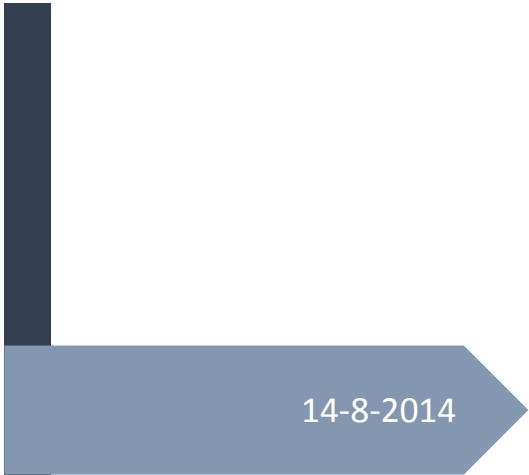
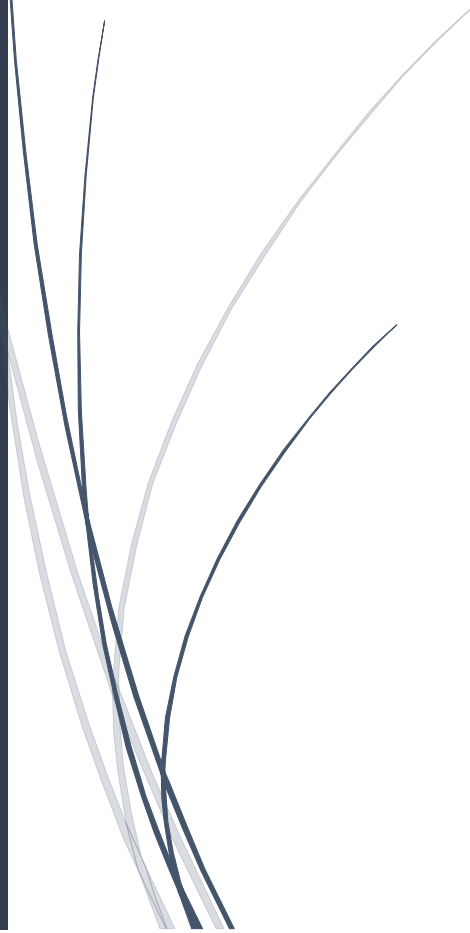


A dark blue vertical bar on the left side of the page. A light blue arrow points to the right from the bar, containing the date.

14-8-2014

Een goede les voor de 3-uit-6?

Een multi-criteria analyse van de
alternatieve maatregelen ten aanzien
van de 3-uit-6-eis

Several thin, curved lines in dark blue and light grey originate from the bottom left and curve upwards and to the right.

M.A. Bulten – Bestuurskunde (B-BSK) – s1080830

Eerste begeleider: Prof. J.J. Vossensteyn

Tweede begeleider: Prof. Dr. R.A. Wessel

UNIVERSITEIT TWENTE.

Samenvatting

Nederland vindt studentenmobiliteit erg belangrijk. Om deze reden heeft Nederland haar studiefinanciering meeneembaar gemaakt. Een student kon aanspraak maken op het meenemen van de studiefinanciering indien de student tenminste drie jaar van de zes jaar voorafgaand aan de inschrijving van een studie in het buitenland in Nederland heeft gewoond. Deze voorwaarde wordt ook wel de 3-uit-6-eis genoemd. Nederland heeft naar eigen zeggen deze eis zorgvuldig geformuleerd. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft echter bepaald dat de Nederlandse 3-uit-6-eis in strijd is met de Europese wet- en regelgeving waardoor de 3-uit-6-eis niet meer in haar originele vorm mag bestaan. Door de Nederlandse overheid zijn, als reactie op deze uitspraak, verschillende maatregelen overwogen als alternatief voor de 3-uit-6-eis.

In deze scriptie wordt een onderzoek gepresenteerd naar vier alternatieve maatregelen ten aanzien van de 3-uit-6-eis. Dit onderzoek zal uitwijzen of deze alternatieve maatregelen wel voldoen aan de juridische randvoorwaarden. Daarnaast wordt er rekening gehouden met de politiek-sociale wenselijkheid en de economische gevolgen van de alternatieven. Een aanpassing of het aannemen van een alternatief van de 3-uit-6-eis omwille van de juridische voorwaarden kan immers betekenen dat er ingeleverd moet worden op politiek-sociaal gebied of economisch gebied.

Er wordt verwacht dat een alternatieve maatregel voor de 3-uit-6-eis lastig te formuleren is en daarom is het waarschijnlijk dat er geen alternatief bestaat dat voldoet aan de juridische randvoorwaarden, politiek-sociale doelstellingen en economische criteria. De originele 3-uit-6-eis is immers zorgvuldig geformuleerd maar bleek desalniettemin niet aan de juridische randvoorwaarden te voldoen. Een andere verwachting is dat een aantal alternatieve maatregelen, zoals de terugkeereis, niet voldoen aan de juridische randvoorwaarden vanwege het voorop stellen van economische doelstellingen. De hoofdvraag die in dit onderzoek beantwoord zal worden is daarom ook:

In hoeverre dragen de door de Nederlandse overheid overwogen maatregelen als alternatief voor de 3-uit-6-eis bij aan het behalen van de vastgestelde politiek-sociale en economische doelstellingen en zijn zij verenigbaar met de juridische randvoorwaarden?

Voor elke perspectief is een aantal criteria opgesteld door middel van secundaire dataverzameling. Vervolgens zijn de alternatieve maatregelen ten aanzien van de 3-uit-6-eis beschreven. Via een multi-criteria analyse worden de alternatieve maatregelen beoordeeld. De resultaten worden op een ordinaal niveau gepresenteerd in een tabel. Een criterium kan de score goed (+), slecht (-), gemiddeld (+/-) of niet van toepassing (0) krijgen.

Uit de resultaten blijkt dat de zachte maatregel, het pleiten voor meer transparantie tussen de deelnemende landen aan het Bolognaproces in de onderwijs- en studiefinancieringsstelsel, erg goed scoort op deze multi-criteria analyse. Deze maatregel lijkt als een goed alternatief voor de 3-uit-6-eis te fungeren. Of de voorspelde gunstige effecten daadwerkelijk zullen optreden is nog maar de vraag. Het willen van of pleiten voor bepaalde effecten leidt nog niet tot de daadwerkelijke effecten. De andere alternatieven scoren niet erg hoog op de multi-criteria analyse.

Wellicht kan er nog een analyse uitgevoerd worden op het onlangs ingevoerde studievoorschot. Het kan relevant zijn te onderzoeken wat het studievoorschot betekent voor de politiek-sociale, economische en juridische criteria ten aanzien van studentenmobiliteit. Dit vervolgonderzoek is erg relevant en actueel. Misschien is het studievoorschot wel het perfecte alternatief voor de 3-uit-6-eis.

Voorwoord

Deze bachelor scriptie is door mij uitgevoerd ter afsluiting van mijn bachelor opleiding bestuurskunde aan de Universiteit Twente. In deze scriptie zal de bestuurskundige benadering, die ik tot mij heb genomen tijdens mijn bachelor bestuurskunde, sterk naar voren komen. De studie bestuurskunde en de bestuurskundige benadering bestaat uit vier pijlers namelijk politicologie, sociologie, economie en recht. In mijn eindopdracht, de bachelor scriptie, wilde ik al deze vier benaderingen toepassen op een sociaal probleem.

De aanleiding van de scriptie, de afschaffing van de 3-uit-6-eis voor de meeneembare studiefinanciering, is tot stand gekomen tijdens een brainstorm met mijn eerste begeleider, prof. J.J. Vossensteyn.

Deze bachelor opdracht is het eerste zelfstandige onderzoek dat ik tijdens mijn studie heb moeten uitvoeren waardoor ik mijn opdracht als een hele uitdaging heb ervaren. Met name de afbakening van het onderwerp en onderzoeksgebied heb ik als een struikelblok ervaren. Te veel (willen) doen ligt in een klein hoekje.

Van deze gelegenheid maak ik graag gebruik om de mensen te bedanken die mij hebben geholpen tijdens dit leerproces.

Allereerst wil ik Prof. J.J. Vossensteyn, mijn eerste begeleider, bedanken voor zijn hulp en adviezen tijdens dit proces. Hij heeft mij goed geholpen bij een duidelijke afbakening van het onderwerp.

Daarnaast wil Prof. Dr. R.A. Wessel, mijn tweede begeleider, bedanken voor zijn feedback op mijn bachelor opdracht. Hij heeft mij goed geholpen bij de juridische formuleringen.

Ten slotte wil ik Drs. L.A. Bulten bedanken, bestuurskunde alumna, voor zijn kritische blik en steun tijdens dit proces.

Ik hoop voldoende academische vaardigheden te hebben laten zien in deze bachelor opdracht.

Marita Bulten

Enschede, 2014

Inhoudsopgave

Samenvatting	1
Voorwoord	2
1. Inleiding	5
1.1. Aanleiding van het onderzoek	5
1.2. Probleemstelling en onderzoeksvragen	8
1.3. Relevantie onderzoek	9
1.4. Methoden onderzoek	10
1.5. Conclusie	10
2. Theoretisch kader	12
2.1. Inleiding	12
2.2. Multidisciplinaire benadering	12
2.3. Politiek-sociale doelstellingen	13
2.4. Economische doelstellingen	15
2.5. Juridische randvoorwaarden	18
2.6. Conclusie	23
3. Alternatieve maatregelen	24
3.1. Inleiding	24
3.2. Alternatieve maatregelen	24
3.3. Conclusie	25
4. Toetsing 3-uit-6-eis met uitzonderingsclausule	26
4.1. Inleiding	26
4.2. Toetsing aan politieke-sociale criteria	26
4.3. Toetsing aan economische criteria	28
4.4. Toetsing aan juridische randvoorwaarden	29
4.5. Conclusie	31
5. Toetsing meeneembaarheid met plafond	32
5.1. Inleiding	32
5.2. Toetsing aan politiek-sociale criteria	32
5.3. Toetsing aan economische criteria	33
5.4. Toetsing aan juridische randvoorwaarden	35
5.5. Conclusie	36
6. Toetsing pleiten voor meer transparantie	37
6.1. Inleiding	37
6.2. Toetsing aan politiek-sociale criteria	37
6.3. Toetsing aan economische criteria	38

6.4. Toetsing aan juridische randvoorwaarden	39
6.5. Conclusie	40
7. Toetsing terugkeereis	41
7.1. Inleiding	41
7.2. Toetsing aan politiek-sociale criteria	41
7.3. Toetsing aan economische criteria	42
7.4. Toetsing aan juridische randvoorwaarden	43
7.5. Conclusie	44
8. Conclusie en aanbevelingen	45
8.1. Inleiding	45
8.2. Uitkomst onderzoek	45
8.3. Discussie	47
8.4. Aanbevelingen	49
8.5. Slotwoord	50
Literatuur	51

1. Inleiding

Met de staart tussen de benen verlieten de Nederlandse afgevaardigden, in juni 2012, teleurgesteld het gerechtsgebouw. Het Europees Hof van Justitie had uitspraak gedaan. De Nederlandse 3- uit-6-eis, de voorwaarde dat de student drie jaar van de zes jaar voorafgaand aan de inschrijving van een studie in het buitenland in Nederland gewoond moet hebben, is een verkapt discriminatie op arbeidsmigranten bevonden en voldoet niet aan de evenredigheidseis. Met deze uitspraak moet Nederland de 3-uit-6-eis schrappen, in elk geval voor de groep economische migranten.

Nederland heeft de studentenmobiliteit willen bevorderen met de meeneembaarheid van studiefinanciering maar is door de woonplaatsvereiste toch door het Hof op de vingers getikt. Deze zorgvuldig opgestelde 3-uit-6-eis mag dus niet langer in haar oorspronkelijke vorm bestaan waarmee de achterliggende doestellingen eveneens gevaar lopen.

Nu de zorgvuldige geformuleerde 3-uit-6-eis niet voldoet aan de juridische randvoorwaarden moet er nagedacht worden over een nieuwe regeling die wel in overeenstemming is met de Europese wet- en regelgeving maar tevens studentenmobiliteit bevordert en niet te veel economische risico's met zich mee brengt.

In dit hoofdstuk wordt allereerst de aanleiding van dit onderzoek, de uitspraak van het Hof over de 3-uit-6-eis, besproken. Daarna wordt de probleemstelling gedefinieerd om vervolgens de hier bij passende onderzoeksvraag te benoemen. In dit onderdeel zal tevens het doel van het onderzoek worden uiteengezet. Bovendien wordt er in dit hoofdstuk uitgebreid ingegaan op de relevantie van dit onderzoek en worden de gebruikte onderzoeksmethoden beargumenteerd. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een toelichting op de structuur van de scriptie.

1.1. Aanleiding van het onderzoek

De aanleiding van dit onderzoek is de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie over woonplaatsvereiste aan de studiefinancieringsmaatregel (Commissie/Nederland, 2012). Ter verduidelijking van de aanleiding is het relevant om te weten wat de 3-uit-6-eis inhoudt, wat de rol is van het Hof van Justitie van de Europese Unie en wat dit instituut precies heeft bepaald over de Nederlandse 3-uit-6-eis.

1.1.2. Het Nederlandse studiefinancieringssysteem

Het huidige Nederlandse studiefinancieringssysteem bestaat uit vier onderdelen namelijk

- de basisbeurs,
- de aanvullende beurs,
- het studentenreisproduct en
- een lening (DUO, Studiefinanciering, 2014).

Over het algemeen heeft een HBO- of universiteitsstudent vier jaar recht op een basisbeurs. Deze basisbeurs is een voorlopige lening maar zal, als de student binnen tien jaar afstudeert, omgezet worden in een gift (DUO, Studiefinanciering, 2014). Thuiswonende studenten met recht op studiefinanciering ontvangen tenminste 100 euro aan basisbeurs per maand. Uitwonende studenten met recht op studiefinanciering ontvangen tenminste 279 euro aan basisbeurs per maand.

Om in aanmerking te komen voor de aanvullende beurs dient er te worden voldaan aan de extra aanvraag procedure met extra eisen voor de lening (DUO, Bedragen, 2014).

Het studentenreisproduct is in het algemeen vijf jaar geldig voor studenten die recht hebben op studiefinanciering (DUO, Studiefinanciering, 2014).

Het Nederlandse studiefinancieringssysteem is relatief gezien genereus te noemen. De algemene studiefinanciering wordt na de studie, mits de studenten binnen 10 jaar is afgestudeerd, omgezet in een gift.

In de Wet Studiefinanciering 2000, hoofdstuk twee, is bepaald dat een student (m/v) recht heeft op studiefinanciering, behoudens uitzonderingen, zodra de student voltijd een studie in het hoger onderwijs volgt. De student kan de studiefinanciering aanvragen tot de student de leeftijd van 30 jaar heeft bereikt (Rijksoverheid, Wet Studiefinanciering 2000, 2014).

Daarnaast dient de student de Nederlandse nationaliteit te bezitten of gelijk wordt gesteld als een Nederlander krachtens een volkenrechtelijke regeling, verdrag of krachtens een algemene maatregel van bestuur. Europese regelgeving en verdragen zijn dus van invloed op het recht van studiefinanciering (Rijksoverheid, Wet Studiefinanciering 2000, 2014).

Studiefinanciering in Nederland is meeneembaar, dit houdt in dat de student met het behoud de Nederlandse studiefinanciering een studie in het buitenland kan gaan volgen (Rijksoverheid, Onderwijs en internationalisering, 2014). De meeneembaarheid dient te voldoen aan drie extra voorwaarden.

Allereerst dient de opleiding in het buitenland van voldoende kwaliteit te zijn (DUO, Extra voorwaarden buitenland, 2014). Deelnemers, waaronder Nederland en andere Europese landen, aan het Bolognaproces hebben verklaard elkaars hoger onderwijssysteem te erkennen indien het onderwijs in het land waar het wordt aangeboden eveneens erkend is. Een studie in het hoger onderwijs, in één van deze landen voldoet daarom automatisch aan deze voorwaarde (Nuffic, Bolognaproces, 2013). Andere doelstellingen volgend uit het Bolognaproces worden in het theoretisch kader toegelicht.

Daarnaast mag de student geen studietoelage van een buitenlandse overheid ontvangen.

Als derde dient de student van de zes jaar voorafgaand aan het moment van inschrijving aan de buitenlandse opleiding, tenminste drie jaar legaal in Nederland te hebben gewoond. Deze voorwaarde wordt de 3-uit-6-eis genoemd.

1.1.3 Uitspraak van het Hof over de 3-uit-6-eis

Het Hof van Justitie van de Europese Unie, hierna het Hof, is de juridische autoriteit van de Europese Unie. Het Hof ziet toe op de naleving van Europese regelgeving en voorziet in belangrijke jurisprudentie dat als een maatstaf geldt voor de gehele Europese Unie en toekomstige juridische zaken (Keulen van, Stephenson, & Versluis, 2011, p. 41).

