

ECLI

ECLI:NL:RVS:2025:203

Datum uitspraak

22 januari 2025

Inhoudsindicatie

Bij beslissing van 28 februari 2023 heeft de directeur van de Willem de Kooning Academie, namens het college van bestuur van Hogeschool Rotterdam, [appellant] de toegang tot de gebouwen en terreinen van de Hogeschool Rotterdam voor de duur van één jaar ontzegd. [appellant] is student aan de Willem de Kooning Academie, die deel uitmaakt van de Hogeschool Rotterdam. In februari 2023 heeft er een incident plaatsgevonden op locatie van de opleiding dat er toe heeft geleid dat [appellant] uiteindelijk met hulp van de politie is meegenomen door een ambulance. Volgens de opleiding heeft [appellant] met zijn agressieve en verwarde gedrag, de veiligheid van het leer- en werkklimaat ernstig in het geding gebracht. [appellant] is naar aanleiding van zijn gedrag uitgenodigd voor een gesprek. Dit gesprek heeft de directeur er niet van weten te overtuigen dat een vergelijkbaar incident in de toekomst niet nogmaals zal plaatsvinden. De directeur heeft [appellant] daarom, namens het college, de toegang tot de gebouwen en de terreinen van de Hogeschool Rotterdam voor de duur van één jaar, van 1 maart 2023 tot 1 maart 2024, ontzegd.

Volledige tekst

202403216/1/A2.

Datum uitspraak: 22 januari 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant], wonend in [woonplaats]
appellant,

en

het college van bestuur van Hogeschool Rotterdam (hierna: het college),
verweerder.

Procesverloop

Bij beslissing van 28 februari 2023 heeft de directeur van de Willem de Kooning Academie (hierna: de directeur), namens het college, [appellant] de toegang tot de gebouwen en terreinen van de Hogeschool Rotterdam voor de duur van één jaar ontzegd.

Bij beslissing van 12 april 2024 heeft het college het daartegen door [appellant] gemaakte bezwaar niet-ontvankelijk verklaard.

Tegen deze beslissing heeft [appellant] beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 12 augustus 2024, waar mr. E. Westenberg, als gemachtigde van [appellant], en het college, vertegenwoordigd door mr. L. Markesteijn, zijn verschenen.

Na de zitting heeft de Afdeling het college in de gelegenheid gesteld inhoudelijk te reageren op de bezwaar- en beroepsgronden van [appellant]. De Afdeling heeft daarna [appellant] in de gelegenheid gesteld om op de inhoudelijke reactie van het college te reageren. Vervolgens heeft de Afdeling het onderzoek gesloten.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellant] is student aan de Willem de Kooning Academie, die deel uitmaakt van de Hogeschool Rotterdam. In februari 2023 heeft er een incident plaatsgevonden op locatie van de opleiding dat er toe heeft geleid dat [appellant] uiteindelijk met hulp van de politie is meegenomen door een ambulance. Volgens de opleiding heeft [appellant] met zijn agressieve en verwarde gedrag, de veiligheid van het leer- en werkklimaat ernstig in het geding gebracht. [appellant] is naar aanleiding van zijn gedrag uitgenodigd voor een gesprek. Dit gesprek heeft de directeur er niet van weten te overtuigen dat een vergelijkbaar incident in de toekomst niet nogmaals zal plaatsvinden. De directeur heeft [appellant] daarom, namens het college, de toegang tot de gebouwen en de terreinen van de Hogeschool Rotterdam voor de duur van één jaar, van 1 maart 2023 tot 1 maart 2024, ontzegd.

2. De Afdeling heeft partijen in de gelegenheid gesteld om tot een minnelijke oplossing te komen. Aangezien partijen daarin niet zijn geslaagd, zal de Afdeling uitspraak doen.

