

Handreiking CVB onderwijsinstellingen (universiteiten)**10 mei 2024**

Deze handreiking is een hulpmiddel voor het College van Bestuur. De aanleiding hiervoor is de huidige situatie van (escalerend) protest dat gepaard gaat met vragen en dilemma's. In deze handreiking worden enkele inhoudelijke onderwerpen toegelicht in antwoord op die vragen en dilemma's. De handreiking is tot stand gekomen in afstemming tussen het ministerie van OCW, de politie, het Openbaar Ministerie en met een faciliterende rol van de NCTV.

Het is een kennisdocument. Onderwerpen die aan bod komen zijn:

- a) het demonstratierecht;
- b) Demonstraties of/in universiteitsterreinen-/gebouwen;
- c) Huisregels onderwijsinstellingen (universiteiten);
- d) justitiële aspecten;
- e) communicatie en;
- f) breder crisismanagement.

Besluitvorming over maatregelen en acties ligt bij het CvB en daar waar het de openbare orde en/of de handhaving van de rechtsorde betreft bij de gezagen in de lokale driehoek. Ook kan deze handreiking dienen als input voor gezamenlijke onderlinge afspraken en kaders van de instellingen.

a) Het demonstratierecht

- De uitoefening van het recht tot vergadering en betoging (artikel 9 Grondwet) moet in de basis worden gefaciliteerd. Onder de voorwaarde dat dit binnen de kaders van geldende wet- en regelgeving plaatsvindt (demonstreren mag, behoudens ieders verantwoordelijkheid voor de wet).
- De beoordeling van demonstraties en besluitvorming over de facilitering en bestuurlijke handhaving is een bevoegdheid die ligt bij de burgemeester. Dit kan eventueel in afstemming plaatsvinden met de driehoek.
- Of er sprake is van een demonstratie, is aan het lokaal gezag om te beoordelen. Niet alle bijeenkomsten vallen onder de bescherming van het demonstratierecht. Om van een demonstratie te kunnen spreken, moet deze in de eerste plaats vreedzaam zijn. Daarnaast moet het gaan om een gezamenlijke meningsuiting. Als dit naar de achtergrond verdwijnt, doordat de samenkomst bijvoorbeeld het karakter krijgt van een dwangmiddel, is geen sprake meer van een demonstratie.
- De bescherming van gezondheid, verkeersveiligheid en het voorkomen van wanordelijkheden (conform artikel 2 Wom) bieden de wettelijke grondslagen voor een eventuele beperking of een verbod van een demonstratie. Ook onaangekondigde demonstraties worden in beginsel toegestaan. Een beperking of aanwijzing betekent bijvoorbeeld dat men op een andere, veilige locatie de gelegenheid krijgt om te demonstreren.
- Het is mogelijk dat er bij een (onaangekondigde) demonstratie vrees is voor ernstige wanordelijkheden of het daadwerkelijk plaatsvinden daarvan (of andere gronden voor beperkingen op basis van de Wet openbare manifestaties). Dit kan een reden zijn om:
 - De demonstratie middels een aanwijzing te verplaatsen naar een meer geschikte locatie/tijdstip (o.g.v. art 6 Wom).
 - De demonstratie te beëindigen en deelnemers op te roepen uiteen te gaan. (o.g.v. art 7 Wom)
 - Tegen individuen op te treden op grond van de Wom (art 11) nadat een demonstratie is beëindigd of wanneer demonstranten zich niet houden aan de aanwijzing zich te verplaatsen. Tegen groepen kunnen de noodbevoegdheden van de burgemeester worden ingezet. Dit kan bijvoorbeeld een noodbevel zijn met daarin bevel om zich uit het grondgebied van de gemeente te verwijderen of het verbod het grondgebied te betreden. Het niet opvolgen van een dergelijk bevel is een strafbaar feit (misdrijf, 184 sr).

b) Demonstraties of/in universiteitsterreinen-/gebouwen

- De grondwettelijke vrijheden van meningsuiting, vereniging, vergadering en betoging worden in de basis beschermd en gefaciliteerd, mits dit binnen de kaders van geldende wet- en regelgeving plaatsvindt.
- Dit betekent dat demonstreren mogelijk moet zijn, maar daarbij het plegen van strafbare feiten niet. Het plegen van strafbare feiten, zoals vernielingen en strafbare acties die leiden tot het ontwrichten van de samenleving of het uitoefenen van dwang, vallen niet onder de bescherming van de grondwet.

