen moeten komen met het voorgeschreven aantal uren. Bij nieuw opgezette opleidingen is dat wellicht lastig, maar niettemin moet men zich wel inspannen om tot een verantwoorde berekening van studielast te komen.

Nieuwe ontwikkelingen zoals die rond 'leerbrengsten' veranderen wellicht iets aan het perspectief, maar richtinggevend blijft vooralsnog het vasthouden aan de wettelijke urennorm. De vraag is natuurlijk hoe zich dat verhoudt tot onderwijsvernieuwing. Zeker wanneer – zoals in de casus van de Commissie Q – in eerste instantie wordt gefocust op kwaliteit en niveau van opleidingen. In die casus stond in het begin van het studiejaar 2022-2023 de uitwerking en implementatie van het nieuwe onderwijsconcept centraal. Tegelijkertijd was een aanzienlijk deel van de docenten nieuw en onderwijsbelasting geen expliciet punt van aandacht geweest. Daarom werd de instelling geadviseerd alsnog specifiek aandacht te besteden aan studiebelasting in relatie tot studiepunten bij de monitoring- en kwaliteitssystemen van de opleidingen. Ook werd van belang geacht om duidelijk te maken wie verantwoordelijk is voor het borgen en berekenen van de studielast in relatie tot de studiepunten per module.

Nog steeds werk aan de winkel dus voor alle instellingen in het hoger onderwijs: zolang er geen betere methode beschikbaar is zal de koppeling tussen punten en belasting in het hoger onderwijs gerealiseerd moeten worden.

Over de auteurs

Mr. dr. Q.A.M. (Quirine) Eijkman

Quirine Eijkman is lector Toegang tot het Recht aan de Hogeschool Utrecht.

Prof. mr. dr. M.T.A.B. (Miek) Laemers

Miek Laemers is emeritus hoogleraar onderwijsrecht aan de VU en lid van de redactie van NTOR.

ARTIKEL

4. Opleidings-, stage-, en/of (leer-)arbeids-overeenkomst? – De kwalificatie nader belicht

Johanneke Bos

Inleiding

Opleiden in de praktijk is een oud fenomeen en tegelijkertijd actueler dan ooit. Van gildes uit de middeleeuwen waarbij de leerling door gildenoten werd opgeleid en na het succesvol afleggen van de proeve van bekwaamheid werden toegelaten, naar (klooster)scholen die klassikaal groepjes leerlingen (algemeen) onderwijs geven en diploma's uitreiken. De ontwikkeling gaat echter voort. Er ontstaan steeds meer vormen waarbij volledig op de werkvloer wordt opgeleid. Voorbeelden daarvan zijn de VAPRO-opleidingen in de technische branche en CZO-opleidingen waarbij de reeds gediplomeerd verpleegkundigen bijna volledig in en door een zorginstelling worden opgeleid tot gespecialiseerd verpleegkundige.

Met de – overigens zeer aan te moedigen – innovatie op vormen van leren, vallen de eerder duidelijke scheidingen tussen werken en leren weg. Studenten en werknemers staan met en naast elkaar op dezelfde werkvloer. Daarmee is de vraag of sprake is van een leer- en/of arbeids-overeenkomst evidenter en tegelijk lastiger dan ooit te beantwoorden. Zeker als het niet zo voorspoedig loopt en de relatie voortijdig beëindigd moet worden. Ik waag me in dit artikel aan een poging om enkele scheidingen tussen 'werken en leren' te herstellen.

Er zijn (tenminste) drie soorten leerovereenkomsten te onderscheiden, te weten de:

1. **Beroepspraktijkvormingsovereenkomst** (BPV, leeruren in de praktijk, vereist voor voltooiing van de Mbo-opleiding*);

2. **Leer- of Onderwijsovereenkomst**¹ (de opleider kan een Mbo-instelling zijn maar ook een bedrijf/ zorginstelling etc.);
3. **(snuffel-)Stage-overeenkomst** (uitbreiding eigen kennis).

* Voor de BPV-overeenkomst wordt geregeld een leer-arbeidsovereenkomst gebruikt. De leer-arbeidsovereenkomst is geen wettelijk geregelde vorm en roept daarmee op zijn minst de vraag op 'wat het nu is'.

Een stage-overeenkomst reserveer ik voor 'meeloop- en meekijkstages'. De Stage-overeenkomst zal, net als de Opleidingsovereenkomst, het minst lastig te kwalificeren zijn, anders dan BPV-overeenkomst.

In dit artikel beperk ik me tot de kwalificatievraag van de BPV-overeenkomst. Voor andere vormen van leren in de praktijk zoals het Hbo-duaal leren, kan uiteraard dezelfde lijn worden gevolgd.

Ik zal eerst kort de vormen en relaties van de Mbo-opleiding (1) benoemen. Daarna zal ik (2) de bedoeling van de wetgever zoals die uit de parlementaire geschiedenis blijkt en (3) het oordeel van de Hoge Raad uit het Logidex arrest schetsen. In die lijn zal ik ingaan op de recente uitspraak van het Gerechtshof Den Haag van 12 september 2023 (4). Ik zal daarbij aangeven waarom ik de uitkomst niet vind passen bij de bedoeling van de wetgever en Logidex-lijn. Tot slot (5) zal ik enkele suggesties doen om de

1 De Onderwijsovereenkomst kan een schriftelijke overeenkomst zijn maar ook ontstaan door aanmelding, toelating en inschrijving van de student door de Onderwijsinstelling. Met leer- en Onderwijsovereenkomst wordt in dit artikel hetzelfde bedoeld.

scheidingswanden tussen werken en leren (iets) te herstellen.

Charme en karakter van de Mbo-opleiding (en zeker de beroepsbegeleidende leerweg) is nu juist dat veel in de praktijk wordt geleerd. Als de uren 'leren in de praktijk' op enig moment (met het vorderen van de opleiding) of al naar gelang de individuele mogelijkheden van een student (zij-instromer of doorstudeerder) als arbeidsovereenkomst kan (gaan) kwalificeren, dan wordt mijns inziens voorbijgegaan aan de bedoeling van de wetgever en de behoefte van deze leerlingen.

Leerbedrijven spannen zich in om leerlingen in de praktijk te laten leren en mede op te leiden. Dat is een groot goed en daar draait dit onderwijsstelsel op. Zonder leerbedrijven kunnen studenten hun diploma niet behalen en ontstaan er nog grotere tekorten op de arbeidsmarkt wegens gebrek aan gekwalificeerd personeel. Het (kunnen) kwalificeren van de BPV-overeenkomst in zijn geheel als arbeidsovereenkomst zet het stelsel onder druk en dat is mijns inziens niet wenselijk.

1. De Mbo-opleiding - student, onderwijsinstelling en leerbedrijf

Alle Mbo-opleidingen worden in beginsel in twee vormen gegeven, te weten: de beroepsbegeleidende leerweg (BBL) en de beroepsopleidende leerweg (BOL). Elke Mbo-opleiding (BBL en BOL) bevat een deel 'onderricht in de praktijk van het beroep'².

Tussen de student en onderwijsinstelling bestaat een Onderwijsovereenkomst (middels aanmelding, toelating en inschrijving als student). Deze ziet op de gehele opleiding. Voor het opleidingsonderdeel beroepspraktijkvorming wordt daarnaast een drie-partijenovereenkomst aangegaan tussen de student, de onderwijsinstelling en het erkende leerbedrijf: de BPV-overeenkomst.

In deze BPV-overeenkomst worden de rechten en plichten van partijen vastgelegd, waaronder

² Artikel 7.2.8 lid 1 WEB.

de start-, einddatum en het aantal te volgen praktijk(onderwijs)uren, de begeleiding van de student, wijze van beoordeling en de gevallen waarin de overeenkomst voortijdig kan worden beëindigd. De onderwijsinstelling beoordeelt aan de hand van de onderwijs- en examenregeling of de student de beroepspraktijkvorming met een positief resultaat heeft afgerond. Bij die beoordeling wordt het oordeel van het leerbedrijf betrokken.

Geregeld wordt naast of in plaats van de BPV-overeenkomst tussen student en leerbedrijf een leer-arbeidsovereenkomst aangegaan. Dat zou op zichzelf niet tot een andere kwalificatie moeten kunnen leiden. Het gaat immers om de kwalificatie van de overeengekomen rechten en plichten en niet om de gekozen benaming. Met een verwijzing naar artikel 7.2.8 lid 3 Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB)³ staat niet ter discussie dat de BPV een onderdeel van de opleiding is. De activiteiten vinden in deze context plaatsvindt. Dat is ook de bedoeling de drie betrokken partijen (en wetgever). Deze leer-arbeidsovereenkomsten zijn altijd gekoppeld aan de Mbo-opleiding en verwijzen daar ook naar. Er zijn veel varianten van de leer-arbeidsovereenkomsten in gebruik. In een deel komen ook in meer of mindere mate elementen voor die je ook in een arbeidsovereenkomst aantreft.

2. De (bedoeling van de) wetgever bij praktijkleren in het Mbo

Dat de mate van inzet van studenten in het arbeidsproces en productiviteit sterk van elkaar kan verschillen is eerder door de wetgever in de

³ Artikel 7.2.8 lid 3 WEB: *Het bedrijf dat of de organisatie die de beroepspraktijkvorming verzorgt, draagt zorg voor de begeleiding van de studenten binnen het bedrijf. Het bevoegd gezag beoordeelt of de student de beroepspraktijkvorming met een positieve beoordeling heeft voltooid. Het bevoegd gezag betreft bij die beoordeling het oordeel van het bedrijf onderscheidenlijk de organisatie, met inachtneming van de desbetreffende in de onderwijs- en examenregeling op te nemen regels.*

jaren '70 onderkend. De stagiair en werknemer onderscheiden zich, aldus de wetgever⁴, van elkaar doordat de stagiair: *a) beperkt inzetbaar is en belangrijker b) de activiteiten van de stagiair bij het leerbedrijf/de werkgever in het onderwijskader zijn geplaatst.*

In de parlementaire geschiedenis van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs⁵ wordt het verschil tussen praktijkleren en arbeid verrichten meer inzichtelijk gemaakt:

*(...) Tijdens de praktijkperiode staat het onderwijs in de praktijk van het beroep centraal. De deelnemer is en blijft deelnemer aan de instelling waar het onderwijs wordt gevolgd. Afhankelijk van de aard van de feitelijk te verrichten activiteiten en de verhoudingen waarbinnen deze activiteiten verricht worden kan in bepaalde gevallen naast de deelnemerstatus en de overeenkomst ook sprake zijn van een werknemerstatus en een arbeidsovereenkomst. Artikel 7.2.8 dwingt daar niet toe, maar sluit een dergelijke optie ook niet uit.*⁶

Uit deze passages uit de parlementaire geschiedenis leid ik af dat tijdens de beroepspraktijkvorming het volgen onderwijs - in de praktijk - centraal staat en niet het verrichten van productieve arbeid. Dat er ruimte wordt gelaten om naast de BPV-overeenkomst ook een arbeidsovereenkomst aan te gaan maakt dat niet anders. Dit zijn verschillende rechtsrelaties tussen deels dezelfde partijen maar met andere doelen en kaders en regels.

Dat de hele BPV-overeenkomst zelf (en integraal) als arbeidsovereenkomst zou moeten kunnen kwalificeren past in ieder geval niet bij de hiervoor aangehaalde passages.

3. De Hoge Raad over de kwalificatie van de BPV-overeenkomst

De Hoge Raad⁶ heeft zich in 2015 in het Logidex-arrest al eens gebogen over de kwalificatie-

vraag in de BPV-context. De Hoge Raad maakt het verschil tussen stage en arbeid als volgt inzichtelijk:

'Stageovereenkomsten vertonen dikwijls kenmerken van een arbeidsovereenkomst. Soms kan een stagiair immers alleen de noodzakelijke ervaring opdoen door in het kader van zijn opleiding arbeid te verrichten die vergelijkbaar is met de arbeid van een gewone werknemer. Afhankelijk van de omstandigheden van het geval kan dan ook in bepaalde situaties naast een stageovereenkomst tevens sprake zijn van een arbeidsovereenkomst.'

Opvallend is dat de Hoge Raad - net als de wetgever - het woord 'naast' gebruikt.

In de Logidex-uitspraken gaat het om Mbo-studenten die een BBL-opleiding volgen⁷. Het Gerechtshof Den Haag⁸ komt tot de kwalificatie arbeidsovereenkomst. De Hoge Raad komt tot het oordeel dat het gerechtshof - gelet op concreet genoemd aantal specifieke aspecten - gehouden was meer inzage te geven in de conclusie dat - kort gezegd sprake is van een arbeidsovereenkomst⁹ ondanks (in mijn eigen woorden) de onderwijscontext en onderwijsaanleiding voor het aangaan van de overeenkomst. Na verwijzing buigt het Gerechtshof

HR 29 oktober 1982, ECLI:NL:HR:1982:AC0442, NJ 1983/230 (*Hesseling/Ombudsman*).

7 Het ging feitelijk om een Cao nalevingsgeschil, aangespannen door de Stichting Naleving CAO voor uitzendkrachten. Logidex bemiddelde tussen leerbedrijf en student in opdracht van de onderwijsinstelling. Het gaat daarbij om het vinden van leerplaatsen in het kader van de BBL-opleiding. De Hoge Raad noemt een aantal elementen die kenmerkend zijn voor de verhouding leerbedrijf-student en onderwijsinstelling en die - ook buiten deze specifieke situatie - relevant zijn om de overeenkomst tussen het leerbedrijf en de student te kwalificeren.

8 Gerechtshof Den Haag 18 maart 2014, ECLI:NL:GHDHA:201:708.

9 Tussen Logidex en de student.

4 TK 1976-1977, 14 450, nrs. 1-2, p. 24.

5 TK 1993-1994, 23 778, nr. 3, p. 140.

6 HR 9 oktober 2015, ECLI:NL:HR:2015:3019 (*Logidex*), r.o. 3.3.3 en 3.3.4 waarbij verwezen wordt naar

Amsterdam¹⁰ zich over de kwestie en komt tot de conclusie dat van een arbeidsovereenkomst geen sprake is.

Het Gerechtshof Amsterdam overweegt in r.o. 3.9.3 en 3.9.4:

‘3.9.3. In verband met het leerbelang van de arbeidsplaatsen waarop de activiteiten van Logidex zijn gericht heeft de Hoge Raad in overweging 3.4.2 van zijn arrest een aantal omstandigheden genoemd. Daarentrent wordt het volgende overwogen (...)

3.9.4. Een afweging van de omstandigheden zoals besproken onder 3.9.2 en onder 3.9.3 is alleen al daarom moeilijk, omdat het om omstandigheden van verschillende orde gaat. Naar het oordeel van het hof wegen de leeraspecten van de door Logidex geregelde plaatsingen evenwel dermate zwaar en zijn zij binnen de verhouding tussen Logidex en de leerlingen dusdanig bepalend, dat van een arbeidsovereenkomst tussen Logidex en de leerlingen niet kan worden gesproken. Daarbij is voor het hof vooral van belang dat het initiatief van de plaatsing van de onderwijsinstellingen uitgaat (en niet van de leerbedrijven), dat de onderwijsinstellingen bepalen welk bedrijven als leerbedrijf worden toegelaten, dat docenten van een onderwijsinstelling binnen het leerbedrijf aanwezig zijn, dat de onderwijsinstelling een leerling kan overplaatsen binnen een leerbedrijf of naar een ander leerbedrijf, dat de onderwijsinstelling de plaatsing van een leerling bij een leerbedrijf kan beëindigen, en dat de werkzaamheden plaatsvinden in het kader van een voor het behalen van het MBO-diploma verplichte stage van een leerling bij een leerbedrijf. Het leerelement heeft daarmee onmiskenbaar een groot gewicht. Daarbij komt dat het ten minste kwestieus is of en in welke mate de leerling voor het leerbedrijf in zodanige mate productieve arbeid verricht, dat deze arbeid ook voor het leerbedrijf rendabel is. (...)’

Deze omstandigheden zijn kenmerkend voor de beroepspraktijkvorming in (in ieder geval)

10 Gerechtshof Amsterdam 6 februari 2018, ECLI:NL:GHAMS:2018:404.

het Mbo, voor zover de BOL- als BBL-opleidingen. Daarbij zijn deze omstandigheden nog steeds actueel én ook relevant om (naar analogie) te gebruiken bij de kwalificatie van de rechtsrelatie leerbedrijf-student.

Dat de Logidex-uitspraken zijn geweest voor Hoge Raad X/gemeente Amsterdam¹¹ en Deliveroo¹² maakt in wezen niet uit of zou niet moeten mogen uitmaken.

Immers, de Wet Educatie Beroepsonderwijs vormt op essentiële onderdelen de BPV-overeenkomst. Daarnaast is de onderwijscontext evident aanwezig. Denk aan de driepartijenconstructie (student, leerbedrijf en onderwijsinstelling), aan de koppeling tussen BPV- en Onderwijsovereenkomst (duur, ontbindende voorwaarden etc.), het feit dat toetsing en beoordeling van de BPV door de onderwijsinstelling plaatsvindt en waarbij de BPV vereist is om een diploma te behalen. Omdat aan de hand van alle omstandigheden van het geval, in onderlinge samenhang bezien, moet worden beoordeeld of aan alle elementen van een arbeidsovereenkomst wordt voldaan, weegt ook de onderwijs context mee.

Het Gerechtshof Amsterdam merkt in de Logidex-uitspraak terecht op dat de specifieke ontbindende voorwaarde¹³ past bij een leerovereenkomst die afhankelijk is gemaakt van het volgen van de beroepspraktijkvorming en niet bij een arbeidsovereenkomst. Dat geldt mijns inziens ook voor de in de BPV-overeenkomst gangbare ontbindende voorwaarden dat de BPV-overeenkomst eindigt zodra de opleiding (voortijdig) wordt gestaakt of niet meer (tijdig) met goed gevolg kan worden afgerond.

Dat in de BPV-overeenkomst in zekere mate elementen aanwezig zijn die ook bij een ar-

11 HR 6 november 2020, ECLI:NL:HR:2020:1746 (X/Gemeente Amsterdam).

12 HR 24 maart 2023, ECLI:NL:HR:2023:443 (Deliveroo).

13 R.o. 3.9.2: *“(...) dat deze van rechtswege eindigt bij tussentijdse beëindiging of bij voltooiing van de beroepspraktijkvorming, zonder dat hiervoor enige opzegging of waarschuwing noodzakelijk is.”*

beidsovereenkomst voorkomen (gezag, gedurende zekere tijd arbeid verrichten en loon) is waar, doch neemt de onderwijscontext niet weg.

De mate waarin deze elementen zich voordoen, kan sterk verschillen. Een student die in het staartje van de opleiding zit of zij-instromer/doorstudeerder, kan (al) meer en zelfstandig dan een student die net begint. Zou de BPV-overeenkomst tussen student en leerbedrijf daardoor dan anders moeten (kunnen) kwalificeren? Ik meen van niet.

4. Gerechtshof Den Haag 12 september 2023

Het Gerechtshof Den Haag kwam op 12 september 2023¹⁴, anders dan de Kantonrechter in die zaak, tot de kwalificatie arbeidsovereenkomst.

4.1 De voorliggende situatie

Verzoekster (de student) volgt de Mbo-opleiding verpleegkundige (BBL-variant). Tussen verzoekster en de onderwijsinstelling is een onderwijsovereenkomst gesloten. Uit de geschetste feiten (r.o. 3.5) volgt dat verzoekster in het kader van haar BBL-opleiding een BPV-overeenkomst is aangegaan met de Mbo-instelling én Royaal Thuis als leerbedrijf. Tussen verzoekster en het leerbedrijf (Royaal Thuis) is (ook) een leer-werkovereenkomst gesloten. Uit de feitenschets volgt dat in de leer-werkovereenkomst de opleiding wordt genoemd en betrokken. Zo wordt de leer-werkovereenkomst aangegaan voor de duur van de opleiding en eindigt deze uiterlijk op de dag van diplomering. Een van de ontbindende voorwaarden is het *niet behalen van voldoende resultaten door de leerling-werknemer dan wel de opleiding niet met een diploma kan worden afgerond voor of op de genoemde einddatum*. De overeenkomst bevat ook een aantal elementen

die duiden op een arbeidsovereenkomst, waaronder een aantal elementen uit de Cao.

Het leerbedrijf beëindigde de leer-werkovereenkomst voorafgaand aan het zwangerschapsverlof van de student omdat zij de opleiding niet meer op tijd kon afronden en teveel ziek was geweest. Om te bepalen of de overeenkomst rechtsgeldig met een beroep op de ontbindende voorwaarden is geëindigd en of de door verzoekster gevorderde transitievergoeding en gevorderde billijke vergoeding verschuldigd is, moet eerst worden vastgesteld of sprake is van een leer- dan wel van een arbeidsovereenkomst is. Het leerbedrijf meent dat sprake is van een leerovereenkomst en is verweerster in dit geschil.

Het Gerechtshof Den Haag heeft oog voor het feit dat sprake is van een BPV-overeenkomst en de overeenkomst in de onderwijscontext (Mbo - BBL) is aangegaan. Dit volgt uit r.o. 6.6: '(...) *Hierbij dient beoordeeld te worden of de werkzaamheden die [verzoekster] in het kader van de tussen partijen gesloten overeenkomst uitvoerde en zou gaan uitvoeren, zijn gericht op het, mede met het oog op de voltooiing van haar opleiding, uitbreiden van eigen kennis en ervaring (het lopen van een stage) of dat er sprake is van reële arbeid en daarbij een productieve arbeidsprestatie van [verzoekster]. Het is hierbij aan [verzoekster] om te stellen, en bij betwisting te bewijzen dat er sprake was van een productieve arbeidsprestatie. (...)*'

Het gerechtshof beoordeelt vervolgens, via de lijnen van de Hoge Raad uit X/gemeente Amsterdam en Deliveroo, of - alle omstandigheden van het geval in onderling verband te zien - aan de (vier) elementen van een arbeidsovereenkomst (loon, gezag, arbeid en gedurende zekere tijd) is voldaan. Het gerechtshof concludeert aldus dat sprake is van een arbeidsovereenkomst en niet slechts van een leer- (of stage) overeenkomst.

4.2 Productieve arbeid versus leren?

Hoewel alle elementen relevant zijn en bijdragen aan de conclusie licht ik graag de meest

¹⁴ Gerechtshof Den Haag 12 september 2023
ECLI:NL:GHDH:2023:1813.

relevante rondom het aspect ‘arbeid’ eruit en geef ik daar mijn visie op.

Verzoekster voert aan (in r.o. 6.7) dat haar werkzaamheden niet anders waren dan die van werknemers, zij haar werkzaamheden zelfstandig uitvoerde en van de 20 contractsuren (slechts) 4 uur bestemd waren voor studie. Verzoekster stelt voorts dat de leer-werkovereenkomst met verweerster - ook zonder opleidingsovereenkomst - niet inhoudsloos was en haar werkzaamheden aan zorgverzekeraars werden gedeclareerd. Verzoekster bevestigt dat zij *het vak leerde tijdens het werken* en dat zij *eerder ervaring had opgedaan in de zorg* en als zij-instromer werd ingezet (voor werkzaamheden waarvoor zij de vakken al had gehaald).

Verweerster betwist het gestelde en benadrukt dat de overeenkomst is gericht op het leren (uitbreiden van kennis en ervaring) en niet op arbeid, de praktijkovereenkomst de basis vormt voor de leer-werkovereenkomst, zij een andere positie had dan werknemers, werd begeleid en haar werkzaamheden per saldo niets of weinig opleverden. Voorts voert verweerster aan dat toepasselijkheid van de Cao niet betekent dat sprake is van een arbeidsovereenkomst (maar dat verweerster zich wel moet houden aan de Cao waarin o.a. vergoedingen voor stage/lerend werken).

Uit r.o. 6.9 volgt dat het Gerechtshof Den Haag bevestigt dat sprake is van BPV: *‘Tussen partijen staat vast dat [verzoekster], als verpleegkundige in opleiding, de overeenkomst met [verweerder] heeft gesloten teneinde haar (BBL)opleiding tot verpleegkundige te kunnen voltooien: tijdens de duur van haar overeenkomst met [verweerder] moest zij daartoe nog het nodige leren. Dat het leeraspect in de overeenkomst tussen partijen aanwezig is, blijkt ook uit de door partijen met [de onderwijsinstelling] gesloten praktijkovereenkomst.*

Dit is evenwel aldus het gerechtshof niet voldoende. Het gerechtshof vervolgt de overweging met:

Dat enkele feit rechtvaardigt niet de conclusie dat het leren dus centraal stond in de verhouding

*tussen [verzoekster] en [verweerder]. Gekeken moet ook worden naar de door [verzoekster] uitgevoerde taken in haar hoedanigheid van verpleegkundige in opleiding en in hoeverre er bij het verrichten van werkzaamheden uit hoofde van de functie verpleegkundige in opleiding al sprake was van het verrichten van voor de organisatie van Koninklijk Thuis productieve arbeid.’*⁵

4.3 Eigen visie

Het Gerechtshof Den Haag hecht, zo maak ik uit het arrest op, waarde aan het feit dat de betreffende leerling zelfstandig bepaalde handelingen kon verrichten en dat ook deed. De betreffende leerling beschikte over kennis en ervaring die zij bij eerdere werkzaamheden in de zorg gedurende twee à drie jaar had opgedaan. Uit het arrest wordt niet duidelijk of dit werkzaamheden zijn ‘waarvoor werd opgeleid’ dan wel het om werkzaamheden buiten het bestek van de opleiding gaat. In dat laatste geval zou - voor dat deel - een arbeidsovereenkomst naast de leerovereenkomst aan de orde kunnen zijn. In dit geval werd echter de hele leer-werkovereenkomst als arbeidsovereenkomst gekwalificeerd. Dat is mijns inziens te kort door de bocht. De ‘bijzondere’ omstandigheid dat een student elders kwalificaties of ervaring heeft opgedaan zou in de kwalificatie van de voorliggende BPV- niet (van doorslaggevend) belang moeten zijn. De student volgt immers een Mbo-opleiding en in dát kader en binnen die context vindt de BPV plaats.

Verweerster voert aan dat het zelfstandig leren verrichten van werkzaamheden onderdeel van het leerproces en cruciaal voor de ontwikkeling van de leerling is. Dat met het vorderen van de opleiding (i.c. het behalen van steeds meer vakken) er steeds meer handelingen zelfstandig kunnen worden verricht, spreekt voor zich. Dat is nu juist het doel van de opleiding. De opleiding is in casu echter nog niet volledig afgerond zodat de student nog altijd lerende is. Als de mate van zelfstandigheid relevant is, dan kan de overeenkomst ‘van kleur verschieten’ met het vorderen van de opleiding. Immers, bij de

start is het leeraspect overwegend en aan het slot is dat aspect nog maar beperkt aanwezig. Het van kleur verschieten verdraagt zich niet goed met het rechtszekerheidsbeginsel en leidt tot allerlei nieuwe discussies over de vraag wanneer leren precies omslaat in werken.

Verweerster brengt een heel aantal elementen naar voren die voor de Hoge Raad in het Logidex-arrest relevant waren om te vernietigen en te verwijzen en die voor het Gerechtshof Amsterdam reden waren om tot de kwalificatie leerovereenkomst te komen. Hoewel zaken nooit helemaal vergeleken kunnen worden vanwege de (deels) verschillende feiten valt wel op dat het Gerechtshof Den Haag in de voorliggende kwestie aan al deze omstandigheden voorbijgaat. Een aantal elementen van de motivering roepen bij mij vragen op.

Zo weegt voor het Gerechtshof Den Haag mee dat nog maar een klein deel van de werkuren voor onderwijs was bestemd. Dit is mijns inziens geen relevant aspect als het gaat om uren voor het volgen van de theorie bij de opleidingsinstelling of om zelfstudie-uren. Er is immers sprake van een BBL-opleiding waarbij nu juist een heel groot deel van het onderwijs in de praktijk wordt (vorm)gegeven. Verzoekster geeft ook zelf aan dat zij het vak in de praktijk leerde.

