

ECLI	ECLI:NL:RVS:2018:1425
Datum uitspraak	26 april 2018
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 22 april 2015 heeft de staatssecretaris de aan de vreemdeling verleende verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd ingetrokken.

Volledige tekst

201701272/1/V1.

Datum uitspraak: 26 april 2018

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak met toepassing van artikel 8:54, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) op de hoger beroepen van:

1. de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid en
2. [de vreemdeling],
appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam, van 13 januari 2017 in zaak nr. 16/8970 in het geding tussen:

de vreemdeling

en

de staatssecretaris.

Procesverloop

Bij besluit van 22 april 2015 heeft de staatssecretaris de aan de vreemdeling verleende verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd ingetrokken.

Bij besluit van 4 april 2016 (hierna: het besluit) heeft de staatssecretaris het daartegen door de vreemdeling gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 13 januari 2017 heeft de rechtbank het daartegen door de vreemdeling ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit vernietigd en bepaald dat de staatssecretaris een nieuw besluit op het gemaakte bezwaar neemt met inachtneming van de uitspraak.

Tegen deze uitspraak heeft de staatssecretaris hoger beroep ingesteld.

De vreemdeling, vertegenwoordigd door mr. I.M. Hagg, advocaat te Amsterdam, heeft incidenteel hoger beroep ingesteld.

Vervolgens is het onderzoek gesloten.

Overwegingen

1. Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Inleiding

2. De vreemdeling is afkomstig uit Nigeria. In verband met een door haar te volgen studie aan Saxion Hogescholen is deze onderwijsinstelling (hierna: de referent) voor haar opgetreden als erkend referent als bedoeld in artikel 2c van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: de Vw 2000). De aan haar met ingang van 15 januari 2014, met een geldigheidsduur tot 1 mei 2018, verleende verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd onder de beperking 'studie' is met terugwerkende kracht tot 31 augustus 2014 ingetrokken omdat de referent op 31 augustus 2014 aan de staatssecretaris heeft gemeld (hierna: de afmelding) dat er bij de vreemdeling onvoldoende studievoortgang is als bedoeld in artikel 5.5 van de Gedragscode internationale student hoger onderwijs (hierna: de Gedragscode) en daardoor niet meer wordt voldaan aan de beperking waaronder de vergunning is verleend.

In geschil is of de verantwoordelijkheid voor de beoordeling van de door de vreemdeling gestelde verschoonbaarheid van de studievertraging bij staatssecretaris of de referent ligt.

In het incidenteel hoger beroep van de vreemdeling

3. Hetgeen in het incidenteel hogerberoepsschrift is aangevoerd en aan artikel 85, eerste en tweede lid, van de Vw 2000 voldoet, kan niet tot vernietiging van de aangevallen uitspraak leiden. Omdat het aldus aangevoerde geen vragen opwerpt die in het belang van de rechtseenheid, de rechtsontwikkeling of de rechtsbescherming in algemene zin beantwoording behoeven, wordt, gelet op artikel 91, tweede lid, van de Vw 2000, met dat oordeel volstaan.

In het hoger beroep van de staatssecretaris

4. De rechtbank heeft overwogen dat de zienswijze van 24 februari 2015 waarbij de vreemdeling de brief van 19 september 2014 van de polikliniek neurologie van het Slotervaartziekenhuis heeft overgelegd en de door de staatssecretaris gevraagde reactie hierop van de referent in het telefoongesprek van 13 april 2015 en de e-mail van 20 april 2015 niet met elkaar te rijmen zijn. Nu de staatssecretaris niet heeft onderkend dat de referent bij de beoordeling of sprake is van verschoonbare studievertraging niet inhoudelijk is ingegaan op de brief van 19 september 2014 en hij daarover niet opnieuw contact heeft opgenomen met de referent, is het besluit volgens de rechtbank in strijd met artikel 3.91b, eerste lid, aanhef en onder b, van het Vreemdelingenbesluit 2000 (hierna: het Vb 2000). Daartoe heeft de rechtbank erop gewezen dat de staatssecretaris op grond van artikel 3.91b, eerste lid,

aanhef en onder b, van het Vb 2000 de bevoegdheid heeft een verblijfsvergunning in te trekken bij onvoldoende studievoortgang en dat hij, nu dit een belastend besluit betreft, een grote verantwoordelijkheid heeft voor de feitenvaststelling. De rechtbank heeft in dit verband voorts overwogen dat de handelwijze van de staatssecretaris in deze zaak niet strookt met punt 22 van de preambule van Richtlijn 2004/114/EG (PB 2004 L 375; hierna: de Studierichtlijn). Voorts heeft de rechtbank overwogen dat gelet op het vorenstaande niet kan worden volgehouden dat sprake is van een kennelijk ongegrond bezwaar, zodat de staatssecretaris ten onrechte heeft afgezien van het horen van de vreemdeling.

