

## Benchmark

# Misbruik van verblijfsrecht studie voor andere doeleinden

De situatie in Nederland vergeleken met die in andere EU-lidstaten

De benchmarks van EMN Nederland vergelijken de Nederlandse onderzoeksresultaten met die van andere lidstaten van de Europese Unie (EU) en Noorwegen. Wat zijn de meest relevante overeenkomsten en verschillen? Benchmarks worden opgesteld in overleg met Nederlandse deskundigen op basis van EMN-onderzoeken. Zie de website van EMN Nederland voor meer informatie over de onderzoeken (Nederlands): [www.emnnetherlands.nl/onderzoeken](http://www.emnnetherlands.nl/onderzoeken).

### Vooraf

EMN heeft in maart 2022 een onderzoek gepubliceerd over het tegengaan van situaties waarin het verblijfsrecht voor studie wordt misbruikt voor een ander doel.<sup>1</sup> 24 lidstaten namen deel aan het onderzoek.<sup>2</sup> Deze *benchmark* bevat de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek en gaat daarbij in op het gevoerde beleid in de lidstaten.

Het onderzoek gaat zowel in op de *pre-arrival fase* (de fase vanaf het moment dat de aanvraagprocedure van de verblijfsvergunning wordt gestart, totdat de student aankomt in de lidstaat), als de *post-arrival fase* (de fase nadat de student is aangekomen in de lidstaat). Daarbij gaat het om een reeks aan situaties, van kleine overtredingen van de gestelde voorwaarden voor verblijf tot aan frauduleuze aanvragen. Het onderzoek erkent dat er een grijs gebied bestaat tussen opzettelijk misbruik maken van de situatie en onbedoelde vergissingen, en dat het voor de autoriteiten in de lidstaten lastig kan zijn deze situaties van elkaar te onderscheiden.

### Deelnemende landen

België (BE), Cyprus (CY), Duitsland (DE), Estland (EE), Finland (FI), Frankrijk (FR), Griekenland (EL), Hongarije (HU), Ierland (IE), Italië (IT), Kroatië (HR), Letland (LV), Litouwen (LT), Luxemburg (LU), Malta (MT), Nederland (NL), Oostenrijk (AT), Polen (PL), Portugal (PT), Slovenië (SI), Slowakije (SK), Spanje (ES), Tsjechië (CZ), Zweden (SE)

## 1. Situaties van (potentieel) misbruik

In de meeste lidstaten kwamen in de *pre-arrival fase* (19 lidstaten<sup>3</sup>) en de *post-arrival fase* (20 lidstaten<sup>4</sup>) situaties voor, die volgens de lidstaten op potentieel misbruik duiden. Zo waren er in Nederland en 15 andere lidstaten<sup>5</sup> zaken waarin er bewijs of serieuze aanwijzingen waren dat een student de verblijfsvergunning voornamelijk voor een ander doel zou gebruiken of gebruikte (bijvoorbeeld voor werk). In tegenstelling tot Nederland kwamen lidstaten ook zaken tegen in de *pre-arrival fase* en de *post-arrival fase* waarin:

- Er bewijs was dat de student valse documenten gebruikte (12 lidstaten in de *pre-arrival fase*, 11 lidstaten in de *post-arrival fase*)<sup>6</sup>.
- Er private onderwijsinstellingen werden opgezet die alleen waren gericht op het faciliteren van toegang (2 lidstaten)<sup>7</sup>.

1 EMN Inform (2022), 'Preventing, detecting and tackling situations where authorisations to reside in the EU to study are misused for other purposes', <https://www.emnnetherlands.nl/onderzoeken/onderzoek-misbruik-van-verblijfsrecht-studie-voor-andere-doeleinden>.