Aan het verweer van verweerster dat geen productieve arbeid wordt verricht, gaat het gerechtshof voorbij. Verweerder stelde (r.o. 6.8): *‘(...) De productiviteit van [verzoekster] was niet te vergelijken met die van een (gediplomeerde) werknemer en er waren minstens vier medewerkers bij haar betrokken. Er was geen sprake van productiviteit in het belang van Royaal Thuis en de werkzaamheden waren dus niet declarabel. Ook kreeg zij veel tijd voor het behalen van haar schoolopdrachten, zodat haar werkzaamheden per saldo niets of weinig opleverden. Dat zij al ervaring had, betekent dat deze overeenkomst juist bedoeld was om de opleiding af te ronden en het dus om het leren ging. Bij een zinvolle stage is het niet te vermijden dat er een bijdrage wordt geleverd aan het doel van de onderneming, om-*

dat de stage anders zinloos zou zijn. De wellicht kleine bijdrage van de leerling aan het doel van de onderneming, maakt niet dat de arbeid centraal kwam te staan. Het primaire doel blijft leren. De overeenkomst tussen partijen is afgestemd op en is inhoudsloos zonder de praktijkovereenkomst.’

Het afdoen van de betwisting van de gestelde hoge mate van productiviteit is opmerkelijk o.a. gelet op de Logidex-uitspraken waarbij voor het Gerechtshof Amsterdam de productiviteit ‘een sluitstuk is (*daar komt bij dat*)’ en het om het totaalbeeld, of is de student rendabel is, ging en niet sec de enkele beloning. Dat een hoge beloning productieve arbeid impliceert vind ik te kort door de bocht. Zeker in het tijdperk dat de behoefte aan gediplomeerde arbeidskrachten groot is (en leerbedrijven vanuit hun hoedanigheid van toekomstig werkgever daar ook belang bij hebben) én de beloning in elk geval deels in de Cao wordt voorgeschreven.

Ook het feit dat een ontbindende voorwaarde bij het staken van de opleiding was overeengekomen weegt het Gerechtshof Den Haag mee. Aldus het gerechtshof was dit niet nodig geweest als sprake zou zijn van een loutere stage-overeenkomst (r.o. 6.11):

‘(...) Daarnaast zijn in de overeenkomst ontbindende voorwaarden opgenomen teneinde het mogelijk te maken de overeenkomst te beëindigen in het geval van bijvoorbeeld het staken van de opleiding. Dergelijke voorwaarden zouden niet nodig zijn als partijen niet meer dan een stageovereenkomst waren overeengekomen omdat deze overeenkomst, anders dan de arbeidsovereenkomst, niet aan speciale bindende beëindigingsvoorschriften is onderworpen. (...)’

Allereerst vereist de WEB dat dergelijke bepalingen worden opgenomen. Daarnaast heeft het Gerechtshof Amsterdam in de Logidex-uitspraak juist het tegenovergestelde overwogen: namelijk dat voorwaarden waarbij het staken van de opleiding ook tot einde van de BPV-overeenkomst leiden niet in een arbeidsovereenkomst voorkomen maar eerder passen bij een leerovereenkomst.

Relevant om te noemen is dat X/Gemeente Amsterdam en Deliveroo op een andere situatie zien en daar ook een andersoortige kwalificatievraag en context voorlag, te weten arbeidsovereenkomst of overeenkomst van opdracht. Van een onderwijscontext was, anders dan in de Logidex-uitspraak, geen sprake. In de recente uitspraak noemt het Gerechtshof Den Haag de onderwijscontext wel, doch kwalificeert, zo lijkt, primair vanuit de elementen en bril van de arbeidsovereenkomst. De onderwijscontext lijkt 'niet af te doen aan de arbeid'. In Logidex wordt gestart vanuit de onderwijscontext waarbij de 'arbeid' in die context wordt geplaatst en gewogen. Dat is een tegenovergestelde benadering dan wel aanvliegroute. Mijns inziens doet de Logidex-benadering meer (dan de X/gemeente Amsterdam en Deliveroo-benadering) recht aan de BPV- en opleidingscontext en sluit deze (beter) aan bij de bedoeling van de wetgever. Uiteindelijk gaat het om alle feiten en omstandigheden waarbij de onderwijscontext en BPV als onderdeel van de opleiding/leren in de praktijk tot andere kwalificaties zou moeten leiden.

5. Conclusies en suggesties

Dat naast de leerovereenkomst ook een arbeidsovereenkomst kan bestaan, staat niet ter discussie. Dat is evenwel iets anders dan dat de gehele BPV-overeenkomst als een arbeidsovereenkomst kwalificeert.

Dat een BBL-student na verloop van tijd of een zij-instromer van meet af aan meer zelfstandig kan en dus productiever is dan bij de start, spreekt voor zich. Dat daardoor, in de regel bij BBL-trajecten en van meet af aan een arbeidsovereenkomst in de zin van artikel 7:610 BW bestaat, zoals Schuurman en Varkevisser¹⁵ lijken te betogen, ben ik niet met hen eens. De context was, is en blijft dat de het leerbedrijf betrokken wordt in het kader van de opleiding

15 D. Schuurman & A. Varkevisser, 'De beroepsbegeleidende leerweg: werkend leren wordt beloond', *Arbeids-Recht* 2018/46.

en de BPV vereist is voor het kunnen afronden van die opleiding. De wetgever heeft (zie hiervoor) bepaald dat het onderricht gedurende de beroepspraktijkvorming centraal staat. Als het onderricht ook 'arbeid' kan zijn, dan kan dat ertoe leiden dat overeenkomsten met studenten die dezelfde opleiding volgen anders worden gekwalificeerd (al naar gelang de fase van de opleiding of eerder elders opgedane kennis en vaardigheden). Dat lijkt me geen juist of in elk geval geen wenselijk uitgangspunt.

Een separate arbeidsovereenkomst biedt uitkomst voor werkzaamheden waarvoor een zij-instromer al bevoegd is vanwege een eerdere opleiding die een met diploma is afgesloten of voor uren *naast* de BPV-uren (zoals die uit de BPV-overeenkomst en het kwalificatiedossier van de Mbo-opleiding volgen). Daarmee wordt in ieder geval een duidelijke scheiding aangebracht tussen werkuren en leeruren.

De leer-arbeidsovereenkomst is een ongelukkige variant. Daar waar het om beroepspraktijkvorming in het Mbo gaat is de BPV-(drie-partijen)overeenkomst een betere en duidelijkere vorm. Daar waar de opleiding door zorginstelling of bedrijf zelf wordt gegeven, is een Opleidingsovereenkomst (tweepartijen) aangewezen.

Partijen doen er goed aan zelf, waar nodig, te kiezen voor twee aparte schriftelijke overeenkomsten als sprake is van arbeid in de zin van artikel 7:610 BW naast leren. Dan worden beide relaties gescheiden en geldt voor elk deel het eigen (wettelijke) kader.

Het leren in de praktijk is een oude, bijzondere en tegelijk veel voorkomende situatie. Daar past mijns inziens een eigen rechtskader bij. In de onderwijswetgeving (vb. in artikel 7.2.8 BW lid 2 of een nieuw toe te voegen lid 5 WEB) zou expliciet kunnen worden bepaald dat de (BPV-)overeenkomst een leerovereenkomst is en geen arbeidsovereenkomst in de zin van artikel 7:610 BW. De praktijkuren zijn dan onderwijs en geen arbeid. Ook en/of daarnaast zou er in boek 7 BW een nieuwe titel voor 'de Opleidingsovereenkomst' kunnen worden toegevoegd. Voor-

deel daarvan is dat de innovatieve vormen, die geen basis hebben in de Sectorwetten, daarmee meteen eenzelfde juridische basis en kader krijgen.

Over de auteur

Mr. J.S.C. (Johanneke) Bos

Johanneke Bos is advocaat (partner) onderwijs en arbeid bij ZO. advocaten B.V.

5. De academische vrijheid van studenten

Paul Zoontjens

1. Inleiding

Academische vrijheid is als begrip, om De Groof te parafaseren, alomtegenwoordig maar lastig grijpbaar.¹ Aan de basis ervan ligt de vrijheid van wetenschap, het principe dat de voortgang van de wetenschap afhankelijk is van een klimaat van vrijheid, waarin zij kan opbloeien. Het recht gaat naar de aard over betrekkingen tussen personen, niet dingen. Juridisch genieten wetenschappers een mate van bescherming in het proces van het genereren, verkondigen en verspreiden van kennis, die bijvoorbeeld de bescherming van de uitingsvrijheid van gewone burgers vergaand overstijgt. De bescherming van de wetenschapper is een middel om de wetenschap zelf te beschermen en vindt daarin ook haar rechtvaardiging.²

Als species van het genus wetenschapsvrijheid is de academische vrijheid beperkt tot de academie, de universiteit en de hogeschool. Art. 1.6 van de Whw luidt: 'Aan de instellingen voor hoger onderwijs en aan de academische ziekenhuizen wordt de academische vrijheid in acht genomen.' Art. 13 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie ('De kunsten en het wetenschappelijk onderzoek zijn vrij. De academische vrijheid wordt geëerbiedigd') is wat algemener geformuleerd, maar

wordt ook geïnterpreteerd als een fundamenteel beginsel voor het hoger onderwijs.³

Het belang van dit beginsel is niet los te zien van de opkomst in Europa vanaf het begin van de negentiende eeuw van het door Wilhelm von Humboldt (1767-1835) gepropageerde model van eenheid van onderwijs en onderzoek aan de universiteit, waarbij er *Lehrfreiheit* en *Lernfreiheit* bestaat. *Lehrfreiheit* kan worden begrepen als de vrijheid om te onderwijzen, zonder daarin beknot te worden van hogerhand, door de buitenwereld of door collega's; *Lernfreiheit* verwijst naar de vrijheid van de student om zijn eigen studieroute te kiezen.⁴ Vanaf het Organiek Besluit van 1815, dat de eerste regeling van de eenheidsstaat was inzake het hoger onderwijs, heeft dit model grote invloed uitgeoefend op de ontwikkeling van het Nederlandse hoger onderwijs.⁵ In het algemeen wordt academische vrijheid wat de individuele rechtenkant betreft, beperkt tot de positie van de onderzoeker of docent en dat ligt voor de hand, gezien de gemelde verbinding met de vrijheid van wetenschap.⁶ Er wordt dan gewezen op diens vrijheid van onderzoek en onderwijs, dat onder meer de vrijheid van onderwerpkeuze, van onder-

- 1 Geciteerd bij J.R. Groen, *Academische vrijheid, een juridische verkenning*, diss. EUR, Erasmus University Rotterdam: Rotterdam 2017, p. 37. Zie J. De Groof, *Omtrent de academische vrijheid. Het palladium van de Universiteit?*, in: F. Fleerackers, R. van Ransbeeck (red.), *Recht en onafhankelijkheid. De onafhankelijkheid van de rechtswetenschap*, Brussel: Larcier2010, p. 5-90.
- 2 Groen, a.w., p. 7 en 45; P. Zoontjens, *Vrijheid van wetenschap. Juridische beschouwingen over wetenschapsbeleid en hoger onderwijs*, diss. UVT, Zwolle: W.E.J. Tjebenk Willink 1993, p. 2.

3 HvJEU 6 oktober 2020, in zaak C-66/18, ECLI:EU:C:2020:792 (Commissie-Hongarije).

4 Peter Maassen, Dennis Martinsen, Mari Elken, Jens Jungblut and Elisabeth Lackner (University of Oslo), *State of play of academic freedom in the EU Member States. Overview of de facto trends and developments*, European Parliamentary Research Service, Scientific Foresight Unit (STOA), PE 740.231 – Brussels: EU, 2023, p. 4.

5 Groen, a.w., p. 90 e.v.

6 Vgl. bijvoorbeeld KNAW, *Academische vrijheid in Nederland – een begripsanalyse en richtsnoer*, Amsterdam: KNAW 2021 en Rob van Gestel, *Academische vrijheid onder druk*, afl. 1, NJB januari 2024, p. 13-21.

zoeksmethode, van toegang tot informatie en van expressie en van verspreiding van onderzoeksresultaten omvat. Daarnaast is er toenemende aandacht voor de institutionele kant van academische vrijheid: het belang van niet aan voorwaarden gebonden financiering, van stabiele aanstellingen⁷ en van van de staat en de samenleving onafhankelijk functionerende instellingen.⁸ Noch op de positie van de medewerkers, noch op die van het beleid en de instellingen gaan we hier evenwel verder in.

In een ruimere interpretatie, waarvan de wortels bij Von Humboldt liggen en dus de focus op verhoudingen binnen de academische gemeenschap is gericht, worden ook studenten als drager van academische vrijheid aangemerkt.⁹

7 Zie het in de vorige noot vermelde KNAW-advies, a.w., p. 40: 'De overheid heeft een sleutelrol om binnen haar financieringsbeleid genoeg ruimte voor ongebonden onderzoek te realiseren (...). *Wetenschappelijke instellingen* hebben de verantwoordelijkheid om hun personeelsbeleid, onderzoeksbeleid en bestedingen zo in te richten dat er genoeg ruimte blijft voor ongebonden onderzoek en er geen onwenselijke afhankelijkheden ontstaan waardoor het risico op beïnvloeding toeneemt.' Zie ook Van Gestel, a.w., p. 20: 'Waar het onderzoek betreft, is er bovendien serieuze twijfel mogelijk over de vraag hoeveel ruimte er overblijft voor wetenschappers om eigen onderwerpen te kiezen als die steeds binnen het onderzoeksbeleid van de instelling moeten passen om bijvoorbeeld voor financiering in aanmerking te komen.'

8 Vgl. HvJEU 6 oktober 2020, in zaak C-66/18, ECLI:EU:C:2020:792 (Commissie-Hongarije).

9 Zie Rome Ministerial Communiqué, Annex I, EHEA Rome 2020, p. 3: 'Academic freedom designates the freedom of the academic community - including academic staff and students (...)' en General Comment 13 (1999), The right to education (Article 13 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), § 38: 'right to education can only be enjoyed if accompanied by the academic freedom of staff and students (...) staff and students in higher education are especially vulnerable to political and other pressures which undermine academic freedom' (...).

Hun positie is tot nog toe tamelijk onderbelicht gebleven; daarom is er alle reden hier langer bij stil te staan. Vrieling e.a. plaatsen de vrijheid om te studeren in het hart van de academische vrijheid van studenten. Als belangrijkste componenten van deze studievrijheid onderscheiden zij het recht op onderwijs van studenten en hun recht om in vrijheid een mening te vormen. Bij recht op onderwijs wordt door de auteurs gedacht aan het keuzerecht en het recht op toegang tot hogeronderwijsinstellingen, alsook het recht – van aankomende studenten – op transparante selectiecriteria die onderdeel uitmaken van een open selectieprocedure. Ook denkt men daarbij aan vooraf gepubliceerde methoden van examinering die aansluiten op het niveau van het onderwijs en die effectief zijn, het krijgen van feedback op gemaakte tentamens en de mogelijkheid om tegen tentamenbeoordelingen in beroep te gaan.

Het recht om in vrijheid een mening te vormen (of die te veranderen) stelt volgens de auteurs eisen aan het onderwijs, dat individuen moet aanmoedigen en aanzetten tot het hebben en ontwikkelen van een eigen mening en zienswijze. 'Overly directive forms of teaching, that are tantamount to indoctrination or that otherwise leave no space for students to form their own opinions about the subject matter, must therefore be avoided by the teaching staff.'¹⁰

Bij de introductie van de bepaling over academische vrijheid in de Wet op het wetenschappelijk onderwijs in 1981 is er een algemene toelichting gegeven op aard en omvang ervan. Daarbij werd onder meer gewezen op de vrijheid van de student 'om niet te worden gedwongen bepaalde wetenschappelijke opvattingen aan te hangen of te verkondigen' en op de op-

10 J. Vrieling, P. Lemmens, S. Parmentier and LERU Working Group on Human Rights, Academic Freedom as a fundamental right, League of European Research Universities, advice paper, nr. 6, december 2010 (<https://www.leru.org/files/Academic-Freedom-as-a-Fundamental-Right-Full-paper.pdf>), p. 9.

dracht van de instelling en haar personeel om te zorgen voor ‘vrijwaring van indoctrinatie’.¹¹

2. Waarom ook studenten drager zijn van de academische vrijheid

2.1 Drie pijlers

Het feit dat een ruime interpretatie van academische vrijheid ook die van studenten omvat, zegt nog weinig over de onderliggende redenen. Waarom zouden ook studenten academische vrijheid genieten? Een antwoord op deze vraag wijst ons in de richting van waar het in het hoger onderwijs in het bijzonder om gaat en in wat voor soort kader de rechten van studenten nader moeten worden beschouwd.

In de huidige tijd rust de academische vrijheid van de student mijns inziens op drie pijlers die zijn positie binnen de instelling markeren:

1. het principiële recht op zelfbeschikking in het hoger onderwijs,
2. het belang van transparantie en open communicatie in de wetenschap, en
3. het recht op democratische vertegenwoordiging en rechtsbescherming binnen de instelling.

Ad 1. Het recht op zelfbeschikking is in zijn structurele aspecten het tegenovergestelde van de leerplicht. Het is verbonden met het uitgangspunt – waarop in werkelijkheid natuurlijk altijd uitzonderingen bestaan – dat de student die het hoger onderwijs betreedt, meerderjarig is. Tijdens de leerplichtige periode geldt er een onderwijsaanbod in wettelijk vastgestelde programma’s die slechts beperkte ruimte laten voor individuele keuzevrijheid inzake schoolbezoek

en inzake het studietempo, de studieplanning en de inhoud van het onderwijs. Dat ligt in het hoger onderwijs anders, zoals we nog zullen zien. De student heeft zich als onderwijsvrager weliswaar op passende wijze te verhouden tot zijn docenten, maar verkeert ten opzichte van hen niet in een overwegende afhankelijkheidsrelatie, zoals bij leerlingen in het voortgezet onderwijs nog het geval is. De student mag er in tegendeel aanspraak op maken dat hij wordt erkend in de zelfstandigheid van denken en doen die bij zijn meerderjarigheid hoort.

Ad 2. De academische vrijheid die als opdracht is gegeven ter bescherming van de wetenschap vraagt van onderzoekers en docenten om een professionele en morele verantwoordelijkheid ten opzichte van hun omgeving. Daarop dienen zij door hun omgeving ook steeds te kunnen worden aangesproken. Door het onderwijs en leermateriaal dat wordt aangeboden behoren studenten tot de eerstaangewezen groep om de betrokken onderzoekers en docenten om uitleg en verantwoording te vragen over de wijze waarop zij hun opdracht (en vrijheid) hebben ingevuld. Op deze wijze neemt de student deel in het hele complex van de academische vrijheid dat met de aanduiding ‘studievrijheid’ heel summier wordt omschreven en wellicht het misverstand kan wekken dat de positie van studenten in dat licht bescheiden is.

Ad 3. In de westerse wereld is er redelijke consensus over het belang van studenteninspraak in en rechtsbescherming tegen handelingen van bestuur binnen de instelling. In universiteitsraden, hogeschoolraden, faculteitsraden, afdelingsraden en allerlei met adviserende bevoegdheden toegeruste eenheden hebben studenten inspraak in zaken die raken aan de zachte en harde organisatorische voorwaarden voor academische vrijheid. Door mogelijkheden van rechtsbescherming te benutten kunnen studenten beslissingen beïnvloeden van instellingsorganen en docenten. Studenten kunnen vanuit deze optiek niet enkel worden gezien als ‘ontvangers’ van onderwijs en onderzoek, zij bepalen mede de feitelijke randvoor-

¹¹ Kamerstukken II 1980/81, 16 802, nrs. 3-4, p. 49/50.

Zie ook R.G. Louw, *Het Nederlandse hoger onderwijsrecht* (diss. Leiden), Leiden: Leiden University Press 2011, p. 32-33 en Aanbeveling 1762 (2006) van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa van 30 juni 2006 betreffende academische vrijheid en universitaire autonomie; <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=17469&lang=en>.

waarden daarvoor en moeten dus ook op de verantwoordelijkheid kunnen worden aangesproken voor zaken die met academische vrijheid verbonden zijn.

De academische vrijheid van de student behelst alles bij elkaar genomen rechten en plichten. Deze zijn verbonden met het uitgangspunt dat academische vrijheid in wezen een opdracht behelst om onafhankelijke wetenschapsbeoefening en kwalitatief hoogstaande resultaten van wetenschapsbeoefening mogelijk te maken.

2.2 Een reeks van onderwerpen

In de navolgende paragrafen 3 tot en met 5 passeert een reeks van onderwerpen de revue, die samenhangen met de academische vrijheid (en verantwoordelijkheid) van de student. Een eerste groep betreft bepalingen in de Whw die vanwege de academische vrijheid van studenten op een bepaalde wijze dienen of zouden dienen te worden uitgelegd. Dan wordt ook duidelijk dat deze vrijheid niet iets nieuws is, maar in een lange traditie staat waarmee de wetgever van oudsher rekening heeft gehouden. Wij onderscheiden: algemene toegankelijkheid en expliciete verwijderingsmogelijkheden (3.1), vrijheid van keuze (3.2), recht op het volgen van onderwijs buiten de opleiding (3.3) en recht om geen onderwijs (colleges) te volgen (3.4). Een tweede groep betreft onderwerpen die verband houden met actuele kwesties en vooral een zorgplicht van de instelling¹² benadrukken: de vrijheid van vergadering, debat en discussie binnen de muren van de instelling (4.2) en de afwezigheid van politieke en wetenschappelijke indoctrinatie (4.3). Een en ander wordt afgesloten met een korte beschouwing en conclusies (5).

12 Zie hierover uitgebreid: Commissie-Stolker, *Krachtig en kwetsbaar. Academische vrijheid in de praktijk*, Onderzoeksrapport, aanbevelingen en beschouwing naar aanleiding van een klokkenluidersmelding aan de Universiteit van Amsterdam, Amsterdam: UvA 28 juni 2023, p. 9 en 52-57.

3. Academische vrijheid in relatie tot de wet (Whw)

3.1 Algemene toegankelijkheid, expliciete verwijderingsmogelijkheden

De restricties voor toelating, zoals het funde-rend onderwijs die kent, gelden in aanleg niet in het hoger onderwijs. Studenten mogen niet worden geselecteerd op grond van de (religieuze) richting. Passend onderwijs en de daarmee gepaard gaande mogelijkheid van ‘handelingsverlegenheid’ geldt niet aan de universiteiten en hogescholen. Ook een post-codebeleid geldt er niet. Een capaciteitsbeleid kan wel, maar dient per opleiding te worden ingesteld en geldt steeds voor slechts één studiejaar. Daarbij mogen studenten worden geselecteerd op alleen ‘kwalitatieve criteria.’¹³ Het beginsel van algemene toegankelijkheid van het hoger onderwijs is dus sterk aangezet in ons recht. Het vindt uitdrukking in art. 7.37, eerste lid, Whw. Hoewel die bepaling vrij instrumenteel en zakelijk is geformuleerd,¹⁴ kan eruit worden afgeleid dat een student in beginsel voor de door hem beoogde opleiding wordt ingeschreven, indien aan de gestelde vereisten voor inschrijving is voldaan.

Deze eisen zijn inhoudelijk en procedureel. De inhoudelijke eisen voor inschrijving als student hebben betrekking op vooropleiding, werkervaring of iemands persoonlijke kwaliteiten in

13 Art. 7.53 en 7.54 Whw. De inspectie noemt als voorbeeld criteria waarbij een sterke focus ligt ‘op studieresultaten en diplomarendement’, vgl. Inspectie van het Onderwijs, *Selectie in het hoger onderwijs: criteria, instrumenten en de borging van kansgelijkheid*. Een onderzoek naar de onderbouwing van selectieprocedures, Utrecht: OvHO januari 2023, p. 81.

14 ‘De inschrijving staat open voor degene die voldoet aan de in titel 2 van dit hoofdstuk gestelde eisen, onverminderd artikel 7.8b, vijfde lid, en de artikelen 7.31a tot en met 7.31d, met dien verstande dat de inschrijving als extraneus uitsluitend openstaat, indien naar het oordeel van het instellingsbestuur de aard of het belang van het onderwijs zich daartegen niet verzet.’

verband met de aard van de opleiding, of betreft eisen in verband met de toelating tot een master. De procedurele eisen betreffen een tijdige aanmelding (vóór 1 mei voorafgaand aan het studiejaar), mogelijke deelname aan door het instellingsbestuur aangeboden studiekeuzeactiviteiten en het eventuele bezit van een door het instellingsbestuur verstrekt studiekeuzeadvies. Men kan daardoor het wetsartikel zo lezen dat er voor het recht op toegang tot de bachelor – dit is de eerste fase waarmee het hoger onderwijs aanvangt – in beginsel geen andere dwingende beperkingen gelden dan die welke verband houden met iemands intellectuele geschiktheid de opleiding, waarvoor wordt ingeschreven, te volgen. In deze zin kan er dan ook van algemene toegankelijkheid tot de bachelor van het hoger onderwijs worden gesproken. De regels inzake toegang tot de master – de specialiseringsroute binnen het hoger onderwijs – strekken tot het tegenovergestelde uitgangspunt: geen toegang, tenzij.¹⁵

De achterzijde van algemene toegankelijkheid wordt gevormd door een systeem van expliciet begrensde mogelijkheden om studenten van de instelling te verwijderen. Anders dan in de wetgeving voor het funderend onderwijs is er geen algemeen geformuleerde discretionaire bevoegdheid van het instellingsbestuur aanwezig tot verwijdering van een student.¹⁶ De Whw somt de *gevallen op waarin een student kan worden verwijderd* en bevat voor elk geval een specifieke grondslag, waarbij wel moet worden

aangetekend dat de ene grondslag wat minder precies geformuleerd is dan de ander:¹⁷

- Als de betrokken student ‘de grondslag en de doelstellingen van de instelling niet respecteert’ of als er ‘gegronde vrees bestaat dat de betrokkene van die inschrijving en daaraan verbonden rechten misbruik zal maken door in ernstige mate afbreuk te doen aan de eigen aard van die instelling, dan wel is gebleken dat de betrokkene van die inschrijving en daaraan verbonden rechten zulk een misbruik heeft gemaakt’ (handelen in strijd met de richting van de instelling, art. 7.37, vijfde en zesde lid, Whw).
- ‘Na advies van de examencommissie, de decaan of een met de decaan vergelijkbaar orgaan binnen de instelling en na zorgvuldige afweging van de betrokken belangen’ (..) (in het geval de) ‘student door zijn gedragingen of uitlatingen blijkt heeft gegeven van ongeschiktheid voor de uitoefening van een of meer beroepen waartoe de door hem gevolgde opleiding hem opleidt, dan wel voor de praktische voorbereiding op de beroepsuitoefening’ (iudicium abeundi, art. 7.42a Whw).
- ‘Bij ernstige fraude (..) op voorstel van de examencommissie’ (verwijdering op grond van ernstige examenfraude, art. 7.12b Whw).
- ‘Het instellingsbestuur kan voorschriften geven en maatregelen nemen met betrekking tot de goede gang van zaken in de gebouwen en terreinen van de instelling. Die maatregelen kunnen inhouden dat aan degene die de bedoelde voorschriften heeft overtreden, de toegang tot die gebouwen en terreinen geheel of gedeeltelijk voor de tijd van ten hoogste een jaar wordt ontzegd, of de inschrijving gedurende eenzelfde periode wordt beëindigd. Als de persoon die de voorschriften, bedoeld in het eerste lid, overtreedt, ernstige overlast bin-

¹⁵ Vgl. art. 7.30b Whw.

¹⁶ Zie bijvoorbeeld het eerste lid van art. 8.15 Wvo 2020: ‘Het bevoegd gezag kan een leerling van school verwijderen.’ De expliciete wettelijke opsomming van verwijderingsgronden in het hoger onderwijs leidt begrijpelijkerwijs wel eens tot discussies over de vraag of we daarmee kunnen volstaan. Zie recent hierover: Margot de Jong-Noordermeer, Geen diploma – het iudicium abeundi, NTOR, nr. 3, oktober 2023, p. 35-43.