Het Hof heeft in de zaak 542/09, de Europese Commissie tegen het Koninkrijk der Nederlanden, het arrest over de woonplaatsvereiste die Nederland stelde aan de meeneembaarheid van studiefinanciering, bepaald dat de 3-uit-6-eis ofwel de woonplaatsvereiste, niet verenigbaar is met art 45 VWEU en bijbehorende verordeningen (Commissie/Nederland, 2012). Met andere woorden, volgens het Hof kwam Nederland de verplichtingen niet na ten aanzien van het vrije verkeer van

werknemers. De woonplaatsvereiste zou discriminerend werken voor de migrerende werknemer en de grensarbeider (Commissie/Nederland, 2012).

De twee doelstellingen die Nederland hanteerde bij het formuleren van de 3-uit-6-eis waren volgens het Hof onvoldoende redenen voor de ongelijke behandeling van de migrerende werknemer en de grensarbeider.

De eerste doelstelling, het voorkomen van een onredelijke financiële last voor de Nederlandse staatskas, was volgens het Hof niet voldoende onderbouwd. Deze economische doelstelling is volgens het Hof weliswaar legitiem maar niet evenredig. Zij die de status van migrerend werknemer genieten betalen immers ook belastingen aan de Nederlandse overheid (Commissie/Nederland, 2012).

De tweede doelstelling, het voorkomen dat er gebruik wordt gemaakt van de meeneembaarheid van studiefinanciering door studenten zonder enige band met Nederland, was volgens het Hof weliswaar een gegronde reden maar de 3-uit-6 zou te exclusief geformuleerd zijn. Het middel, de woonplaatsvereiste, was te breed geformuleerd om het doel te bereiken. Het is immers mogelijk dat migrerende werknemers en grensarbeiders uitstekend geïntegreerd zijn in de Nederlandse samenleving (Commissie/Nederland, 2012), ondanks dat ze geen Nederlandse woonplaats hebben. Arbeidsmigranten kunnen bijvoorbeeld vanwege affiniteit met Nederland geëmigreerd zijn of kunnen wellicht terugkerend migrant zijn.

De laatste voorwaarde van de meeneembaarheid van de studiefinanciering geldt na de uitspraak van de het Hof van Justitie van de Europese Unie niet meer voor studenten:

- die zelf of een ouder hebben die de status van migrerend werknemer hebben;
- die zelf of een ouder hebben die voor een Nederlandse overheidsorganisatie in het buitenland werken;
- die zelf of een ouder hebben die voor een Nederlandse overheidsorganisatie in het buitenland werkt;
- die in de grensstreek gaan studeren (DUO, Extra voorwaarden buitenland, 2014).

Deze woonplaatsvereiste wordt ook wel de 3-uit-6-eis genoemd. Deze maatregel kende voorheen geen uitzonderingsclausule voor economische migranten (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2012). Deze uitzonderingsclausule is geformuleerd nadat het Hof van justitie van de Europese Unie heeft bepaald dat de 3-uit-6-eis niet verenigbaar is met artikel 45 VWEU, het vrije verkeer van werknemers (Commissie/Nederland, 2012).

Naar aanleiding van de uitspraak van het Hof heeft de Nederlandse overheid de woonplaatsvereiste moeten schrappen voor studenten die zelf of ouders hebben die voor een Nederlandse overheidsorganisatie in het buitenland werken, die migrerend werknemer zijn of grensarbeider zijn (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2013). De doelstellingen die bij de 3-uit-6-eis zijn opgesteld, het voorkomen van gebruik van de meeneembaarheid van Nederlandse studiefinanciering zonder enige binding en het voorkomen van een onredelijke last voor de Nederlandse staatskas, lijken hiermee grotendeels verloren gegaan. Om alsnog aan deze doelstellingen te voldoen zijn er verschillende alternatieve maatregelen overwogen door de Nederlandse overheid.

1.2. Probleemstelling en onderzoeksvragen

Nederland wil studentenmobiliteit bevorderen en daarvoor de studiefinanciering meeneembaar maken mits er sprake is van enige binding met Nederland. Indien elke Europese student gebruik zou kunnen maken van het Nederlandse studiefinancieringssysteem zou er in de ogen van Nederland een onredelijke last voor de Nederlandse staatskas ontstaan.

De 3-uit-6-eis moest zorgen dat de politiek-sociale en economische doelstellingen werden behaald maar mocht wegens strijd met het Europees recht immers niet meer in haar oorspronkelijke vorm bestaan. Het verbod op de 3-uit-6-eis door het Hof kan volgens een risicoanalyse financiële risico's voor Nederland mee brengen (Dassen & Vossensteyn, 2010).

Als reactie op de uitspraak van het Hof heeft Nederland een aantal maatregelen overwogen om alsnog aan deze doelstellingen te kunnen voldoen (Tweede Kamer, 2012). De vraag is echter of deze maatregelen wél aan de juridische voorwaarden voldoen. Bovendien is het twijfelachtig of de maatregelen politiek-sociaal wenselijk zijn en welke economische gevolgen deze alternatieven tot gevolg hebben. Het valt te betwijfelen of er een maatregel te formuleren is die aan deze drie componenten voldoet.

De 3-uit-6-eis voldeed aan een belangrijke politiek-sociale doelstelling, namelijk het bevorderen van studentenmobiliteit. Waarschijnlijk voldeed de 3-uit-6-eis tevens aan andere politiek-sociale doelstellingen. Het is immers een zorgvuldig overwogen voorwaarde van de meeneembaarheid van studiefinanciering die studentenmobiliteit stimuleert (DUO, Extra voorwaarden buitenland, 2014). Daarnaast perkte de 3-uit-6-eis enkele economische risico's in, de regeling was immers geformuleerd om een onredelijke last voor de Nederlandse staatskas te voorkomen. De eis voldeed echter niet aan de geldende Europese juridische voorwaarden.

Het doel van dit onderzoek is de reeds overwogen maatregelen, die naar aanleiding van de uitspraak van het Hof door de Tweede Kamer zijn besproken, te analyseren vanuit een multidisciplinair perspectief. In deze analyse wordt er gekeken in welke mate de alternatieve maatregelen verenigbaar zijn met de politiek-sociale doelstellingen, economische doelstellingen en de juridische randvoorwaarden. Er wordt dus onderzocht wat de mogelijkheden zijn voor Nederland.

In dit onderzoek wordt de haalbaarheid van de alternatieve maatregelen geanalyseerd vanuit een multidisciplinair perspectief. De **hoofdvraag** in dit onderzoek zal daarom zijn:

In hoeverre dragen de door de Nederlandse overheid overwogen maatregelen ten aanzien van de meeneembaarheid van studiefinanciering bij aan het behalen van de vastgestelde politiek-sociale en economische doelstellingen en zijn zij verenigbaar met de juridische randvoorwaarden?

Om de hoofdvraag te beantwoorden wordt er allereerst gekeken naar de alternatieve maatregelen ten aanzien van de 3-uit-6-eis die Nederland heeft overwogen, naar aanleiding van de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie. De **eerste deelvraag** luidt daarom:

Welke alternatieve maatregelen ten aanzien van de 3-uit-6-eis heeft Nederland overwogen?

Vervolgens wordt er aan de hand van, in het theoretisch kader opgestelde criteria gekeken worden naar de mate waarin de overwogen maatregelen overeenkomen met de Nederlandse en Europese politiek-sociale doelstellingen. De politiek-sociale doelstellingen zijn uitgewerkt in het theoretisch kader. De **tweede deelvraag** is daarom:

In hoeverre zijn de alternatieve maatregelen ten aanzien van de 3-uit-6-eis, verenigbaar met de Nederlandse en Europese politiek-sociale doelstellingen?

Tevens wordt er gekeken naar de mate waarin de overwogen maatregelen overeenstemmen met de Nederlandse en Europese economische doelen. Deze doelen zijn gedefinieerd in het theoretisch kader.

De **derde deelvraag** is:

In hoeverre zijn de alternatieve maatregelen ten aanzien van de 3-uit-6-eis verenigbaar met de Nederlandse en Europese economische doelstellingen?

Tenslotte wordt onderzocht in welke mate de overwogen maatregelen verenigbaar zijn met Europese wet- en regelgeving. Het juridische raamwerk is geschetst in het theoretische kader. De **vierde deelvraag** luidt:

In hoeverre zijn de alternatieve maatregelen ten aanzien van de 3-uit-6-eis, verenigbaar met de juridische randvoorwaarden?

1.3. Relevantie onderzoek

De Europese Unie en de invloed van de Europese Unie op Nederland is een belangrijk onderdeel in dit onderzoek. Vanwege de steeds groter wordende rol van de Europese Unie is het van belang om in dit onderzoek de belangen van dit instituut in ogenschouw te nemen. Daarnaast heeft Nederland de 3-uit-6-eis zorgvuldig geformuleerd om een onredelijke financiële last voor de Nederlandse staatskas te minimaliseren en te voorkomen dat de meeneembare studiefinanciering door onbedoelde gebruikers wordt geconsumeerd (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2012). Dit onderzoek heeft als de doel de haalbaarheid van de alternatieve maatregelen ten aanzien van de 3-uit-6-eis te analyseren in termen van politiek-sociale doelstellingen, economische criteria en juridische randvoorwaarden. Door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is er aan het Centre for Higher Education Policy Studies ofwel CHEPS, het verzoek gedaan om een risicoanalyse uit te voeren op de afschaffing van de woonplaatsvereiste (Dassen & Vossensteyn, 2010). Onderzoek heeft aangetoond dat de uitspraak van het Hof economische risico's teweeg brengt. Een relevant vervolgonderzoek is of er een oplossing voor de ontstane problemen geformuleerd kan worden.

De Nederlandse overheid heeft verschillende alternatieve maatregelen ten aanzien van de 3-uit-6-eis in overweging genomen. De vraag blijft of deze alternatieven wel voldoen aan de Europese wet- en regelgeving en tevens voldoen aan de Nederlandse en Europese politiek-sociale en economische doelstellingen. De 3-uit-6-eis was immers zorgvuldig geformuleerd maar bleek strijdig met Europees recht. Dit onderzoek tracht hier een antwoord op te geven.

1.4. Methoden onderzoek

In dit onderzoek worden de alternatieve maatregelen ten aanzien van de 3-uit-6-eis geanalyseerd en beoordeeld. Dit onderzoek heeft daarom een evaluerende functie. Om de alternatieve maatregelen te kunnen beoordelen zullen de omstandigheden rondom de maatregelen geschetst moeten worden. Om deze reden heeft het onderzoek tevens een beschrijvende functie. De beschrijving van de verschillende criteria en de alternatieve maatregelen zal geschieden doormiddel van secundaire dataverzameling. Secundaire dataverzameling is een analyse van reeds verzamelde of bestaande data (Bhattacharjee, 2012, p. 39).

De alternatieve maatregelen worden uiteindelijk op grond van verschillende criteria beoordeeld ofwel er wordt een multi-criteria analyse uitgevoerd. Aan het eind van het onderzoek kan er iets gezegd worden over de juridische haalbaarheid, de politiek-sociale wenselijkheid en de economische risico's die de maatregelen impliceren.

Een multi-criteria analyse is een vergelijkende evaluatie van beleidsalternatieven aan de hand van algemene logica (Graaf van de , Grin, Hoppe, & Jeliaskova, 2004, p. 115). Er wordt dus gebruik gemaakt van een interpretatieve benadering. Deze analyse methode wordt veelal gebruikt om beleid of instrumenten van beleid te beoordelen (Graaf van de , Grin, Hoppe, & Jeliaskova, 2004, pp. 115-123). De multidisciplinaire invalshoek, waaruit de criteria voor de multi-criteria analyse zullen voortvloeien, wordt in het theoretisch kader toegelicht. Vervolgens worden de Nederlandse en Europese politiek-sociale doelstellingen bepaald aan de hand van onder andere eerdere regelingen zoals de 3-uit-6-eis, kamerstukken en wetsvoorstellen. Daarna worden de Nederlandse en Europese economische doelstellingen uiteengezet. Ten slotte worden de juridische randvoorwaarden geschetst aan de hand van belangrijke regelgeving en jurisprudentie.

De alternatieve maatregelen die uiteindelijk beoordeeld zullen worden, zijn verkregen uit kamerstukken. Vervolgens wordt er onderzocht in hoeverre de alternatieve maatregelen aan de verschillende criteria voldoen. Er zal gebruik gemaakt worden van een ordinaal meetniveau, er wordt namelijk een score goed(+), slecht(-), gemiddeld(+/-) of niet van toepassing (n.v.t.) toegekend (Graaf van de , Grin, Hoppe, & Jeliaskova, 2004, p. 115). Het gebruik van een hoger meetniveau, bijvoorbeeld scores door middel van rapportcijfers, is te riskant voor de validiteit van het onderzoek (Babbie, 2010, p. 153). Er is immers weinig over het gewicht van de criteria bekend. Indien de maatregel voldoet aan de criteria zal deze een positieve score (+) krijgen. Indien de maatregel niet voldoet aan de criteria zal deze een negatieve (-) score krijgen. In een enkel geval kan een criterium niet van toepassing zijn. Indien hier sprake van is wordt er beargumenteerd waarom het criterium niet van toepassing is (n.v.t.). Indien de maatregel niet overwegend negatief of overwegend positief te beoordelen is in termen van een criterium, zal dit onderdeel van de beoordeling een gemiddelde (+/-) score krijgen. De multi-criteria analyse zal op een interpretatieve wijze plaats vinden.

1.5. Conclusie

Het doel van dit onderzoek is de politiek-sociale wenselijkheid, de economische gevolgen en de juridische haalbaarheid van de alternatieve maatregelen ten aanzien van de 3-uit-6-eis te achterhalen. In het volgende hoofdstuk worden de criteria die gebruikt worden in de multi-criteria analyse uiteengezet. In hoofdstuk 3 worden de alternatieve maatregelen ten aanzien van de 3-uit-6-eis besproken. Deze alternatieve maatregelen worden in de daaropvolgende hoofdstukken beoordeeld aan

de hand van de verschillende criteria. In hoofdstuk 8 worden de resultaten in tabelvorm weergegeven. Uit dit overzicht zal een conclusie worden geformuleerd en zullen de mogelijkheden voor mogelijk toekomstig Nederlands beleid besproken worden. Tevens worden de resultaten bediscussieerd. De discussie eindigt met een aantal suggesties voor vervolg onderzoek.

2. Theoretisch kader

2.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het theoretische kader rondom het onderzoek uiteengezet.

Allereerst wordt het multidisciplinaire vertrekpunt geconceptualiseerd. Het multidisciplinaire perspectief bestaat uit een politiek-sociale, een economische en een juridische benadering ten aanzien van studentenmobiliteit. Deze verschillende disciplines zullen als beoordelingscriteria gelden voor de eventueel te formuleren en overwogen maatregelen ofwel een eventuele oplossing voor de afgeschafte 3-uit-6-eis voor arbeidsmigranten en grensarbeiders.

In dit hoofdstuk wordt tevens het theoretische kader rondom de politiek-sociale doelstellingen uiteengezet. Aan de hand van bestaande onderzoeken en document worden een aantal politiek-sociale beoordelingscriteria worden opgesteld. Hierbij wordt er rekening gehouden met de Europese en de Nederlandse doelstellingen.

Vervolgens worden zowel de Europese als de Nederlandse economische doelstellingen ten aanzien van studentenmobiliteit besproken.

Daarna zal het juridische kader geschetst worden aan de hand van de belangrijke verdragen en de jurisprudentie. Uit het juridische kader wordt een aantal belangrijke richtlijnen ten aanzien van de alternatieve maatregelen uiteengezet.

Dit hoofdstuk wordt afgesloten worden met een korte samenvatting van het besproken theoretische kader.

2.2. Multidisciplinaire benadering

Vanuit de bestuurskundige achtergrond van de onderzoek zal er een multidisciplinaire benadering in ogenschouw worden genomen. Een multidisciplinaire benadering houdt een aanpak in, vanuit meerdere perspectieven. Deze disciplines zullen, vanuit de bestuurskundige benadering, uit een politicologisch, een sociologisch, een economische en een juridische beoordelingscriterium bestaan. Op deze manier worden niet alleen de mogelijkheden naar een eventueel te treffen maatregel onderzocht maar ook de wenselijkheid van de alternatieve maatregelen ten aanzien van de 3-uit-6-eis.

Vanuit het politiek-sociale perspectief wordt er gedacht vanuit zowel een politiek oogpunt als een sociaal oogpunt. Hierbij wordt gekeken in welke mate het onderwerp politieke aandacht geniet en in welke mate het onderwerp als een maatschappelijk belang wordt gezien. Volgens de sociologie is er in een vrije samenleving een dynamisch machtsevenwicht. Hierbij wordt een balans verondersteld in de economische macht van de markt, de sociale macht van de maatschappij en de politieke macht van de staat (Ossewaarde, 2006, p. 125).

De politieke macht is afhankelijk van de sociale macht aangezien de politieke macht de sociale macht vertegenwoordigt (Ossewaarde, 2006, p. 126). Om deze reden kan het politieke perspectief samengenomen worden met het sociale perspectief. Dit perspectief bepaalt in hoge mate de kwaliteit van de democratie omdat het een weerspiegeling is van de maatschappelijke wenselijkheid op de politieke agenda (Ossewaarde, 2006, p. 129). Om deze redenen is het belangrijk om eventuele maatregelen te beoordelen vanuit een politiek-sociaal perspectief.