- Voor openbare plaatsen geldt dat beperkingen kunnen worden opgelegd door het lokale gezag, in het bijzonder door de burgemeester. Campussen gelden echter niet als openbare plaatsen: het zijn 'voor het publiek toegankelijke' plaatsen. Voor deze ruimten geldt dat beheerders huisregels mogen opstellen (zie hoofdstuk b 'huisregels onderwijsinstellingen').
- Om tijdig en adequaat te reageren is het belangrijk om in de voorbereiding met betrokken partners heldere afspraken te maken en kaders vast te stellen (o.a. ten aanzien van tentenkampen, overnachtingen, controleren, gezichtsbedekkende kleding etc) en deze juridisch te toetsen.
- Een eigenaar/ van een gebouw en terrein is primair verantwoordelijk voor het voorkomen van een bezetting van zijn eigen pand, terrein, bezoekers en werknemers.
- Indien een bezetting als protestvorm in een gebouw of terrein plaatsvindt, is het allereerst aan de eigenaar om stappen te nemen als dit (op enig moment) onwenselijk is (zie bijlage voor eventuele stappen). Bijvoorbeeld door de bezetters te vorderen te vertrekken en (zo nodig) aangifte van lokaal- of huisvredebreuk te doen.
- De brede ervaring met protest heeft de politie geleerd dat vroegtijdig en adequaat ingrijpen escalatie kan voorkomen. Door tijdig te interveniëren kan veranderend sentiment en het aansluiten van anderen, mogelijk meer radicale en externe personen/groepen, worden voorkomen.
- Het is vervolgen in de actualiteit van belang om hieraan vast te houden, een helder ultimatum te handhaven en niet te wijken voor druk, intimidatie of geweld. Vroegtijdig het gesprek aan gaan met de demonstranten kan hierbij helpen.
- Hierbij kan onderscheid gemaakt worden tussen vertegenwoordigers van de eigen studenten en medewerkers en externen en personen met gezichtsbedekkende kleding of vertegenwoordigers van groeperingen die geweld verheerlijken.

c) Huisregels onderwijsinstellingen (universiteiten)

Huisregels onderwijsinstellingen voor de gebouwen en terreinen van de onderwijsinstelling (universiteit) zijn bedoeld om de orde en veiligheid te waarborgen. Onderstaand enkele noties ten aanzien van deze huisregels.

- Conform artikel 7.57h. van de WHW kan het instellingsbestuur 'voorschriften geven en maatregelen nemen m.b.t. de goede gang van zaken in de gebouwen en terreinen van de instelling.'
- De instelling kan in zo'n reglement precies aangeven welke regels gevolgd moeten worden bij activiteiten op de campus.
- Instellingen geven in deze reglementen ook aan wat de maatregelen zijn bij overtreding. Bijvoorbeeld ontzegging van toegang of - in het uiterste geval - zelfs beëindiging van de inschrijving.
- De onderwijsinstelling is in eerste instantie bevoegd om op basis van deze huisregels om te beslissen hoe en waar het recht om te demonstreren op een veilige manier op de campus kan plaatsvinden.
- Als het een instelling niet lukt om zelf de huisregels te handhaven, kan de lokale driehoek gevraagd worden om bij te dragen, en al dan niet een demonstratie te beperken of te beëindigen. (Voorzitter van bestuur moet eerst zelf vorderen om vervolgens in opdracht van OM de protestactie te laten beëindigen. Op het terrein van de universiteit is er sprake van protest, een demonstratie op basis van de Wom vindt plaats in openbare ruimte).
- Instellingen delen en evalueren hun casuïstiek onderling in hun netwerken en Platform Integrale Veiligheid.
- Daarnaast kan(of zijn) in het arbeidscontract met de medewerkers afspraken worden gemaakt over hun verantwoordelijkheid voor het welzijn van een ieder die onderwijs volgt en de veiligheid binnen het universiteitsdomein en kunnen zij in dat kader ook worden aangesproken op hun medeverantwoordelijk worden gehouden voor het respecteren en bewaken van de geldende huisregels.

