

## PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/123349>

Please be advised that this information was generated on 2017-12-05 and may be subject to change.

# Vrij verkeer van studenten

AFSCHEIDSREDE DOOR PROF. MR. ROEL FERNHOUT

## AFSCHEIDSREDE

PROF. MR. ROEL FERNHOUT



Dit jaar bestaat de Stichting voor Vluchteling-Studenten UAF 65 jaar. Professor Roel Fernhout staat in zijn afscheidsrede als hoogleraar Migratierecht en rechtsbescherming stil bij de ontstaansgeschiedenis van het UAF en de problemen die vluchtelingstudenten nog steeds ervaren om in de EU te studeren.

Deze problemen staan eigenlijk haaks op het streven van de Europese Unie om zo aantrekkelijk mogelijk te zijn voor internationale studenten. Het wordt om economische en demografische redenen steeds moeilijker gekwalificeerde vacatures in te vullen. Daarom wil de EU actief studenten van buiten Europa aantrekken, in de hoop dat zij na afstuderen zullen toetreden tot de Europese arbeidsmarkt. Daartoe is in 2004 de Studentenrichtlijn tot stand gekomen. Fernhout beschrijft de totstandkoming en de implementatie van deze richtlijn, met name ook in Nederland, en plaatst kritische kanttekeningen.

Prof. mr. Roel Fernhout (1947) was sinds 2006 hoogleraar Migratierecht en rechtsbescherming aan de Radboud Universiteit. Van 1999 tot 2005 was hij Nationale ombudsman. Voordien was Fernhout ook werkzaam aan de Radboud Universiteit als hoogleraar Europees migratierecht. Fernhout is voorzitter van Landelijke Commissie Gedragscode internationale student in het Nederlandse hoger onderwijs en lid van het bestuur van de Stichting voor Vluchteling-Studenten UAF.

## VRIJ VERKEER VAN STUDENTEN



## **Vrij verkeer van studenten**

*Rede uitgesproken bij het afscheid als hoogleraar Migratierecht en rechtsbescherming  
aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Radboud Universiteit Nijmegen op vrijdag  
15 november 2013 door*

**prof. mr. Roel Fernhout**

Vormgeving en opmaak: *gluedcommunicatie*, Nijmegen  
Fotografie omslag: Bert Beelen  
Drukwerk: Van Eck & Oosterink

ISBN 978-90-9027994-7

© Prof. mr. Roel Fernhout, Nijmegen, 2013

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar worden gemaakt middels druk, fotokopie, microfilm, geluidsband of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de copyrighthouder.

*Mijnheer de rector magnificus,  
hooggeleerde collegae,  
zeer gewaardeerde toehoorders,*

#### VRIJ VERKEER VAN STUDENTEN

Na mijn ambtsperiode als Nationale ombudsman vroeg collega Groenendijk mij of ik wilde terugkomen als bijzonder hoogleraar migratierecht aan de faculteit, met name voor het EU-onderzoeksproject 'Vrij verkeer van werknemers'.<sup>1</sup> Ik vond het een eer om de faculteit weer als hoogleraar te mogen dienen. Tegelijkertijd werd ik door de toenmalige voorzitter van het UAF, Peter Baehr, en de directeur, Kees Bleichrodt (beiden worden zeer gemist) gevraagd of ik bestuurslid wilde worden van de Stichting voor Vluchteling-Studenten UAF. Ook daarop heb ik graag ja gezegd, evenals op het verrassende verzoek van Ed d'Hondt, de toenmalige voorzitter van de VSNU, om voorzitter te worden van de op te richten Landelijke Commissie, die zou toezien op de naleving door universiteiten en hogescholen van de Gedragscode internationale studenten hoger onderwijs, die 1 mei 2006 in werking was getreden. Het vrije verkeer van werknemers, internationale studenten en vluchtelingstudenten heeft op deze wijze mijn werkzaamheden sinds 2006 bepaald. Daarom wil ik in mijn afscheidsrede juist aan het vrije verkeer aandacht besteden en dan met name aan het vrije verkeer van studenten. Ik beperk me voor vandaag tot studenten met de nationaliteit van een derde land, een niet EU-land. Vluchtelingstudenten vormen een wel heel bijzondere categorie studenten die afkomstig zijn uit een derde land. Anders dan derdelander studenten ontlene EU-studenten hun verblijfsrecht rechtstreeks aan het EU-recht.<sup>2</sup> Zij ontmoeten over het algemeen veel minder problemen dan derdelander studenten, laat staan vluchtelingstudenten.

#### UAF

De Stichting voor Vluchteling-Studenten UAF bestaat dit jaar 65 jaar. Begin 1948 nam de communistische partij de macht in Tsjecho-Slowakije over. Duizenden studenten van de Karel Universiteit in Praag kwamen in het geweer. 'Weg met de terreur' was hun leuze, ook al zou dat leiden tot dezelfde straffen als in 1939 door de Duitse bezetter waren opgelegd. En het kwam tot zware straffen. Begin maart 1948 werd de toegang tot de universiteit ontzegd aan studenten die zich niet loyaal hadden verklaard aan het nieuwe bewind. Velen zijn kort daarna gevlucht. De gebeurtenissen in Praag lieten de Nederlandse studenten niet onberoerd; grote protestbijeenkomsten in Utrecht, Amsterdam en ook hier in Nijmegen. Er werd opgeroepen een stichting in het leven te roepen met als doel Tsjechoslowaakse studenten, die naar Nederland wilden vluchten, op te vangen en in staat te stellen hier hun studie voor te zetten. Deze oproep werd opgepakt door de rector magnificus van de Gemeentelijke Universiteit van Amsterdam, Heringa. Voorafgaand aan het gebruikelijke gezamenlijke overleg van het rectorencollege op 9 april 1948 kwamen de rectores en een twintigtal andere wetenschappers en studenten in de Am-



sterdamse senaatskamer bijeen en binnen twee uur was het Universitair Asyl Fonds, zoals het UAF toen werd genoemd, een feit. Bij de rondvraag kwam de vraag aan de orde of het UAF ook voor andere dan Tsjechoslowaakse studenten een taak had. Heringa was duidelijk. Weliswaar is de oprichting van het UAF een reactie op de acute gebeurtenissen in Tsjecho-Slowakije, maar 'in principe geldt (zij) voor alle studenten die op grond van ontneming van hun geestelijke vrijheid zijn uitgeweken'.<sup>3</sup>

Het begon met twintig illegale Tsjechoslowaakse vluchtelingen in 1948, die in woorden van minister van Justitie, Van Maarseveen 'bij grote uitzondering' in Nederland mochten blijven. Het zijn er nu meer dan 3.100 uit vele landen, met name uit Iran, Irak en Afghanistan.<sup>4</sup> Maar evenals in 1948 blijft het recht op verblijf cruciaal en daarover beslist op dit moment de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie. Het verblijfsrecht voor asielzoekers staat op zichzelf ook los van de studieprestaties. Het verhaal van Swadi, een arts uit Irak, is tekenend. Hij heeft slechts een jaar als arts in Irak kunnen werken, voordat hij moest vluchten. In Nederland pakte hij de draad weer op, leerde de taal en bereidde zich met hulp van het UAF voor op de beroepstoets die buitenlandse artsen moeten afleggen. Dat ging eigenlijk best vlot. Het zag er allemaal goed uit, totdat hij hoorde dat zijn asielaanvraag was geweigerd. Dat was een klap. Ineens was hij een afgestudeerde arts zonder verblijfsvergunning. Hij was illegaal en kon op elk moment het land worden uitgezet, terwijl banen in de medische sector voor het oprapen lagen. Swadi is weliswaar een nieuwe asielprocedure begonnen, maar zonder veel hoop dat het een tweede keer wel zou lukken.<sup>5</sup>

Er is iets tegenstrijdigs: in Bologna in 1999 en in Lissabon in 2000 hebben de Europese regeringsleiders afgesproken om van Europa de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te maken. De Europese Unie wil daartoe aantrekkelijk zijn voor internationale studenten en onderzoekers van buiten de EU. De EU moet deze mensen dan ook actief aantrekken. Andere landen zoals de Verenigde Staten, Australië en Japan zijn er veel beter in om buitenlandse talenten te werven, te binden en te overtuigen toe te treden tot de eigen arbeidsmarkt. In Europa wordt het om economische en demografische redenen steeds moeilijker gekwalificeerde vacatures in te vullen. De Europese Commissie heeft berekend dat er in 2015 zo'n 400.000 tot 700.000 vacatures in de ICT-sector zullen zijn terwijl er in de gezondheidszorg in 2020 een tekort zal zijn van ongeveer 1 miljoen professionals of zelfs van 2 miljoen als de ondersteunende beroepen worden meegeteld.<sup>6</sup> Dat maakt het verhaal van dokter Swadi wel heel navrant. Hoe het potentieel van hooggeschoolde asielzoekers en andere migranten goed te benutten, blijft een open vraag. Van een flexibel, op de feitelijke behoefte aan hoger opgeleiden gebaseerd toelatingsbeleid is nog lang geen sprake.

## STUDENTENRICHTLIJN

Niettemin, om Europa te promoten als *world centre of excellence* voor studie en wetenschappelijk onderzoek zijn in 2004 de Studentenrichtlijn<sup>7</sup> en in 2005 de Onderzoekersrichtlijn<sup>8</sup> tot stand gekomen. Deze richtlijnen moeten de mobiliteit van derdelanders naar de EU en binnen de EU voor studie en onderzoek vergroten en zo de toegang en het verblijf vereenvoudigen en versnellen van grote groepen gekwalificeerde derdelanders die om economische redenen zeer welkom zijn. In 2011 heeft de Commissie gerapporteerd over de implementatie van deze richtlijnen.<sup>9</sup> Vervolgens hebben in 2012 uitvoerige consultaties plaatsgevonden, hetgeen uiteindelijk in 2013 heeft geleid tot een voorstel voor een herziene gezamenlijke Richtlijn voor studie, wetenschappelijke onderzoek en andere uitwisselingen.<sup>10</sup>