¹⁷ Uiteraard zijn er ook de administratieve gevallen, zoals art. 7.32, zesde lid, Whw: als uiteindelijk niet aan de wettelijke inschrijvingsvereisten wordt voldaan, kan een beëindiging van de inschrijving (= verwijdering) plaatsvinden. Die blijven hier buiten beschouwing.

nen de gebouwen en terreinen van de instelling heeft veroorzaakt en deze overlast ook na aanmaning door of vanwege het instellingsbestuur niet heeft gestaakt, kan het instellingsbestuur die student de toegang tot de instelling definitief ontzeggen of zijn inschrijving beëindigen' (verwijdering vanwege niet in acht nemen huisregels en ordemaatregelen, art. 7.57h Whw).

- 'Van de student die op grond van het derde lid is afgewezen, wordt de inschrijving voor de desbetreffende opleiding aan de betrokken instelling beëindigd. De student kan niet opnieuw aan die instelling voor die opleiding worden ingeschreven, tenzij het instellingsbestuur toepassing heeft gegeven aan de derde volzin van het derde lid of tenzij de betrokkene op een later tijdstip verzoekt om te worden ingeschreven voor de desbetreffende opleiding en daarbij ten genoegen van het instellingsbestuur aannemelijk maakt dat hij die opleiding met vrucht zal kunnen volgen' (Bindend negatief studieadvies, art. 7.8b, vijfde lid, Whw).

Als we de vergelijking aangaan met bijvoorbeeld de mogelijkheden van het bevoegd gezag in het voortgezet onderwijs lijkt mij het niet juist om de reeks van gevallen waarin studenten van een hogeronderwijsinstelling kunnen worden verwijderd beperkter te noemen. Eerder is het tegendeel het geval: zaken als *iudicium abeundi* en bindend studieadvies zijn in het voortgezet onderwijs onbekend. Wat wel een duidelijk verschil markeert is het verschil in positie tussen de student en de leerling ten opzichte van de instelling. Door de wettelijke waarborg van algemene toegankelijkheid en de expliciete regeling van verwijderingsgronden ligt aan de rechtsverhouding tussen student en universiteit of hogeschool het model van een contract ten grondslag, waarbij de rechten en plichten nauwkeurig zijn omschreven. Dit is een erkenning van de uit het zelfbeschikkingsrecht van de student in het hoger onderwijs voortvloeiende zelfstandigheid die noodzaakt

hem of haar als deelnemer volstrekt serieus te nemen.

3.2 *Vrijheid van keuze van opleiding en onderwerpen binnen de opleiding*

Keuzevrijheid is niet alleen een structuurprincipe bij de opzet van het hoger onderwijs, maar ook een subjectief recht van de student zelf. De vrijheid om je in te schrijven voor een instelling en opleiding naar keuze is wezenlijk voor het hoger onderwijs. Wettelijk is dat verzekerd door verschillende bepalingen naast elkaar te leggen: art. 1.3 Whw definieert hogescholen en universiteiten als instellingen die meerdere initiële opleidingen verzorgen in de bachelor- en masterfase. Om welke instellingen het precies gaat is opgesomd in een bijlage bij de wet. Art. 7.32, eerste lid, Whw maakt duidelijk dat een student, om gebruik te maken van onderwijs, examens en andere voorzieningen aan een bepaalde instelling, zich dient in te schrijven bij die instelling. Inschrijving kan alleen volgens art. 7.32, derde lid, Whw voor een opleiding, met andere woorden: een opleiding naar keuze. Ook binnen opleidingen is er keuzevrijheid verzekerd. Keuzevakken, minors en verschillende tracks zijn een normaal verschijnsel en kunnen daaruit ook niet worden weggedacht. Geredeneerd vanuit de studievrijheid van studenten kunnen de instellingen niet anders. Zelfs in de situatie dat er weinig keuzeruimte is, bijvoorbeeld in het overladen masterprogramma Nederlands recht aan onze universiteiten, is er toch de plicht van de instelling – de decaan van de faculteit en de opleidingsdirecteur – om in ieder geval in de masterfase keuzemogelijkheden te bieden door een lijst van keuzevakken te presenteren. Een instelling die een master aanbiedt (dat zich ten opzichte van het 'voorbereidende' bachelor-curriculum kenmerkt door 'specialisatie'¹⁸) en die alleen maar opvult met verplichte vakken kan worden verweten aan haar studenten een bepaalde we-

18 Kamerstukken II 2001/02, 28 024, nr. 3, p. 15.

tenschapsvisie op te dringen, wat op gespannen voet staat met de studievrijheid van de student.

3.3 *Het recht op het volgen van onderwijs buiten de opleiding*

Iemand is student in het hoger onderwijs als hij of zij is ingeschreven. De inschrijving geschiedt ‘aan’ de instelling¹⁹ en ‘voor’ een opleiding. Volgens art. 7.34, eerste lid, Whw ontstaat met inschrijving het recht, voor zover hier relevant:

- a. aan het initieel onderwijs van de instelling deel te nemen, behoudens de bevoegdheid van het instellingsbestuur in geval van toepassing van een reeks van wetsartikelen anders te beslissen;
- b. de tentamens af te leggen van de onderwijsseenheden behorend tot de opleiding, alsmede de examens af te leggen van die opleiding.

Met ‘initieel onderwijs van de instelling’ doelt de wet in casu op de bacheloropleidingen en masteropleidingen aan de instelling.²⁰ Opvallend in de formulering is dat pas bij punt b. de relatie met de opleiding wordt gelegd. Uit dit tweede onderdeel van het eerste lid van art. 7.34 Whw volgt met andere woorden dat het wettelijke uitgangspunt van art. 7.32 Whw, dat wordt ingeschreven ‘voor een opleiding’, enkel gevolgen heeft voor de mogelijkheid hierin tentamens en examens af te leggen en af te studeren. Men kan punt a. van art. 7.34, eerste lid, Whw, mede in relatie tot b., nauwelijks anders lezen dan dat het uit de inschrijving voortvloeiende recht op deelname in beginsel het bijwonen van colleges en andere vormen van onderwijs betreft *over de hele instelling*, in zowel de bachelor- als de masterfase, en in ongeacht welke opleiding.

Het ingeschreven zijn ‘aan’ een instelling heeft dus zelfstandige betekenis naast het gegeven dat het ‘voor’ een opleiding geldt. Een rechtenstudent moet in staat zijn om colleges te volgen

in wijsgerige ethiek binnen de opleiding Theologie. Dat is slechts anders als en voor zover het instellingsbestuur ervoor kiest beperkingen op het recht tot het volgen van colleges te stellen. Art. 7.34, eerste lid, onder a, Whw noemt een limitatief aantal gevallen waarin dit mogelijk is. Dat kan bijvoorbeeld voor (bepaalde onderdelen van) een opleiding aan de orde zijn als daarvoor een algemene toelatingsbeperking is gesteld, als er voor een bepaalde opleiding een gedifferentieerd, hoger bedrag aan collegegeld geldt of als het om een premaster student gaat. Verder kan het recht op deelname beperkt worden in het geval er een verwijzing is gegeven naar een bindend studieadvies en art. 7.9, eerste lid, Whw geldt: indien een opleiding meer afstudeerrichtingen omvat, kan het instellingsbestuur bepalen dat een student slechts toegang heeft tot een of meer aan te geven afstudeerrichtingen.

De betekenis van art. 7.34, eerste lid, Whw is dus ook dat het volgen van colleges in de masterfase niet afhankelijk is van het behaald hebben van een bachelor-graad maar van het ingeschreven zijn aan de instelling. Onderdeel b. van art. 7.34, eerste lid, Whw verhindert slechts dat iemand die zijn bachelor nog niet heeft behaald ook tentamens in de masterfase kan doen. Verder kan het nog zo zijn, zoals gemeld, dat het instellingsbestuur het recht tot het volgen van onderwijs binnen bepaalde opleidingen aan specifieke restricties heeft gebonden. Dat de inschrijving in beginsel het recht met zich brengt om instellingsbreed onderwijs te volgen is ook te rechtvaardigen vanuit de taak en functie van de universiteit, om namelijk onderwijs aan te bieden dat, zoals de wet zegt, ‘is gericht op de voorbereiding tot de zelfstandige beoefening van de wetenschap of de beroepsmatige toepassing van wetenschappelijke kennis en dat het inzicht in de samenhang der wetenschappen bevordert’.²¹ Dit onderwijs dient niet zozeer te worden geplaatst in de sleutel van een aanbieder (de school) die met zijn

19 Memorie van toelichting Whw, Kamerstukken II 1988/89, 21 073, nr. 3, p. 133.

20 Art. 7.3a, eerste lid, Whw.

21 Art. 1.1, onder c, Whw.

activiteiten een reeks van aan hem min of meer ondergeschikte vragers (leerlingen) bedient, maar in de dynamiek van een verhouding waarin zowel het aan de universiteit werkzame wetenschappelijke personeel als de studenten academische vrijheid toekomt. Alleen wanneer er ruime mogelijkheden voorhanden zijn om onderwijs te genieten, zijn de voorwaarden optimaal voor de student om zich in zelfstandigheid te vormen in de wetenschap en om zich op onafhankelijke, vrije wijze inzicht in de samenhang der dingen eigen te maken.

3.4 *Het recht om geen onderwijs (colleges) te volgen*

Hebben studenten het principiële recht om weg te blijven van colleges? Als hun recht op zelfbeschikking en hun daarmee verbonden academische vrijheid serieus wordt genomen zou het antwoord bevestigend moeten luiden. In de praktijk zien we evenwel iets anders. Binnen enkele over het land verspreide opleidingen heeft men (het faculteitsbestuur, de opleidingsdirecteur, een departement of een of meer docenten) besloten om voor studenten een aanwezigheidsplicht bij werkcolleges in te voeren, omdat zij bijvoorbeeld vinden dat studenten niet op een andere wijze kunnen worden gemotiveerd naar de universiteit of hogeschool te komen. Studenten die deze aanwezigheidsplicht verzaakt hebben, wordt dan voorgehouden dat hun tentamen niet zal worden nagekeken.

Wettelijk is voorzien in de mogelijkheid van instelling van een aanwezigheidsplicht in bepaalde gevallen. Volgens art. 7.13, tweede lid, onder t, Whw moet, als men dat wenst, in de Onderwijs- en examenregeling (OER) worden geregeld 'de verplichting tot het deelnemen aan praktische oefeningen met het oog op de toelating tot het afleggen van het desbetreffende tentamen, behoudens de bevoegdheid van de examencommissie vrijstelling van die verplichting te verlenen, al dan niet onder oplegging van vervangende eisen'. Elk initiatief tot invoering ervan zal dus moeten kunnen worden her-

leid tot een grondslag in de OER.²² Om te bepalen tot hoever deze bevoegdheid strekt, is het de vraag wat onder 'praktische oefeningen' moet worden verstaan. De wet definieert deze term niet, binnen de instellingen fungeren ook geen richtlijnen die aan de term nadere invulling geven. Binnen de opleidingen lijkt men zich derhalve vrij te voelen hieraan nadere invulling te geven. Maar kan een simpel werkcollege worden gelijkgesteld met een praktische oefening? Bij de komst van de Whw, waarbij de OER zijn intrede deed in het hoger onderwijsrecht, verstond de wetgever onder praktische oefening, zoals dat nu is vermeld in art. 7.13, tweede lid, onder d: 1. het maken van scripties, 2. het maken van werkstukken of proefontwerpen, 3. het uitvoeren van onderzoekopdrachten, 4. het deelnemen aan veldwerk en excursies, 5. het doorlopen van stages, 6. het deelnemen aan andere noodzakelijk geachte onderwijsactiviteiten, gericht op het bereiken van de beoogde vaardigheden. Louw voegt hier met een beroep op het Academisch Statuut uit 1981 nog aan toe: het vervullen van coassistentenschappen.²³ Als men zo redeneert valt een simpel werkcollege hier niet onder en kan ten aanzien daarvan dus geen aanwezigheidsplicht gelden.²⁴

Op grond van de parlementaire stukken kan men overigens betwijfelen of de wetgever met de in art. 7.13, tweede lid, onder t, Whw geregelde 'verplichting tot deelnemen' ooit heeft bedoeld een juridische grondslag voor de invoering ervan te verschaffen. In de memorie van toelichting bij de Whw wordt opgemerkt dat met de bepaling een interne tentamenvol-

22 CBHO 14 november 2016, 2016/069.

23 Memorie van toelichting Whw, Kamerstukken II 1988/89, 21 073, nr. 3, p. 128 en R.G. Louw, Het Nederlands hoger onderwijsrecht. Een thematisch commentaar op de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, diss. 2011 Universiteit Leiden, Leiden: Leiden University Press 2011, p. 206.

24 In gelijke zin CBE Universiteit van Amsterdam 5 december 2022, nr. AC 2207 3278.

orde, een volgordeplicht voor onderdelen van het tentamen wordt beoogd.²⁵ In deze zin wordt de 'praktische oefening' als een deeltentamen beschouwd, waaruit de verplichting aanwezig te zijn kennelijk uit de aard voortvloeit. Hoe het ook zij, het opleggen aan studenten van een aanwezigheidsplicht bij praktische oefeningen is wettelijk aan verschillende beperkingen gebonden. Inhoudelijk is het begrip nader ingekaderd, in die zin dat het moet gaan om bijeenkomsten waar vaardigheden worden aangeleerd die men zich onmogelijk thuis kan eigen maken. Verder is een praktische oefening voor de aanwezigheidsplicht alleen relevant als deze als onderdeel van een tentamen is aan te merken.

4. De student als lid van een academische gemeenschap: actuele kwesties

4.1 Inleiding

De student is geen consument, hij staat niet alleen of op zichzelf. De rechtvaardiging om ook hem te plaatsen onder de juridische paraplu van academische vrijheid is juist dat hij lid is van de academische gemeenschap waarvan ook docenten, onderzoekers, bestuurders en het ondersteunend personeel deel uitmaken. Als het gaat om de hiervoor besproken 'eigen' rechten van de student ligt dat niet anders. Voor de realisering van algemene toegankelijkheid, de effectivering van keuzevrijheid en het recht om (geen) onderwijs te volgen is hij bovenmatig afhankelijk van voorzieningen en inspanningen die door anderen worden geleverd. In het bijzonder is daarvan sprake bij de hierna te bespreken onderwerpen: het recht op vrij debat en vrije vergadering en het recht op afwezigheid van indoctrinatie. Voor elk lid van een gemeenschap gelden rechten en verplichtingen, beide noodzakelijk om zich als individu tegenover de anderen te verhouden, en ligt er in het geval conflicten dreigen, of zich daadwerkelijk voordoen, een bijzondere verantwoordelijkheid bij de instantie die door de wet als hoofd en hoeder

²⁵ Kamerstukken II 1988/89, 21 073, nr. 3, p. 129.

van die gemeenschap is aangewezen. Juist bij de in deze paragraaf te bespreken onderwerpen gaat het niet zozeer om wat de student kan of mag, maar wat het instellingsbestuur moet doen om ruimte te bieden aan het genot van academische vrijheid door allen. De zorgplicht van het instellingsbestuur om de balans te bewaken en te bewaren tussen rechten en plichten van de een ten opzichte van die van de ander staat centraal.

4.2 Vrije vergadering en vrij debat

Vanuit de Angelsaksische wereld lijkt te zijn overgewaaid de praktijk bij groepen van 'linkse' of 'rechtse' studenten en universitaire bestuurders om sprekers op de campus te weren, met wie ze het inhoudelijk oneens zijn of in verband met wier optreden problemen worden verwacht. Mensen die zich links noemen, menen dat de universiteit een 'veilige ruimte' ('safe space') moet zijn waar vrouwen en minderheden niet geconfronteerd worden met kwetsende teksten of meningen. Mikpunt van kritiek zijn vaak conservatieve sprekers die omstreden standpunten innemen op het vlak van sociale of gendergelijkheid.²⁶ De kritiek van zelfverklaard rechts is dan dat een open debat, zonder politieke correctheid, belemmerd wordt op de plaats waar die bij uitstek thuishoort en dat een universiteit er niet is om 'fragiele ego's' te beschermen. Op de zogenaamde 'disinvita-

²⁶ Zie bijvoorbeeld Adam Hoffman, *Universities Are Still Stifling Conservative Speech*, Opinion, Newsweek 10 Februari 2022, <https://www.newsweek.com/universities-are-still-stifling-conservative-speech-opinion-1676994> en voor een instructief overzicht, Stephen J. Wermiel & Josh Blackman, *Thwarting Speech on College Campuses*, waarbij – uitgaande van de American Bar Association – wordt verwezen naar publicaties, waarin incidenten van 'silencing liberal speakers', resp. 'silencing conservative speakers' worden beschreven, https://www.americanbar.org/groups/crsj/publications/human_rights_magazine_home/the-ongoing-challenge-to-define-free-speech/thwarting-speech-on-college-campuses/.

tion database' van de Amerikaanse Foundation for Individual Rights in Education (FIRE) wordt over de afgelopen achttien jaar een overzicht geboden van gevallen in de Verenigde Staten, waarin personen vanwege het onderwerp van hun beoogde verhaal of vanwege hun 'rechtse' of 'linkse' reputatie het spreken op de campus onmogelijk werd gemaakt. FIRE beschrijft in haar database meer dan 400 gevallen, dus om incidenten gaat het inmiddels niet meer.²⁷ De tegenstellingen tussen 'links' en 'rechts' kunnen bij gelegenheid zo hoog oplopen dat het universiteitsbestuur zich genoodzaakt ziet preventief of met behulp van de sterke arm repressief op te treden.

Ook in Nederland hebben zich incidenten voorgedaan. Aan de Tilburgse universiteit drong in 2018 een groep verontruste studenten er bij het college van bestuur in een petitie op aan een columnist tot de orde te roepen die zich in het universiteitsblad denigrerend over vrouwen zou hebben uitgelaten. Aan het einde van het afgelopen jaar werd in de Groene Amsterdamer een aantal incidenten beschreven aan Nederlandse instellingen, waarbij het conflict tussen Israël en Gaza centraal stond. Op de TU Delft vindt op 3 november 2023 een minicollege plaats, waar zo'n 120 studenten en medewerkers op af zijn gekomen. De universiteit wilde het gesprek over wat er in Gaza gebeurt, niet initiëren, ook niet nadat meer dan vierhonderd studenten en docenten hier in een open brief om hadden gevraagd. Wel ontvingen de organisatoren van het minicollege – een *teach-in*²⁸ – een mail van het instellingsbestuur, waarin werd medegedeeld dat de bijeenkomst werd toegestaan, maar een demonstratie niet gewenst was. Een op 17 november 2023 ge-

plande teach-in in het hoofdgebouw van de VU over het onderwerp werd niet toegestaan door het instellingsbestuur. De Groene Amsterdamer meldt dat het bestuur zorgen over de avond had:

'Op het programma stond onder meer de Palestijnse promovenda Sara Rachdan, van wie de microfoon tijdens de Klimaatmars in Amsterdam op 12 november werd uitgezet nadat ze op het podium de omstreden leus 'From the river to the sea, Palestine will be free' had geroepen, een strijdkreet die een meerderheid van de Tweede Kamer heeft aangemerkt als een oproep tot geweld. Activisten zeggen dat de leus juist oproept tot vrede en veiligheid voor iedereen in het gebied. De komst van Rachdan staat volgens de universiteit haaks op de 'open en academische dialoog' die het universiteitsbestuur graag over het gepolariseerde onderwerp zou zien.'²⁹

Overigens is gedoe over het Israëlisch-Palestijns conflict al langer dan de periode vanaf 7 oktober 2023 aan de orde. In mei 2021 hingen studenten van de Willem de Kooning Academie van de Hogeschool Rotterdam een spandoek aan de gevel met de tekst: 'Free Palestine' en 'Stop the ethnic cleansing'. Een dag later liet de kunstacademie het spandoek verwijderen. Volgens directeur Jeroen Chabot moet zijn school een veilige plek zijn voor alle studenten: 'du moment dat je het gebouw als een uithangbord van een mening van een groep studenten gebruikt, dan verlaat je die veilige plek. Dat is precies de reden waarom wij hebben ingegrepen.'³⁰

Ter verklaring van de reactie van instellingsbesturen zouden de woorden kunnen dienen van Peter-Paul Verbeek, rector-magnificus van de UvA die in het reeds geciteerde artikel van de

27 Zie over de Amerikaanse database FIRE: <https://www.thefire.org/resources/disinvitation-database/>.

28 Actievoeren door middel van het beleggen van een spontane bijeenkomst, buiten enig curriculum om, waarbij een actueel onderwerp wordt aangekaart door vaak een externe spreker uit te nodigen en vervolgens discussie daarover te voeren.

29 Margreet Fogteloo en Ruben Stift, Academisch mijnenveld, activisme op de universiteit, Groene Amsterdamer, 13 december 2023.

30 Zie over de Willem de Kooning academie, Profielen, blad van de Hogeschool Rotterdam, 18 mei 2021.

Groene Amsterdammer aan het woord wordt gelaten. Hij merkt op:

‘Er is een scherp onderscheid tussen academische vrijheid en vrijheid van meningsuiting, dat vermengt zich nu met elkaar. (...) Academische vrijheid is de vrijheid om te onderzoeken, te onderwijzen en aan de samenleving bij te dragen als wetenschapper. Niet als burger. De ruimte waarin we die vrijheid hebben is een kostbaar goed, en daar moeten we met z'n allen heel hard aan werken. En dus (...) voer je een gesprek op basis van wetenschappelijke argumenten en daarbij volg je de regels van de wetenschap. Met de waardigheid die daar bij hoort, de verantwoordelijkheid en de openheid, ook als je geconfronteerd wordt met dingen waar je het niet mee eens bent, die ongemakkelijk voelen. Het mag flink botsen, hard schuren. Maar niet door de dingen zo te formuleren dat je daarmee anderen kwetst, of door hun een moreel standpunt op te leggen zodat mensen zich niet meer vrij voelen om nog deel te nemen aan het gesprek. Dan kan ongemak overgaan in onveiligheid. Of roepen: ik moet kunnen demonstreren. Dan zeg ik altijd: dat doe je maar op de plek waar je mag roken, buiten. Het demonstratierecht aan een universiteit hoort niet bij de academische vrijheid. Tenzij het gaat om universiteitsbeleid – dat is iets anders.’³¹

Het is de vraag of er, zoals Verbeek doet, zo'n scherp onderscheid tussen meningsuiting en academische vrijheid van studenten kan worden gemaakt. Academische vrijheid wordt door de wetgever gezien als een recht dat ten nauwste samenhangt met de vrijheid van meningsvorming en meningsuiting.³² Ook in de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) wordt de verbinding tussen academische vrijheid en vrijheid van

meningsuiting gelegd.³³ Hoewel het EHRM in zijn uitspraken focust op de positie van de universitaire wetenschapper is er geen principiële reden denkbaar om studenten anders te behandelen. In het kader van hun studierecht mag hen niet de vrijheid worden ontzegd om zich in te laten met en uit te laten over maatschappelijke vraagstukken die een morele, politieke en sociale context verschaffen aan wat hen wordt voorgeschoteld en bijgebracht. Zonder erkenning van die vrijheid zou de wettelijke opdracht aan de hoger onderwijsinstellingen (art. 1.3, vijfde lid, Whw) om mede aandacht te schenken ‘aan de persoonlijke ontplooiing van hun studenten en de bevordering van hun maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef’ niet veel om het lijf hebben.

Toenmalig rector van de Universiteit Leiden, Carel Stolker nam enige jaren terug in een opiniestuk in de Volkskrant het standpunt in dat universiteiten zich ten opzichte van omstreden meningen niet automatisch beperkend moeten opstellen, om daarmee toe te geven aan de kritiek die daarover loskomt, maar moeten blijven staan voor vrijheid van geest, van denken en spreken. Een universiteit moet volgens hem fysieke veiligheid bieden, geen intellectuele.³⁴

31 Academisch mijnenveld, activisme op de universiteit, a.w..

32 Kamerstukken II 1988/89, 21 073, nr. 17, p. 39 (Vierde Nota van Wijziging).

33 EHRM 23 juni 2009, nr. 17089/03, ECLI:NL:XX:2009:BM1871 (Sorguç t. Turkije): ‘the Court underlines the importance of academic freedom, which comprises the academics’ freedom to express freely their opinion about the institution or system in which they work and freedom to distribute knowledge and truth without restriction. (...) This freedom (...) is not restricted to academic or scientific research, but also extends to the academics’ freedom to express freely their views and opinions, even if controversial or unpopular, in the areas of their research, professional expertise and competence. This may include an examination of the functioning of public institutions in a given political system, and a criticism thereof’. Zie ook EHRM 27 mei 2014, nrs. 346/04 en 39779/04 (Mustafa Erdoğan and Others t. Turkije).

34 Carel Stolker, Waarom ik hoogleraren niet tot de orde roep, <https://www.volkskrant.nl/columns-opi->

Dit betekent dat er een verantwoordelijkheid bij ook studenten ligt, namelijk om de waarde van het open debat zoveel mogelijk te respecteren. Kummeling, rector magnificus te Utrecht, voegt daar terecht aan toe dat een cancelcultuur, waarin personen of opvattingen worden geboycot, per definitie niet past aan een universiteit. 'Datzelfde geldt in belangrijke mate ook voor het creëren van zogenaamde 'safe spaces', waarin studenten en medewerkers gevrijwaard worden van de confrontatie met bepaalde personen of uitingen.³⁵

Als het gaat om de uiting van een mening mag op de verantwoordelijkheid van de student tot het respecteren van een open debat evenzeer een beroep worden gedaan. Het instellingsbestuur heeft tot taak ervoor te waken, zoals ook uit de aangehaalde woorden van Verbeek valt af te leiden, dat de rust en orde binnen de instelling en de fysieke veiligheid van personen niet in gevaar wordt gebracht. Een simpel verbod van samenkomst binnen de instelling en van het demonstreren binnen de publieke ruimte van instelling volstaat evenwel niet, het instellingsbestuur zal een afweging moeten maken waarbij aannemelijk wordt gemaakt dat het risico van gevaar voor orde, rust en fysieke veiligheid van hen die op de campus aanwezig zijn, reëel is. Daarbij kan behulpzaam zijn de handreiking die is opgesteld door de Vereniging Hogescholen en de Universiteiten van Nederland, dat een kader biedt voor het instellingsbestuur om verzoeken tot toelating van van buiten komende controversiële sprekers te beoordelen en achteraf te evalueren.³⁶

nie/waarom-ik-hoogleraren-niet-tot-de-orde-roep-b439903e/.

35 Henk Kummeling, *Academische vrijheid in tijden van wakkerte en cancelcultuur*, 11 januari 2022, Nederland Rechtsstaat, over grondwet en rechtsstaat, <https://www.nederlandrechtsstaat.nl/academische-vrijheid-in-tijden-van-wakkerte-en-cancelcultuur/>.

36 Platform Integrale Veiligheid Hoger Onderwijs, *Handreiking controversiële sprekers hoger onderwijs*, maart 2020, [https://integraalveilig-ho.nl/wp-content/](https://integraalveilig-ho.nl/wp-content/uploads/Handreiking-controversi%C3%A5le-spreker-hoger-onderwijs-IV-HO.pdf)

4.3 De afwezigheid van indoctrinatie

Hiervoor in par. 3.2 is gewezen op het belang van keuzevrijheid in het hoger onderwijs. De vrijheid om tussen maar ook binnen opleidingen te kiezen heeft om meer redenen betekenis, zeker ook omdat daarmee een dam wordt opgeworpen tegen al te eenzijdige beïnvloeding van de student via gestandaardiseerde opleidingen en onderwijsprogramma's. Vandaar dat hier een rechtstreeks verband ligt met het beginsel van academische vrijheid.

In Nederland ontbreekt een geschreven norm als in art. 5, derde lid, van de federale Grondwet van de Duitse Bondsrepubliek: 'Die Freiheit der Lehre entbindet nicht von der Treue zur Verfassung.' Vrij vertaald: het onderwijs aan de universiteit mag niet in strijd komen met de grondrechten in de Grondwet en de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat. Politieke propaganda, zoals die zich in de jaren dertig aan de Duitse universiteiten voordeed, wordt daarmee afgeserveerd.

