

ECLI	ECLI:NL:RVS:2024:1461
Datum uitspraak	12 april 2024
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 13 april 2022 heeft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid de aan de vreemdeling verleende verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd ingetrokken. Bij besluit van 16 november 2022 heeft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid het daartegen door de vreemdeling gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Volledige tekst

202303476/1/V1.

Datum uitspraak: 12 april 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

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

[de vreemdeling],
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Groningen, van 4 mei 2023 in zaak nr. NL22.25638 in het geding tussen:

de vreemdeling

en

de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid.

Procesverloop

Bij besluit van 13 april 2022 heeft de staatssecretaris de aan de vreemdeling verleende verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd ingetrokken.

Bij besluit van 16 november 2022 heeft de staatssecretaris het daartegen door de vreemdeling gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 4 mei 2023 heeft de rechtbank het daartegen door de vreemdeling ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft de vreemdeling, vertegenwoordigd door mr. V.L. van Wieringen, advocaat te Groningen, hoger beroep ingesteld.

Overwegingen

1. De relevante wet- en regelgeving is opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.
2. De staatssecretaris heeft de vreemdeling, met de Chinese nationaliteit, een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd verleend voor het doel 'studie' van 1 september 2020 tot 1 december 2023. De vreemdeling volgt de bacheloropleiding 'computer science' aan de Rijksuniversiteit Groningen (RUG). Het college van bestuur van de RUG heeft de vreemdeling met ingang van 1 september 2021 afgemeld bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) wegens onvoldoende studievoortgang.
3. De staatssecretaris heeft in het besluit van 13 april 2022 de verblijfsvergunning van de vreemdeling met ingang van 1 september 2021 ingetrokken. De staatssecretaris heeft aan de intrekking ten grondslag gelegd dat de vreemdeling met ingang van die datum niet langer voldoet aan de voorwaarden voor de vergunning - het hebben van een erkend referent en voldoende studievoortgang - en dat hij bijzondere omstandigheden over verschoonbare redenen voor onvoldoende studievoortgang bij de RUG, zijn referent, had moeten aanvoeren.
4. De vreemdeling klaagt in de eerste twee grieven dat de rechtbank onder 3.9 tot en met 3.11 ten onrechte heeft overwogen dat de intrekking van zijn verblijfsvergunning niet in strijd is met richtlijn 2016/801/EU (de Studierichtlijn) en het Unierechtelijk evenredigheidsbeginsel. De vreemdeling voert aan dat er redenen bestonden voor zijn studievertraging en dat de RUG die vertraging verschoonbaar heeft geacht. De RUG heeft hem immers per e-mailbericht van 21 juli 2021 laten weten dat zij het oordeel over zijn studievoortgang tot 2022 heeft uitgesteld. Vervolgens heeft de RUG hem bij brief van 29 juli 2022 laten weten hem een positief bindend studieadvies (BSA) te geven. De vreemdeling betoogt dat hij ten tijde van het besluit op bezwaar dus, anders dan de rechtbank heeft overwogen, wél voldoende studievoortgang heeft geboekt volgens het nationale recht of de bestuurlijke gebruiken. De RUG had hem, gelet op artikel 6.5 van de Gedragscode internationale student hoger onderwijs (Gedragscode), in wezen dus niet hoeven afmelden. Daarom had voor de staatssecretaris aanleiding moeten bestaan om zijn vergunning niet in te trekken, te minder omdat artikel 3.91b, eerste lid, van het Vb 2000 een 'kan'-bepaling is, aldus de vreemdeling.
- 4.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 14 oktober 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2398](#), onder 2.2) volgt 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) 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 betrokken 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 voor de staatssecretaris, die in beginsel uitgaat van de juistheid daarvan.

Verder laat de Studierichtlijn in artikel 15 toe dat lidstaten een erkenningsprocedure opzetten voor onderwijsinstellingen.

- 4.2. In dit geval heeft het college van bestuur van de RUG de vreemdeling afgemeld met ingang van 1 september 2021. De RUG heeft in een e-mailbericht van 19 januari 2023 aan de staatssecretaris meegedeeld dat het afmeldingsbesluit dateert van 27 september 2021, dat dat besluit nog steeds actueel is en dat de vreemdeling daartegen te laat bezwaar heeft

gemaakt, zodat zijn bezwaar niet-ontvankelijk was. Verder heeft de RUG ter informatie nog meegedeeld dat een afmelding losstaat van inschrijving bij de RUG, zodat een student die zijn verblijfsvergunning voor het doel 'studie' verliest, volgens de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) ononderbroken ingeschreven kan blijven staan.