In Nederland ligt het accent toch enigszins anders. Volgens de Vreemdelingencirculaire, zoals deze tot voor kort luidde, gold een tegengesteld uitgangspunt. De toelating van buitenlandse studenten had vooral tot doel de positie van het Nederlandse hoger onderwijs in het buitenland te bevorderen.<sup>11</sup> Uit recent onderzoek van het Centraal Planbureau (CPB) blijkt evenwel dat het de Nederlandse schatkist € 740 miljoen per jaar kan opleveren wanneer één op iedere vijf buitenlandse studenten (zowel vanuit de EU als van daarbuiten) na zijn studie in Nederland blijft werken.<sup>12</sup> Het kabinet heeft de Sociaal Economische Raad (SER) dan ook gevraagd te adviseren over de vraag welke arbeidsmarktsectoren de meeste behoefte hebben aan internationaal talent uit het hoger onderwijs en wat bedrijven, onderwijsinstellingen en overheden kunnen doen om internationaal talent uit het hoger onderwijs aan Nederland te binden.<sup>13</sup> Volgens de SER profiteren de Nederlandse economie en het hoger onderwijs er enorm van als getalenteerde internationale studenten ervan overtuigd kunnen worden hier te gaan studeren en hier te blijven werken na afstuderen. Maar in vergelijking met het buitenland trekt Nederland maar weinig buitenlandse studenten aan: ongeveer 56.000, van wie 44 procent afkomstig is uit Duitsland en slechts een derde van buiten de EU. Nederland is maar een kleine speler op de internationale studentenmarkt. Slechts 1,2 procent van de studenten kiest ervoor in Nederland te studeren. Bovendien lopen de bètatechnische richtingen daarbij ver achter.<sup>14</sup> Ook onder de studenten die na hun studie blijven (zo'n 19 procent)<sup>15</sup> zijn er maar weinig afgestudeerd in een richting waaraan op de Nederlandse arbeidsmarkt momenteel een tekort is, zoals de genoemde bètatechniek. Er zijn dan ook dringend maatregelen nodig om voor internationale studenten hun verblijf tijdens en na de studie gemakkelijker te maken. De 'binding' aan Nederland moet worden bevorderd. Dat is niet een kwestie van regelgeving alleen, maar van een heel scala van maatregelen op het terrein van huisvesting, stages, traineeships, alumni beleid, beurzen, taalcursussen Nederlands, *study buddies*, et cetera. Op 8 juli 2013 heeft het kabinet een eerste reactie gegeven op het SER-advies.<sup>16</sup> Het kabinet onderschrijft de aanbevelingen van de SER en maakt duidelijk dat internationaal talent van harte welkom is in Nederland, om te studeren én om carrière te maken. Het kabinet wil internationaal talent uitdagen om

na de studie als kennismigrant in Nederland te komen werken en ook daarna een duurzame band met Nederland te houden. Nu de praktijk nog!

De doelstellingen – Europees en nationaal – zijn dus hoog: meer studenten en onderzoekers van buiten de EU, eenvoudigere en snellere procedures voor toegang en verblijf, grotere mobiliteit binnen de EU om studie en onderzoek in een andere lidstaat te kunnen vervolgen, en grotere en blijvende toegang tot de arbeidsmarkt. Hebben de Studentenrichtlijn en de Onderzoekersrichtlijn en hun implementatie daartoe uiteindelijk bijgedragen? Wat kunnen we leren van de totstandkoming en implementatie van de richtlijnen in de lidstaten? En hoe kunnen deze ervaringen van belang zijn voor de besluitvorming over de herziene richtlijn en haar implementatie? Ik zal me daarbij voor vandaag in eerste instantie beperken tot de Studentenrichtlijn.

#### TOTSTANDKOMING STUDENTENRICHTLIJN

Tineke Strik heeft een paar jaar geleden een prachtig proefschrift geschreven over de besluitvorming over asiel- en migratierichtlijnen.<sup>17</sup> Zij richtte zich daarbij op de Gezinsherenigingsrichtlijn en de Procedurerichtlijn. Hoe zijn beide richtlijnen tot stand gekomen en geïmplementeerd en welke betekenis hebben zij voor de harmonisatie van wetgeving en de rechtswaarborgen? Op basis van deze analyse komt zij tot intrigerende conclusies over de dynamiek tussen de Europese en de nationale besluitvorming met betrekking tot asiel en migratie. Ik wil vandaag haar vraagstelling en analyse toepassen op de totstandkoming van de Studentenrichtlijn en de implementatie in Nederland. De Studentenrichtlijn is in zoverre vergelijkbaar met de door haar bestudeerde Gezinsherenigingsrichtlijn en Procedurerichtlijn, dat het ook hier een eerste generatie migratierichtlijn met minimumnormen betreft, terwijl inmiddels naar aanleiding van het voorstel van de Commissie voor een herziene Richtlijn de onderhandelingen zijn begonnen over een verdergaande harmonisatie, de minimumnormen voorbij.

Het voorstel voor de Studentenrichtlijn is oktober 2002 door de Commissie ingediend.<sup>18</sup> Twee jaar later, december 2004, is zij tot stand gekomen, maar in afgezwakte vorm. Zij diende uiterlijk 12 januari 2007 in het nationale recht van de lidstaten omgezet te zijn.<sup>19</sup> De richtlijn is niet bindend voor Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk.

Zoals Tineke Strik ook heeft geconstateerd ten aanzien van de door haar onderzochte richtlijnen, is de invloed van het Europese Parlement op de tekst van de Studentenrichtlijn minimaal geweest. Dat was gezien de toen geldende raadplegingsprocedure ook niet anders te verwachten. Geen van de wijzigingsvoorstellen van het Parlement<sup>20</sup> heeft de uiteindelijke versie bereikt. Van enige betrokkenheid bij de onderhandelingen is niet gebleken, laat staan dat de Raad de adviezen van het Parlement serieus heeft overwogen. Ook is het Parlement niet opnieuw geraadpleegd ondanks de ingrijpende wijzigingen

die in het voorstel van de Commissie zijn aangebracht. Inmiddels is het Europese Parlement een volwaardige medewetgever geworden. Het mag dan ook worden verwacht dat zijn rol bij de onderhandelingen over het herschikkingsvoorstel aanzienlijk groter zal zijn.

#### AANGEBRACHTE WIJZIGINGEN

De wijzigingen die de Raad heeft aangebracht in het oorspronkelijke Commissievoorstel zijn aanzienlijk.

- Overeenkomstig het oorspronkelijke Commissievoorstel betreft de Studententrichtlijn vier categorieën derdelanders: studenten, scholieren, onbezoldigde stagiairs en vrijwilligers. Maar in de onderhandelingen is alleen de verplichte toepassing op studenten overeind gebleven en zijn de overige categorieën facultatief geworden. Slechts tien lidstaten hebben de richtlijn ook op deze drie facultatieve categorieën toegepast en nog eens vijf lidstaten op een of twee van deze categorieën. Negen lidstaten waaronder Nederland hebben enkel de bepalingen inzake studenten omgezet.<sup>21</sup>
- Algemene voorwaarden voor toelating zijn een geldig reisdocument, ouderlijke toestemming in geval van minderjarigheid, ziektekostenverzekering en eventueel een bewijs van legesbetaling. Weigering, intrekking of niet-verlenging kunnen plaatsvinden om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of de volksgezondheid.<sup>22</sup> Het oorspronkelijke Commissievoorstel voegde vanuit het uitgangspunt van zo veel mogelijk gelijke behandeling met EU-onderdanen daaraan toe dat redenen van openbare orde of openbare veiligheid uitsluitend gebaseerd mogen zijn op het persoonlijk gedrag van de betrokken derdelander. In de onderhandelingen is deze belangrijke beperking geschrapt, hetgeen de deur openzet naar categorale, groepsgewijze behandeling. Een vergelijking met de poging van de Nederlandse regering om Iraanse studenten en wetenschappers van proliferatiegevoelige studies en instituten uit te sluiten, dringt zich dan op.<sup>23</sup>
- Ook de zo benadrukte intramobilititeit, het in een andere lidstaat kunnen volgen van een deel van je studie of het aanvullen met een andere studie is tijdens de onderhandelingen aanzienlijk beperkt. EU-intramobilititeit kan alleen maar in het kader van een communautair of bilateraal uitwisselingsprogramma of na twee jaar verblijf als student in de eerste lidstaat.
- Wat betreft de procedurele waarborgen kende het Commissievoorstel een beslistermijn van negentig dagen en het recht zich bij negatieve beslissingen tot de rechter te wenden. Tijdens de onderhandelingen hebben de lidstaten de beslistermijn geschrapt en vervangen door een open formule en hebben zij het expliciete beroep op de rechter uitgedaald tot een algemeen recht om 'beroep in te stellen'.<sup>24</sup>

- Zowel het voorstel als de uiteindelijke Richtlijn kennen de facultatieve mogelijkheid van convenanten voor verkorte toelatingsprocedures van studenten of scholieren. Van de uitvoerige regeling in het Commissievoorstel van de onderwerpen die in ieder geval in zo'n convenant geregeld zouden moeten worden, is in de definitieve richtlijn niets overgebleven. De convenantregeling is ook geen succes geworden. Slechts vier lidstaten, waaronder Nederland hebben van deze mogelijkheid gebruik gemaakt.<sup>25</sup> In Nederland overigens wel met succes; de beslistermijnen voor het inreisvisum (mvv) en de verblijfsvergunning zijn aanzienlijk verkort.<sup>26</sup>

- De lidstaten kunnen een vergoeding vragen voor behandeling van de aanvragen. Het Commissievoorstel voegde daaraan wel toe dat die vergoeding niet hoger mag zijn dan de gemaakte administratiekosten. Of dit nu bedoeld was om de hoogte van de leges te dempen, is niet geheel duidelijk. In ieder geval, tijdens de onderhandeling is de clausulering geheel verdwenen met als gevolg een enorme variatie in legeskosten van € 23 in Malta<sup>27</sup> tot exorbitant hoge bedragen in Nederland.<sup>28</sup> De tarieven zijn inmiddels in februari 2013 na een inbreukprocedure<sup>29</sup> en een uitspraak van de Raad van State<sup>30</sup> teruggebracht tot € 300<sup>31</sup>, maar nog altijd veel hoger zijn dan de € 42 die door EU-onderdanen als leges moeten worden betaald.<sup>32</sup> Het bedrag van € 42 is identiek aan de kosten van de nationale identiteitskaart.

De vergelijking met wat er een paar jaar eerder gebeurd is rond de Gezinsherenigingsrichtlijn dringt zich op. In het door de Commissie ingediende voorstel voor deze richtlijn werd bepaald dat verblijfsvergunningen gratis moesten worden verstrekt, dan wel tegen betaling van een bedrag dat de rechten en heffingen die van de eigen onderdanen werden gevraagd voor de afgifte van een identiteitskaart niet te boven ging. Tineke Strik verhaalt hoe Nederland er toen met Duitsland in geslaagd is de bepaling over leges geheel te schrappen. De Duitse delegatie voelde zich achteraf door Nederland op het verkeerde been gezet, of eigenlijk bekocht.

*'De Commissie wilde regels opstellen ten aanzien van de heffing van leges. Maar de lidstaten spraken op aandringen van Nederland af dat zulke kleinigheden als leges zouden worden overgelaten aan de lidstaten. Pas later toen de Nederlandse onderhandelaar vertelde hoe hoog de leges waren, reageerden de andere delegaties geschokt. Als het van tevoren bekend was geweest om welke bedragen het ging, dan vraag ik me af of de rest zo gemakkelijk had ingestemd met het schrappen van de bepaling. Dan was er eerder een soort maximumbedrag opgenomen'.<sup>33</sup>*

In ieder geval ook bij de Studentenrichtlijn heeft Nederland ten gevolge van het schrappen van de matigingsclausulering zijn ook toen al extreme hoge leges voor studievisa en -verblijfsvergunningen gewoon kunnen handhaven. De hoge leges – waaraan de richtlijn

geen paal en perk stelt<sup>34</sup> – en de vrijheid die universiteiten en hogescholen wordt geboden om voor studenten uit derde landen zelf de hoogte van het collegegeld te bepalen, beperken toch het nuttig effect (*effet utile*) van de Studentenrichtlijn aanzienlijk; alle goede voornemens om van ‘Europa een wereldcentrum voor onderwijs en beroepsopleiding van topkwaliteit te maken’ ten spijt.