Ter achtergrond

- In het reglement van de Universiteit Leiden staat bijvoorbeeld beschreven welke voorwaarden er gelden voor zaalhuur, evenementen, het verspreiden van flyers en hoe je toestemming aanvraagt voor een demonstratie.
- In de huisregels van de Universiteit Utrecht is bijvoorbeeld opgenomen dat 'het bezetten van een gebouw niet geldt als demonstreren' en niet is toegestaan, tenzij de UU hier toestemming voor heeft verleend.

d) Justitiële aspecten

- Indien een demonstratie plaatsvindt in een universiteitsgebouw, is het aan een vertegenwoordiger van de universiteit, bijvoorbeeld de beveiligingsmedewerker, om te bepalen hoe zij hiermee omgaat. Zo kan men besluiten dat de demonstratie doorgang mag vinden. Het is ook aan de vertegenwoordiger van de universiteit om in een dergelijk geval duidelijk te communiceren aan de demonstranten wat zij toelaten en wat niet. Het kenbaar maken van huisregels, in zowel Nederlands als Engels, kunnen hieraan bijdragen.
- De overheid heeft de taak om het demonstratierecht te faciliteren en stelt zich in beginsel terughoudend op met handhavend optreden. Vreedzame demonstraties kunnen in beginsel ook toegelaten worden. Dit laat onverlet dat de vertegenwoordiger van de universiteit kan vorderen dat de demonstranten het pand dienen te verlaten. Het is van belang dat in een dergelijk geval goede afstemming plaatsvindt met de politie.
- De vertegenwoordiger van de universiteit kan bijvoorbeeld de aanwezigheid van de demonstranten niet meer toelaatbaar achten omdat het gebouw gaat sluiten, er sprake is van wanordelijkheden, de toegang tot het gebouw wordt geblokkeerd en het gebouw niet beschikbaar blijft voor het publiek, of omdat het geven van onderwijs onmogelijk wordt gemaakt.
- De boodschap dat demonstranten het pand dienen te verlaten, dient de demonstranten ook duidelijk te bereiken. Daartoe wordt de vordering meerdere keren herhaald of omgeroepen in het Nederlands en/of Engels. Wanneer de demonstranten geen gevolg geven aan deze vordering, kan er sprake zijn van huisvredebreuk (138 Sr) of lokaalvredebreuk (139 Sr). Hiervan kan aangifte gedaan worden.
- De beoordeling van de noodzaak om op te treden is steeds aan de lokale driehoek, en zal steeds in afstemming met de betreffende universiteit plaatsvinden. Gelet op de uiterste terughoudendheid die de overheid dient te betrachten bij het beperken van het demonstratierecht, zal als besloten wordt om strafrechtelijk op te treden dit in eerste instantie gericht zijn op het beëindigen van het strafbare feit.
- Wanneer er sprake is van een niet vreedzame demonstratie, bijvoorbeeld i.v.m. vernielingen of geweld, kan hiervan aangifte worden gedaan. Per geval zal het Openbaar Ministerie beoordelen of vervolging aangewezen is.

e) Communicatie

Zorgvuldige communicatie kan helpen om bij demonstraties en protesten grenzen te stellen, (verdere) escalatie te voorkomen of deze te dempen. Elk woord doet er toe. Deze paragraaf beschrijft een aantal aandachtspunten.

Communicatiebasis

- Heb je doelgroepen in beeld, om wie gaat het?
- Maak bewuste keuzes in je communicatiestijl. Probeer hierin altijd te de-escaleren en te dempen. Houd rekening met de verschillende doelgroepen.
- Werk vanuit een korte kernboodschap.
- Trek zoveel mogelijk gezamenlijk op als universiteiten. Dat versterkt en verduidelijkt de boodschap; en gaat verschuiving van problemen tegen.

Uitleggen en helderheid bieden

- Maak actief duidelijk wat onder het demonstratierecht/protest valt en wat dus wel mag. Maar geef ook duidelijk aan wat de grenzen daarbij zijn. En wanneer je als organisatie genooddaakt bent om in te grijpen. Het kan helpen om hierbij concrete voorbeelden te gebruiken. Informeer de politie tijdig als overgegaan wordt tot optreden.
- Maak zo concreet mogelijke welke acties opgevolgd moeten worden en (dus) welke grenzen er gelden
- Blijf in de communicatie bij de feiten, ga niet zelf invullen wat er mogelijk aan de hand is.
- Bij twijfel: wees niet stil, maar laat horen wat u als instelling doet en waarom. Communicatie over het proces is ook informatie (waar u nu staat, of wanneer u met een inhoudelijke reactie komt).
- Laat zien dat je er bovenop zit. Dat je de belangen van studenten en medewerkers dient en tegelijk duidelijke grenzen trekt i.s.m. lokale driehoek.

