

Schorsing in het hoger onderwijs vanwege deelname aan demonstraties

Onderzoeksrapport

Stichting PILP

Keizersgracht 177
1016 DR Amsterdam
Nederland

Contact

T +31(0)20 261 0191
M contact@pilp.nu
W pilp.nu

Registratie

KvK 88508536
RSIN 864659246

PiLP de juridische
bondgenoot

Inhoudsopgave

1. Introductie.....	4
2. Executive Summary.....	4
3. Demonstratierecht: artikelen 10 en 11 EVRM.....	6
3.1 Reikwijdte burgerlijke ongehoorzaamheid.....	6
3.2 Burgerlijke ongehoorzaamheid op onderwijsinstellingen.....	7
3.3 Beperkingen van het demonstratierecht.....	8
3.4 Het demonstratierecht en schorsingen.....	9
3.5 Tussenconclusie.....	10
4. Recht op onderwijs: art. 2 Eerste Protocol EVRM.....	11
4.1 Reikwijdte recht op onderwijs.....	11
4.2 Beperkingen recht op onderwijs.....	11
4.3 Het recht op onderwijs en schorsingen rond demonstraties.....	12
4.4 Tussenconclusie.....	13
5. Nederlands recht - schorsingsbevoegdheid.....	14
5.1 Onderzoek en motivering.....	15
5.1.1. Onderzoeksplicht.....	15
5.1.2. Motiveringsplicht.....	15
5.1.3. Bewijs.....	16
5.1.4. Individuele verwijtbaarheid.....	16
5.2 Proportionaliteit.....	17
5.3 Plaatsgebondenheid.....	18
5.4 Tussenconclusie.....	19
6. Rechtsbescherming van studenten bij schorsingen.....	20
6.1 Interne procedure.....	20
6.1.1. Geschil voorleggen bij een loket.....	20
6.1.2. De geschillencommissie.....	20
6.1.3. Hoorplicht.....	21
6.1.4. Behandeling van bezwaar tegen de schorsing bij het College van Bestuur.....	22
6.2 Beroep instellen.....	22
6.3 Voorlopige voorziening.....	22
6.4 Kosten.....	23
7. Actualiteiten.....	23

	3
Feiten.....	23
8. Conclusie	25

1. Introductie

Universiteiten en hogescholen zijn altijd een plek geweest waar kritische stemmen opgaan en het maatschappelijk debat leeft. Onderwijsinstellingen zijn vanzelfsprekend ook plekken waar mensen gebruikmaken van hun recht op vrijheid van meningsuiting en het daaraan verbonden recht op protest. De afgelopen jaren is dit opnieuw zichtbaar, doordat steeds meer mensen bij deze instellingen gebruikmaken van hun demonstratierecht. De instellingen hebben het daar soms moeilijk mee en nemen geregeld (voorzorgs)maatregelen om de orde op de campus te bewaren.

Eén van de maatregelen die een onderwijsinstelling op grond van de Wet op het Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek (“WHW”) kan nemen, is het tijdelijk of definitief schorsen van een student, waarbij een student de toegang ontzegd wordt tot de onderwijsinstelling. Stichting PILP (“PILP”) krijgt regelmatig vragen over het schorsen van studenten als gevolg van het gebruik maken van hun recht op protest. Ook heeft PILP verschillende studenten bijgestaan die te maken kregen met een schorsingsmaatregel. Omdat deze maatregel voor een student verregaande gevolgen kan hebben, ziet PILP aanleiding om te onderzoeken wanneer en in hoeverre een onderwijsinstelling bevoegd is om een dergelijke maatregel op te leggen. Behalve de gevolgen voor individuele studenten, is het ook in het kader van het algemene belang van het beschermen van het demonstratierecht goed om te onderzoeken waar de grenzen op campus liggen.

Ter beantwoording van deze vraag wordt in hoofdstuk 3 eerst gekeken naar de fundamentele rechten die het demonstratierecht waarborgen in art. 10 en 11 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (“EVRM”). Deze fundamentele rechten zijn van belang bij de beoordeling of een schorsing gerechtvaardigd is, waarbij studenten verzekerd moeten zijn van de waarborging van hun rechten. Een ander fundamenteel recht dat in het gedrang kan komen bij een schorsingsbesluit is het recht op onderwijs, dat in hoofdstuk vier besproken zal worden. In hoofdstuk vijf zal ingegaan worden op de specifieke bevoegdheid tot schorsing in de WHW. Daarna zal in hoofdstuk zes concreet de rechtspositie van studenten ten aanzien van deze maatregel uiteengezet worden. Tot slot worden in hoofdstuk twee actualiteiten behandeld.

2. Executive Summary

Als het schorsingsbesluit is gebaseerd op een gedraging in de context van een demonstratie, dient te worden gekeken naar het verdragsrechtelijk beschermde demonstratierecht. Art. 10 en 11 EVRM, de vrijheid van vergadering en meningsuiting, creëren samen het demonstratierecht. Het demonstratierecht beschermt vreedzame demonstraties, maar ook demonstraties die bepaalde regels breken met een daad van burgerlijke ongehoorzaamheid. Een beperking van een demonstratie dient te voldoen aan het beperkingskader van het EVRM. Deze regels gelden ook voor onderwijsinstellingen: ze mogen het demonstratierecht inperken, maar ze moeten daarbij wel voldoen aan het beperkingskader van het EVRM. Vereist is dus het demonstratierecht altijd wordt betrokken in de belangenafweging.

Naast het demonstratierecht, wordt ook het recht op onderwijs van art. 2 Eerste Protocol (“EP”) EVRM mogelijk geschaad door een schorsingsbesluit. Het recht op onderwijs laat toe dat een

onderwijsinstelling disciplinaire maatregelen neemt om bepaalde zaken te reguleren. Deze maatregelen moeten wel voldoen aan het beperkingskader van het EVRM. Dit beperkingskader is vrijwel hetzelfde als het beperkingskader van het demonstratierecht. Uit jurisprudentie blijkt dat de proportionaliteitstoets hier vooral heel belangrijk is. Hierbij worden ook andere rechten meegewogen zoals het recht op vrije meningsuiting.

De WHW bevat in art. 7.57h de bevoegdheid voor onderwijsinstellingen om een schorsingsbesluit op te leggen, ook in gevallen van demonstraties. Dit is een bestuursrechtelijke sanctie waartoe het instellingsbestuur bevoegd is. Het schorsingsbesluit dient te voldoen aan verschillende vereisten. Ten eerste kent de onderwijsinstelling een onderzoeksplicht; ze moeten de kennis vergaren die nodig is om het schorsingsbesluit te dragen. Daarnaast hebben onderwijsinstellingen een motiveringsplicht, waardoor ze de vergaarde kennis moeten verstrekken in het besluit. De onderzoeks- en motiveringsplicht houdt bovendien in dat er voldoende bewijs moet zijn om een schorsingsbesluit te nemen, en dat individueel daderschap onderzocht en gemotiveerd dient te worden. Naast deze plichten, is het ook van belang dat de sanctie proportioneel is en er een duidelijke belangenafweging heeft plaatsgevonden waarbij het demonstratierecht en het recht op onderwijs zijn meegewogen. Als laatst is er het vereiste van plaatsgebondenheid; de gedragingen die leiden tot het schorsingsbesluit moeten hebben plaatsgevonden op het terrein van de onderwijsinstelling. Een uitzondering geldt voor digitale gedragingen die effect hebben op de onderwijsinstelling en de mensen die zich daar bevinden.

Tegen een schorsingsbesluit staan rechtsmiddelen open. Zo kan bezwaar worden ingesteld bij het College van Bestuur van de onderwijsinstelling. Het College van Bestuur beslist op het bezwaar en laat zich daarbij adviseren door een onafhankelijke geschillenadviescommissie als bedoeld in art. 7.63a WHW. Deze geschillenadviescommissie kan tevens onderzoeken of een minnelijke schikking mogelijk is. Indien de student het niet eens is met de beslissing op bezwaar, staat beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (**ABRvS**), die sinds de opheffing op 1 januari 2023 van het College van Beroep voor het Hoger Onderwijs (**CBHO**) bevoegd is. Indien sprake is van een spoedeisend belang, bijvoorbeeld omdat de student onevenredig wordt benadeeld door het niet kunnen betreden van de onderwijsinstelling, kan daarnaast een verzoek om een voorlopige voorziening worden ingediend.

Uit signalen en zaken bij onder meer PILP blijkt dat schorsingsbesluiten van universiteiten niet altijd volledig voldoen aan de vereisten van het EVRM en de WHW, doordat het demonstratierecht niet of onvoldoende wordt meegewogen. Het negeren van de context en het opleggen van een zwaardere ordemaatregel zoals een schorsing kan een *chilling effect* (afschrikwekkend effect) veroorzaken, waardoor studenten minder snel hun stem laten horen. Schorsingen zijn alleen rechtmatig als aan strikte inhoudelijke en procedurele eisen is voldaan; onvoldoende gemotiveerde of overhaaste maatregelen kunnen door de rechter worden vernietigd en beperken het demonstratierecht aanzienlijk.