4.1. De grieven van de staatssecretaris zijn gericht tegen de onder 4 weergegeven overwegingen van de rechtbank. De staatssecretaris voert onder meer het volgende aan. De staatssecretaris wijst op de zelfstandige positie van de referent en voert aan dat de rechtbank heeft miskend dat de referent bij uitstek de aangewezen instantie is om vast te stellen of de vreemdeling voldoende studievoortgang heeft geboekt en te beoordelen of er persoonlijke omstandigheden waren die daaraan in de weg stonden, en dat hij daarin niet kan treden en die vaststelling en beoordeling niet behoeft te toetsen. De staatssecretaris voert aan dat gelet hierop voor hem geen verplichting bestond om over de brief van 19 september 2014 contact op te nemen met de referent. De staatssecretaris wijst hiertoe op de Nota van toelichting bij het Besluit van 24 juli 2010, houdende wijziging van het Vb 2000 (Besluit modern migratiebeleid; Stb. 2010, 307; hierna: het Besluit modern migratiebeleid). Voorts wijst hij in dit verband op de artikelen 4.6 en 5.5 van de Gedragscode en benadrukt hij dat in hoofdstuk 7 van de Gedragscode is voorzien in een met voldoende waarborgen omgeven rechtsingang voor een verblijfsvergunningplichtige student van wie de onderwijsinstelling, die voor die student als referent optreedt, heeft vastgesteld dat onvoldoende studievoortgang is behaald. Daarbij wijst de staatssecretaris erop dat de vreemdeling in dat kader haar persoonlijke medische omstandigheden niet heeft aangevoerd. Over hetgeen de rechtbank heeft overwogen over punt 22 van de preambule van de Studierichtlijn voert de staatssecretaris aan dat hij dit gelet op voormelde regelgeving niet kan volgen en dat hieruit duidelijk volgt dat de feitenvaststelling aan de referent is. Uit het vorenstaande volgt volgens de staatssecretaris voorts dat hij niet ten onrechte heeft afgezien van horen.

Beoordeling

5. In de Nota van toelichting bij het Besluit modern migratiebeleid is vermeld:

'[...]

De positie van de referent is in het moderne migratiebeleid versterkt. [...] Alle referenten, [...] hebben [...] zorgplichten jegens de vreemdeling wiens referent zij zijn, en [...] informatie- en administratieplichten.

[...]

[...] De erkende referent heeft, [...] toegang tot de versnelde toelatingsprocedure. De erkende referent hoeft de voor verlening van een machtiging tot voorlopig verblijf of een verblijfsvergunning relevante bescheiden en gegevens niet bij de aanvraag over te leggen; de IND gaat bij de beoordeling van de aanvraag in beginsel uit van de juistheid van de eigen verklaringen, die de referent over die bescheiden en gegevens heeft afgelegd.

De erkenning kan worden geschorst en ingetrokken (artikelen 2f en 2g van de wet) [...] indien onjuiste verklaringen zijn afgelegd. Dit laatste levert een beboetbaar feit op (artikel 55a van de wet) en kan leiden tot aangifte van een strafbaar feit. [...]

[...]

Op grond van onderdeel b [van artikel 3.91b, eerste lid, van het Vb 2000] kan de verblijfsvergunning van de buitenlandse student worden ingetrokken, indien onvoldoende studieresultaten worden geboekt. De buitenlandse student die tot Nederland is toegelaten om te studeren, moet tijdens dat verblijf daadwerkelijk studeren en voldoende studievoortgang boeken. Is dat niet het geval, dan wordt de verblijfsvergunning ingetrokken.