In Nederland hebben we altijd vertrouwd op het hoogstaande onderzoeksethos en de integriteit van onze procedures en universitaire staf. Maar we zien de laatste tijd dat ook in Nederland strijd ontstaat over opvattingen en over de invulling van het curriculum en de colleges. Instellingsbesturen moeten meer dan vroeger alert zijn op klachten van studenten en signaleringen door media, die daarbij aangeven dat het onderwijs niet aan maatstaven van objectiviteit en gepaste distantie voldoet. Indoctrinatie omvat intussen meer dan politieke propaganda: alle gevallen waarbij studenten worden geconfronteerd met ongefundeerde, gekleurde, speculatieve inhouden zonder dat daarover een open discussie kan worden gevoerd, zijn te kwalificeren als indoctrinatie. Hier volgen twee voorbeelden uit de laatste tijd.

Een docent voor het vak 'kritisch denken' aan het University College Groningen werd berispt wegens het verspreiden van complottheorieën.

uploads/Handreiking-controversi%C3%A5le-spreker-hoger-onderwijs-IV-HO.pdf.

Hij verdedigde de theorie dat de heersende elite systematisch kinderen misbruikt om ze beter volgbaar te maken. Ook achtte hij het waarschijnlijk dat de aanval op de Twin Towers door de Amerikaanse overheid zelf werd georganiseerd. Na klachten van studenten en intern onderzoek werd besloten het vak uit het curriculum te schrappen.³⁷ De docent is later ontslagen. Het is duidelijk dat de docent hier buiten de oevers van zijn academische vrijheid trad door speculatieve, onbewezen theorieën te verkondigen. Zonder twijfel maakte hij echter ook inbreuk op het recht van studenten niet te worden geïndoctrineerd.

Vanuit het perspectief van studenten bezien is een lastiger geval de docent van het tweedejaarsvak History and Social Sciences aan de VU, die in de beschrijving van zijn vak Israël een apartheidstaat noemde en het standpunt innam dat de welvaart in Europa berust op kolonialisme, genocide en onderdrukking. De docent wilde daarmee een 'trigger warning' afgeven aan studenten. Die 'trigger warning' stond overigens al voor het vierde opvolgende jaar in de cursusbeschrijving. Volgens de docent hoeven de studenten het niet met hem eens te zijn, hij moedigt juist discussies aan tijdens de colleges. En het vak is niet verplicht, 'dus als je mijn aanpak niet aankunt, kun je altijd een ander onderwerp kiezen'.

Begin januari van dit jaar ontving de docent vanuit het instellingsbestuur een mail dat zijn 'trigger warning' onacceptabel was. In Canvas (het universitaire intranet) kon de docent zien dat zijn tekst was aangepast.³⁸ Rector-magnificus Jeroen Geurts van de VU vindt bij mail van

17 januari 2024 'dat de in deze tekst gebruikte woordkeuze en toonzetting niet past bij het uitgangspunt van de VU. Ons onderwijs hoort te allen tijde te leiden tot een inhoudelijk, veilig en leerzaam academisch debat. Ik betreurt het ten zeerste dat in de gebruikte tekst een politieke stellingname lijkt door te klinken.' Geurts vindt de stellingname polariserend: 'We zien dat het conflict tussen de Palestijnse gebieden en Israël binnen onze universitaire gemeenschap sterke emoties kan oproepen. Maar uitlatingen van onze staf en studenten mogen nooit leiden tot polarisatie. Wij willen aan de VU juist inzetten op onderwijs waarin alle deelnemers zich gekend en gehoord voelen en waar verbinding en dialoog vooropstaan.'³⁹ De docent is overigens niet bestraft, hij krijgt wel begeleiding.

Kan hier worden betoogd dat er sprake is van een ontoelaatbare vorm van indoctrinatie? Ik meen van niet. De docent heeft een 'trigger warning' uit doen gaan, wat op zichzelf als een acceptabele vorm van communicatie met studenten moet worden beschouwd.⁴⁰ Als bepaalde meningen binnen de academie confronterend kunnen zijn voor sommigen, is dat nog geen reden ze niet te uiten, mits maar voldaan wordt aan eisen van academische zorgvuldigheid en accuraatheid. Die eisen lijken hier niet in het geding. Ook de fysieke veiligheid van studenten is niet in het geding. Dat er sprake is van een kwestie waarover de emoties hoog oplopen, lijkt mij een te algemeen argument om het risico voor de fysieke veiligheid te duiden. Ook relevant is dat het niet gaat om een verplicht vak. De redenen die het instellingsbestuur aanvoert, lijken meer te maken te hebben met het imago van de instelling dan met de feitelijke gang van zaken. Zowel de docent als

37 Groninger Internet Courant, Docent University College Groningen berispt wegens promoten complottheorieën, 27 januari 2022, <https://www.gic.nl/nieuws/docent-university-college-groningen-berispt-wegens-promoten-complottheorieen>.

38 Welmoed Visser, VU-docent in de problemen wegens Israël-uitspraak, Ad Valvas 23 januari 2024, <https://advalvas.vu.nl/campus-cultuur/vu-docent-in-de-problemen-wegens-israel-uitspraak/>.

39 David Bremmer, VU-docent bestraft na omstrepen Israël-uitspraak: 'Sla mijn colleges maar over als je dat niet aankant', AD 19 januari 2024.

40 Zie ook Kummeling, Academische vrijheid in tijden van wakkerte en cancelcultuur, a.w.

de studenten lijken hier tekort te worden gedaan.

5. Korte slotbeschouwing en conclusies

Genieten ook studenten academische vrijheid? Het antwoord is ja. Op grond van een ruime interpretatie van internationale en nationale documenten wordt die ook voor studenten erkend. Academische vrijheid spitst zich wat hun positie betreft toe op de vrijheid te studeren en op de vrijwaring van indoctrinatie in het onderwijs. Intussen gaat het hier om een complex van rechten, plichten en verantwoordelijkheden. De academische vrijheid van de student is voor een belangrijk deel verankerd in de wet, de Whw. Daarbij is aandacht besteed aan het structuurprincipe van algemene toegankelijkheid van het hoger onderwijs en de keerzijde daarvan: de noodzaak van expliciet geformuleerde wettelijke verwijderingsgronden. Het is de weerslag van het gegeven dat de student meerderjarig is, het recht op zelfbeschikking geniet en mitsdien als volwaardige partij in zijn verhouding tot de instelling en het instellingsbestuur moet worden beschouwd. In dat opzicht zijn de verschillen met de rechtspositie van de leerling onder de leerplicht evident. Ook is vastgesteld dat het principe van keuzevrijheid in het hoger onderwijs ten nauwste samenhangt met studievrijheid en het recht niet geïndoctrineerd te worden. De principes van algemene toegankelijkheid en keuzevrijheid zijn niet weg te strepen zonder het wezen van het hoger onderwijs als zodanig geweld aan te doen. In de wet zijn nog twee andere met de positie van de student verbonden rechten te onderscheiden die verband houden met studievrijheid: het recht onderwijs te volgen dat ook buiten de opleiding binnen de instelling wordt aangeboden en het recht om geen onderwijs (colleges) te volgen. Ook deze moeten met het wezen van wat het hoger onderwijs is en hoort te zijn, verbonden worden geacht.

De verantwoordelijkheids- en plichtenkant, komen naast de rechtenkant bij studenten in beeld als het gaat om een tweetal actuele kwes-

ties in het kader van academische vrijheid die nader worden besproken: het uitgangspunt van vrije vergadering en vrij debat binnen de universiteit en het principe dat onderwijs en onderwijsprogramma's niet indoctrinerend mogen zijn. Hier komt de zorgplicht van het instellingsbestuur in beeld om de balans te vinden tussen de bewaking van de orde en de veiligheid en het mogelijk maken van vrije uitwisseling van opvattingen en ideeën. Die zorgplicht kan ertoe leiden dat sommige studenten in hun vrijheid moeten worden beperkt ten gunste van die van anderen, maar instellingsbesturen dienen daarbij met gepaste terughoudendheid op basis van expliciete afwegingen die een risico op gevaar voor rust, orde en fysieke veiligheid aannemelijk maken, te werk te gaan. Algemene argumenten over het tegengaan van polarisatie en het beschermen van de veiligheid van studenten en medewerkers volstaan daarbij niet.

Over de auteur

Prof. mr. dr. P.J.J. (Paul) Zoontjens
Paul Zoontjens is emeritus hoogleraar onderwijsrecht aan Tilburg University en lid van de redactie van *NTOR*

ANNOTATIE

6. Verwijdering op basis van gedeeltelijk geheime stukken

Mark van den Hove¹

Een student van de Erasmus Universiteit wordt uitgeschreven en hem wordt de toegang de gebouwen en terreinen definitief ontzegd naar aanleiding van klachten over ongewenst gedrag. De onderbouwde stukken worden voor appellant gedeeltelijk geheimgehouden. Hoewel de uitschrijving en de definitieve ontzegging van de toegang tot de gebouwen en terreinen terecht is, wordt ten overvloede overwogen dat een inschrijving over drie jaar weer mogelijk moet zijn wanneer appellant zich heeft laten behandelen en een veilig leer- en werkklimaat kan worden geborgd.

Afdeling Bestuursrechtspraak

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant], wonend te [woonplaats],

en

het college van bestuur van de Erasmus Universiteit Rotterdam (hierna: het college),
verweerder.

Procesverloop

Bij brief van 14 september 2022 heeft het college [appellant] meegedeeld dat de beslissing is genomen om de hem reeds opgelegde maatregel van tijdelijke schorsing te verlengen in afwachting van een definitieve beslissing. In deze brief heeft het college ook het voornemen kenbaar gemaakt om hem de toegang tot de gebouwen, de gronden en faciliteiten van Erasmus Universiteit Rotterdam (hierna: de EUR) definitief te

ontzeggen en hem definitief uit te schrijven als student.

Tegen deze beslissing heeft [appellant] bezwaar gemaakt.

Bij beslissing van 21 november 2022 heeft het college [appellant] definitief de toegang tot de Erasmus Universiteit, gebouwen, terreinen en voorzieningen ontzegd en zijn inschrijving beëindigd.

Tegen deze beslissing heeft [appellant] bezwaar gemaakt.

Bij beslissing van 16 april 2023 heeft het college de bezwaren tegen de beslissingen van 14 september 2022 en 21 november 2022 ongegrond verklaard.

Tegen deze beslissing heeft [appellant] beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend. [appellant] heeft een nader stuk ingediend.

Het college heeft meerdere gedingstukken overgelegd en met verwijzing naar artikel 8:29 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) verzocht dat uitsluitend de Afdeling kennis zal mogen nemen van deze stukken.

Bij beslissing van 20 juli 2023, ECLI:N-L:RVS:2023:2816, heeft de geheimhoudingskamer van de Afdeling dit verzoek gedeeltelijk ingewilligd en het college verzocht om alsnog een geschoonde versie van de stukken waarvoor het geheimhoudingsverzoek is afgewezen, toe te sturen.

Het college heeft de verzochte geschoonde versies overgelegd.

[appellant] heeft de Afdeling toestemming verleend, als bedoeld in artikel 8:29, vijfde lid, van de Awb.

¹ De auteur bedankt Fenna van Haeften voor haar opmerkingen en suggesties bij een eerdere versie van deze noot.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 24 augustus 2023, waar [appellant], bijgestaan door mr. R. Verspaandonk, advocaat te Den Haag, vergezeld door H. Abdulla, tolk, en het college, vertegenwoordigd door mr. M. de Jong-Noordermeer, E. Bakker en A. Bholanath, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellant] volgt sinds september 2020 de bacheloropleiding International Business Administration aan de faculteit Rotterdam School of Management (hierna: RSM). Vrijwel vanaf het begin van zijn opleiding rijzen er zorgen over zijn mentale gezondheid. Verschillende studenten maken melding dat [appellant] zijn suïcidale gedachten met hen bespreekt en hen hier ernstig mee belast. Op 22 december 2020 vindt er een gesprek plaats tussen [appellant] en de executive director van de RSM waarin de mogelijkheden voor mentale ondersteuning worden besproken, maar waarin [appellant] er ook op wordt gewezen dat hij moet oppassen met het delen van zijn mentale problemen met zijn medestudenten.

1.1. Op 14 april 2021 krijgt [appellant] een schriftelijke waarschuwing omdat hij zich in een chatgroep voor toekomstige EUR studenten had voorgedaan als student-assistent en in die hoedanigheid uitlatingen heeft gedaan over de mogelijke invloed die hij heeft op het becijferen van tentamens. Volgens het college zou [appellant] hierbij ook hebben gevraagd om bepaalde foto's, waarbij hij heeft gedreigd met suïcide en zijn positie als vermeend student-assistent heeft gebruikt om deze foto's te verkrijgen.

1.2. Op 19 mei 2022 vindt er een waarschuwingsgesprek plaats tussen [appellant] en de executive director van de RSM. Aanleiding voor dit gesprek zijn enkele meldingen van on gepast gedrag van [appellant]. In dit gesprek is besproken dat [appellant] geen contact meer mag hebben met jongerejaars studenten of as-

pirant-studenten. Ook wordt hem meegedeeld dat het onwenselijk is als hij een functie binnen RSM zou aanvaarden.

1.3. In juli 2022 solliciteert en aanvaardt [appellant] een functie als teamcaptain binnen het Pre Academic Program (hierna: PAP). In deze hoedanigheid heeft [appellant] een groep toekomstige studenten begeleid tijdens de introductiedagen op 11 en 12 augustus 2022. Na de introductiedagen is in twee (anonieme) evaluaties naar voren gekomen dat een studentbegeleider, [appellant], grensoverschrijdend gedrag had vertoond. [appellant] zou seksueel expliciete (dreig)berichten hebben gestuurd waarin hij vroeg om naaktfoto's. Daarnaast werd gemeld dat hij studenten op een door hem gegeven feest dronken voerde en hen ongewenst aanraakte. Naar aanleiding van deze meldingen is er een bredere evaluatie uitgevoerd, waarin meer meldingen naar voren zijn gekomen over zijn grensoverschrijdend gedrag. Deze meldingen komen ook naar voren in een concepttekst van een klacht die door de EUR is ontvangen.

Besluitvorming

2. Op 25 augustus 2022 schorst het college [appellant] voor een periode van tien dagen vanwege meldingen over zijn ongewenst gedrag. Deze schorsing is op 2 september 2022 verlengd met nogmaals tien dagen. Op 14 september 2022 maakt het college aan [appellant] het voornemen kenbaar om hem de toegang tot de gebouwen, de gronden en de faciliteiten van de EUR definitief te ontzeggen en hem definitief uit te schrijven als student aan de EUR. Ook wordt de schorsing verlengd zolang deze beslissing nog niet definitief is genomen. Op 21 november 2022 beslist het college om de inschrijving van [appellant] te beëindigen en aan hem de toegang tot de gebouwen en de terreinen van de EUR definitief te ontzeggen. [appellant] heeft zowel tegen de beslissing van 14 september 2022, waarbij de schorsing hangende het onderzoek wordt verlengd, als de beslissing van 21 november 2022, waarbij hem de toegang tot de EUR definitief wordt ontzegd

en zijn inschrijving wordt beëindigd, bezwaar gemaakt.

Bestreden beslissing

3. In het kader van de bezwaarprocedure is er door de geschillenadviescommissie (hierna: de GAS) een advies uitgebracht aan het college. Voor deze procedure is van belang dat het college aan de GAS vertrouwelijke stukken heeft overgelegd en op grond van artikel 7:4, zesde lid, van de Awb heeft verzocht om deze stukken niet te delen met [appellant]. De GAS heeft dit verzoek ingewilligd.

De GAS stelt in haar advies dat er met voldoende zekerheid kan worden vastgesteld dat er sprake is van ernstig (seksueel) ongewenst gedrag en dat dit grote onrust heeft gebracht binnen de studentenpopulatie van RSM. Een sanctie op grond van artikel 7.57h van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (hierna: de WHW) is volgens de GAS daarom gerechtvaardigd.

De GAS stelt in haar advies vast dat [appellant] zowel een aanmaning als een mondelinge waarschuwing heeft gekregen met betrekking tot zijn gedrag. De mondelinge waarschuwing van 19 mei 2022 kan volgens de GAS niet worden aangemerkt als een aanmaning, maar dit staat er niet aan in de weg om toepassing te geven aan artikel 7.57h van de WHW. [appellant] was er immers van op de hoogte dat hij zich onwenselijk naar andere studenten gedroeg. Ook is het ongevraagd versturen van en het op dringende wijze opvragen van naaktfoto's volgens de GAS een overschrijding van de Nederlandse normen en waarden, waaraan een student van de EUR zich dient te conformeren.

[appellant] heeft ook, tegen het dringende advies van de RSM, een functie aanvaard waarbij hij bewust een situatie heeft gecreëerd waarbij hij de bovenhand heeft in de machtsverhouding tussen student en werknemer van de EUR. Dit weegt volgens de GAS ten nadele van [appellant].

De GAS acht de beëindiging van de inschrijving van [appellant] gerechtvaardigd. De GAS

overweegt in dit kader dat het onderwijs grotendeels plaatsvindt in groepsverband en op het terrein van de EUR. Het is om die reden niet mogelijk om [appellant] individueel (online) onderwijs aan te bieden, waardoor het ontzeggen van de toegang tot de terreinen, gebouwen en faciliteiten van de EUR indirect tot gevolg heeft dat [appellant] niet deel kan nemen aan het onderwijs. Uit de verklaringen van [appellant] is ook af te leiden dat hij zich onvoldoende bewust is van de ongewenstheid van zijn gedrag. Hiervan is hij zich pas van bewust geworden toen hij hier achteraf door een vriend op was gewezen. De GAS concludeert dat [appellant] niet zelf tot dit inzicht komt, wat onwenselijk is. Het is daardoor ook niet de verwachting dat [appellant] zich in de toekomst wel bewust is van de sociale normen.

Een oorzaak voor dit gedrag is mogelijk een psychische aandoening, maar door [appellant] is niet aangetoond dat zijn gedrag niet volledig aan hem toe te rekenen is en de GAS stelt dat zij niet de expertise heeft om dit vast te stellen. Maar omdat een psychische aandoening een mogelijke verklaring is voor het gedrag, vindt de GAS dat [appellant] de mogelijkheid moet krijgen om zich opnieuw aan te melden voor een studie aan de EUR, mits hij kan aantonen dat hij de juiste behandeling hiervoor volgt of heeft gevolgd. Echter, gelet op de onrust die onder de studentenpopulatie van RSM is ontstaan, is een heroverweging van de beslissing van 16 april 2023 niet eerder mogelijk dan vijf studiejaar na 1 september 2022.

Het college heeft het advies van de GAS overgenomen en het bezwaar van [appellant] ongegrond verklaard.

Het geschil in beroep

4. Tegen de beslissing van het college heeft [appellant] beroep ingesteld. Hierbij voert hij allereerst aan dat het advies van de GAS, en daarmee de beslissing van 16 april 2023, in strijd met het beginsel van equality of arms tot stand is gekomen doordat de GAS stukken na de hoorzitting heeft geaccepteerd op grond van

artikel 7:4, zesde lid, van de Awb, zonder te onderbouwen waarom deze bepaling wordt toegepast en zonder hem hierover actief te informeren. [appellant] weet hierdoor tot op heden niet wat exact ten grondslag ligt aan zijn definitieve verwijdering. Deze gedragingen staan ook niet vast. Zonder meer inzage te geven kan het standpunt van de GAS, dat er sprake is van ernstig (seksueel) ongewenst gedrag en dat er grote onrust is onder de studentenpopulatie van RSM, niet door het college worden overgenomen.

Ook moet volgens [appellant] eerst een lichtere maatregel met een aanmaning worden opgelegd alvorens wordt overgegaan tot definitieve verwijdering zoals vastgelegd in artikel 7.57h, tweede lid, van de WHW.

Daarnaast stelt [appellant] dat, voor zover er een grond zou zijn voor een maatregel, deze maatregel voor ten hoogste een periode van één jaar zou mogen worden opgelegd. De GAS had verder, gelet op wat door [appellant] is aangevoerd, het college moeten adviseren een onafhankelijke deskundige aan te wijzen om te beoordelen of een verstrekkende maatregel opgelegd had kunnen worden.

Tenslotte stelt [appellant] dat het besluit ondeugdelijk is gemotiveerd omdat ten onrechte de conclusie is getrokken dat alle gedragingen zich hebben voorgedaan binnen de gebouwen en terreinen van de instelling. Zelfs al zouden zich daar zulke gedragingen voor hebben gedaan, dan staat daarmee nog niet vast dat er sprake is van overlast binnen de gebouwen en terreinen van de EUR. Wat er buiten de onderwijssetting gebeurt, zoals op een feestje, valt niet onder het bereik van het college. Het college was om die reden niet bevoegd om tot definitieve uitschrijving over te gaan.

5. Op de zitting bij de Afdeling heeft [appellant] de beroepsgrond over de toepassing van artikel 7:4, zesde lid, van de Awb, gelet op de beslissing van de geheimhoudingskamer van de Afdeling van 20 juli 2023, ingetrokken.

Beoordeling van het beroep

6. De Afdeling is van oordeel dat het college [appellant] definitief de toegang tot de EUR, gebouwen, terreinen en voorzieningen kon ontzeggen en zijn inschrijving kon beëindigen. De Afdeling zal dit oordeel hierna motiveren.

Toepassing artikel 7.57h, tweede lid, van de WHW

7. Op grond van artikel 7.57h, tweede lid, van de WHW kan het college van bestuur een student de toegang tot de instelling definitief ontzeggen of zijn inschrijving beëindigen als deze persoon, ook na een aanmaning, de voorschriften overtreedt en ernstige overlast veroorzaakt binnen de gebouwen en terreinen van de instelling. Het beroep van [appellant] komt erop neer dat het college geen toepassing kon geven aan deze bevoegdheid.

7.1. Van de stukken die het college ten grondslag heeft gelegd aan de beslissing heeft [appellant] slechts gedeeltelijk kennis kunnen nemen. [appellant] heeft zich daardoor niet volledig kunnen verweren tegen de daarin opgenomen beweringen. Dit neemt niet weg dat het op basis van de genomen beslissingen, de gevoerde gesprekken, de eigen verklaringen van [appellant] en de stukken waarvan hij wel heeft kunnen kennisnemen, voor [appellant] desondanks voldoende duidelijk kon zijn welke gedragingen aan de beslissing van 21 november 2022 ten grondslag liggen. Doordat [appellant] de Afdeling toestemming heeft verleend op grond van artikel 8:29, vijfde lid, van de Awb, heeft hij de Afdeling in de gelegenheid gesteld om te beoordelen of het college mede ook op basis van de onderliggende (geheimgehouden) stukken tot deze beslissing kon komen.

7.2. De Afdeling komt op basis van alle stukken tot de conclusie dat, gelet op de aard en omvangrijkheid van de klachten, [appellant] met zijn gedrag ernstige overlast heeft veroorzaakt en dat het college in zoverre toepassing kon geven aan artikel 7.57h, tweede lid, van de WHW. Er is sprake van een structureel klachtenpatroon over het gedrag van [appellant], waarbij vrijwel

alle klachten in de kern op hetzelfde neerkomen, namelijk dat [appellant] structureel (jongere) studenten benadert waarbij zijn gedrag als (zeer) grensoverschrijdend kan worden getypeerd. Dat [appellant] zich in zekere mate bewust is van zijn ongewenste gedrag blijkt ook uit zijn eigen verklaringen waarin hij meerdere gedragingen ook heeft toegegeven.

7.3. Voordat een student op grond van artikel 7.57h, tweede lid, van de WHW de toegang tot de instelling definitief kan worden ontzegd of zijn inschrijving kan worden beëindigd, moet hem een aanmaning worden gegeven om hem in staat te stellen om zijn gedrag te verbeteren. Tussen partijen is niet in geschil dat er op meerdere momenten gesprekken zijn gevoerd over het (ongewenste) gedrag. Dit heeft geresulteerd in een schriftelijke waarschuwing op 14 april 2021 en een mondelinge waarschuwing op 19 mei 2022, waarbij de waarschuwing van 14 april 2021 ook kan worden aangemerkt als aanmaning als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid en artikel 7.1 van het Ordereglement EUR Gebouwen, Terreinen en Voorzieningen 2020 (hierna: Ordereglement EUR).

7.3.1. Anders dan [appellant] betoogt, staan deze waarschuwingen in voldoende verband met de uiteindelijke beslissing van het college van 21 november 2022 om hem definitief als student uit te schrijven. Mede uit de onderliggende stukken komt een structureel klachtenpatroon naar voren dat vrijwel direct na de start van de opleiding van [appellant] begint. Hoewel de gedragingen op punten uiteenlopen, komen deze, zoals hierboven overwogen, in de kern op hetzelfde neer. [appellant] is met de waarschuwingen van 14 april 2021 en 19 mei 2022 gewezen op zijn ongewenste gedrag en heeft de mogelijkheid gehad om zijn gedrag aan te passen. Dit heeft hij echter niet gedaan.

7.3.2. [appellant] heeft zelfs, tegen het dringende advies van RSM in, een functie aanvaard waarin hij nauw betrokken was bij introductie van aspirant-studenten. Achteraf blijkt dat [appellant] in die hoedanigheid zich wederom zeer onwenselijk heeft gedragen, terwijl hij hier uit-

drukkelijk voor was gewaarschuwd. Dat [appellant] de vraag bij RSM heeft neergelegd of hij deze functie mocht vervullen, gelet op de waarschuwing van 19 mei 2022, doet hieraan niet af. RSM en het college hebben niet de bevoegdheid om [appellant] te verbieden om te solliciteren op functies binnen de EUR. Met de waarschuwing van 19 mei 2022 is aan [appellant] echter wel een duidelijk signaal gegeven, dat door hem bewust terzijde is gelegd. [appellant] heeft hiermee laten zien dat hij zijn gedrag, ondanks de waarschuwingen, niet heeft aangepast. Het college kon in zoverre toepassing geven aan artikel 7.57h, tweede lid, van de WHW.

7.4. Tussen partijen is niet in geschil dat de (vermeende) gedragingen zich grotendeels hebben voorgedaan buiten de fysieke omgeving van de EUR. [appellant] betoogt dat het college geen maatregel mag opleggen omdat niet is voldaan aan het criterium van plaatsgebondenheid. De Afdeling volgt dit standpunt niet. De Afdeling heeft in de uitspraak van 31 mei 2023, ECLI:N-L:RVS:2023:2088 geoordeeld dat ook gedragingen in het digitale domein aanleiding kunnen zijn om toepassing te geven aan artikel 7.57h, tweede lid, van de WHW, als de overlast zich doet gevoelen in de fysieke omgeving van de onderwijsinstelling en de veiligheidsmaatregelen strekken ter bescherming van dat fysieke domein.

7.4.1. De gedragingen van [appellant] die ten grondslag liggen aan de beslissing van 21 november 2022 zijn gericht op studenten en aspirant-studenten van de EUR en met name studenten van de RSM. Ook zijn meerdere klachten over het gedrag van [appellant] binnengekomen in zijn hoedanigheid als medewerker van de onderwijsinstelling, namelijk als teamcaptain tijdens de introductiedagen van het PAP. Hoewel de gedragingen zich grotendeels in het digitale domein hebben voorgedaan, hebben deze gedragingen hun uitwerking gehad in de fysieke omgeving van de onderwijsinstelling. Uit de onderliggende stukken blijkt dat door het gedrag van [appellant] een grote onrust is ontstaan onder de studentenpopulatie

van met name RSM. Het college heeft hiermee voldoende aangetoond dat de gedragingen van [appellant] zorgden voor ernstige overlast die zijn uitwerking had binnen de fysieke omgeving van de EUR. Het college heeft daarom ook in zoverre toepassing kunnen geven aan artikel 7.57h, tweede lid, van de WHW.

7.5. Gelet op het bovenstaande mocht het college overgaan tot het definitief ontzeggen van de toegang tot de gebouwen en de terreinen van de EUR aan [appellant] en tot het beëindigen van zijn inschrijving. Het betoog van [appellant] slaagt in zoverre niet.