3. Demonstratierecht: artikelen 10 en 11 EVRM

Het demonstratierecht is een fundamenteel mensenrecht dat bijdraagt aan het functioneren van de democratische rechtsstaat. Het wordt daarom op nationaal en internationaal niveau gewaarborgd. Het recht tot vergadering en betoging is verankerd in art. 9 van de Grondwet¹ en het recht op vreedzame vergadering en vrijheid van vereniging is vastgelegd in het art. 11 van het EVRM, art. 12 Handvest voor de Grondrechten van de Europese Unie en art. 21 van het Internationaal Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten (“**IVBPR**”). In de nationale rechtsorde is het recht op vrijheid van vergadering ook geregeld in de Wet openbare manifestaties (“**WOM**”).

In Nederland is het EVRM een van de belangrijkste bronnen als het gaat om fundamentele rechten. In het EVRM wordt het demonstratierecht beschermd door de vrijheid van meningsuiting (art. 10 EVRM) en de vrijheid van vergadering (art. 11 EVRM). Het recht op vreedzame vergadering en vrijheid van vereniging is onlosmakelijk verbonden met het recht op vrijheid van meningsuiting. Art. 11 EVRM moet daarom in het licht van art. 10 EVRM worden gezien, aangezien het inhoudelijke aspect van de demonstratie mede gezien door de vrijheid van meningsuiting, niet als grond kan worden gebruikt om de vrijheid van vergadering te beperken.

In 2014 heeft PILP een analyse geschreven inzake de ‘Richtlijn protesten universiteiten en hogescholen’ en het demonstratierecht². Hieruit volgt dat onderwijsinstellingen, ongeacht hun bevoegdheid om op hun gebouwen en terreinen de orde te bewaren, het recht op demonstratie moeten respecteren. Zij mogen bijvoorbeeld geen standaardbeperkingen hanteren of een demonstratie vooraf verbieden. Hoger onderwijsinstellingen moeten in beginsel een vreedzame actie dulden, ook wanneer tijdens de demonstratie huisregels worden overtreden. Het spanningsveld tussen het recht op demonstratie en het beschermen van de orde en veiligheid op de onderwijsinstelling speelt ook een rol ná de demonstratie. In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij hoe het demonstratierecht en een schorsingsmaatregel zich tot elkaar verhouden.

3.1 Reikwijdte burgerlijke ongehoorzaamheid

Hoewel demonstraties in beginsel beschermd zijn onder art. 10 en 11 EVRM, rijst de vraag hoe ver die bescherming reikt wanneer studenten demonstreren in de vorm van burgerlijke ongehoorzaamheid. De grens van het demonstratierecht ligt bij het vreedzaamheidsvereiste. Echter, een demonstratie kan niet zomaar als niet-vreedzaam worden bestempeld. Burgerlijke ongehoorzaamheid is volgens het Europees Hof van de Rechten van de Mens (“**EHRM**”) toegestaan.

Een demonstratie is volgens het EHRM *niet* vreedzaam als de demonstranten gewelddadige intenties hebben, aanzetten tot geweld of anderszins de grondslagen van een democratische

¹ Meer over de bescherming van het demonstratierecht op nationaal niveau is te lezen in hoofdstuk 4 van het PILP rapport ‘Europese bescherming van het demonstratierecht in Nederland’, 2024: https://pilp.nu/wp-content/uploads/2025/02/Artikel-12-Handvest-Demonstratierecht_def.pdf

² Stichting PILP, Analyse ‘Richtlijn protesten universiteiten en hogescholen’ en het demonstratierecht, 2024: https://pilp.nu/wp-content/uploads/2024/09/PILP-Analyse-Richtlijn-protesten-universiteiten-en-hogescholen_mei2024.pdf

samenleving verwerpen.³ De intenties van de demonstranten zijn daarin bepalend. Zelfs als er een risico bestaat op wanordelijkheden, doet dat niet af aan de vreedzaamheid van een demonstratie, zolang de intenties van de demonstranten vreedzaam waren. Volgens het EHRM moet altijd worden uitgegaan van de vreedzaamheid van demonstranten; het is aan degene die het demonstratierecht wil beperken om te bewijzen dat sprake was van niet-vreedzame intenties.

Van burgerlijke ongehoorzaamheid is sprake als tijdens of in het kader van een demonstratie overtredingen van wettelijke voorschriften plaatsvinden of onrechtmatig handelen plaatsvindt. Demonstraties die niet aan wettelijke vereisten voldoen, kunnen nog steeds vallen onder de bescherming van het demonstratierecht. Dit wordt zowel door nationale als internationale bronnen bevestigd.⁴ De voorzieningenrechter heeft in een geschil tussen Greenpeace en Shell het volgende geoordeeld:

*'Uitgangspunt is dat het organisaties als Greenpeace in beginsel vrijstaat om actie te voeren en hun mening aan het publiek kenbaar te maken. Het enkele feit dat een dergelijke actie hinder voor het bedrijf waartegen de actie zich richt, in casu Shell, maakt een dergelijke actie niet onrechtmatig.'*⁵
[onderstrepingen door PILP]

Belangrijk is dat de acties van burgerlijke ongehoorzaamheid aan de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit moeten voldoen. Om die grens te waarborgen, mocht de actie van Greenpeace bijvoorbeeld niet langer duren dan voor het bereiken van het doel nodig was.

Het bewust en serieus verstoren van de activiteiten van anderen valt niet binnen de kern van het demonstratierecht, maar levert ook niet meteen een niet-vreedzame demonstratie op. De Hoge Raad vat het standpunt van het EHRM als volgt samen:

*'Uitgangspunt in de rechtspraak van het EHRM is dat elke demonstratie een zekere mate van 'disruption to ordinary life' met zich mee kan brengen. Zo'n verstoring is op zichzelf nog niet voldoende om een beperking te rechtvaardigen van het recht op vreedzame vergadering.'*⁶
[onderstrepingen door PILP]

Ook oordeelt de Nederlandse rechter, in lijn met het Europese recht:

*'Zo vormt de enkele omstandigheid dat het gewone leven, inclusief het verkeer, in enige mate wordt verstoord op zichzelf genomen nog geen rechtvaardiging voor het nemen van maatregelen.'*⁷
[onderstrepingen door PILP]

3.2 Burgerlijke ongehoorzaamheid op onderwijsinstellingen

³ EHRM 21 november 2023, nr. 56896/17 (*Laurijsen e.a. t. Nederland*), r.o. 47 e.v.

⁴ Rechtbank Amsterdam 5 oktober 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BX9310, r.o. 5.11 en VN Mensenrechtencomité, 'General comment No. 37(2020) on the right of peaceful assembly (article 21)', 17 september 2020, CCPR/C/GC/37, para. 16.

⁵ Rechtbank Amsterdam 5 oktober 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BX9310, r.o. 5.5.

⁶ Hoge Raad 19 december 2023, ECLI:NL:HR:2023:1742, r.o. 2.3.6.

⁷ Rechtbank Limburg 5 september 2023, ECLI:NL:RBLIM:2023:5240, r.o. 6.

Het demonstratierecht geldt zowel op openbare als niet-openbare plekken. Onderwijsinstellingen zijn semi-openbare locaties, maar ook daar geldt het recht om te demonstreren. Hoewel onderwijsinstellingen geen verdragspartijen zijn bij de mensenrechtenverdragen, is het niet zo dat de universiteit geen enkele verplichting heeft in de waarborging van het demonstratierecht en daar zomaar inbreuk op mag maken.⁸ Het unieke karakter van een onderwijsinstelling vergt wel een andere belangenafweging dan een demonstratie op een andere plek.⁹

In de context van onderwijsinstellingen bevestigen rechters ook de afweging over burgerlijke ongehoorzaamheid. In het Spinhuis van de Universiteit van Amsterdam (“UvA”) vond een bezetting plaats. De bezetters protesteerden tegen specifieke punten van het beleid van de UvA. De UvA bracht dit in kort geding voor de rechter. De rechtbank overwoog dat de demonstranten met de bezetting een daad van burgerlijke ongehoorzaam pleegden. De UvA moest de actie daarom dulden, zolang zij zelf geen zwaarder wegend belang bij het gebruik van het pand had. Daarbij was van belang dat de UvA in kort geding ook de spoedeisendheid van het eigen gebruik moest kunnen onderbouwen.¹⁰ De bezetting werd als daad van burgerlijke ongehoorzaamheid beschermd onder het demonstratierecht.

Onderwijsinstellingen mogen gedragsregels vaststellen die op hun terrein gevolgd dienen te worden, die zien op het ordelijk verloop van het onderwijs. Aan deze gedragsregels kunnen niet altijd een zwaarder gewicht toegekend worden dan aan het belang van de studenten bij het uitoefenen van hun grondrechten. Ook wanneer een demonstratie niet voldoet aan wettelijke vereisten of huisregels (zoals geen toestemming, bezetting of overtreding van huisregels), kan deze onder de bescherming van art. 10 en 11 EVRM vallen. Enige verstoring van het alledaagse leven en nadeel (waaronder schade) moet geduld worden door de instellingen. Als een demonstratie hinder oplevert voor (de rechten van) anderen, zal het waarschijnlijk wel eerder gerechtvaardigd zijn om de demonstratie te beperken of te beëindigen.