2 BE, CY, DE, EE, FI, FR, EL, HU, IE, IT, HR, LV, LT, LU, MT, NL, AT, PL, PT, SI, SK, ES, CZ, SE.

3 AT, BE, CY, CZ, EE, EL, FI, FR, HR, HU, LU, LV, MT, NL, PL, PT, SE, SI, SK.

4 AT, BE, CY, CZ, DE, EE, FI, FR, HR, HU, LT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, SE, SI, SK.

5 BE, CZ, EE, FI, FR, HR, HU, LV, LU, MT, NL, PL, PT, SE, SI, SK.

6 *Pre-arrival*: AT, BE, CY, CZ, FI, FR, HR, HU, LU, PL, PT, SK. *Post-arrival*: AT, BE, EE, FI, FR, HU, LV, PL, PT, SE, SK.

7 *Pre-arrival fase*: EE, PL. *Post-arrival*: EE, FR.

## 2. Strategie om (potentieel) misbruik tegen te gaan

Nederland is het enige land dat de nadruk legt op controle/handhaving gedurende de *post-arrival* fase om misbruik van de verblijfsvergunning studie tegen te gaan. Aan de voorkant (het aanmeldproces) wordt relatief weinig gecontroleerd door de overheid, gezien de overheid de controlerende taak grotendeels belegd heeft bij erkend referenten. Daarbij gaat het om hoger onderwijsinstellingen die, nadat ze getoetst zijn op betrouwbaarheid door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), als erkend referent worden aangemerkt. De erkend referenten hebben bepaalde plichten en verantwoordelijkheden in de procedure omtrent de verblijfsaanvraag, zoals een zorgvuldige werving en een vergewisplicht dat de internationale student aan alle voorwaarden voldoet.<sup>8</sup> Dat neemt niet weg dat de overheid sommige aanvragen nader onderzoekt indien daartoe aanleiding bestaat.

De meeste andere lidstaten (11)<sup>9</sup> geven juist prioriteit aan de controle gedurende de *pre-arrival* fase, 9 andere lidstaten<sup>10</sup> schenken evenveel aandacht aan beide fases.

## 3. Pre-arrival fase

Nederland kent vergelijkbare methoden om potentieel misbruik te voorkomen in de *pre-arrival* fase als andere lidstaten, bijvoorbeeld de controle van documenten en, indien nodig, het houden van een interview met de aanvragers.

Anders dan Nederland, vragen 5 lidstaten<sup>11</sup> om een certificaat van het vereiste taalniveau of voeren een taaltest uit in de aanvraagprocedure voor een verblijfsvergunning. In Nederland beoordeelt de onderwijsinstelling de taalvaardigheid voordat de onderwijsinstelling (als erkend referent) de aanvraagprocedure start bij de IND. In België moeten studenten van buiten de EU een enquête invullen zodat autoriteiten de motivatie van de student kunnen inschatten. Het gaat daarbij om de motivatie om hogere educatie te volgen en de samenhang met toekomstplannen van de student.

Er zijn ook verschillende *'triggers'* die lidstaten ertoe zetten om een bepaalde aanvraag nader te onderzoeken. In Nederland is dat het geval als er ineens opvallend veel studenten van een bepaald land naar Nederland willen komen om te studeren of indien er signalen zijn dat de aanvrager eigenlijk voor een ander doel dan studie naar Nederland wil komen. Andere lidstaten noemen daarnaast de volgende aspecten: tegenstrijdige informatie in de aangeleverde documenten van de student, een gebrek aan talenkennis, discrepantie tussen de duur van verblijf en de duur van de studie of tussen de kosten van de studie en de inkomsten van een student, slechte schoolprestaties, eerder illegaal verblijf in een andere lidstaat of een lange periode tussen de nieuwe studie en de vorige, afgeronde studie.