- Tenslotte, interessant is ook wat er niet in staat. Zowel het Commissievoorstel als de uiteindelijke Studentenrichtlijn regelen wel de economische activiteiten van studenten tijdens hun studie, maar er staat er niet dat studenten na afloop van hun studie de mogelijkheid krijgen om gedurende een bepaalde periode werk te zoeken of zich als zelfstandige te vestigen en zo de tekorten op de arbeidsmarkt van de lidstaat op te vangen. Het Commissievoorstel noemt dit wel in de Toelichting op de ontwerp-Studentenrichtlijn<sup>35</sup>, maar verwijst naar een ander richtlijnvoorstel waarin dit geregeld zou worden.<sup>36</sup> Maar, in het kader van een uitvoerige screening van aanhangige wetgevingsvoorstellen heeft de Commissie dit voorstel in maart 2006 ingetrokken<sup>37</sup> en zo is het zoekjaar geheel uit het zicht verdwenen, om pas bij het recent ingediend herzieningsvoorstel voor een nieuwe Studenten- en Onderzoekersrichtlijn weer op de proppen te komen.

#### IMPLEMENTATIE STUDENTENRICHTLIJN

Na de totstandkomingsvraag doet zich de tweede onderzoeksvraag voor: hoe is de Studentenrichtlijn in Nederland geïmplementeerd? Antwoord: eigenlijk in het geheel niet. Formeel heeft transpositie van de Richtlijn plaatsgevonden bij Besluit van 2 oktober 2006 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000<sup>38</sup>, maar daarin werd alleen de facultatieve bepaling inzake de verkorte toelatingsprocedure geïmplementeerd.<sup>39</sup> Ook dat was niks nieuws. Een verkorte procedure bestond al, zij het geregeld in de Vreemdelingencirculaire. Voor het overige is van de facultatieve bepalingen van de richtlijn geen gebruik gemaakt. Er is dan ook van afgezien een specifiek toelatingsbeleid te ontwikkelen voor scholierenuitwisseling, onbezoldigde opleiding of vrijwilligerswerk. Daarom is er ook van afgezien de op zichzelf imperatieve bepaling inzake ouderlijke toestemming<sup>40</sup> te transponeren. Bij studenten gaat het immers in de regel om personen van achttien jaar of ouder. Een bewijs van betaling van leges<sup>41</sup> behoeft ook niet te worden overgelegd. Als de (hoge) leges niet worden betaald, wordt de aanvraag niet in behandeling genomen. Wat betreft het facultatieve taalvereiste wordt in de toelichting bij het Besluit verwezen naar de Gedragscode hoger onderwijs, evenals wat betreft de mogelijkheid de verblijfstitel in te trekken bij onvoldoende studievoortgang.<sup>42</sup>

Interessanter nog is de vraag: hoe staat het met de imperatieve bepalingen? Volgens de toelichting op het Besluit van 2 oktober 2006 zouden veel van de vereisten en waarborgen in de richtlijnartikelen zijn terug te voeren op de Vreemdelingenwet 2000, het Vreemdelingenbesluit 2000 en de onderliggende regelgeving. Ook zou de Wet arbeid

vreemdelingen in een aantal gevallen een afdoende basis bieden. Een nauwkeuriger analyse geeft toch een enigszins ander beeld.

Allereerst de implementatie van de definitie van het begrip ‘instelling’. Volgens de Studentenrichtlijn is een instelling:

*‘een openbare of particuliere instelling die door de ontvangende lidstaat wordt erkend en/of waarvan de studies overeenkomstig de nationale wetgeving of gebruiken worden erkend voor de doeleinden van deze richtlijn’.*

In de vreemdelingenwetgeving is ervoor gekozen dat de overheid niet langer zelf beoordeelt welke instellingen zich kwalificeren voor de toelating van buitenlandse studenten, maar dat de onderwijskoepels dat bepalen door een systeem van zelfregulering in het kader van de reeds genoemde Gedragscode internationale studenten hoger onderwijs. Door de koppeling indertijd van het Voorschrift Vreemdelingen (oud) met het Gedragscoderegister waren slechts die instellingen bij ministeriële regeling als erkende hogeroponderwijsinstelling aangewezen die staan ingeschreven in het openbaar register van onderwijsinstellingen die de door de onderwijskoepels opgestelde Gedragscode hebben ondertekend.<sup>43</sup> De consequenties van deze koppeling zijn verstrekkend (en misschien ook wel niet goed doordacht). De Gedragscode stelt namelijk minder zware eisen aan de accreditatie van het onderwijs dan de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (whw). Naast accreditatie door de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) worden ook vergelijkbare accreditaties aanvaard.<sup>44</sup> Doordat kent het Gedragscoderegister niet alleen instellingen die behoren tot de in de whw aangewezen en erkende hogeroponderwijsinstellingen<sup>45</sup> die NVAO-geaccrediteerd onderwijs aanbieden, maar ook instellingen die niet onder de whw vallen en buitenlands geaccrediteerd onderwijs verzorgen.<sup>46</sup> Door de koppeling van het vreemdelingenwetgeving met het Gedragscoderegister kunnen deze instellingen wel internationale studenten aantrekken en opleidingen aanbieden, maar kunnen zij deze studenten geen graden verlenen als bedoeld in de whw. Hun diploma’s missen ‘civiel effect’.

Door de ruime formulering van het begrip ‘instelling’ in het definitieartikel van de Studentenrichtlijn: ‘(erkend) overeenkomstig de nationale wetgeving of gebruiken’ lijkt de zelfregulering door de Gedragscode ter zake van erkende instellingen wel in overeenstemming met de tekst van de Richtlijn en haar ontstaansgeschiedenis.<sup>47</sup> Aan de andere kant blijft het probleem van de graadverlening, waardoor het twijfelachtig is of wel voldaan wordt aan het uitgangspunt van de Richtlijn dat het moet gaan om een voltijdse studie die wordt afgesloten met een door de lidstaat erkend diploma. Niet onder de whw vallende instellingen kunnen sowieso geen door Nederland erkend diploma afgeven. Van de wel onder de whw vallende instellingen verzorgen de bij wet bepaalde bekostigde

universiteiten en hogescholen uitsluitend NVAO-geaccrediteerd onderwijs en verlenen de daarbij behorende bachelor- en mastergraden als bedoeld in artikel 7.10a van de WHW. Daarentegen bieden de door de minister erkende, maar niet bekostigde private rechtspersonen voor hoger onderwijs naast NVAO-geaccrediteerd onderwijs ook buitenlands geaccrediteerde opleidingen aan. In zoverre vallen zij niet onder de WHW. Zij mogen aan deze buitenlands geaccrediteerde opleidingen wel bachelor- en mastergraden verbinden zolang zij maar niet claimen dat er sprake is van graadverlening naar Nederlandse recht.<sup>48</sup> Nog afgezien van het gevaar van wildgroei en het feit dat bij graadverlening buiten de WHW om geen sprake is van een door de lidstaat erkend diploma, kunnen deze diploma's ook niet gelegaliseerd worden.<sup>49</sup> Wat heb je er dan aan? Landen van herkomst eisen veelal en terecht een gelegaliseerd diploma. Boven iedere twijfel verheven moeten instellingen in hun voorlichtingsmateriaal aan (aankomende) internationale studenten duidelijk maken wat de consequenties zijn van het aanbieden van niet door de NVAO geaccrediteerde en daarom niet door de Nederlandse overheid erkende opleidingen. Alleen al vanwege het uitgangspunt dat de toelating van buitenlandse studenten de positie van het Nederlandse hoger onderwijs in het buitenland moet bevorderen, zou ik zeer willen bepleiten om de mogelijkheid van graadverlening buiten de WHW en de NVAO om, te heroverwegen. Ik voel meer voor het uitgangspunt van het Vlaamse Structuurdecreet<sup>50</sup>: in beginsel alleen bachelor- en mastergraden voor NVAO-geaccrediteerde opleidingen.

Hoe dit onderwijsrechtelijk verder ook zij, het sinds 1 juni 2013 in het kader van het Modern Migratiebeleid tot stand gekomen nieuwe Vreemdelingenbesluit brengt ons in dit opzicht ook niet veel verder. De tekst hinkt op twee gedachten. Enerzijds vereist artikel 1.13 Vb dat de als referent erkende onderwijsinstelling 'hoger onderwijs aanbiedt, zoals geregistreerd in het Centrale register opleidingen hoger onderwijs' (CROHO). En... voor opname in het CROHO is accreditatie door de NVAO verplicht. Anderzijds bepaalt artikel 1.20 Vb dat slechts die instellingen voor hoger onderwijs als referent van een vreemdeling worden erkend die zijn aangesloten bij de Gedragscode internationale student hoger onderwijs. Dat lijkt de oude situatie te continueren: zowel NVAO als anderszins geaccrediteerd onderwijs. De overige bepalingen houden de tweespalt in stand. Artikel 3.41 Vb stelt dat alleen een verblijfsvergunning voor studie aan een internationale student kan worden verleend die 'voltijds hoger of wetenschappelijk onderwijs volgt of gaat volgen dat is geaccrediteerd'. Ik zou zeggen, hier wordt NVAO-accreditatie bedoeld, omdat verderop in artikel 3.87a Vb is geregeld dat een onderwijsinstelling haar erkenning kan kwijtraken als zijn niet langer is geaccrediteerd 'in de zin van hoofdstuk 5A van de WHW': de NVAO-accreditatie.<sup>51</sup> Maar in de nieuwe Vreemdelingencirculaire staat doodleuk dat de IND onder geaccrediteerd onderwijs in de zin van artikel 3.41 Vb verstaat onderwijs 'conform artikel 5.2 van de Gedragscode internationale student hoger onderwijs', dus NVAO- en buitenlandse accreditaties. Ik zou zeggen: de Besluitgever moet nog eens goed nadenken over wat hij nu eigenlijk bedoelt. Mijn voorkeur is duidelijk. Ik zou



alleen studenten uit derde landen willen toelaten voor NVAO-geaccrediteerde opleidingen. Ik acht dat voor de positie van ons hoger onderwijs en in de eerste plaats voor de studenten zelf een groot goed. Zij krijgen dan een naar Nederlands recht erkende graad en kunnen hun diploma's voor thuisgebruik laten legaliseren. Niet dat ik tegen te goeder naam en faam bekend staande buitenlandse accreditaties ben – zij kunnen de aantrekkelijkheid en de kwaliteit van een opleiding aanmerkelijk vergroten – maar niet in plaats van, maar naast een NVAO-accreditatie.