Voor de werking van het nieuwe stelsel van referenten in het moderne migratiebeleid is de inlichtingenplicht van de referent essentieel. Onderwijsinstellingen die buitenlandse studenten aantrekken, moeten de Minister van Justitie (IND) op grond van artikel 54, tweede lid, van de wet informeren, indien de individuele student onvoldoende studievoortgang boekt. [...].

De in samenwerking met het onderwijsveld opgestelde normering van de vereiste studievoortgang is opgenomen in een ministeriële regeling van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, die daarbij verwijst naar de [...] Gedragscode internationale student hoger onderwijs.

[...]

Bij niet-naleving van [de inlichtingenplicht] kan een bestuurlijke boete worden opgelegd. Ook kan in ernstige gevallen de erkenning als referent van de onderwijsinstelling worden geschorst of ingetrokken, [...].

[...].'

5.1. Uit de Nota van toelichting volgt dat, zoals de staatssecretaris terecht betoogt, de wetgever de verantwoordelijkheid om vast te stellen of een vreemdeling voldoende studievoortgang heeft behaald en te beoordelen of er persoonlijke omstandigheden waren die daaraan in de weg stonden, bij de onderwijsinstelling, die voor een student als referent optreedt, heeft gelegd. De Afdeling neemt daarbij, mede gelet op artikel 5.5 van de Gedragscode, in aanmerking dat, zoals de staatssecretaris ook in het besluit en het verweer heeft toegelicht, het bij uitstek aan de onderwijsinstelling die als referent optreedt, is om gedurende het studiejaar toezicht te houden op de studievoortgang van de student en in geval van achterblijvende studieresultaten in het persoonlijk contact met de student tijdens het studievoortgangsgesprek te bezien of eventueel sprake is van persoonlijke omstandigheden die een verschoonbare reden opleveren, nu het de onderwijsinstelling is, en niet de staatssecretaris, die zicht heeft op het programma dat de student volgt en zijn persoonlijke omstandigheden. Voorts is daarbij van belang dat, zoals de staatssecretaris terecht aanvoert, gelet op onder meer de artikelen 7.5, 7.6 en 7.7 van de Gedragscode, wat betreft de uitvoering van de Gedragscode is voorzien in een interne klacht- en verzoekschriftprocedure en dat, gelet op de artikelen 2f, 2g en 55a van de Vw 2000, in het

kader van het toezicht op de naleving van de informatieplicht van de onderwijsinstelling - over onder meer het behalen van voldoende studievoortgang - de erkenning als referent kan worden geschorst of ingetrokken dan wel een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Dat de staatssecretaris desondanks op grond van artikel 3.91b, eerste lid, aanhef en onder b, van het Vb 2000 kan besluiten de verblijfsvergunning van de desbetreffende student niet in te trekken, doet aan het vorenstaande op zich niet af.

5.2. Niet in geschil is dat de vreemdeling via internet - www.saxion.edu - door de referent is geïnformeerd over de studievoortgangsregeling, dat er eind februari 2014, 15 mei 2014 en 12 juni 2014 voortgangsgesprekken met de vreemdeling hebben plaatsgevonden en dat daarbij door haar geen melding is gemaakt van medische omstandigheden als reden voor de studieovertraging.

Eerst bij de zienswijze van 24 februari 2015 heeft de vreemdeling de brief van 19 september 2014 overgelegd. De in deze brief vermelde medische informatie ziet op een periode van twee maanden voorafgaand aan het bezoek van de vreemdeling aan de polikliniek neurologie op 29 juli 2014. In het bezwaar van 19 mei 2015 heeft de vreemdeling naar voren gebracht dat zij de in de brief van 19 september 2014 vermelde informatie niet eerder aan de referent heeft voorgelegd omdat zij niet wist hoe deze daarop zou reageren en dat de omstandigheid dat zij de referent beter wel had kunnen informeren haar, gezien haar medische situatie, niet kan worden aangerekend. Niet is weersproken dat, zoals de staatssecretaris heeft opgemerkt, de vreemdeling deze informatie evenmin in de in de artikelen 7.5, 7.6 en 7.7 van de Gedragscode genoemde klacht- en verzoekschriftprocedure naar voren heeft gebracht.