3.3 Beperkingen van het demonstratierecht

Ook bij vreedzaam demonstreren of bij burgerlijke ongehoorzaamheid zijn er scenario's mogelijk waarbij het demonstratierecht ingeperkt mag worden. Dit mag uiteraard niet zomaar; het EHRM heeft hiervoor een uitgebreid toetsingskader opgesteld. Art. 11 lid 2 EVRM luidt als volgt:¹¹

⁸ Meer over het demonstratierecht op semi-openbare plekken zoals universiteiten, luchthavens of treinstations is te lezen in het rapport van de Law Clinic Leiden 'Het demonstratierecht op semi-openbare locaties, met bijzondere aandacht voor NS-stations' (<https://pilp.nu/wp-content/uploads/2024/01/Semi-openbare-locaties-Law-Clinic-advies-1.pdf>) en de PILP 'Analyse 'Richtlijn protesten universiteiten en hogescholen' en het demonstratierecht' 2024 (https://pilp.nu/wp-content/uploads/2024/09/PILP-Analyse-Richtlijn-protesten-universiteiten-en-hogescholen_mei2024.pdf)

⁹ Meer hierover is te lezen in par. 4.2 van Stichting PILP, 'Analyse 'Richtlijn protesten universiteiten en hogescholen' en het demonstratierecht' 2024: https://pilp.nu/wp-content/uploads/2024/09/PILP-Analyse-Richtlijn-protesten-universiteiten-en-hogescholen_mei2024.pdf

¹⁰ Rechtbank Amsterdam 10 november 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:7423, r.o. 4.2.

¹¹ Art. 10 lid 2 EVRM luidt vrijwel hetzelfde.

'De uitoefening van deze rechten mag aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die, die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Dit artikel verbiedt niet dat rechtmatige beperkingen worden gesteld aan de uitoefening van deze rechten door leden van de krijgsmacht, van de politie of van het ambtelijk apparaat van de Staat.' [onderstrepingen door PILP]

Als eerste moet de beperking dus bij wet zijn voorzien. Er moet een wettelijke grondslag zijn die duidelijk, toegankelijk en voldoende voorzienbaar is.¹² Dit kan ook via een lagere beleidsregel zijn. Ten tweede moet de beperking noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Hierbij hoort een toets aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit, met een belangenafweging. Als laatst moet de beperking een legitiem doel dienen die in het artikel beschreven staan. Het is van belang om bij alle ordemaatregelen die opgelegd zijn die een beperking van het demonstratierecht kunnen inhouden, te blijven toetsen aan het legitiem doel, noodzakelijkheid, de proportionaliteit en subsidiariteit van de maatregel en het mogelijke *chilling effect*.

Het is belangrijk om te vermelden dat het uitgangspunt is dat een demonstratie '*within sight and sound*' moet kunnen plaatsvinden van het doelpubliek van het protest. Een demonstratie die zich richt tegen universiteitsbeleid op het universiteitsterrein geniet daardoor meer bescherming van het demonstratierecht dan bijvoorbeeld een demonstratie op de universiteit tegen Shell, en kan dus minder snel beperkt worden.

3.4 Het demonstratierecht en schorsingen

Het demonstratierecht kan beperkt worden door maatregelen die achteraf worden genomen. Dat maakt het EHRM duidelijk in *Ezelin v. Frankrijk*.¹³ Beperkingen achteraf kunnen namelijk evengoed een *chilling effect* hebben.¹⁴ Een schorsingsbesluit op grond van art. 7.57h WHW na het demonstreren kan dus worden beschouwd als een beperking op het demonstratierecht. Dat betekent dat een schorsingsbesluit dient te worden getoetst aan art. 11 EVRM. Dit gebeurt ook bij sancties die de vrijheid van meningsuiting beperken, wat volgt uit de uitspraak van het CBHO 2019/163:

'Daarbij is van belang dat de uitoefening van het recht op vrijheid van meningsuiting op grond van artikel 10, tweede lid, van het EVRM verantwoordelijkheden met zich brengt en dat het kan worden onderworpen aan bepaalde formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sancties, die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn onder andere in het belang van de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen. In dit kader dient te worden vastgesteld dat de maatregel van het ontzeggen van de toegang tot de gebouwen en terreinen bij wet is voorzien, te weten bij artikel 7.57h van de WHW en de daarop gebaseerde Regels. Bovendien is de opgelegde maatregel een ordemaatregel ten behoeve van het verzekeren van de goede gang van zaken in de gebouwen en terreinen van de UvA om een bevorderlijk onderwijsklimaat tot stand te brengen en dient deze daarmee ook ter bescherming van de goede naam of de rechten van de

¹² EHRM 26 november 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305, r.o. 108-110.

¹³ EHRM 26 april 1991, ECLI:CE:ECHR:1991:0426JUD001180085, r.o. 39.

¹⁴ EHRM 3 oktober 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:1003JUD002161307, r.o. 84.

*medewerkers van de faculteit. Zoals verder hiervoor is geoordeeld, heeft verweerder de opgelegde tijdelijke maatregel, die niet punitief van aard is, niet disproportioneel hoeven achten.*¹⁵
[Onderstrepingen door PILP]

De onderwijsinstelling dient bij het opleggen van een schorsingsbesluit dus eerst te beoordelen of sprake was van een vreedzame demonstratie. Als dat het geval is, worden de handelingen of uitlatingen van de student beschermd door het demonstratierecht. Vervolgens moet het schorsingsbesluit van de onderwijsinstelling voldoen aan de vereisten die het EVRM stelt aan beperkingen van het demonstratierecht.

Het EVRM vereist dat een beperking, hier dus het schorsingsbesluit, bij wet is voorzien. Uit de hierboven geciteerde uitspraak lijkt te volgen dat art. 7.57h WHW en daarop gebaseerde regelgeving maken dat aan dit vereiste is voldaan. Daarnaast moet per individueel geval getoetst worden of het schorsingsbesluit noodzakelijk is in een democratische samenleving, proportioneel en subsidiair is en een legitiem doel heeft. Het is belangrijk dat dit ook gemotiveerd wordt in het schorsingsbesluit en expliciet wordt meegewogen in de belangenafweging die gemaakt dient te worden bij het opleggen van een maatregel.

3.5 Tussenconclusie

Ook na een demonstratie kan optreden een inbreuk vormen op het demonstratierecht zoals neergelegd in art. 10 en 11 EVRM. Uit jurisprudentie volgt dat art. 10 EVRM aan dezelfde toets onderworpen moet worden als de onderwijsinstelling een ordemaatregel oplegt, te weten bij wet voorzien, noodzakelijkheid, legitiem doel, proportionaliteit en subsidiariteit. Hetzelfde geldt voor art. 11 EVRM. Een vreedzame of burgerlijk ongehoorzame demonstratie wordt beschermd door het demonstratierecht. Wil een onderwijsinstelling na een demonstratie een schorsing opleggen op grond van art. 7.57h WHW, dan moet zij rekening houden met de voorwaarden uit art. 10 en 11 EVRM voor het beperken van grondrechten. Dit betekent dat een beperking van het demonstratierecht alleen is toegestaan als deze een wettelijke basis heeft, een legitiem doel dient (zoals het handhaven van de orde) en noodzakelijk en evenredig is. Het instellingsbestuur moet daarom een zorgvuldige belangenafweging maken tussen het handhaven van de orde binnen de instelling en het respecteren van de grondrechten van studenten. Ook maatregelen ná afloop van een demonstratie, zoals een schorsing, kunnen studenten ontmoedigen om gebruik te maken van hun demonstratierecht (een zogenaamd '*chilling effect*') en moeten daarom kritisch worden beoordeeld.

¹⁵ CBHO 2019/163, r.o. 2.3.6.

4. Recht op onderwijs: art. 2 Eerste Protocol EVRM

Schorsingsbesluiten naar aanleiding van demonstraties hebben niet alleen betrekking op de demonstratievrijheid van studenten, maar raken ook de kern van het recht op onderwijs. Dit recht is op Europees niveau neergelegd in art. 2 EP EVRM. Dit hoofdstuk onderzoekt hoe het recht op onderwijs doorwerkt bij disciplinaire maatregelen en welke aanvullende waarborgen op grond van dit recht geboden worden.

4.1 Reikwijdte recht op onderwijs

Art. 2 EP EVRM luidt als volgt:

‘Niemand mag het recht op onderwijs worden ontzegd. Bij de uitoefening van alle functies die de Staat in verband met de opvoeding en het onderwijs op zich neemt, eerbiedigt de Staat het recht van ouders om zich van die opvoeding en van dat onderwijs te verzekeren, die overeenstemmen met hun eigen godsdienstige en filosofische overtuigingen.’