Een paar bepalingen van de Studentenrichtlijn hebben wel tot wijziging van de wet- en regelgeving geleid. Zo heeft de bepaling op grond waarvan tenminste een reisdocument wordt verlangd dat geldig is voor de duur van het geplande verblijf,<sup>52</sup> ertoe geleid dat de aloude bepaling op grond waarvan nog een maand extra geldigheidsduur van het paspoort werd vereist, is geschrapt.<sup>53</sup> Ook wordt in de nota van toelichting bij het transpositiebesluit erkend dat artikel 6, tweede lid, van de richtlijn, dat bepaalt dat de lidstaten de toelatingsprocedure vergemakkelijken voor derdelanders die deelnemen aan communautaire programma's ter bevordering van de mobiliteit naar of binnen de Europese Unie geïmplementeerd moet worden in het Vreemdelingenbesluit.<sup>54</sup> Het oude artikel 3.41a Vb bood daarvoor de basis, maar een specifieke bepaling in het Voorschrift Vreemdelingen die dit artikel van de richtlijn en het algemene mobiliteitsartikel 8 van de richtlijn implementeert, ontbreekt. Sinds 1 juni 2013 is artikel 3.41a Vb vervallen en is de implementatie van de intra-EU-mobiliteit verder weg dan ooit. Daarmee is een van de grote doelstellingen van de Richtlijn, vergroting van de mobiliteit van derdelander studenten binnen de EU, door Nederland min of meer genegeerd.

Ook ontbreekt een specifieke bepaling voor de implementatie van artikel 6, eerste lid, onder d, van de richtlijn inzake het openbare orde-voorbehoud. Kennelijk wordt artikel 3.86 Vb inzake de glijdende schaal voldoende geacht. Maar de richtlijn spreekt uitdrukkelijk over 'bedreiging' van de openbare orde als grond voor weigering van een aanvraag, terwijl overeenkomstig artikel 3.86 Vb een 'gevaar' voor de openbare orde al voldoende is voor de afwijzing van een aanvraag.

Wat betreft de toegang tot de arbeidsmarkt (artikel 17 van de richtlijn) heeft Nederland ervan afgezien gebruik te maken van de mogelijkheid om in het eerste jaar van verblijf geen arbeid toe te staan. De imperatieve bepaling van toegang tot de arbeidsmarkt voor minimaal tien uren per week is geïmplementeerd in de Uitvoeringsregels Wet arbeid vreemdelingen onder nr. 24.<sup>55</sup> De zomermaanden uitgezonderd mogen studenten maximaal tien uur per week werken.<sup>56</sup> Aangezien deze uitvoeringsregels het karakter hebben van beleidsregels is niet voldaan aan het uitgangspunt ingevolge vaste rechtspraak van het Hof van Justitie,<sup>57</sup> dat er sprake dient te zijn van een dwingend normatief kader. Het implementatie-instrument moet voor particulieren duidelijk kenbare, rechtens afdwingbare rechten en verplichtingen scheppen.

In één opzicht gaat Nederland wel verder dan de Studentenrichtlijn. Het zoekjaar naar werk dat zo jammerlijk in de Commissievoorstellen tussen wal en schip is gevallen, is in Nederland eind 2007 wel gerealiseerd.<sup>58</sup> Na zijn afstuderen heeft de buitenlandse student maximaal een jaar de gelegenheid om een functie te vinden als kennismigrant of om een innovatief bedrijf te starten.<sup>59</sup>

#### JURISPRUDENTIE

De gebrekkige implementatie van de Studentenrichtlijn in Nederland vindt ook zijn neerslag in de jurisprudentie.

- Met verwijzing naar de definitie van ‘instelling’ in artikel 2 onder e van de Richtlijn heeft de vreemdelingenrechter geaccepteerd dat alleen verblijfsvergunningen kunnen worden afgegeven voor studie aan instellingen die staan ingeschreven in het openbare register van onderwijsinstellingen die de gedragscode hebben ondertekend. In zoverre is de ruimere kring van instellingen dan alleen de in de WHW aangewezen en erkende hogeronderwijsinstellingen door de vreemdelingenrechter aanvaard.<sup>60</sup>

- Het belang dat erkende en aangewezen instellingen op grond van de WHW uitsluitend graden verlenen als bedoeld in artikel 7.10a van de WHW en daarover hun studenten juist voorlichten kwam naar voren in een uitspraak van de rechtbank Utrecht uit 2007, waarbij de Hogeschool Utrecht werd veroordeeld tot het betalen van een bedrag van € 50.000 schadevergoeding aan een Chinese oud-student omdat hem was voorgehouden dat hij na afloop de Master of Science-titel zou mogen voeren, terwijl de WHW het verstrekken van deze titel door hogescholen verbiedt.<sup>61</sup> Het beroep op de omstandigheid dat een private instelling zoals de Webster University wel Master of Science-graden verleent, mocht de Hogeschool niet baten. Anders dan de Hogeschool Utrecht was de Webster University toentertijd niet bekostigd of aangewezen als bedoeld in de WHW en haar graden misten dan ook ‘effect civiel’ naar Nederlands recht.<sup>62</sup>

- Ook zonder specifieke implementatie heeft de vreemdelingenrechter geoordeeld dat een verblijfsaanvraag mede moet worden beoordeeld aan de hand van de toelatingsvereisten en de weigeringsgronden van de Richtlijn. Het niet gewaarborgd zijn van het vertrek uit Nederland na beëindiging van de studie (artikel 3.41, lid 1 onder c Vb 2000, oud) wordt in artikel 6 van de Richtlijn niet als weigeringsgrond genoemd en mag studenten die zijn toegelaten op grond van de Studentenrichtlijn dan ook niet worden tegengeworpen.<sup>63</sup> Sinds 1 juni 2013 is dit vereiste in het Vreemdelingenbesluit geschrapt.

- Zolang de student aan de algemene en specifieke voorwaarden voldoet, dient de verlenging van de verblijfsvergunning op grond van artikel 12, eerste lid van de Richtlijn steeds aansluitend aan de afloop van de geldigheidsduur plaats te vinden. Verlenging per ingang van een latere datum is niet mogelijk. De Richtlijn staat een ‘verblijfsgat’ niet toe.<sup>64</sup>

- Ook de facultatieve bepaling van artikel 12, lid 2 onder b van de Richtlijn inzake weigering van verlenging wegens onvoldoende studievoortgang is aanvankelijk niet geïmplementeerd in een algemeen verbindend voorschrift. Wel heeft in 2009 implementatie in de Vreemdelingencirculaire plaatsgevonden. Toch oordeelt de vreemdelingenrechter hier streng.<sup>65</sup> Onvoldoende studievoortgang betekent immers niet dat niet meer wordt voldaan aan de beperking 'voor studie' waaronder de verblijfsvergunning is verleend. De rechtsbasis kan ook niet gevonden worden in de Vreemdelingencirculaire. Een beleidsregel, zonder verankering in een algemeen verbindend voorschrift, kan op zichzelf geen bevoegdheidsgrondslag zijn voor afwijzing van een aanvraag. Ook art. 12, lid 2 onder b van de Richtlijn kan niet als bevoegdheidsgrondslag dienen (verbod van omgekeerde rechtstreekse werking).<sup>66</sup> Op 1 juni 2013 is uiteindelijk alsnog een wettelijke basis gecreëerd.<sup>67</sup>
- Ook kan uit deze Richtlijnbeepaling over onvoldoende studievoortgang niet worden afgeleid dat het is toegestaan een maximale studieduur te hanteren, zoals tot voor kort was neergelegd in de Vreemdelingencirculaire. Het is immers niet uitgesloten dat in een individueel geval sprake is van voldoende studieresultaten, terwijl de studieduur de bepaalde maximumduur overschrijdt.<sup>68</sup>
- Nu Nederland ervoor gekozen heeft artikel 16 van de Richtlijn over intrekking en niet-verlenging niet te implementeren, oordeelt de voorzieningenrechter dat een verlengingsaanvraag kan worden geweigerd met inachtneming van het nationale recht en de uitgangspunten van de glijdende schaal, temeer omdat de richtlijn geen nadere bepaling met betrekking tot de invulling van het openbare orde-begrip kent.<sup>69</sup> Dat laatste is onjuist. Voor weigering van verlening van een verblijfsvergunning studie geldt imperatief dat geen sprake mag zijn van een 'bedreiging' van de openbare orde.<sup>70</sup> Het ligt dan niet erg voor de hand om weigering van verlenging op minder zware gronden mogelijk te achten.
- Ten slotte, de hoogte van de leges. Recentelijk heeft de vreemdelingenrechter zich over de hoogte van het tot voor kort geldende legesbedrag uitgesproken. Een legesheffing van € 600,- ontnemt het nuttig effect aan de Studentenrichtlijn en in strijd is met het Unierechtelijk evenredigheidsbeginsel.<sup>71</sup>

Concluderend kan worden gesteld dat door de jurisprudentie de gebrekkige implementatie enigszins is gecorrigeerd. In het sinds 1 juni 2013 in het kader van het Modern Migratiebeleid tot stand gekomen gewijzigde Vreemdelingenbesluit 2000 is dan ook alsnog aan een aantal bepalingen van de Richtlijn tegemoet gekomen. Maar implementatie, zo veel jaren na het verstrijken van de transpositietermijn (12 januari 2007) kun je dat niet meer noemen.

## TEKORTKOMINGEN STUDENTENRICHTLIJN

Uit het reeds genoemde rapport van de Europese Commissie over de implementatie van de Studentenrichtlijn<sup>72</sup> en de Impact Assessment<sup>73</sup> komt een aantal tekortkomingen van de Studentenrichtlijn naar voren. Allesoverheersend is de conclusie in lijn met de Nederlandse ervaringen dat het met de implementatie van de richtlijn ten gevolge van de vele facultatieve bepalingen maar droevig is gesteld; of, in het verhullende taalgebruik van de Commissie 'dat het potentieel van dit EU-instrument niet volledig wordt benut'. Het niveau van harmonisatie is bedroevend omdat maar een paar bepalingen van de richtlijn bindend zijn.

Meer in het bijzonder betreffen de problemen de verblijfsvoorwaarden. De verzekeringsvereisten, de bewijsmiddelen van voldoende middelen van bestaan, lopen van lidstaat tot lidstaat uiteen. Bovendien, de relevante informatie over de verblijfsvoorwaarden is vaak moeilijk te vinden, niet alleen voor de kandidaat-studenten, maar vaak ook voor de consulaire posten die met visa-afgifte zijn belast.

Van de EU-intramobiliteit komt – opnieuw overeenkomstig de Nederlandse ervaringen – maar weinig terecht. Dat geldt niet alleen de intramobiliteit in het algemeen, maar ook die op basis van communautaire programma's. Erasmus Mundus-studenten zijn verplicht in tenminste twee lidstaten te studeren. Vaak moeten ze de procedure weer helemaal opnieuw doen en aan nieuwe voorwaarden voldoen.