Besluitvorming

3. [appellant] heeft op 7 februari 2024 bezwaar gemaakt tegen de beslissing van 28 februari 2023. Het college heeft dit bezwaar, onder verwijzing naar het advies van de Geschillenadviescommissie (hierna: de GAC) niet-ontvankelijk verklaard omdat het te laat was ingediend. Volgens het college is deze termijnoverschrijding niet verschoonbaar. De beslissing is namelijk, in overeenstemming met artikel 1.2, eerste lid, van de Hogeschoolgids WdKa, naar het studenten e-mailadres van [appellant] gestuurd. Volgens het college heeft [appellant] tijdens de zitting bij de GAC aangegeven deze beslissing ook te hebben ontvangen. Het college stelt zich op het standpunt dat hoewel [appellant] vanwege

persoonlijke omstandigheden wellicht niet tijdig kennis heeft kunnen nemen van de beslissing na 28 februari 2023, dat dit in ieder geval niet geldt vanaf 11 augustus 2023. Op 11 augustus 2023 is de beslissing, op verzoek van een medewerker van Erasmus MC, namelijk nogmaals gestuurd, ook naar het privé e-mailadres van [appellant]. Omdat [appellant] pas 7 februari 2024 zijn bezwaar heeft ingediend, heeft hij dat niet alsnog zo spoedig gedaan als redelijkerwijs van hem kon worden verlangd.

Het beroep en de beoordeling

4. [appellant] betoogt dat het college het bezwaar ten onrechte niet-ontvankelijk heeft verklaard. Hij voert ten eerste aan dat er niet is voldaan aan de wettelijke vereisten voor kennisgeving als bepaald in artikel 2:14 van de Awb. Het is namelijk onduidelijk of de beslissing van 28 februari 2023 wel aangetekend naar hem is verzonden en hij heeft nooit kenbaar gemaakt dat hij per e-mail voldoende bereikbaar is, zoals die bepaling vereist.

4.1. Het college heeft niet kunnen aantonen dat de beslissing van 28 februari 2023 aangetekend naar [appellant] is verzonden. Vast staat dat het college de beslissing naar het studenten e-mailadres van [appellant] heeft gestuurd. Hoewel [appellant] niet expliciet kenbaar heeft gemaakt dat hij bereikbaar was voor het ontvangen van berichten via de elektronische weg, kan het kenbaar maken in de zin van artikel 2:14 van de Awb ook impliciet plaatsvinden (zie de uitspraak van 21 december 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:3913](#)).

4.2. In dit geval heeft het college mogen aannemen dat [appellant] via de elektronische weg bereikbaar was. Zowel in artikel 1.2, eerste lid, van de Hogeschoolgids WdKa, als in artikel 1.6 van het Reglement inschrijfproces voor bacheloropleidingen en associate degree-opleidingen, is namelijk vastgelegd dat communicatie met studenten via het studenten e-mailadres plaatsvindt. Dit is ook gebruikelijk bij instellingen voor wetenschappelijk en hoger onderwijs. Daarbij is [appellant] tijdens het gesprek van 20 februari 2023 erop gewezen dat een schriftelijke beslissing over zijn verwijdering zal volgen. Op 25 februari 2023 heeft [appellant] ook met zijn studenten e-mailadres gereageerd op het verslag van dat gesprek. Naar het oordeel van de Afdeling heeft hij hiermee in elk geval impliciet kenbaar gemaakt voor het college bereikbaar te zijn via deze weg. Daarmee is de termijn voor het maken van bezwaar op 1 maart 2023 gaan lopen en geëindigd op 11 april 2023. [appellant] heeft op 7 februari 2024, en dus buiten de termijn, bezwaar gemaakt.

