

ECLI	ECLI:NL:RVS:2023:3390
Datum uitspraak	6 september 2023
Inhoudsindicatie	Bij beslissing van 15 september 2022 heeft de Centrale Studentenadministratie van de Universiteit van Amsterdam het verzoek van [appellant] om voor het studiejaar 2022-2023 te worden ingeschreven voor de masteropleiding Urban and Regional Planning afgewezen. [appellant], die de Indiase nationaliteit heeft, heeft in juni 2022 een inschrijfverzoek gedaan voor de masteropleiding Urban and Regional Planning aan de Universiteit van Amsterdam voor het studiejaar 2022-2023. [appellant] heeft in het daaraan voorafgaande studiejaar een pre-master gevolgd aan de Radboud Universiteit. [appellant] heeft een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd onder de beperking 'studie' met ingang van 1 september 2021 tot 30 november 2023. Voor deze verblijfsvergunning is de Radboud Universiteit opgetreden als erkende referent, zoals bedoeld in artikel 2c van de Vreemdelingenwet 2000.

Volledige tekst

202301473/1/A2.

Datum uitspraak: 6 september 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant], wonend te [woonplaats],

en

het college van bestuur van de Universiteit van Amsterdam (hierna: het college),
verweerder.

Procesverloop

Bij beslissing van 15 september 2022 heeft de Centrale Studentenadministratie (hierna: CSA)

van de Universiteit van Amsterdam het verzoek van [appellant] om voor het studiejaar 2022-2023 te worden ingeschreven voor de masteropleiding Urban and Regional Planning afgewezen.

Bij beslissing van 26 januari 2023 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Tegen deze beslissing heeft [appellant] beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 11 juli 2023, waar [appellant], bijgestaan door mr. V. Karmiris, en het college, vertegenwoordigd door mr. M.J. Wijnen, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellant], die de Indiase nationaliteit heeft, heeft in juni 2022 een inschrijfverzoek gedaan voor de masteropleiding Urban and Regional Planning aan de Universiteit van Amsterdam (hierna: UvA) voor het studiejaar 2022-2023. [appellant] heeft in het daaraan voorafgaande studiejaar een pre-master gevolgd aan de Radboud Universiteit. [appellant] heeft een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd onder de beperking 'studie' met ingang van 1 september 2021 tot 30 november 2023. Voor deze verblijfsvergunning is de Radboud Universiteit opgetreden als erkende referent, zoals bedoeld in artikel 2c van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw 2000).

2. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van de Wet modern migratiebeleid (Kamerstukken II 2008/09, 32 052, nr. 3, blz. 22 en 30-32) en het Besluit modern migratiebeleid (nota van toelichting, blz. 51 en 139; Stb. 2010, 307) volgt dat de wetgever bewust heeft gekozen voor een stelsel waarbij het verblijfsrecht van een vreemdeling gekoppeld is aan een referent. Voor een verblijfsvergunning regulier onder de beperking 'studie' is vereist dat voor de vreemdeling een erkend referent optreedt als bedoeld in artikel 2c van de Vw 2000. Die referent stelt zelf vast of een vreemdeling aan de geldende voorwaarden voldoet en legt daartoe een verklaring af ten behoeve van de staatssecretaris, die in beginsel uitgaat van de juistheid daarvan. Verder is het voor een vreemdeling met een verblijfsvergunning regulier onder de beperking 'studie' mogelijk om na het afronden van zijn studie onder dezelfde verblijfsvergunning een nieuwe studie te volgen, bijvoorbeeld aan een andere onderwijsinstelling die dan als referent optreedt. Volgens artikelen 4.20 en 4.26 van het Voorschrift Vreemdelingen 2000, in samenhang gelezen met paragraaf B1/5.3 van de Vreemdelingencirculaire 2000, moet die nieuwe referent zich met een formulier referent stellen voor de vreemdeling en daarbij verklaren dat de vreemdeling nog steeds aan alle voorwaarden van zijn verblijfsvergunning voldoet. Die melding moet binnen vier weken na de opgetreden wijziging zijn ontvangen door de staatssecretaris (zie ook: uitspraak van de Afdeling van 8 oktober 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2398](#)).