Volgens de sociologie wordt de samenleving steeds meer gestuurd door strategische overwegingen van planning, berekenbaarheid, voorspelbaarheid, beheersing van onzekerheid, doelmatigheid en effectiviteit. Deze overwegingen worden eveneens op economisch niveau gemaakt (Ossewaarde, 2006, p. 208). Voor de economische benadering betekent dit dat de kosten-batenafweging een belangrijk sturingsmechanisme is voor maatschappelijke organisaties, waaronder de Nederlandse overheid. Om deze reden is het van belang om eventuele maatregelen vanuit een economische perspectief te bekijken en te beoordelen.

Vanuit de juridische benadering worden de eventuele maatregelen ten aanzien van de meeneembaarheid van studiefinanciering beoordeeld aan de hand van (in dit geval Europese) regelgeving en relevante jurisprudentie. Oftewel, het juridische perspectief onderzoekt welke maatregelen geoorloofd zijn in termen van de bestaande regelgeving. Volgens de sociologie neemt de moderne staat, de natiestaat, een juridische rol aan. Deze juridische rol komt tot uitdrukking in de soevereiniteit van de natiestaat (Ossewaarde, 2006, p. 127). Deze rol is voor de natiestaat van belang om maatschappelijke desorganisatie te voorkomen. Oftewel, wetten en regels zijn nodig om de samenleving te sturen (Ossewaarde, 2006). De Europese Unie neemt naast de natiestaat eveneens een juridische rol aan die ten koste gaat van de soevereiniteit van de lidstaten. Vanwege het voorkomen van maatschappelijke desorganisatie en de gevolgen van Europees lidmaatschap op deze juridische rol van de lidstaten, is het belangrijk om eventuele maatregelen te beoordelen vanuit een Europees juridisch perspectief.

Om een advies te formuleren over een studiefinancieringsmaatregel met betrekking tot de meeneembaarheid van de studiefinanciering draagt een multidisciplinaire benadering bij aan de kwaliteit van het advies. Er moet immers niet slechts gekeken worden naar wat mogelijk is in termen van regelgeving maar er moet ook worden onderzocht wat wenselijk is vanuit een politiek-sociaal perspectief en vanuit een economische benadering.

2.3. Politiek-sociale doelstellingen

Nederland is één van de oprichtersstaten van de Europese Unie en is daarmee bereid geweest een gedeelte van haar politieke en juridische soevereiniteit in te leveren ten behoeve van het gezamenlijke economische doel. Politiek-sociaal gezien is Nederland een land dat politieke en sociale steun levert aan Europa (TNS - NIPO, 2013). Om deze reden is het belangrijk om, naast de Nederlandse politiek-sociale doelstellingen, tevens te kijken naar de Europese politiek-sociale doelstellingen.

Het algemene uitgangspunt dat de Nederlandse overheid aanneemt is dat de Europese Unie zich moet beperken tot haar kerntaken. Taken, waaronder onderwijs, die aan de nationale overheid overgelaten kunnen worden moeten volgens de Nederlandse overheid dan ook een nationale bevoegdheid blijven (Rijksoverheid, 2014). Nederland volgt hier het subsidiariteitsbeginsel, het idee dat publieke taken moeten worden uitgevoerd op het laagst mogelijke niveau van de samenleving. Publieke taken mogen pas in het laatste geval door de hoogste bevoegdheid, in dit geval de Europese Unie, uitgevoerd worden (Bekkers, 2007).

Voor de Europese Unie is het subsidiariteitsbeginsel eveneens een belangrijk principe. Dit beginsel is vastgelegd in artikel 5 VEU (European Union, 2010).

Hoewel Nederland de bevoegdheden van Europese Unie wil beperken tot de kerntaken, is Nederland echter wel één van de 47 landen die aan het Bolognaproces deelnemen. Deze landen hebben belangrijke afspraken gemaakt over de hoger onderwijssystemen. De 47 landen hebben afgesproken hun hoger onderwijssystemen op een aantal belangrijke punten op elkaar af te stemmen (Nuffic, Bolognaproces, 2013). Nederland heeft door deze verklaring te ondertekenen aangegeven een belang te zien in onder andere het bevorderen van studentenmobiliteit door middel van het afstemmen van onderwijssystemen. Bovendien heeft Nederland aangegeven de studentenmobiliteit te willen bevorderen omdat het een verrijking is voor studenten, de Nederlandse samenleving en de Nederlandse arbeidsmarkt (Schrauwen, 2012, p. 338).

Door de deelname aan het Bolognaproces geeft Nederland eveneens aan de studentenmobiliteit te willen bevorderen maar de Nederlandse overheid stelt dit niet als hoogste doel. Met het oog op een aantal andere beleidsdoelstellingen had de Nederlandse overheid de 3-uit-6-maatregel opgesteld, welke enige beperkende werking heeft op de studentenmobiliteit.

Uit de reactie van het kabinet op de uitspraak van het Hof over de 3-uit-6-eis valt af te leiden dat de 3-uit-6 regeling is opgesteld omwille van twee doelstellingen. De eerste doelstelling behelst het voorkomen van onbedoeld gebruik van de meeneembaarheid van de Nederlandse studiefinanciering. De bedoeling was dat er voorkomen werd dat Europese studenten zonder enige band met Nederland, gebruik konden maken van de Nederlandse studiefinancieringsregeling voor een studie in een ander land.

De tweede doelstelling was een onredelijke financiële last voor de Nederlandse overheid te vermijden (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2012). Nederland wil studentenmobiliteit dus bevorderen vanuit een thuisland perspectief. Studenten die een binding hebben met Nederland, ook wel de eigen studenten, kunnen financiële steun ontvangen van de Nederlandse overheid voor een studie in het buitenland.

De Europese politiek-sociale doelstelling met betrekking tot studentenmobiliteit is het zoveel mogelijk bevorderen van de mobiliteit van studenten door zo min mogelijk belemmeringen op te werpen in het vrije verkeer. Het vrije verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal staat ten allen tijden centraal (Vanhercke & Verschraegen, 2011, p. 228). Discriminatie dient zoveel mogelijk te worden voorkomen en is slechts in uiterste gevallen gerechtvaardigd. Een belangrijke verlengde van dit doel is het versterken van een Europees identiteitsgevoel (Mol van & Wauters, 2011). In dit geval fungeert de bevordering van studentenmobiliteit als middel om het doel, het versterken van een Europees identiteitsgevoel, te bereiken.

De belangrijkste doelstellingen van veel Europese landen en daarmee van de Europese Unie ten aanzien van studentenmobiliteit zijn eveneens af te leiden uit het Bolognaproces. Er zijn immers veel Europese landen die deelnemen aan het Bolognaproces. Het hoofddoel van het Bolognaproces is een transparant, aantrekkelijk en competitief hoger onderwijs te realiseren. Dit dient onder andere gerealiseerd te worden door mobiliteit van studenten en docenten. Voor deze mobiliteit is een

transparant hoger onderwijssysteem nodig waar de onderwijssystemen van de lidstaten op elkaar afgestemd zijn. De lidstaten die deelnemen aan het Bolognaproces hebben afgesproken elkaars onderwijssysteem en diploma's te erkennen (Nuffic, Bolognaproces, 2013).

Overzicht politiek-sociale criteria

Het politiek-sociale doel ten aanzien van studentenmobiliteit, voor zowel Nederland als de Europese Unie, is het bevorderen van grensoverschrijdende kennisopbouw en –uitwisseling. Nederland neemt een thuisland perspectief aan. Nederland wil dat het thuisland verantwoordelijk is voor de mobiliteit van haar eigen studenten. De Europese Unie vindt dat beperkingen op studentenmobiliteit zoveel mogelijk voorkomen moeten worden. Vanuit het politiek-sociale vertrekpunt zijn een aantal belangrijke beoordelingscriteria, vanuit politiek-sociale doelstellingen, voor Nederlandse maatregelen te herleiden. Hiermee wordt rekening gehouden met zowel de Nederlandse politiek-sociale doelstellingen als de Europese politiek-sociale doelstellingen.

Beoordelingscriteria op basis van de politiek-sociale doelstellingen:

- **Subsidiariteitsbeginsel.** Nederland vindt dat het sociaal zekerheidsrecht op nationaal niveau geregeld moet zijn. Het algemene belang van studentenmobiliteit mag op Europees niveau bepaald worden maar de invulling dient op nationaal niveau te geschieden. Europa wenst eveneens geen invulling te geven aan regelingen waarvan invulling mogelijk is op decentraal ofwel nationaal niveau;
- **Het bevorderen van studentenmobiliteit**
 - o **vanuit het thuisland perspectief.** Nederland wil studentenmobiliteit bevorderen voor studenten die enige binding met Nederland hebben. Tevens verwacht zij dat andere deelnemers in het Bolognaproces de studentenmobiliteit van hun eigen studenten bevorderen. Het doel gesteld in het Bolognaproces, het realiseren van internationaal competitief onderwijs, impliceert dat Nederland studentenmobiliteit een belangrijk middel vindt om dit gestelde doel te behalen;
 - o **zonder maatregelen die deze doelstelling beperken.** Het Europees belang is het realiseren van het vrije verkeer van personen, in dit geval studenten. Het vrije verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal staat te allen tijde centraal;
- **Transparant onderwijs.** Dit doel is afgeleid uit het Bolognaproces. Aangezien Nederland deelneemt aan dit proces impliceert Nederland deze doelen te steunen. Dit is tevens een belangrijk middel om studentenmobiliteit te bevorderen;
- **Het creëren van een Europees identiteitsgevoel.** Studentenmobiliteit wordt als middel gezien om het gevoel van Europees burgerschap te bevorderen;

2.4. Economische doelstellingen

Met het oog op het multidisciplinaire onderzoek is het belangrijk om per discipline, in dit geval de economische discipline, naar de voor- en nadelen van een te treffen maatregel te kijken. Een goede beslissing kan immers pas genomen worden na een afweging van de kosten en de baten (Graaf van de , Grin, Hoppe, & Jeliaskova, 2004). De politieke steun theorie van Simon Hix sluit aan bij deze denkwijze.

Bij utilitarian support is de mate van politieke steun afhankelijk van een kosten en batenafweging (Hix, 2008).

Financiële kosten en baten zijn van oudsher een belangrijke drijfveer voor de totstandkoming van een bepaalde samenwerking. Eén van de belangrijkste doelstellingen van de Europese Unie is de gemeenschappelijke economische groei (De afdeling Communicatie van de Europese Commissie, 2014). De samenwerkingsbanden zijn in stand gebleven doordat iedereen profijt denkt te hebben van deze Europese samenwerking. De economische drijfveren zijn dan ook de motor van de eenwording van de Europese Unie. Dit blijkt eveneens uit het Europe 2020 proces, een lange termijn strategie waarin een samenwerking omwille van een slimme, duurzame en inclusieve economie in Europa centraal staat. Er wordt getracht om een dynamische arbeidsmarkt te realiseren. De Europe 2020 strategie bestaat namelijk uit de volgende subdoelen:

- Meer onderzoek en ontwikkeling
- Meer werkgelegenheid
- Duurzame economische groei
- Armoede en sociale uitsluiting bestrijden
- Onderwijs niveau verhogen (Europese Commissie, 2014).

Studentenmobiliteit draagt bij aan deze doelen doordat de maximalisering van de kwaliteit van kennis een positieve impuls levert aan de kenniseconomie. Deze economische doelstelling impliceert dat studentenmobiliteit tot economische baten leidt (Vanhercke & Verschraegen, 2011).

In tegenstelling tot de economische voordelen van Europese samenwerking, onderwijs en studentenmobiliteit, wordt er in het algemeen verondersteld dat een uitgaande student die niet terugkeert op de Nederlandse arbeidsmarkt, een negatief effect heeft op het overheidssaldo. De "brain drain", het wegvloeien van menselijk kapitaal, heeft dus een negatief effect op het overheidssaldo terwijl de "brain gain", het toevloeien van menselijk kapitaal, een positief effect heeft op het overheidssaldo (Schrauwen, 2012, p. 339). Desalniettemin wordt het stimuleren van studentenmobiliteit in verband gebracht met positieve economische effecten. De nationale lidstaten gaan er dus van uit dat het gros van de mobiele studenten terugkeert naar het land van herkomst (Vanhercke & Verschraegen, 2011). Om deze economische redenen zijn nationale overheden bereid om te investeren in de mobiliteit van haar studenten.

De nationale overheden, waaronder Nederland, zullen in tegenstelling tot de Europese Unie een aantal maatregelen proberen te treffen om de economische risico's van studentenmobiliteit zoveel mogelijk in te perken. Europese regelgeving brengt immers financiële risico's voor de afzonderlijke lidstaten met zich mee (Schrauwen, 2012). Zo blijkt uit onderzoek dat Nederland na 1992 meer aan de Europese Unie betaalt dan dat zij ontvangt (netto betaler). Directe financiële baten lijkt Nederland dus niet uit de Europese samenwerking te genereren. (Parlementair Documentatie Centrum - Universiteit Leiden, 2014).

Nederlandse regelgeving, aangaande de meeneembaarheid van studiefinanciering, impliceert eveneens dat er beschermende maatregelen tegen Europese regelgeving nodig zijn. Nederland heeft

immers getracht om een onredelijke financiële last voor de Nederlandse staatskas te voorkomen door het opstellen van de 3-uit-6-eis (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2012).

Het Hof heeft echter bepaald dat de 3-uit-6-eis niet verenigbaar is met de Europese wetgeving. Nederland heeft naar aanleiding van de uitspraak van het Hof de woonplaatsvereiste moet schrappen voor de economisch-actieve migrant. De Nederlandse overheid vreesde daarmee voor financiële risico's aangezien een grotere groep Europese studenten aanspraak zou kunnen maken op de meeneembaarheid van de studiefinanciering. Op verzoek van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is er door CHEPS een risicoanalyse uitgevoerd op de afschaffing van de 3-uit-6-maatregel. De risicoanalyse toont aan dat bij de afschaffing van de 3-uit-6-regel de kosten hoger zullen zijn dan de baten. Het financiële saldo ofwel in dit geval de lasten voor de Nederlandse staatskas bedraagt 183,7 miljoen euro op jaarbasis (Dassen & Vossensteyn, 2010, p. 34). In dit onderzoek is tevens aangegeven wat er verstaan wordt onder onbedoeld gebruik van de meeneembaarheid van studiefinanciering. Dit zijn de groepen die financiële risico's voor de Nederlandse staatskas met zich meebrengen. Het onbedoelde gebruik is ingedeeld in drie categorieën namelijk

- onbedoeld gebruik door kinderen van migrerende EU-werknemers,
- kinderen van in het buitenland woonachtige Nederlanders en
- kinderen van teruggekeerde arbeidsmigranten met aanspraak op een Nederlandse uitkering (Dassen & Vossensteyn, 2010).

Overzicht economische criteria

Vanuit de economische benadering is een aantal belangrijke beoordelingscriteria om de maatregelen te herleiden. Een economische doelstellingen blijken immers een belangrijke drijfveer voor participatie, samenwerking, investeringen en maatregelen (De afdeling Communicatie van de Europese Commissie, 2014). Met name vanwege de financiële baten die Nederland ziet in de Europese samenwerking in het onderwijs is het van belang om tevens de Europese economische doelstellingen mee te nemen in de economische criteria voor de te beoordelen maatregelen.

De beoordelingscriteria op basis van de economische doelstellingen zijn:

- **Inperken financiële kosten en risico's:** de belangrijke redenen voor lidstaten, waaronder Nederland, om maatregelen te formuleren ten behoeve van de eigen economische stabiliteit;
- **Onderwijs is een belangrijke en rendabele investering.** Onderwijs wordt, door zowel Nederland als Europa, als een belangrijke investering gezien die zich in de regel terug betaalt. Het bevorderen van studentenmobiliteit wordt tevens als een investering in het onderwijs gezien;
- **Brain drain - brain gain:** Studenten die in Nederland blijven na hun studie hebben een positieve invloed op het overheidssaldo terwijl studenten die Nederland blijvend verlaten, tijdens of na hun studie, een negatieve invloed hebben op het overheidssaldo;
- **Kenniseconomie:** Een positieve impuls in de kenniseconomie door de maximalisering van de kwaliteit van kennis is een belangrijke reden voor de participatie van Nederland in Europese regelgeving in het onderwijs;
- **Dynamische arbeidsmarkt.** Studentenmobiliteit leidt tot een dynamische arbeidsmarkt waarin het vrije verkeer van personen centraal staat. Beperkingen die de dynamische

arbeidsmarkt verstoren tracht Europa zoveel mogelijk te voorkomen. Een dynamische arbeidsmarkt wordt namelijk meer productief bevonden;

2.5. Juridische randvoorwaarden

De Europese Unie kan worden gekenmerkt als een supranationale organisatie. Dit houdt in dat de aangesloten nationale lidstaten een aantal bevoegdheden overdragen aan de Europese Unie (Chalmers, Davies, & Monti, 2010, p. 14). Door de overdracht van bevoegdheden, waaronder enkele rechtsprekende bevoegdheden, aan de Europese Unie wordt de soevereine macht van de nationale lidstaat ingeperkt. Door, met name, het verdrag van Lissabon is de Europese Unie op nog meer beleidsgebieden supranationaal geworden. Het supranationale karakter is door de afschaffing van de drie pijlers, die onderscheid maakte tussen supranationale en intergouvernementele principes, groter geworden. De nationale lidstaten leveren daarentegen nog meer soevereiniteit in (European Union, 2007). Dit brengt met zich mee dat er een nieuwe rechtsorde is ontstaan met Europa als hoogste in de juridische rangorde. Als nationale regelgeving in strijd is met Europese regelgeving is de Europese regelgeving van toepassing (Chalmers, Davies, & Monti, 2010, p. 15). Om een eventueel te treffen maatregel voor de Nederlandse overheid te formuleren is het van belang om na te gaan welke maatregelen überhaupt zijn geoorloofd in termen van Europese regelgeving.