5. [appellant] betoogt dat deze termijnoverschrijding niet aan hem toe te rekenen is. Door persoonlijke omstandigheden heeft hij namelijk pas op 27 januari 2024 kennis kunnen nemen van de beslissing. Sinds 26 februari 2023 was hij namelijk opgenomen in een tweetal instellingen en woonde hij niet meer op het bij de Hogeschool bekende woonadres. Sinds 8 juni 2023 was hij op basis van een rechterlijke machtiging opgenomen in het Erasmus MC, waar hij zware medicijnen toegediend kreeg. Als gevolg van zijn door de medicijnen veroorzaakte geestestoestand heeft hij niet binnen zes weken na 11 augustus 2023 bezwaar kunnen maken. Volgens [appellant] heeft hij zijn bezwaar wel zo spoedig mogelijk als redelijkerwijs van hem kon worden verlangd ingediend. Hij is namelijk pas op 22 december 2023 uit het Erasmus MC ontslagen. Vanaf 1 september 2023 had hij geen toegang meer tot zijn studenten e-mailadres. Hij heeft zich op 27 januari 2024 opnieuw ingeschreven als student, waardoor hij weer toegang kreeg tot zijn studenten e-mailadres en kennis kon nemen van de beslissing. Hij heeft toen binnen 24 uur een kennisgeving gezonden aan de GAC en op 7 februari 2024 officieel bezwaar gemaakt.

5.1. Op grond van artikel 6:11 van de Awb blijft niet-ontvankelijkverklaring van een na afloop van de termijn ingediend bezwaarschrift achterwege, als redelijkerwijs niet kan worden

geoordeeld dat de indiener in verzuim is geweest. In dit licht is ingevolge de uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven van 30 januari 2024, ECLI:NL:CBB:2024:31, onder 2.3, relevant of de termijnoverschrijding aan de indiener kan worden toegerekend, en of het bezwaarschrift is ingediend zo spoedig als redelijkerwijs kon worden verlangd.

5.2. De Afdeling volgt het college niet in de stelling dat er geen omstandigheden zijn waardoor [appellant] niet binnen zes weken na 11 augustus 2023 bezwaar had kunnen maken. Hoewel het aannemelijk is dat de beslissing naar zijn privé e-mailadres is gestuurd en door de medewerker van het Erasmus MC met hem is besproken, is het niet uit te sluiten dat [appellant] toen niet in staat was om de beslissing te begrijpen. [appellant] was op dat moment gedwongen opgenomen in een instelling en kreeg daar medicijnen toegediend. Onder deze bijzondere omstandigheden kan [appellant] niet worden aangerekend dat hij niet binnen zes weken na 11 augustus 2023 bezwaar heeft gemaakt. Verder is voldoende aannemelijk gemaakt dat [appellant] vanaf 1 september 2024 in ieder geval geen toegang tot zijn studenten e-mailadres had. Vast staat dat [appellant] in elk geval kennis heeft genomen van de beslissing na zijn hernieuwde inschrijving en dat hij toen onmiddellijk zijn bezwaarschrift heeft ingediend. Hij heeft hiermee zo spoedig mogelijk als redelijkerwijs van hem kon worden verwacht bezwaar gemaakt. Het college heeft het bezwaar tegen de beslissing van 28 februari 2023 daarom ten onrechte niet-ontvankelijk verklaard.

6. Het beroep is gegrond en de beslissing van 12 april 2024 wordt vernietigd. Dit betekent dat ten onrechte een inhoudelijke behandeling van het bezwaar van [appellant] tegen de beslissing van 28 februari 2023 achterwege is gebleven. De Afdeling zal dat bezwaar, mede op verzoek van [appellant], vanuit het oogpunt van finale geschilbeslechting hierna alsnog inhoudelijk beoordelen.

6.1. De Afdeling heeft daarom het college in de gelegenheid gesteld om voor 15 oktober 2024 inhoudelijk te reageren op de bezwaar- en beroepsgronden van [appellant]. De Afdeling heeft [appellant] in de gelegenheid gesteld om tot 25 oktober 2024 inhoudelijk daarop te reageren, waarna het onderzoek is gesloten.

Het bezwaar en de behandeling

7. Het college heeft de beslissing van 28 februari 2023 gebaseerd op artikel 7.57h, eerste lid, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (hierna: de WHW) in samenhang met artikel 3, eerste lid en onder d, van de Regeling gedrag en gevolgen (hierna: de Regeling) en artikel 3, derde en zesde lid, van de Gedrags- en Integriteitscode van Hogeschool Rotterdam (hierna: de Gedrags- en Integriteitscode). Deze artikelen luiden, voor zover relevant, als volgt:

de WHW

Artikel 7:57h. huisregels en ordemaatregelen

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.

