

ECLI

ECLI:NL:RVS:2023:1428

Datum uitspraak

12 april 2023

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 2 juni 2020 heeft de promotor van [appellant], [promotor A], mede namens de twee copromotoren, aan [appellant] medegedeeld dat zij de begeleiding beëindigen, omdat het manuscript niet voldoet en niet zal voldoen aan de punten, zoals genoemd in artikel 10, tweede lid, aanhef en onder b, c, d, e, f, g en j, van het Promotiereglement Universiteit Leiden 2018. [appellant] is in 2011 als buitenpromovendus aan de Universiteit Leiden gestart met het opstellen van zijn manuscript. Tijdens zijn promotietraject is hij door verschillende promotoren begeleid. Zo is hij in de eerste periode, van 2011-2017, begeleid door [promotor B]. Na het vertrek van [promotor B] in 2017 is hij vervolgens in 2018-2019 begeleid door [promotor C], [promotor D] en [promotor E], die hun begeleiding hebben gestaakt na twijfels over de vraagstelling en basisstructuur en hantering van kernbegrippen, het theoretisch kader en de methodologische benadering.

Volledige tekst

202203091/1/A2.

Datum uitspraak: 12 april 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te [woonplaats],

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 7 april 2022 in zaak nr. 21/200 in het geding tussen:

[appellant]

en

het College voor Promoties van de Universiteit Leiden.

Procesverloop

Bij besluit van 2 juni 2020 heeft de promotor van [appellant], [promotor A], mede namens de twee copromotoren (hierna: promotoren), aan [appellant] medegedeeld dat zij de begeleiding beëindigen, omdat het manuscript niet voldoet en niet zal voldoen aan de punten, zoals genoemd in artikel 10, tweede lid, aanhef en onder b, c, d, e, f, g en j, van het Promotiereglement Universiteit Leiden 2018.

Bij besluit van 30 november 2020 heeft het College voor Promoties een eerder genomen besluit van 16 mei 2019, waarbij de betreffende promotoren van [appellant] zijn aangewezen, ingetrokken.

Bij uitspraak van 7 april 2022 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Het College voor Promoties van de Universiteit Leiden heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellant] heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 21 maart 2023, waar [appellant] en het College voor Promoties, vertegenwoordigd door mr. D.H. Mandel, vergezeld van [gemachtigde], zijn verschenen.

Overwegingen

Wettelijk kader

1. Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Inleiding

2. [appellant] is in 2011 als buitenpromovendus aan de Universiteit Leiden gestart met het opstellen van zijn manuscript. Tijdens zijn promotietraject is hij door verschillende promotoren begeleid. Zo is hij in de eerste periode, van 2011-2017, begeleid door [promotor B]. Na het vertrek van [promotor B] in 2017 is hij vervolgens in 2018-2019 begeleid door [promotor C], [promotor D] en [promotor E], die hun begeleiding hebben gestaakt na twijfels over de vraagstelling en basisstructuur en hantering van kernbegrippen, het theoretisch kader en de methodologische benadering. In de periode van 16 mei 2019 tot en met 2 juni 2020 is [appellant] doorgegaan met het schrijven van zijn proefschrift, onder begeleiding van nieuwe begeleiders, te weten [promotor A], [promotor E] en [promotor F], en heeft hij in 2020 het manuscript van zijn proefschrift aan deze begeleiders voorgelegd.

3. Bij het besluit van 2 juni 2020 heeft [promotor A] aan [appellant], mede namens de andere (co)promotoren, medegedeeld dat zij de begeleiding beëindigen, omdat het manuscript niet voldoet en naar hun verwachting ook niet zal gaan voldoen aan de punten zoals genoemd in artikel 10, tweede lid, aanhef en onder b, c, d, e, f, g en j, van het Promotiereglement Universiteit Leiden 2018 (hierna: het Promotiereglement). In reactie hierop heeft [appellant] bij brief van 12 juli 2020 een beroepschrift ingediend bij het College voor Promoties. Het College voor Promoties heeft dit beroepschrift, na een vergeefse poging van de decaan van de faculteit Governance and Global Affairs om tussen [appellant] en de promotoren te

bemiddelen, in behandeling genomen. Dit heeft geleid tot het besluit van 30 november 2020. Daarin heeft het College voor Promoties zich op het standpunt gesteld dat de promotoren zich voldoende van hun taken hebben gekweten en in redelijkheid tot de conclusie hebben kunnen komen om de begeleiding te beëindigen. Het College voor Promoties heeft vervolgens zijn besluit van 16 mei 2019, waarbij die promotoren als zodanig zijn aangewezen, ingetrokken. Het College voor Promoties heeft verder aangegeven niet opnieuw een promotor voor [appellant] te zoeken.