De procedurele waarborgen van de Studentenrichtlijn zijn ook zwak. De gevolgen van de ongeclausuleerde legesbepaling heb ik reeds genoemd. De bedragen lopen van lidstaat tot lidstaat uiteen, met als topper Nederland. Het feit dat een beslistermijn ontbreekt, leidt in vele lidstaten tot lange procedures. Dat maakt de planning voor studenten en instellingen onzeker. Door die onzekerheid kan een student besluiten om maar uit te wijken naar een instelling in een andere lidstaat of naar een instelling buiten de EU. Ook het ontbreken van een expliciet beroep op de rechter, maakt het twijfelachtig of wel sprake is van een effectief rechtsmiddel in de zin van artikel 47 van het EU-Grondrechtenhandvest.

De beperkte toegang tot de arbeidsmarkt wordt ook als probleem gezien. De meeste lidstaten hebben net als Nederland het minimum uit de Studentenrichtlijn – tien uur – omgezet als het maximale aantal uren dat een student mag werken. Een aantal lidstaten gaat verder en hanteert de maximale twintig uur.<sup>74</sup>

Als grootste probleem wordt evenwel gezien het feit dat in de Studentenrichtlijn een regeling ontbreekt die het studenten mogelijk maakt na afloop van hun studie te zoeken naar werk, terwijl internationale ervaringen aantonen dat juist die mogelijkheid van

een zoekperiode de aantrekkelijkheid van een land om er te gaan studeren aanmerkelijk verhoogd. Het gevolg is dat de nationale praktijken in de EU zeer uiteenlopen. Duitsland kent een zoekperiode van achttien maanden, Nederland kent het zoekjaar. Oostenrijk, Finland en Frankrijk hanteren een periode van zes maanden. Maar er zijn ook nog steeds lidstaten die – zoals vroeger Nederland – studenten verplichten na afloop van hun studie onmiddellijk terug te keren naar het land van herkomst.

Wat de gevolgen zijn van deze tekortkomingen is maar moeilijk te zeggen. Er zijn geen kwantitatieve gegevens bekend over het aantal derdelander studenten dat de gesignaleerde problemen ontmoet, noch over het aantal dat ten gevolge van die problemen voor een andere bestemming dan de EU koos. Maar gegeven het feit dat de EU het internationaal gezien slecht doet<sup>75</sup>, mag worden aangenomen dat de gesignaleerde problemen de capaciteit van de EU om hooggekwalificeerde studenten aan te trekken ondermijnen, terwijl andere regio's steeds aantrekkelijker worden voor internationale studenten. Het aandeel derdelander studenten in de totale studentenpopulatie is in de EU de laatste jaren gedaald tot iets boven de 5 procent, terwijl in landen als Australië, Nieuw Zeeland en Zwitserland internationale studenten 10 procent of meer van de instroom uitmaken.<sup>76</sup>

#### WIJZIGING EN HERSCHIKKING

Om aan de gesignaleerde tekortkomingen tegemoet te komen heeft de Europese Commissie op 25 maart 2013 een voorstel gepresenteerd voor een richtlijn tot wijziging en herschikking van de Studentenrichtlijn en de Onderzoekersrichtlijn.<sup>77</sup> Een eerste bespreking in de Raadswerkgroep Migratie heeft plaatsgevonden op 26 april 2013.<sup>78</sup> Reeds op 3 juli 2013 heeft de rapporteur, Cecilia Wikström, haar ontwerprapport gepresenteerd aan het Europese Parlement.<sup>79</sup> Inmiddels heeft ook de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken van het EP op 11 september 2013 een groot aantal amendementen voorgesteld<sup>80</sup> en ligt er al een compromisvoorstel van het Litouwse voorzitterschap.<sup>81</sup> Er wordt hard aan gewerkt om nog voor de Europese verkiezingen van mei 2014 de nieuwe richtlijn tot stand te brengen.

De commissie heeft een viertal opties overwogen: 1) alles bij het oude laten, niets doen, 2) meer voorlichting geven, 3) beperkte aanpassing van de Studentenrichtlijn en de Onderzoekersrichtlijn en ten slotte optie 4) een verregaande aanpassing en integratie van beide richtlijnen. Volgens de Commissie levert alleen deze laatste optie een maximaal rendement op.

Allereerst stelt de Europese Commissie voor de 'nieuwe' richtlijn verplicht te laten gelden, niet alleen voor de toelating van derdelanders voor onderzoek en studie, maar ook voor scholierenuitwisseling, bezoldigde en onbezoldigde stages, vrijwilligerswerk en au-pairactiviteiten.<sup>82</sup> Dat lijkt het niet te gaan halen. Het Voorzitterschap, gesteund door Nederland en vele andere lidstaten<sup>83</sup> draait het weer terug en stelt in zijn compromis

voor scholieren, bezoldigde en onbezoldigde stagiairs, vrijwilligers en au-pairs weer tot facultatieve categorieën te benoemen. Voor het overige is het aantal facultatieve bepalingen, zo kenmerkend voor de huidige Studentenrichtlijn, aanmerkelijk vermindert.

In dit verband is wel de belangrijkste verbetering die de Commissie voorstelt, dat het verblijfsrecht voortaan uit de richtlijn zelf voortvloeit.<sup>84</sup> Als je aan de algemene en specifieke toelatingsvoorwaarden voldoet, wordt een verblijfsvergunning of een visum voor verblijf van langere duur verleend. De algemene voorwaarden<sup>85</sup> betreffende geldige documenten, een ziekteverzekering en een minimum aan middelen van bestaan en de specifieke toelatingsvoorwaarden voor studenten<sup>86</sup> (bewijs van toelating tot een hoger-onderwijsinstelling en eventueel bewijs van betaling collegegeld en van voldoende taalkennis) blijven ongewijzigd. Wel voegt het Voorzitterschap in zijn compromisvoorstel een belangrijke voorwaarde toe: de sponsor die derdelanders rekruteert voor (onder andere) studie moet vooraf door de betrokken lidstaat worden erkend.<sup>87</sup> Dat gaat verder dan het systeem van erkende referenten uit de Vreemdelingenwet. Het betreft immers naast de onderwijsinstellingen (die nu al erkend referent moeten zijn) ook de agenten die in het buitenland studenten aanwerven voor hogescholen en universiteiten. Ik ben er blij mee. Vanuit mijn ervaring met de Gedragscode hoger onderwijs weet ik hoezeer deze agenten een cruciale en soms kwalijke rol spelen.

De eu-intramobilititeit wordt aanzienlijk verbeterd. Voor studenten zijn in het nieuwe voorstel bepalingen opgenomen op grond waarvan zij zich voor ten hoogste zes maanden naar een tweede lidstaat mogen begeven op basis van de vergunning die door de eerste lidstaat is verleend.<sup>88</sup> Voor Erasmus Mundus-studenten gelden specifieke regels om de uitoefening van het mobiliteitsrecht te bevorderen.<sup>89</sup>

Ook de procedurele waarborgen worden versterkt. Ontbreekt nu nog een beslistermijn, in het voorstel van de Commissie wordt bepaald dat de lidstaten binnen zestig dagen een schriftelijke beslissing moeten nemen. Voor mobiliteitsprogramma's, zoals Erasmus Mundus, is deze termijn zelf dertig dagen.<sup>90</sup> Het Europese Parlement stelt overigens voor de beslistermijn over de hele linie op dertig dagen te stellen. Het Voorzitterschap laat de beslistermijn van zestig dagen ongemoeid. Blijft als groot bezwaar, dat ook in het nieuwe voorstel een expliciet beroep op de rechter ontbreekt.<sup>91</sup>

De huidige ongeclauseerde legesbepaling wordt door de Commissie in die zin aangepast, dat het bedrag van de leges niet zodanig mag zijn dat de verwezenlijking van de doelstelling van de richtlijn erdoor in gevaar komt.<sup>92</sup> Het Europese Parlement gaat een stap verder door in lijn met de uitspraak van het Hof in de inbreukprocedure tegen Nederland voor te stellen dat de leges niet 'overdreven en onevenredig' mogen zijn. Of het huidige Nederlandse leges bedrag van € 300 hieraan voldoet, valt te bezien.

Op het punt van toegang tot de arbeidsmarkt is het voorstel van de Commissie ruimhartig: minimaal twintig uur per week, in plaats van de huidige tien uur.<sup>93</sup> Ook al is bekend dat vele lidstaten tegen deze uitbreiding van toegang tot de arbeidsmarkt grote bezwaren hebben, het Voorzitterschap laat in zijn compromisvoorstel het door de Commissie voorgestelde aantal uren ongemoeid.

Groot winstpunt van het nieuwe voorstel is het zoekjaar. Studenten mogen na afronding van hun studie in een lidstaat nog gedurende een periode van twaalf maanden op het grondgebied van die lidstaat verblijven om werk te zoeken of een bedrijf op te richten.<sup>94</sup> Anders dan in het Nederlandse zoekjaar worden aan het te zoeken werk of op te richten bedrijf geen bijzondere eisen gesteld. Het Europese Parlement stelt zelf voor het 'zoekjaar' te verlengen tot achttien maanden. En – heel belangrijk – het zoeken niet te beperken tot de specifieke lidstaat, maar mogelijk te maken op het gehele grondgebied van de EU. Dat lijkt mij geheel in overeenstemming met het doel van de Richtlijn. Wanneer onderwijsinstellingen van de EU investeren in internationale studenten, moet de EU als geheel ook in staat zijn deze mensen aan zich te binden. We hebben immers als EU gekwalificeerde derdelanders meer dan nodig.

De Nederlandse reactie op het voorstel van de Commissie is niet positief. Het VNC-fiche van 31 mei 2013 klinkt nog redelijk gematigd. Nederland heeft 'gemengde gevoelens'. Wat betreft onderzoekers en studenten kan Nederland het voorstel op hoofdlijnen steunen; de EU als geheel wordt aantrekkelijker voor deze categorieën vanwege de verruimde mogelijkheden voor EU-mobiliteit en vanwege de zoekperiode naar werk die wordt geboden na beëindiging van onderzoek en studie. Het past binnen de doelstelling van het kabinet om hooggekwalificeerde migranten meer te binden aan Nederland. Maar Nederland voelt niets voor een verplichte EU-regeling voor scholieren, stagiairs, vrijwilligers en au pairs. Wat dat betreft wordt Nederland door het compromisvoorstel van het Voorzitterschap op zijn wenken bediend.

Nederland is ook tegen uitbreiding van het aantal uren dat een student mag werken; niet zozeer om principiële redenen, maar vanwege het feit dat de nationale maatregelen om de urennorm te controleren tekort schieten.<sup>95</sup> Dat is een zwakbed, te meer omdat uit het SER-advies *Make it in the Netherlands* blijkt dat internationale studenten eerder in Nederland willen blijven als ze tijdens hun studie al werkervaring hebben opgedaan in Nederland.<sup>96</sup>

Verder heeft Nederland moeite met de korte beslistermijn van zestig dagen en met het onder één noemer brengen van de verblijfsvergunning en visum voor langere duur. Op het punt van het erkend referentschap heeft Nederland duidelijk gescoord, maar voor het principe van 'conditionaliteit' vindt Nederland tot nu toe 'weinig gehoor'. Nederland ziet graag dat de bereidheid van landen op het gebied van terug- en overname wordt gekoppeld aan de mogelijkheden voor migratie vanuit die landen naar de EU. De Commissie heeft het in haar voorstel niet opgenomen.