4.3. Voor zover de vreemdeling betoogt dat het college van bestuur van de RUG hem niet had mogen afmelden, omdat hij, gelet op het verleende uitstel en het feit dat hem een positief BSA is gegeven, voldoende studievoortgang had geboekt, faalt dit betoog alleen al, omdat hij dat had kunnen en moeten aanvoeren tegen het afmeldingsbesluit van 27 september 2021. Het oordeel of voldoende studievoortgang is geboekt, is immers nauw verweven met de academische maatstaven die de desbetreffende onderwijsinstelling daarbij voor de desbetreffende studie hanteert. Gelet hierop is het primair aan de onderwijsinstelling, in dit geval de RUG, en niet aan de staatssecretaris, om de studievoortgang te beoordelen. Daarnaast is het de onderwijsinstelling, en niet de staatssecretaris, die zicht heeft op het programma dat de student volgt en zijn persoonlijke omstandigheden. Gelet hierop is het primair aan de onderwijsinstelling, in dit geval de RUG, en niet aan de staatssecretaris, om te beoordelen of er persoonlijke omstandigheden waren die aan het behalen van voldoende studievoortgang in de weg stonden (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 26 april 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:1425](#), onder 5.1). Indien een student zich niet met zo'n oordeel van de onderwijsinstelling kan verenigen, moet hij daar via de daarvoor bestaande specifieke procedures tegen opkomen (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 19 april 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:1548](#), onder 4.1). Niet ter discussie staat dat de vreemdeling in dit geval dit laatste niet tijdig heeft gedaan. De rechtbank heeft dan ook terecht overwogen dat dan de afmelding moet worden beschouwd als een feitelijk gegeven dat de staatssecretaris bij het gebruikmaken van zijn bevoegdheid de vergunning in te trekken tot uitgangspunt mag nemen (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 1 november 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:3580](#), onder 3.1). De staatssecretaris heeft zich op grond van het voornoemde feitelijke gegeven terecht op het standpunt gesteld dat de vreemdeling per 1 september 2021 niet langer aan de voorwaarden van de verblijfsvergunning, waaronder voldoende studievoortgang, voldeed. Op grond van artikel 3.91b, eerste lid, aanhef en onder b, van het Vb 2000, kon hij de verblijfsvergunning in ieder geval daarom intrekken.

4.4. De vreemdeling kan ook niet worden gevolgd in zijn betoog dat hij ten tijde van het besluit op bezwaar voldoende studievoortgang had geboekt. Hoewel hij terecht betoogt dat de RUG de beslissing over zijn BSA heeft uitgesteld en dat hem ten tijde van het besluit op bezwaar inmiddels een positief BSA was gegeven, neemt dat niet weg dat de staatssecretaris daarin terecht geen aanleiding heeft gezien om in bezwaar alsnog af te zien van intrekking.

De Afdeling neemt daarbij in aanmerking dat, zoals zij eerder heeft overwogen (uitspraak van 28 oktober 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2571](#), onder 6.2.3 en 6.2.4), op grond van artikel 7:11 van de Awb op een bestuursorgaan de plicht rust om zijn eerdere besluit op grondslag van het daartegen gemaakte bezwaar te heroverwegen. Voor zover de heroverweging daartoe aanleiding geeft, moet het bestuursorgaan dat eerdere besluit herroepen en voor zover nodig daarvoor in de plaats een nieuw besluit nemen. Hierbij is het vertrekpunt dat het bestuursorgaan zijn eerdere besluit heroverweegt op basis van de feiten en omstandigheden ten tijde van de heroverweging en op basis van het op dat moment geldende recht en beleid. Daarbij gaat het om feiten en omstandigheden van ná het eerdere besluit die van belang zijn voor toepassing van de desbetreffende norm.

Zoals de Afdeling in die uitspraak verder heeft overwogen, kan de aard van een besluit echter aanleiding zijn om juist geen rekening te houden met bepaalde feiten en omstandigheden van

ná het eerdere besluit.

4.5. In een geval als dit is sprake van besluitvorming op basis van feiten en omstandigheden op een bepaalde peildatum, te weten het einde van een studiejaar. Volgens de artikelen 6.5 en 6.6 van de Gedragscode stelt de RUG als onderwijsinstelling immers na afloop van ieder studiejaar de studievoortgang van een verblijfsvergunningplichtige student vast en meldt die student binnen één maand af bij de IND indien die student onvoldoende studievoortgang heeft geboekt en ook geen bewijsstukken heeft overgelegd van persoonlijke omstandigheden op grond waarvan de RUG kan bepalen om de afmelding bij de IND achterwege te laten. Het peilmoment is in dit geval dus het moment waarop dit afmeldingsbesluit is genomen. De staatssecretaris hoeft in een geval als dit in een besluit op bezwaar dus alleen rekening te houden met latere feiten of omstandigheden, voor zover die concreet terugzien op de relevante periode die hij moet beoordelen op de peildatum waarvan hij bij het desbetreffende primaire besluit is uitgegaan.

