

# Rapport

Rapport over een klacht over de Dienst Uitvoering Onderwijs te Groningen.

**Publicatiedatum: 15 januari 2015**

**Rapportnummer: 2015/010**

# Klacht

**Verzoeker klaagt erover dat de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) hem bij het verstrekken van studiefinanciering niet heeft geïnformeerd dat de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) hem zijn verblijfsvergunning zou kunnen afnemen als hij in Portugal zou gaan studeren.**

## Bevindingen

### Algemeen

In januari 1998 vluchtte verzoeker vanuit Angola naar Nederland en vroeg asiel aan. Hij was toen vijftien jaar oud. Vanaf januari 2001 was hij in bezit van een verblijfsvergunning.

Om zijn kansen op werk in Nederland te vergroten, onderzocht verzoeker de mogelijkheden om te studeren. Op 27 januari 2012 verzocht hij DUO om studiefinanciering voor een studie in Portugal. Voor DUO vulde hij het formulier 'Studiefinanciering hoger onderwijs voor opleidingen in het buitenland' in. Op dit formulier stonden ook vragen over zijn verblijfsstatus in Nederland. Verzoeker stuurde DUO naast dit formulier een kopie van zijn verblijfsvergunning toe. Naar aanleiding van deze informatie besloot DUO dat verzoeker in aanmerking kwam voor studiefinanciering voor een studie in Portugal. Verzoeker vertrok daarop naar Portugal om een studie te volgen.

Toen de IND ontdekte dat verzoeker zijn hoofdverblijf van Nederland naar Portugal had verplaatst, trok zij de verblijfsvergunning van verzoeker in. DUO zette vervolgens de studiefinanciering stop. Verzoeker maakte bezwaar bij de IND, maar de IND verklaarde dit niet-ontvankelijk omdat de beslissing de verblijfsvergunning in te trekken naar het laatst bekende adres in Nederland zou zijn gestuurd en in de Staatscourant was gepubliceerd. Uiteindelijk heeft verzoeker beroep ingesteld tegen de beslissing.

Op 26 november 2013 diende de advocate van verzoeker een klacht in bij DUO. DUO verklaarde de klacht op 5 februari 2014 ongegrond. De advocate van verzoeker legde haar klacht daarop voor aan de Nationale ombudsman. De Nationale ombudsman opende onderzoek en informeerde naast DUO en verzoeker ook de IND over dit onderzoek.

### Visie verzoeker

De advocate van verzoeker meende dat hij het slachtoffer is geworden van het handelen van DUO. Zijn verblijfsvergunning is ingetrokken en zijn studiefinanciering is beëindigd. Van een goed geïntegreerde jonge man met toekomstplannen die meer dan tien jaar in het bezit was van een verblijfsvergunning is hij nu verworpen tot een illegaal zonder inkomen.

De advocate gaf aan dat DUO het logisch vindt dat een vreemdeling met verblijfsvergunning die in het buitenland gaat studeren zijn verblijfsvergunning (en daarmee zijn studiefinanciering) kwijtraakt omdat het hoofdverblijf wordt verplaatst. Hoewel dit gevolg van het verplaatsen van het hoofdverblijf volgens de advocate wellicht bij een jurist van DUO en bij een immigratiespecialist bekend is, is dit volgens de advocate geen feit van algemene bekendheid bij jongeren met een verblijfsvergunning. Zij wonen al vele jaren in Nederland en voelen zich Nederlander en Europeaan.

Volgens de advocate staan zij er niet bij stil dat hun verblijfsvergunning (anders dan door niet te verlengen of ernstige criminele antecedenten) kan worden ingetrokken. Op het moment dat zij bij DUO alle relevante informatie over hun verblijfsrecht op tafel leggen en er ook vragen worden gesteld over hun verblijfsstatus, gaan zij er van uit dat hun situatie juist wordt beoordeeld. Het is volgens de advocate ook merkwaardig dat DUO, terwijl het volgens de reactie van 5 februari 2014 logisch is dat een verblijfsvergunning wordt ingetrokken bij een studie in het buitenland, dit 'logische' gevolg niet vermeldt als de studiefinanciering wordt aangevraagd.

Vreemdelingen worden onder bepaalde omstandigheden gelijkgesteld aan Nederlanders bij het toekennen van studiefinanciering, maar bij een studie in het buitenland kan niet gesproken worden van gelijkstelling. Vreemdelingen met een verblijfsvergunning raken immers hun verblijfsrecht kwijt als zij hun hoofdverblijf verplaatsen en met het verblijfsrecht hun recht op studiefinanciering. De advocate achtte het onjuist dat DUO de toekomstige studenten hier niet op wijst. Vreemdelingen hebben hier geen gelijke rechten en de advocate achtte het onjuist hen daar niet op te wijzen.