Proportionaliteit

8. Het college heeft [appellant] de toegang tot de gebouwen en de terreinen van de EUR definitief ontzegd en zijn inschrijving beëindigd. [appellant] betoogt dat hij hooguit voor de duur van maximaal één jaar zou moeten worden geschorst maar dat een langere duur niet proportioneel is.

8.1. Gelet op de onrust die [appellant] met zijn gedrag teweeg heeft gebracht binnen de onderwijsinstelling en de gevolgen die dit heeft voor het veilige leer- en werkklimaat binnen de EUR, heeft het college voldoende gemotiveerd waarom een tijdelijke maatregel van een schorsing van maximaal één jaar niet volstaat. De Afdeling is van oordeel dat de beslissing van het college om [appellant] de toegang tot de gebouwen en terreinen van de EUR definitief te ontzeggen en zijn inschrijving te beëindigen niet onevenredig is ten opzichte van het aanhoudende grensoverschrijdende gedrag van [appellant].

8.2. Ten overvloedige merkt de Afdeling in dit verband op dat het college in de beslissing van 16 april 2023 heeft opgenomen dat een eventuele heroverweging van dit besluit niet zal plaatsvinden eerder dan vijf studiejaren gerekend vanaf 1 september 2022. Dit betekent dat [appellant] zich op zijn vroegst in het studiejaar 2027-2028 weer zou kunnen aanmelden voor een opleiding aan de EUR en het college eerst dan zal beoordelen of [appellant] weer tot de

studentenpopulatie kan worden toegelaten. Een eerder verzoek tot heroverweging van [appellant] zal volgens het college niet slagen, gelet op de onrust onder de studentenpopulatie.

Mede gelet op de persoonlijke omstandigheden van [appellant] en het gegeven dat de onrust onder de studentenpopulatie na verloop van tijd afneemt, geeft de Afdeling het college in overweging de beslissing al na een periode van drie studiejaren in heroverweging te nemen als [appellant] zich dan zou aanmelden voor een opleiding aan de EUR. Hierbij is het redelijk dat het college bij een eventuele nieuwe aanmelding eist dat [appellant] kan aantonen dat hij de juiste behandeling voor zijn problematische gedrag volgt of heeft gevolgd. De Afdeling acht onder die voorwaarde een heroverweging van de beslissing met het oog op inschrijving voor het studiejaar 2025-2026 passend, waarbij de onderwijsinstelling bij de aanmelding kan beoordelen of dit, gelet op de persoonlijke ontwikkeling van [appellant], verenigbaar is met een veilig leer- en werkklimaat.

Conclusie

9. Het beroep is ongegrond.

10. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen, voorzitter en mr. B.P. Vermeulen en mr. C.M. Wissels, leden, in tegenwoordigheid van mr. P.M.M. van Zanten, griffier.

NOOT

1. Centraal in deze uitspraak staat het besluit van het College van Bestuur van de Erasmus Universiteit (hierna: het college) waarmee appellant permanent de toegang tot de gebouwen, terreinen en voorzieningen is ontzegd en tevens de inschrijving is beëindigd vanwege onbetamelijk grensoverschrijdend gedrag, waardoor

het veilig en sociaal leer- en werkklimaat voor studenten en werknemers is aangetast. In deze noot zal ik – na een korte inleiding – twee aspecten uitlichten. Allereerst zal ik stilstaan bij de geheime stukken en vervolgens zal ik ingaan op de overweging ten overvloede.

2. Appellant studeert sinds september 2020 International Business Administration. In december 2020 vinden reeds de eerste gesprekken met appellant plaats over de mogelijkheden voor mentale ondersteuning, dit naar aanleiding van signalen over zijn mentale gezondheid. Appellant gaf bij medestudenten te kennen dat hij suïcidale gedachten heeft. Appellant heeft twee waarschuwingen gehad, waarbij hem ook te kennen is gegeven dat hij geen contact mocht hebben met jongerejaars of aspirant-studenten. Ondanks deze waarschuwingen aanvaardt hij toch een functie als teamcaptain van het Pre Academic Programme (de introductieperiode van de Erasmus Universiteit). Na afloop van de introductie zijn verschillende (anonieme) klachten ontvangen over (seksueel) grensoverschrijdend gedrag door appellant. Naar aanleiding van deze laatste klachten is het besluit genomen om appellant permanent de toegang tot de campus te ontfangen en diens inschrijving te beëindigen.

Geheime stukken

3. In deze kwestie spelen anonieme klachten een rol. Klagers wensen anoniem te blijven vanwege de vrees voor repercussies. Het college wenst deze stukken wel ten grondslag te leggen aan de beslissing, om die reden heeft het college verzocht om artikel 8:29 van de Awb toe te passen.

4. Het uitgangspunt is dat alle partijen kunnen beschikken over dezelfde stukken. Slechts wanneer er gewichtige redenen zijn, kan de rechter bepalen dat een partij – in dit geval het college – niet de verplichting heeft om (alle) stukken (volledig) te verstrekken. Dit gaat via de geheimhoudingskamer. Indien de geheimhoudingskamer een beperkte kennisneming van stukken gerechtvaardigd acht, kan de rechter

slechts met instemming van de overige partijen mede op basis van deze stukken uitspraak doen. 5. Het gaat hierbij niet zozeer – alleen – om het lakken van de persoonsgegevens van de klagers, maar ook om inhoudelijke informatie van de aantijgingen. Aan de hand van de specifieke informatie in de klachten zou de identiteit van de klagers immers bekend kunnen worden. Appellant voert aan dat hij belang heeft bij volledige kennisneming, omdat appellant zich wenst te verdedigen tegen de aantijgingen. De geheimhoudingskamer moet oordelen of er gewichtige redenen zijn om de kennisneming te beperken. In dit geval gaat het om een beperking van de kennisname van tot personen herleidbare gegevens. Het is vaste jurisprudentie dat de enkele stelling dat betrokkene gevaar kunnen lopen in haar algemeenheid onvoldoende is om een dergelijk verzoek toe te wijzen. Vereist is dat voldoende aannemelijk wordt gemaakt dat de mogelijkheid van gevaar in concreto aanwezig is (zie o.a. CRvB 10 oktober 2001, ECLI:NL:CRVB:2001:AD5972, JB 2001/301).

6. De geheimhoudingskamer heeft bij zijn afweging betrokken de belangen van de klaagde (het verdedigingsbelang) en de belangen van de klagers (angst voor repercussies). Daarbij heeft de geheimhoudingskamer, en later ook de Afdeling, vastgesteld dat appellant voldoende inzicht had in de verwijten die hem werden gemaakt. De geheimhoudingskamer heeft te beoordelen of het evenwicht tussen partijen (in dit geval het college en appellant) niet wordt verstoord (MvT, *Parl. Gesch. Awb II*, 417). Zie in dat kader ook de overzichtsuitpraak van de Afdeling (ABRvS 10 juni 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1367, AB 2020/268). De uitkomst van deze weging is dat een gedeeltelijke beperkte kennisname wordt toegewezen. Appellant is genoegzaam bekend met de inhoud van de aantijgingen, ook omdat deze eerder met hem zijn besproken. Het feit dat appellant niet weet wie de klachten hebben ingediend, maakt niet dat er een disbalans ontstaat tussen partijen.

Definitieve uitschrijving, toch niet zo definitief

7. Nadat de Afdeling heeft geoordeeld dat de feiten voldoende zijn om een uitschrijving en definitieve ontzegging van de toegang tot de campus te rechtvaardigen, overweegt de Afdeling ten overvloede dat een heroverweging van dit besluit na drie jaar zou kunnen plaatsvinden. Deze overweging ten overvloede is opgenomen, omdat het college in de primaire beslissing heeft overwogen dat een heroverweging niet eerder dan na vijf jaar zal plaatsvinden. Naast deze overweging over de termijn waarna voor het eerst een heroverweging van de primaire beslissing kan plaatsvinden, overweegt de Afdeling nog iets interessants. Namelijk dat het redelijk is om van appellant te verlangen dat hij alsdan bewijs overlegt van het feit dat hij zich onder behandeling heeft laten stellen. Alsmede dat daarbij de uitkomsten van de juiste behandeling van belang zijn.

8. Allereerst kort iets over het rechtskarakter van deze heroverweging. De WHW voorziet niet in een specifieke regeling ten aanzien van heroverweging van dit soort beslissingen (anders dan bijvoorbeeld bij het bindend studieadvies). Dat betekent in mijn ogen dat in dit geval aansluiting moet worden gezocht bij de algemene leer over heroverweging van definitief geworden besluiten. Uit artikel 4:6 van de Awb volgt dat het bestuursorgaan een aanvraag tot heroverweging kan afwijzen indien geen nieuwe feiten of veranderde omstandigheden zijn gesteld. Voorts wordt aangenomen dat bij 'evident onredelijke besluiten' geen nieuwe feiten of veranderde omstandigheden aanwezig hoeven te zijn, om het verzoek tot heroverweging toe te wijzen.

9. Kennelijk plaats de Afdeling de resultaten van de juiste behandeling in de context van nieuwe feiten en omstandigheden. De Afdeling overweegt ook de 'juiste behandeling'. Onzeker is welke betekenis daaraan moet worden toegekend. Wie bepaalt dan dat sprake is van een juiste behandeling? Het college dat per definitie ondeskundig is op het gebied van behandelingen. Moet het college een deskundige inscha-

kelen om te bepalen of de juiste behandeling is ondergaan?

10. Tot zover wellicht een meer praktisch probleem, maar fundamenteeler is de vraag op welke rechtsgrondslag een dergelijke verplichting is gebaseerd. Uit de laatste uitspraken van de Afdeling kan – voorzichtig – worden afgeleid dat de Afdeling ten algemene een behandelverplichting in dit soort zaken accepteert. In een andere uitspraak betreft de Afdeling namelijk uitkomsten van verplicht onderzoek bij de beoordeling van het beroep (zie o.a. ABRvS 15 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1048, r.o. 28.3 en 28.4). Wanneer de behandeling niet vrijwillig geschiedt, maar onder de dreiging van een uitschrijving of de weigering van een herinschrijving, dan spelen daarbij ook grondrechten een rol. Bijvoorbeeld het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Het vereist een nadere beschouwing – die de omvang van deze noot te buiten gaat – om te bezien in hoeverre een voldoende expliciete grondslag in wet- en regelgeving aanwezig is om dit grondrecht op deze wijze te beperken.

11. Uiteindelijk gaat het om de beoordeling of een veilig leer- en werkklimaat kan worden geborgd. Het is in aan appellant, als verzoeker bij een heroverweging, om voldoende nieuwe feiten en omstandigheden te stellen. Dat is niet noodzakelijkerwijs het gevolg hebben van een verplichte behandeling. Het college moet de door appellant alsdan aangevoerde omstandigheden wegen en kan niet volstaan met een afwijzing als de 'juiste behandeling' niet is gevolgd. De vraag is ook of een termijn kan worden gekoppeld aan het eerst mogelijke verzoek tot heroverweging. Wellicht zijn er ontwikkelingen waardoor eerder dan de drie jaar een geslaagd herzieningsverzoek kan worden gedaan, bijvoorbeeld wanneer appellant zich – al dan niet vrijwillig – onder behandeling stelt en de behandeling zo goed aanslaat dat het eerder verantwoord is om student weer in te schrijven voor een studie en toe te laten tot de campus. In zoverre komt de termijn die het college hanteert – en later door de Afdeling wordt

verkort – arbitrair voor. Een aanvraag tot inschrijving zal altijd langs de maatstaf van nieuwe feiten of veranderde omstandigheden moeten worden beoordeeld. Een definitieve uitschrijving is dus maar beperkt definitief, namelijk tot het moment dat er een geslaagd verzoek tot her-inschrijving wordt gedaan.

Over de auteur

Mr. M.S.P. (Mark) van den Hove

Mark van den Hove is werkzaam als senior wetgevingsjurist bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Hij schrijft deze noot op persoonlijke titel.

JURISPRUDENTIE

7. Ontbinding arbeidsovereenkomst en vrijheid van meningsuiting/academische vrijheid

Jean-Marie Dubelaar

Arbeidsovereenkomst mocht door de kantonrechter worden ontbonden, nu naar het oordeel van het Hof het causaal verband tussen de verstoorte arbeidsverhouding en een publicatie van de werknemer in dit geval ontbreekt.

ECLI:NL:GHARL:2024:152

Uitspraak

GERECHTSHOF ARNHEM-LEEWARDEN
zaaknummer: 200.328.039/01, civiel recht

Beschikking van 8 januari 2024 in de zaak van: [appellante]

die woont in [woonplaats1]

die hoger beroep heeft ingesteld

en bij de kantonrechter optrad als verweerster hierna: [de werknemer]

tegen

Rijksuniversiteit Groningen

die is gevestigd in Groningen

die ook hoger beroep heeft ingesteld

en bij de kantonrechter optrad als verzoekster hierna: de RUG

1. Het verloop van de procedure in hoger beroep

1.1 [de werknemer] heeft hoger beroep ingesteld van de beschikking van 8 maart 2023 van de kantonrechter in de rechtbank Noord-Nederland, locatie Groningen.¹

1.2 Het procesverloop in hoger beroep blijkt uit:

- het beroepschrift, op de griffie ontvangen op 6 juni 2023

- het verweerschrift, waarin ook de RUG hoger beroep instelt ('incidenteel hoger beroep')

- het verweerschrift tegen het incidentele hoger beroep

- het verslag (proces-verbaal) van de op 10 november 2023 gehouden mondelinge behandeling.

2. De kern van de zaak

2.1 Het gaat in deze zaak om de vraag of de arbeidsovereenkomst tussen de RUG en [de werknemer] mocht worden ontbonden ondanks het beroep van [de werknemer] op bescherming van de vrijheid van meningsuiting en het beroep op het opzegverbod dat gold tijdens haar lidmaatschap van de Universiteitsraad.

2.2 De kantonrechter oordeelde dat het ontbindingsverzoek geen verband houdt met het lidmaatschap van de Universiteitsraad. Ook als sprake zou zijn van inbreuk op het recht van vrije meningsuiting, is de arbeidsverhouding volgens beide partijen onwerkbaar geworden. Een andere passende functie was niet beschikbaar. De arbeidsovereenkomst is met ingang van 1 mei 2023 ontbonden op grond van onherstelbaar verstoorte verhoudingen. Bij het ontstaan daarvan speelde de RUG volgens de kantonrechter een doorslaggevende rol. De kantonrechter heeft [de werknemer] veroordeeld in de proceskosten.

2.3 [de werknemer] verzoekt in hoger beroep primair om herstel van de arbeidsovereenkomst per 1 mei 2023 en zij maakt aanspraak op loondoorbetaling (met wettelijke verhoging en wettelijke rente), op werkherhaling en veroordeling van de RUG in de proceskosten van de procedure, zowel bij de kantonrechter als in

¹ Gepubliceerd onder ECLI:NL:RBNNE:2023:854.

hoger beroep. Het subsidiaire verzoek is ter zitting ingetrokken.

2.4 De RUG verzoekt in het door haar ingestelde hoger beroep bekrachtiging van de uitspraak onder verbetering van gronden.

3. Het oordeel van het hof

De beslissing in het kort

3.1 Het hof wijst het verzoek van [de werknemster] af, op een klein onderdeel na. De arbeidsovereenkomst is terecht ontbonden. [de werknemster] heeft wel terecht bezwaar gemaakt tegen de proceskostenveroordeling in de kantonprocedure, want volgens de aanbevelingen van de kantonrechters op dat punt zou iedere partij de eigen kosten in die procedure moeten dragen. Het hof zal de beslissing op dat punt aanpassen.

Het hof zal hierna uitleggen waarom de arbeidsovereenkomst terecht is ontbonden, nadat eerst de feiten zijn vastgesteld. De 19 bezwaren van [de werknemster] tegen de beslissing van de kantonrechter zullen thematisch worden besproken.

3.2 De RUG heeft nodeloos hoger beroep ingesteld nu zij geen andere beslissing wil dan de beslissing die de kantonrechter heeft genomen. Zij komt alleen op tegen de overweging dat de RUG een doorslaggevende rol heeft gespeeld bij het ontstaan van de verstoorde verhoudingen (en de daaraan ten grondslag gelegde motivering), waaraan verder in de beslissing geen gevolgen zijn verbonden. Het hof zal de RUG niet-ontvankelijk verklaren in het incidentele hoger beroep.

Eerst de vaststaande feiten

3.3 [de werknemster] is in 2009 in dienst getreden bij de Faculteit Gedragswetenschappen van de RUG en in 2013 overgestapt naar de Faculteit Economie en Bedrijfskunde (hierna: FEB) van de RUG. Aldaar stroomde zij in als universitair docent 2 (UD2) en werd het 'Tenure Track-beleid' van toepassing. Dat is een loopbaanbeleid voor jonge wetenschappers waarin

is opgenomen dat na ongeveer vijf jaar een benoeming tot universitair hoofddocent (UHD2) kan volgen als bepaalde doelen zijn behaald en positief advies is verkregen van de Commissie Interne Promotie (CIP), waarna het faculteitsbestuur beslist. Bij benoeming tot UHD1 is de CIP niet betrokken, maar wel wanneer de medewerker ook een benoeming wenst tot adjunct hoogleraar. In een aantal gevallen kan na maximaal zeven jaar in de positie van UHD een benoeming volgen tot hoogleraar. Naast de algemene kaders binnen de universiteit gelden per faculteit vastgelegde doelen, criteria en tussenstappen.

Ook is er specifiek beleid voor vrouwelijk talent: het Rosalind Franklin Fellowship (hierna: RFF), dat zich met name richt op vrouwelijke buitenlandse wetenschappers.

3.4 [de werknemster] werd in 2013 ook aangesteld als fellow van het RFF. Afgesproken werd dat zij, na positief advies van de CIP, in 2015 kon promoveren tot UD1 en dat per 1 december 2018, eveneens na advies van de CIP, zou worden beoordeeld of zij kon worden bevorderd tot UHD2. In juni 2015 is [de werknemster] bevorderd tot UD1. In november 2015 vroeg zij, gesteund door haar leidinggevende professor [de eerste leidinggevende], advies van de CIP voor bevordering tot UHD2. De CIP adviseerde positief met als aandachtspunt dat [de werknemster] haar onderzoeksprogramma meer moet koppelen aan de FEB door verschijning van een substantieel deel van haar publicaties in tijdschriften op dat vakgebied. Het faculteitsbestuur heeft [de werknemster] vervolgens bevorderd tot UHD2 per 15 december 2015 waarbij in de benoemingsbrief het aandachtspunt van de CIP is vermeld.

3.5 In een regulier resultaats- en ontwikkelingsgesprek (hierna: R&O-gesprek) tussen [de eerste leidinggevende] en [de werknemster] in oktober 2017 heeft [de eerste leidinggevende] opgemerkt dat [de werknemster] moeilijkheden lijkt te ervaren met publicatie van haar werk in de 'betere' vakbladen, waarna [de

werkneemster] heeft geantwoord dat zij, in lijn met het CIP-advies, daarvoor extra moeite zal doen door het afmaken en indienen van de acht in het gespreksverslag genoemde artikelen. [de werkneemster] heeft de ambitie uitgesproken om hoogleraar te worden.

3.6 [de werkneemster] heeft [de eerste leidinggevende] in juni 2018 om steun verzocht voor het aanvragen van promotie naar de functie UHD1. Daarop heeft [de eerste leidinggevende] geantwoord dat hij overwegend positief was over de ontwikkeling van [de werkneemster], maar dat zij nog niet voldeed aan de aandachtspunten in het CIP-advies uit 2015. [de werkneemster] erkende dat, maar gaf aan dat zij een aantal artikelen had ingediend bij gerenommeerde tijdschriften en goedkeuring verwachtte. [de eerste leidinggevende] wilde die goedkeuring afwachten. [de werkneemster] kon zich daarin niet vinden. In het verslag van een volgend gesprek in juli 2018, waarbij ook een HR-functionaris aanwezig was, staat dat [de eerste leidinggevende] ziet dat [de werkneemster] ‘aan UHD1 voldoet, maar hij verwacht dat de CIP [de werkneemster] het advies geeft om nog even te wachten ‘ tot twee artikelen gepubliceerd zijn, waarmee hij wil voorkomen dat [de werkneemster] door een te vroege aanvraag beschadigd zou kunnen raken. Volgens [de eerste leidinggevende] dacht de door hem vooraf geraadpleegde professor [hoogleraar2] er net zo over.

[de werkneemster] heeft vervolgens bij HR geklaagd dat [de eerste leidinggevende] haar een promotie onthield en op 30 augustus 2018 een brief gezonden naar decaan professor [de eerste decaan] waarin zij [de eerste leidinggevende] verwijt willekeurige eisen te stellen (waarbij zij ter vergelijking wijst op de publicaties van collega [de collega-docent] die in 2016 is benoemd als UHD1). Ook verwijt zij [de eerste leidinggevende] onware argumenten te gebruiken met het doel haar carrière te dwarsbomen. Het voelt voor haar als ‘scientific harassment’. Het argument dat [de eerste leidinggevende] wil voorkomen dat zij ‘een bloedneus’ haalt vindt zij

buitengewoon kleinerend, seksistisch en ongepast.

3.7 [de eerste decaan] heeft op 4 september 2018 met [de werkneemster] gesproken en besloten onderzoek naar de kwestie te doen. De hoogleraren [hoogleraar2], [hoogleraar3] en [hoogleraar4] zijn gehoord en hebben unaniem laten weten dat [de eerste leidinggevende] de juiste lijn heeft gevolgd. Van de uitkomst is mededeling gedaan aan [de werkneemster] in een gesprek, dat schriftelijk is bevestigd op 12 november 2018. Daarin staat dat het faculteitsbestuur op basis van het CIP-advies uit 2015 en het R&O-gesprek in 2017 heeft geconstateerd dat [de eerste leidinggevende] zijn mening heeft gebaseerd op de gebruikelijke bevorderingsrichtlijn binnen FEB waarbij het CIP-advies en de R&O-beoordelingen centraal staan. Het faculteitsbestuur deelt de mening van [de eerste leidinggevende] en heeft er veel vertrouwen in dat [de werkneemster] de stap naar UHD1 in de toekomst zal maken. Zij heeft zelf de verwachting uitgesproken dat [de eerste leidinggevende] eind december 2018 een positief advies kan geven op basis van ontwikkelingen in haar publicaties. Afgesproken is dat [de werkneemster] contact opneemt met [de eerste leidinggevende] voor een gesprek, desgewenst met een mediator, en dat HR aanwezig zal zijn bij het volgende R&O-gesprek.

3.8 Tijdens het gesprek op 26 november 2018 tussen [de eerste leidinggevende] en [de werkneemster], met daarbij aanwezig de HR-adviseur, is aan de orde gekomen dat [de eerste leidinggevende] de beschuldigingen van [de werkneemster] over seksdiscriminatie en ‘scientific harassment’ kwetsend heeft gevonden en dat het advies om te wachten met promotie ook door de twee vrouwelijke hoogleraren werd gedeeld. [de werkneemster] heeft haar beschuldigingen niet ingetrokken.

Daarna heeft [de werkneemster] professor [hoogleraar5] benaderd voor advies over de gewenste promotie. Diens reactie was dat hij de beslissing van het faculteitsbestuur deelde.

3.9 In de periode tussen januari 2019 en mei 2019 heeft [de eerste leidinggevende] driemaal vergeefs [de werkneemster] benaderd voor een te houden R&O-gesprek nadat eind 2018 haar verwachte publicaties waren verschenen. Daarmee kon, zoals [de eerste leidinggevende] aangaf, de stap naar de volgende promotie worden gezet.

3.10 Op 5 juni 2019 verscheen een artikel van [de werkneemster] in het *Journal of Management Studies* met de titel 'Undoing Gender' in de academische wereld: persoonlijke beschouwingen over regelingen voor gelijke kansen. Zij schrijft daarin dat zij een aantal mechanismes heeft ondervonden die in het nadeel werken van vrouwelijke academici die gebruik maken van een regeling voor gelijke kansen. De regelingen werken structurele discriminatie juist in de hand en worden gezien als ondermijnend voor meritocratische principes. Wanneer diversiteit van bovenop wordt opgelegd aan organisaties is dat schadelijk voor zowel de minderheids- als de meerderheidsgroep, aldus het artikel.

[de werkneemster] ervaart, schrijft zij, met veel andere fellows van de RFF-regeling gebrek aan ondersteuning en begeleiding door hooggeplaatste academici. Zij worden vaak buitengesloten door de mannelijke academische elite, die doorgaans andere mannen steunt. Door een mannelijke protegé nu hogerop te helpen, kan de hooggeplaatste academicus later rekenen op generositeit. [de werkneemster] plaatst dit in het licht van beïnvloeding, wat 'in de meeste andere landen wordt beschouwd als onrechtmatig en corrupt'. Het opstellen van vage prestatiecriteria bevordert beïnvloeding op universiteiten, zoals op de faculteit van de auteur waar 'een cruciale stap in de promotieprocedure [wordt] gekenmerkt door (...) exclusieve afhankelijkheid van het advies van de desbetreffende hooggeplaatste leidinggevende.'

3.11 [de eerste leidinggevende] heeft daarna aan professor [de opvolgend decaan], opvolger van [de eerste decaan] als decaan, laten weten dat hij betwijfelde of hij nog wel als leidingge-

vende van [de werkneemster] kon fungeren, gelet op haar herhaalde beschuldiging van vrouwendiscriminatie, het niet kunnen krijgen van contact met haar en de verstoorde persoonlijke verhoudingen. [de opvolgend decaan] heeft, na twee gesprekken met [de werkneemster] in aanwezigheid van een HR-medewerker, besloten dat [hoogleraar5, opvolgend leidinggevende] leidinggevende van [de werkneemster] werd. [de opvolgend decaan] constateerde dat tussen [de werkneemster] en de overige leden van de vakgroep sprake was van een moeizame werkrelatie. [de werkneemster] kreeg het advies om een gesprek aan te gaan met [hoogleraar5, opvolgend leidinggevende] en [hoogleraar2] als vertegenwoordigers van de hoogleraren, hetgeen [de werkneemster] heeft geweigerd. In een schriftelijk 'statement' lichtte [de werkneemster] toe waarom zij niet met collega's uit de vakgroep in gesprek wilde in de door [de opvolgend decaan] voorgestelde vorm, dat het niet om een persoonlijk conflict ging en dat zij zich geïntimideerd en niet veilig voelde. Op 8 juli 2019 volgt een collectief gesprek.

3.12 In een e-mail van 16 juli 2019 schrijft [hoogleraar5, opvolgend leidinggevende], ook namens andere hoogleraren, aan de leden van de vakgroep dat een deel van het artikel van [de werkneemster] beschouwd kan worden als 'inappropriate and damaging' voor RUG, de vakgroep en specifieke leden daarvan. [hoogleraar5, opvolgend leidinggevende] wenst de lezer te informeren dat met [de werkneemster], de decaan, twee hoogleraren en HR gesprekken gaande zijn 'in the hope of resolving it in the future.'

Op 13 augustus 2019 stuurt [hoogleraar5, opvolgend leidinggevende] een nieuwe e-mail waarin hij schrijft dat het voorgaande bericht de indruk kan hebben gewekt dat kritiek op 'policies or practices' van de instelling niet gewaardeerd wordt, maar dat dát niet de bedoeling was. [hoogleraar5, opvolgend leidinggevende] wenst te benadrukken dat dat soort zaken besproken kunnen en moeten worden in

de vakgroep waartoe hij na de zomer het initiatief zal nemen. Maar de persoonlijke toon van het artikel werd ongepast en mogelijk schadelijk bevonden.

Decaan [de opvolgend decaan] had inmiddels in een brief van 7 augustus 2019 aan de redactie van het tijdschrift, waarin [de werkneemster] essay was gepubliceerd, laten weten dat hij niet op de inhoud van het stuk wilde ingaan, maar wel wilde wijzen op het feit dat niet om een weerwoord van de RUG is gevraagd, terwijl het stuk een negatieve invloed kan hebben op de wervingskracht van de faculteit of de RUG en door de persoonlijke kritiek en verwijtende toonzetting collegiale verhoudingen heeft geschaad. Publicatie van dit soort stukken kan ook de reputatie van de auteur schaden. De redactie heeft volgens de decaan ‘the responsibility to circumvent the downsides that publishing essays like [de werkneemster]’s may have – for the targets within such essays, but also for the authors writing the essays.’