Nu de medische informatie dateert van vóór de afmelding en de vreemdeling haar in bezwaar naar voren gebrachte redenen waarom zij deze informatie niet vóór de afmelding aan de referent heeft voorgelegd, niet in de in de artikelen 7.5, 7.6 en 7.7 van de Gedragscode genoemde klacht- en verzoekschriftprocedure naar voren heeft gebracht, heeft de staatssecretaris aan het besluit terecht zonder meer de afmelding ten grondslag gelegd. Daaraan doet niet af dat de staatssecretaris, zoals hij gezien het vorenstaande terecht aanvoert, onverplicht, naar aanleiding van de bij de zienswijze door de vreemdeling overgelegde brief van 19 september 2014 op 13 april 2015 telefonisch contact heeft opgenomen met de referent en heeft gevraagd de verschoonbaarheid van de studieovertraging nader te bezien. Uit het vorenstaande volgt voorts dat de handelwijze van de staatssecretaris niet in strijd is met punt 22 van de preambule van de Studierichtlijn.

5.3. Van het horen mag slechts met toepassing van artikel 7:3, aanhef en onder b, van de Awb worden afgezien, indien er op voorhand redelijkerwijs geen twijfel over mogelijk is dat de bezwaren niet kunnen leiden tot een andersluidend besluit. Gelet op de motivering van het besluit van 22 april 2015 en hetgeen de vreemdeling daartegen in bezwaar heeft aangevoerd, mede bezien in het licht van hetgeen onder 5.1 en 5.2 is overwogen, is aan deze maatstaf voldaan.

5.4. De grieven slagen.

Conclusie

6. Het hoger beroep van de staatssecretaris is kennelijk gegrond en het incidenteel hoger beroep van de vreemdeling is kennelijk ongegrond. De aangevallen uitspraak moet worden

vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep van de vreemdeling tegen het besluit alsnog ongegrond verklaren.

7. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

8. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid gegrond;

II. verklaart het incidenteel hoger beroep van de vreemdeling ongegrond;

III. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam, van 13 januari 2017 in zaak nr. 16/8970;

IV. verklaart het in die zaak ingestelde beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. H. Troostwijk, voorzitter, en mr. A.B.M. Hent en mr. J.Th. Drop, leden, in tegenwoordigheid van mr. P.A. de Vink, griffier.

w.g. Troostwijk w.g. De Vink
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 26 april 2018

154.

BIJLAGE

Richtlijn 2004/114/EG (PB 2004 L 375)

(22) Iedere lidstaat moet ervoor zorgen dat het publiek, met name via internet, kan beschikken over een zo volledig mogelijk en regelmatig bijgewerkt informatiepakket over de in deze richtlijn omschreven instellingen en de studies die openstaan voor onderdanen van derde landen, alsmede over de voorwaarden en procedures voor toegang tot en verblijf op zijn grondgebied met het oog op studiedoeleinden.

Vreemdelingenwet 2000

Artikel 54

[...]

2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur wordt ten aanzien van referenten [...] voorzien in verplichtingen tot:

a. het al dan niet in persoon verstrekken van gegevens en bescheiden welke van belang kunnen zijn voor de toepassing van de bij of krachtens deze wet gestelde regels [...]

[...]

Vreemdelingenbesluit 2000

Artikel 3.91b

1. Onverminderd artikel 3.91a kan de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd die is verleend onder een beperking verband houdend met studie, in ieder geval op grond van artikel 19 van de Wet, in samenhang met artikel 18, eerste lid, onder f, van de Wet worden ingetrokken, indien de houder daarvan:

[...]

b. niet overeenkomstig bij ministeriële regeling vastgestelde normen voldoende studievoortgang boekt.

[...]

Regeling normering studievoortgang vanwege verblijfsvergunning in verband met studie

Artikel 1

De norm voor voldoende studievoortgang, als bedoeld in artikel 3.87a, eerste lid, onder b, van het Vreemdelingenbesluit 2000, is de norm zoals vastgelegd in artikel 5.5 van de Gedragscode internationale student hoger onderwijs.

Gedragscode internationale student hoger onderwijs

[...]

4.6 De onderwijsinstelling zal de toelaatbare verblijfsvergunningplichtige student bij de inschrijving verzoeken zich schriftelijk akkoord te verklaren met de procedure waarbij de onderwijsinstelling de verblijfsvergunningplichtige student - al dan niet met voorafgaand bericht - bij de IND afmeldt, ingeval van [...] de vaststelling dat geen sprake is van voldoende studievoortgang als bedoeld in artikel 5.5 [...].