In dit geval heeft het college van bestuur van de RUG zijn besluit om de vreemdeling per 1 september 2021 af te melden, gehandhaafd. Dat de RUG op 21 juli 2021 heeft meegedeeld de beslissing over het BSA uit te stellen en dat hem een positief BSA is gegeven op 29 juli 2022 verandert niets aan het gegeven dat de RUG hem per 1 september 2021 heeft afgemeld wegens onvoldoende studievoortgang en deze afmelding later onverkort heeft gehandhaafd. In de door de vreemdeling aangevoerde omstandigheden heeft de staatssecretaris dan ook terecht geen aanleiding gezien om af te zien van de intrekking van de verblijfsvergunning.

4.6. Anders dan de vreemdeling betoogt, heeft de rechtbank terecht overwogen dat de intrekking van de verblijfsvergunning niet in strijd is met de Studierichtlijn en het Unierechtelijk evenredigheidsbeginsel. De rechtbank heeft terecht in aanmerking genomen dat artikel 21, eerste lid, aanhef en onder f, van de richtlijn voorschrijft dat lidstaten de vergunning kunnen intrekken wanneer de student volgens het nationale recht of de bestuurlijke gebruiken onvoldoende voortgang boekt bij zijn studie, zoals in dit geval is gebeurd. In het Nederlandse rechtssysteem is de afmelding door een onderwijsinstelling van een verblijfsvergunningplichtige student, waardoor die instelling voor die student niet langer als erkend referent optreedt, een logisch gevolg van de vaststelling door die onderwijsinstelling dat die student onvoldoende studievoortgang heeft geboekt. De rechtbank heeft verder terecht overwogen dat, omdat vaststaat dat de vreemdeling per 1 september 2021 onvoldoende studievoortgang had geboekt waarvoor de onderwijsinstelling ook geen verschonende reden heeft aangenomen, niet vaststaat dat het toestaan van verblijf aan de vreemdeling het doel van de richtlijn dient.

De Afdeling overweegt in het kader van het Unierechtelijke evenredigheidsbeginsel bedoeld in artikel 21, zevende lid, van de Studierichtlijn over de door vreemdeling gestelde omstandigheden die betrekking hebben op de redenen voor zijn studievertraging, dat deze om de redenen als hiervoor onder 4.3 uiteengezet primair ter beoordeling staan van de RUG. Deze omstandigheden waren voor de RUG geen aanleiding om terug te komen van haar besluit. De staatssecretaris hoefde deze omstandigheden daarom niet meer te betrekken in zijn evenredigheidsbeoordeling. Voorts heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat de staatssecretaris deugdelijk heeft gemotiveerd waarom de overige door de vreemdeling aangevoerde op hem betrekking hebbende omstandigheden, te weten voortzetting van dezelfde studie aan de RUG en voldoende studievoortgang in het jaar na de afmelding, niet leiden tot het oordeel dat het in beroep bestreden besluit, in aanmerking nemende de daarbij betrokken belangen, jens de vreemdeling onevenredig zou zijn.

Hoewel de Afdeling zich realiseert dat de afmelding en de daarop volgende intrekking van de verblijfsvergunning voor de vreemdeling verstrekken gevolgen hadden en hebben, moet worden vastgesteld dat in geval van een door de onderwijsinstelling gedane afmelding wegens onvoldoende studievoortgang de bevoegdheid daarvoor al in de bepalingen van de Studierichtlijn zelf ligt. De afmelding is vervolgens niet herroepen, zodat niet aannemelijk is dat deze onvoldoende studievoortgang door de onderwijsinstelling verschoonbaar is geacht. De Afdeling merkt hierbij op dat het eventueel behalen van voldoende studieresultaten na de afmelding het niet-verschoonbare karakter van de eerdere vastgestelde onvoldoende studievoortgang niet wegneemt. Daarin kan derhalve op zichzelf geen grond zijn gelegen om de onevenredigheid daarvan, of van het daarop gebaseerde intrekkingbesluit van de staatssecretaris, aan te nemen. Daarom is de Afdeling van oordeel dat de rechtbank terecht tot het oordeel is gekomen dat de intrekking van de verblijfsvergunning niet in strijd is met de Studierichtlijn en het evenredigheidsbeginsel.

De grieven falen.