3.13 In oktober 2019 heeft [de werkneemster], vergezeld door professor [hoogleraar6], een gesprek met de decaan waarbij een medewerker van HR aanwezig is. Het verslag vermeldt dat uiteindelijk gezamenlijk wordt vastgesteld dat er een vertrouwensbreuk is tussen [de werkneemster] en een deel van de vakgroep, volgens [de werkneemster] vooral door het niet nakomen van afspraken ten aanzien van de promotie en volgens vakgroepleden omdat zij zich beschadigd voelen in een publiek artikel. Besproken wordt dat het proces voor promotie tot UHD1 in gang wordt gezet met bevordering vóór 1 januari 2020, dat er een traject komt waarmee onder externe begeleiding wordt gewerkt aan herstel van vertrouwen tussen [de werkneemster] en collega's en dat [de werkneemster] coaching krijgt aangeboden voor soft skills met doelen die passen binnen de tenure track. Het verslag van dit gesprek vermeldt dat [de werkneemster] zich voor het eerst echt gehoord voelt.

3.14 De door [de werkneemster] ingeschakelde advocaat laat de decaan op 5 december 2019

weten dat [de werkneemster] aanspraak maakt op de bevordering tot UHD1 en het daarbij behorende salaris per 1 juli 2018 omdat zij op dat moment al voldeed aan de eisen.

Het faculteitsbestuur besluit op 23 januari 2020 dat [de werkneemster] wordt benoemd tot UHD1 met terugwerkende kracht tot 1 januari 2019, ondanks bedenkingen van [hoogleraar5, opvolgend leidinggevende] aan wie het faculteitsbestuur vooraf advies had gevraagd. In zijn advies merkte [hoogleraar5, opvolgend leidinggevende] op dat [de werkneemster] al begin 2019 was uitgenodigd door [de eerste leidinggevende] voor een gesprek om de bevordering op te pakken, welk gesprek niet tot stand kwam. [hoogleraar5, opvolgend leidinggevende] adviseert positief wanneer alleen wordt uitgegaan van [de werkneemster] prestaties op gebied van onderwijs en onderzoek tot begin 2019. Als echter ook de ‘soft skills’ en de ontwikkelingen in 2019 meegenomen worden, dan adviseert hij negatief omdat er teveel zorgen zijn over competenties als verbindend leiderschap, zelfreflectie, communicatie en omgevingsbewustzijn.

3.15 Het faculteitsbestuur schrijft op 30 januari 2020 een brief aan [de werkneemster] waarin een overzicht wordt gegeven van incidenten, beginnend met de onder 3.6 genoemde brief van 30 augustus 2018, waarmee een vertrouwensbreuk is ontstaan tussen haar en meerdere seniorleden van de vakgroep. Zoals is besproken, wordt een mediationtraject gestart en een coachingstraject voor [de werkneemster] om de ‘soft skills’ te verbeteren, wat nodig is om goed te functioneren als UHD1 en nog meer nodig is bij verdere carrièrestappen. Ook volgt een traject voor de vakgroep, aldus het faculteitsbestuur.

[de werkneemster] weigert deel te nemen aan het ontwikkelassessment door GITP voor het coachingstraject. Mediation met de seniorleden van de vakgroep gaat in april 2020 wel van start.

3.16 De advocaat van [de werkneemster] protesteert op 20 april 2020 tegen de ingangsdatum

van de benoeming tot UHD1 per 1 januari 2019 en eist dat dit zo snel mogelijk na de datum van aanvraag (4 juni 2018) wordt. Verwezen wordt naar het standpunt van [de eerste leidinggevende] in het onder 3.6 vermelde verslag van het gesprek in juli 2018. Maar de CIP heeft hoegenaamd geen rol bij benoeming van UHD2 naar UHD1 en [de werknemster] heeft het advies van de CIP bij benoeming tot UHD2 ter harte genomen. Het door de decaan verlangde assessment heeft de schijn van een strafmodule waarbij de uitslag waarschijnlijk bij voorbaat vaststaat en kan leiden tot het eindigen van de arbeidsovereenkomst, schrijft de advocaat.

3.17 In oktober 2020 wordt het mediationtraject afgesloten met de conclusie dat de gesprekken hebben bijgedragen aan vertrouwensherstel en dat de verwachting voor de toekomst is dat 'de lijnen open zijn'. Ook in die maand stelt [hoogleraar5, opvolgend leidinggevende] het verslag vast van een voor de zomer gehouden R&O-gesprek met [de werknemster]. Over het concept-verslag ontstond eerder discussie. Het verslag vermeldt dat [de werknemster] moet werken aan verbetering van haar competenties op het gebied van communicatie en samenwerking. [de werknemster] is het daarmee niet eens. Haar advocaat maakt op 3 november 2020 formeel bezwaar tegen de R&O-beoordeling en schrijft dat vooringenomenheid geen maatstaf mag zijn bij beoordeling. [de werknemster] verzoekt om een andere leidinggevende.

Naar aanleiding hiervan schrijven [hoogleraar5, opvolgend leidinggevende] en professor [hoogleraar3] namens de vakgroep aan het faculteitsbestuur dat zij concluderen dat van herstel van vertrouwen geen sprake is. [de werknemster] heeft de uitnodigingen van [hoogleraar5, opvolgend leidinggevende] om te praten over het verbetertraject niet beantwoord en ook dat draagt niet bij aan vertrouwen in vruchtbare samenwerking, aldus de schrijvers.

3.18 Het faculteitsbestuur vraagt [de werknemster] hierna om mee te werken aan een tweede

mediation. Uitvoering hiervan loopt vertraging op omdat [de werknemster] zich op 19 maart 2021 ziek heeft gemeld. Op 6 juli 2021 laat de mediator weten dat het traject is geëindigd zonder resultaat.

3.19 In september 2021 wordt [de werknemster] lid van de Universiteitsraad.

3.20 Het faculteitsbestuur schrijft op 3 september 2021, onder verwijzing naar zijn hiervoor onder 3.15 genoemde brief van 30 januari 2021, dat na de tweede mediation de vertrouwensbreuk onherstelbaar is gebleken en dat daarom voortzetting van het werk binnen de vakgroep niet meer mogelijk is. Via een herplaatsingsonderzoek moet worden onderzocht of herplaatsing mogelijk is binnen de RUG in de eigen functie of in een andere passende functie. De bedrijfsarts heeft urenopbouw geadviseerd van 4 uur per dag en vervolgens uitbreiding van een uur per dag per twee a drie weken. Hiermee moet rekening gehouden worden in het kader van re-integratie van [de werknemster]. Voorgesteld wordt deze twee aspecten te combineren door zo snel mogelijk te starten met het herplaatsingsonderzoek en de re-integratie bij de uitkomsten aan te sluiten. Omdat [de werknemster] ook een vertrouwensbreuk heeft met haar leidinggevende, zal de decaan tijdelijk als direct leidinggevende optreden.

De nieuwe advocaat van [de werknemster] reageert op 8 september 2021: de opmerkingen over het functioneren van [de werknemster] zijn niet gebaseerd op objectieve criteria, het bezwaar tegen de niet toegekende promotie en de obstructie van haar carrière kan in verband worden gebracht met discriminatie. Nergens blijkt uit dat sprake is van een onherstelbaar gebleken vertrouwensbreuk met meerdere stafleden, maar wel met [hoogleraar5, opvolgend leidinggevende]. [de werknemster] is het ermee eens dat wordt gekeken naar een andere plek binnen de RUG, niet omdat er een vertrouwensbreuk met meerdere stafleden zou zijn maar omdat de werkomgeving voor [de werknemster] niet veilig is.

Vier hoogleraren, onder wie twee vrouwen, schrijven daarna op 29 september 2021 namens de hele vakgroep aan de decaan dat de stelling van [de werknemster] onjuist is. Zij heeft met alle senior stafleden van de vakgroep een onherstelbaar verstoorde verhouding.

3.21 [de werknemster] solliciteerde hierna op eigen initiatief op de vacature per 1 december 2021 voor directeur academische staf bij het University College Groningen (UCG), een managementfunctie. Het UCG was bereid haar een vrijstelling te geven van 0,2 voor onderzoek en de benoemingscommissie adviseerde unaniem positief. De jurist van de RUG kwam met een voorstel voor de overgang van FEB naar UCG, waarop de advocaat van [de werknemster] reageerde met de aanvullende voorwaarde van een hoger salaris, benoeming tot adjunct hoogleraar per 1 januari 2022 en tot hoogleraar 2 per september 2022. De decaan van het UCG heeft vervolgens op 22 december 2021 meegedeeld dat zij nu een voorkeur had voor een andere kandidaat.

3.22 Een dag later heeft de RUG aangekondigd dat een formeel herplaatsingstraject zou worden gestart. De advocaat van [de werknemster] schreef op 13 januari 2022 dat [de werknemster] de vaststelling dat sprake is van een onherstelbare vertrouwensbreuk (met de vakgroep binnen FEB) niet zonder meer deelt, dat zij zich niet veilig heeft gevoeld op haar werkplek en dat zij bereid is hierover in gesprek te gaan. De RUG heeft daarop geantwoord dat het ondanks een intensief traject van twee jaar niet is gelukt het vertrouwen te herstellen en dat nu gesproken moet worden over herplaatsing. Op 18 maart 2022 reageerde de advocaat van [de werknemster] dat [de werknemster] tijd nodig heeft om zelf met een concreet voorstel te komen en dat de faculteit voor een veilige werkplek moet zorgen. Vervolgens stelde [de werknemster] op 6 april 2022 voor dat zij een nieuw programma zou opzetten in een aparte afdeling, met een benoeming tot hoogleraar in het verschiet. Dit voorstel is afgewezen omdat het niet past binnen het strategische plan van

FEB en gewezen is op de procedure voor benoeming tot hoogleraar via de CIP.

Op 8 juni 2022 is [de werknemster] verzocht een afspraak te maken met de loopbaanadviseur, van wie zij al een uitnodiging heeft ontvangen, voor de start van het herplaatsingstraject. In een rapport van 28 september 2022 is vastgesteld dat er op dat moment en in de komende maanden geen concrete mogelijkheden voor herplaatsing zijn.

3.23 Op 16 december 2022 heeft RUG het ontbindingsverzoek ingediend.

de bezwaren van werknemster tegen de beslissing van de kantonrechter

3.24 [de werknemster] heeft een reeks klachten over de feitenvaststelling door de kantonrechter. Het hof heeft hiervoor zelf de feiten vastgesteld en daarbij rekening gehouden met de bezwaren van [de werknemster], zodat zij bij bespreking van die bezwaren (door haar aangeduid als 'grieven', welk woord het hof hierna overneemt) geen belang meer heeft.²

3.25 [de werknemster] stelt dat haar arbeidsovereenkomst niet ontbonden had mogen worden omdat

- a) daarmee een ongerechtvaardigde inbreuk wordt gemaakt op haar toekomstige vrijheid van meningsuiting,
- b) het verzoek verband houdt met haar lidmaatschap van de Universiteitsraad,
- c) er geen sprake was van een duurzaam verstoorde arbeidsverhouding,
- d) niet is voldaan aan de herplaatsingsplicht, terwijl zij ten onrechte is veroordeeld in de proceskosten.

Onvoldoende causaal verband tussen meningsuiting en ontbinding

3.26 Volgens [de werknemster] heeft de kantonrechter ten onrechte het verband tussen haar essay en het ontbindingsverzoek in het midden gelaten bij het oordeel dat hoe dan ook sprake was van een ernstig verstoorde arbeidsverhouding.

² De grieven 5 tot en met 12 kunnen onbesproken blijven.

3.27 Publicatie van dat essay valt onder het mede door artikel 10 EVRM beschermde recht op vrijheid van meningsuiting. Van inmenging in die vrijheid kan ook sprake zijn als aan de uiting arbeidsrechtelijke sancties worden verbonden.³

Uit rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) volgt dat bij de beantwoording van de vraag of causaal verband aanwezig is tussen een uiting en de gestelde sanctie, moet worden gelet op het geheel van gebeurtenissen vanaf de uiting tot aan het opleggen van de sanctie, in hun onderlinge samenhang.⁴

Het hof geeft [de werknemster] in die zin gelijk, dat de inhoud van haar essay een schakel is in de keten van gebeurtenissen die hebben geleid tot de uiteindelijke ontbinding van de arbeidsovereenkomst. Maar die keten is niet begonnen met de publicatie van het essay. En tussen de publicatie in juni 2019 en de datum van indiening van het ontbindingsverzoek in december 2022 zit ongeveer tweeënhalf jaar, waarin veel is gebeurd dat van invloed is geweest op de arbeidsverhouding. Dat sluit niet uit dat daaruit voldoende causaal verband kan blijken. Of dat zo is, onderzoekt het hof door hierna de schakels in de keten na te lopen.

3.28 [de werknemster] is aanmerkelijk sneller opgeklommen in de universitaire rangen dan is beschreven in de ‘tenure track’ en in 2013 werd voorzien. Al binnen een half jaar na haar promotie tot UD1 is zij in december 2015 benoemd tot UHD2, terwijl dat aanvankelijk eind 2018 verwacht werd.

Daarbij werd [de werknemster] er wel op gewezen dat zij moest zorgen voor meer publicaties in tijdschriften op het facultaire vakgebied. Twee jaar later heeft [de werknemster], zo

3 Vgl. HR 7 oktober 2022, ECLI:NL:HR:2022:1402 rov. 3.1.2 met verwijzing naar vaste rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens zoals uiteengezet in de conclusie van de A-G onder 4.27 (ECLI:NL:PHR:2022:231).

4 Zie vorige noot.

staat in het verslag van het R&O-gesprek in 2017, artikelen aangeleverd bij dergelijke tijdschriften. ‘However, these submissions were rejected for now, with the consequence that the number of published and accepted first-authored papers for high-quality journals is relatively low as of the year of 2014’. Het is niet meer dan logisch dat haar leidinggevende [de eerste leidinggevende] dan op dat punt vooruitgang wil zien, temeer omdat [de werknemster] het hoogleraarschap ambieert en de CIP daarbij een rol speelt, evenals bij een eerdere stap tot adjunct hoogleraar. De CIP had immers al in het advies bij haar vorige promotie het aantal publicaties in relevante vaktijdschriften als aandachtspunt genoemd (zie 3.4). In de zomer van 2018 wenst [de werknemster] een promotie tot UHD1, waaraan [de eerste leidinggevende] wil meewerken als [de werknemster] twee publicaties zoals bedoeld kan laten zien. En die zijn er dan nog niet.

Het mag zo zijn dat de CIP niet betrokken wordt bij een promotie tot UHD1, dat neemt niet weg dat [de werknemster] vanaf 2015 wist dat haar publicatielijst op een voor de faculteit belangrijk punt nog tekort schoot. Daaraan zou zij werken, zoals zij [de eerste leidinggevende] in 2017 toezegde. Uit het verslag van het R&O-gesprek blijkt dat zij zich daaraan op dat moment ook heeft gecommitteerd.

3.29 Tegen die achtergrond kan het hof de beschuldiging van [de werknemster] in haar brief van 30 augustus 2018 (zie 3.6) dat [de eerste leidinggevende] haar carrière met onware en willekeurige argumenten dwarsboomt, niet plaatsen. Het ging om een rationeel argument, een terecht en eerder herhaald uitgesproken punt van zorg, dat [de werknemster] in oktober 2017 nog leek te onderschrijven. [de werknemster] heeft het hof niet duidelijk kunnen maken dat aan haar additionele eisen werden gesteld of dat de criteria onvoldoende duidelijk waren.⁵

5 De daartegen gerichte grief 14 is ongegrond.

Door in de brief van augustus 2018 ook woorden te gebruiken als ‘scientific harassment’ en, gissend naar motieven voor de opstelling van [de eerste leidinggevende], ‘seksistisch’, blaast [de werkneemster] de zaak niet alleen op tot buitengewone proporties, maar schoffeert zij ook haar leidinggevende. In haar verweerschrift tegen het incidentele hoger beroep stelt [de werkneemster] dat haar brief ten onrechte niet is aangemerkt en behandeld als een melding over ongelijke behandeling. Dat dit niet is gebeurd kan het hof begrijpen, want dat [de werkneemster] zo’n melding heeft willen doen blijkt niet uit een voldoende onderbouwde stelling in de brief en die bedoeling heeft zij ook niet kenbaar gemaakt in daarop gevolgde gesprekken, terwijl van [de werkneemster], gelet op haar expertise, op dat punt voldoende duidelijkheid had mogen worden verwacht.

Ook nadat andere hoogleraren (onder wie twee vrouwen) en het faculteitsbestuur de lijn van [de eerste leidinggevende] als juist beoordeelden (zie 3.7 en 3.8) en [de eerste leidinggevende] zelf in een gesprek met [de werkneemster] aangaf hoe kwetsend hij het vond, heeft [de werkneemster] haar beschuldigende woorden niet ingetrokken. Vervolgens heeft [de werkneemster] er zelf voor gezorgd dat de gewenste promotie niet al begin 2019 gerealiseerd werd, hoewel zij toen aan de publicatie-eis voldeed, doordat zij uitnodigingen van haar leidinggevende voor een gesprek daarover tot driemaal toe negeerde.

Het hof constateert dat, gelet op deze gebeurtenissen, de verstoring van de arbeidsverhouding al in augustus 2018 is begonnen, toen [de werkneemster] met haar brief vooral de verhouding met haar leidinggevende op scherp stelde.

3.30 In juni 2019 verscheen het onder 3.10 vermelde essay. Het is een bijdrage in een wetenschappelijk tijdschrift waarmee de academische discussie wordt aangejaagd over de schaduwkanten van beleid dat gericht is op het dichten van de genderkloof door de door-

stroom van vrouwen naar hogere functies te bevorderen.

De inhoud van het artikel heeft niet bijgedragen aan herstel van al verstoorde verhoudingen. De RUG heeft aangevoerd dat senior collega’s zich geschaad hebben gevoeld in hun reputatie door gebruik van woorden als ‘illegaal en corrupt’ gedrag en het creëren van ‘mannelijke protegés’ en dat zij ook persoonlijk zijn benaderd met vragen uit het land. [de eerste leidinggevende] is teruggetreden als leidinggevende van [de werkneemster].

Volgens [de werkneemster] zijn de onder 3.12 vermelde brief van 16 juli 2019 en de brief van de decaan aan de redactie van het tijdschrift waarin haar essay is gepubliceerd te kwalificeren als sancties ten opzichte van haar. Zij stelt dat er vanuit het faculteitsbestuur en de vakgroep op is ingezet om haar aan te pakken.

Het hof oordeelt dat [de werkneemster] in hoger beroep onvoldoende heeft uitgewerkt dat de mail van 16 juli en de brief van 7 augustus 2019 een sanctie zijn op haar artikel. Dat haar artikel niet uitsluitend tot een wetenschappelijke discussie, maar ook tot interne onrust zou leiden was naar het oordeel van het hof te voorzien. Ook voor [de werkneemster].

In die situatie is het begrijpelijk dat de RUG op die onrust moest reageren en de commotie bespreekbaar wilde maken (wat overigens volgens [de werkneemster] ook een van de doelen van het essay was), wat is geprobeerd met de mail van 16 juli 2019. De toonzetting van die mail was voor verbetering vatbaar, maar de mededeling dat gesprekken gaande zijn die gericht zijn op een oplossing voor de toekomst is kalmerend en duidt niet op een persoonlijke afstraffing van [de werkneemster].

Bij de keuze van de decaan om een brief aan de redactie van het tijdschrift te sturen, die eindigt met het uitspreken van de hoop dat het publicatiebeleid met betrekking tot de essayrubriek zorgvuldig wordt heroverwogen, kunnen vraagtekens worden geplaatst. Maar daarmee is die brief nog geen (zelfstandige) sanctie op het essay, met de (voorzienbare) mogelijkheid van

een 'chilling effect' op het gebruik van de vrijheid van meningsuiting. Daarbij zijn ook van belang de context van de arbeidsovereenkomst en de omstandigheid dat vakgroepleden zich door het essay persoonlijk aangevallen voelden.

3.31 In haar verweerschrift tegen het hoger beroep van de RUG heeft [de werkneemster] betoogd dat ook de van haar verlangde medewerking aan gesprekken moet worden aangemerkt als een sanctie op haar artikel. Dat ziet het hof anders. De RUG mocht als werkgever van [de werkneemster] verlangen dat zij meewerkte aan het bespreken van wat zij in haar essay had gesignaleerd en de daardoor ontstane commotie binnen haar vakgroep. Gepoogd is om de verhoudingen te normaliseren. In het onder 3.13 bedoelde gesprek in oktober 2019 hebben beide partijen geconstateerd dat de verhoudingen verstoord zijn. Anders dan de RUG wijt [de werkneemster] dat zelf aan het nog niet verkrijgen van de door haar gewenste promotie, en dus niet aan het essay. [de werkneemster] vond dit een goed gesprek, zo blijkt uit het verslag. Dit betekent dat na het essay de onderlinge verhoudingen door inspanningen van beide partijen verbeterden. Uitkomst van dat gesprek was ook dat de RUG besloot om [de werkneemster] alsnog de promotie te geven. Niets duidt erop dat de RUG, als sanctie op het essay, in die fase streefde naar een einde van de arbeidsovereenkomst.

3.32 Het hof beschouwt de benoeming tot UHD1 begin 2020, met terugwerkende kracht tot 1 januari 2019, als een belangrijke contra-indicatie voor de stelling van [de werkneemster] dat het eind 2022 ingediende ontbindingsverzoek een reactie is op haar essay.

[de werkneemster] zelf was over de gang van zaken niet tevreden. Zij heeft via haar advocaat aanspraak gemaakt op die benoeming per 1 juli 2018 omdat zij toen al aan de eisen daarvoor zou voldoen. Dat is echter feitelijk onjuist, gelet op wat het hof heeft overwogen aan het slot van overweging 3.27 en het begin van overweging 3.28. Door dit (naar het oordeel van het hof dus

onjuiste) standpunt in te nemen zette [de werkneemster] de arbeidsverhoudingen opnieuw op scherp, dit ondanks de rust die na het gesprek van oktober 2019 was ontstaan.

3.33 Ook hierna heeft de RUG zich ingespannen voor verbetering van de onderlinge verhouding tussen [de werkneemster] enerzijds en haar nieuwe leidinggevende [hoogleraar5, opvolgend leidinggevende], andere hoogleraren en leden van de vakgroep anderzijds. Eerder al was [de werkneemster] aangespoord om in gesprek te gaan, wat zij aanvankelijk weigerde (zie 3.11). Daarna is externe begeleiding bij die gesprekken aangeboden (zie 3.13). Mediation met de seniorleden van de vakgroep werd in oktober 2020 (voorzichtig) positief afgesloten (zie 3.17).

Hierover verklaart [de werkneemster] achteraf dat zij dit traject als onveilig en opnieuw als 'harassment' heeft ervaren. Dat daarvoor objectief reden was, heeft [de werkneemster] niet onderbouwd. De RUG heeft een geregistreerde mediator ingeschakeld. Het hof heeft geen reden om te twijfelen aan de inzet van de RUG om de werkverhoudingen te verbeteren met het oog op voortzetting van de wetenschappelijke carrière van [de werkneemster].

3.34 De RUG heeft, zoals op 8 oktober 2019 is besproken tussen de decaan en [de werkneemster], daarnaast individuele coaching van [de werkneemster] aangeboden (zie 3.13). [de werkneemster] vond dat de noodzaak daarvan niet was onderbouwd en weigerde deelname aan het ontwikkelassessment dat vooraf gaat aan de coaching (zie 3.15). Vrij snel na de afsluiting van het eerste mediationtraject ontstond opnieuw wrijving omdat [de werkneemster] niet accepteerde dat haar nieuwe leidinggevende verlangde dat zij zou werken aan competenties op het gebied van communicatie en samenwerking (3.17).

[de werkneemster] vindt dat ten onrechte van haar werd gevraagd te werken aan 'soft skills', want dat is naar haar mening geen onderdeel van de 'tenure track'. Het hof verwerpt die opvatting. Het getuigt van goed werkgeverschap

dat coaching wordt aangeboden op het gebied van onder meer communicatie, wanneer op dat gebied problemen ontstaan tussen werknemers onderling of in de relatie met leidinggevendenden.⁶ Ook het verslag van het gesprek op 8 oktober 2019 geeft daarvoor aanleiding, want daarin is vermeld dat [de werknemster] niet ziet dat haar essay beschadigend is voor haar directe collega's, en volgens haar staat dat er ook niet. Blijkens het verslag wordt vervolgens geconstateerd dat er sprake lijkt van een duidelijk verschil tussen intentie en effect. Maar daarmee is, gelet op wat hiervoor is overwogen, en anders dan de kantonrechter overweegt onder 5.12 van de beschikking en [de werknemster] opmerkt in haar verweerschrift in het incidenteel hoger beroep, niet gezegd dat de publicatie redengevend was voor het coachingstraject.

[de werknemster] miskent bovendien dat haar werkgeefster een instructierecht heeft en dat deze bevoegdheid niet is beperkt tot de (momenten van) stappen in de tenure track. Het was overigens wel nuttig geweest als in verslagen van R&O-gesprekken kenbaar aandacht was besteed aan ontwikkelpunten op het gebied van sociale vaardigheden, die in samenwerkingsverband van groot belang zijn.

3.35 [de werknemster] wilde na het conflict met haar tweede leidinggevende opnieuw een andere leidinggevende. Ook dan probeert de RUG de situatie nog vlot te trekken, maar het tweede mediationstraject bood geen oplossing (zie 3.18). Daarna is vanaf september 2021 onderzocht of herplaatsing mogelijk was (3.20 - 3.22) en toen dat niet tot resultaat leidde, is in december 2022 het ontbindingsverzoek ingediend.

[de werknemster] meent dat de RUG in het kader van herplaatsing meer had moeten doen en zo nodig een speciale plaats voor haar had moeten creëren. Daarvoor geeft zij als reden dat de RUG verplicht is haar een veilige werkplek te bieden. De Ontslagregeling geeft in de arti-

kelen 9 en 10 nadere voorschriften voor de invulling van de herplaatsingsverplichting. Die gaan echter niet zo ver dat een plaats gecreëerd moet worden. Na september 2021 is er beduidend meer tijd dan gebruikelijk gestoken in het vinden van een andere passende functie voor [de werknemster], waarbij zij ook gelegenheid heeft gekregen om zelf voorstellen te doen. Bij het onderhandelen over voorwaarden waaronder [de werknemster] in dienst wilde treden bij het UCG heeft zij zelf een inschattingfout gemaakt (zie 3.21). De RUG treft daarvan geen verwijt.

3.36 [de werknemster] maakt de RUG wel twee andere verwijten. Haar eind 2020 ingediende bezwaar tegen het R&O verslag van 11 september 2020 is niet in behandeling genomen en tijdens haar ziekte in 2021 is geen plan van aanpak opgemaakt. Wat ook zij van de gegrondheid van die verwijten, niet duidelijk is gemaakt welk verband die verwijten hebben met de publicatie en het uiteindelijke ontbindingsverzoek of met het petitum in hoger beroep. Het hof gaat er daarom aan voorbij.

3.37 Het hof kan uit de gebeurtenissen na publicatie van het essay, hiervoor besproken vanaf overweging 3.30, niet afleiden dat zonder de publicatie het ontbindingsverzoek niet zou zijn ingediend. Voorafgaand aan die publicatie was al sprake van verstoorde verhoudingen omdat [de werknemster] meende dat aan haar onterechte eisen werden gesteld, en dat conflict is (na de publicatie) op precies datzelfde punt voortgezet, zoals is beschreven onder 3.32. De publicatie is wel een schakel geweest in de gebeurtenissen, maar geen essentiële schakel in de keten die leidde tot het ontbindingsverzoek. Het hof verwijst naar wat het hiervoor heeft overwogen over de houding van [de werknemster] voorafgaand en na het verschijnen van haar essay. Daarmee is er, ook gelet op het geheel van de gebeurtenissen in onderling verband, onvoldoende causaal verband tussen de uiting en de ontbinding van de arbeidsovereenkomst. Het beroep van [de werknemster] op

⁶ De grieven 15 en 16, waarin [de werknemster] iets anders betoogt, falen.

schending van haar recht op vrije meningsuiting is dan ook ongegrond.⁷

Het beroep op het ontslagverbod tijdens lidmaatschap van de U-Raad is ook ongegrond

3.38 [de werknemster] is vanaf september 2021 lid geweest van de U-Raad en beroept zich op het daarmee verband houdende ontslagverbod van artikel 7:670 lid 4 BW. Zij voert aan dat zij zich in de U-Raad bezighield met vraagstukken op het gebied van sociale veiligheid en dat de ontbindingsgrond daar alles mee te maken heeft. De RUG moet aantonen dat er geen verband is, aldus [de werknemster].