De advocate gaf aan dat de IND verantwoordelijk is voor het verstrekken en intrekken van een verblijfsvergunning. Voor een burger is de overheid echter één geheel. Op het moment dat DUO naar het verblijfsrecht vraagt en dit meeneemt in de beoordeling, mag de burger er naar de mening van de advocaat van uitgaan dat deze aspecten bij de beoordeling worden meegewogen. De advocate vond het niet eerlijk voor de burger dat eerst DUO op basis van alle relevante gegevens (inclusief verblijfsrecht) bepaalt dat de burger in het buitenland kan studeren met studiefinanciering; en dat vervolgens na de start van studie in het buitenland, de verblijfsvergunning wordt ingetrokken, de studiefinanciering wordt beëindigd en de burger zonder geld, zonder verblijfsrecht en zonder toekomst in een derde land achter blijft.

De advocate achtte het ook onjuist dat de overheid door DUO laat uitdragen dat studeren in het buitenland met een verblijfsvergunning en studiefinanciering mogelijk is, om vervolgens, als de student met de studie in het buitenland is gestart, alles te beëindigen. De advocate wenste dat de overheid duidelijk met één mond spreekt en burgers goed voorlicht over relevante wet- en regelgeving. Juist nu een keuze (studeren in het buitenland om de kansen op de Nederlandse arbeidsmarkt te vergroten) zulke vergaande gevolgen heeft (gedwongen terugkeer naar Angola van een goed geïntegreerde jongere na een verblijf van meer dan tien jaar, en een grote studieschuld) is het volgens de advocate aan de Nederlandse overheid om hier zorgvuldig in te handelen.

Volgens de advocate is de stelling van DUO dat de IND het onderzoek naar verzoeker had geïnitieerd, onjuist. De advocate had informatie ontvangen van de IND waaruit volgens haar bleek dat DUO de zaak had aangekaart bij de IND. De advocate kon deze opmerking van DUO dan ook niet plaatsen. De advocate verzocht de Nationale ombudsman dan ook om de klacht gegrond te verklaren en DUO te adviseren de handelwijze en voorlichting in de toekomst aan te passen. Verder verzocht de advocate de Nationale ombudsman om DUO te adviseren om contact op te nemen met de IND om een oplossing te zoeken voor de groep jongeren die door dit beleid zijn getroffen en hen niet de dupe te laten worden van verkeerde en onvolledige voorlichting.

### **Visie DUO**

DUO meldde de advocate dat geen gebruik was gemaakt van de mogelijkheid om bezwaar te maken tegen de herziening van het recht op studiefinanciering.

DUO gaf aan dat het bij een aanvraag voor studiefinanciering in eerste instantie diende te bepalen of de aanvrager voor studiefinanciering in aanmerking komt. De hoofdregel is dat studenten met de Nederlandse nationaliteit in aanmerking kunnen komen. In sommige gevallen kunnen echter ook buitenlandse studenten in aanmerking komen voor studiefinanciering. Daarbij kunnen twee groepen worden onderscheiden.

De eerste groep betreft studenten die aanspraak kunnen maken op Nederlandse studiefinanciering. De tweede groep betreft aanvragers die behoren tot een groep van personen die bij algemene maatregel van bestuur op het gebied van studiefinanciering worden gelijkgesteld met aanvragers die de Nederlandse nationaliteit bezitten. Dat is de groep die volgens DUO in deze zaak relevant is. Dit laatste betreft aanvragers die in Nederland rechtmatig verblijven omdat ze beschikken over één van de in het Besluit studiefinanciering 2000 specifiek omschreven categorieën verblijfstitels.

Om te kunnen beoordelen of een aanvrager die niet de Nederlandse nationaliteit heeft (de 'vreemdeling' zoals dat in de wetgeving wordt aangeduid) aanspraak kan maken op studiefinanciering moet volgens DUO dus worden bepaald over welke verblijfstitel hij of zij beschikt. Daarbij maakt het dus niet uit of de aanvraag een opleiding in Nederland of daarbuiten betreft. Gelijkstelling met Nederlanders betekent ook, dat na vaststelling dat men aanspraak kan maken op studiefinanciering vervolgens ook alle rechten en plichten gelden die daaraan zijn verbonden. Dat houdt dus ook de mogelijkheid in om (tijdelijk of permanent) een studie buiten Nederland te volgen mét studiefinanciering. Zodra DUO vaststelt dat de aanvrager beschikt over één van de verblijfstitels die ertoe leiden dat men met Nederlanders gelijkgesteld moet worden, kan DUO de aanvraag niet op grond van het ontbreken van die verblijfstitel afwijzen.

