

Noot M. Mohamud

ABRvS 16 juli 2025, 202501969/1/A2, JV 2025/223, ve25001419, ECLI:NL:RVS:2025:3240

Inleiding

1. Deze noot¹ gaat over een uitspraak die de Algemene kamer van de Afdeling heeft gedaan. Sinds 1 januari 2023 biedt de Afdeling rechtsbescherming in eerste aanleg aan studenten die opkomen tegen beslissingen van hun onderwijsinstelling. Deze taak is overgenomen van het opgeheven College van Beroep voor Hoger Onderwijs (CHBO).²

Feiten en procesverloop

2. De student begon in 2022/23 aan de opleiding *International Business* aan de Hogeschool Utrecht (HU) met een verblijfsvergunning voor studie die tot 30 november 2026 geldig is. Hij behaalde dat jaar 10 studiepunten, terwijl minimaal 30 punten³ zijn vereist. De HU meldde dit niet bij de IND⁴ wegens een psychisch trauma bij de student, waardoor de achterstand verschoonbaar werd geacht.

3. In 2023/24 behaalde hij 20 studiepunten, opnieuw onvoldoende. De HU meldde hem op 28 augustus 2024 af bij de IND en wees zijn verzoek om herinschrijving per 1 september 2024 af. Zijn beroep bij het College van Bestuur van de HU werd ongegrond verklaard.

4. Bij de Afdeling stelde de student dat de punten uit beide jaren bij elkaar opgeteld mochten worden omdat het de propedeutische fase betrof. Hij beriep zich op informatie van zijn studieloopbaanbegeleider. Voorts wees hij op zijn medische omstandigheden, die nog in 2023/24 voortduurden. De student vond verder dat zijn verzoek om herinschrijving niet afgewezen mocht worden. De HU stelde dat de student bekend had moeten zijn met de relevante studievoortgangsnorm en dat de afwijzing van zijn herinschrijving gerechtvaardigd was vanwege het (mogelijke) verlies van rechtmatig verblijf. Als gevolg van de afmelding bij de IND kon de verblijfsvergunning van de student worden ingetrokken.

Afdelingsuitspraak

5. Het betoog dat de studiepunten uit 2022/23 en 2023/24 bij elkaar mogen worden opgeteld slaagt niet omdat de student bekend had kunnen zijn met de relevante studievoortgangsnorm, zo oordeelt de Afdeling (rechtsoverweging 6). Voor zover een beroep is gedaan op het vertrouwensbeginsel, concludeert de Afdeling dat de student niet aannemelijk heeft gemaakt dat de HU toezeggingen of uitlatingen heeft gedaan of gedragingen heeft verricht waaruit hij redelijkerwijs kon en mocht afleiden dat de HU een bepaalde bevoegdheid zou uitoefenen.⁵

6. De Afdeling boog zich dan ook over de vraag of de HU rekening had moeten houden met de medische omstandigheden van de student. Deze vraag is relevant voor de praktijk omdat uit de derde volzin van artikel 6.6 van de Gedragscode Internationale Student in het Nederlands Hoger Onderwijs (Gedragscode) volgt dat dezelfde persoonlijke omstandigheid per referentieperiode – in dit geval: per studiejaar – slechts eenmaal mag worden toegepast om een afmelding bij de IND achterwege te laten. In dit geval stelde de HU zich op het standpunt dat de medische omstandigheden van de student al in 2022/23 reden waren om een afmelding bij de IND achterwege te laten. Bij de Afdeling werd verklaard dat die omstandigheden ongewijzigd zijn gebleven.

7. De Afdeling concludeert in rechtsoverweging 7.5 dat de HU de ongewijzigde medische omstandigheden van de student had moeten betrekken bij de beslissing om hem af te melden bij de IND. Met verwijzing naar de memorie van toelichting bij de Wet Momi wijst de Afdeling op het feit dat de Gedragscode geen algemeen verbindend voorschrift is.⁶ Verder overweegt de Afdeling dat de HU bij de beslissing tot afmelding bij de IND alle

¹ Met dank aan E. Scheers, van wie ik de onderliggende stukken mocht ontvangen.