3.39 De RUG heeft zich beroepen de uitzondering in artikel 7:671b lid 6 BW. Die uitzondering houdt in dat een arbeidsovereenkomst ondanks het opzegverbod ontbonden kan worden als het ontbindingsverzoek geen verband houdt met omstandigheden waarop dat verbod betrekking heeft.

In de vermelde relevante feiten (onder 3.3 tot en met 3.23) komt de U-Raad niet eenmaal aan de orde, zelfs niet zijdelings, afgezien van de enkele vermelding van dat lidmaatschap. Toen de problemen tussen partijen begonnen, met de brief van 30 augustus 2018 waarin [de werknemster] [de eerste leidinggevende] beschuldigde onware argumenten te gebruiken met het doel haar carrière te dwarsbomen, was [de werknemster] nog geen lid. Zij was dat ook nog niet ten tijde van de tweede, mislukte, mediation. De onherstelbaarheid van de verstoorte arbeidsverhouding stond dus al vast voordat [de werknemster] U-Raadslid werd. Daarmee heeft de RUG voldoende aangevoerd om aannemelijk te maken dat het ontbindingsverzoek geen relatie heeft met dat raadslidmaatschap.⁸

⁷ De grieven 1 tot en met 3 falen.

⁸ Grief 4 is ongegrond.

De arbeidsverhouding was wel duurzaam verstoord

3.40 [de werknemster] betwist nog dat de verhoudingen met de gehele faculteit verstoord waren. Dat mag zo zijn, maar het gaat om de werkomgeving waarbinnen [de werknemster] functioneert en dat is haar vakgroep binnen de faculteit. Na de tweede mediation, die geen resultaat had, heeft [de werknemster] nieuwe advocaat op 8 september 2021 aan de decaan heeft geschreven dat herstel nog mogelijk was, behalve met [hoogleraar5, opvolgend leidinggevende], maar dat [de werknemster] wel akkoord ging met een vervolgstap buiten de faculteit. Daarop heeft de vakgroep gereageerd door op 29 september 2021 te schrijven dat sprake was van een onherstelbaar verstoorte verhouding met de gehele vakgroep. Dat stond daarmee voldoende vast, ook als [de werknemster] daarover anders dacht. [de werknemster] heeft bovendien tijdens de zitting bij de kantonrechter gezegd dat zij niet terug kan.⁹

De herplaatsingsplicht is niet geschonden

3.41 Volgens [de werknemster] moet een werkgever die doelbewust een verstoorte arbeidsverhouding creëert, de arbeidsovereenkomst voortzetten. Het hof kan aan die stelling voorbijgaan, omdat die situatie zich niet voordoet. De slechte verhoudingen vinden hun oorsprong in de (onjuiste) opvatting van [de werknemster] dat niet van haar kon worden geëist dat zij aan eerder verlangde publicatie-eisen voldeed voordat zij een volgende promotiestap kon maken, waarna zij haar leidinggevende ernstige verwijten ging maken. En deze slechte verhoudingen zijn voortgezet door haar weinig coöperatieve houding, ook na het essay, om tot werkbare verhoudingen te komen.

3.42 Ook voert [de werknemster] aan dat zij bij de Letterenfaculteit welkom is, zij het dat daar geen passende vacature is, en dat wel bestaande vacatures hoger ingeschaald kunnen worden zodat zij daarmee passend zouden zijn.

⁹ Grief 13 faalt.

Dit betoog gaat niet op, gelet op artikel 9 van de hiervoor al genoemde Ontslagregeling. Dat artikel gaat uit van herplaatsing op vacatures voor passende functies waarbij van een passende functie sprake is wanneer deze aansluit bij de opleiding, ervaring en capaciteiten van de werknemer. Die functie hoeft dus niet gecreëerd te worden, ook niet door opwaardering van vacatures waardoor die wel geschikt zouden worden voor [de werknemster]. [de werknemster] heeft nog gewezen op de interne regeling bij vacaturevervulling, maar niet gesteld en onderbouwd dat de RUG zich daaraan niet zou hebben gehouden.¹⁰

3.43 Het hof is dan ook van oordeel dat de kantonrechter de arbeidsovereenkomst met [de werknemster] terecht heeft ontbonden,¹¹ zodat het in hoger beroep verzochte herstel van die overeenkomst niet toewijsbaar is.

Werknemer is ten onrechte veroordeeld in de kosten van de kantonprocedure

3.44 De kantonrechter heeft [de werknemster] veroordeeld in de proceskosten en daar komt zij in dit geval terecht tegen op¹². In zaken die worden ingeleid met een dagvaarding schrijft artikel 237 lid 1 Rv voor dat de partij die grotendeels in het ongelijk wordt gesteld, wordt veroordeeld in de proceskosten. In zaken tussen familieleden mogen de kosten (geheel of gedeeltelijk) worden gecompenseerd en dat mag ook wanneer partijen over en weer op enkele punten in het ongelijk zijn gesteld. In veel arbeidszaken, zoals een verzoek tot ontbinding van een arbeidsovereenkomst, schrijft de wet geen dagvaarding maar een verzoekschrift voor. Artikel 289 Rv bepaalt dat de eindbeschikking een veroordeling in de proceskosten kan inhouden. Daartoe is de rechter (op een hier niet ter zake doende uitzondering na) niet

verplicht en hij hoeft zijn oordeel daarover niet te motiveren.

3.45 Voor zaken waarin verzocht wordt om ontbinding van de arbeidsovereenkomst is door rechters die werkzaam zijn in eerste aanleg de 'Aanbevelingschikking en proceskosten Wwz'¹³ opgesteld, die in het algemeen door kantonrechters tot uitgangspunt wordt genomen. Daaraan kunnen partijen in een procedure geen recht ontleen, maar het is wel de bedoeling dat daarvan een zekere ordening uitgaat ter vermindering van grote lokale verschillen en daarmee van rechtsongelijkheid.

Aanbeveling 3.2 daarvan luidt dat bij toewijzing van een ontbindingsverzoek de proceskosten in beginsel worden gecompenseerd. Daarvan kan worden afgeweken als, zoals aanbeveling 3.3 aangeeft, sprake is van (ernstig) verwijtbaar handelen van een van de partijen want dan kan die partij in de proceskosten worden veroordeeld.

3.46 Toepassing van deze aanbeveling zou in dit geval hebben geleid tot compensatie van de kosten in de kantonprocedure op grond van aanbeveling 3.2 en dat is, naar het oordeel van het hof, in dit geval ook een billijke uitkomst.

Het hof zal daarom op verzoek van [de werknemster] de beslissing om haar te veroordelen in de proceskosten vernietigen en de kosten in de kantonprocedure alsnog compenseren, zodat iedere partij de eigen kosten daarvan moet dragen.

De proceskosten in hoger beroep worden bepaald aan de hand van het gebruikelijke liquidatietarief 'op de voet van gelijk of ongelijk' overeenkomstig artikel 237 lid 1 Rv.

Het nodeloze incidentele hoger beroep

3.47 De RUG is het eens met de uitgesproken ontbinding en wil geen andere beslissing. Om die reden hoefde zij daarom geen incidenteel hoger beroep in te stellen.

¹⁰ Ook grief 18 faalt.

¹¹ Voor zover grief 17 daartegen is gericht, faalt die grief.

¹² Met grief 19 en deels ook met grief 17, die (in zoverre) slagen.

¹³ Te raadplegen op www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/aanbeveling-schikking-en-proceskosten-Wwz.pdf

De RUG is het niet eens met overwegingen van de kantonrechter over de rol die [hoogleraar⁵, opvolgend leidinggevende] zou hebben gespeeld bij het ontstaan van de ernstig verstoorde verhoudingen. De bewuste overwegingen zijn echter niet dragend voor de ontbindingsbeslissing. De RUG heeft daarom bij het zelf instellen van hoger beroep geen belang, zoals bedoeld in artikel 3:303 BW. Volstaan kon worden met het aanvoeren van argumenten in het kader van verweer tegen de beroepsgronden van [de werknemster] en de daarbij gegeven toelichting.

Het hof zal de RUG niet-ontvankelijk verklaren in het incidentele hoger beroep.

3.48 Het hof zal geen proceskostenveroordeling uitspreken overeenkomstig de vaste lijn van de Hoge Raad wanneer een incidenteel hoger beroep niet nodig is op grond van de devolutieve werking van het hoger beroep.¹⁴ Die lijn wordt ook aangehouden wanneer een verzoeker die in eerste aanleg gelijk heeft gekregen, in (al dan niet voorwaardelijk) incidenteel hoger beroep verweer voert dat wordt verworpen.¹⁵

Geen relevant bewijsaanbod

3.49 Beide partijen hebben nog een algemeen bewijsaanbod gedaan van hun stellingen. Het hof gaat daaraan voorbij, nu er geen voldoende gespecificeerd bewijsaanbod ligt van een stelling die het hof tot een ander oordeel kan leiden dan volgt uit voorgaande overwegingen.

De conclusie

3.50 De conclusie luidt dat de grieven van [de werknemster] niet opgaan, behoudens voor zover gericht tegen de proceskostenveroordeling in eerste aanleg. Op dat punt wordt de bestreden beschikking vernietigd en worden de proceskosten alsnog gecompenseerd. Daarmee is [de werknemster] in het door haar ingestelde hoger beroep de grotendeels in het ongelijk gestelde partij en zij wordt veroordeeld in

de proceskosten van de RUG (€ 783,- griffierecht en € 2.366,- voor salaris van de advocaat op basis van 2 punten à € 1.183,- per punt bij tarief II in hoger beroep).

3.51 De RUG wordt in het incidentele hoger beroep niet-ontvankelijk verklaard en een proceskostenveroordeling blijft achterwege.

4. De beslissing

Het hof:

- verwerpt het door [de werknemster] ingestelde hoger beroep, behoudens voor zover het de veroordeling van [de werknemster] in de proceskosten betreft;
- vernietigt de beslissing van de kantonrechter van 8 maart 2023 onder 6.2 en bepaalt dat de kosten van de procedure bij de kantonrechter worden gecompenseerd;
- verklaart de RUG niet-ontvankelijk in het door haar ingestelde incidentele hoger beroep;
- wijst af wat meer of anders is verzocht.

Deze beschikking is gegeven door mrs. M.E.L. Fikkers, A.E.F. Hillen en W.A. Zondag en is in aanwezigheid van de griffier in het openbaar uitgesproken op 8 januari 2024.

Noot

1.1 Deze beschikking van het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden is niet los te zien van een recente, eerdere, uitspraak van de Hoge Raad in de zaak van een medewerkster van een ROC, die een kritisch boek had geschreven over gepersonaliseerd onderwijs, waarbij zij zich geheel of gedeeltelijk baseerde op ervaringen opgedaan aan haar eigen ROC. Die kritiek werd door het ROC en door een aantal collega's niet in dank afgenomen. Het leidde tot een verstoorte relatie, waarop de werkgever een verzoek tot ontbinding van de arbeidsovereenkomst indiende.

1.2 Zowel de kantonrechter als in hoger beroep het gerechtshof oordeelde dat de arbeidsverhouding inderdaad onherstelbaar verstoord was. De arbeidsovereenkomst met de medewerkster werd ontbonden. Daarbij overwoog

¹⁴ Zie o.m. HR 12 februari 2016, ECLI:NL:HR:2016:233.

¹⁵ Zie HR 11 mei 2012, ECLI:NL:HR:2012:BV9966.

het Hof uitdrukkelijk dat deze ontbinding niets te maken had met het uitoefenen van de vrijheid van meningsuiting door de werknemster, maar uitsluitend met de verstoorte arbeidsrelatie.

1.3 De Hoge Raad, bij zijn beschikking van 7 oktober 2022, ECLI:NL:HR:2022:1402, vernietigde die uitspraak van het Hof. Het ontbindingsverzoek was een reactie op de gevolgen die de meningsuiting had gehad voor de interne werkverhoudingen bij het ROC. Daarmee was er causaal verband tussen de meningsuiting en het ontbindingsverzoek, en dus wel degelijk een inmenging van de werkgever in het recht van vrijheid van meningsuiting van de werknemster.

1.4 Belangrijk hierbij is dat volgens het Europees Hof voor de rechten van de mens (EHRM) moet worden gekeken naar de keten van gebeurtenissen en de schakel die de gewraakte meningsuiting daarin al of niet vormt. In de bedoelde zaak waarin de Hoge Raad uitspraak deed vormde de publicatie van het boek een onmisbare schakel (*conditio sine qua non*) in de keten van gebeurtenissen die leidde tot de indiening van het ontbindingsverzoek. Het Hof had dus ten onrechte geoordeeld dat er geen oorzakelijk verband was tussen de meningsuiting en het ontbindingsverzoek. De Hoge Raad verwees de zaak naar een ander hof ter afdoening. Dit laatste Hof heeft inmiddels uitspraak gedaan (Hof 's-Hertogenbosch 9 november 2023, ECLI:NL:GHSHE:2023:3713), ten gunste van de werknemster.

2. Deze voorgeschiedenis maakt extra begrijpelijk dat het Hof in de hier afgedrukte uitspraak bijzonder veel aandacht besteedt aan de vraag naar het causaal verband tussen de wetenschappelijke publicatie van appellante en het door de universiteit ingediende verzoek tot ontbinding van de arbeidsovereenkomst. In navolging van het EHRM en de Hoge Raad beziet het Hof de keten van gebeurtenissen die tot het ontbindingsverzoek hebben geleid. Het Hof komt tot de conclusie dat in dit geval *geen* oorzakelijk verband bestaat tussen de publicatie en het ont-

bindingsverzoek. De publicatie is wel een schakel in de keten van gebeurtenissen, maar ook zonder die schakel was de arbeidsverhouding onherstelbaar verstoord. Die was al verstoord vóór de publicatie uitkwam, en na het bekend worden er van is door de werkgever nog veel moeite gedaan om tot herstel van de verhoudingen te komen, zo redeneert het Hof.

3.1 In het Nederlands Juristenblad (NJB), aflevering 1 van 5 januari 2024 is een artikel verschenen van prof.mr R.A.J. van Gestel met de titel *Academische vrijheid onder druk*. Daarin bespreekt hij onder meer de onderhavige zaak, zij het dat hij nog niet op de hoogte kon zijn van de hier besproken beschikking van het Hof in hoger beroep. Hij plaatst de zaak in de sleutel van de academische vrijheid. Die staat volgens Van Gestel onder druk door verschillende oorzaken, en een daarvan zou zijn dat de universitaire werkgever te gemakkelijk kan grijpen naar het middel van een verzoek tot ontbinding van de arbeidsovereenkomst wegens een verstoorte verhouding. De auteur geeft aan dat 74% van de op deze grond gedane ontbindingsverzoeken door de rechter wordt toegewezen (in het arbeidsrecht als geheel). Zelfs vreest hij dat werkgevers doelbewust kunnen aansturen op verstoorte verhoudingen als een doeltreffende methode om van een werknemer af te komen. De achterliggende reden zou dan een ongewenste publicatie of andere meningsuiting zijn.

3.2 Van zulke gevallen (opzettelijk veroorzaken van een verstoorte verhouding door de werkgever) geeft hij geen voorbeelden, en het lijkt mij kras om te veronderstellen dat dit – nota bene in een universitair milieu – daadwerkelijk gevreesd moet worden.

Wel lijkt het in de praktijk van het arbeidsrecht in het algemeen af en toe voor te komen, dat lagere rechters bij ontbindingsverzoeken waar een principiële kant aan zit – dat kan de academische vrijheid of de vrijheid van meningsuiting zijn of een ander (grond)recht – wat te gemakkelijk een uitspraak over de principiële kwestie vermijden door de enkele constatering dat de arbeidsverhouding onherstelbaar ver-

stoord is. Volgens art. 671b lid 1 onder a in verbinding met art. 669 lid 3 onder g van boek 7 Burgerlijk Wetboek is dit een redelijke grond voor beëindiging van de arbeidsovereenkomst. De beschikking van het Hof in de hiervoor genoemde zaak van de ROC-medewerkster die een boek geschreven had lijkt daar een goed voorbeeld van (zie voor die beschikking ECLI:NL:GHARL:2021:3667 en NTOR 2021, nr 2, blz. 46 e.v., met noot Marcel Dekker).

4.1 Het EHRM heeft oog voor deze problematiek van vrijheid van meningsuiting in de arbeidsrelatie en heeft gezichtspunten ontwikkeld voor de beoordeling van de toelaatbaarheid van beperking van deze vrijheid. Deze gezichtspunten, genoemd in de conclusie van de advocaat-generaal voor de beschikking van de Hoge Raad in de hiervoor bedoelde zaak van het boek van de ROC-medewerkster (ECLI:NL:PHR:2022:231), zijn de volgende:

- de aard van de meningsuiting
- de motieven van de werknemer voor de uiting
- de schade die de werkgever door de uiting van de werknemer heeft geleden
- en de zwaarte van de door de werkgever opgelegde sanctie.

Over de laatste genoemde, de zwaarte van de sanctie, merkt de A-G op, met verwijzing naar het arrest Rubins/Letland, ECLI:CE:ECHR:2015:0113 JUD007904012, dat ontslag (waaronder een ontbindingsverzoek in dit verband valt) door het EHRM als een zeer zware sanctie wordt beschouwd, mede door het ‘chilling effect’ dat het heeft op andere werknemers die een mening zouden willen uiten. Die sanctie zal daarom niet te snel in beeld mogen komen.

4.2 Daar waar het speciaal de academische vrijheid betreft gaat het EHRM uit van ‘(the academics) freedom to express freely their opinion about the institution or system in which they work and freedom to distribute knowledge and truth without restriction (Sorguç/Turkije, EHRM 23 juni 2009, nr.17089/03, geciteerd door S.Philipsen in NTOR 2019 nr. 2, Special Paul Zoontjens, blz. 69).

Hoewel naar mijn mening het in het algemeen niet verstandig is om een wetenschappelijke verhandeling te schrijven over een aangelegenheid waar de auteur persoonlijk bij betrokken is geweest, en misschien negatieve ervaringen of frustraties over heeft, lijkt uit dit citaat te volgen dat dit ook onder de academische vrijheid valt.

4.3 Mijns inziens zal de toepassing van de door het EHRM gegeven gezichtspunten en criteria, als hiervoor genoemd, behulpzaam zijn om het scenario van al te gemakkelijke ontbinding wegens verstoorde verhoudingen na ongewenste meningsuitingen op afstand te houden.

5.1 Echter, hoe dan ook, aan deze discussie komt het hof in de hier afgedrukte zaak niet toe, nu er in dit geval geen causaal verband is tussen de meningsuiting of wijze van gebruikmaking van de academische vrijheid, enerzijds, en het ontbindingsverzoek anderzijds.

5.2 Uit het voorgaande blijkt ook dat de werknemer er nog niet is als dat causaal verband wel zou worden aangetoond. Dan volgt de beoordeling aan de hand van de vier aandachtspunten van het EHRM en de formulering van de academische vrijheid. Het dilemma van enerzijds de verstoorte relatie, die verder werken niet meer mogelijk lijkt te maken, en anderzijds de wetenschap dat door ontbinding van de arbeidsovereenkomst onvoldoende recht gedaan wordt aan de vrijheid van meningsuiting en de academische vrijheid, ligt dan weer in volle omvang op tafel. De rechter zal daar alsdan een beslissing in moeten nemen met inachtneming van alle omstandigheden van het concrete geval.

Over de auteur

Mr. J.-M. V. (Jean-Marie) Dubelaar

STAND VAN WETGEVING

8. Stand van wetgeving

Trudy Spaans

Wetsvoorstellen

Tot 24 september 2023 kon worden gereageerd op het wetsvoorstel 'Vrij en veilig onderwijs' waarin diverse maatregelen waren opgenomen ter verbetering van de (sociale) veiligheid op scholen voor primair en voor- en middelbaar onderwijs. Hieronder een korte toelichting op de inhoud van het voorstel dat voorsiening is gemaakt bij de Raad van State voor advies.

Maatregelen

Het doel van dit wetsvoorstel is het veiligheidsbeleid van scholen te versterken door duidelijkheid te scheppen over de minimumeisen die ten grondslag liggen aan goed veiligheidsbeleid. Daartoe bevat dit wetsvoorstel de volgende maatregelen:

- de jaarlijkse veiligheidsmonitor wordt uitgebreid;
- een registratieplicht voor veiligheidsincidenten, een meldplicht voor ernstige incidenten en de meld- en overlegplicht bij een vermoeden van seksuele intimidatie;
- een verplichte vertrouwenspersoon en aansluiting bij een landelijke klachtencommissie;
- een jaarlijkse evaluatie van het veiligheidsbeleid.

Uitbreiding veiligheidsmonitor

Naast de jaarlijkse veiligheidsmonitor die nu ziet op leerlingen, moet ook gaan zien op personeel. Alhoewel de Arboregeling hier niet toe verplicht, wordt in de MvT aangegeven dat een systematische en voorgeschreven wijze van verzamelen van informatie over de veiligheidsbeleving van personeel voorkomt dat signalen die duiden op een onveilig schoolklimaat, gemist worden.

Melding en registratie van incidenten

De MvT geeft aan dat van een bevoegd gezag mag verwacht worden dat het lering trekt uit veiligheidsincidenten en transparant is over de wijze waarop op een veiligheidsincident is gereageerd. Ter ondersteuning van deze houding bevat het wetsvoorstel een registratieplicht voor veiligheidsincidenten en een meldplicht voor ernstige veiligheidsincidenten.

Meld- en overlegplicht seksuele intimidatie

In de context van het wetsvoorstel sprake van seksuele intimidatie wanneer een met taken belast persoon een leerling op indringende wijze seksueel benadert. De volgende voorbeelden worden genoemd: ongewenste aanrakingen van seksuele aard, het maken van gebaren of opmerkingen van seksuele aard, maar ook seksueel getinte toenaderingen die online plaatsvinden. De meld- en overlegplicht moet gaan gelden voor alle vermoedens van seksuele intimidatie. Dit moet ertoe leiden dat scholen eerder en vaker in overleg treden met de vertrouwensinspecteurs met wie een juiste afweging kan worden gemaakt over de strafbaarheid van het gedrag.

Verplichte vertrouwenspersoon, landelijke klachtencommissie

Naast de interne vertrouwenspersoon worden scholen verplicht een externe vertrouwenspersoon aan te stellen en zich aan te sluiten bij een landelijke klachtencommissie. Uitgangspunt daarbij is dat de klachtenafhandeling zo wordt gecentraliseerd zodat de betreffende commissies voldoende 'volume' aan klachten behandelen om een goede en constante kwaliteit van oordelen te kunnen realiseren.

Jaarlijkse evaluatie veiligheidsbeleid

De voorgestelde wijzigingen in de onderwijs-wetgeving houden in dat het veiligheidsbeleid tenminste één keer per jaar geëvalueerd wordt. Dit dient de school te doen aan de hand van in ieder geval de volgende informatiebronnen: de monitoring omtrent de veiligheid van personeel en leerlingen, de incidentenregistratie en de jaarlijkse rapportage van de vertrouwenspersonen over het veiligheidsbeleid.

Alweer even geleden, op 12 april 2023 is het wetsvoorstel ‘Vaststelling van regels voor het Nederlands kwalificatieraamwerk voor een leven lang leren (Wet NLQF) ‘ingediend (Kamerstukken II, 2022-2023, 36 443). Op 18 maart 2024 staat het plenaire debat op de agenda van de Tweede Kamer. Hieronder een korte toelichting.

A

anleiding

In 2008 hebben het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie een aanbeveling gedaan over het EQF, *het European Qualifications Framework for Life Long Learning*¹. Het EQF is ontwikkeld als Europees referentiekader voor het bepalen van het niveau van alle mogelijke kwalificaties, vormen van onderwijs en opleiding (zoals initiële diplomagerichte opleidingen, cursussen en trainingen) in termen van acht verschillende niveaus van leeruitkomsten. Hoofdoelstelling van het EQF is het bevorderen van de transparantie van onderwijs- en kwalificatiesystemen van de EU-lidstaten.

1 De aanbeveling over het EQF is in 2017 in beperkte mate aangepast en geactualiseerd op basis van de stand van zaken van de implementatie van het EQF. Aanbeveling van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2008 tot vaststelling van een Europees kwalificatiekader voor een leven lang leren (PbEU 2008, C 111/01).

Begrippenkader

Bij het EQF en het NLQF gaat het om het bepalen van het niveau van de leeruitkomsten van opleidingen (kwalificaties). Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen formele opleidingen en non-formele opleidingen. Formele opleidingen zijn bij wet geregeld en non-formele opleidingen niet. Met het begrip «kwalificatie» wordt in dit wetsvoorstel bedoeld: de beoogde leeruitkomsten, wat men kent en kan doen na de voltooiing van een formele of non-formele opleiding. De leeruitkomsten van formele opleidingen worden generiek gekoppeld aan de NLQF- en EQF-niveaus en deze koppeling wordt door de Minister vastgesteld. De instantie die bevoegd is om non-formele opleidingen in te schalen, is het NCP NLQF. Het NCP NLQF, is een private organisatie die voor dit doel is ingericht. Het NCP NLQF voert de volgende taken uit:

- het inschalen in het NLQF van non-formele opleidingen en het opnemen van deze kwalificaties en bijbehorende opleidingen in een register;
- het beheer van het register van de ingeschaalde kwalificaties en non-formele opleidingen, het NLQF-register;
- het onderhoud en beheer van (de niveaus van) het NLQF en het bijdragen aan de ontwikkeling van het EQF;
- het verzorgen van de (nationale en internationale) informatievoorziening en communicatie over het NLQF en het EQF.

Referentiekader

Het EQF is een referentiekader dat bestaat uit een gestandaardiseerde beschrijving van acht niveaus van leeruitkomsten c.q. acht kwalificatieniveaus. Het bevat leerwegaafhankelijke beschrijving en niveaubepaling van leeruitkomsten. Deze methodiek maakt het EQF geschikt om te dienen als referentiekader voor de niveaubepaling van de leeruitkomsten van alle mogelijke vormen van opleiding en scholing. Voorts maakt deze methodiek het mogelijk om het niveau van de leeruitkomsten van formele

en non-formele opleidingen uit verschillende landen met elkaar te vergelijken.

NLQF

Het systeem van het EQF en de daaraan gekoppelde NQF's is niet alleen relevant op Europees niveau, maar ook op nationaal niveau. De doelstellingen van het NLQF zijn een afgeleide van die van het EQF: het transparanter maken van het landelijke opleidingsaanbod teneinde de mobiliteit van werknemers, werkzoekenden en studenten en ook LLO (leven lang ontwikkelen) te bevorderen.

Naar analogie van het EQF is het NLQF een beschrijving van verschillende niveaus van leeruitkomsten. Bij de beschrijving van de niveaus van het NLQF hebben de formele opleidingen als uitgangspunt gediend. Met andere woorden: de opleidingen uit het Nederlandse gereguleerde, formele onderwijsstelsel zijn «vertaald» in leeruitkomsten en op basis daarvan is het NLQF ontwikkeld. Het NLQF onderscheidt evenals het EQF acht niveaus van leeruitkomsten en kent daarnaast een instroomniveau².