4. De rechtbank heeft het beroep van [appellant], ingesteld tegen het besluit van 30 november 2020, ongegrond verklaard. [appellant] is het daar niet mee eens en vecht het oordeel van de rechtbank in hoger beroep aan.

Hoger beroep

5. Alvorens de Afdeling tot een beoordeling van het door [appellant] ingestelde hoger beroep komt, ziet de Afdeling zich ambtshalve voor de vraag gesteld of de brief van 2 juni 2020 kan worden aangemerkt als een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) en of de bestuursrechter bevoegd is om kennis te nemen van het (hoger) beroep van [appellant]. De Afdeling overweegt hierover het volgende.

Is de brief van 2 juni 2020 een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht?

6. Anders dan de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat de brief van 2 juni 2020 moet worden aangemerkt als een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb, inhoudende een beoordeling van het kennen en kunnen van [appellant]. De promotoren, optredend als bestuursorgaan, onthouden in de brief van 2 juni 2020 hun goedkeuring aan het manuscript van [appellant]. Deze beslissing vindt zijn grondslag in artikel 10, vijfde lid, van het Promotiereglement, gelezen in verbinding met artikel 7.19, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (hierna: de WHW). Deze beslissing heeft als (rechts)gevolg dat [appellant] niet op basis van dit manuscript kan promoveren en is daarom een besluit in de zin van de Awb.

7. Tegen een besluit inhoudende een beoordeling van het kennen of kunnen van een kandidaat kan, gelet op artikel 8:4, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb, gelezen in samenhang met artikel 7:1 van die wet, geen bezwaar worden gemaakt of beroep worden ingesteld. Naar het oordeel van de Afdeling staat tegen het besluit van 2 juni 2020 evenwel administratief beroep open bij het College voor Promoties. In artikel 36, tweede lid, van het Promotiereglement, gelezen in verbinding met artikel 7.19, tweede lid, aanhef en onder b, van de WHW, wordt beroep opengesteld tegen besluiten die niet door of namens het College voor Promoties zijn genomen. Het naar aanleiding van het beroepschrift van [appellant] door het College voor Promoties genomen besluit van 30 november 2020 moet daarom worden aangemerkt als een beslissing op administratief beroep. Daarmee rijst evenwel de vraag of de bestuursrechter bevoegd was om kennis te nemen van het (hoger) beroep van [appellant].

Was en is de bestuursrechter bevoegd kennis te nemen van het (hoger) beroep van [appellant]?

8. In de uitspraak van 24 oktober 2018 ([ECLI:NL:RVS:2018:3428](#)) heeft de Afdeling overwogen, dat als artikel 7:25 van de Awb op het administratieve beroep van toepassing is en de administratieve beroepsinstantie, voor zover deze het beroep ontvankelijk en gegrond acht, bevoegd is het bestreden besluit te vernietigen en in de plaats daarvan een nieuw

besluit te nemen, die besluitvorming op administratief beroep zodanig vergelijkbaar is met het in eerste instantie genomen besluit inzake kennen en kunnen, dat het besluit op dat administratief beroep, gelet op artikel 8:4, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb, van beroep bij de bestuursrechter is uitgesloten. Deze zal zich, indien tegen een dergelijk besluit toch beroep bij hem is ingesteld, onbevoegd moeten verklaren om van dat beroep kennis te nemen.

9. In geval de besluitvorming over het kennen of kunnen van een kandidaat of leerling en de daarop volgende beoordeling daarvan in administratief beroep echter in betekenende mate van elkaar verschillen, in het bijzonder wanneer de administratieve beroepsinstantie, gelet op de voor de behandeling van het administratieve beroep geldende bepalingen en uitgangspunten, slechts mag beoordelen of het beroepen besluit is genomen in strijd met het recht en niet zelf in de zaak mag voorzien, is het besluit dat is genomen in administratief beroep niet gelijk te stellen met een besluit inhoudende de beoordeling van een kennen of kunnen als bedoeld in artikel 8:4, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb. De bestuursrechter is in dat geval bevoegd van een beroep tegen een besluit van de administratieve beroepsinstantie kennis te nemen, maar dient dat besluit slechts te toetsen aan voorschriften van procedurele aard die bij of krachtens de Awb of enige andere wet in formele zin zijn gesteld. Die beoordeling kan, kortom, geen betrekking hebben op de inhoud van het afgelegde examen of de afgelegde toets.