Europese wet- en regelgeving bestaat echter uit veel meer dan alleen de verdragsteksten; ook secundair recht (de aangenomen wetgeving) en de jurisprudentie van het Hof zijn onderdeel van het Europees recht. Het primaire recht, secundaire recht en jurisprudentie valt als dwingend recht aan te merken. Dit houdt in dat nationale lidstaten verplicht zijn deze wet- en regelgeving na te komen en dat bij niet nakoming er door het Hof juridische stappen ondernomen kunnen worden (Chalmers, Davies, & Monti, 2010).

Het primaire recht staat bovenaan de juridische rangorde. Het primaire recht behelst de Europese verdragen namelijk het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). In deze verdragen staan de doelstellingen van de Europese Unie geformuleerd en voorziet Europese Instellingen van bevoegdheden. Het secundaire recht, ondergeschikt aan het primaire recht, bestaat uit alle verordeningen, richtlijnen en besluiten die tot stand zijn gekomen door Europese instellingen (Werner & Wessel, 2010, p. 96).

Tenslotte is jurisprudentie aan te merken als belangrijk dwingend recht. Jurisprudentie ontstaat indien een verdrag of een andere regeling niet duidelijk genoeg is, in dit geval, het Hof van Justitie van de Europese Unie, uitleg geeft aan dit verdrag of deze regeling (Chalmers, Davies, & Monti, 2010).

In de jurisprudentie is een belangrijke maatstaf ontstaan die door de nationale rechter gehanteerd wordt als een bepaalde wet al dan niet in het geding is. Jurisprudentie wordt gevormd door alle uitspraken van rechters tezamen en is een belangrijke maatstaf voor de rechtspraak. Jurisprudentie geldt namelijk als richtlijn voor latere en soortgelijke zaken (De Rechtspraak, 2014).

Belangrijke verdragen

Studentenmobiliteit heeft met uitstek te maken met het vrije verkeer van personen en tevens met het Europees burgerschap. Indien er sprake is van mobiliteit van Europese studenten wordt er immers

gebruik gemaakt van Europese rechten door een Europees burger. Het formuleren van een maatregel over de meeneembaarheid van studiefinanciering zal gevolgen hebben voor studenten ofwel personen.

Artikel 18 VWEU tot en met artikel 25 VWEU geven uitleg aan het non-discriminatie beginsel en het Europees burgerschap. Artikel 18 VWEU en artikel 19 VWEU bepalen dat discriminatie op basis van nationaliteit, geslacht, ras, geloof, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid, zodra het verdrag van toepassing is, te allen tijde verboden is. Bovendien is in dit hoofdstuk, artikel 20 VWEU bepaald dat iedereen die de nationaliteit van een Europese lidstaat bezit tevens de status van Europees burger verkrijgt. Door het in het bezit hebben van het Europees burgerschap wordt een aantal rechten verkregen, bepaald in artikel 20 VWEU en artikel 21 VWEU, namelijk:

- Het recht om vrij te bewegen binnen de Europese lidstaten;
- Het recht om te stemmen en zichzelf kandidaat te stellen voor de Europese Parlement verkiezingen;
- Het recht op diplomatische bescherming van de Europese Unie zodra de lidstaat van de Europees burger niet in dat betreffende, derde land is gevestigd;
- Het recht op petitie aan het Europese Parlement, een aanvraag doen bij de Europese Ombudsman en andere Europese instituties en adviesorganen te raadplegen (European Union, 2010, pp. C 83/56-C 83-57).

Artikel 45 VWEU tot en met artikel 55 VWEU geven uitleg aan het vrije verkeer van personen. Artikel 45 VWEU behelst het verdrag over het vrije verkeer van de werknemer. De doelstelling van dit verdrag is het creëren van een dergelijke situatie met zoveel mogelijk bewegingsvrijheid voor de Europese burger om vrij in Europa te kunnen wonen en werken. Artikel 45 VWEU tot en met artikel 48 VWEU geven invulling aan het vrije verkeer voor werknemers (European Union, 2010, pp. C 83/65 - C 83/67). Artikel 49 VWEU tot en met artikel 55 VWEU gaan over het recht van vestiging voor personen. In de verdragen is bepaald dat lidstaten geen beperkingen mogen opwerpen die het recht van personen om zich vrij te vestigen binnen de Europese lidstaten tegen gaan (European Union, 2010, pp. C 83/67 - C 83- 55).

Werkingssfeer Europese regelgeving

Men dient zich af te vragen of een bepaalde regeling in zijn of haar persoonlijke werkingssfeer valt. In het Unger-arrest is dit begrip door het Hof geconceptualiseerd (Unger-arrest, 1964). De persoonlijke werkingssfeer behelst de vraag of men überhaupt beroep kan doen op een bepaalde verordening. Zaken zonder grensoverschrijdend element vallen bijvoorbeeld buiten de werkingssfeer van Europese regelgeving (Pennings, 2011, p. 136). De Europese Commissie kan bijvoorbeeld niet de Nederlandse overheid voor het Hof dagen over een geschil met een Nederlandse burger die geen gebruik heeft gemaakt van haar recht op het vrij wonen, werken en studeren. Een belangrijke vereiste voor het van de bescherming genieten van Europese regelgeving is dat de burger het Europees burgerschap moet bezitten. Dit bezit de burger pas als er sprake is van enig grensoverschrijdend element (Chalmers, Davies, & Monti, 2010).

Daarnaast is het van belang om te weten wat het bereik is van het sociaal zekerheidsrecht binnen de Europese Unie. In termen van persoonlijke werkingssfeer, dient men zich af te vragen op welk sociaal zekerheidsstelsel een Europeaan aanspraak kan maken. Een Europeaan die gebruik maakt van haar Europese rechten, zoals het vrije verkeer van personen, geniet van de bescherming van het Europees

recht. Het is echter niet de bedoeling dat een Europees burger aanspraak kan maken op twee sociale zekerheidsstelsels. Een Europees burger die bijvoorbeeld in Duitsland woont maar in Nederland werkt heeft geen recht op dubbele sociale voorzieningen. Wat de persoonlijke werkingsfeer van deze burger is, zal bepaald worden door de situatie waarin de burger zich bevindt (Pennings, 2011).

Objectieve rechtvaardigingsgronden en evenredigheidseis

Met betrekking tot het vrije verkeer van personen en de aanspraak op de meeneembare studiefinanciering is een aantal belangrijke arresten en de daar bijbehorende jurisprudentie te onderscheiden. Met het oog op een alternatieve maatregel ten aanzien van de 3-uit-6-eis wordt er met name naar Duitse arresten over het vrije verkeer gekeken. Duitsland heeft immers een soortgelijke studiefinancieringsstelsel als Nederland. De beperkende voorwaarden met betrekking op de meeneembaarheid van studiefinanciering in Duitsland zijn eveneens te vergelijken met de 3-uit-6-eis uit Nederland (Schrauwen, 2012, p. 336).

Het Unger-arrest is een belangrijk arrest over het sociale zekerheidsrecht in de Europese Unie geweest (Pennings, 2011). In het klassieke Unger-arrest is het vrije verkeer, in dit arrest het vrije verkeer van personen, als hoogste goed gesteld. Met het oog op 51 EG verdrag, nu artikel 63 VWEU, moest een nationale verordening dusdanig geïnterpreteerd worden dat de Europese migrant de meeste vrijheid geniet in het werknemersverkeer. In dit arrest is bepaald dat met het oog op het vrije verkeer bepaalde nationale regelgeving erg ruim geïnterpreteerd dient te worden. In het Unger-arrest werd het begrip werknemer erg ruim geïnterpreteerd door het Hof. De werkloze mevrouw Unger was immers nog wel volgens een Nederlandse werknemersverzekering verzekerd, waardoor de Duitse mevrouw Unger recht kreeg op een sociale zekerheidsvoorziening van het gastland Nederland. Een belangrijke opmerking gemaakt door het Hof in dit arrest is dat er geen noemenswaardige aanslag werd gemaakt op de Nederlandse werknemersfondsen (Unger-arrest, 1964). Met het oog op het onderzoek kan er naar aanleiding van het Unger-arrest worden afgevraagd of de Europese student aanspraak kan maken op de Nederlandse studiefinanciering.

In het Laurence Prinz/Land Hannover respectievelijk Philipp Seeberger/Studentenwerk Heidelberg arrest heeft het Hof bepaald dat de Duitse 3-uit-3 eis niet verenigbaar is met artikel 20 en 21 VWEU (Prinz/Seeberger, 2013). Deze 3-uit-3-eis is vergelijkbaar met de woonplaatsvereiste die Nederland stelde met de 3-uit-6-eis (Schrauwen, 2012).

In dit arrest werd de 3-uit-3 eis door het Hof getoetst aan de evenredigheidseis en de "rule of reason".

Objectieve rechtvaardigingsgronden

De rule of reason, ook wel objectieve rechtvaardigingsgronden genoemd, houdt in dat uitzonderingen op het vrij verkeer zijn toegestaan die beantwoorden aan dwingende eisen van algemeen belang. Het zijn dus rechtvaardigingsgronden die een bepaalde vorm van discriminatie toestaan. Deze maatregelen moeten wel redelijk zijn. Hoewel bepaalde vormen van discriminatie vanwege deze objectieve rechtvaardigingsgronden zijn toegestaan is directe discriminatie te allen tijde verboden. Directe discriminatie is een uitzonderingsclausule op een bepaald recht op grond van nationaliteit, geslacht, ras, geloof, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid. Indirecte discriminatie (discriminatie is niet het doel maar wordt wel bereikt) is bij hoge uitzondering toegestaan (Chalmers, Davies, & Monti, 2010).

De precieze uitzonderingen staan niet in het VWEU, maar volgen uit jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie. Een voorbeeld van een rechtvaardigingsgrond is het voorkomen van een onredelijke financiële last of de bescherming van het algemeen belang (Ooijk van, 2013, p. 299). Beperkingen op het vrije verkeer zijn toegestaan op grond van algemeen belang, publieke veiligheid en volksgezondheid (Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten; Raad van Europa, 2011, p. 48).

In de arresten Bidar en Förster werd een woonplaatsvereiste wel gerechtvaardigd omwille van het voorkomen van een onredelijke financiële last. De Nederlandse woonplaatsvereiste aan de meeneembare studiefinanciering werd niet gerechtvaardigd bevonden. Het verschil tussen deze arresten en de het arrest Commissie/Nederland, zaak 542/09, is het onderscheidt tussen economisch actieve burgers in het arrest Commissie/Nederland en economische niet- actieve burgers in de arresten Bidar en Förster (Commissie/Nederland, 2012).

Evenredigheidseis

De evenredigheidseis toetst of de regeling een evenredig middel is om het doel te bereiken. Het middel mag niet verder gaan en niet meer bereiken dan het gestelde doel. Het Hof heeft daarom bepaald dat een maatregel evenredig is wanneer het geschikt is om het nagestreefde doel te verwezenlijken en niet verder gaat dan nodig om dat doel te bereiken (Ooijk van, 2013).

Om een regeling te toetsen aan de evenredigheidseis dienen er twee vragen gesteld worden.

1. Is de nationale maatregel geschikt om het te beschermen belang te behartigen?

Dit houdt in dat er een causaal verband moet bestaan tussen de maatregel en het te beschermen belang. De 3-uit-6-eis bijvoorbeeld wilde voorkomen dat er door mensen zonder enige binding met Nederland van de meeneembare studiefinanciering gebruik konden maken en dat er een onredelijke financiële last voor de Nederlandse staatskas zou ontstaan. De maatregel had inderdaad het eerste beoogde doel maar leidde tevens tot uitsluiting van andere groepen. De 3-uit-6-maatregel sloot immers ook groepen uit die wel enige binding met Nederland hebben. De maatregel werd te exclusief bevonden.

Het tweede beoogde doel werd volgens het Hof niet bereikt door het stellen van de 3-uit-6-eis. Het Hof vond dat er geen causaal verband bestond tussen de 3-uit-6-maatregel en de afwezigheid van een onredelijke financiële last. (Commissie/Nederland, 2012).

2. Is de nationale maatregel strikt noodzakelijk voor het bereiken van het te beschermen belang?

Om dit element te toetsen wordt vaak gekeken of er een andere maatregel voor handen was geweest die het vrij verkeer minder belemmert dan de maatregel waarvoor in dat geval is gekozen, maar waarmee het te beschermen belang wel wordt bereikt (Ooijk van, 2013, p. 298). Het Hof veronderstelde dat de 3-uit-6-eis niet zou leiden tot een onredelijke financiële last voor de Nederlandse staatskas, oftewel de 3-uit-6-eis werd niet noodzakelijk geacht om een onredelijke last voor de financiële staatskas te voorkomen (European Union, 2010).

In het artikel over het Europese burgerschap en de reikwijdte van het verbod van discriminatie op personen staat beschreven dat het Hof, door de jaren heen, verschillende benaderingen heeft ontwikkeld met betrekking tot de werkingssfeer van het verdrag (Mei van der, 2009, p. 275). Aan het

begin van de samenwerking van de Europese Unie maakt het Hof vooral gebruik van de sectorbenadering. Dit hield in dat een verdrag slechts van kracht was als de situatie zich in de bedoelde sector bevond. Later hanteerde het Hof met name een vrije verkeersbenadering. Deze benadering voorzag met name op het voorkomen van een belemmering op het vrije verkeer maar zorgde al voor de eerste toegang op het gebied van sociale zekerheid. De grenzen tussen het vrije verkeer en de invloed op personen is immers erg vaag. Tegenwoordig hanteert het Hof, als de situatie zich daartoe reikt, vooral het Europees burgerschapsbenadering. Deze benadering behelst eveneens het voorkomen van een belemmering voor het vrije verkeer maar controleert tevens op discriminatie. Deze benadering heeft ertoe geleid dat geen enkel beleidsterrein, van de nationale overheid, immuun is voor de beperkende effecten van het vrije verkeer van personen (Mei van der, 2009, p. 278). Discriminatie is enkel toegestaan indien er sprake is van een objectieve rechtvaardigheidsgrond (Mei van der, 2009, p. 277).

Overzicht juridische randvoorwaarden

Vanuit juridische oogpunt blijkt dat er bij het formuleren van nationale regelgeving rekening gehouden moet worden met Europese wet- en regelgeving. De reden is dat Europees recht voorrang heeft boven nationale regelingen. Dit heeft er toe geleid dat de oorspronkelijke 3-uit-6-eis niet meer mocht bestaan.

Bij het formuleren van nationale wet- en regelgeving ten aanzien van de meeneembaarheid van studiefinanciering zal een aantal criteria, herleid uit de bestaande regelgeving en jurisprudentie, in ogenschouw genomen moeten worden.

- **Werkings sfeer.** Allereerst moet men zich afvragen of de nationale regeling binnen de werkingssfeer van de Europese wet- en regelgeving valt. Regelingen met betrekking tot studentenmobiliteit hebben een grensoverschrijdend element, om deze reden vallen deze regelingen over het algemeen binnen de werkingssfeer van de Europese wet- en regelgeving. Indien de regelingen niet binnen de werkingssfeer van de Europese wet- en regelgeving vallen is deze regelgeving niet van toepassing op de nationale maatregel.
De vraag of de nationale maatregel ten aanzien van de meeneembaarheid van studiefinanciering verenigbaar is met Europese regelgeving wordt beantwoord door een toetsing op een aantal criteria.
- **Vrij verkeer.** Volgens de vrije verkeer benadering mag nationale regelgeving geen beperkingen opwerpen voor het vrije verkeer van goederen, diensten, personen en kapitaal.
- **Verbod op discriminatie.** Volgens de Europese burgerschapsbenadering mag nationale regelgeving geen discriminatie in de hand werken. Directe discriminatie is te allen tijde verboden. Indien er toch sprake is van een beperking op het vrije verkeer of indirecte discriminatie is er een aantal gevallen geformuleerd waarin deze beperking wordt toegestaan.
- **Objectieve rechtvaardigingsgronden.** Een uitzondering is slechts toegestaan zodra er sprake is van een objectieve rechtvaardigingsgrond. Een voorbeeld van zo'n objectieve rechtvaardigingsgrond is het voorkomen van een onredelijke financiële last voor de staatskas;
- **Evenredigheidseis.** De uitzondering op het vrije verkeer wordt getoetst aan de evenredigheidseis. Hierbij wordt gekeken of de maatregel geschikt is om de doelstelling van de maatregel te bereiken en niet verder gaat dan nodig om deze doelstelling te bereiken.