Betrouwbaar

Het is belangrijk dat studenten en werkgevers – in binnen- en buitenland – kunnen vertrouwen op het NLQF- en EQF-niveau dat op Nederlandse diploma's en andere waardedocumenten wordt vermeld. Door het ontbreken van vermeldingen of het in het vooruitzicht stellen van een NLQF- en EQF-niveau, kunnen zowel deelnemers aan het onderwijs als afnemers van gediplomeerden worden misleid. Een voorbeeld van dergelijke misleiding is de situatie dat onderwijs- of examenaanbieders met betrekking tot een opleiding, cursus of examen adverteren dat er een diploma met een NLQF-niveau aan verbonden is, terwijl dat niveau daarvoor niet is vastgesteld. Om de naleving van de voor-

gestelde normen effectief te kunnen afdwingen wordt de bestuurlijke boete ingevoerd, een punitieve geldboete.

Toezicht

De inspectie heeft tot taak om toezicht te houden op het naleven van voorschriften uit onderwijswetten. Gelet op haar expertise op het veelal specialistische terrein van onderwijs, ziet de inspectie straks namens de Minister toe op het naleven van de in dit wetsvoorstel opgenomen verboden op de niet-gerechtigde aanduiding van het NLQF- of EQF-niveau. Deze taak heeft ook een relatie met de toezichthoudende taak van de inspectie bij misleiding met graden.

Op 24 oktober 2023 is het wetsvoorstel 'Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met het schrappen van de grondslag voor kwaliteitsbekostiging in het hoger onderwijs' ingediend (Kamerstukken II, 2023-2024, 36 454).

Aanleiding

Met ingang van het studiejaar 2015–2016 is de basisbeurs voor studenten in het hoger onderwijs komen te vervallen. Er is destijds voor gekozen om over de middelen die jaarlijks vrijkwamen afspraken te maken op instellingniveau. Deze afspraken hebben als doel om binnen de instellingen een cultuur te bevorderen waarin kwaliteitsverbetering van het onderwijs centraal staat.

Wijziging

Vanaf 1 januari 2025 eindigen de kwaliteitsafspraken. Gebleken is dat de kwaliteitsafspraken door alle instellingen goed zijn nagekomen. Tegelijkertijd stelt de regering vast dat de huidige wijze van kwaliteitsbekostiging administratieve lasten met zich meebrengt. Het doel van de kwaliteitsbekostiging – om binnen de instelling een cultuur te bevorderen waarin kwaliteitsverbetering van het onderwijs centraal staat – kan naar oordeel van de regering

² Voor een uitvoerige beschrijving van de NLQF-niveaus in termen van de descriptoren: zie <https://www.nlqf.nl/nlqf-niveaus>.

ook bereikt worden via de lumpsum-bekostiging. Om het huidige kwaliteitsniveau hoog te houden en blijvend bij te dragen aan de kwaliteit van het hoger onderwijs heeft de regering als doel om de investeringen vanuit het studievoorschot (studievoorschotmiddelen) structureel, via de lumpsum, toe te kennen aan de instellingen. De middelen worden hiertoe toegevoegd aan de onderwijsopslag in percentages, deel van het onderwijsdeel van de landelijk beschikbare rijksbijdrage³. Het toevoegen van de studievoorschotmiddelen aan de onderwijsopslag in percentages houdt in dat de middelen per instelling op het niveau van 2024 vanaf 2025 structureel worden toegevoegd aan de lumpsum. De mogelijkheid voor kwaliteitsbekostiging verdwijnt uit de WHW.

3 Artikel 4.11, tweede lid, UWHW 2008

INFORMATIEF

9. Informatief

Miek Laemers

Advies wetsvoorstel terugdringen verzuim onderwijs

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft op 20 december 2023 het advies vastgesteld over het wetsvoorstel terugdringen verzuim in het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. Het advies is op 27 december 2023 gepubliceerd op de website van de Raad van State.

Het wetsvoorstel heeft als doel om verzuim en het aantal kinderen en jongeren dat langdurig niet naar school gaat en thuiszit beter in beeld te krijgen, te voorkomen en terug te dringen. Om dit doel te bereiken stelt de regering voor om het verzuimbeleid en de verzuimregistratie in het primair en voortgezet onderwijs en het mbo aan te scherpen. Ook stelt zij voor om verzuimgegevens van scholen naar het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de gemeente en samenwerkingsverbanden passend onderwijs te sturen. Deze gegevens kunnen zij gebruiken bij het maken van beleid over schoolverzuim. Daarnaast wil de regering het aantal vrijstellingen van de leerplicht van kinderen die op grond van lichamelijke of psychische redenen niet naar school kunnen gaan, vermindern.

De Afdeling advisering onderschrijft het belang om verzuim en thuiszitten zoveel mogelijk terug te dringen. Maar uit de toelichting bij het wetsvoorstel blijkt onvoldoende hoe de voorgestelde maatregelen aan dit doel kunnen bijdragen. Thuiszitters zijn een specifieke, complexe doelgroep waarbij sterk uiteenlopende problemen spelen. Het signaleren van kortdurend spijbelen zal waarschijnlijk weinig helpen om thuiszitten tegen te gaan. Langdurig ziekteverzuim kan een voorbode zijn voor thuiszitten.

Daarom zou het signaleren hiervan bij de leerplichtambtenaar mogelijk kunnen helpen.

De raad vindt dat in deze wet te weinig inhoudelijk wordt geregeld en dat te veel invulling op het niveau van een algemene maatregel van bestuur moet worden gedaan. Het advies aan de regering is om de belangrijkste verplichtingen in de wet zelf vast te leggen, zodat het parlement beter betrokken is. De Afdeling advisering wijst ook op de uitvoerbaarheid van de voorgestelde verzuimmaatregelen. Daarvoor is het belangrijk dat goed wordt aangesloten bij de huidige praktijk. Het advies is om eerst te analyseren hoe scholen nu omgaan met verzuimregistratie en hoe zij samenwerken met andere partijen, zoals leerplichtambtenaren. Daarbij moet ook worden gelet op de verschillen tussen bijvoorbeeld een kleine basisschool en een grote mbo-instelling. Vervolgens moeten de administratieve lasten zoveel mogelijk beperkt worden.

Als een kind of een jongere niet naar school kan vanwege lichamelijke of psychische redenen, moet volgens het wetsvoorstel voortaan ook het onderwijskundig perspectief worden meegenomen. Dat zijn de ontwikkelmogelijkheden die voor het kind of de jongere in de omgeving beschikbaar zijn. Artsen, psychologen en pedagogen kunnen worden gevraagd om een verklaring te geven over een vrijstelling. Daarbij zou ook het advies van het samenwerkingsverband passend onderwijs, dat zicht heeft op de ontwikkelmogelijkheden in een bepaalde regio, verplicht moeten worden. Ook zou een arts gebruik moeten maken van de expertise van een onderwijskundige, psycholoog of pedagoog wanneer deze expertise noodzakelijk is en de arts daar zelf onvoldoende over beschikt. De conclusie luidt: de Afdeling advisering heeft

een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert de regering het voorstel niet bij de Tweede Kamer in te dienen, tenzij het is aangepast. (www.raadvanstate.nl/actueel/nieuws/december/advies-wetsvoorstel-verzuim-onderwijs/).

Advies wetsvoorstel startprocedure niet bekostigde (particuliere) ‘b3-scholen’ en hardvochtigheden in het voortgezet speciaal onderwijs en het praktijkonderwijs.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft op 27 september 2023 een advies vastgesteld over dit wetsvoorstel. Het advies is op 2 oktober 2023 openbaar gemaakt en gepubliceerd op de website van de Raad van State.

Het wetsvoorstel breidt het toezicht van de Inspectie van het Onderwijs uit op een specifieke categorie van niet bekostigde, particuliere scholen, de zogenoemde b3-scholen. Met het wetsvoorstel wil de regering voorkomen dat leerlingen onderwijs volgen op scholen die niet voldoen aan de wettelijke minimumeisen, met name op het terrein van veiligheid en burgerschap. Daarom moeten deze b3-scholen zich in plaats van vier weken na oprichting, al twaalf weken voor de aanvang van het onderwijs melden bij het ministerie van OCW. Daarbij moeten deze scholen documenten meesturen die betrekking hebben op het voorgenomen beleid over de burgerschapsopdracht, veiligheid en de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling. Op basis hiervan is het mogelijk dat de inspectie tot het oordeel komt dat geen sprake is van een school in de zin van de Leerplichtwet 1969.

De regering schrijft in de toelichting bij het wetsvoorstel dat het naar voren halen van het toezicht slechts een procedurele aanscherping is. De Afdeling advisering vindt dat onvoldoende onderbouwd. De voorgestelde startprocedure is een extra drempel voor initiatiefnemers van een b3-school. Daarmee is het een beperking van de vrijheid van schoolstichting. De Afdeling advisering onderschrijft het belang om te waarborgen dat leerlingen vanaf de

start van een b3-school op die school geen antirechtsstatelijk of antidemocratisch onderwijs krijgen. Een beperking van de vrijheid van schoolstichting in de vorm van voorafgaand toezicht is mogelijk toelaatbaar, maar alleen als in de toelichting bij het wetsvoorstel de noodzaak en proportionaliteit goed is onderbouwd. Dat geldt ook voor de uitvoerbaarheid van het voorstel voor de inspectie. De regering moet aannemelijk maken dat het voorstel uitvoerbaar is, omdat het hier om een ‘papieren toets’ gaat. De school is namelijk op dat moment nog niet in bedrijf. Ten slotte maakt de Afdeling advisering een opmerking over het gebrek aan samenhang in het wetsvoorstel. Naast de aangepaste startprocedure die de regering voorstelt, neemt zij in dit wetsvoorstel enkele hardvochtigheden weg in de wetgeving voor het voortgezet speciaal onderwijs en het praktijkonderwijs. Deze zijn naar voren gekomen in het onderzoek naar hardvochtigheden in de wetgeving dat is verricht naar aanleiding van de parlementaire ondervraging kinderopvangtoeslag. Omdat de startprocedure en hardvochtigheden wezenlijk verschillende onderwerpen zijn, is het advies aan de regering om deze onderdelen niet in één wetsvoorstel te regelen maar om deze te splitsen. (www.raadvanstate.nl/actueel/nieuws/oktober/samenvatting-advies-particuliere-scholen/#highlight=onderwijs).

Centrale aanmeldweek 2024 en toelatingsbeleid basisscholen in Baarn en Rotterdam

Minister Paul (Primair en Voortgezet Onderwijs) heeft op 15 januari 2024 de Tweede Kamer de antwoorden toegestuurd op schriftelijke vragen over de centrale aanmeldweek 2024 en het toelatingsbeleid van basisscholen in Baarn en Rotterdam. De vaste Tweede Kamercommissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) had de vragen gesteld. Zo bleek dat de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie zich grote zorgen maken over de segregatie bij scholen voor basis- en voortgezet onderwijs naar

opleidingsniveau van de ouders, naar inkomen en naar etnische achtergrond. Daarom pleitten deze leden voor een transparant aannamebeleid van scholen en willen zij daarom gemeenten de mogelijkheid geven om hier sturing aan te geven. Deze leden wilden weten of de minister deze zorg en deze uitgangspunten deelt, en, zo ja, welke consequenties de minister hieraan verbindt? De minister gaf aan dat deze uitgangspunten worden gedeeld: 'Het bevoegd gezag van een school beslist over de toelating van leerlingen. Voorwaarde daarbij is dat scholen (voor-rangs-)regels zorgvuldig, consistent, consequent en transparant hanteren om willekeur te vermijden. Selectie op basis van bijvoorbeeld het opleidingsniveau of het inkomen van ouders en de etnische achtergrond van leerlingen, mag daarbij niet aan de orde zijn. Het toelatingsbeleid moet vooraf aan ouders en leerlingen duidelijk worden gemaakt, bijvoorbeeld via de website. De medezeggenschapsraad is bevoegd om advies uit te brengen over het voorgenomen toelatingsbeleid. Scholen mogen hun toelatingsbeleid ook onderling afstemmen, om ervoor te zorgen dat zo veel mogelijk kinderen op een geschikte plek terecht komen. Gemeenten kunnen daarbij ook een faciliterende en verbindende rol spelen en veel gemeenten (met name ook grotere gemeenten) doen dat ook.' Op vragen over aanmeldmogelijkheden vóór de inschrijvingsleeftijd van drie jaar, reageerde de minister als volgt: 'Gemeenten, scholen en kinderopvangorganisaties dienen samen afspraken te maken over onder andere inschrijvings- en toelatingsprocedures en het voorkomen van segregatie (op basis van artikel 161 van de Wet primair onderwijs). De Inspectie van het Onderwijs ziet erop toe dat dit gebeurt. In de Kamerbrief 'Verdere kwaliteitsverbeteringen voorschoolse educatie' van 27 oktober jl. staat dat gemeenten de vraagstukken complex vinden, dat het lastig is om tot (meetbare) afspraken te komen en dat het handelingsperspectief ontbreekt. Naar aanleiding hiervan is in deze Kamerbrief aangekondigd dat gemeenten hierin ondersteund zullen worden door een

handreiking met praktische voorbeelden en inspiratie. Indien de handreiking niet tot verbetering leidt, dan zal gezocht worden naar eventuele aanvullende maatregelen, mogelijk in de vorm van meer bevoegdheden voor gemeenten.

Ook D'66 had vragen over de mogelijkheden tot vóóraanmelding die zouden leiden tot kansongelijkheid. De minister reageerde hierop met de mededeling dat in de reactie op de nieuwsberichten over Baarn en Rotterdam over het aanmeldbeleid van de scholen is aangegeven dat de inspectie hiervoor hernieuwde aandacht zal hebben tijdens inspectiebezoeken. Ook zal de inspectie dit thema meenemen in gesprekken met gemeenten en schoolbesturen. Bovendien zal de inspectie in 2024 een thema-onderzoek uitvoeren naar welke afspraken gemeenten en schoolbesturen maken over inschrijving en toelating, om zo een landelijk beeld te krijgen van de situatie. De resultaten van dit onderzoek worden eind 2024 verwacht, zo antwoordde de minister.

De leden van de D66-fractie vinden het goed dat leerlingen geen nadeel ondervinden van het aanmelden vóór de centrale aanmeldweek. Zij vragen of het aannemelijk is dat leerlingen in hoge mate al een definitief schooladvies hebben voor 25 maart. De minister: 'In het nieuwe tijdspad voor de schooladviezen en doorstroomtoetsen ontvangen scholen uiterlijk 15 maart, en indien mogelijk eerder, de toetsuitslagen van de doorstroomtoetsen. Vanaf dat moment hebben scholen tot en met 24 maart de tijd om de definitieve schooladviezen vast te stellen. Scholen stellen de voorlopige schooladviezen bij voor leerlingen, die een hoger toetsadvies hebben ontvangen. Als een bijstelling niet in het belang van de leerling is, motiveren scholen dit in het leerlingadministratiesysteem (LAS). In deze periode bespreken scholen ook de definitieve schooladviezen met de ouders en leerlingen. Scholen worden daarnaast geadviseerd om ouders al in de loop van de schoolloopbaan van hun kinderen mee te nemen in diens ontwikkeling en verwachte uitstroom (bijv. in de hand-

reiking schooladvisering, die recentelijk is geactualiseerd).

Onderwijsdiscriminatie

Op 13 december 2023 wijdde Henk Hagoort een blog aan dit onderwerp: 'Het staat er echt. Vier politieke partijen, samen goed voor 88 zetels, gaan serieus met elkaar in gesprek over het 'waarborgen van de Grondwet, de grondrechten en de democratische rechtsstaat'? Maar daar kun je toch niet over onderhandelen? Verkenner Plasterk haastte zich in zijn toelichting dan ook om met sussende woorden te zeggen: 'Bijna alle politieke partijen hebben voorstellen gedaan om de Grondwet te veranderen. Dat is op zichzelf niet in strijd met de rechtsstatelijkheid. Dus als iemand het Koningshuis wil afschaffen, dan is dat in strijd met de Grondwet, maar je mag dat natuurlijk in je verkiezingsprogramma hebben staan. 'Niets aan het handje dus? Was het maar zo. Het tegendeel is namelijk waar. Wie het verkiezingsprogramma van de PVV erop naslaat, ziet dat de partij artikel 23 van de Grondwet (over de vrijheid van onderwijs) juist wil behouden en tóch islamitische scholen wil verbieden. Stond er maar dat de PVV artikel 23 wilde afschaffen, dan had Plasterk gelijk. Maar nee, in één en dezelfde alinea lezen we dat volgens de PVV de vrijheid van onderwijs behouden moet blijven en dat desondanks islamitische scholen dicht moeten. De onderwijsvrijheid blijft dus voor alle Nederlanders gelden behalve voor moslims. Dat is geen legitiem voorstel om de Grondwet te wijzigen, dat is discriminatie! Onderwijsdiscriminatie.' (www.vo-raad.nl/artikelen/blog-henk-hagoort-onderwijsdiscriminatie, 13 december 2023).

Begrotingsbehandeling

Tijdens de OCW-begrotingsbehandeling 2024 stonden het lerarentekort en de basisvaardigheden centraal. GroenLinks-PvdA diende een motie in om het lerarentekort met behulp van een deltaplan (bouwstenen daarvoor zijn opgesteld door werkgevers- en werknemersorgani-

saties in het funderend onderwijs) aan te pakken. Door veel partijen werd aandacht gevraagd voor de onwenselijkheid van de versnipperde subsidiestromen. Op het moment van schrijven is er nog niet gestemd over de vele ingediende moties. Dus ook niet over de moties die verband houden met het verbeteren van de basisvaardigheden, een belangrijk issue voor veel fracties. Westerveld (GroenLinks-PvdA) diende een amendement in om ervoor te zorgen dat pro-leerlingen reiskosten vergoed krijgen als zij een entree-opleiding binnen het praktijkonderwijs volgen. Ook dit amendement komt pas later aan de orde.

Onderwijsraad

Strategische agenda

Op 18 december 2023 reageerde de Onderwijsraad met een briefadvies op de toekomstverkenning die de minister van onderwijs onlangs aanbood aan de Tweede Kamer 'Vandaag is het 2040'. De raad spreekt waardering uit voor het in samenhang en voor de lange termijn doordenken van de toekomst van mbo, ho en wetenschap in deze verkenning. De raad adviseert nog een stap verder te gaan en adviseert één strategische agenda voor funderend en vervolgonderwijs te maken. De raad geeft de minister aandachtspunten mee voor de uitwerking van regionale samenwerking en dringt erop aan de rol van digitale technologie in het onderwijs nog beter te doordenken.

Evaluatie Onderwijsraad 2019-2022

Welke impact hebben de adviezen van de Onderwijsraad gehad in de periode 2019-2022? Deze vraag stond centraal in de vierjaarlijkse evaluatie van de Onderwijsraad. Het onderzoek is uitgevoerd door onafhankelijke onderzoekers. Om te evalueren welke impact het advieswerk van de Onderwijsraad heeft gehad, heeft de raad twee opdrachten uitgezet. Onderzoeksbureau LvD Impact & Evaluatie heeft gekeken naar het beleid, de strategie en de werkwijze van de Onderwijsraad, en de ervaring van

regering, parlement en de sector met het werk van de raad. Het rapport 'Contextuele Responsanalyse van de Onderwijsraad 2019-2022' van onderzoeker Ad Prins, omvat een inventarisatie en analyse van het gebruik van de adviezen en effecten op het politieke, professionele en publieke debat.

In de Kaderwet adviescolleges is vastgelegd dat een adviesraad eenmaal per vier jaar een evaluatieverslag opstelt. Belangrijkste positieve punten zijn als volgt geformuleerd in het evaluatierapport:

1. De Onderwijsraad heeft gezag. Dat gezag heeft onder meer te maken met de onafhankelijke positie van de Onderwijsraad. De raad weet te balanceren tussen de belangen van de organisaties in het onderwijsveld en kan die belangen overstijgen.
2. De Onderwijsraad publiceert kwalitatief goede adviezen. De raad is deskundig. De raad kiest voor een beperkt aantal onderwerpen en diept die uit. En de raad raadpleegt het veld daarbij.
3. De Onderwijsraad heeft in de afgelopen periode geïnvesteerd in contacten met het onderwijsveld. Stakeholders voelen zich daardoor meer betrokken bij het werk en de adviezen van de Onderwijsraad.
4. De adviezen van de Onderwijsraad worden door organisaties in het onderwijsveld op verschillende manieren gebruikt. Ze verwijzen naar adviezen in externe overleggen, ze delen adviezen met de achterban en ze gebruiken adviezen voor de eigen beleidsontwikkeling.

Daarnaast bevat het rapport vele aanbevelingen waar de Onderwijsraad zijn voordeel mee kan en zal doen. (www.onderwijsraad.nl/actueel/nieuws/2023/12/15/vierjaarlijkse-evaluatie,15-12-2023).

Vereniging voor Onderwijsrecht

Het najaarssymposium en de algemene ledenvergadering zijn gehouden op vrijdag 24 november 2023. Het thema van het symposium werd ingegeven door de algemene tendens dat 'rechtsbeginselen' in het recht aan belang win-

nen ten opzichte van 'regels'. Dit is te merken in rechtspraak maar ook in de ontwikkeling dat verdragsbepalingen vaker van een open uitleg worden voorzien, waarbij de daarbij gemaakte afwegingen steunen op beginselen. De tendens zet zich de komende tijd ongetwijfeld door in rechtsrelaties in het onderwijs, reden waarom aan vier preadviseurs werd gevraagd om een eerste verkenning te doen naar dragende beginselen in het onderwijs(recht). Daarbij hanteerden zij het recente overzichtswerk van prof. mr. dr. G.H. Addink, 'Algemene beginselen van bestuursrecht', als vertrekpunt. Het preadvies in boekvorm staat nog te verschijnen.

Signalering boeken/tijdschrift- en webartikelen

- R.M. de Bekker, 'De commissies van beroep: relatief onbekend in het onderwijsveld' *School en Wet* nr. 6 2023, p.7.

Afgelopen voorjaar heeft het expertisecentrum van Stichting Onderwijsgeschillen een evaluatieonderzoek naar geschilbehandeling door de commissies van beroep in de onderwijspraktijk uitgebracht. De bevindingen en aangedragen verbeterpunten en denkrichtingen zijn aanleiding om dit rapport en de commissies van beroep nader onder de loep te nemen en waar mogelijk te komen met meer concrete oplossingsrichtingen.

- B. van Dokkum, F. Brekelmans en M. Rijdsdijk, 'Rechtsbescherming van studenten in het hbo en wo; Een overzicht aan de hand van enkele kernthema's.' Beschikbaar vanaf 25 december 2023 o.a. via www.bol.com/nl/nl/c/b-van-dokkum/606517421/?bltgh=n-ZCdmF7Z6hdbywLdB1lMvQ.2_7.9.ProductParty

- O. Luiken, '25 jaar klachtrecht in het onderwijs en LKC', *School en Wet* nr.6 2023, p. 19.

In dit artikel ligt de focus op het doel van het klachtrecht en de verandering in werkwijze van en beoordeling door de LKC. Ook wordt ingegaan op de evaluatie van het klachtstelsel. Ter afsluiting wordt gekeken naar de toekomst; naar het participatierecht van de leerling bij de procedure

van de LKC en het concept wetsvoorstel waarin het klachtrecht in het onderwijs wordt gewijzigd.

- J. Sperling, 'Kroniek Leerplichtwet', School en Wet nr. 6 2023, p. 37.

Dit is de eerste kroniek over de Leerplichtwet 1969, hierin worden recente wetgeving, wetgevingsvoorstellen en rechtspraak besproken. De Leerplichtwet 1969 vormt een van de belangrijkste fundamenten van het onderwijsrecht. Het legt het verband tussen de voornaamste betrokkenen in het onderwijs: minderjarigen, hun ouders, de overheid en scholen. Minderjarigen hebben recht op onderwijs en hun ouders hebben de verantwoordelijkheid om dit recht te waarborgen.

- J. Streefkerk en J.W. de Bruin, 'Beroepsmatig balanceren: de onderwijsbestuurder anno 2023', School en Wet nr.6 2023, p. 29.

Na enkele inleidende opmerkingen over de positie van de bestuurder als permanente balanceerkunstenaar wordt de invulling van de werkgeversrol jegens de bestuurder, door de raad van toezicht beschreven. Tevens komen arbeidsvoorwaardelijke vragen die voortvloeien uit de cao bestuurders funderend onderwijs en de Wet normering topinkomens aan bod.

Nederlands tijdschrift voor onderwijsrecht

Formule: Het NTOR stelt zich ten doel op wetenschappelijk verantwoorde wijze aandacht te schenken aan de ontwikkelingen op het terrein van het onderwijsrecht en onderwijsbeleid. De redactie is verantwoordelijk voor de plaatsing van de bijdragen; de auteurs behouden de verantwoordelijkheid voor de inhoud van de bijdragen.

Redactie:

mr. dr. J.A. de Boer; prof. mr. dr. P.W.A. Huisman; mevr. prof. mr. dr. M.T.A.B. Laemers; mevr. mr. dr. S. Voskamp; prof. mr. dr. P.J.J. Zontjens

Redactiesecretariaat:

Esther de Haas
ntor@bureauhaas.nl

Vaste medewerkers:

mr. M.R.A. Dekker; mr. J.M.V. Dubelaar; mevr. mr. G.J. Spaans

Uitgever: Sdu, Adinda van der Zee

Aanbevolen citeertitel: NTOR (jaar), blz.
ISSN 0923-4640

Abonnementen en -administratie

NTOR verschijnt viermaal per jaar op papier en is ook beschikbaar via contentintegratie. Toegang tot NTOR via de Sdu Tijdschriften App (Stapp, te downloaden in de App Store en via Google Play) maakt ook onderdeel uit van het abonnement. Stapp is geschikt voor zowel iOS (Apple) als Android (Google).

Voor actuele prijzen, abonnementsvormen en onze leveringsvoorwaarden verwijzen wij u naar sdu.nl of kunt u contact opnemen met onze klantenservice. Abonnementen kunt u afsluiten via sdu.nl of via Sdu Klantenservice. Postbus 20025, 2500 EA Den Haag; tel: (070) 378 98 80; e-mail: sdu@sdu.nl.

Vanwege de aard van de uitgave gaat Sdu uit van een zakelijke overeenkomst; deze overeenkomst valt onder het algemene verbintenissenrecht. Uw persoonlijke gegevens worden door ons zorgvuldig behandeld en beveiligd. Wij verwerken uw gegevens voor de uitvoering van de (abonnements)overeenkomst en om u op uw vakgebied van informatie te voorzien over gelijksoortige producten en diensten van Sdu B.V. Voor het toesturen van informatie over (nieuwe) producten en diensten gebruiken wij uw e-mailadres alleen als u daarvoor toestemming heeft gegeven. Uw toestemming kunt u altijd intrekken door gebruik te maken van de afmeldlink in het toegezonden e-mailbericht. Als u in het geheel geen informatie wenst te ontvangen over producten en/of diensten, dan kunt u dit laten weten aan Sdu Klantenservice: informatie@sdu.nl. Abonnementen gelden voor minimaal één jaar en hebben een opzegtermijn van twee maanden. Onze uitgaven zijn ook verkrijgbaar in de boekhandel. Voor informatie over onze leveringsvoorwaarden kunt u terecht op www.sdu.nl.

©Sdu B.V. 2024

Alle rechten voorbehouden.

Behoudens de door de Auteurswet gestelde uitzonderingen, mag niets uit deze uitgave worden veelevoudigd (waaronder begrepen het opslaan in een geautomatiseerd gegevensbestand) of openbaar gemaakt, op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. De bij toepassing van art. 16b en 17 Auteurswet wettelijk verschuldigde vergoedingen wegens fotokopieën, dienen te worden voldaan aan de Stichting Pro, Postbus 3060, 2130 KB te Hoofddorp (www.stichting-pro.nl). Voor het overnemen van een gedeelte van deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken op grond van art. 16 Auteurswet dient men zich tevoren tot de uitgever te wenden. Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgevers geen aansprakelijkheid voor eventuele fouten of onvolkomenheden.

Het al dan niet op verzoek van de redactie aanbieden van uitspraken of artikelen aan NTOR impliceert toestemming voor openbaarmaking en veelevoudiging t.b.v. de elektronische ontsluiting van (delen van) NTOR in enige vorm.