10. Op de zitting heeft het College voor Promoties toegelicht dat het een besluit van promotoren zoals hier aan de orde, mede vanwege de door het College in acht te nemen beoordelingsruimte die aan de ter zake deskundige promotoren toekomt, uitsluitend toetst aan voorschriften van procedurele aard die bij of krachtens de Awb of enige andere wet in formele zin zijn gesteld. Deze door het College voor Promoties gehanteerde (terughoudende) toetsing, die samenhangt met het beginsel van de academische vrijheid als gewaarborgd in artikel 1:6 van de WHW, komt overeen met de wijze waarop Colleges van beroep voor de examens, op grond van artikel 7.61, eerste lid, aanhef en onder e, gelezen in verbinding met artikel 7.61, tweede lid, van de WHW, beslissingen van examencommissies en examinatoren toetsen (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 23 september 2009, [ECLI:NL:RVS:2009:BJ8315](#)). Omdat het College voor Promoties, mede gezien de aard van het kennen en kunnen besluit van 2 juni 2020 en de ter zake te betrachten terughoudendheid in zijn beoordeling, terecht slechts heeft getoetst of het besluit van 2 juni 2020 in strijd is met het recht in de zin van de voorschriften van procedurele aard die bij of krachtens de Awb of enige andere wet in formele aard zijn gesteld, is het besluit van 30 november 2020 niet gelijk te stellen met een besluit inhoudende de beoordeling van een kennen of kunnen als bedoeld in artikel 8:4, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb. Dit betekent dat de bestuursrechter bevoegd was en is kennis te nemen van een daartegen ingesteld (hoger) beroep. Door de bestuursrechter kan echter slechts worden beoordeeld of het College voor Promoties zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat het besluit van 2 juni 2020 niet in strijd is met voorschriften van procedurele aard die bij of krachtens de Awb, de WHW of enige andere wet in formele zin zijn gesteld.

Heeft het College voor Promoties zich terecht op het standpunt gesteld dat het besluit van 2 juni 2020 niet in strijd is met de formele voorschriften die bij of krachtens de Awb, de WHW of enige andere wet in formele zin zijn gesteld?

11. [appellant] beantwoordt de hiervoor gestelde vraag ontkennend. In hoger beroep betoogt hij, kort samengevat, dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de wijze waarop hij tijdens zijn promotietraject is begeleid te wensen overliet. De promotoren hebben hem onvoldoende structuur geboden. Ook was de begeleiding door hen onvoldoende gecoördineerd en

afgestemd en werd daarop onvoldoende toezicht gehouden.

12. Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat het College voor Promoties zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat de promotoren met hun besluit van 2 juni 2020 geen voorschriften van procedurele aard hebben geschonden. De Afdeling is van oordeel dat niet is gebleken dat de promotoren zich niet voldoende van hun taken hebben gekweten. Niet in geschil is dat de promotoren veel tijd en aandacht hebben gestoken in de begeleiding. Er was voor [appellant] altijd een vast aanspreekpunt voor vragen en overleg. In de periode van 16 mei 2019 tot en met 2 juni 2020 was dit [promotor A] en met hem heeft [appellant] regelmatig telefonisch en per e-mail contact gehad. In die contacten is door [promotor A], mede namens de copromotoren, herhaaldelijk helder aangegeven op welke punten het manuscript verbetering behoeft en zijn ook concrete voorstellen tot verbetering gedaan, zoals onder meer blijkt uit de e-mailberichten van 2 september 2019, 18 oktober 2019 en 17 maart 2020. Het betoog van [appellant], dat de promotoren hem onvoldoende structuur hebben geboden en dat hun begeleiding onvoldoende gecoördineerd en afgestemd was, wordt door de Afdeling dan ook niet gevolgd. Dit geldt ook voor het betoog van [appellant] dat er onvoldoende toezicht is gehouden op de wijze waarop hij is begeleid. De door [appellant] tijdens zijn promotietraject geuite bezwaren zijn door het College voor Promoties naar behoren en in overeenstemming met het Promotiereglement opgepakt. Ten slotte wijst de Afdeling er op dat [appellant] sinds 2011 eerst begeleid is door [promotor B], en na diens vertrek door [promotor C], [promotor D] en [promotor E], wier kritische commentaar grotendeels overeenkwam met dat van [promotor B], en vervolgens in essentie terugkeerde in de kritiek van de daarna optredende promotoren. Dit alles geeft blijk van een zorgvuldige begeleiding.

13. Dit betekent dat het College voor Promoties het besluit van de promotoren van 2 juni 2020 terecht heeft onderschreven en, als noodzakelijk gevolg daarvan, het besluit van 16 mei 2019, waarbij die promotoren als zodanig zijn aangewezen, heeft ingetrokken.