Vervolgens is volgens DUO de vraag aan de orde of de aanvrager een opleiding gaat volgen die op zich recht geeft op studiefinanciering. Als ook dat het geval is moet er ook daadwerkelijk studiefinanciering worden toegekend. Het is volgens DUO niet aan DUO om te bepalen of een aanvrager vervolgens door het gaan volgen van de opleiding de voorwaarden van de verblijfstitel schendt en daar al bij de toekenning van de studiefinanciering op te anticiperen.

DUO meldde dat het niet zelf had besloten om de gegevens van alle jongeren aan wie studiefinanciering is toegekend voor een opleiding in het buitenland door te spelen aan de IND. Er is sprake van uitwisseling van informatie en kennis tussen verschillende overheidsinstanties.

Zo maken ook meerdere instanties, zoals DUO en de IND, gebruik van bepaalde gegevensbestanden zoals bijvoorbeeld de gemeentelijke basisadministratie. De IND heeft volgens DUO formeel zélf een onderzoek geïnitieerd waarin de vraag aan de orde was of - onder andere - verzoeker zich aan de voorwaarden, verbonden aan zijn verblijfstitel heeft gehouden. Op grond van de Vreemdelingenwet is DUO verplicht aan een dergelijk onderzoek mee te werken.

Volgens DUO heeft de IND vervolgens kennelijk vastgesteld dat verzoeker zich niet aan de voorwaarden heeft gehouden omdat hij geen hoofdverblijf (meer) in Nederland heeft. Welke voorwaarden er voor hem gelden en golden is hem door de IND bekendgemaakt bij verlening en/of verlenging van de verblijfstitel.

DUO gaf aan dat de IND met regelmaat verblijfsvergunningen intrekt van personen die daar niet meer voor in aanmerking komen. DUO wordt niet geïnformeerd over de reden van de intrekking. Bij het vervallen van het verblijfsrecht, vervalt ook het recht op sociale voorzieningen, waaronder de studiefinanciering. Volgens DUO was het bij het toekennen van de studiefinanciering van verzoeker niet bekend met een soortgelijke situatie als die van verzoeker. DUO gaf aan dat de IND de vreemdeling informeert over de voorwaarden waaronder hij zijn verblijfsvergunning krijgt. Net zoals DUO een studerende informeert over de voorwaarden waaronder studiefinanciering wordt toegekend. DUO meende dat verzoeker ook zonder dat DUO hem uitdrukkelijk had gewezen op de mogelijke consequenties voor zijn verblijfstitel van het gaan studeren in Portugal, had kunnen en moeten weten dat hij zijn hoofdverblijf in Nederland zou moeten houden. In een ideale situatie zou DUO iedere aanvrager moeten kunnen wijzen op alle gevolgen die een bepaalde keuze voor hem of haar zou kunnen hebben, ook in relatie tot andere instanties. Volgens DUO was dit geen reëel beeld van wat mogelijk is. DUO kan en mag niet bij voorbaat treden in een beslissingsbevoegdheid die bij een andere instantie is belegd.

Voor DUO stond vast dat verzoeker op basis van zijn verblijfstitel geen aanspraak (meer) heeft op studiefinanciering. Los van het feit dat deze beslissing in de klachtenprocedure niet ter discussie kan staan, zag DUO ook geen andere mogelijkheden om verzoeker en de andere aanvragers die het betreft tegemoet te komen. Voor wat betreft de feitelijke beslissing om de verblijfstitel in te trekken diende de advocate zich tot de IND te wenden. DUO ging er vanuit dat dat inmiddels was gebeurd.

DUO beseft heel goed dat de gang van zaken een enorme impact had op verzoeker en de andere aanvragers die het betrof. Dat liet volgens DUO echter onverlet dat verzoeker had kunnen weten dat het feit dat hij in de praktijk niet meer in Nederland zijn hoofdverblijf had, in zou kunnen houden dat hij het recht op verblijf als vreemdeling in Nederland zou verliezen. Als iemand een voltijdstudie in Portugal gaat doen, dan is het volgens DUO niet logisch om te veronderstellen dat je dan gelijktijdig hoofdzakelijk in Nederland zou gaan verblijven, en juist daarvoor was door de IND een titel afgegeven.