Intern op orde

- Stel een crisiscommunicatieteam samen met duidelijke rollen en taken. Goede onderlinge samenwerking is cruciaal tijdens een crisissituatie.

- Wijs één woordvoerder aan die namens de instelling het woord voert.
- Zorg voor achtervang, zeker als het langer duurt.
- Zorg (liefst van tevoren) voor overzicht van woordvoerders (partners) met wie u kunt/moet afstemmen (lokale driehoek, andere universiteiten, overheid), (informele) leiders van de demonstrerende/ protesterende groep).
- Laat de communicatie tegenlezen (vierogenprincipe).
- Vergeet interne communicatie binnen de instelling niet.
- Zorg voor goede afstemming binnen het crisiscommunicatieteam. Is iedereen nog goed aangehaakt, weet u van elkaar wie waarvoor in de lead is, wie wat oppakt en wanneer?

f) Breder crisismanagement

- In het kader van crisismanagement zijn er breder goede ervaringen met:
- Het expliciet benoemen van doelstellingen: waar wordt naartoe gewerkt? Wanneer gaat het 'goed'? Alle betrokkenen bij de crisisaanpak kunnen vanuit deze doelstellingen werken aan de eigen bijdrage
- Het benoemen van uitgangspunten als houvast bij voorstelbare dilemma's. Door vooraf dilemma's te verkennen en uitgangspunten te benoemen wordt bestuurlijk richting gegeven aan iedereen die betrokken is. Als er iets moet worden gedaan dat dreigt te botsen met de uitgangspunten is het van belang om dit opnieuw bestuurlijk te maken.
- Het werken met risicoanalyses en -scenario's kan vooraf al meer inzicht geven in welke locaties, gebouwen of andere te beschermen belangen meer risico's lopen dan andere, en welke rode lijnen hierop van toepassing zijn.
- Het werken met sleutelbesluiten: besluiten met grote impact. Deze worden idealiter gericht voorbereid en geprioriteerd. Dit kunnen ook besluiten zijn die anderen moeten nemen (zoals het lokaal bevoegd gezag) en waarvan het van belang is dat het CVB hiervan op de hoogte is (ook bij voorgenomen besluiten). En vice versa.
- Door te werken met een overzicht van stakeholders/doelgroepen kan onderscheid worden gemaakt wie wanneer te betrekken. Waar volstaat informeren? Wie moet worden geconsulteerd? En wie moet expliciet onderdeel zijn van de besluitvorming?
- Het tijdig betrekken van medezeggenschap bij belangrijke besluiten en idealiter bij uitgangspunten.
- Het goed kijken naar de samenstelling van crisisteams en de tijdige afwisseling. Als de crisis zicht ontwikkelt moet mogelijk ook de samenstelling wijzigen. Hierbij werkt het in de regel goed om expliciet te maken wie wat doet (wat centraal en wat decentraal in de organisatie). Ook past hier de check bij of er voldoende expertise aanwezig is.
- Continuïteit van onderwijs kan een rol gaan spelen bij lange duur en/of een groter verstorend effect. Hierop anticiperen verkleint de achterstand op het moment dat het nodig is.
- Werken aan vertrouwen. Bij ieder groot besluit is de vraag hoe hierbij ook gewerkt kan worden aan vertrouwen en of het uitlegbaar is.

Bijlage 1: Ervaringen ordeverstoringen door Politie

De jarenlange ervaringen die door de politie zijn opgedaan bij ordeverstoringen zijn hieronder puntsgewijs weergegeven en onderscheiden in 3 fasen. Dit in de vorm van zo concreet mogelijke praktische tips die het CVB kan langslopen.