3. De CSA heeft [appellant] bij e-mails van 14, 22 en 29 juni 2022 geïnformeerd dat zij, voordat zij haar studie kon starten, ervoor moest zorgen dat zij vóór 1 augustus 2022 de benodigde procedure had doorlopen om in het kader van haar verblijfsvergunning van onderwijsinstelling te kunnen wisselen. De CSA heeft de van [appellant] gevraagde documenten om te kunnen controleren of zij nog steeds aan alle voorwaarden van de verblijfsvergunning voldoet, niet ontvangen. Bij beslissing van 15 september 2022 heeft de CSA het inschrijfverzoek van [appellant] afgewezen, omdat zij niet tijdig aan de

inschrijfvoorwaarden heeft voldaan. Het college heeft het daartegen gemaakte bezwaar bij beslissing van 26 januari 2023 ongegrond verklaard. Volgens het college heeft [appellant] niet tijdig aan de inschrijfvoorwaarden voldaan, omdat zij niet heeft aangetoond dat zij op de eerste dag van de opleiding, 1 september 2022, beschikte over een document dat zij rechtmatig in Nederland verbleef. Omdat [appellant] niet meer aan de Radboud Universiteit studeerde, zal de verblijfsvergunning die zij heeft door de staatssecretaris worden ingetrokken en vormt deze volgens het college geen bewijs van rechtmatig verblijf in Nederland zoals bedoeld in artikel 1, derde lid van het Inschrijvingsbesluit Universiteit van Amsterdam 2022-2023 (hierna: het Inschrijvingsbesluit).

4. [appellant] wil dat het college haar met terugwerkende kracht voor het studiejaar 2022-2023 inschrijft. Zij heeft in dit studiejaar al een aantal vakken kunnen volgen en zij wil de door haar behaalde studieresultaten meenemen in het studiejaar 2023-2024.

5. Het juridisch kader is verder opgenomen in de bijlage, dat deel uitmaakt van deze uitspraak.

Beroep en de beoordeling daarvan

6. [appellant] voert aan dat zij op 26 juni 2022 de documenten die de CSA nodig had om de wijziging van referent bij de staatssecretaris te melden heeft geüpload in het studentadministratiesysteem (hierna: SIS). Het niet tijdig ontvangen van deze documenten is een omstandigheid die volgens [appellant] voor rekening van het college hoort te komen. Verder heeft zij, naar aanleiding van de beslissing van 15 september 2022, telefonisch contact opgenomen met de Immigratie- en Naturalisatiedienst, die haar heeft verteld dat het ook ná 1 september 2022 nog mogelijk was om een wijziging van referent te bewerkstelligen. [appellant] heeft de UvA gevraagd om contact met de staatssecretaris op te nemen. Het college heeft haar onvoldoende geholpen door dit niet te doen. Verder is [appellant] niet uitgeschreven voor de opleiding, waardoor zij in de periode van september tot en met november 2022 volledig aan het onderwijs heeft deelgenomen. Zij heeft aan die omstandigheid vertrouwen ontleend dat zij verder mocht studeren en zij wordt onevenredig benadeeld indien de door haar behaalde studieresultaten komen te vervallen. [appellant] doet verder een beroep op de hardheidsclausule die is opgenomen in artikel 25 van het Inschrijvingsbesluit. Op grond van deze bepaling kan het college van het Inschrijvingsbesluit afwijken, indien de toepassing van een bepaling in de regeling leidt tot een bijzonder geval van onbillijkheid van overwegende aard.

6.1. Zoals hiervoor onder 2 is overwogen, kan de UvA zich met een formulier als nieuwe referent stellen voor een vreemdeling, die met een verblijfsvergunning aan een onderwijsinstelling studeert. In het formulier moet zij verklaren dat de vreemdeling nog steeds aan alle voorwaarden van zijn verblijfsvergunning voldoet.

6.2. Het college heeft aan de beslissing van 26 januari 2023 ten grondslag gelegd dat [appellant] niet tijdig aan de inschrijfvoorwaarden heeft voldaan, omdat [appellant] op 1 september 2022 niet beschikte over een document dat rechtmatig verblijf in Nederland aantoonde, terwijl dit op grond van artikel 7.32, vijfde lid, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en artikel 1, derde lid van het Inschrijvingsbesluit is vereist. Dit is volgens het college het geval omdat [appellant] op 1 september 2022 niet meer studeert aan de Radboud Universiteit, waardoor haar verblijfsvergunning door de staatssecretaris zal worden ingetrokken. De wisseling van de referent had volgens het college idealiter voor 1 augustus 2022, maar uiterlijk voor 1 september 2022 bij de staatssecretaris moeten worden gemeld. Verder is op grond van artikel 7, eerste lid, van het

Inschrijvingsbesluit de inschrijving met ingang van 1 september alleen mogelijk indien vóór 1 september aan alle inschrijvingsvoorwaarden voor inschrijving per 1 september is voldaan. Bovendien bepaalt het Inschrijvingsbesluit dat inschrijving met terugwerkende kracht alleen mogelijk is de inschrijving aantoonbaar is vertraagd door omstandigheden die aan de UvA te wijten zijn.