## Beoordeling

De Nationale ombudsman beoordeelt de gedraging van DUO aan de hand van het behoorlijkheidsvereiste van goede informatieverstrekking.

De overheid zorgt ervoor dat de burger de juiste informatie krijgt en dat deze informatie klopt en volledig en duidelijk is. Zij verstrekt niet alleen informatie als de burger erom vraagt, maar ook uit zichzelf. De overheid is verplicht de burger gevraagd en ongevraagd alle informatie te geven over handelingen en besluiten die de belangen van de burger kunnen raken. Zij is daarbij servicegericht en stelt zich actief op om de informatie die van belang is tijdig op eigen initiatief te geven.

Wanneer een burger een belangrijke stap zet in zijn leven (life event), dan kan dat gevolgen hebben voor zijn of haar status bij verschillende overheidsinstellingen. Studeren in het buitenland valt daar onder, in het bijzonder voor een burger met verblijfsstatus. Overheidsinstellingen dienen in dergelijke gevallen niet alleen onderling informatie uit te wisselen over de status van burgers; zij dienen waar mogelijk ook burgers te informeren dat de wijziging in hun levenssituatie mogelijk gevolgen heeft voor hun status bij andere overheidsinstellingen. Als verzoeker had geweten dat zijn verblijfsvergunning in gevaar zou komen wanneer hij in het buitenland zou gaan studeren, had hij vermoedelijk geen studiefinanciering aangevraagd.

In het geval van verzoeker wisselde DUO wel informatie uit met de IND, maar niet met verzoeker. DUO maakte de keuze om zich strikt aan de eigen procedures te houden en de mogelijke gevolgen van de toekenning van de studiefinanciering voor de verblijfsstatus buiten beschouwing te laten. DUO was ervan op de hoogte dat verzoeker in het bezit was van een verblijfsvergunning. Het had verzoeker dan ook actief kunnen adviseren om bij de IND te informeren of de studie in het buitenland gevolgen voor zijn verblijfsstatus zou hebben.

Verzoeker stond uiteindelijk met lege handen. Hij kreeg ongevraagd te maken met een intrekking van zijn verblijfsvergunning toen hij studiefinanciering kreeg toegekend. Door de intrekking van de verblijfsvergunning had hij ook geen recht meer op studiefinanciering.

DUO had met een kleine inspanning, door hem al bij zijn aanvraag te verwijzen naar de IND voor nadere informatie, grote problemen voor verzoeker kunnen voorkomen. Door dit na te laten, heeft DUO gehandeld in strijd met het vereiste van goede informatieverstrekking.

## Slotbeschouwing

In een maatschappij die steeds complexer en onoverzichtelijker wordt, krijgt de burger te maken met een toenemend aantal overheidsinstellingen die betrokken zijn bij zijn of haar persoonlijke leven. Dit betekent dat een life event gevolgen kan hebben voor de positie en rechten van de burger bij meerdere overheidsinstellingen. Voor de burger is vaak niet te overzien welke gevolgen zijn of haar handelingen op dit gebied teweeg kunnen brengen. In het verleden hebben overheidsinstellingen plannen gemaakt om een 'portal' in te richten, waar zij rond een life event burgers informatie geven over de rol en voorwaarden van elk van de betrokken overheidsinstellingen. Een dergelijk 'portal' kan bijdragen aan een uniform en vertrouwenwekkend beleid naar burgers toe, niet alleen voor DUO en IND wat betreft het aanvragen van studiefinanciering voor een studieverblijf in het buitenland, maar ook voor andere

overheidsinstellingen.

## **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedraging van de Dienst Uitvoering Onderwijs te Groningen, is gegrond wegens schending van het vereiste van goede informatieverstrekking.

## **Aanbeveling**

De Nationale ombudsman beveelt DUO aan om in de toekomst burgers met een verblijfsvergunning die studiefinanciering in het buitenland aanvragen, op de eigen website en bij een aanvraag voor studiefinanciering te waarschuwen dat dit consequenties kan hebben voor de verblijfsstatus en te adviseren om eerst informatie in te winnen bij de IND. Daarnaast beveelt de Nationale ombudsman DUO aan om contact op te nemen met de IND om een oplossing te zoeken voor verzoeker en voor andere burgers die in soortgelijke omstandigheden hun verblijfsvergunning dreigen kwijt te raken.

De Nationale ombudsman,

mr. F.J.W.M. van Dooren,  
waarnemend ombudsman