² *Stb.* 2022/134 en zie ook Kamerstukken II, 2020/21, 35 625, nr. 3, p. 13.

³ Artikel 3.87a, lid 1 aanhef en sub b, Vb 2000 jo. artikel 1 Regeling normering studievoortgang en artikelen 6.5 en 6.6 van de Gedragscode internationale student hoger onderwijs.

⁴ Artikel 4.20, lid 1 aanhef en onder e, VV 2000.

⁵ In feite volgt de Afdeling het stappenplan dat zij introduceerde bij een beroep op het vertrouwensbeginsel in het omgevingsrecht: ABRvS 20 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, rechtsoverweging 11.2.

⁶ Zie paragraaf 10 van mijn noot bij JV 2024/141, ve24000980 waarin dit ook naar voren werd gebracht.

Noot M. Mohamud

ABRvS 16 juli 2025, 202501969/1/A2, JV 2025/223, ve25001419, ECLI:NL:RVS:2025:3240

relevante omstandigheden moet betrekken en daarbij ook het evenredigheidsbeginsel in acht moet nemen. De Afdeling oordeelt dat het evenredigheidsbeginsel *‘zich ertegen verzet dat persoonlijke omstandigheden van een internationale student (...) die voortduren in het volgende studiejaar, ingevolge de derde volzin van artikel 6.6 van de Gedragscode bij de beoordeling van de studievoortgang niet meer zouden kunnen meewegen’*.

8. Of een afmelding bij de IND achterwege kan worden gelaten moet worden beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval, aldus de Afdeling. Daarbij is relevant of er sprake is van voortdurende omstandigheden en, zo ja, in hoeverre redelijkerwijs kan worden aangenomen dat deze omstandigheden de studievoortgang nog steeds ‘wezenlijk’ in nadelige zin beïnvloeden. Indien sprake is van een dergelijke nadelige invloed hoeft de student niet te worden afgemeld in het licht van het evenredigheidsbeginsel. Als er geen sprake (meer) is van een dergelijke invloed dient de student te worden afgemeld bij de IND. De Afdeling lijkt het aan de onderwijsinstellingen te laten om de evenredigheidstoets praktisch vorm te geven en te bedenken hoe er wordt geïnformeerd naar AVG-gevoelige informatie bij studenten, zoals medische omstandigheden. Wellicht zal de verantwoordelijkheid bij de student worden gelegd om dergelijke omstandigheden naar voren te brengen, zoals nu bijvoorbeeld het geval lijkt te zijn wanneer studenten een negatief bindend studieadvies (BSA) dreigen te ontvangen. Zo bepaalt het Onderwijs- en examenreglement 2025 van de HU dat zij zich zo snel mogelijk moeten melden bij de examencommissie en contact moeten opnemen met hun studieloopbaanbegeleider/leerteambegeleider.⁷ Mogelijk zal het voor internationale studenten nog belangrijker worden om tijdig aan de bel te trekken en actie te ondernemen als zij een studieachterstand hebben dan wel dreigen op te lopen.

9. Dat de nadelige invloed van persoonlijke omstandigheden op de studievoortgang ‘wezenlijk’ moet zijn, suggereert dat de omstandigheden een bepaalde zwaarte moeten hebben om een afmelding bij de IND achterwege te laten. Wanneer sprake zou kunnen zijn van een wezenlijk nadelige invloed laat de Afdeling in het midden, wellicht om onderwijsinstellingen de mogelijkheid te bieden om maatwerk te leveren. Dat zou op zich een fraai streven zijn maar het blijft toch gissen omdat de Afdeling daaraan geen overweging heeft gewijd.