6.3. Anders dan het college betoogt, brengt de omstandigheid dat de staatssecretaris op grond van artikel 3.91b, eerste lid, onder a, van het Vreemdelingenbesluit 2000, bevoegd is om een verblijfsvergunning in te trekken indien een vreemdeling niet langer studeert aan een als erkend referent aangemerkte onderwijsinstelling, niet met zich dat [appellant] vanaf 1 september 2022 niet meer rechtmatig in Nederland verbleef. Uit artikel 8, aanhef en onder a, van de Vw 2000 volgt dat een vreemdeling rechtmatig verblijf heeft, zolang de staatssecretaris de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd niet, al dan niet met terugwerkende kracht, heeft ingetrokken. Dat betekent dat het college er ten onrechte van is uitgegaan dat [appellant] op 1 september 2022 geen rechtmatig verblijf meer had.

6.4. Het voorgaande neemt niet weg dat, nu [appellant] een master aan de UvA wilde volgen en daartoe tijdig een aanvraag had gedaan, de UvA zich binnen vier weken na de opgetreden wijziging bij de staatssecretaris referent voor [appellant] moest stellen en daarbij moest verklaren dat zij nog steeds aan alle voorwaarden van haar verblijfsvergunning voldoet. Op de zitting is besproken dat de CSA [appellant] daartoe gevraagd heeft om een kopie van haar paspoort, een antecedentenverklaring en twee documenten van haar Indiase bank te uploaden in SIS. De CSA heeft deze documenten niet via SIS van [appellant] ontvangen. Uit de door [appellant] overlegde printscreen uit SIS blijkt, zoals het college terecht betoogt, niet dat zij de documenten wel zou hebben geüpload in SIS. De vermelding op de printscreen "incomplete request: application immigration; Saved on 26 june 2022" wijst er juist op dat [appellant] het uploaden van de documenten niet heeft voltooid. Anders dan [appellant] betoogt, is het niet ontvangen van de benodigde documenten om de melding bij de staatssecretaris te kunnen doen, geen omstandigheid die naar het oordeel van de Afdeling voor rekening van het college komt.

6.5. De Afdeling is voorts van oordeel dat een redelijke uitleg van artikel 1, derde lid van het Inschrijvingsbesluit met zich brengt dat [appellant] vóór 1 september 2022 de documenten aan de UvA moet aanleveren waarmee deze de melding aan de staatssecretaris kan doen. [appellant] heeft de gevraagde documenten niet in SIS geüpload en daarmee niet tijdig aan de inschrijvingsverplichtingen voldaan.

6.6. De Afdeling volgt het college echter niet in haar standpunt dat zij na 1 september 2022 geen melding meer kon doen bij de staatssecretaris. [appellant] was tot en met 31 augustus 2022 aan de Radboud Universiteit ingeschreven en wilde per 1 september 2022 verder aan de UvA studeren. Naar het oordeel van de Afdeling is 1 september 2022 daarmee de datum waarop de wijziging in haar situatie intrad en zijn op die dag de vier weken begonnen te lopen.

6.7. [appellant] heeft op 16 september 2022 bezwaar gemaakt tegen de beslissing van 15 september 2022. Dat was op een tijdstip dat de UvA zich nog als referent voor [appellant] bij de staatssecretaris had kunnen stellen. Weliswaar beschikte de UvA op dat moment niet over de noodzakelijke documenten en staat het Inschrijvingsbesluit in een geval als dit aan inschrijving met terugwerkende kracht in de weg, maar er bestond wel de mogelijkheid op grond van de hardheidsclausule van het Inschrijvingsbesluit af te wijken. Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college, doordat hij van de onjuiste veronderstelling is uitgegaan dat [appellant] op dat moment geen rechtmatig verblijf had, ten onrechte nagelaten te

onderzoeken of hij zich na 1 september 2022 nog als nieuwe referent voor [appellant] kon stellen bij de staatssecretaris. Daarbij is van belang dat [appellant] op dat moment al toegang had tot UvA-systemen, omdat door haar verzoek om inschrijving haar zogenoemde "UvA net ID" werd geactiveerd en zij op basis daarvan al vakken volgde. Verder is niet zonder betekenis dat [appellant] meteen stappen heeft ondernomen om het college te bewegen om alsnog en tijdig als referent op te treden. Het besluit van 26 januari 2023 is daarmee onvoldoende zorgvuldig voorbereid en ontoereikend gemotiveerd.