Art. 2 van het EP EVRM garandeert naar zijn inhoud een onvoorwaardelijk en nauwkeurig bepaalbaar subjectief recht op onderwijs.¹⁶ Deze bepaling is aan te merken als eenieder verbindende verdragsbepaling zoals bedoeld in art. 93 en 94 van de Grondwet.¹⁷ Dit betekent dat op deze bepaling een direct beroep kan worden gedaan in de Nederlandse rechtsorde. Dit geldt ook voor hoger onderwijsinstellingen.¹⁸

4.2 Beperkingen recht op onderwijs

Het recht op onderwijs is een absoluut geformuleerd recht zonder uitdrukkelijke beperkingsformule.¹⁹ Dit betekent dat er geen lijst van gronden wordt gegeven in art. 2 EP EVRM op basis van welke een overheidsinstelling het recht op onderwijs mag beperken. De formulering onderscheidt zich daarmee van de andere gegarandeerde rechten van het EVRM, zoals de vrijheid van vergadering en vereniging zoals bedoeld in art. 11 EVRM. In dat artikel worden al een aantal beperkingsgronden genoemd, zoals een beperking voor de bescherming van de gezondheid of voor het voorkomen van wanordelijkheden. Dat is bij het recht op onderwijs dus niet het geval.

Dit betekent niet dat het recht op onderwijs niet beperkt mag worden. Aan het door art. 2 EP EVRM gegarandeerde recht op onderwijs is inherent verbonden dat de effectuering ervan wordt gereguleerd, aldus de Centrale Raad van Beroep (“**CRvB**”).²⁰ Hierbij horen ook disciplinaire maatregelen die nodig zijn om naleving van de interne regels te hanteren.²¹ De regulering dient wel aan een aantal vereisten te voldoen.

¹⁶ CRvB 27 mei 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BQ6891, r.o. 5.3.2.

¹⁷ Idem.

¹⁸ EHRM 7 februari 2002, ECLI:CE:ECHR:2006:0207JUD006085600, r.o. 41.

¹⁹ CRvB 27 mei 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BQ6891, r.o. 5.3.4.

²⁰ CRvB 27 mei 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BQ6891, r.o. 5.3.4.

²¹ EHRM 10 november 2005, ECLI:CE:ECHR:2005:1110JUD004477498, r.o. 156.

In *Ifran Temel and Others v. Turkey* worden de vereisten die aan de regulering en beperking van het recht op onderwijs weergegeven.²² De schorsing van studenten van een universiteit vanwege een petitie voor opname van de Koerdische taal voor hoogstens twee termijnen vormde een schending op hun recht op onderwijs. Het EHRM concludeerde dat beperkingen van het recht op onderwijs niet zonder meer een schending van het recht omvat en stelde de volgende voorwaarden:

'In order to ensure that the restrictions which are imposed do not curtail the right in question to such an extent as to impair its very essence and deprive it of its effectiveness, the Court must satisfy itself that they were foreseeable for those concerned and pursued a legitimate aim. However, unlike the position with respect to Articles 8 to 11 of the Convention, it is not bound by an exhaustive list of "legitimate aims" under Article 2 of Protocol No.1. Furthermore, a limitation will only be compatible with Article 2 of Protocol No.1 if there is a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be achieved (...)[onderstreping toegevoegd door PILP]

Het EHRM stipt als eerste aan dat het belangrijk is bij de regulering dat het recht op onderwijs of de effectiviteit niet in de kern of de effectiviteit wordt aangetast. Hierna zetten ze uit aan welke voorwaarden voldaan moeten worden zodat dit niet gebeurt. Allereerst moeten de maatregelen een legitiem doel dienen en voorzienbaar zijn. De voorzienbaarheid doelt op dat de beperking bij wet is voorzien. Daarnaast moet de beperking in redelijke verhouding staan tot het doel, en dus proportioneel zijn. Het EHRM hanteert een haast identieke beperkingssystematiek zoals vereist bij art. 10 en 11 EVRM (bij wet voorzien, legitiem doel, noodzakelijkheid, proportionaliteit, subsidiariteit). Een verschil is dat art. 10 en 11 EVRM een limitatieve lijst van beperkingsgronden hebben; het recht op onderwijs heeft dit niet.

4.3 Het recht op onderwijs en schorsingen rond demonstraties

Het EHRM sluit niet uit dat disciplinaire maatregelen genomen kunnen worden, waaronder een schorsing of verwijdering. Dergelijke besluiten dienen wel te voldoen aan de beperkingssystematiek van het EHRM, waaronder de proportionaliteitstoets. Er dient een zogeheten *fair balance* tussen het doel van de maatregel en gebruikte middelen te zijn. In *Ali v. UK* werd een leerling geschorst vanwege een lopend strafrechtelijk onderzoek naar zijn aandeel in een brand binnen een schoolgebouw. Op basis van de uitspraak van het EHRM volgen een paar relevante factoren voor de invulling van de vraag of sprake is van een *fair balance* van de belangen van de studenten en de schorsingsmaatregel:

1. De duur van de schorsing.
2. De mate van medewerking van de student (of ouders) bij pogingen tot re-integratie.
3. De inspanningen van het instellingsbestuur om de gevolgen van uitsluiting te minimaliseren.
4. De adequaatheid van het alternatieve onderwijs dat de school gedurende de schorsing bood.
5. De mate waarin de rechten van derden in geding waren.²³

²² EHRM 3 maart 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0303JUD003645802, r.o. 39.

²³ EHRM 11 januari 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:0111JUD004038506, r.o. 58.

Daarnaast moeten ook andere fundamentele rechten die geschonden worden met het schorsingsbesluit worden meegewogen. Zo wordt bij een schorsing voor een demonstratie niet enkel het recht op onderwijs beperkt, maar ook potentieel het recht op vrijheid van meningsuiting en vergadering. In de zaak *Ifran Temel and Others v. Turkey* zien we ook hoe de belangenafweging gaat als de schorsing gebaseerd is op uitlatingen die beschermd worden door de vrijheid van meningsuiting.

*(...) As regards the principle of proportionality, the Court observes that the applicants were subject to a disciplinary sanction for merely submitting petitions which conveyed their views on the need for and the necessity of Kurdish language education and requested that Kurdish language classes be introduced as an optional module, without committing any reprehensible act. In this connection, the Court finds that, in view of the information contained in the case file, the applicants did not resort to violence or breach or attempt to breach the peace or order in the university. (...) In the instant case the applicants were suspended from the university for either one or two terms as a result of the exercise of their freedom of expression. In the particular circumstances of the case and for the reasons stated above, the Court considers that the imposition of such a disciplinary sanction cannot be considered as reasonable or proportionate.*²⁴ [onderstrepingen door PILP]

Als een schorsingsbesluit wordt ingesteld op basis van vreedzame meningsuitingen, acht het EHRM dus dat een *fair balance* ontbreekt en er een schending van het recht op onderwijs in de zin van art. 2 EP EVRM is. Als het gaat om de voorzienbaarheid, geldt hetzelfde systeem als besproken in hoofdstuk drie.

4.4 Tussenconclusie

Uit de hierboven besproken jurisprudentie volgt dat het recht op onderwijs, zoals neergelegd in art. 2 EP EVRM, een fundamenteel en individueel recht is dat niet zomaar mag worden beperkt. Hoewel beperkingen mogelijk zijn, dienen deze beperkingen in lijn te zijn met de kernbeginselen van legaliteit, proportionaliteit en noodzakelijkheid. Een verschil met het recht op demonstratie is dat er hier geen limitatieve lijst van beperkingsgronden is.

Het EHRM stelt strenge eisen aan disciplinaire maatregelen die leiden tot schorsing of uitsluiting van het onderwijs. De maatregelen mogen niet disproportioneel zijn, moeten berusten op een duidelijke wettelijke grondslag en moeten voorzienbaar zijn voor de student. Daarbij geldt dat niet alleen de aard van de gedraging relevant is, maar ook of andere fundamentele rechten, zoals de vrijheid van meningsuiting, bij de afweging zijn betrokken. Kortom, schorsingsmaatregelen raken de kern van het recht op onderwijs en moeten met de grootst mogelijke zorgvuldigheid worden genomen.

²⁴EHRM 3 maart 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0303JUD003645802, r.o. 41-46.

5. Nederlands recht – schorsingsbevoegdheid

In de voorgaande twee hoofdstukken is uiteengezet wat het demonstratierecht en het recht op onderwijs, zoals neergelegd in het EVRM, inhouden en aan welke voorwaarden een beperking van deze rechten moet voldoen. Wanneer een student naar aanleiding van een demonstratie wordt geschorst en tijdelijk geen toegang heeft tot het onderwijs, raken beide rechten in het geding. In dit hoofdstuk wordt de juridische grondslag van een schorsingsbesluit, evenals de daarvoor geldende voorwaarden op grond van de WHW, nader toegelicht.

Universiteiten en hogescholen hebben op grond van de WHW een aantal bevoegdheden en verplichtingen. Zo kent de wet allerlei verplichtingen ten aanzien van de inrichting van het onderwijs, maar geeft zij ook bevoegdheden tot het handhaven van de orde op de instelling. Op grond van art. 7.57h, eerste lid, WHW kan het instellingsbestuur maatregelen treffen met betrekking tot de goede gang van zaken in de gebouwen en terreinen. 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.