In geval van toepassing van deze criteria op een nationale maatregel zal de uiteindelijke conclusie doorslaggevend zijn. De maatregel is ofwel toegestaan of niet toegestaan.

2.6. Conclusie

Aan de hand van de multidisciplinaire benadering kan een aantal beoordelingscriteria onderscheiden worden. Vanwege het bestuurskundige perspectief van dit onderzoek zullen de mogelijkheden van enkele alternatieve maatregelen voor de 3-uit-6-eis getoetst worden aan de mate van overeenstemming met de politiek-sociale doelstellingen, aan de verschillende economisch criteria en zal er gekeken worden of de maatregel geoorloofd is in termen van wet- en regelgeving.

Vanuit het politiek-sociale oogpunt moet de maatregel studentenmobiliteit bevorderen. De Nederlandse doelstellingen vereisen enige binding met Nederland terwijl de Europese doelstellingen om zoveel mogelijk beperkingen ten aanzien van het vrije verkeer probeert te voorkomen.

Vanuit het economische oogpunt zal Nederland een maatregel beoordelen aan de hand van een kosten-batenafweging terwijl Europa het belang van een dynamische arbeidsmarkt voorop stelt.

De Europese wet- en regelgeving geven de juridische randvoorwaarden die gesteld worden aan de alternatieve maatregelen.

In het volgende hoofdstuk zal worden onderzocht welke alternatieve maatregelen Nederland heeft overwogen om alsnog aan de juridische voorwaarden, politiek-sociale doelstellingen en economische doelstellingen te voldoen. Deze maatregelen zijn overwogen naar aanleiding van de uitspraak van het Hof over de 3-uit-6-eis.

3. Alternatieve maatregelen

3.1. Inleiding

Het Nederlandse kabinet heeft laten weten de uitspraak van het Hof over de 3-uit-6-eis te betreuren (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2012). Als reactie op de uitspraak van het Hof over de 3-uit-6-eis zijn er door de Tweede Kamer verschillende maatregelen overwogen om alsnog aan de twee doelstellingen van de 3-uit-6-eis te voldoen. Aanvullend is er gekeken naar aanpassingsmogelijkheden die wel in overeenstemming zijn met de Europese wet- en regelgeving en bovendien voldoen aan politiek-sociale en economische doelstellingen (Tweede Kamer, 2012). De vraag is echter of deze regelingen aan deze perspectieven voldoen. Hieronder worden de alternatieve maatregelen benoemd die zijn overwogen door de Nederlandse overheid naar aanleiding van de afschaffing van de 3-uit-6-eis.

3.2. Alternatieve maatregelen

- **3-uit-6-eis met uitzonderingsclausule.** Allereerst is de 3-uit-6-eis aangepast, naar aanleiding van de uitspraak van het Hof. De 3-uit-6-maatregel was nog steeds van kracht maar gold niet meer voor arbeidsmigranten en grensarbeiders (Rijksoverheid, Wet Studiefinanciering 2000, 2014). Deze maatregel werd noodzakelijk geacht omdat de oorspronkelijke 3-uit-6-eis niet legaal is bevonden door het Hof.
- **Meeneembaarheid met plafond.** Met name de maatregel die een maximum stelt aan het aantal studenten die aanspraak kunnen maken op de meeneembaarheid van studiefinanciering wordt door de Tweede Kamer als een goede oplossing gezien. Het plafond wordt op 9.000 studenten gesteld, het maximale aantal studenten dat aanspraak kan maken op de meeneembaarheid van studiefinanciering (Tweede Kamer, 2012). Het doel van deze maatregel is dat er geen oneindig gebruik gemaakt kon worden van de meeneembaarheid van studiefinanciering.
- **Pleiten voor meer transparantie tussen landen.** Nederland zou kunnen pleiten voor meer coördinatie en uitwisseling van onderwijs- en studiefinancieringsgegevens in het Bolognaproces, omwille van de transparantie (Tweede Kamer, 2012). De verantwoordelijkheid ligt in dit systeem bij het "thuisland" van de student (Schrauwen, 2012, pp. 340-341). Het land waar de student vandaan komt moet registreren waar de student studeert en of de student studiefinanciering ontvangt. Deze informatie moet goed gecoördineerd worden zodat het met de deelnemende landen aan het Bolognaproces gedeeld kan worden. Op deze manier moet er voorkomen worden dat er misbruik gemaakt kan worden van de Europese studiefinancieringsregelingen. Zo kan er bijvoorbeeld voorkomen worden dat een student een dubbele studiefinanciering, van zowel het gastland als het thuisland, ontvangt. Het komt er grofweg op neer dat Nederland gaat proberen een sterker netwerk te realiseren tussen de deelnemende landen aan het Bolognaproces zonder harde maatregelen.
- **De terugkeereis.** De terugkeereis wordt eveneens in overweging genomen door de Nederlandse overheid (Tweede Kamer, 2012). De terugkeereis houdt in dat de studiefinanciering pas omgezet wordt in een gift zodra er enkele jaren op de Nederlandse arbeidsmarkt geparticipeerd is (Schrauwen, 2012, p. 341).

3.3. Conclusie

De variatie aan besproken maatregelen naar aanleiding van de uitspraak van het Hof impliceert het belang van een goede regeling die aan de politiek-sociale doelstellingen, economische doelstellingen en juridische randvoorwaarden voldoet. In hoofdstuk 4 wordt de 3-uit-6-eis met uitzonderingsclausule geanalyseerd aan de hand van de multidisciplinaire criteria. In hoofdstuk 5 wordt het plafond getoetst aan de politiek-sociale, economische en juridische criteria. In hoofdstuk 6 wordt onderzocht aan welke doelstellingen en randvoorwaarden wordt voldaan indien Nederland zou pleiten voor meer transparantie. Hoofdstuk 7 zet de analyse op de terugkeereis uiteen.

4. Toetsing 3-uit-6-eis met uitzonderingsclausule

4.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt onderzocht in welke mate de 3-uit-6-eis met uitzonderingsclausule overeenkomt met de, in het theoretisch kader opgestelde, multidisciplinaire criteria. De uitkomsten worden uitvoerig beargumenteerd en worden uiteindelijk aangeduid met een “plus-teken”, verenigbaar met de criteria of met een “min-teken”, niet verenigbaar met de criteria. De 3-uit-6-eis met een uitzonderingsclausule voor economische migranten is wegens strijd met de Europese wet- en regelgeving geformuleerd. Zonder de uitzonderingsclausule mag de 3-uit-6-eis niet bestaan.

4.2. Toetsing aan politieke-sociale criteria

Subsidiariteitsbeginsel

Nederland heeft aangegeven, daar waar mogelijk, in haar eigen regelgeving te willen voorzien. De uitzonderingsclausule is echter geformuleerd wegens strijd met Europese wet- en regelgeving. Nederland heeft deze uitzonderingsclausule nooit gewild. Om deze redenen is de 3-uit-6-eis met uitzonderingsclausule niet verenigbaar met het Nederlandse subsidiariteitsbeginsel.

Europa heeft eveneens aangegeven het subsidiariteitsbeginsel te volgen en daarmee geen invulling aan regelingen te willen geven indien dit mogelijk is op nationaal niveau. Nederland heeft met de meeneembaarheid van studiefinanciering de studentenmobiliteit, onder een aantal voorwaarden, willen bevorderen. De Nederlandse invulling heeft echter plaats gemaakt voor de Europese invulling via de juridische weg en voldoet daarom niet aan het Europese subsidiariteitsbeginsel. Het Hof heeft immers bepaald dat de Nederlandse invulling van het stimuleren van studentenmobiliteit niet is toegestaan. Bovendien valt deze legitimiteit van deze regeling te betwisten aangezien de maatregel is geformuleerd door de druk van de rechtsprekende macht in plaats van de wetgevende macht. Het subsidiariteit beginsel krijgt daarom een negatieve score.

Bevorderen van studentenmobiliteit

Hoewel Nederland het belang van Europese samenwerking erkend, is de 3-uit-6-eis met uitzonderingsclausule niet in overeenstemming met de voorwaarde, het hebben van enige binding met Nederland, die Nederland stelt aan studentenmobiliteit. De regeling stimuleert weliswaar de studentenmobiliteit maar zorgt eveneens voor een grote en onbedoelde toegang tot de Nederlandse sociale voorzieningen. Het hoofddoel, het bevorderen van studentenmobiliteit, wordt daarentegen wel bereikt. De regeling maakt het immers mogelijk om de studiefinanciering mee te nemen voor een studie aan het hoger onderwijs in het buitenland. Het bevorderen van studentenmobiliteit krijgt daarom een positieve score.

Thuisland perspectief

Deze 3-uit-6-eis voorziet op bepaalde gebieden nog steeds in meeneembare studiefinanciering vanuit het thuisland-perspectief. Nederlandse studenten die in het buitenland willen gaan studeren komen in aanmerking voor financiële hulp van Nederland ofwel het thuisland. De uitzonderingsclausule voor economische werknemers geeft een “gastland” benadering aan de regeling. Nederland, het gastland voor de economische migranten, voorziet in financiële hulpmiddelen indien de gast ofwel de

economische migrant een studie in het buitenland wil volgen. Het is nu mogelijk dat studenten zonder enige binding met Nederland gebruik maken van de meeneembaarheid van de Nederlandse studiefinanciering. De toevoeging van de uitzonderingsclausule heeft ertoe geleid dat Nederland in een bepaalde mate geen thuisland benadering aanhoudt. Dit onderdeel krijgt daarom een negatieve score in de multi-criteria analyse.

Geen beperkingen

De 3-uit-6-eis met uitzonderingsclausule zorgt er wel voor dat er minder beperkingen bestaan voor het vrije verkeer van personen, namelijk geen beperkingen voor het vrije verkeer van werknemers. De beperkende 3-uit-6-eis geldt immers niet meer voor economische migranten. De meeneembare studiefinanciering is meer toegankelijk wat bevorderlijk werkt voor het vrije verkeer. Op dit onderdeel wordt daarom een positieve score verkregen.

Transparantie onderwijs

De transparantie in het onderwijs is bij deze regeling uitermate belangrijk omdat het Nederlandse studiefinancieringssysteem voor meer studenten toegankelijk is geworden. Er dient voorkomen te worden dat er misbruik wordt gemaakt van het Nederlandse studiefinancieringssysteem en het studiefinancieringssysteem van andere landen. Door duidelijke goede uitwisseling van de gegevens over deze studenten kan worden voorkomen dat een student profiteert van studiefinanciering uit het zowel het thuisland als het gastland. De 3-uit-6-eis met de uitzonderingsclausule heeft, zoals hierboven beargumenteerd, een thuisland benadering en een gastland benadering. Vanwege de hoge mate van toegankelijkheid van het Nederlandse studiefinancieringssysteem is de kans op misbruik groter geworden. Bovendien leiden complexe regelgevingen met verschillende voorwaarden en uitzonderingen op deze voorwaarden tot onoverzichtelijke regelingen. Dientengevolge draagt de regeling niet bij aan een transparant onderwijssysteem en wordt er op dit gebied een negatieve score verkregen.

Europees identiteitsgevoel

Door het stimuleren van studentenmobiliteit heeft Europa getracht het gevoel van Europese identiteit te bevorderen. De toegankelijkheid van de meeneembare studiefinanciering en de uitgebreide mogelijkheden van deze regeling bevordert de studentenmobiliteit en daarmee het Europese identiteitsgevoel. Op dit onderdeel wordt er positief gescoord.

**3-uit-6-eis met
uitzondering**

Politiek-sociale doelstellingen	
Subsidiariteitsbeginsel	-
Bevorderen studentenmobiliteit	+
Thuisland perspectief	-
Geen beperkingen	+
Transparant onderwijs	-
Creëren Europees identiteitsgevoel	+

Tabel 1.1.

4.3. Toetsing aan economische criteria

Inperken financiële kosten en risico's

De oorspronkelijk 3-uit-6-eis stelde als doel, het inperken van de financiële risico's voor de Nederlandse staatskas. De 3-uit-6-eis met uitzonderingsclausule vergroot juist de groep die in aanmerking komt voor studiefinanciering. Sterker nog, de groep die in aanmerking komt voor de meeneembaarheid van studiefinanciering door de uitzonderingsclausule is de groep waarvoor Nederland de meeneembaarheid van studiefinanciering niet bedoeld heeft (Tweede Kamer, 2012). Dit onbedoelde gebruik leidt tot financiële lasten voor de Nederlandse staatskas (Dassen & Vossensteyn, 2010). De economische doelstelling, het inperken van financiële kosten en risico's, wordt met deze maatregel niet bereikt en krijgt daarom een negatieve score.

Onderwijs is een belangrijke investering

Het bevorderen van studentenmobiliteit als een belangrijke investering in het onderwijs gezien (Schrauwen, 2012). Zoals beargumenteerd wordt de studentenmobiliteit met deze maatregel gestimuleerd en is daarmee een belangrijke bijdrage voor de kwaliteit van het onderwijs. De toenemende kwaliteit van onderwijs leidt weer tot een positieve impuls in de kennis economie. Dit criterium wordt positief gescoord in de multi-criteria analyse.

Brain drain – brain gain

Studentenmobiliteit wordt met deze eis bevorderd waardoor deze eis tot zowel een "brain drain" als een "brain gain" leidt. Brain drain leidt tot negatieve financiële gevolgen terwijl brain gain positieve financiële gevolgen genereert. In geval van een balans tussen brain drain en brain gain en indien er sprake is van meer brain gain dan brain drain wordt er aan de economische doelstelling voldaan. In het geval van de 3-uit-6-eis met uitzonderingsclausule lijkt het erop dat er meer kennis zal wegvloeien dan dat er kennis zal toevloeien. De Nederlandse meeneembare studiefinanciering kan met de 3-uit-6-eis met uitzonderingsclausule nu ook gebruikt worden door studenten, met de status van economisch migrant, om in hun eigen land te gaan studeren. De kans dat zij terugkeren op de Nederlandse arbeidsmarkt is vrij klein. Bovendien wordt het studeren in een ander land aantrekkelijk gemaakt door de meeneembare studiefinanciering. De kans is altijd aanwezig dat de uitkerende studenten en de uitkerende kennis, niet terugkeert naar Nederland. Deze maatregel lijkt de brain drain te stimuleren

waardoor de oorspronkelijke balans verstoort wordt. Om deze reden wordt een negatieve score verkregen.

Kennis economie

De vraag is of de 3-uit-6-eis met uitzonderingsclausule tot maximering van kwaliteit van kennis en dus tot een impuls in de kenniseconomie leidt. Indien er sprake is van misbruik van de meeneembare studiefinanciering, door bijvoorbeeld met de Nederlandse studiefinanciering in eigen land te gaan studeren, zal dit niet bevorderlijk werken voor de kenniseconomie.

Deze maatregel bevordert echter wel bij uitstek de studentenmobiliteit. Indien er sprake zou zijn van rationele afwegingen zal de 3-uit-6-eis met uitzonderingsclausule zorgen voor een maximering van kwaliteit van kennis. De studenten kunnen immers onderwijs genieten, daar waar de kwaliteit van het onderwijs en dus kennis het hoogst is. Het bestaan van zowel voor- en nadelen leidt tot een gemiddelde score.

Dynamische arbeidsmarkt

De 3-uit-6-eis met uitzonderingsclausule maakt de meeneembare studiefinanciering toegankelijk voor zowel de Nederlandse studenten als voor bijna elke Europese economische migrant. De regeling maakt het mogelijk om te studeren en te verblijven, op kosten van Nederlandse staat, waar de student graag wil studeren. Deze regeling is bij uitstek bevorderlijk voor een dynamische arbeidsmarkt waardoor dit criterium een positieve score krijgt.

3-uit-6-eis met uitzondering	
Economische doelstellingen	
Inperken financiële kosten en risico's	-
Onderwijs is een belangrijke investering	+
"Brain-drain – brain gain"	-
Kennis economie	+/-
Dynamische arbeidsmarkt	+

Tabel 1.2.

4.4. Toetsing aan juridische randvoorwaarden

Werkingsfeer

De 3-uit-6-eis met uitzonderingsclausule is een voorwaarde aan de meeneembaarheid van studiefinanciering en daarmee een regeling die betrekking heeft op studentenmobiliteit. De regeling heeft een grensoverschrijdend karakter en valt daarom binnen de werkingssfeer van de Europese verdragen en andere regelgeving. De werkingssfeer krijgt daarom een positieve score.