Een kleine maand later, 21 juni 2013, scherpt Nederland het standpunt aan. In het kader van de in het regeerakkoord afgesproken subsidiariteitsexercitie heeft het kabinet onder het motto 'Europees wat Europees moet, nationaal wat nationaal kan' een lijst opgesteld van waar het wat Nederland betreft op dit moment op het gebied van Europese regelgeving concreet aan schort.<sup>97</sup> Nederland erkent wat betreft studenten en onderzoekers de meerwaarde van de richtlijn voor de kenniseconomie. Dat is winst! Maar Nederland zal zich er tijdens de onderhandeling over de richtlijn voor inspannen die andere categorieën (scholieren, stagiairs, vrijwilligers en au pairs) uit het voorstel te krijgen, dan wel de bepalingen over deze categorieën een zo min mogelijk verplichtend karakter te laten hebben. Dat laatste is dus duidelijk gelukt.

Ondanks de Nederlandse bezwaren is wat internationale studenten betreft mijn oordeel over de voorgestelde herschikking van de richtlijn positief<sup>98</sup>, al is het moeilijk, zo niet onmogelijk, om de positieve economische aspecten daadwerkelijk te kwantificeren. Van het zoekjaar zal een grote aantrekkingskracht uitgaan, zeker wanneer de mogelijkheid voor het zoeken naar werk of het oprichten van een bedrijf overeenkomstig het voorstel van het Europese Parlement wordt mogelijk gemaakt op het gehele grondgebied van de EU. Ook het feit dat het verblijfsrecht overeenkomstig het voorstel uit de richtlijn zelf voorvloeit, zodat uniforme toelatingsvoorwaarden gelden voor de gehele EU, zal ongetwijfeld een positief effect hebben. Anders dan het kabinet ben ik ook blij dat het voorstel ziet op zowel een verblijfsvergunning als op een visum voor langere duur. Daardoor worden situaties vermeden dat aan een student de toelating wordt geweigerd hoewel hij voldoet aan alle voorwaarden, maar het noodzakelijke visum niet is verleend. De verbeterde EU-intramobiliteit zal ook haar aantrekkingskracht hebben. Je kunt nu in verschillende lidstaten studeren zonder lange toelatingsprocedures. Bovendien, de verbeterde procedurele waarborgen, in het bijzonder de strikte beslistermijnen zullen Europa aantrekkelijker maken. Over het aantal uren dat een student mag werken, zal nog wel zwaar onderhandeld worden. Maar hoe dan ook: het zoekjaar is een grotere verworvenheid dat maximaal tien of twintig uur werken per week. Nu komt het aan op de implementatie van de nieuwe voorstellen.

#### VLUCHTELINGSTUDENTEN

Wat betekent dit nu allemaal voor vluchtelingstudenten, een wel heel specifieke categorie van studenten uit een derde land? En wat betekent dit voor de Stichting voor Vluchteling-Studenten UAF?

De Studentenrichtlijn is niet erg duidelijk op dit punt. In artikel 3(2) worden bepaalde categorieën onderdanen van derde landen uitgezonderd. Tot die uitgezonderde categorieën behoren:



*'a) onderdanen van derde landen die als asielzoeker in een lidstaat verblijven in het kader van subsidiaire vormen van bescherming of in het kader van regelingen voor tijdelijke bescherming;'*

Op zichzelf een wat vreemde opsomming. Van de personen die internationale bescherming nodig hebben, worden slechts de subsidiair en tijdelijk beschermden uitgezonderd, vluchtelingen niet. Vallen vluchtelingen dan wel onder de Studentenrichtlijn? De ontstaansgeschiedenis van de richtlijn laat ons in de steek. De vraag komt niet aan de orde. De parallellie met de Gezinsherenigingsrichtlijn op dit punt zou erop kunnen duiden dat vluchtelingen wel onder de Studentenrichtlijn vallen. Ook in de Gezinsherenigingsrichtlijn worden asielzoekers, tijdelijk en subsidiair beschermden uitgezonderd<sup>99</sup>, maar wordt anders dan in de Studentenrichtlijn de gezinshereniging van vluchtelingen wel uitdrukkelijk benoemd.<sup>100</sup> De toelichting bij het oorspronkelijke voorstel van de Studentenrichtlijn benadrukt met zoveel woorden dat een asielzoeker zijn status niet kan wijzigen door het asielverzoek in te trekken en de status van student onder de richtlijn aan te vragen.<sup>101</sup> De uitzondering van subsidiair en tijdelijk beschermden rechtvaardigt de toelichting door te verwijzen naar de (voorstellen voor) richtlijnen die op hen betrekking hebben. Inderdaad regelen de Definitierichtlijn<sup>102</sup> en de Richtlijn tijdelijk bescherming<sup>103</sup> de toegang tot het algemene onderwijsstelsel voor subsidiair en tijdelijk beschermden, maar niet de toegang tot het hoger onderwijs.

Het voorstel voor een herziene studenten- en onderzoekersrichtlijn handhaaft (met een taalkundige verbetering) de uitzondering voor asielzoekers, subsidiair en tijdelijk beschermden en laat vluchtelingen weer onbenoemd. Hoe dit ook zij, vluchtelingen hebben de Studentenrichtlijn niet echt nodig. Zij hebben sinds jaar en dag op grond van artikel 22 Vluchtelingenverdrag toelating tot het hoger onderwijs en in Nederland recht op studiefinanciering. Voor asielzoekers, afgewezen asielzoekers, subsidiair en tijdelijk beschermden, die het UAF als haar cliënten aanmerkt, zou de richtlijn wel grote betekenis kunnen hebben. Immers, met een beurs van het UAF of financiering anderszins en de toelating tot een hogeronderwijsinstelling, wordt in de meeste gevallen aan de algemene en specifieke toelatingsvoorwaarden van de richtlijn voldaan. Onder asielzoekers, subsidiair en tijdelijk beschermden bevinden zich vele verborgen talenten, die we eigenlijk graag aan Nederland en de EU zouden willen binden. In dit opzicht staat de uitzondering van deze categorieën eigenlijk haaks op de grote doelstelling van de Studentenrichtlijn en van het kabinet: meer studenten van buiten de EU aantrekken en door het zoekjaar 'verleiden' om blijvend tot de Nederlandse en Europese arbeidsmarkt toe te treden. Laten we die 'talenten verzilveren' en die uitzonderingen nog eens grondig heroverwegen!

Asielzoekers, subsidiair en tijdelijk beschermden mogen dan buiten de richtlijn vallen, hoe zit het met degenen van wie de tijdelijke beschermingsstatus is ingetrokken, zoals in november 2008 vluchtelingen uit Centraal Irak overkwam. Onder hen bevinden zich ook verschillende UAF-cliënten, studenten aan onze universiteiten en hogescholen. Ik zou menen dat zij anders dan asielzoekers die hun asielverzoek intrekken, wel zonder meer onder de werkingssfeer van de richtlijn vallen. Immers, zij hebben niet zelf hun status van tijdelijk beschermde beëindigd, maar die status is hen van overheidswege ontnomen! De uitzondering is dan mijns inziens niet van toepassing. Met een UAF-beurs of andere financiering en een inschrijving aan een hogeschool of universiteit ontlenen zij voortgezet verblijf aan de te herziene richtlijn, inclusief het zoekjaar. In 2012 heeft de toenmalige minister voor Immigratie, Integratie en Asiel, Leers, de Tweede Kamer toegezegd dat Irakezen die in Nederland met behulp van het UAF een studie volgen deze kunnen afronden voordat zij terug gaan.<sup>104</sup> Of hij dan wel de Kamer zich op dat moment realiseerden dat zij naar nationaal beleid na afstuderen ook voor een zoekjaar als kennismigrant in aanmerking komen, blijkt – vreemd genoeg – niet uit het verslag van het Algemeen Overleg; wel uit de brief van 17 december 2012 waarbij zijn opvolger, Teeven, het UAF subsidie heeft verleend voor het verstrekken van de studiebeurzen aan deze studenten voor de collegejaren 2012-2013 tot en met 2014-2015.<sup>105</sup> Er zullen uiteindelijk – naar ik verwacht – niet veel studenten uit Centraal Irak daadwerkelijk naar Irak terug gaan.

Ik kom tot slot weer terug bij dokter Swadi uit Irak, cliënt van het UAF, die volgens het UAF voor internationale bescherming als vluchteling of subsidiair beschermd in aanmerking kwam. Toch werd zijn asielaanvraag afgewezen. Hij kon na zijn beroepstoets voor buitenlandse artsen op grond van de Kennismigrantenregeling zo aan de slag bij een Universitair Medisch Centrum. Eén probleem: voordat een verblijfsvergunning voor arbeid kon worden afgegeven, moest hij eerst terug naar Irak om een visum, een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv), aan te vragen.<sup>106</sup> En dat durfde en wilde hij onder geen beding. Irak is immers het land dat hij volgens het UAF met gegronde reden voor vrees voor vervolging was ontvlucht. Zo waren er meer, die hangende de lange asielprocedure of na definitieve afwijzing van het asielverzoek inmiddels met succes met hulp van het UAF waren afgestudeerd en een baan konden krijgen, maar eerst terug moesten naar het land dat zij waren ontvlucht om een mvv aan te vragen. Wat een kafkaïese situatie: afgestudeerde asielzoekers die zo als kennismigrant aan de slag kunnen, maar door het visumvereiste worden gefrustreerd.

Bij het zestigjarig bestaan van het UAF heeft staatssecretaris Albayrak met een jubileumgeschenk de patstelling doorbroken. Ook asielzoekers die hangende of na definitieve afwijzing van hun asielverzoek afstuderen, komen na afstuderen in aanmerking voor een zoekjaar hoogopgeleiden en worden vrijgesteld van het mvv-vereiste. Waarvoor namens het UAF nogmaals mijn dank.

## TOT SLOT

Hoe positief ik ook ben over het voorstel tot herziening van de studenten- en onderzoekersrichtlijnen, het verhaal van dokter Swadi toont aan hoe belangrijk het is dat deze richtlijn ook op asielzoekers wordt toegepast, dan wel dat de lidstaten overeenkomstig hun nationale recht de richtlijn op analoge wijze op asielzoekers toepassen. De richtlijn laat in artikel 4 ook uitdrukkelijk ruimte voor gunstiger nationale regelingen. Zijn verhaal toont ook meer in het algemeen aan hoe belangrijk het is dat de verblijfsbeslissing en de visumbeslissing samenvallen. Terecht onderkent de Commissie in haar evaluatie dat het verblijfsrecht op grond van de Studentenrichtlijn gemakkelijk door het visumbeleid kan worden gefrustreerd.