De volgende *good practices/lessons learned* zijn door lidstaten genoemd:

- Letland houdt een jaarlijkse seminar met alle onderwijsinstellingen om informatie over wetwijzigingen te delen. Deelnemers kunnen ook knelpunten bespreken omtrent de samenwerking om misbruik tegen te gaan.
- Polen heeft een gelijksoortig systeem als Nederland met erkend referenten, in de zin

8 Zie ook: 'Gedragscode internationale student hoger onderwijs', <https://www.internationalstudy.nl/wp-content/uploads/2017/03/Gedragscode-2017.pdf>, laatste geraadpleegd op 1 augustus 2022.

9 AT, BE, CZ, DE, EL, ES, FI, LV, PT, SE, SK.

10 CY, EE, FR, HU, IE, LT, LU, MT, PL.

11 AT, CZ, FR, HR, LU.

dat migranten alleen kunnen studeren aan hoger onderwijsinstellingen die op een speciale lijst staan van het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

- De politie en grenswacht in Estland maken jaarlijkse analyses, waaronder risico-analyses, waar ook studiemigratie wordt bekeken.

#### 4. Post-arrival fase

Lidstaten houden op verschillende manieren toezicht om te bezien of studenten nog aan de voorwaarden van de verleende verblijfsvergunning voldoen gedurende het verblijf. Veel lidstaten, waaronder Nederland, verplichten onderwijsinstellingen om informatie te geven en voeren onderzoeken/inspecties uit om te kijken of de student nog aan de voorwaarden voldoet (periodiek, routinematig, of gericht). Zo checkt in Duitsland de *'Local Foreigners Authority'* regelmatig of studenten nog aan de voorwaarden voldoen.

In tegenstelling tot Nederland, dat doorgaans de verblijfsvergunning voor de duur van de studie afgeeft, zijn er lidstaten<sup>12</sup> die het moment van de vernieuwing (in Nederland bekend als de verlenging) van de verblijfsvergunning zien als een manier om te monitoren. Dan wordt namelijk opnieuw getoetst aan de voorwaarden van de verblijfsvergunning. Dit geldt met name voor lidstaten waar de eerste verblijfsvergunning voor een korte periode is afgegeven. België toetst bijvoorbeeld of voldoende studievoortgang is geboekt.

Daarbij zijn er ook signalen die autoriteiten kunnen aansporen om nader onderzoek te doen, omdat deze signalen mogelijk duiden op potentieel misbruik van de verblijfsvergunning. Het gaat om signalen zoals studenten die hun studie tijdelijk/volledig stopzetten zonder deze af te maken<sup>13</sup> of studenten die meer werken naast de studie dan wettelijk is toegestaan<sup>14</sup>.

Letland kijkt daarnaast naar zaken waarbij de student het land verlaat om naar een andere lidstaat te gaan (buiten de mobiliteitsrechten). Kroatië doet dit als een student langer dan 30 dagen niet aanwezig is op het opgegeven adres, en Duitsland en Portugal indien het opgegeven woonadres niet correspondeert met de plaats waar de student studeert. In Nederland is uitschrijving uit de BRP een signaal dat iemand mogelijk zijn hoofdverblijf heeft verplaatst, en dus niet meer aan de voorwaarden voldoet.<sup>15</sup>

Zweden werkt, vergelijkbaar met Nederland, met een systeem waarin hoger onderwijsinstellingen aan de migratie autoriteiten rapporteren over studenten van buiten de EU/EER die vroegtijdig stoppen met hun studie en ziet dit als *good practice*. Zweden is bezig met een pilot met het doel een volledige rapportage op te kunnen stellen van alle (mogelijke) gevallen en oorzaken van *drop-outs*.

12 AT, BE, CY, EE, EL, ES, FR, IE, IT, FI, LV, LT, PL, PT, SE, SK.

13 AT, CZ, DE, EE, HU, HR, FR, IE, LT, LU, NL, LV, PL, PT, SI, SE, SK.

14 DE, FI, IE, LU, NL, MT, PT, SK.

15 Deze informatie is aangeleverd door de Immigratie- en Naturalisatiedienst.