Vrij verkeer

De meeneembaarheid van de Nederlandse studiefinanciering is in grote mate toegankelijk, wat tevens de studentenmobiliteit en daarmee het vrije verkeer van personen in grote mate stimuleert. Door de

uitzonderingsclausule is de Nederlandse studiefinanciering zelfs toegankelijk voor de economische migrant. Daarmee vormt de regeling geen belemmering voor het vrije verkeer van personen. Dit criterium krijgt een positieve score.

Non-discriminatie

De 3-uit-6-eis met uitzonderingsclausule maakt daarentegen nog degelijk een uitzondering op basis van nationaliteit. Niet economische migranten kunnen immers geen aanspraak maken op de meeneembare Nederlandse studiefinanciering. Door deze uitzondering worden niet economische migranten gediscrimineerd ten opzichte van de Nederlander en de economische migrant. Dit criterium krijgt een negatieve score.

Objectieve rechtvaardigingsgrond

Een regeling die een discriminerende werking heeft is niet toegestaan tenzij er sprake is van een objectieve rechtvaardigingsgrond en de regeling voldoet aan de evenredigheidseis.

De regeling moet echter voorkomen dat geheel Europa gebruik kan maken van de Nederlandse meeneembare studiefinanciering. Dat zou Nederland handen vol geld gaan kosten. Nederland wil dus een onredelijke financiële last voor de Nederlandse staatskas voorkomen. Er kan gesteld worden dat de discriminerende werking van de 3-uit-6-eis met uitzonderingsclausule gerechtvaardigd kan worden door de objectieve rechtvaardigingsgrond, namelijk het voorkomen van een onredelijke financiële last voor de Nederlandse staatskas. Er wordt op dit gebied een positieve score verkregen.

Evenredigheidseis

De regeling voldoet tevens aan de evenredigheidseis. De maatregel is geschikt om het te beschermen belang, het voorkomen van een onredelijke last op de Nederlandse staatskas, te behartigen en is niet te exclusief. Nederland wil graag de studentenmobiliteit bevorderen maar stelt hier grenzen aan door middel van een uitzondering. Nederland kan immers niet geheel Europa in studiefinanciering voorzien. Aangezien de economische migrant niet onder de uitsluiting van de aanspraak op de meeneembare studiefinanciering valt, zal de maatregel niet te exclusief geformuleerd zijn. Daarnaast is het de vraag of een andere maatregel dit doel beter had kunnen behartigen. Het Hof zal deze regeling waarschijnlijk voldoende en noodzakelijk vinden om het doel te bereiken. De evenredigheidseis verkrijgt tevens een positieve score.

Verenigbaar

Deze regeling is verenigbaar met de juridische voorwaarden ofwel deze regeling is toegestaan in termen van Europese wet- en regelgeving.

**3-uit-6-eis met
uitzondering**

Juridische randvoorwaarden	
Werkingsfeer	+
Vrij verkeer	+
Non-discriminatie	-
Objectieve rechtvaardigingsgrond	+
Evenredigheidseis	+
Verenigbaar met Europese wet- en regelgeving	+

Tabel 1.3.

4.5. Conclusie

De 3-uit-6-eis met uitzonderingsclausule lijkt aan de juridische randvoorwaarden te voldoen, het struikelblok van de originele 3-uit-6-eis. Daarmee voldoet deze maatregel aan de meest cruciale factor. Immers een maatregel die niet overeenstemming is met de juridische randvoorwaarden is simpelweg niet toegestaan.

Desalniettemin scoort de regeling niet hoog in termen van politiek-sociale criteria en economische criteria. De regeling is erg toegankelijk, eveneens voor doelgroepen die Nederland niet wenst te bereiken en brengt grote financiële risico's mee voor de Nederlandse staatskas.

Op politiek-sociaal niveau lijkt de regeling met name te botsen met de Nederlandse politiek-sociale doelstellingen. Europa zal, met uitzondering van het subsidiariteitsbeginsel, deze regeling prima vinden. Het zelfde geldt voor de economische benadering. Met name de nationale ofwel Nederlandse belangen zijn in het geding terwijl de Europese politiek-sociale doelstellingen wel worden behaald.

Het voormalige struikelblok is weliswaar weggenomen door de 3-uit-6-eis met uitzonderingsclausule maar dit is ten koste gegaan van de nationale politiek-sociale en economische doelstellingen.

5. Toetsing meeneembaarheid met plafond

5.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt onderzocht in welke mate de maatregel die een plafond stelt aan de meeneembare studiefinanciering overeenkomt met de, in het theoretisch kader opgestelde, multidisciplinaire criteria. De uitkomsten worden uitvoerig beargumenteerd en worden uiteindelijk aangeduid met een “plus-teken”, verenigbaar met de criteria of met een “min-teken”, niet verenigbaar met de criteria. Het plafond zorgt ervoor er een bepaald aantal studenten een studie kunnen volgen in het buitenland met het gebruik van de Nederlandse studiefinanciering. Indien het plafond bereikt is kan er geen aanspraak meer gemaakt worden op de meeneembare studiefinanciering.

5.2. Toetsing aan politiek-sociale criteria

Subsidiariteitsbeginsel

Nederland heeft deze plafondregeling zelf opgesteld. Deze regeling is een eigen invulling en voorwaarde aan het bevorderen van studentenmobiliteit. Gezien de beperkingen aan de meeneembaarheid van studiefinanciering en dus beperkingen aan de studentenmobiliteit is het niet waarschijnlijk dat deze invulling is geschied op Europees niveau. Daarmee voldoet de regeling over het algemeen aan zowel het Nederlandse als het Europese subsidiariteitsbeginsel. Het subsidiariteitsbeginsel krijgt een positieve score.

Bevorderen studentenmobiliteit

Bij het invoeren van deze maatregel wordt nog steeds de studentenmobiliteit gestimuleerd, de studiefinanciering is immers nog steeds meeneembaar wat duidt op een positieve score. De stimulans in de studentenmobiliteit vindt echter tot een bepaald maximum plaats, wat duidt op een negatieve scoring. Indien het plafond bereikt is kan de studentenmobiliteit zelfs gedemotiveerd worden. De wetenschap kans te hebben gehad op, maar niet in aanmerking te komen voor, een meeneembare studiefinanciering kan er toe leiden dat er wordt besloten om niet een studie in het buitenland te gaan volgen. Het bevorderen van studentenmobiliteit krijgt daarom een gemiddelde score.

Thuisland perspectief

Bij een maximering van het aantal studenten die de studiefinanciering mee mogen nemen voor een studie in het buitenland wordt er geen thuisland- of gastlandbenadering aangenomen. Nederland verzorgt de studiefinanciering van een maximaal aantal studenten die in het buitenland gaan studeren en stopt de financiële steun voor potentiële mobiele studenten indien het plafond bereikt is. Nederland zorgt dus voor studievoorzieningen voor haar eigen studenten als voor gaststudenten. Bovendien worden ook de eigen studenten benadeeld, die geen toegang meer hebben tot meeneembare studiefinanciering, indien het plafond bereikt is. Nederland stimuleert niet de studentenmobiliteit in termen van een thuislandbenadering. Dit criteria krijgt daarom een negatieve score.

Geen beperkingen

Vanuit Europa wordt het erg belangrijk gevonden om de studentenmobiliteit zoveel mogelijk te bevorderen en zo min mogelijk beperkingen aan dit doel op te leggen. Het plafond aan het aantal gebruikers van de meeneembaarheid van studiefinanciering stelt eveneens een plafond aan het bevorderen van studentenmobiliteit en legt daarom een beperking op studentenmobiliteit. Dit criteria krijgt tevens een negatieve score.

Transparantie onderwijs

Een plafond aan het aantal studenten die aanspraak kunnen maken op de meeneembare studiefinanciering vereist een nauwkeurige administratie. Er moet immers precies en constant bij worden gehouden welke en hoeveel studenten van de regeling gebruik maken. De regeling zal tot zekerheid en transparantie leiden en daarmee voldoen aan de politiek-sociale doelstellingen van transparant onderwijs. De focus in dit onderzoek ligt echter op de Nederlandse overheid en daarom wordt het criterium transparantie met een positieve score beoordeeld.

Europees identiteitsgevoel

Desalniettemin wordt de studentenmobiliteit ook met het plafond gestimuleerd, als is het maar tot een bepaalde hoogte. Het Europees identiteitsgevoel wordt daarmee bevorderd en verkrijgt daarom een positieve score.

Meeneembaarheid met plafond	
Politiek-sociale doelstellingen	
Subsidiariteitsbeginsel	+
Bevorderen studentenmobiliteit	+/-
Thuisland perspectief	-
Geen beperkingen	-
Transparant onderwijs	+
Creëren Europees identiteitsgevoel	+

Tabel 2.1.

5.3. Toetsing aan economische criteria

Inperken financiële kosten en risico's

De hoofdreden bij het stellen van het plafond aan de meeneembare studiefinanciering is het inperken van de financiële risico's (Tweede Kamer, 2012). Daarmee voldoet het plafond aan de eerste economische doelstelling en verkrijgt een positieve score.

Onderwijs is een belangrijke investering

Studentenmobiliteit wordt als een belangrijk middel gezien ten behoeve van de kwaliteit van onderwijs. Het bevorderen van studentenmobiliteit wordt daarmee als een belangrijke investering in het onderwijs gezien. De regeling die een plafond stelt aan de meeneembare studiefinanciering

investeert weliswaar in studentenmobiliteit en dus in onderwijs, maar tot op bepaalde hoogte. Dit criterium krijgt een gemiddelde score.

Brain drain – brain gain

Zoals beargumenteerd wordt “brain gain” als positief ervaren en wordt brain drain als negatief ervaren. Een balans in deze verschijnselen wordt eveneens als wenselijk ervaren. Het plafond beperkt de brain drain. Indien het plafond bereikt wordt er geen financiële hulp geboden om een studie in het buitenland te volgen en wordt het minder aantrekkelijk om een studie te gaan volgen in het buitenland. De brain drain wordt hiermee ingeperkt en daarmee een aantal financiële risico’s. Het is niet duidelijk welke mate van brain gain deze regeling teweeg zal brengen. Dit criterium krijgt vanwege de ingeperkte brain drain een positieve score.

Kennis economie

Het plafond aan de meeneembaarheid van studiefinanciering stelt een plafond aan de studentenmobiliteit en tevens aan de positieve impuls in de kenniseconomie door de maximering van de kwaliteit van kennis. Tot het plafond bereikt wordt ondervindt de kenniseconomie een positieve impuls. Studenten die in aanmerking komen op de meeneembare studiefinanciering kunnen daar gaan studeren, waar de kwaliteit van het onderwijs het best is. De meest waardevolle kennis wordt verworven en komt, nadat de studie is afgerond, terecht in de kenniseconomie. Aan de economische doelstelling wordt wederom “tot op een bepaalde hoogte” voldaan. Daarmee wordt er op dit punt tevens een gemiddelde score verkregen.

Dynamische arbeidsmarkt

De dynamische arbeidsmarkt komt met deze maatregel eveneens slechts tot een bepaalde hoogte tot zijn recht. Slechts voor een aantal studenten is het financieel mogelijk gemaakt om een studie in het buitenland te volgen. Door dit grensoverschrijdende karakter zullen zij, nadat hun studie is afgerond, sneller gebruik maken van de rechten die voortvloeien uit het vrije verkeer van personen. Zij hebben immers al enige ervaring met het gebruik van deze rechten. Ook dit criterium scoort gemiddeld in de analyse.

Economische doelstellingen	Meeneembaarheid met plafond
Inperken financiële kosten en risico’s	+
Onderwijs is een belangrijke investering	+/-
“Brain-drain – brain gain”	+
Kennis economie	+/-
Dynamische arbeidsmarkt	+/-

Tabel 2.2.

5.4. Toetsing aan juridische randvoorwaarden

Werkingsfeer

De regeling van de meeneembaarheid van studiefinanciering met een plafond valt binnen de werkingssfeer van de Europese wet- en regelgeving. De regeling heeft immers een grensoverschrijdend element en personen kunnen rechten en plichten uit deze regeling halen. Dit criterium krijgt een positieve score.

Vrij verkeer

Het plafond aan de meeneembaarheid van studiefinanciering heeft een belemmerende werking op het vrije verkeer van personen. Het vrije verkeer wordt tot een bepaalde hoogte gestimuleerd. Zodra het plafond bereikt is ontvangen de mobiliteit-willige studenten geen financiële vergoeding voor een studie in het buitenland. De wetenschap hier recht op hebben gehad kan demotiverend werken en demotiveert daarmee de studentenmobiliteit en dus het vrije verkeer van personen. Dit criterium krijgt daarom een negatieve score.

Non-discriminatie

Het plafond werkt niet discriminerend en is daarom niet in strijd met het verbod op discriminatie. De regeling maakt immers geen onderscheid in nationaliteit of andere discriminatoire factoren. Er wordt op dit gebied een positieve score verkregen.

Een regeling die het vrije verkeer belemmert is niet toegestaan tenzij er sprake is van een objectieve rechtvaardigingsgrond en de regeling voldoet aan de evenredigheidseis.

Objectieve rechtvaardigingsgrond

De reden waarom deze maatregel is geformuleerd is het voorkomen van een onredelijke financiële last op de Nederlandse staatskas. Dit wordt als een objectieve rechtvaardigingsgrond gezien. Dit criterium krijgt daarom een positieve score.

Evenredigheidseis

Het plafond voldoet echter niet aan de evenredigheidseis. Het doel, het voorkomen van een onredelijke financiële last op de Nederlandse staatskas, wordt weliswaar bereikt maar hoogst waarschijnlijk oordeelt het hof dat deze regeling niet noodzakelijk is om het beoogde doel te bereiken. Er zijn waarschijnlijk betere regelingen te formuleren die zowel de studentenmobiliteit bevorderen als de Nederlandse staatskas beschermen. Op dit criterium wordt een negatieve score behaald.

Verenigbaar

Aangezien de regeling het vrije verkeer van personen belemmert en tevens niet voldoet aan de evenredigheidseis kan er geconcludeerd worden dat het plafond aan de meeneembaarheid van studiefinanciering niet verenigbaar is met de Europese wet- en regelgeving. Kortom, de regeling is niet toegestaan.

**3-uit-6-eis met
uitzondering**

Juridische randvoorwaarden	
Werkingsfeer	+
Vrij verkeer	-
Non-discriminatie	+
Objectieve rechtvaardigingsgrond	+
Evenredigheidseis	-
Verenigbaar met Europese wet- en regelgeving	-

Tabel 2.3.

5.5. Conclusie

Het plafond aan de meeneembare studiefinanciering is geen goede alternatieve maatregel, voornamelijk omdat het niet aan de juridische voorwaarden voldoet.

Nederland dupeert haar eigen studenten eveneens met deze regeling aangezien zij niet indien het plafond bereikt is meer in aanmerking kunnen komen voor meeneembare studiefinanciering. De nationale politiek-sociale doelstelling wordt niet behaald.

Het plafond scoort vanuit de economische benadering redelijk, er zijn immers geen negatieve scores gegeven. Voor de economische doelstellingen lijkt het plafond een redelijke oplossing.

Het plafond aan de meeneembare studiefinanciering is niet verenigbaar met juridische voorwaarden en daarom niet toegestaan. In principe is dit de belangrijkste conclusie. Het is niet relevant of aan de andere criteria wel of niet wordt voldaan, de maatregel is toch niet toegestaan.

6. Toetsing pleiten voor meer transparantie

6.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt onderzocht in welke mate het pleiten voor meer transparantie in het onderwijs en de studentenmobiliteit overeenkomt met de, in het theoretisch kader opgestelde, multidisciplinaire criteria. De uitkomsten worden uitvoerig beargumenteerd en worden uiteindelijk aangeduid met een “plus-teken”, verenigbaar met de criteria of met een “min-teken”, niet verenigbaar met de criteria. Bij deze optie stelt Nederland geen aanvullende maatregel voor maar vraagt een betere samenwerking tussen alle deelnemers aan het Bolognaproces.

6.2. Toetsing aan politiek-sociale criteria

Subsidiariteitsbeginsel

Deze optie stelt geen harde maatregelen voor. De optie pleit weliswaar voor meer uitwisseling en coördinatie maar doet daarmee, in eerste instantie, geen afbreuk aan de nationale regelgeving. Om deze reden is de regeling niet in strijd met het subsidiariteitsbeginsel. Dit criterium krijgt een positieve score.

Bevorderen studentenmobiliteit

De optie voor meer transparantie is bevorderlijk voor de studentenmobiliteit. Door deze nauwere samenwerking wordt er meer duidelijk wat de mogelijkheden zijn ten aanzien van studentenmobiliteit. Dit criterium krijgt eveneens een positieve score.

Thuisland perspectief

Met deze maatregel wil Nederland dat elk deelnemend land de verantwoordelijkheid draagt voor haar eigen uitgaande studenten. Deze regeling voldoet dus aan de Nederlandse “thuisland” benadering. De vraag blijft of de participerende landen in het Bolognaproces, die een “gastland” benadering aannemen mee zullen doen in het uitwisselingsproces. Dit criterium krijgt een positieve score.