[...].

Gedrags- en Integriteitscode

Artikel 3 Gedrag en Integriteit

[...]

3. Wij spannen ons in om bij te dragen aan een veilige leer- en werkomgeving. Daarom onthouden wij ons van iedere vorm van ongewenst gedrag, in het bijzonder van (seksuele) intimidatie, discriminatie, agressie, geweld en pesten.

[...]

6. Wij gaan zorgvuldig om met de eigendommen en voorzieningen van Hogeschool Rotterdam en gebruiken deze zorgvuldig, zowel in de online als offline omgeving.

de Regeling:

Artikel 3 Gevolgen (ordemaatregelen)

We zullen iemand die zich niet respectvol gedraagt hierop aanspreken. We verwachten dat aanwijzingen hierover worden opgevolgd.

1. De volgende maatregelen kunnen door de directeur worden opgelegd aan de student:

- a. pedagogische maatregel;
- b. mondelinge waarschuwing;
- c. schriftelijke waarschuwing;
- d. ontzegging van de toegang of beëindiging van de inschrijving voor maximaal een jaar.

[...].

8. [appellant] betoogt dat het college de ordemaatregel niet had mogen opleggen omdat zijn gedrag dat daaraan ten grondslag is gelegd, veroorzaakt werd door een psychose. Volgens [appellant] was hij daarom op het moment van het incident ontoerekeningsvatbaar en mocht de directeur hem niet straffen met de tijdelijke ontzegging. [appellant] wijst op het bestraffende karakter van de beslissing omdat hij als gevolg daarvan zijn studie niet kan vervolgen waardoor hij zijn verblijfsvergunning zal verliezen. De beslissing is daarom feitelijk een besluit tot deportatie. Verder stelt hij zich op het standpunt dat gelet op de hoogte van het collegegeld voor internationale studenten, sprake is van een economische straf.

8.1. Aan de beslissing heeft het college ten grondslag gelegd dat [appellant] zich agressief heeft gedragen en de orde van de werkplaats heeft ontregeld. Dat gedrag is volgens het college in strijd met de Regeling en artikel 3, derde en zesde lid, van de Gedrags- en Integriteitscode. [appellant] heeft daardoor medestudenten en medewerkers van de opleiding in gevaar gebracht. [appellant] betwist niet dat hij zich op deze wijze heeft gedragen. Hiermee staat vast dat [appellant] met zijn gedragingen de Gedrags- en Integriteitscode heeft geschonden. De directeur was daarom op grond van artikel 7.57h, eerste lid, van de WHW in samenhang met artikel 3 van de Regeling bevoegd om [appellant] een ordemaatregel op te leggen. Anders dan [appellant] aanvoert, is een beslissing tot het opleggen van een maatregel op grond van artikel 7.57h, eerste lid, van de WHW geen bestraffende sanctie, gericht op leedtoevoeging. Volgens vaste rechtspraak van het College van Beroep voor het Hoger Onderwijs (hierna: het CBHO), de rechtsvoorganger van de Afdeling in studentenzaken, is het namelijk een ordemaatregel ten behoeve van het verzekeren van de goede gang van zaken in de gebouwen en terreinen van de instelling van een hogeschool of universiteit om een bevorderlijk onderwijsklimaat tot stand te brengen (zie onder meer de

uitspraak van het CBHO van 8 juli 2020, CBHO 2020/020, r.o. 2.5.1). Dat de gedragingen van [appellant] zijn voortgekomen uit de psychotische toestand waarin [appellant] op dat moment verkeerde en dat hij dus niet opzettelijk de orde heeft verstoord, is aannemelijk. Dit betekent echter niet dat dit incident geen aanleiding zou kunnen zijn een ordemaatregel op te leggen (zie in dit verband ook de uitspraak van het CBHO van 10 januari 2019, CBHO 2018/165, r.o. 2.5.).

