

ECLI

ECLI:NL:RVS:2024:5267

Datum uitspraak

18 december 2024

Inhoudsindicatie

Het CvB heeft op 15 februari 2024 een schriftelijke waarschuwing aan [appellante] gegeven, omdat zij volgens het CvB op een intimiderende, dwingende en niet-respectvolle wijze heeft gecommuniceerd met diverse medewerkers van de universiteit. Deze communicatie ging onder meer over het (opnieuw) toekennen van voorzieningen in het kader van flexibel studeren. Om deze voorzieningen af te dwingen zou [appellante] hebben gedreigd dat zijzelf of een familielid van haar naar de campus zou komen. Op 9 februari 2024 zijn [appellante] en haar moeder ook naar de campus gekomen. Uiteindelijk heeft de politie de moeder van [appellante] het pand uit begeleid. Het CvB heeft [appellante] in de bovengenoemde waarschuwing te kennen gegeven dat het ervan uitgaat dat zij het ongewenste gedrag achterwege zal laten, maar dat als zij dat niet doet, aan haar tijdelijk de toegang tot de campus en het onderwijs zal worden onttrokken. Op 4 maart 2024 en 11 maart 2024 heeft [de moeder], van [appellante], een e-mail aan het klachtenloket van de Radboud Universiteit gezonden.

Volledige tekst

202405655/1/A2.

Datum uitspraak: 18 december 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellante], wonend in [woonplaats],

appellante,

en

Het college van bestuur van de Radboud Universiteit (hierna: het CvB),
verweerder.

Procesverloop

Op 15 februari 2024 heeft het CvB een schriftelijke waarschuwing aan [appellante] gegeven.

Hiertegen heeft [appellante] bezwaar gemaakt.

[appellante] heeft het CvB op 14 augustus 2024 schriftelijk in gebreke gesteld wegens het uitblijven van een beslissing op haar bezwaar.

[appellante] heeft beroep ingesteld tegen het niet tijdig nemen van een beslissing op haar bezwaar.

Het CvB heeft een verweerschrift ingediend.

Het CvB heeft een nader stuk ingediend.

[appellante] heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 26 september 2024, waar [appellante], bijgestaan door C.J.A. van Vliet, en het CvB, vertegenwoordigd door mr. M.W.P. de Boer, zijn verschenen.

Overwegingen

Aanleiding

1. Het CvB heeft op 15 februari 2024 een schriftelijke waarschuwing aan [appellante] gegeven, omdat zij volgens het CvB op een intimiderende, dwingende en niet-respectvolle wijze heeft gecommuniceerd met diverse medewerkers van de universiteit. Deze communicatie ging onder meer over het (opnieuw) toekennen van voorzieningen in het kader van flexibel studeren. Om deze voorzieningen af te dwingen zou [appellante] hebben gedreigd dat zijzelf of een familielid van haar naar de campus zou komen. Op 9 februari 2024 zijn [appellante] en haar moeder ook naar de campus gekomen. Uiteindelijk heeft de politie de moeder van [appellante] het pand uit begeleid. Het CvB heeft [appellante] in de bovengenoemde waarschuwing te kennen gegeven dat het ervan uitgaat dat zij het ongewenste gedrag achterwege zal laten, maar dat als zij dat niet doet, aan haar tijdelijk de toegang tot de campus en het onderwijs zal worden ontzegd.

2. Op 4 maart 2024 en 11 maart 2024 heeft [de moeder], van [appellante], een e-mail aan het klachtenloket van de Radboud Universiteit gezonden.

De e-mail van 4 maart 2024 bevat de volgende tekst:

"Ik blijf erbij dat ik een klacht wil indienen tegen het College van Bestuur en verzoek u met spoed deze procedure in werking te zetten."

De e-mail van 11 maart 2024 bevat onder meer de volgende tekst: "Bijgaand stuur ik de waarschuwing. Ik vind deze valse beschuldigingen zeer verwerpelijk. [...] Dit soort verwijten zijn onacceptabel. Mijn dochter wil een officieel besluit ontvangen zodat zij in aanmerking komt voor rechtsbescherming. Dit soort ernstige beschuldigingen dienen door een onafhankelijke rechter beoordeeld te worden."