Grootste verworvenheid van de te herziene richtlijn is ongetwijfeld het zoekjaar. Aan de te vinden baan of het op te richten bedrijf stelt de ontwerp-richtlijn geen kwalitatieve vereisten. En terecht niet. Hoger opgeleiden zullen blijven zoeken naar werk op hun niveau en zo bijdragen aan de Europese economie en welvaart. Ook Nederland zou mijns inziens moeten overwegen het zoekjaar niet te beperken tot functies als kennis-migrant of het starten van een innovatief bedrijf. Als slechts 19 procent van de studenten na hun afstuderen in Nederland blijft werken, schiet het zoekjaar zijn doel voorbij en wordt ook niet voldaan aan het uitgangspunt van de richtlijn en het kabinet zelf om zoveel mogelijk studenten uit derde landen blijvend aan de Europese arbeidsmarkt te binden. Een heroverweging van het zoekjaar op dit punt zou ook voor het UAF in vervolg op het jubileumgeschenk van staatssecretaris Albayrak een mooi cadeautje zijn voor het 65-jarig bestaan!

*Ik heb gezegd.*

## NOTEN

- 1 Zie voor de nationale rapporten de website van het Centrum voor migratierecht ([www.ru.nl/law/cmr/projects/fmow-2/national-reports-fmw/](http://www.ru.nl/law/cmr/projects/fmow-2/national-reports-fmw/)) en voor de jaarlijkse Europese en thematische rapporten de website van de Europese Commissie: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=475&langId=en>
- 2 Zie over EU-studenten, Roel Fernhout, Kees Groenendijk, Carolus Grütters (red.), Anjo Hekman, Miriam Kullmann, Maaïke Luiten, Paul Minderhoud, Ricky van Oers, Tineke Strik en Karin Zwaan (red.), *Boom Basics Migratierecht*, tweede druk, Den Haag 2012, p. 85 e.v.
- 3 Zie over de geschiedenis van het UAF Chris van Esterik, *Het zout der aarde*, Amsterdam 1998.
- 4 Zie UAF-Jaarverslag 2012, [www.uaf.nl](http://www.uaf.nl)
- 5 UAF-Jaarverslag 2012, p. 34.
- 6 Een agenda voor nieuwe vaardigheden en banen, COM (2010) 682 definitief, p. 10/11.
- 7 Richtlijn 2004/114 van de Raad betreffende de voorwaarden voor de toelating van onderdanen van derdelanden met het oog op studie, scholierenuitwisseling, onbezoldigde opleiding of vrijwilligerswerk.
- 8 Richtlijn 2005/71 van de Raad betreffende een specifieke procedure voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op wetenschappelijk onderzoek.
- 9 COM (2011) 901 en COM (2011) 587.
- 10 Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op onderzoek, studie, scholierenuitwisseling, bezoldigde en onbezoldigde stages, vrijwilligerswerk of au-pairactiviteiten, COM (2013) 151.
- 11 Hoofdstuk B6/1 Vc 2000 zoals deze gold tot 1 juni 2013. De nieuwe, volledig herziene versie van de Vc 2000 geeft op het punt van het hoger onderwijs punt (thans B3/1) niet langer een beleidsuitgangspunt weer. Voor het voortgezet of hoger beroepsonderwijs geldt zowel onder de oude als de nieuwe tekst als uitgangspunt dat een bijdrage kan worden geleverd niet zozeer aan de Nederlandse kenniseconomie, maar juist aan de ontwikkeling van de landen van herkomst.
- 12 CPB, *De economische effecten van internationalisering in het hoger onderwijs*, CPB 2012.
- 13 SER, *Make it in the Netherlands! Advies over binding van buitenlandse studenten aan Nederland*, Advies 2013/01, 19 april 2013.
- 14 Slechts 7 procent, terwijl in landen als Denemarken, Finland, Duitsland en Zweden dat percentage schommelt tussen de 35 en bijna 52 procent.
- 15 OECD (2012), *Education at a glance*, komt uit op een *stayrate* onder niet-EER-masterstudenten en promovendi van 27 procent. Het verschil zit in de definitie van de onderzochte studentenpopulatie en het aantal jaren waarop de *stayrate* betrekking heeft.
- 16 Tweede Kamer, 2012-2013, 22 452, nr. 34.
- 17 Tineke Strik, *Besluitvorming over asiel- en migratierichtlijnen. De wisselwerking tussen nationaal en Europees niveau*, 's-Gravenhage 2011.
- 18 COM(2002) 548 definitief.
- 19 Daar ging het al goed mis. In 2007 heeft de Commissie tegen veertien lidstaten een inbreukprocedure ingeleid wegens het niet tijdig omzetten van de richtlijn. Sindsdien hebben alle lidstaten hun omzettingsmaatregelen aangenomen en zijn de inbreukprocedures gestopt, zie COM(2011) 587 def., p. 2.

- 20 Zie het Verslag van 28 april 2003 , A5-0137/2003, PE 326.113 en de wetgevingsresolutie, PB C 68 E van 18 maart 2004, blz. 107.
- 21 Zie het verslag van de Commissie aan het Europese Parlement en de Raad over de toepassing van de Studentenrichtlijn, COM (2011) 587 definitief.
- 22 Artikelen 6(1)(d) en 16(2) Studentenrichtlijn.
- 23 In HR 14 december 2012, LJN: BX8351, NJB 2013, 64 achtte de Hoge Raad deze uitsluiting op grond van het Sanctiebesluit Iran een verboden onderscheid naar nationaliteit. Zie ook Ashley Terlouw, *Angst en regelgeving. Onderscheid door de overheid op grond van nationaliteit, afkomst en religie*, oratie Nijmegen 2009.
- 24 Zie artikel 20 Studentenrichtlijn.
- 25 COM (2011) 587 definitief, p. 9.
- 26 Voor de mvv van 25 dagen in 2005, naar 10-14 dagen in 2011; voor de verblijfsvergunning van 103 dagen naar 23, zie Arno Overmars, 'EMN-rapport: succesvolle migratie naar Nederland op basis van het verblijfsdoel 'studie'', in: *Journal Vreemdelingenrecht* 2013, p. 32.
- 27 COM (2011) 587 definitief, p. 10.
- 28 Van € 433 voor de mvv en € 188 voor de verblijfsvergunning studie in 2005 tot € 600 voor de mvv en € 300 voor de verblijfsvergunning in 2011 (terwijl voor de verlenging nog eens € 150 extra moest worden betaald).
- 29 HvJEU 26 april 2012, C-508/10 (Commissie vs Nederland), waarin het Hof de hoogte van de leges in Nederland kwalificeerde als 'overdreven en onevenredig'. Zij kunnen 'een belemmering kunnen vormen voor de uitoefening van de bij die richtlijn toegekende rechten'.
- 30 ABRvS 9 oktober 2012, 201008782/1/V1.
- 31 Eerste Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 31 549, nr. K, p. 3 e.v. Zie voor de actuele legestarieven [www.ind.nl](http://www.ind.nl): Overzicht huidige legestarieven
- 32 Helaas kwam het Hof in zijn bovengenoemd arrest van 26 april 2012, C-508/10 niet toe aan het 'argument van de Commissie dat er een vergelijking moet worden gemaakt tussen de op grond van die richtlijn van onderdanen van derde landen en hun gezinsleden gevraagde leges en de leges die krachtens richtlijn 2004/38 voor de afgifte van soortgelijke documenten worden geïnd bij burgers van Unie'.
- 33 Tineke Strik, a.w., p 129/130.
- 34 Artikel 20 Studentenrichtlijn
- 35 COM(2002) 548, p. 4.
- 36 COM(2001) 386: Voorstel voor een Richtlijn van de Raad betreffende de voorwaarden inzake toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op arbeid in loondienst en economische activiteiten als zelfstandige.
- 37 PB C/2006/64/03. Van de genoemde screeningscriteria lijkt vooral van belang de verwachting dat het voorstel niet verder zal komen in het wetgevingsproces.
- 38 Staatsblad 2006, 458.
- 39 Artikel 19 Richtlijn 2004/114, normatief getransponeerd in de artikelen 3.41a Vb juncto 3.31 VV (oud). Deze artikelen zijn sinds 1 juni 2013 vervallen, omdat sindsdien in art. 3.41 Vb de 'versnelde procedure' als uitgangspunt geldt voor alle als referent erkende hoger onderwijsinstellingen. De Europese Commissie heeft erop aangedrongen dat het ook mogelijk moet zijn om de gewone procedure te volgen. Daarom bepaalt het

tweede lid van art. 3.41 Vb dat de aanvraag niet wordt afgewezen op de grond dat de hoger onderwijsinstelling niet als referent is erkend, indien de student voldoet aan alle in de artikelen 6 en 7 van de Studentenrichtlijn genoemde voorwaarden.

40 Artikel 6 Richtlijn 2004/114.

41 Artikel 7, eerste lid, onder d, juncto artikel 20 Richtlijn 2004/114.

42 Zie ook boven bij knelpunten

43 Art. 3.18a VV 2000 (oud).

44 De al dan niet NVAO-accreditatie van het onderwijs vormt vanaf het begin een knelpunt in de Gedragscode.

In 2006 luidde de tekst: 'De instelling biedt internationale studenten alleen daadwerkelijk geaccrediteerd graadverlenend onderwijs aan. Accreditatie van de opleiding is uitgevoerd door de NVAO of door een accreditatieorganisatie die een vergelijkbare kwaliteit van werkzaamheden biedt. De Landelijke commissie zal een lijst van dergelijke accreditatieorganisaties opstellen' (artikel 5.2). De Landelijke Commissie achtte zich niet in staat een dergelijke lijst op te stellen. In 2009 werd de tekst dan ook gewijzigd: 'De registerbeheerder zal een lijst van dergelijke accreditatieorganisaties publiceren.' Ook daaraan is nimmer voldaan. Sinds 2013 luidt artikel 5.2: 'De instelling biedt internationale studenten alleen daadwerkelijk geaccrediteerd graadverlenend onderwijs aan in de zin van de whw Voorts kan onderwijs worden aangeboden dat gebaseerd is op het recht van andere landen, indien het aldaar geaccrediteerd is door een accreditatieorganisatie in de hoger onderwijsruimte en waarvan de besluiten door de betreffende overheid worden erkend'.

45 De bij wet bepaalde bekostigde universiteiten en hogescholen en de door de minister van ocw erkende rechtspersonen voor hoger onderwijs: particuliere onderwijsinstellingen die geen overheidsfinanciering ontvangen.

46 Van de 76 in het Register van de Gedragscode opgenomen instellingen is een aantal niet aan te merken als instelling in de zin van de whw, bijvoorbeeld: Cornerstone Centre for Intercultural Studies, Willebrordhuis, Grootseminarie Rolduc, Central College Leiden, T.M.C. Asser Instituut, Stella Aviation Academy, Koninklijk Instituut voor de Tropen (KIT) en Team Academy Nederland. Opleidingen van het T.M.C. Asser Instituut en het KIT worden aangebonden in samenwerking met universiteiten en zijn op deze wijze NVAO-geaccrediteerd.