5. Wat de vreemdeling in de grieven 3 en 4 aanvoert, leidt niet tot vernietiging van de uitspraak van de rechtbank. Dit oordeel hoeft niet verder te worden gemotiveerd. De reden daarvoor is dat het hogerberoepsschrift in zoverre geen vragen bevat die in het belang van de rechtseenheid, de rechtsontwikkeling of de rechtsbescherming in algemene zin beantwoord moeten worden (artikel 91, tweede lid, van de Vw 2000).

6. Het hoger beroep is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank wordt bevestigd. De staatssecretaris hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. J.H. van Breda, voorzitter, en mr. A. Kuijer en mr. J.C.A. de Poorter, leden, in tegenwoordigheid van mr. A.M.L. Hanrath, griffier.

w.g. Van Breda
voorzitter

w.g. Hanrath
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 12 april 2024

488-392

BIJLAGE

Studierichtlijn, richtlijn 2016/801/EU (herschikking)

Artikel 15

1. Voor de toepassing van deze richtlijn mogen de lidstaten besluiten een erkenningsprocedure op te zetten voor instellingen voor hoger onderwijs [...].

[...]

Artikel 21

[...]

2. De lidstaten kunnen een vergunning intrekken of, in voorkomend geval, weigeren deze te verlengen wanneer:

[...]

f) voor studenten: indien de student [...] volgens het nationale recht of de bestuurlijke gebruiken onvoldoende voortgang boekt bij zijn studie.

[...]

7. Onverminderd lid 1 wordt in elk besluit tot intrekking of niet-verlenging van een vergunning rekening gehouden met de specifieke omstandigheden van het geval en wordt het evenredigheidsbeginsel geëerbiedigd.

Vw 2000

Artikel 18

1. Een aanvraag tot het verlengen van de geldigheidsduur van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14 kan worden afgewezen indien:

[...]

f. niet wordt voldaan aan de beperking waaronder de vergunning is verleend [...];

[...]

Artikel 19

De verblijfsvergunning voor bepaalde tijd kan worden ingetrokken op de gronden bedoeld in artikel 18, eerste lid [...].

Vb 2000

Artikel 3.91a

De verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd die is verleend onder een beperking verband houdend met uitwisseling, studie, het verrichten van arbeid als kennismigrant of onderzoek in de zin van richtlijn (EU) 2016/801, wordt, indien de erkenning van de referent is geschorst of ingetrokken, niet op grond van artikel 19 van de Wet, in samenhang met artikel 18, eerste lid, onder f, van de Wet, ingetrokken, dan nadat de vreemdeling die te goeder trouw is gedurende drie maanden in de gelegenheid is geweest om alsnog aan de beperking te voldoen.

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.<i>(zie noot 1)</i>

Gedragscode internationale student hoger onderwijs, herzien 1 oktober 2022

[...]

6.5 De instelling stelt na afloop van ieder studiejaar de studievoortgang vast van de verblijfsvergunningplichtige student [...]. Er is sprake van voldoende studievoortgang als 50% (of meer) van de nominale studielast voor dat (deel van het) studiejaar is behaald. [...]

Bij onvoldoende studievoortgang stelt de instelling de oorzaak hiervan vast, bijvoorbeeld door een studievoortgangsgesprek met een studieadviseur. De instelling beoordeelt, op basis van de door student overlegde bewijsstukken, of er sprake is van persoonlijke omstandigheden als bedoeld in artikel 7.51 WHW alsmede artikel 2.1 Uitvoeringsbesluit WHW, ten gevolge waarvan de student onvoldoende studievoortgang heeft geboekt.

6.6 Indien blijkt dat de verblijfsvergunningplichtige student onvoldoende studiepunten heeft behaald wordt de verblijfsvergunningplichtige student binnen een maand afgemeld bij de IND. Wanneer de instelling vaststelt dat er sprake is van persoonlijke omstandigheden zoals in het artikel 6.5 is omschreven, kan de instelling beslissen de afmelding bij de IND achterwege te laten. [...]

Dezelfde persoonlijke omstandigheid mag per referentperiode slechts éénmalig worden toegepast om afmelding bij de IND achterwege te laten. Er worden afspraken met de internationale student gemaakt en vastgelegd om te voorkomen dat de student verdere vertraging oploopt en om te zorgen dat de student de voortgang boekt die noodzakelijk is om af te studeren. De instelling registreert deze situatie en het feit er geen afmelding bij de IND heeft plaatsgevonden in het dossier van de verblijfsvergunningplichtige student.

[...]

[...]

<HR>

(1)N.B. De Afdeling merkt op dat deze norm in de op 1 oktober 2022 herziene gedragscode is vastgelegd in artikel 6.5.