Fase 1: Preparatie en sleutelbesluiten

- Het college is primair verantwoordelijk voor de goede orde en de veiligheid op en in het terrein en gebouwen behorende bij de universiteit;
- U bepaalt daarbij vooraf samen met politie en gemeente welke gebouwen en terreinen onder uw verantwoordelijkheid vallen en welke als openbare weg aangemerkt kunnen worden. Dit is noodzakelijk om te bepalen waar de Wet Openbare Manifestaties van toepassing is en waar niet; Pas risicoanalyses toe op deze locaties.
- U bepaalt welke gedrag/gedragingen toelaatbaar zijn en welke niet;
- U bepaalt van welke strafrechtelijke feiten u altijd aangifte doet en wie dat namens het college daadwerkelijk zal doen. U maakt daar waar mogelijk afspraken over met de politie;
- U stelt als college duidelijke huisregels (in verschillende talen) op en communiceert dit breed binnen uw organisatie onder zowel studenten als medewerkers;
- Voer indien nodig pasjescontrole uit om externen te weren uit locaties met verhoogd risico op bezetting.
- U bepaalt beleid ten aanzien van door studenten of medewerkers gepleegde strafbare feiten in relatie tot hun betrekkingen met de universiteit.

Fase 2: Signaleren en begrenzen

- Als college staat u in de “koude/lauwe” fase in goed contact met vertegenwoordigers van uw studenten en docenten en weet u wie uw gesprekspartners zijn;
- Op het moment dat signalen u bereiken dat demonstraties, protesten of acties op of binnen uw gebouw/terrein op handen zijn zoekt u actief contact met de betreffende vertegenwoordigers en vraagt naar de opzet en het doel van de activiteiten;
- Waar mogelijk faciliteert u de activiteiten als dit passend is binnen het eigen beleid.
- Als college draagt u actief uw verantwoordelijkheid uit als het gaat om het handhaven van de goede orde en veiligheid;
- U bespreekt daarbij de geldende huisregels en reikt deze op schrift uit;
- U geeft aan dat u de huisregels strikt zal naleven en dat u niet tolereert dat spullen op het terrein en in de gebouwen worden gebracht die de veiligheid van eenieder in gevaar (kan) brengen;
- U informeert terstond de politie en gemeente en maakt duidelijke afspraken over rol, taak en verantwoordelijkheid.

Fase 3: Respons

- Zorg voor voldoende toezicht bij de toegang tot gebouwen door beveiliging of eigen medewerkers om zoveel als mogelijk te voorkomen dat onbevoegde panden betreden;
- U monitort de acties en onderhoudt daarover voortdurend overleg met de relevante vertegenwoordigers, wijst hen op het belang van een goede samenwerking en spreekt hen aan op de verantwoordelijkheden van de organisatoren van de acties;
- U refereert daarbij steeds aan de huisregels (in diverse talen beschikbaar) en uw verantwoordelijkheid met name die op de (interne) veiligheid en stelt duidelijke grenzen aan wat toelaatbaar is en wat niet (sleutelbesluit);
- Indien de veiligheid van bezoekers, studenten en werknemers op het terrein of in het pand(en) naar uw oordeel gevaar loopt, kan de voorzitter van het college van bestuur vorderen dat iedereen het gebouw moet verlaten. De locatie van de demonstratie speelt een rol: een demonstratie/protest in een universiteitsgebouw zal eerder niet worden toegestaan dan een demonstratie op een buitenterrein van een universiteit;
- De vordering dient in diverse talen te worden gedaan vanwege het internationale karakter van de universiteit. Wanneer aan deze vorderingen van de rechthebbende niet wordt voldaan, dient de politie deze vorderingen aan de demonstranten te herhalen;
- Wanneer niet wordt voldaan aan de vorderingen gedaan door het college en de politie (namens het college) kunnen de demonstranten worden aangehouden terzake huis- of erfvredebreuk (art. 138 Sr.) of lokaalvredebreuk (art. 139), al naar gelang het type

pand/erf waarin het feit wordt gepleegd. De rechthebbende kan aangifte doen, maar een aangifte is niet noodzakelijk voor het optreden;

Voorgaande is van toepassing op vreedzame demonstraties, want bij niet-vreedzame demonstraties (i.g.v. geweld tegen goederen en/of personen) zal zo snel mogelijk moeten worden ingegrepen (door de politie en voor zover het kan ook door de beveiliging).