47 In het Commissievoorstel COM(2002)548, p. 10 wordt gesproken over 'erkenning in brede zin, inclusief bijvoorbeeld registratie bij de bevoegde instantie'.

48 Bijvoorbeeld: van de verschillende opleidingen die de Maastricht School of Management (rechtspersoon voor hoger onderwijs) aanbiedt is alleen de voltijdse Master of Business Administration (MBA) NVAO-geaccrediteerd en in het Centraal Register Opleidingen Hoger Onderwijs (CROHO) opgenomen. De overige opleidingen zijn geaccrediteerd door andere accreditatieorganisaties (AMBA, ACBSP, IACBE). Zie het onderzoek van de Landelijke Commissie Gedragscode uit 2012: [www.internationalstudy.nl/sites/default/files/Onderzoeksrapport%20MSM.pdf](http://www.internationalstudy.nl/sites/default/files/Onderzoeksrapport%20MSM.pdf). Ook Webster University Leiden is sinds februari 2008 een aangewezen instelling als bedoeld in de whw, maar slechts twee van de acht 'undergraduate programs' zijn NVAO-geaccrediteerd en in het CROHO opgenomen. Geen van de masteropleidingen is NVAO-geaccrediteerd.

49 Alleen diploma's van opleidingen die in het CROHO zijn opgenomen kunnen door de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) worden gelegaliseerd

50 Decreet van 4 april 2003 betreffende de herstructurering van het hoger onderwijs.

- 51 Een onderwijsinstelling kan haar erkenning als referent ook kwijtraken als zij zich niet houdt aan haar verplichtingen als referent, zie art. 2g sub c Vw 2000. Nu de Studentenrichtlijn deze weigeringsgrond niet kent, stelt art. 3.87a, lid 2 Vb terecht dat weigering van verlenging om die reden niet kan worden tegengeworpen aan studenten die zijn toegelaten op grond van de Studentenrichtlijn, vgl. VK Rb 's-Gravenhage zp Rotterdam 20 juni 2008, AWB 07/34084 [LJN: BD5793], JV 2008/327.
- 52 Artikel 6, eerste lid, onder a, en 12, eerste lid, Richtlijn 2004/114.
- 53 Artikel 3.68 Vb (oud).
- 54 Staatsblad 2006, nr. 458, artikelsgewijze toelichting bij Artikel I, onderdeel a.
- 55 En verder in de Vreemdelingencirculaire 2000 B 3.3. Opmerkelijk is dat de Vreemdelingencirculaire spreekt over werkzaamheden van bijkomende aard, terwijl in de Uitvoeringsregels Wav uitsluitend wordt gesproken over arbeid onder marktconforme voorwaarden! De uitzondering gedurende de maanden juni, juli en augustus wordt in de sinds 1 juni 2013 geldende Vreemdelingencirculaire niet meer genoemd.
- 56 Wel is een tewerkstellingsvergunning vereist al hoeft er geen toetsing aan de voorwaarden van art. 8 Wav plaats te vinden. Voor zover de werkzaamheden op een stageovereenkomst berusten, is geen tewerkstellingsvergunning vereist, zie ABRvS 4 april 2012, 201100107/1/V6 [LJN: BW0763].
- 57 Zaak C-361/88, *TA Luft* [1991] ECR I-2567 en C-59/89, *TA Luft* [1991] ECR I-2607, zaak C-197/96 *Commissie/Frankrijk* [1997] ECR I-1489, par. 14 en 15 en Zaak C-207/96 *Commissie/Italië* [1997] ECR I-6869, par. 26; recent herhaald in het arrest van 6 december 2007, *Commissie/Luxemburg*, C-57/07, par. 10, betreffende het niet transponeren van Richtlijn 2003/86.
- 58 Als reactie op het advies van de Sociaal-Economische Raad over de toekomst van het arbeidsmigratiebeleid en op het advies van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken *Profijt van studiemigratiebeleid: een advies over de arbeidsmarktpositie van buitenlandse afgestudeerden*, advies 2007/22.
- 59 Zie Staatsblad 2007, nr. 502 en Staatscourant 18 december 2007, nr. 245, p. 14. Zie ook Staatscourant 2008, 2595. Sinds 1 juni 2013 is de regeling opgenomen in art. 3.42 Vb.
- 60 VK Rb 's-Gravenhage zp Rotterdam 16 februari 2010, AWB 08/44307 [LJN: BL9058] en VK Rb 's-Gravenhage zp Haarlem 11 mei 2009, AWB 08/22206 [LJN: BL9291].
- 61 Rb Utrecht 25 april 2007 HA ZA 06-1251 [LJN: BA7812]. Een vergelijkbare zaak speelde in april 2009 voor de rechtbank 's-Hertogenbosch, waarbij de Design Academy Eindhoven werd veroordeeld.
- 62 Inmiddels is Webster University Leiden sinds februari 2008 wel een 'aangewezen' instelling als bedoeld in de whw en is een tweetal opleidingen NVAO-geaccrediteerd.
- 63 VK Rb 's-Gravenhage zp Rotterdam 20 juni 2008, AWB 07/34084 [LJN: BD5793], JV 2008/327.
- 64 VK Rb 's-Gravenhage zp Zwolle 29 juli 2010, AWB 10/5533 [LJN: BN4026], JV 2010/370
- 65 VK Rb 's-Gravenhage zp Arnhem 27 november 2012, AWB 12/9773, JV 2013/83. Zo ook VK Rb 's-Gravenhage zp Arnhem 22 januari 2013, AWB 12/15306.
- 66 VK Rb 's-Gravenhage zp Zwolle 29 juli 2010, AWB 10/5533 [LJN: BN4026], JV 2010/370 en VK Rb 's-Gravenhage zp Amsterdam 15 oktober 2009, AWB 08/21028 en 08/21029 [LJN: BKO255] lijken daaraan veel minder zwaar te tillen en zien de richtlijnbevestiging inzake onvoldoende studievoortgang wel als een bevoegdheidsgrondslag.
- 67 Art. 3.87a en 3.91b Vb 2000, juncto. Regeling normering studievoortgang vanwege verblijfsvergunning in verband met studie, Stcrt 2013, nr. 15622.

- 68 VK Rb 's-Gravenhage zp Amsterdam 16 april 2009, AWB 08/26563, 08/26564 [LJN: BL2051], JV 2009/249 en VK Rb 's-Gravenhage zp Amsterdam 15 oktober 2009, AWB 08/21028, 08/21029 [LJN: BKO255]. Zie ook F. Wassenaar, *Vraag&antwoord: Is er een maximale studieduur voor studenten uit derde landen*, in: *Asiel&Migrantenrecht* 2010, nr.2.
- 69 Vzr VK Rb 's-Gravenhage zp Middelburg, AWB 13/2601
- 70 Art. 6, lid 1, onder d Richtlijn 2004/114.
- 71 VK Rb 's-Gravenhage zp Amsterdam 14 mei 2013, AWB 12/18734, 12/37813.
- 72 COM (2011) 587.
- 73 SWD (2013) 77 en 78.
- 74 Bijvoorbeeld Ierland en het Verenigd Koninkrijk. Overigens beide zijn niet aan de Studentenrichtlijn gebonden.
- 75 Rond 2010 lag het aantal derdelanders dat onder bereik van de Studentenrichtlijn voor studie naar de EU kwam rond de 220.000. In Nederland schommelt dat aantal rond de 10.000. Van de lidstaten die gebonden zijn aan de Studentenrichtlijn ontvangt Frankrijk de meeste derdelander studenten (in 2011: 64.794, gevolgd door Spanje (35.037), Italië (30.260) en Duitsland (27.568)). Overigens, de grootste trekker is het Verenigd Koninkrijk, in 2011 alleen al 247.044! Maar het VK is niet aan de Studentenrichtlijn gebonden. Zie SWD (2013) 77, p. 68.
- 76 Zie OECD, *Education at a Glance 2011*, vermeld in SWD (2013) 77, p. 14.
- 77 COM (2013) 151.
- 78 Raad van de Europese Unie 9251/13, MIGR 43.
- 79 PE514.798.
- 80 PE 519.454v01-00, amendementen 37-164.
- 81 Raad van de Europese Unie 13148/13, annex (limete).
- 82 Ontwerp-artikel 2.
- 83 Eerste Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 32 317, CU, p. 4.
- 84 Ontwerp-artikel 5, tweede lid. Overigens, op 13 september 2013 heeft het Verwaltungsgericht Berlijn aan het Hof van Justitie de prejudiciële vraag gesteld of ook de huidige Studentenrichtlijn 2004/114 aldus moet worden begrepen dat uit de richtlijn zelf een recht op afgifte van een visum voor studiedoeleinden en een daaropvolgende verblijfstitel voortvloeit, wanneer aan de toelatingsvoorwaarden is voldaan. Zie HvJEU, C-491/13 (Ben Alaya).
- 85 Ontwerp-artikel 6.
- 86 Ontwerp-artikel 10.
- 87 Nieuw ontwerp-artikel 6a.
- 88 Ontwerp-artikel 26.
- 89 Ontwerp-artikel 27.
- 90 Ontwerp-artikel 29.
- 91 Ontwerp-artikel 29, derde lid, spreekt slechts over 'het nationale gerecht of de nationale autoriteit waarbij de betrokkene beroep kan instellen'.
- 92 Ontwerp-artikel 31.
- 93 Ontwerp-artikel 23.



- 94    Ontwerp-artikel 24.
- 95    De Projectverslagen studenten 2009-2012 van de Inspectie naleving Wet arbeid vreemdelingen en Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag laten zien dat bij 50 tot 70 procent van de bedrijven de regels worden overtreden (bij andere inspecties is dat gemiddeld 18 procent, zie Transfer, oktober 2011, p. 14-15). Ook het aantal illegaal werkende studenten lag in deze jaren rond de 200.
- 96    SER, *Make it in the Netherlands!*, 2013, p. 18.
- 97    Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 22 112, nr. 1650.
- 98    Zo ook Alexander Hoogenboom, Vrij verkeer van derderlander studenten naar de EU: een mozaïek van rechtsbronnen, in: *Asiel&Migrantenrecht* 2013, p. 388 e.v.
- 99    Richtlijn 2003/86, artikel 3, lid 2.
- 100    Gezinssherenigingsrichtlijn, Hoofdstuk V.
- 101    COM(2002) 548, p. 11.
- 102    Richtlijn 2004/38, artikel 27.
- 103    Richtlijn 2001/55, artikel 14(2).
- 104    Verslag van een Algemeen Overleg, Tweede Kamer, 2011-2012, 19 637, nr. 1570.
- 105    Brief van 17 december 2012, Ministerie van Veiligheid en Justitie, Directie Migratiebeleid, kenmerk 2012-0000685584.
- 106    Zie ook Jona Both en Petra Veltman, *Gevluchte artsen verrijken de Nederlandse gezondheidszorg. Een onderzoek naar de loopbaan van gevluchte artsen in Nederland*, uitgave UAF 2010