10. Tot slot oordeelt de Afdeling dat de HU het verzoek om herinschrijving voor dezelfde opleiding niet had mogen weigeren, omdat de WHW⁸ daarvoor geen ruimte biedt. Dit betekent dat internationale studenten die na een afmelding bij de IND hun erkend referent verliezen toch het recht hebben om hun opleiding te volgen in de daaropvolgende jaren (rechtsoverwegingen 8.1 en 8.2). Dat de student zijn opleiding mag vervolgen is fijn. Maar het voelt toch als een pyrrusoverwinning als de IND de verblijfsvergunning intrekt als reactie op de afmelding en die intrekking handhaaft in bezwaar, ook als de studieachterstand is ingelopen.⁹ Studenten van onderwijsinstellingen die niet bereid zijn om zich (opnieuw) als referenten te stellen worden zo misschien wel gedwongen om hun studie zonder verblijfsstatus voort te zetten, als er geen alternatief beschikbaar is zoals het laten wijzigen van het verblijfsdoel. In hoeverre kunnen zij dan effectief gebruik maken van de rechten die zij ontleen aan de Studierichtlijn?

Evenredigheidstoets voor andere referenten?

11. Naar mijn weten is de Afdeling niet eerder tot het oordeel gekomen dat een onderwijsinstelling een toets op evenredigheid moet verrichten bij de vaststelling of een internationale student (niet-) verschoonbare studievertraging heeft opgelopen. Dit doet de vraag rijzen of andere referenten ook een dergelijke toets moeten doen voordat zij vaststellen dat een vreemdeling afgemeld dient te worden bij de IND. Het antwoord op deze vraag is wat mij betreft afhankelijk van de situatie of de betreffende referent kwalificeert als bestuursorgaan, en zo ja, of er sprake is van een a- of b-orgaan.¹⁰

⁷ Artikel 5.4 Onderwijs- en examenreglement HU 2025.

⁸ Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.

⁹ ABRvS 12 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1461, JV 2024/141 nt M. Mohamud, ve24000980.

¹⁰ Artikel 1:1, aanhef en onderdelen a en b, Awb,

Noot M. Mohamud

ABRvS 16 juli 2025, 202501969/1/A2, JV 2025/223, ve25001419, ECLI:NL:RVS:2025:3240

12. Het evenredigheidsbeginsel – vastgelegd in artikel 3:4, lid 2, Awb – is een gedragsnorm die van toepassing is op bestuursorganen. Artikel 1:1 Awb maakt een onderscheid tussen zogenoemde a-organen en b-organen. A-organen zijn organen van publiekrechtelijke rechtspersonen. B-organen zijn personen of colleges die met enig openbaar gezag zijn belast.

13. De Awb is in principe van toepassing op alle handelingen die a-organen verrichten. Referenten die ook a-orgaan zijn moeten dus in principe het evenredigheidsbeginsel in acht nemen bij elke beslissing die zij nemen en iedere feitelijke handeling die zij verrichten. Dit werkt, zoals ik eerder in JV¹¹ betoogde, wat mij betreft ook door naar handelingen die een a-orgaan naar een vreemdeling verricht als (voormalig) referent, zoals de vaststelling of een vreemdeling moet worden afgemeld bij de IND. Instanties die zowel a-orgaan als (erkend) referent kunnen zijn, zijn bijvoorbeeld openbare universiteiten – alsmede de bijbehorende academische ziekenhuizen – en het UWV dat bij de IND geregistreerd staat als erkend referent voor het verblijfsdoel ‘Arbeid’.

14. Dan de vraag of een referent zou kunnen kwalificeren als een b-orgaan, en of dat eventueel tot gevolg heeft of het evenredigheidsbeginsel in acht moet worden genomen bij handelingen naar vreemdelingen. Een b-orgaan hoeft geen orgaan te zijn van een publiekrechtelijke rechtspersoon, maar moet ‘openbaar gezag’ uitoefenen. Zoals Widdershoven¹² stelt moet het gaan om de uitoefening van de publiekrechtelijke bevoegdheid tot het eenzijdig bepalen van de rechtspositie van andere rechtssubjecten – zoals burgers of andere bestuursorganen. In principe bestaat die bevoegdheid uit het nemen van besluiten. Het verlenen van een openbaar gezag aan een b-orgaan geschiedt in beginsel krachtens wettelijk voorschrift. Het bekendste voorbeeld van een b-orgaan is misschien wel de automonteur die een APK moet uitvoeren en moet besluiten of een voertuig nog de weg op mag. Privaatrechtelijke stichtingen die krachtens wettelijk voorschrift¹³ belast zijn met het verzorgen van onderwijs aan leerlingen of studenten kunnen ook worden aangemerkt als b-organen. Dergelijke bestuursorganen vallen uitsluitend onder de normering van de Awb – en dus het evenredigheidsbeginsel – voor zover zij openbaar gezag uitoefenen.