Geen beperkingen

Een grotere transparantie ten aanzien van studentenmobiliteit laat eerder barrières in het vrije verkeer van personen verdwijnen dan dat het beperkingen opwerpt. Transparantie moet immers tot een grotere keuze vrijheid voor de consument, of in dit geval de student, leiden. Dit criterium krijgt een positieve score.

Transparantie onderwijs

Deze maatregel leidt bij uitstek tot meer transparantie. Wederom blijft de vraag of het uitwisselingsproces, ten aanzien van studentenmobiliteit, verbeterd gaat worden. Doordat Europese studenten, door de toenemende toegankelijkheid van meeneembaarheid van de Nederlandse studiefinanciering, zowel in Nederland als in andere landen aanspraak kunnen maken op studiefinanciering is de kans op misbruik, het ontvangen van studiefinanciering uit twee landen, groter. Nederland denkt dat verbetering haalbaar zijn vanwege het toenemende gevaar van misbruik van de Nederlandse studiefinanciering. Dit criterium krijgt een positieve score.

Creëren Europees identiteitsgevoel

De barrières die het studeren in het buitenland met zich mee brengt worden ingeperkt door de duidelijke en overzichtelijke keuze mogelijkheden, indien deze regeling een ideële uitwerking heeft. De transparantie leidt dus tevens tot het creëren van een Europees identiteitsgevoel. Dit criterium krijgt een positieve score.

Pleiten voor meer transparantie	
Politiek-sociale doelstellingen	
Subsidiariteitsbeginsel	+
Bevorderen studentenmobiliteit	+
Thuisland perspectief	+
Geen beperkingen	+
Transparant onderwijs	+
Creëren Europees identiteitsgevoel	+

Tabel 3.1.

6.3. Toetsing aan economische criteria

Inperken financiële kosten en risico's

Nederland pleit voor een grotere transparantie, meer uitwisseling en een betere coördinatie tussen participerende landen in het Bologna proces om misbruik van sociale studiefinancieringsvoorzieningen te voorkomen. Deze regeling zou dus de financiële kosten en risico's moeten inperken. Om deze reden wordt een positieve score verkregen.

Onderwijs is een belangrijke investering

De samenwerking in het Bolognaproces is ontstaan vanwege de gezamenlijke belangen met betrekking tot onderwijs. De participerende landen zijn allen van mening dat onderwijs een belangrijke en rendabele investering is. Een verdergaande samenwerking heeft een gunstige uitwerking voor deze doelen. Dit criterium krijgt een positieve score.

Brain drain – brain gain

De transparantie in het onderwijs en de studentenmobiliteit door verdere coördinatie en uitwisseling van gegevens over studentenmobiliteit leidt tot een gezonde balans tussen de "brain drain" en de "brain gain". Vanwege de transparantie is het voor studenten duidelijk in welk land zij het beste hun studie kunnen gaan volgen wat tevens het wegvloeien van kennis kan betekenen. Door de transparantie van het onderwijs worden de mogelijkheden voor buitenlandse studenten om in Nederland te gaan studeren ook duidelijker. Transparantie over het onderwijs en studentenmobiliteit kan tevens tot brain gain leiden. Op dit gebied wordt een positieve score verkregen.

Kennis economie

De maximering van de kwaliteit van kennis en daarmee de positieve impuls in de kenniseconomie is eveneens met dit plan te realiseren. Door de grotere transparantie wordt het voor de student duidelijk

waar de beste onderwijsinstellingen op hun vakgebied zijn gevestigd. Bovendien wordt de uitwisseling van kennis bevorderd indien er sprake is van een dynamisch studentenverkeer. Dit criterium krijgt een positieve score.

Dynamische arbeidsmarkt

Een grotere transparantie, door uitwisseling en coördinatie van onderwijs- en studentenmobiliteitsgegevens, heft hoogstwaarschijnlijk enkele barrières op die belemmerend kunnen werken voor het vrije verkeer van personen. De barrière van onwetendheid, niet weten wat het aanbod is om te studeren en later te werken, zal in elk geval verdwijnen. Om deze reden krijgt dit criterium een positieve score.

Pleiten voor meer transparantie	
Economische doelstellingen	
Inperken financiële kosten en risico's	+
Onderwijs is een belangrijke investering	+
"Brain-drain – brain gain"	+
Kennis economie	+
Dynamische arbeidsmarkt	+

Tabel 3.2.

6.4. Toetsing aan juridische randvoorwaarden

Werkingsfeer

Het pleiten voor meer transparantie tussen de deelnemende landen aan het Bolognaproces veronderstelt geen harde maatregel. Met "het pleiten" probeert Nederland andere landen te bewegen om meer informatie over studiefinanciering uit te wisselen en te coördineren. Hoewel er sprake is van een grensoverschrijdend element kan er aan deze zachte maatregel geen rechten en plichten ontleend worden, daarom valt deze zachte maatregel niet onder de werkingssfeer van de Europese verdragen. Aangezien er geen juridische consequenties kunnen volgen uit deze regeling kunnen de overige juridische elementen positief worden gescoord. De werkingssfeer krijgt geen score toegekend aangezien deze niet van toepassing is. Deze score moet in geen geval negatief worden geïnterpreteerd.

De overige criteria zijn alsnog geanalyseerd, mocht de maatregel alsnog binnen de werkingssfeer van de Europese wet- en regelgeving vallen vanwege het grensoverschrijdende element.

Vrij verkeer

Indien er in de toekomst wel een harde maatregel wordt geformuleerd in de vorm van verplichte uitwisseling en coördinatie van gegevens zal de regeling wel binnen de werkingssfeer van de Europese verdragen vallen. Deze voorwaarde krijgt een positieve score.

Non-discriminatie

Transparantie bevordert juist het vrije verkeer en levert geen beperkingen op het vrije verkeer. Daarnaast werkt de regeling geenszins discriminerend. Dit criterium krijgt een positieve score.

Objectieve rechtvaardigingsgronden

Aangezien het vrije verkeer en het verbod op discriminatie niet in het geding zijn, zijn de uitzonderingen die dit wel toestaan zoals de evenredigheidseis en de objectieve rechtvaardigingsgronden niet van toepassing. Om deze reden kunnen de overige voorwaarden, in geval van werking van de Europese verdragen, positief gescoord worden.

Het pleiten voor meer transparantie van studiefinancieringssystemen is verenigbaar met Europese wet- en regelgeving ofwel de regeling is toegestaan.

Pleiten voor meer transparantie	
Juridische randvoorwaarden	
Werkingsfeer	N.v.t.
Vrij verkeer	+
Non-discriminatie	+
Objectieve rechtvaardigingsgrond	+
Evenredigheidseis	+
Verenigbaar met Europese wet- en regelgeving	+

Tabel 3.3.

6.5. Conclusie

Deze regeling lijkt in eerste beoordeling een goed alternatief voor de originele 3-uit-6-eis. Het pleiten voor meer transparantie scoort uitzonderlijk goed op alle elementen. Deze regeling is volledig in overeenstemming met de politiek-sociale doelstellingen.

Daarnaast lijkt de regeling te voldoen aan de economische doelstellingen.

De meest belangrijke uitkomst is de toetsing aan de juridische randvoorwaarden. De regeling lijkt te voldoen aan deze voorwaarden en is daarom toegestaan.

Bij deze regeling kan met name een kritische kanttekening worden gezet ten aanzien van de uitwerking van de regeling. Het is niet de eerste keer dat deze regeling is aangekaart door een van de deelnemende landen aan het Bologna proces. De vraag blijft of de gunstige uitwerking van deze gepleite regeling zal blijven plaatsvinden.

7. Toetsing terugkeereis

7.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt onderzocht in welke mate de maatregel die een plafond stelt aan de meeneembare studiefinanciering overeenkomt met de, in het theoretisch kader opgestelde, multidisciplinaire criteria. De uitkomsten worden uitvoerig beargumenteerd en worden uiteindelijk aangeduid met een “plus-teken”, verenigbaar met de criteria of met een “min-teken”, niet verenigbaar met de criteria. De terugkeereis verlangt van studenten die een studie in het buitenland hebben gevolgd maar hebben genoten van de Nederlandse studiefinanciering, dat zij na hun studie terugkeren naar de Nederlandse arbeidsmarkt. Indien er sprake is van deze terugkeer wordt de studiefinanciering omgezet in een gift terwijl het een lening blijft indien de student niet terugkeert op de Nederlandse arbeidsmarkt.

7.2. Toetsing aan politiek-sociale criteria

Subsidiariteitsbeginsel

De terugkeereis is op nationaal niveau geformuleerd en de Europese Unie heeft in deze regeling geen invulling gehad. De regeling voldoet daarmee aan het subsidiariteitsbeginsel en krijgt een positieve score.

Bevorderen studentenmobiliteit

Indien terugkeereis ingevoerd wordt, is het nog steeds mogelijk om de Nederlandse studiefinanciering mee te nemen voor een studie in het buitenland. Daarom wordt de studentenmobiliteit, met de invoering van deze eis, nog steeds gestimuleerd. Daarmee wordt een positieve score verkregen.

Thuisland perspectief

Deze eis heeft een thuisland benadering. Nederland wil hiermee de studentenmobiliteit bevorderen en voorziet voor haar eigen studenten in financiële steun. Voor andere studenten, die geen binding hebben met Nederland, geldt dat de studiefinanciering in de vorm van een blijvende lening wordt verstrekt. Dit criterium krijgt een positieve score.

Geen beperkingen

Vanuit het Europese gedachtegoed wordt het belangrijk gevonden dat de studentenmobiliteit gestimuleerd wordt zonder beperkingen. De terugkeereis legt een duidelijke beperking op het vrije verkeer van personen. De terugkeereis werkt immers nadelig voor studenten die na hun studie niet terugkeren op de Nederlandse arbeidsmarkt. Bovendien is het voor een Nederlander waarschijnlijker om terug te keren op de Nederlandse arbeidsmarkt Hij/zij spreekt de taal, kent de cultuur en heeft daardoor meer kans op werk, dan voor een andere Europeaan. Er wordt dus een duidelijke beperking opgelegd voor mensen zonder Nederlandse nationaliteit. Dit criterium krijgt een negatieve score.

Transparantie onderwijs

De terugkeereis is verre van transparant te noemen. Er wordt immers een onderscheid gemaakt in toekomstige situaties namelijk de arbeidsmarkt waarin de student wel of niet zal participeren.

Deze situaties zijn op dat moment nog niet bekend en onzeker. Hoewel Nederland een relatief goede administratie heeft wordt het lastig deze regeling te handhaven. Het kan bijvoorbeeld erg lastig worden om een lening terug te vorderen van een voormalig student die geen enkele connectie heeft met Nederland en niet deelneemt op de Nederlandse arbeidsmarkt. Om deze voormalige student te kunnen traceren zal waarschijnlijk veel tijd, geld en moeite gepaard gaan. Dit criterium krijgt een negatieve score.

Creëren Europees identiteitsgevoel

De terugkeereis stimuleert studentenmobiliteit maar probeert arbeidsmobiliteit in te perken door van de studenten te verlangen dat zij terugkeren op de Nederlandse arbeidsmarkt. Het creëren van het Europees identiteitsgevoel wordt door deze voorwaarde beperkt. Dit criterium krijgt een negatieve score.

Terugkeereis	
Politiek-sociale doelstellingen	
Subsidiariteitsbeginsel	+
Bevorderen studentenmobiliteit	+
Thuisland perspectief	+
Geen beperkingen	-
Transparant onderwijs	-
Creëren Europees identiteitsgevoel	-

Tabel 4.1.

7.3. Toetsing aan economische criteria

Inperken financiële kosten en risico's

Nederland ziet de waarde van kwaliteit van onderwijs en heeft daarom de studentenmobiliteit willen stimuleren en het onderwijs willen investeren. De terugkeereis zorgt ervoor dat Nederland financiële hulp biedt, de studiefinanciering wordt omgezet in een gift, om te gaan studeren in het buitenland mits de opgedane kennis wordt toegepast in de Nederlandse arbeidsmarkt. De investering moet zich dus terugbetalen. Met de terugkeereis wordt dit gewaarborgd en perkt daarmee de financiële kosten en risico's in. Anderzijds geldt voor studenten die niet terugkeren op de Nederlandse arbeidsmarkt maar wel hebben geprofiteerd van de Nederlandse studiefinanciering, dat de studiefinanciering een lening blijft en deze terug betaald moet worden aan de Nederlandse staat. De student die niet terugkeert op de Nederlandse arbeidsmarkt is mogelijk lastig te traceren en het is waarschijnlijk moeilijker en duurder op sancties te stellen op wanbetaling. Dit criterium krijgt een gemiddelde score.

Onderwijs is een belangrijke investering

Zoals beargumenteerd ziet Nederland het onderwijs en studentenmobiliteit als een belangrijke investering. De studiefinanciering wordt immers omgezet in een gift indien de voormalige student terugkeert op de arbeidsmarkt. Met de terugkeereis wordt er bovendien een waarborg gelegd voor de Nederlandse arbeidsmarkt. Dit criterium krijgt een positieve score.

Brain drain – brain gain

De terugkeereis moet voorkomen dat diegenen hebben geprofiteerd van de Nederlandse studiefinanciering gaan participeren op de buitenlandse arbeidsmarkt. De terugkeereis voorkomt hiermee een brain drain en genereert een brain gain. Dit criterium krijgt een positieve score.

Kennis economie

De Nederlandse kenniseconomie ondervindt een grote impuls ingeval van invoering van de terugkeereis. De kenniseconomie ondervindt de gunstige gevolgen van studentenmobiliteit maar ondervindt minder negatieve gevolgen van studentenmobiliteit, zoals het verloren gaan van kennis. Dit criterium krijgt een positieve score.

Dynamische arbeidsmarkt

De dynamische arbeidsmarkt wordt niet gerealiseerd. Een dynamische arbeidsmarkt is namelijk een arbeidsmarkt waar de arbeidsmobiliteit maximaal is met zo min mogelijk beperkingen. Studentenmobiliteit dient als opstapje voor deze dynamische arbeidsmarkt. De terugkeereis stelt echter een belangrijke voorwaarde aan de toekomst van de student, deze dient deel te nemen op de Nederlandse arbeidsmarkt. Dit komt het vrije verkeer van personen niet ten goede. Dit criterium krijgt een negatieve score.

Terugkeereis	
Economische doelstellingen	
Inperken financiële kosten en risico's	+/-
Onderwijs is een belangrijke investering	+
"Brain-drain" brain gain"	+
Kennis economie	+
Dynamische arbeidsmarkt	-

Tabel 4.2.

7.4. Toetsing aan juridische randvoorwaarden

Werkingsfeer

De terugkeereis valt binnen de werkingssfeer van de Europese wet- en regelgeving vanwege het grensoverschrijdende element. Bovendien heeft de regeling invloed op Europese studenten. De werkingssfeer wordt positief gescoord.

Vrije verkeer

De terugkeereis heeft een belemmerende werking op het vrije verkeer van personen. In dit geval met name het vrije verkeer van werknemers. Studenten worden immers min of meer gedwongen om in de toekomst op de Nederlandse arbeidsmarkt te participeren. Ze zijn worden daarom belemmerd om vrij te werken in Europa. Deze voorwaarde wordt daarom negatief gescoord.

Non-discriminatie

Deze eis heeft enerzijds discriminerende werking. De terugkeereis geldt immers voor zowel de Nederlandse student als de gemigreerde student. Het Hof kan anderzijds wel beargumenteren dat het voor de Nederlandse student makkelijker is om terug te keren op de Nederlandse arbeidsmarkt dan voor de gemigreerde student. In dit geval is er wel sprake van een indirecte discriminerende werking. Dit criterium krijgt daarom een negatieve score.

Objectieve rechtvaardigingsgronden

Het bellemen van het vrije verkeer van werknemers is niet toegestaan tenzij er sprake is van een objectieve rechtvaardigingsgrond en er voldaan wordt aan de evenredigheidseis.

Het Hof zal waarschijnlijk oordelen dat er geen sprake is van een objectieve rechtvaardigingsgrond. De terugkeereis probeert het risico van brain drain te beperken. Dit risico hoort echter bij een vrije markt waar tevens het voordeel brain gain tegenover staat. Dit criterium krijgt dan ook een negatieve score.

Evenredigheidseis

Aangezien er geen sprake is van een objectieve rechtvaardigingsgrond zal deze grond niet getoetst worden aan de evenredigheidseis. Daarmee krijgt de evenredigheidseis een negatieve score.

De terugkeereis is niet verenigbaar met de Europese wet- en regelgeving ofwel de eis is niet toegestaan.

Terugkeereis	
Juridische randvoorwaarden	
Werkingsfeer	+
Vrij verkeer	-
Non-discriminatie	-
Objectieve rechtvaardigingsgrond	-
Evenredigheidseis	-
Verenigbaar met Europese wet- en regelgeving	-

Tabel 4.3.

7.5. Conclusie

De terugkeereis is geen goede alternatieve maatregel, voornamelijk omdat het niet aan de juridische voorwaarden voldoet.

Vanuit politiek-sociaal oogpunt lijkt deze eis wel aan de Nederlandse politiek-sociale doelstellingen te voldoen maar lijkt niet verenigbaar te zijn met de Europese politiek-sociale doelstellingen.