8.2. De Afdeling volgt het betoog van [appellant] dat de maatregel in feite een bestraffende sanctie is niet. [appellant] heeft zijn studie aan de opleiding in het nieuwe studiejaar kunnen vervolgen en niet is gebleken dat de opleiding hem, vanwege een tekort aan studievoortgang, heeft afgemeld bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst. De beslissing heeft dan ook geen gevolgen gehad voor zijn aan zijn inschrijving als student ontleende verblijfsrecht in Nederland. Dat [appellant] door de maatregel studievertraging heeft opgelopen en dat dit door de hoogte van het instellingscollegegeld voor hem grote financiële gevolgen heeft, is inherent aan de oplegging van een dergelijke ordemaatregel en leidt daarom niet tot het oordeel dat feitelijk sprake is van een bestraffende sanctie. De opgelegde maatregel is een ordemaatregel die de directeur onder deze omstandigheden mocht opleggen.

9. [appellant] voert verder aan dat de beslissing onzorgvuldig tot stand is gekomen en onvoldoende is gemotiveerd. In de beslissing is namelijk een fout gemaakt wat betreft de datum waarop het incident heeft plaatsgevonden. Ook is er geen deugdelijke belangenafweging opgenomen. De duur van de maatregel is bovendien disproportioneel en ongemotiveerd, aldus [appellant]. Het college heeft verder onvoldoende rekening gehouden met het feit dat [appellant] afkomstig is uit China. [appellant] is namelijk niet gewezen op de noodzaak om juridische bijstand te zoeken. Volgens [appellant] heeft het college daarom in strijd gehandeld met de Gedragscode internationale student hoger onderwijs (hierna: de Gedragscode).

9.1. Weliswaar is in de beslissing een fout gemaakt wat betreft de datum waarop het incident heeft plaatsgevonden, maar dit betekent niet dat de beslissing onzorgvuldig tot stand is gekomen. Van belang is dat het college [appellant] op 20 februari 2023 heeft gehoord voordat het is overgegaan tot het opleggen van de ordemaatregel. Dat het college na dit gesprek niet overtuigd was dat een vergelijkbaar incident in de toekomst niet nogmaals zal plaatsvinden, kan de Afdeling, gelet op de inhoud van het gespreksverslag, volgen. Het college heeft wat betreft de proportionaliteit van de opgelegde maatregel gewezen op de ernst van de gebeurtenis en de angst die dit bij medestudenten en medewerkers teweeg heeft gebracht. Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college het belang van [appellant] bij het zonder vertraging vervolgen van de opleiding zorgvuldig afgewogen tegenover de belangen en verantwoordelijkheden die het college heeft richting de studenten, docenten en anderen die deel uitmaken van de onderwijsgemeenschap. Die belangen heeft het college in dit geval terecht zwaarder laten wegen. Tot slot heeft het college niet in strijd gehandeld met de Gedragscode. [appellant] is door het college uitdrukkelijk gewezen op de mogelijkheid zich bij te laten staan en heeft tijdens het gesprek op 20 februari 2023 ook bijstand ontvangen van een onafhankelijke begeleidingsfunctionaris.

10. Wat hiervoor is overwogen, leidt tot de slotsom dat het college bij besluit van 28 februari 2023 [appellant] terecht de toegang tot de gebouwen en terreinen van de Hogeschool Rotterdam voor de duur van één jaar heeft ontzegd. Dit betekent dat dit besluit na heroverweging in stand kan blijven.

Conclusie

11. Het beroep tegen de beslissing op bezwaar van 12 april 2024 is gegrond, die beslissing wordt vernietigd en het bezwaar tegen de beslissing van 28 februari 2023 wordt alsnog ongegrond verklaard.

12. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt de beslissing op bezwaar van het college van 12 april 2024;

III. verklaart het bezwaar ongegrond;

IV. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van de beslissing van 12 april 2024;

V. gelast dat het college aan [appellant] het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 51,00 vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. E.J. Daalder, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. O. van Loon, griffier.

w.g. Daalder

lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Van Loon

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 22 januari 2025

284-1090