Art. 7.57h, tweede lid, WHW bepaalt dat indien de persoon die de voorschriften heeft overtreden ernstige overlast heeft veroorzaakt binnen de gebouwen en terreinen van de instelling, en deze overlast ook na aanmaning door of namens het instellingsbestuur niet heeft gestaakt, het instellingsbestuur die student de toegang tot de instelling definitief kan ontzeggen of de inschrijving kan beëindigen. Dit is de meest vergaande maatregel die een instellingsbestuur kan opleggen.

Veel instellingen maken regels over de goede gang van zaken in de gebouwen en terreinen door middel van een gedragscode. Het instellingsbestuur kan behalve schorsing ook andere ordemaatregelen opleggen, zoals een reflectieverslag²⁵ of een sociaal-politieke schorsing, waarbij een student wordt buitengesloten van extra-curriculaire activiteiten. Ordemaatregelen uit de gedragscode mogen niet verder gaan dan de WHW. Zo kan een instelling bijvoorbeeld geen diploma's intrekken als ordemaatregel. Een ordemaatregel van een instelling staat los van eventuele strafrechtelijke sancties, aangezien het hier gaat om een bestuursrechtelijke sanctie.²⁶ De toets voor het opleggen van een ordemaatregel is lichter dan in het strafrecht; het volstaat als voldoende aannemelijk is dat de student de regel heeft overtreden.²⁷ Hierbij moet wel voldaan worden aan de onderzoeks- en motiveringsplicht, die later besproken zullen worden.

De bevoegdheid tot het opleggen van een ordemaatregel ligt bij het instellingsbestuur. Zonder toereikend mandaat kunnen andere functionarissen, zoals de decaan of het faculteitsbestuur dit niet.²⁸ Voor definitieve ordemaatregelen gelden strengere eisen dan voor tijdelijke maatregelen. Hiervoor is vereist dat een student ernstig overlast heeft veroorzaakt en dat de student deze

²⁵ CBHO 2018/151.

²⁶ CBHO 2011/059, r.o. 2.3.1, CBHO 2011/073.1 en CBHO 2010/044.1.

²⁷ CBHO 2019/018, r.o. 2.10.

²⁸ CBHO 2019/063.5, r.o. 2.6.

overlast ondanks een aanmaning niet heeft gestaakt. Uit de memorie van toelichting bij de wet volgt dat met een aanmaning de reële kans wordt geboden om ander gedrag te vertonen.²⁹

In dit hoofdstuk worden achtereenvolgens de voorwaarden die gelden voor het opleggen van een schorsing besproken. Allereerst wordt ingegaan op de onderzoeks- en motiveringsplicht en de daaruit voortvloeiende vereisten. Daarna zal het proportionaliteitsbeginsel worden besproken. Tot slot wordt de eis van plaatsgebondenheid uiteengezet.

5.1 Onderzoek en motivering

Een schorsing is een bestuursrechtelijk besluit dat moet voldoen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Hierna worden deze beginselen toegelicht.

5.1.1. Onderzoeksplicht

Een basisbeginsel in het bestuursrecht is het zorgvuldigheidsbeginsel. In art. 3:2 Algemene wet bestuursrecht (“**Awb**”) wordt dit zorgvuldigheidsbeginsel gewaarborgd. Het eist van een bestuursorgaan dat voordat een besluit wordt genomen, een zorgvuldige voorbereiding aan vooraf gaat, waar de nodige kennis van de relevante feiten en belangen wordt vergaard. Op de onderwijsinstelling rust dus een plicht om zorgvuldig onderzoek te doen naar de feiten, omstandigheden en belangen, voordat ze een besluit tot schorsing nemen.

In een zaak bij het CBHO (de beroepsorganisatie voor bezwaren tegen besluiten welke nu is vervangen door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (“**ABRvS**”))³⁰ 2014/137, werd een student geschorst vanwege het vermoedelijk verzenden van e-mails met ongepaste inhoud. De student had gemotiveerd betwist dat hij bepaalde e-mails verstuurd had naar de docent. Het CBHO oordeelde dat het op de weg van het instellingsbestuur lag om nader onderzoek te verrichten naar het daderschap, bijvoorbeeld door direct na oplegging van de voorlopige maatregel de laptop van de student te laten onderzoeken. Doordat het instellingsbestuur dergelijk onderzoek niet had geïnitieerd en de mogelijkheid hiertoe wel had, heeft zij niet voldaan aan haar onderzoeksplicht zoals bepaald in art. 3:2 Awb. Het College oordeelde dat onder deze omstandigheden moest worden afgezien van een definitieve maatregel, omdat niet kon worden vastgesteld of deze student de e-mails had verstuurd, doordat er onvoldoende onderzoek was gedaan.³¹

5.1.2. Motiveringsplicht

Als het instellingsbestuur een besluit tot schorsing neemt, moet dat voorzien zijn van een deugdelijke motivering. Deze verplichting vloeit voort uit art. 3:2 en 3:46 Awb. Bij gebrek aan voldoende motivering kan het besluit worden vernietigd en moet het instellingsbestuur een nieuw besluit nemen dat wel aan de eisen voldoet.

²⁹ Kamerstukken II 2008/09, 31821, nr. 3, p. 62-63 (MvT).

³⁰ Per 1 januari 2023 zijn de taken van het CBHO overgedragen naar de ABRvS.

³¹ CBHO 2014/137, 2.4.2.

De motivering moet begrijpelijk zijn en uitleggen waarom de maatregel noodzakelijk en proportioneel is. Het moet duidelijk worden welke belangen zijn afgewogen en hoe ze uiteindelijk komen op hun besluit. Ook bevat het besluit tenminste de tijd, de plaats en de aard van de gedraging, de regel die geschonden is en welke maatregel wordt opgelegd. Het is dus belangrijk dat de juridische grondslag van het schorsingsbesluit voldoende wordt aangeduid. De kennis die wordt vergaard tijdens het uitoefenen van de onderzoeksplicht, moet ook verstrekt worden.

Een instellingsbestuur kan niet volstaan met een verwijzing naar een langdurig patroon van ongewenst gedrag.³² Als het instellingsbestuur alleen voor het huidige geval een sanctie wil opleggen en de voorgaande gevallen gebruikt om een trend van wangedrag te illustreren, moeten deze eerdere gedragingen en uitlatingen voldoende gemotiveerd worden. Deze verplichting geldt voor alle ordemaatregelen, ook voor een schriftelijke waarschuwing.³³

Voor het opleggen van een ordemaatregel moet deze dus op schrift zijn gesteld, voorzien van alle informatie die tijdens het onderzoek van de onderwijsinstelling is opgedoken. Daarnaast moeten de feiten en overwegingen die ten grondslag liggen aan het besluit in dit schriftelijke besluit worden opgenomen. Uit de onderzoeks- en motivatieplicht vloeien ook twee andere belangrijke vereisten, die hieronder nader worden toegelicht.

5.1.3. Bewijs

De onderzoeks- en motiveringsplicht ziet ook op de zorgvuldige documentatie van verklaringen, verslagen en het algehele feitenonderzoek, oftewel het bewijs. Bewijs moet door het instellingsbestuur vergaard en verstrekt worden aan de student. Op basis van objectieve informatie moet voldoende aannemelijk worden gemaakt dat de student zich schuldig heeft gemaakt aan een schending van de voorschriften.

Deze eis is met name van belang wanneer het opleggen van de maatregel berust op afgelegde verklaringen. In de zaak van CBHO 2010/015 werd een student geschorst vanwege de vermoedelijke diefstal van een usb-stick. De schorsing van de student was echter enkel op een verklaring van één getuige gebaseerd. Deze verklaring was niet ondertekend noch bevestigd door de aflegger. Het CBHO kwam daarom tot de conclusie dat deze verklaring niet als bewijs kon worden toegelaten, en mede daardoor werd het beroep gegrond verklaard.³⁴

5.1.4. Individuele verwijtbaarheid

Uit de motiveringsplicht en de onderzoeksplicht die de onderwijsinstelling heeft, vloeit ook het vereiste van individuele verwijtbaarheid. Een definitieve of tijdelijke schorsing kan alleen opgelegd worden als de objectief vastgestelde feiten herleidbaar zijn tot het gedrag van de individuele student. De enkele aanwezigheid van een student in een groep die wanordelijkheden

³² CBHO 2021/073, r.o. 2.4.

³³ In CBHO 2021/073 gaat het namelijk om een schriftelijke waarschuwing.

³⁴ CBHO 2010/015, r.o. 2.5.2-2.5.4.

veroorzaakt is daartoe onvoldoende. Hier volgen een aantal zaken waarin de eis van individuele verwijtbaarheid wordt toegelicht.

In de zaak van CBHO 2010/015 werd een schorsingsbesluit vernietigd omdat niet kon worden vastgesteld dat de student zelf schuldig was aan de verboden gedraging. Het instellingsbestuur mocht geen schorsing opleggen vanwege het meelopen met een andere student die iets had gestolen.³⁵ Aangezien er geen concrete gedragen in strijd met de huisregels van de student zelf konden worden vastgesteld, was het individuele daderschap van de student onvoldoende gemotiveerd volgens het CBHO.