6.8. Omdat het door het college uitgevoerde onderzoek naar de mogelijkheid om alsnog een melding te doen te beperkt is geweest en is gebaseerd op onjuiste veronderstellingen heeft het gehandeld in strijd met artikel 3:2 en artikel 7:12, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), waarin staat dat een besluit zorgvuldig moet worden voorbereid en dient te berusten op een deugdelijke motivering.

Slotsom

7. Het beroep is gegrond. Het besluit van 26 januari 2023 moet worden vernietigd. Het college dient in het nieuwe besluit opnieuw te beoordelen of [appellant] met terugwerkende kracht kan worden ingeschreven. Daarbij moet het college onderzoeken of het zich, met inachtneming van alle betrokken belangen, tijdig als referent had moeten stellen. Het college moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van [appellant] tegen het besluit van het college van bestuur van de Universiteit van Amsterdam van 26 januari 2023, kenmerk 2023-006659, gegrond;

II. vernietigt dit besluit;

III. draagt het college van bestuur van de Universiteit van Amsterdam op om een nieuw besluit te nemen met inachtneming van hetgeen in deze uitspraak is overwogen;

IV. veroordeelt het college van bestuur van de Universiteit van Amsterdam tot vergoeding van bij [appellant] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.674,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

V. gelast dat het college van bestuur van de Universiteit van Amsterdam aan [appellant] het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 50,00 vergoedt.

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

w.g. Daalder
lid van de enkelvoudige kamer

w.g. De Jong
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 6 september 2023

1014

BIJLAGE

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 3:2

Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen.

Artikel 7:12

1. De beslissing op het bezwaar dient te berusten op een deugdelijke motivering, die bij de bekendmaking van de beslissing wordt vermeld. Daarbij wordt, indien ingevolge artikel 7:3 van het horen is afgezien, tevens aangegeven op welke grond dat is geschied.

(...)

Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek

Artikel 7.32

(...)

5. De inschrijving als student of extraneus staat slechts open voor degene waarvan de ouders, voogden of verzorgers aantonen, dan wel, indien hij meerderjarig en handelingsbekwaam is, degene die aantoont dat hij:

a. de Nederlandse nationaliteit bezit of op grond van een wettelijke bepaling als Nederlander wordt behandeld, b. vreemdeling is en jonger is dan 18 jaar op de eerste dag waarop de opleiding begint waarvoor voor de eerste maal inschrijving wordt gewenst,

c. vreemdeling is, 18 jaar of ouder is op de eerste dag waarop de opleiding begint waarvoor voor de eerste maal inschrijving wordt gewenst en op die dag rechtmatig verblijf houdt in de zin van artikel 8 van de Vreemdelingenwet 2000,

d. vreemdeling is en buiten Nederland verblijf houdt op de eerste dag waarop de opleiding begint waarvoor voor de eerste maal de inschrijving wordt gewenst, of

e. vreemdeling is, niet meer voldoet aan een van de voorwaarden, genoemd onder b, c of d, en eerder in overeenstemming met een van die onderdelen is ingeschreven voor een opleiding van een instelling, welke opleiding nog steeds wordt gevolgd en nog niet is voltooid.

(...)

Vreemdelingenwet 2000

Artikel 8

De vreemdeling heeft in Nederland uitsluitend rechtmatig verblijf:

a. op grond van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14;

(...)

Voorschrift Vreemdelingen 2000

Artikel 4.20

1. De referent van een vreemdeling, die in Nederland verblijft of wil verblijven in het kader van studie aan het hoger onderwijs verstrekt inlichtingen over de vreemdeling wiens referent hij is indien:

a. de vreemdeling niet meer voltijds aan de instelling studeert;

b. de vreemdeling zijn opleiding voortijdig heeft gestopt of voor de geplande einddatum heeft afgerond;

c. de vreemdeling aan de onderwijsinstelling komt studeren en al in het bezit is van een geldige verblijfsvergunning voor studie aan het hoger onderwijs;

(...)