15. Of referenten op basis van hun referentschap openbaar gezag uitoefenen kan naar mijn mening niet zonder meer worden gesteld. De versterking van de positie van de referent bij de inwerkingtreding van de Wet MoMi had de bedoeling om referenten bewust te maken van hun verantwoordelijkheid bij reguliere immigratie – bijvoorbeeld door zorgplichten te introduceren. In het belang van de Nederlandse economie en kennismaatschappij beoogde de wetgever voorts om toelatingsprocedures te versnellen voor erkend referenten.¹⁴

16. Uiteraard is het mogelijk dat een referent met openbaar gezag is belast op een ander publiekrechtelijk deelterrein dan het vreemdelingenrecht. De automonteur – om maar bij het bekende voorbeeld te blijven – kan zich stellen als referent van een gezins- of arbeidsmigrant. Dezelfde partij is dan zowel referent als bestuursorgaan, net als bij referenten die a-orgaan zijn. Dit betekent niet automatisch dat de referent die ook b-orgaan is onder de Awb valt voor handelingen die jegens een vreemdeling worden verricht als referent, zoals het uitvoeren van de referentplichten. B-organen zijn, in tegenstelling tot a-organen, niet in al hun handelen onderworpen aan de Awb.¹⁵ Een doorkruising van dit uitgangspunt lijkt mij in beginsel niet nodig. Argumenten die een migrant wil aanvoeren tegen een afmelding van diens referent kunnen in principe worden aangevoerd bij de IND, mocht zij overgaan tot intrekking van de verblijfsvergunning. Voor internationale studenten ligt dit anders: de IND mag de afmelding van een onderwijsinstelling wegens studieovertraging beschouwen als een feitelijk gegeven en de beoordeling van persoonlijke

¹¹ Paragrafen 14 tot en met 20 van mijn noot bij JV 2024/141.

¹² Conclusie staatsraad AG Widdershoven 23 juni 2014, paragraaf 3.2, ECLI:NL:RVS:2014:2260

¹³ Bijvoorbeeld de eerdergenoemde WHW, de Wet voortgezet onderwijs 2020 of de Wet op het primair onderwijs.

¹⁴ Kamerstukken II 2008/09, 32052, nr. 3, p. 5.

¹⁵ Zie bijvoorbeeld ABRvS 23 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3067, rechtsoverweging 7.4.

Noot M. Mohamud

ABRvS 16 juli 2025, 202501969/1/A2, JV 2025/223, ve25001419, ECLI:NL:RVS:2025:3240

omstandigheden wordt primair – in de praktijk uitsluitend – overgelaten aan de onderwijsinstelling.¹⁶

17. Vanuit het oogpunt van effectieve rechtsbescherming kwalificeerde het CHBO – de voorganger van de Afdeling – de vaststelling dat een internationale student niet-verschoonbare studievertraging heeft opgelopen dan ook als een appellabel besluit in de zin van artikel 1:3 Awb.¹⁷ Dat er instellingen zijn die kwalificeren als b-orgaan omdat zij onderwijs verzorgen vanuit een privaatrechtelijke rechtspersoon – zoals de HU – doet kennelijk minder ter zake.

mr. M. Mohamud, advocaat bij Everaert advocaten, Amsterdam

¹⁶ ABRvS 1 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3580, ve18006829.

¹⁷ CHBO 24 oktober 2018/078, rechtsoverweging 2.4.