De individuele verwijtbaarheid speelt ook een belangrijke rol als het gaat om incidenten waarbij meerdere personen betrokken zijn. De verantwoordelijkheid voor een gezamenlijke actie kan niet onevenredig op één persoon worden afgewenteld. De voorzieningenrechter van de rechtbank van Rotterdam oordeelt:

*'Van groot belang acht de voorzieningenrechter dat [naam eiser 3] de actie niet in zijn eentje heeft geïnitieerd. (...) Het ligt immers niet zonder meer voor de hand in geval van een gezamenlijke actie slechts diegene (zwaar) te straffen van wie de identiteit min of meer toevallig bekend is en de andere betrokkenen ongemoeid te laten.'*³⁶ [onderstrepingen door PILP]

Als er een groep demonstranten is, moet dus aangetoond worden dat de studenten die een schorsing opgelegd krijgen, niet arbitrair eruit gepikt zijn. Het moet duidelijk zijn wat concreet de rol en gedragingen waren van de specifieke studenten in kwestie.

Voor onderwijsinstellingen is het dus belangrijk om het individuele daderschap en verwijtbaarheid te onderzoeken en dit ook deugdelijk te motiveren. Hierbij moet dus ook bewijs worden vergaard en verstrekt. De onderzoeks- en motiveringsplicht hangen nauw samen, en zo dus ook de verplichting tot het leveren van bewijs en het aantonen van individuele verwijtbaarheid.

5.2 Proportionaliteit

Het instellingsbestuur is bevoegd om zelf een inschatting te maken welke ordemaatregel onder omstandigheden geboden is. De keuze die het instellingsbestuur maakt dient een belangenafweging te bevatten waarin de ernst van de overtreding, de studievoortgang en de persoonlijke omstandigheden van de student worden afgewogen. Een instellingsbestuur kan dus bijvoorbeeld niet zomaar kiezen voor de zwaarste sanctie om hier een afschrikwekkend effect van uit te laten gaan, zonder de belangen van de student te overwegen. De sanctie dient proportioneel te zijn aan de schending en alle omstandigheden daaromheen.

Het CBHO weegt de proportionaliteit van de maatregel en concludeert het volgende:

'Het College dient vervolgens te beoordelen of de opgelegde maatregel in overeenstemming is met het uitgangspunt dat een maatregel niet onevenredig zwaar mag zijn in verhouding tot de

³⁵ CBHO 2010/015, r.o. 2.5.2.

³⁶ ECLI:NL:RBROT:2022:819, r.o. 4.8.

*gedraging op grond waarvan zij is opgelegd en de omstandigheden waaronder deze gedraging heeft plaatsgevonden. Daarbij dient het College zich, anders dan verweerder meent, niet te beperken tot een marginale toetsing.*³⁷ [onderstrepingen door PILP]

Het belang van de proportionaliteit volgt ook uit de memorie van toelichting bij de meest recente wijziging van art. 7.57h WHW:

'Deze maatregel moet – zoals bij alle sancties – de toets van de proportionaliteit kunnen doorstaan. Het college van beroep voor het hoger onderwijs zal hier ook op toetsen. De periode van verwijdering (en dus ook de eventuele definitieve verwijdering) moet in verhouding staan tot de ernst van de overtreding. Het is aan het college van bestuur om dit te motiveren. Als het college van bestuur op grond van het tweede lid gebruikmaakt van de mogelijkheid een student permanent te verwijderen, dan dient het college van bestuur de student eerst een aanmaning te geven en een reële mogelijkheid om ander gedrag te vertonen.

Het openen van de mogelijkheid om een student voor langere tijd te verwijderen, is in bijzondere gevallen bij ernstige overlast noodzakelijk. Er is sprake van ernstige overlast als de vruchtbare situatie van de onderwijsomgeving wordt verstoord. Het college van bestuur treft voor de uitvoering van deze bevoegdheid nadere regels.'³⁸ [onderstrepingen door PILP]

De proportionaliteit moet gewaarborgd worden bij alle sancties, zo volgt uit de vorige passage, ook bij schriftelijke waarschuwingen en aanmaningen. Verder wordt benadrukt dat de periode van verwijdering in verhouding moet staan tot de ernst van de overtreding. De keus van de sanctie en de duur van de sanctie dienen dus beiden te voldoen aan de toets van proportionaliteit.

Bij de beslissing dient rekening te worden gehouden met alle relevante omstandigheden van de student. De student heeft bijvoorbeeld belang bij de mogelijkheid om tentamens, colleges en werkgroepen bij te wonen.

Kortom, de ordemaatregel moet een duidelijke belangenafweging bevatten, waarbij zowel de belangen van de student, als van derden en de onderwijsinstelling betrokken worden. De onderwijsinstelling dient een evenredige verhouding te vinden tussen deze belangen en kan het ordelijk verloop van het onderwijs niet zonder meer laten prevaleren boven de belangen van de student.

5.3 Plaatsgebondenheid

Het instellingsbestuur kan in beginsel alleen ordemaatregelen opleggen op basis van gedragingen en uitlatingen die in het fysieke domein van de instelling plaatsvinden. Over plaatsgebondenheid oordeelde het CBHO onder andere in een uitspraak van 26 juni 2020.³⁹ Een geneeskundestudent zou zich ongewenst uitgelaten en gedragen hebben tijdens zijn coschappen in een ziekenhuis. Het instellingsbestuur werd hiervan op de hoogte gesteld en besloot tot een definitieve ontzegging in de zin van art. 7.57h WHW. Het College oordeelde dat het instellingsbestuur geen zeggenschap had over de goede gang van zaken in gebouwen of

³⁷ CBHO 2005/075, r.o. 2.8.

³⁸ Kamerstukken II 2005-2006, 30588, nr. 3.

³⁹ CBHO 2019/156, r.o. 2.5.4.

terreinen van andere organisaties of instellingen waarmee in het kader van het onderwijs binnen een opleiding samengewerkt werd. Het CBHO ging hier uit van een beperkte uitleg van 7.57h WHW en verwierp het standpunt van het instellingsbestuur dat het ook de academische gemeenschap in brede zin omvat. Het instellingsbestuur was niet bevoegd om op basis van art. 7.57h WHW een student de toegang te ontzeggen buiten de gebouwen en terreinen van de instelling zelf.

De ABRvS heeft in de uitspraak van 31 mei 2023 echter geoordeeld dat ook gedragingen in het digitale domein aanleiding kunnen zijn voor ordemaatregelen in de zin van art. 7.57h WHW, als de overlast zich *'doet gevoelen'* in de fysieke omgeving van de onderwijsinstelling en de veiligheidsmaatregelen strekken ter bescherming van dat fysieke domein.⁴⁰ Het is daarbij niet vereist dat gedragingen in het digitale domein plaatsvindt via de kanalen die door de onderwijsinstelling opgesteld of gereguleerd worden.

5.4 Tussenconclusie

Op grond van art. 7.57h, eerste lid, WHW kan het instellingsbestuur een schorsing opleggen om de orde en veiligheid op het terrein van de instelling te waarborgen. Deze bevoegdheid is een bestuursrechtelijke bevoegdheid, gericht op het bevorderen van een goed onderwijsklimaat. Het instellingsbestuur moet voldoende aannemelijk maken dat sprake was van een overtreding van de voorschriften. Hierbij hoort dus zorgvuldig onderzoek doen. Daarbij moet het bestuur het besluit voldoende op schrift stellen en voldoende motiveren dat de student individueel een verwijt te maken is. Bovendien moet het besluit proportioneel zijn.

Een ordemaatregel kan alleen opgelegd worden als:

- de maatregel gebaseerd is op concrete, objectieve en tot de student herleidbare gedragingen;
- het besluit zorgvuldig tot stand is gekomen, met hoor en wederhoor en een deugdelijke feitelijke onderbouwing;
- er sprake is van een duidelijke belangenafweging, waarbij zowel de belangen van de instelling, als die van derden en de student zijn meegewogen;
- de zwaarte en duur van de maatregel in verhouding staan tot de ernst van de gedraging; en
- de gedraging zich binnen het fysieke domein van de onderwijsinstelling of op een online omgeving die een concrete relatie heeft tot de onderwijsinstelling verwezenlijkt.

⁴⁰ ABRvS 31 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2088, r.o. 8.1.

6. Rechtsbescherming van studenten bij schorsingen

In dit hoofdstuk worden de verschillende vormen van rechtsbescherming uiteengezet na een schorsingsbesluit. De wetgever heeft beoogd een eenduidig en toegankelijke rechtsgang open te zetten voor studenten, zodat zij hun individuele kwesties kunnen aankaarten, waaronder dus een geschil over een schorsingsbesluit. De rechtsgang kent een interne en een externe procedure; deze worden hier beiden besproken.