3. Op 12 maart 2024 heeft het CvB bedankt voor het verstrekte document en gemeld dat het document en het bericht van [de moeder] van 11 maart 2024 over de waarschuwing vanwege de nauwe samenhang met de bezwaren van [appellante] over voorzieningen (flexibel studeren) zou worden toegevoegd aan de lopende bezwaarprocedure. Op 17 juni 2024 heeft het CvB een beslissing genomen op het bezwaar van [appellante] in de lopende procedure over deze voorziening.

Beroep

4. [appellante] betoogt dat de twee mails van haar moeder opgevat dienen te worden als bezwaar tegen de waarschuwing van 15 februari 2024. Het CvB heeft geen beslissing genomen op dit bezwaar, ook niet nadat het in gebreke was gesteld. Het CvB is haar daarom een dwangsom verschuldigd op grond van artikel 4:17 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb). [appellante] verzoekt de Afdeling de verbeurde dwangsom vast te stellen en het CvB op te dragen om alsnog te beslissen op haar bezwaar.

Verweer

5. Het CvB stelt zich op het standpunt dat het beroep van [appellante] niet-ontvankelijk moet worden verklaard. Er is namelijk reeds een besluit genomen, nu de e-mails van de moeder van [appellante] zijn toegevoegd aan de lopende bezwaarprocedure die heeft geresulteerd in de beslissing van 17 juni 2024. Voor zover [appellante] tegen dit besluit wil opkomen, moet haar beroep niet-ontvankelijk worden verklaard wegens overschrijding van de beroepstermijn.

Het CvB heeft zich bovendien ter zitting op het standpunt gesteld dat geen dwangsom is verschuldigd, omdat de waarschuwing waartegen het bezwaar [appellante] zich richt geen besluit is. Daarnaast is de ingebrekestelling van [appellante] onredelijk laat ingediend, aldus het CvB.

Beoordeling van het beroep

6. Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage. De bijlage maakt deel uit van de uitspraak.

Heeft [appellante] bezwaar gemaakt?

7. Allereerst moet worden vastgesteld of [appellante] bezwaar heeft gemaakt tegen de waarschuwing. Anders dan [appellante] aanvoert, had het CvB in de e-mail van 4 maart 2024 geen bezwaar hoeven lezen, nu daarin een klacht tegen het CvB wordt ingediend. Naar het oordeel van de Afdeling had het CvB de e-mail van 11 maart 2024 wel moeten opvatten als een namens [appellante] gemaakt bezwaar. Het CvB heeft ter zitting erkend dat uit deze e-mail duidelijk blijkt dat [appellante] het niet eens was met de waarschuwing en daartegen in rechte wilde opkomen. Hoewel het CvB vrij stond om het bezwaar in de e-mail van 11 maart 2024 toe te voegen aan de lopende procedure, had het CvB wel op dit bezwaar moeten beslissen. In de beslissing op bezwaar van 17 juni 2024 heeft het CvB het bezwaar van [appellante] tegen de waarschuwing van 15 februari 2024 niet beoordeeld en hierop niet beslist.

8. Eerst ter zitting heeft het CvB zich verder op het standpunt gesteld dat de e-mail van [de moeder] niet als bezwaarschrift in behandeling had hoeven worden genomen, omdat de waarschuwing niet aan [de moeder] gericht was en zij geen betrokkene was in de zin van artikel 7.59a, derde lid, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (hierna: de WHW).

Dit betoog slaagt niet. Uit de mailcorrespondentie blijkt voldoende dat [de moeder] namens

[appellante] bezwaar maakte tegen de waarschuwing. Bovendien heeft het CvB in zijn correspondentie met [appellante] en [de moeder] dit strenge onderscheid tussen [appellante] als betrokkene en [de moeder] als niet-betrokkene over het algemeen niet gehanteerd. Dit blijkt onder andere uit het feit dat het CvB bij e-mail van 8 maart 2024 aan [de moeder] heeft gevraagd om een scan van de waarschuwing te sturen en dat de e-mails van [de moeder] over de waarschuwing zijn toegevoegd aan de lopende bezwaarprocedure van [appellante].