Conclusie

14. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd, met verbetering van de gronden waarop deze rust.

15. Het College voor Promoties hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. E.J. Daalder, voorzitter, en mr. B.P. Vermeulen en mr. J. Schipper-Spanninga, leden, in tegenwoordigheid van mr. D. Meyer-de Beer, griffier.

w.g. Daalder
voorzitter

w.g. Meyer-de Beer
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 12 april 2023

BIJLAGE Wettelijk kader

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 1:1

‘1. Onder bestuursorgaan wordt verstaan:

a. een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld, of

[...].’

Artikel 1:3

‘1. Onder besluit wordt verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling.

[...].’

Artikel 7:1

‘1. Degene aan wie het recht is toegekend beroep bij een bestuursrechter in te stellen, dient alvorens beroep in te stellen bezwaar te maken, tenzij:

[...].’

Artikel 7:25

‘Voor zover het beroepsorgaan het beroep ontvankelijk en gegrond acht, vernietigt het het bestreden besluit en neemt het voor zover nodig in de plaats daarvan een nieuw besluit.’

Artikel 8:4

‘[...]

3. Geen beroep kan worden ingesteld tegen een besluit:

[...]

b. inhoudende een beoordeling van het kennen of kunnen van een kandidaat of leerling die ter zake is geëxamineerd of op enigerlei andere wijze is getoetst, dan wel inhoudende de vaststelling van opgaven, beoordelingsnormen of nadere regels voor die examinering of toetsing,

[...].’

Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek

Artikel 7.19. Promotiereglement; eredoctoraat

‘1. Met inachtneming van het daaromtrent bij deze wet bepaalde stelt het college voor promoties het promotiereglement vast. In dat reglement worden geregeld:

a. de gang van zaken met betrekking tot de voorbereiding van de promotie en met betrekking tot de promotie zelf, daaronder begrepen de taak en bevoegdheden van ieder die bij de promotie is of kan worden betrokken,

b. de voorzieningen betreffende de beslechting van geschillen die zich met betrekking tot de voorbereiding van de promotie en de promotie zelf kunnen voordoen, en

[...].'

Artikel 7.61. Bevoegdheid college van beroep voor de examens

'1. Het college van beroep voor de examens is bevoegd ten aanzien van de volgende beslissingen:

[...]

e. beslissingen van examencommissies en examinatoren,

[...]

2. Het beroep kan, wat de openbare instellingen betreft in afwijking van hoofdstuk 7 van de Algemene wet bestuursrecht, worden ingesteld terzake dat een beslissing in strijd is met het recht.

[...].'

Promotiereglement Universiteit Leiden 2018

Artikel 10. Goedkeuring manuscript als proefschrift

'[...]

2. Alvorens zijn of haar goedkeuring aan het manuscript als proefschrift te geven, toetst de promotor de hem of haar voorgelegde tekst in het bijzonder aan de eisen, gesteld bij de artikelen 13 tot en met 17 en schenkt daarbij in het bijzonder aandacht aan de volgende punten:

[...]

b. het belang en een scherpe profilering van de probleemstelling;

c. het wetenschappelijk niveau van de ordening, de analyse en de verwerking van het materiaal;

d. de afleiding van nieuwe inzichten en nieuwe opvattingen uit deze analyse;

e. de zuiverheid van de gevolgde methodiek bij deze analyse;

f. de aanwezigheid van een kritische confrontatie van eigen conclusies met bestaande theorieën of opvattingen;

g. de aanwezigheid van een creatieve benadering van het in het manuscript behandelde wetenschapsgebied;

[...]

j. de aanwezigheid van evenwicht in de opbouw van het manuscript en helderheid in de stijl.

[...]

5. De promotor bericht de promovendus met gebruikmaking op de daartoe door het College voor Promoties vastgestelde wijze (bijlage 3) dat hij of zij het manuscript goedkeurt als proefschrift dan wel deze goedkeuring onthoudt. De promotor zendt de decaan hiervan afschrift.

[...].'

Artikel 36. Bemiddeling decaan

'[...]

2. Indien het geschil betrekking heeft op een krachtens dit reglement genomen besluit dat niet door of namens het College voor Promoties is genomen, kan de belanghebbende zich tot het College voor Promoties wenden door middel van een beroepschrift.

[...]

4. Het beroepschrift bedoeld in het tweede lid, wordt bij het College ingediend door tussenkomst van de decaan die in het geschil zijn bemiddeling verleent. De decaan hoort in elk geval de partijen die bij het geschil betrokken zijn. Indien deze bemiddeling binnen redelijke termijn geen resultaat heeft, zendt de decaan het beroepschrift door naar het College voor Promoties.'