6.1 Interne procedure

6.1.1. Geschil voorleggen bij een loket

Het College van Bestuur van de onderwijsinstelling dient de student schriftelijk op de hoogte te stellen van het schorsingsbesluit. Dit is een besluit in de zin van art. 1:3 Awb waar bezwaar en beroep tegen openstaat. Ook een aanmaning in de zin van art. 7.57h, tweede lid, WHW wordt aangemerkt als een besluit.⁴¹ Hiertegen kan een student binnen zes weken bezwaar instellen.⁴²

Om de procedure zo laagdrempelig mogelijk te houden, is elke instelling in het hoger onderwijs verplicht om een faciliteit, of een loket, op te stellen waar studenten hun kwesties kunnen voorleggen.⁴³ De onderwijsinstelling dient het duidelijk te maken waar de student deze faciliteit kunnen vinden. Het loket kan verschillende vormen aannemen: het kan een persoon zijn, een commissie, of een email-adres.

Om een schorsingsbesluit aan te vechten, dient men een bezwaar in bij dit loket van de onderwijsinstelling.⁴⁴ Het loket speelt de rol van een tussenpersoon; bij hen ligt de verantwoordelijkheid om de procedure zorgvuldig in gang te zetten. Ze dienen een ontvangstbevestiging naar de student te sturen en het bezwaar door te sturen naar het bevoegde orgaan.

6.1.2. De geschillencommissie

Het bezwaar wordt behandeld door het College van Bestuur van de onderwijsinstelling. Het College van Bestuur zal echter advies inwinnen van de geschillenadviescommissie voordat zij een beslissing op bezwaar nemen. Elke hoger onderwijsinstelling is verplicht om een geschillenadviescommissie te hebben.⁴⁵ De geschillenadviescommissie brengt advies uit aan het College van Bestuur over het bezwaar van de student. Het is in beginsel een vereiste stap binnen de interne bezwaarprocedure en vergt geen handelen van de student: het indienen van het bezwaar bij het loket is voldoende.

⁴¹ ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:5267, r.o. 11-12. Dit is enkel het geval als het gaat om een waarschuwing voor een permanente verwijdering, aangezien het anders een niet op een wettelijk voorschrift gebaseerde waarschuwing zou zijn.

⁴² Art. 6:7 Awb.

⁴³ Art. 7.59a WHW.

⁴⁴ Art. 7.59a lid 5 WHW.

⁴⁵ Art. 7.63a WHW.

De commissie bestaat uit minimaal drie leden (inclusief een voorzitter) en is functioneel onafhankelijk: ze staan volledig los van het College van Bestuur.⁴⁶ Uit de memorie van toelichting volgt dat de wetgever expliciet de functionele onafhankelijkheid heeft willen waarborgen:

'De geschillenadviescommissie wordt overeenkomstig artikel 7:13 van de Algemene wet bestuursrecht ingericht. Een verschil ten opzichte van artikel 7:13 van de Algemene wet bestuursrecht is dat de leden van de commissie functioneel onafhankelijk zijn. Hiermee wordt bedoeld dat de leden geen opdrachten van het college van bestuur mogen aanvaarden en niet rechtstreeks bij het geschil betrokken mogen zijn. Dit betekent dat het niet noodzakelijk is de leden van de commissie van buiten de instelling komen. Voordat deze geschillenadviescommissie een advies uitbrengt aan het instellingsbestuur zal de betrokkene worden gehoord. Daarnaast heeft de geschillenadviescommissie de bevoegdheid om een minnelijke schikking tot stand te brengen.'⁴⁷
[onderstrepingen door PILP]

De geschillenadviescommissie gaat altijd eerst na of een schikking mogelijk is, voordat een finale beslissing wordt gemaakt door het College van Bestuur.⁴⁸ Dit gebeurt veelal door middel van een aparte hoorzitting waar het College van Bestuur en de student samen aan tafel komen onder begeleiding van de geschillenadviescommissie.

Als geen schikking kan worden bereikt, wordt de procedure voortgezet. Als echter blijkt dat de geschillenadviescommissie de mogelijkheid tot een schikking niet heeft onderzocht, kan dit leiden tot een vernietiging van het besluit.⁴⁹ Het College van Bestuur wordt bij vernietiging opgedragen een nieuw besluit te nemen.

Daarnaast beoordeelt de voorzitter van de geschillenadviescommissie binnen een week na ontvangst van het bezwaar of sprake is van onverwijlde spoed. In dat geval wordt de beslistermijn verkort naar vier weken na ontvangst van het bezwaar.⁵⁰ Als de geschillenadviescommissie geen aanleiding ziet tot versnelde behandeling heeft het College tien weken om te beslissen.⁵¹

6.1.3. Hoorplicht

In de bezwaarprocedure geldt een hoorplicht. De geschillenadviescommissie draagt de verantwoordelijkheid voor het horen van de student.⁵² Het horen van de student dient dus in ieder geval plaats te vinden nadat de student bezwaar heeft ingediend, en voordat het advies van de geschillenadviescommissie wordt uitgebracht. De student wordt veelal gehoord op de hoorzitting waar een schikking wordt besproken. Er kan worden afgezien van het horen van de student, op basis van de gronden genoemd in art. 7:3 Awb.⁵³ Dit is het geval wanneer een bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond is, een belanghebbende heeft verklaard geen gebruik te willen maken van het recht om te worden gehoord of als reeds volledig tegemoet wordt

⁴⁶ Art. 7.63a, eerste lid WHW juncto 7:13, eerste lid, onder a Awb.

⁴⁷ Kamerstukken II 2008/09, 31 821, nr. 3, p. 64-65.

⁴⁸ Art. 7.63a, derde lid WHW.

⁴⁹ ABRvS, 14 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2165, r.o. 3.2.

⁵⁰ Art. 7.63a, vierde lid WHW.

⁵¹ Art. 7.63b WHW.

⁵² Art. 7.63a WHW jo. 7:13, derde lid Awb.

⁵³ Art. 7:12 Awb.

gekomen aan het bezwaar en andere belanghebbenden daardoor niet in hun belangen kunnen worden geschaad.

6.1.4. Behandeling van bezwaar tegen de schorsing bij het College van Bestuur

Nadat door de geschillenadviescommissie advies is gegeven, en geen mogelijkheid voor schikking is geconstateerd, is het aan het College van Bestuur om een beslissing op bezwaar te maken. De bezwaarprocedure geeft de mogelijkheid aan het College van Bestuur om het besluit te heroverwegen en eventuele fouten te corrigeren.

6.2 Beroep instellen

Als een student het niet eens is met de beslissing op het bezwaarschrift is het mogelijk binnen zes weken na de dag van bekendmaking van het besluit beroep in te stellen bij de ABRvS.⁵⁴ Sinds 1 januari 2023 is de ABRvS de rechter in zaken van studenten van universiteiten en hogescholen. Het College van Beroep voor het Hoger Onderwijs (CBHO) dat deze rechtszaken eerder behandelde, bestaat sinds die datum niet meer. De eerdere jurisprudentie van het CBHO geldt wel nog steeds.⁵⁵

6.3 Voorlopige voorziening

Een schorsingsbesluit onder art. 7.57h WHW is direct uitvoerbaar en gaat meteen van kracht nadat het besluit bekend is gemaakt.⁵⁶ De student wordt hierdoor direct de toegang tot het gebouw of terrein ontzegd. Het indienen van bezwaar of beroep tegen het schorsingsbesluit heeft géén schorsende werking.⁵⁷ Het bezwaar moet dus niet gezien worden als directe mogelijkheid om als student weer toegang te krijgen tot het onderwijsgebouw of terrein. De student kan dit echter wel bewerkstelligen door een voorlopige voorziening te verzoeken bij de ABRvS.

Dit verzoek voor een voorlopige voorziening moet voldoen aan de voorwaarden zoals bepaald in art. 8:81 Awb. Ten eerste is er een connexiteitseis, wat inhoudt dat tegelijkertijd met de voorlopige procedure, ook een bezwaar- of beroep procedure aanhangig moet zijn. Een verzoek kan tijdens de gehele bezwaar- of beroepsprocedure gedaan worden, maar moet wel voldoen aan het vereiste dat er sprake is van onverwijlde spoed. De voorzieningenrechter toetst dit en maakt een belangenafweging.⁵⁸

De student kan belang hebben bij een voorlopige voorziening als de schorsing onmiddellijke en onherstelbare gevolgen heeft voor de studievoortgang. Dit belang kan ook aanwezig zijn bij extra-curriculaire onderwijsactiviteiten.⁵⁹ Bij de beoordeling van de voorlopige voorziening wordt

⁵⁴ Art. 6:7 en 6:8 Awb en art. 7.64 WHW

⁵⁵ Zie verder <https://www.raadvanstate.nl/overrvs/bestuursrechtspraak/studentenzaken/> over de overname van CBHO.

⁵⁶ Art. 6:16 Awb.

⁵⁷ Art. 6:16 Awb.

⁵⁸ Een voorbeeld van de belangenafweging is te lezen in CBHO 2018/054.1, r.o. 2.3.