Tussenconclusie

9. Nu het CvB nog geen beslissing heeft genomen op het bezwaar van [appellante] tegen de schriftelijke waarschuwing en de beslistermijn als bedoeld in artikel 7.63b, eerste lid, van de WHW eindigde op 20 mei 2024, is het beroep gericht tegen het niet tijdig beslissen gegrond. Het met een besluit gelijk te stellen niet tijdig nemen van een besluit moet worden vernietigd (hierna: het vernietigde besluit). Het CvB heeft nog geen besluit genomen. De Afdeling ziet aanleiding om het CvB niet op te dragen om een beslissing op bezwaar te nemen, maar zal in dit geval een andere voorziening treffen op grond van artikel 8:55d, derde lid, van de Awb en zelf in de zaak voorzien. De reden daarvoor is dat er geen twijfel mogelijk is over de uitkomst van de bezwaarprocedure. De Afdeling zal dat toelichten in het kader van de door [appellante] verzochte dwangsom.

Dwangsom bij niet tijdig beslissen

10. Over het verzoek van [appellante] om de verbeurde dwangsom vast te stellen, overweegt de Afdeling als volgt.

11. Uit artikel 4:17, zesde lid, aanhef en onder c, van de Awb, gelezen in samenhang met artikel 7:14 van de Awb volgt dat geen dwangsom is verschuldigd indien het bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk is. Het CvB voert aan dat de waarschuwing geen besluit is in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb. De waarschuwing moet volgens het CvB worden gezien als een poging tot de-escalatie.

12. De bevoegdheid van het CvB om een persoon de toegang tot de instelling te ontfeggen, is gebaseerd op artikel 7.57h van de WHW. Op grond van het eerste lid van deze bepaling kan de toegang tot de instelling tijdelijk worden ontfegd. Op grond van het tweede lid van artikel 7.57h van de WHW kan een persoon de toegang tot de instelling definitief worden ontfegd of zijn inschrijving worden beëindigd, maar niet voordat hij door of vanwege het instellingsbestuur gemaand is de ernstige overlast te staken.

De waarschuwing in de brief van 15 februari 2024 bevat de volgende tekst: "Mocht in de toekomst blijken dat uw gedrag niet is veranderd, dan kan dat voor ons aanleiding zijn om aan u tijdelijk de toegang tot de campus en het onderwijs te ontfeggen om een veilige (werk)omgeving op de campus te bewaken." Gelet op deze tekst kan de waarschuwing niet als een aanmaning als bedoeld in artikel 7.57h, tweede lid, van de WHW worden aangemerkt. Er wordt namelijk gesproken van een tijdelijke verwijdering, waaraan op grond van de WHW geen aanmaning vooraf hoeft te gaan. Alleen een op een wettelijk voorschrift gebaseerde waarschuwing kan een Awb-besluit zijn, omdat deze is gericht op rechtsgevolg. Nu de waarschuwing niet is gebaseerd op een wettelijk voorschrift, is geen sprake van een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb.

13. Uit het voorgaande volgt dat op grond van artikel 4:17, zesde lid, aanhef en onder c, van de Awb, gelezen in samenhang met artikel 7:14 van de Awb geen dwangsom is verschuldigd omdat het bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk is.

Conclusie

14. Het beroep is gegrond. De Afdeling zal zelf in de zaak voorzien door het bezwaar van [appellante] tegen de waarschuwing van 15 februari 2024 alsnog kennelijk niet-ontvankelijk te verklaren en te bepalen dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit. Het CvB moet de proceskosten vergoeden. De hoogte daarvan bedraagt 1 punt voor het beroep met toepassing van een wegingsfactor van 1.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het met een besluit gelijk te stellen niet tijdig nemen van een besluit op het bezwaar van [appellante] tegen de schriftelijke waarschuwing van het college van bestuur van de Radboud Universiteit van 15 februari 2024;

III. verklaart het bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk;

IV. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit;

V. wijst het verzoek om vaststelling van een verbeurde dwangsom wegens het niet tijdig beslissen op het bezwaarschrift af;

VI. veroordeelt het college van bestuur van de Radboud Universiteit tot vergoeding van bij [appellante] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 875,-, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VII. gelast dat het college van bestuur van de Radboud Universiteit aan [appellante] het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 51,00 vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. H. Benek, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. M. Rijdsijk, griffier.

w.g. Benek

lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Rijdsijk

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 18 december 2024

705-1128

BIJLAGE

Wettelijk kader

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 1:3

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

[...]