5.5 De instelling stelt jaarlijks, na afloop van ieder studiejaar, de studievoortgang vast van de internationale student [...]. [...]

Indien geen sprake is van voldoende studievoortgang stelt de instelling de oorzaak hiervan vast, bijvoorbeeld door een studievoortgangsgesprek met een studieadviseur.

[...]Indien blijkt dat de internationale student niet/onvoldoende studeert of het niveau niet aankan, wordt de verblijfsvergunningplichtige student binnen een maand afgemeld bij de IND. Wanneer blijkt dat er persoonlijke omstandigheden zijn als bedoeld in artikel 7.51 WHW alsmede artikel 2.1 Uitvoeringsbesluit WHW, ten gevolge waarvan er geen sprake is van voldoende studievoortgang, worden er bindende afspraken met de internationale student gemaakt opdat het tijdig afstuderen niet in het geding komt. Er vindt in dat geval voor

verblijfsvergunningplichtige studenten geen afmelding plaats bij de IND.

Het is per referentperiode slechts éénmalig mogelijk bij verblijfsvergunningplichtige studenten een melding aan de IND achterwege te laten indien geen sprake is van voldoende studievoortgang betreffende deze student, waarbij sprake is van dezelfde persoonlijke omstandigheden.

De instelling registreert wanneer er geen sprake was van voldoende voortgang en een persoonlijke omstandigheid alsmede, in geval van een verblijfsvergunningplichtige student, het feit dat er geen afmelding bij de IND heeft plaatsgevonden.

7.3 De landelijke commissie heeft als taak toe te zien op de naleving van de gedragscode en het handelen van de onderwijsinstelling te toetsen aan de gedragscode. Zij doet dit onder andere door het behandelen van verzoekschriften die op grond van de gedragscode kunnen worden ingediend, conform de procedure zoals beschreven in afdeling 4 van het reglement [houdende de uitvoering van artikel 7.4 van de Gedragscode].

7.4 Om aan haar taken invulling te geven zal de landelijke commissie na overleg met de koepelorganisaties een reglement opstellen dat onlosmakelijk onderdeel uitmaakt van deze gedragscode. In het reglement zal tevens worden opgenomen hoe verzoekschriften kunnen worden ingediend, op welke wijze deze worden behandeld en wat de mogelijke sancties zijn indien het verzoekschrift gegrond wordt verklaard.

7.5 Een ieder die daarbij een rechtstreeks belang heeft kan bij de landelijke commissie schriftelijk een verzoekschrift indienen betreffende de wijze waarop een onderwijsinstelling zich in het kader van de gedragscode jegens hem of een ander heeft gedragen.

Alvorens een verzoekschrift bij de commissie in te dienen, legt de verzoeker eerst de klacht voor aan het bevoegde gezag van de onderwijsinstelling.

7.6 Indien de verzoeker van mening is dat de onderwijsinstelling een klacht niet naar behoren of niet binnen de daarvoor geldende termijn heeft afgehandeld dan wel nog steeds van opvatting is dat de onderwijsinstelling zich niet aan de gedragscode houdt, kan hij de verantwoording ten aanzien van de klacht en de reactie daarop door de onderwijsinstelling voorleggen aan de landelijke commissie door het indienen van een verzoekschrift.

7.7 Indien de landelijke commissie, na hoor en wederhoor van de verzoeker en de onderwijsinstelling, vaststelt dat een onderwijsinstelling deze gedragscode niet nakomt, stelt zij de onderwijsinstelling en de verzoeker op de hoogte van haar beslissing en de eventuele gevolgen daarvan.

[...]

Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek

Artikel 7.51

1. Het bestuur van een bekostigde instelling voor hoger onderwijs treft voorzieningen voor de financiële ondersteuning van een bij die instelling ingeschreven student die in verband met de aanwezigheid van een bijzondere omstandigheid studievertraging heeft opgelopen of naar verwachting zal oplopen.

2. De bijzondere omstandigheden, bedoeld in het eerste lid, zijn:

[...]

c. ziekte [...]

[...]

Uitvoeringsbesluit WHW 2008

Artikel 2.1

1. De persoonlijke omstandigheden bedoeld in de artikelen 7.8b, derde lid, en 7.9, derde lid, van de wet, zijn uitsluitend:

a. ziekte van betrokkene[...]

[...]