⁵⁹ CBHO 2022/003.1, r.o. 2.7.

rekening gehouden met de waarschijnlijkheid dat het besluit in bezwaar of beroep in stand blijft en het belang van de onderwijsinstelling bij het handhaven van het toegangsverbod.

6.4 Kosten

Het maken van bezwaar is kosteloos, rechtsbijstand is niet verplicht. In beroep geldt voor studenten bij de ABRvS een verlaagd griffierecht dat zij moeten betalen. Voor de kosten die redelijkerwijs gemaakt worden in beroep kan de student verzoeken dat de onderwijsinstelling deze vergoedt.⁶⁰ Hiervoor is onder meer vereist dat het besluit herroepen wordt vanwege een onrechtmatigheid die aan de onderwijsinstelling te wijten is.⁶¹

7. Actualiteiten

In dit hoofdstuk wordt een praktijkvoorbeeld geanalyseerd in een zaak die PILP namens studenten heeft behandeld waarin sancties zijn opgelegd aan studenten na deelname aan een protest binnen het hoger onderwijs. Dit praktijkvoorbeeld is gekozen omdat het exemplarisch is voor andere soortgelijke signalen die bij PILP binnen komen.

Feiten

Op 5 februari 2024 blokkeerden pro-Palestina demonstranten de brug die toegang verschaft tot het gebouw van het Amsterdam University College (“AUC”).⁶² Hierdoor konden medewerkers en studenten het gebouw niet betreden en vielen enkele colleges uit. Het bestuur van AUC schakelde de politie in om de veertig demonstranten te verwijderen.⁶³ In de namiddag vond in de gebouwen wederom een protestactie plaats van ongeveer vijftien personen. Drie van de studenten die zouden hebben deelgenomen aan deze demonstratie later op de dag, kregen een sociaal-politieke schorsing opgelegd. Volgens de AUC-huisregels betekent dat dat zij een proeftijd opgelegd krijgen, een essay van vierduizend woorden moeten schrijven of een voorstel voor een maatschappelijk project moeten uitwerken en gedurende de sociaal-politieke schorsing niet in het buitenland mogen studeren of werken voor AUC.

Drie andere studenten kregen een formele schriftelijke waarschuwing. Het besluit verwees niet naar art. 7.57h WHW, maar baseerde zich voor de maatregel op de interne gedragscode van AUC. Er vond een gesprek met de decaan plaats, maar dit werd uitdrukkelijk niet als ‘gehoor’ aangemerkt. In de beslissing werd ook gewaarschuwd dat bij herhaald ‘intimiderend gedrag’ verdere sancties zouden volgen. De studenten werden bijgestaan door PILP. Na het indienen van bezwaar besloot het AUC-bestuur de opgelegde maatregelen in te trekken. De enige opgegeven reden hiervoor was dat dit een *gesture of good faith* betrof.

⁶⁰ Art. 7:28, tweede lid Awb.

⁶¹ Een voorbeeld van zo’n vordering is te lezen in CBHO 2020/056.

⁶² <https://advalvas.vu.nl/student-maatschappij/auc-studenten-klagen-over-machtsmisbruik-bestuur/>.

⁶³ Idem.

Besluit voldoet niet aan eisen

Wat de grondslag voor het opleggen van sanctie bleek onvoldoende uit het besluit. Het besluit vermeldt dat betrokkenheid van de student bij het protest niet kan worden vastgesteld, maar dat gezien de betrokkenheid bij eerdere ‘incidenten’ toch wordt overgegaan tot het opleggen van een waarschuwing. De onderbouwing van de sanctie berustte hoofdzakelijk op een vermeende trend van ongewenst gedrag, waarbij de studenten vermoedelijk betrokken zouden zijn geweest bij eerdere incidenten. Er werd geen concreet feitenrelaas gegeven van de gedragingen waarop de sancties waren gebaseerd. Dit is niet in overeenstemming met vaste CBHO-jurisprudentie, waarin is geoordeeld dat een patroon van gedrag alleen tot een sanctie kan leiden als dit goed gemotiveerd wordt. Een ordemaatregel zoals bedoeld in art. 7.57h WHW kan geen standhouden als de gedragingen die aan de waarschuwing ten grondslag liggen, onduidelijk blijven.⁶⁴ Het feitenonderzoek maakt deel uit van het motiveringsvereiste, waar dus niet aan voldaan werd.

In het besluit viel te lezen dat niet met zekerheid viel vast te stellen dat de studenten bij de gebeurtenissen van het protest betrokken waren. Zonder vaststelling van persoonlijke betrokkenheid is sprake van een vorm van collectieve bestraffing, waartoe de ordemaatregelen in 7.57h WHW niet toe geschikt is. Als er een incident is waar meerderen bij betrokken zijn, is het van belang dat de onderwijsinstelling toelicht dat deze studenten niet arbitrair zijn bestraft. De individuele verwijtbaarheid van de studenten dient namelijk voldoende aangetoond te worden.⁶⁵

Hoewel AUC de formele waarschuwing en de sociaal-politieke schorsing mogelijk als lichte sancties beschouwde, is dat geen garantie voor het slagen van de proportionaliteitstoets. Deze maatregelen beperken immers onderwijskansen (zoals een internationale uitwisseling) en hebben volgens de studenten geleid tot grote sociale en emotionele impact. Het CBHO heeft in eerdere zaken expliciet geoordeeld dat de sanctie niet onevenredig zwaar in verhouding mag staan tot de gedraging van de student en de omstandigheden waaronder deze plaatsvond.⁶⁶ Bij een gebrek aan verslag van de vermeende gedragingen en handelingen van de studenten, kan ook niet worden geconcludeerd dat de ordemaatregelen in redelijke verhouding tot de ernst van de gedraging staan.

Als laatst werd in het besluit niets vermeld over het feit dat de gedragingen deel waren van een demonstratie. Het demonstratierecht is niet meegewogen bij het uitgeven van het schorsingsbesluit, en dit is zorgwekkend en in strijd met de beperkingssystematiek van het demonstratierecht en de motivatieplicht van art. 7.57h WHW.

Concluderend vergt het opleggen van sancties aan studenten wegens deelname aan een demonstratie een balans tussen het respecteren van grondrechten, zoals het demonstratierecht en het recht op onderwijs en het waarborgen van orde en continuïteit binnen de onderwijsinstelling. Een ordemaatregel onder art. 7.57h WHW is bij wet voorzien en kan in sommige situaties worden toegepast. Dit recht is echter niet absoluut en de hinder die gepaard gaat met protestacties moet in zekere mate geduld worden.

⁶⁴ CBHO 2021/073, r.o. 2.4.

⁶⁵ ECLI:NL:RBROT:2022:819, r.o. 4.8.

⁶⁶ CBHO 2005/075, r.o. 2.8.

8. Conclusie

Het demonstratierecht is een belangrijk mensenrecht, zowel op nationaal en internationaal niveau. Dit geldt ook op onderwijsinstellingen; studenten hebben en moeten de ruimte krijgen om zich uit te spreken. Onderwijsinstellingen dienen vreedzame of burgerlijk ongehoorzame demonstraties te dulden; ze dienen zich terughoudend op te stellen. Een sanctie kan dus niet zomaar worden opgelegd. Ditzelfde geldt voor het recht op onderwijs, dat ook gewaarborgd dient te worden.

Wil een onderwijsinstelling na een demonstratie een schorsing opleggen op grond van art. 7.57h WHW, dan moet zij rekening houden met de voorwaarden uit art. 10 en 11 EVRM voor het beperken van grondrechten. Dit betekent dat een beperking van het demonstratierecht alleen is toegestaan als deze een wettelijke basis heeft, een legitiem doel dient (zoals het handhaven van de orde) en noodzakelijk en evenredig is. Het instellingsbestuur moet daarom een zorgvuldige belangenafweging maken tussen het handhaven van de orde binnen de instelling en het respecteren van de grondrechten van studenten. Ook maatregelen ná afloop van een demonstratie, zoals een schorsing, kunnen studenten ontmoedigen om gebruik te maken van hun demonstratierecht (een zogenoemd *chilling effect*) en moeten daarom kritisch worden beoordeeld.

Uit verschillende signalen en zaken die onder meer bij PILP naar voren zijn gekomen, blijkt dat schorsingsbesluiten van universiteiten niet altijd volledig voldoen aan deze vereisten. Het demonstratierecht wordt daarbij niet of onvoldoende meegewogen, wat een zorgelijke ontwikkeling is. De context waarin gedragingen plaatsvinden is van groot belang. Het onvoldoende betrekken van die context kan leiden tot een zogenoemd *chilling effect*, waardoor studenten minder geneigd zijn hun stem te laten horen binnen de onderwijsinstelling. Waakzaamheid is daarom geboden.

Deze notitie laat zien dat schorsingen alleen rechtmatig zijn als aan strikte inhoudelijke én procedurele eisen is voldaan. Overhaaste of onvoldoende gemotiveerde schorsingsmaatregelen kunnen in sommige gevallen door de rechter worden vernietigd, en kunnen bovendien een *chilling effect* hebben en daarmee een aanzienlijke beperking vormen van het demonstratierecht van studenten.