Artikel 4:17

1. Indien een beschikking op aanvraag niet tijdig wordt gegeven, verbeurt het bestuursorgaan aan de aanvrager een dwangsom voor elke dag dat het in gebreke is, doch voor ten hoogste 42 dagen. De Algemene termijnenwet in op laatstgenoemde termijn niet van toepassing.

2. De dwangsom bedraagt de eerste veertien dagen € 23 per dag, de daaropvolgende veertien dagen € 35 per dag en de overige dagen € 45 per dag.

3. De eerste dag waarover de dwangsom verschuldigd is, is de dag waarop twee weken zijn verstreken na de dag waarop de termijn voor het geven van de beschikking is verstreken en het bestuursorgaan van de aanvrager een schriftelijke ingebrekestelling heeft ontvangen.

[...]

6. Geen dwangsom is verschuldigd indien:

a. het bestuursorgaan onredelijk laat in gebreke is gesteld,

[...]

c. de aanvraag kennelijk nietontvankelijk of kennelijk ongegrond is.

[...]

Artikel 7:14

Artikel 3:6, tweede lid, afdeling 3.4, de artikelen 3:41 tot en met 3:45, afdeling 3.7, met uitzondering van artikel 3:49 en titel 4.1, met uitzondering van de artikelen 4:14, eerste lid, en 4:15, eerste lid, onderdeel b, tweede lid, onderdelen b en c, derde lid en vierde lid en paragraaf 4.1.3.2, zijn niet van toepassing op besluiten op grond van deze afdeling.

Artikel 8:55d

1. Indien het beroep gegrond is en nog geen besluit is bekendgemaakt, bepaalt de bestuursrechter dat het bestuursorgaan binnen twee weken na de dag waarop de uitspraak wordt verzonden alsnog een besluit bekendmaakt.

2. De bestuursrechter verbindt aan zijn uitspraak een nadere dwangsom voor iedere dag dat het bestuursorgaan in gebreke blijft de uitspraak na te leven. [...]

Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek

Artikel 7.57h

1. 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.

2. Als de persoon die de voorschriften, bedoeld in het eerste lid, overtreedt, ernstige overlast binnen 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.

Artikel 7.59a

[...]

3. In deze paragraaf en de paragrafen 2 tot en met 4 wordt onder «betrokkene» verstaan: een student, een aanstaande student, een voormalige student, een extraneus, een aanstaande extraneus of een voormalige extraneus.

[...]

Artikel 7.63b

Het instellingsbestuur beslist na ontvangst van het bezwaar binnen 10 weken, onverminderd de beslissingen op grond van de procedure, bedoeld in artikel 7.63a, vierde lid. [...]

Structuurregeling van de Radboud Universiteit

Artikel 8 Huisregels en ordemaatregelen

1. Het College van Bestuur kan voorschriften geven en maatregelen nemen met betrekking tot de goede gang van zaken in de gebouwen en op de terreinen van de instelling. Die maatregelen kunnen inhouden, dat aan degene die de bedoelde voorschriften heeft overtreden, de toegang tot die gebouwen of terreinen geheel of gedeeltelijk voor de tijd van ten hoogste een jaar wordt ontzegd of de inschrijving gedurende eenzelfde periode wordt beëindigd.

2. Als de persoon die de voorschriften, bedoeld in het eerste lid, overtreedt, ernstige overlast binnen de gebouwen en op de terreinen van de instelling veroorzaakt en deze overlast ook na aanmaning door of vanwege het college van bestuur niet heeft gestaakt, kan het college van bestuur de toegang tot de instelling definitief ontzeggen of zijn inschrijving beëindigen.