Vreemdelingencirculaire 2000 (B)

5.3. Wijziging van de aan de verblijfsvergunning verbonden beperking

Het mvv-vereiste is van toepassing als de aanvraag tot wijziging van de beperking wordt ingediend na de redelijke termijn van twee jaar (zie B1/6.1 ad b voor een toelichting op de redelijke termijn).

De aanvraag tot wijziging van de beperking is vereist als de vreemdeling zijn verblijf in Nederland wil voortzetten op grond van een andere beperking dan de beperking waaronder hij aanvankelijk is toegelaten.

De aanvraag tot wijziging van de beperking is ook vereist als de vreemdeling gezinshereniging wil bij een ander familie- of gezinslid dan bij wie hij aanvankelijk is toegelaten.

Een aanvraag tot wijziging van de beperking is niet vereist in alle andere gevallen waarin de vreemdeling zijn verblijf wil voortzetten onder dezelfde beperking, maar bij een andere referent dan bij wie hij oorspronkelijk is toegelaten.

In een dergelijk geval moet:

a) de vorige referent de vreemdeling afmelden bij de IND met een bij de IND te verkrijgen formulier; en

b) de nieuwe referent de vreemdeling met een bij de IND te verkrijgen formulier aanmelden bij de IND.

Ad b)

De nieuwe referent moet zich met het formulier referent stellen van de vreemdeling en verklaren dat de vreemdeling nog steeds aan alle voorwaarden voor de verlening van de verblijfsvergunning voldoet. De melding moet binnen vier weken na de opgetreden wijziging door de IND zijn ontvangen.

Vreemdelingenbesluit 2000

Artikel 3.91b

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:

a. niet meer studeert aan een krachtens artikel 2c van de Wet als referent erkende onderwijsinstelling, of

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

(...)

Inschrijvingsbesluit Universiteit van Amsterdam 2022-2023

Artikel 1 Algemene inschrijvingsvoorwaarden

(...)

3. De inschrijver die niet de nationaliteit bezit van een land dat tot de EER behoort en voor de eerste maal ingeschreven wenst te worden aan de UvA dient aan te tonen op de eerste dag van de opleiding waarvoor aangemeld wordt: rechtmatig verblijf te houden in Nederland. Dit kan door middel van: a. een kopie van het uittreksel uit de Basisregistratie Personen (BRP), of

b. een kopie van de voor- en achterzijde van een geldige verblijfsvergunning, of

c. een kopie van een vergunning tot vestiging van inschrijver, of

d. een kopie van het betalingsbewijs dan wel de ontvangstbevestiging van de aanvraag van de verblijfsvergunning van inschrijver, of

e. een kopie van het geldig paspoort van inschrijver met de MVV-sticker (Machtiging tot Voorlopig Verblijf), of

f. een bewijs van een verzoek tot verlenging van een verblijfsvergunning, of een ontvangstbevestiging van de IND of het verzoek tot overmaken van de leges hiervoor.

(...)

Artikel 7 Begindatum Inschrijving

1. Tot inschrijving wordt slechts overgegaan, nadat tijdig aan alle inschrijvingsverplichtingen is voldaan.

2. Inschrijving is slechts mogelijk per 1 september en, mits door de opleiding aangegeven, per 1 februari. Voor bijvakstudenten is inschrijving in andere maanden mogelijk. Ook voor de masteropleiding Geneeskunde is inschrijving in andere maanden mogelijk.

a. De inschrijving geschiedt met ingang van 1 september indien vóór 1 september aan alle inschrijvingsvoorwaarden voor inschrijving per 1 september is voldaan.

b. De inschrijving geschiedt met ingang van 1 februari indien door de opleiding is aangegeven dat inschrijving per 1 februari mogelijk is en vóór 1 februari aan alle inschrijvingsvoorwaarden voor inschrijving per 1 februari is voldaan.

3. Inschrijving met terugwerkende kracht is niet mogelijk, tenzij de inschrijving aantoonbaar is vertraagd door omstandigheden die aan de UvA te wijten zijn, of in het geval dat een plaatsingsbewijs voor een fixusopleiding op een zodanig tijdstip is afgegeven dat het nog verzilverd kan worden na 1 september.

(...)

Artikel 25 Hardheidsclausule

Het College van Bestuur kan van dit inschrijvingsbesluit afwijken, indien een bepaling in deze regeling zou leiden tot een bijzonder geval van onbillijkheid van overwegende aard.