Vanuit economisch oogpunt lijkt het zelfde resultaat op te treden, er wordt wel voldaan aan de Nederlandse economische doelstellingen maar de, met name voor Europa, belangrijke dynamische arbeidsmarkt wordt niet gestimuleerd.

De terugkeereis is niet verenigbaar met juridische voorwaarden en daarom niet toegestaan. In principe is dit de belangrijkste conclusie. Het is niet relevant of aan de andere criteria wel of niet wordt voldaan, de maatregel is toch niet toegestaan.

8. Conclusie en aanbevelingen

8.1. Inleiding

In dit onderzoek wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag:

“In hoeverre voldoen de alternatieve maatregelen ten aanzien van de meeneembaarheid van studiefinanciering aan de multidisciplinaire criteria?”

In dit hoofdstuk zal een overzicht worden gegeven van de beoordeelde alternatieven ten aanzien van de 3-uit-6-eis en een helder antwoord op de hoofdvraag worden geformuleerd. Bovendien zal dit antwoord, ofwel de uitkomsten van dit onderzoek, in dit hoofdstuk ter discussie staan. De resultaten van dit onderzoek zullen in dit hoofdstuk bediscussieerd worden. Tot slot worden er enkele suggesties gedaan voor vervolg onderzoek.

8.2. Uitkomst onderzoek

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de politiek-sociale, economische en juridische haalbaarheid van de alternatieve maatregelen die zijn overwogen naar aanleiding van de uitspraak van het Hof over de 3-uit-6-eis. In dit onderzoek zijn vier maatregelen getoetst die de, door het Hof niet verenigbaar met de juridische voorwaarden verklaarde, 3-uit-6-eis voor de meeneembaarheid van studiefinanciering kunnen vervangen namelijk, de 3-uit-6-eis met uitzonderingsclausule, de meeneembaarheid met het plafond, het pleiten voor meer transparantie en de terugkeereis.

	3-uit-6-eis met uitzondering	Meeneembaarheid met plafond	Pleiten voor meer transparantie en uitwisseling	Terugkeereis
Politiek-sociale doelstellingen				
Subsidiariteitsbeginsel	-	+	+	+
Bevorderen studentenmobiliteit	+	+/-	+	+
Thuisland perspectief	-	-	+	+
Geen beperkingen	+	-	+	-
Transparant onderwijs	-	+	+	-
Creëren Europees identiteitsgevoel	+	+	+	-
Economische doelstellingen				
Inperken financiële kosten en risico's	-	+	+	+/-
Onderwijs is een belangrijke investering	+	+/-	+	+
"Brain-drain – brain gain"	-	+	+	+
Kennis economie	+/-	+/-	+	+
Dynamische arbeidsmarkt	+	+/-	+	-
Juridische randvoorwaarden				
Werkingsfeer	+	+	n.v.t.	+
Vrije verkeer	+	-	+	-
Verbod op discriminatie	-	+	+	-
Objectieve rechtvaardigingsgronden	+	+	+	-
Evenredigheidseis	+	-	+	-
Verenigbaar met Europese wet- en regelgeving	+	-	+	-

Tabel 5.1.

De maatregel die pleit voor meer transparantie tussen deelnemende landen aan het Bolognaproces haalt de beste resultaten uit de multi-criteria analyse en lijkt de beste vervanging voor de 3-uit-6-eis. Deze maatregel voldoet immers aan alle criteria opgesteld vanuit het multidisciplinaire perspectief. De 3-uit-6-eis met uitzonderingsclausule is naast de maatregel die pleit voor meer transparantie de enige maatregel die voldoet aan de juridische randvoorwaarden. De eis lijkt te voldoen aan de Europese politiek-sociale en economische doelstellingen. Nederland zal deze maatregelen echter geen goede vervanging voor de originele 3-uit-6-eis vinden. De eis voldoet namelijk niet aan de Nederlandse politiek-sociale en economische doelstellingen.

De meeneembaarheid van studiefinanciering met het plafond lijkt op economisch gebied een goede vervanging van de originele 3-uit-6-eis. Deze maatregel scoort echter laag op de politiek-sociale criteria. Daarnaast voldoet de eis niet aan de juridische randvoorwaarden. De regeling heeft daarom geen rechtsgrond en kan niet als vervanging voor de 3-uit-6-eis fungeren.

De terugkeereis lijkt voor Nederland een goede vervanging van de 3-uit-6-eis in termen van politiek-sociale doelstellingen en economische doelstellingen. Met de Europese politiek-sociale en economische doelstellingen is de eis niet in overeenstemming. Deze eis voldoet tevens niet aan de juridische randvoorwaarden. Deze regeling mag daarom niet bestaan en kan niet als vervanging voor de 3-uit-6-eis fungeren.

8.3. Discussie

8.3.1. Validiteit resultaten

De indruk- of face validiteit zegt iets over de geldigheid van het onderzoek in eerste oogopslag. De vraag of de uitkomsten van het onderzoek voldoen aan de verwachtingen voorafgaand aan het onderzoek staat centraal (Gerring, 2012).

Aan het begin van het onderzoek werd er verwacht dat geen van de alternatieven zou voldoen aan de multidisciplinaire criteria. Deze alternatieve maatregelen zijn immers wegens strijd met Europese wet- en regelgeving ontstaan, de uitspraak van het Hof over de 3-uit-6-eis voor de meeneembaarheid van studiefinanciering, terwijl de Nederlandse overheid van mening is zorgvuldig te zijn geweest met het formuleren van de 3-uit-6-eis.

De resultaten wijzen echter uit dat er wel degelijk een alternatief is overwogen door de Nederlandse overheid dat voldoet aan de multidisciplinaire criteria, namelijk het pleiten voor meer transparantie van onderwijs- en studiefinancieringsstelsels tussen de deelnemende landen aan het Bolognaproces. De vraag is echter of het pleiten voor meer transparantie daadwerkelijk tot meer transparantie leidt. De regeling heeft weliswaar allerlei goede bedoelingen en wensen maar kent geen harde middelen om de gewenste doelen en effecten af te dwingen. Het Bolognaproces, dat door vele landen is ondertekend, heeft dit immers al eerder als doel gesteld. Dit doel is niet in zijn geheel behaald. De vraag is waarom dit doel wel behaald gaat worden omdat Nederland hier momenteel voor pleit. Vanuit de rechtspraak wordt meer en meer duidelijk dat nationale beschermingsmaatregelen voor hun meeneembaarheid van studiefinanciering vaak niet verenigbaar zijn met de Europese wet- en regelgeving. Om misbruik van de Europese studiefinanciering en de meeneembaarheid van deze te voorkomen is de roep naar transparantie en samenwerking groter geworden. Alleen door uitwisseling van gegevens kan voorkomen worden dat de Europese studenten bijvoorbeeld van studiefinanciering uit twee landen profiteert.

Een aantal andere uitkomsten van dit onderzoek komt wel overeen met de verwachtingen voorafgaand aan het onderzoek. Zo werd er verwacht dat de terugkeereis niet aan juridische voorwaarden zou voldoen. Dit blijkt tevens uit de uitkomsten.

De face validiteit is redelijk te noemen. Hoewel er toch een positieve uitkomst uit het onderzoek is gekomen betekent het niet dat dit te maken heeft met een beperkingen betreft de face validiteit. Achteraf gezien, met de kennis vergaard uit dit onderzoek, kon er wel degelijk verwacht worden dat zo'n "zachte maatregel", het pleiten voor meer transparantie, positief zou scoren in de multi-criteria analyse.

Inhoudsvaliditeit gaat over de volledigheid van het meetinstrument (Gerring, 2012). Men kan zich afvragen of de multidisciplinaire criteria daadwerkelijk al omvattend zijn voor de beoordeling van de alternatieve maatregelen.

Weliswaar is er rekening gehouden met de wenselijkheid van een regeling, de economische risico's van studentenmobiliteit en de juridische context. Dit is veelzijdig te noemen. De 3-uit-6-eis is als uitgangspunt genomen. Deze eis is notabene geformuleerd vanwege politiek-sociologische doelstellingen en economische doelstellingen maar voldeed niet aan de juridische randvoorwaarden. Het valt echter te betwisten of er bij het formuleren van de 3-uit-6-eis er rekening is gehouden met alle politiek-sociale en alle economische criteria. Het blijkt maar weer dat de eis niet verenigbaar is met de juridische randvoorwaarden en er dus geen rekening is gehouden met alle juridische randvoorwaarden. Tevens valt te betwisten of de, in dit onderzoek gebruikte, politiek-sociale, economische en juridische criteria voldoende zijn om de alternatieve regelingen te beoordelen. Het is goed mogelijk dat er een aantal belangrijke of misschien wel cruciale invalshoeken of criteria buiten beschouwing zijn gelaten.

De inhoudsvaliditeit is matig te noemen. Waarschijnlijk zullen er nog een aantal criteria bestaan die niet zijn meegenomen in de multi-criteria analyse. Om een oneindig onderzoek te voorkomen heeft er een afbakening plaats gevonden in termen van een politiek-sociaal perspectief, economische perspectief en juridisch perspectief.

De criterium validiteit zegt iets over de geldigheid van het voorspelde toekomstige gedrag (Gerring, 2012). De uitkomsten van dit onderzoek zijn gebaseerd op multidisciplinaire doelstellingen en geïnterpreteerd op basis van algemene logica. De interpretatie heeft door middel van grondige onderbouwing plaatsgevonden. Desalniettemin zijn de uitkomsten van dit onderzoek onzeker te noemen. De interpretatie behelst immers een verwachting van politiek-sociale wenselijkheid, economische gevolgen en juridische toepasbaarheid. Daarnaast kan beargumenteerd worden dat de toekomst een onzeker element is in dit onderzoek. In dit onderzoek worden immers vanuit een voorspellende interpretatie uitspraken gedaan over de werking van maatregelen.

De bestuurskundige onderzoeker wordt geacht een logische en krachtige argumentatie te kunnen geven voor een bepaalde verwachting. Desalniettemin kan de onderzoeker een bias bezitten en kan de maatregelen bijvoorbeeld gekleurd interpreteren.

De criterium validiteit is redelijk te noemen. De voorspellende sterkte zal nooit 100% zijn. Dit is echter een gevolg van kwalitatief onderzoek naar verwachte gevolgen. Daarnaast wordt een onderzoeker op academisch niveau geacht een logische redenering te kunnen maken.

8.3.2. Overige beperkingen onderzoek

In dit onderzoek is er weinig tot niks bekend over het "gewicht" van de criteria. Er valt nauwelijks aan te geven of bepaalde criteria zwaarder wegen dan andere criteria. Om deze reden heeft het onderzoek op een laag, namelijk ordinaal, meetniveau plaatsgevonden. De score bestond uit goed, slecht, gemiddeld of niet van toepassing.

Aan de andere kant zit er enige overlap in de criteria. Het bevorderen van studentenmobiliteit leidt bijvoorbeeld tot het creëren van een Europees identiteitsgevoel. Aan de ene kant wordt er dubbel op gemeten, aan de andere kant worden beide criteria als belangrijke doelstellingen gezien. Aangezien het creëren van een Europees identiteitsgevoel vaak veroorzaakt wordt door studentenmobiliteit kunnen we zeggen dat we studentenmobiliteit twee keer meten. Anderzijds is studentenmobiliteit een erg belangrijk criterium in dit onderzoek waardoor het dubbelop meten juist gunstige effecten heeft.

Wellicht geeft het meten van beide criteria extra “gewicht” aan de doelstelling “bevorderen van studentenmobiliteit”.

Tenslotte is er niet gekeken naar het politieke klimaat. Het beleid van de huidige regerende partijen is van belang indien een maatregel moet worden aangenomen. Partij strategieën kunnen tevens tot veranderend gedrag ten aanzien van studentenmobiliteit leiden.

8.4. Aanbevelingen

Met de uitkomsten van dit onderzoek zou een aanbeveling gedaan kunnen worden aan de Nederlandse overheid. De Nederlandse overheid wordt aangeraden om zo min mogelijk beschermende maatregelen te treffen aangezien deze waarschijnlijk in strijd zullen zijn met de juridische randvoorwaarden. Daarnaast wordt de samenwerking met andere Europese landen en landen die deelnemen aan het Bolognaproces bemoedigd om zo in elk geval de misbruik van de studiefinancieringsstelsels van vooral Europese landen tegen te gaan. Er wordt vooral gedoeld op de Europese landen omdat zij invloed ondervinden van het Europees recht.

De eerste alinea is in hypothetische vorm geschreven omdat de Nederlandse overheid onlangs overeengekomen is om de basisbeurs af te schaffen en een sociaal leenstelsel in te voeren, ook wel het studievoorschot genoemd. De beweegredenen voor de invoering van het studie voorschot zouden in een vervolg onderzoek kunnen worden uiteengezet. Wellicht is de uitspraak van het Hof over de 3-uit-6-eis een onderdeel van deze redenen.

Daarnaast zou deze multi-criteria analyse uitgevoerd kunnen worden op het studievoorschot. Wellicht is het studievoorschot een ultieme oplossing voor de afschaffing van de 3-uit-6-eis. Het verstrekken van leningen in plaats van giften is bijvoorbeeld kosten besparend. De leningen worden immers teruggevorderd of het nu om Nederlandse studenten gaat of andere Europese studenten. Dit stelsel maakt de nieuwe vorm van studiefinanciering bovendien meeneembaar. Dit zal bevorderlijk werken voor de studentenmobiliteit. Het lijkt erop dat het studievoorschot goed zal scoren op de multi-criteria analyse. Anderzijds is het verstandig om de kosten en de financiële risico's van het verstrekken van studieleningen in kaart te brengen. Het studievoorschot is, net als de huidige meeneembare studiefinanciering, in grote mate toegankelijk voor Europese studenten. Indien de mobiele student na de studie op een andere arbeidsmarkt gaat participeren dan de Nederlandse arbeidsmarkt is het wellicht lastig en duur om de studielening terug te vorderen. Vervolg onderzoek kan dit nader analyseren.

Bovendien had in dit onderzoek en wellicht voor vervolg onderzoek het nul alternatief meegenomen kunnen worden. Het nul alternatief zal zijn dat de Nederlandse basisbeurs niet meeneembaar is. Het is wellicht interessant om een onderzoek naar de kosten en baten van het “niets doen” te doen. De meeste maatregelen lijken toch te zijn opgericht ter bescherming van de economische belangen.

Daarnaast is het wellicht interessant om een vergelijkend onderzoek te doen naar de regelgeving in Scandinavische landen. In de Scandinavische landen hanteren ze een soort gelijke regeling als de 3-uit-6-eis. Deze regelingen zijn echter (nog) niet door het Hof onverenigbaar verklaard met de Europese

wet- en regelgeving. Mogelijk dat in de nabije toekomst ook deze landen worden gecorrigeerd, maar misschien kan er een lering getrokken worden uit Scandinavische regelgeving.

Daarnaast zijn de precieze economische risico's van de meeneembaarheid van studiefinanciering niet erg duidelijk. Het is daarom verstandig om de precieze gebruikers en de verwachte gebruikers van de meeneembare studiefinanciering te monitoren. Zo kan er achterhaald worden in welke mate er onbedoeld gebruik gemaakt wordt van de meeneembare studiefinanciering.

Wellicht lijkt het onbedoelde gebruik na de monitoring mee te vallen. Het is mogelijk dat door de uitzondering op de uitzondering, de 3-uit-6- voorwaarde tenzij economisch migrant, erg verwarrend werkt en niet transparant is voor de student. Misschien leidt het gebrek aan transparantie van de regeling tot het voorkomen van onbedoeld gebruik van de meeneembare studiefinanciering.

Anderzijds is het mogelijk dat er toch veel onbedoeld gebruik wordt gemaakt van de meeneembare Nederlandse studiefinanciering. Wellicht is dat de prijs die Nederland moet betalen voor het stimuleren van studentenmobiliteit. Anders kan aan de Nederlandse overheid aangeraden worden om de meeneembaarheid van studiefinanciering af te schaffen. Vervolg onderzoek zal kunnen analyseren welke Nederlandse belangen zwaarder wegen: economische kosten aan studentenmobiliteit of het stimuleren van studentenmobiliteit. Het belang van een onderzoek naar het "nul alternatief" komt hier wederom naar voren.

Tenslotte is het aan te raden, naar aanleiding van de beperkingen omtrent dit onderzoek, om het politiek klimaat in ogenschouw te nemen.

8.5. Slotwoord

Het lijkt erop dat het pleiten voor meer transparantie in onderwijs- en studiefinancieringssystemen de perfecte vervanging is voor de 3-uit-6-eis. Toch moeten we nog maar even afwachten of deze poging tot een verdere samenwerking daadwerkelijk de verwachte en gewenste effecten zal hebben. Wellicht is het pleiten voor deze transparantie niet eens nodig. Misschien is de perfecte oplossing, het studievoorschot, al aangenomen door de Nederlandse overheid. Op de effecten van dit stelsel moet nog worden gewacht. Eén ding is zeker. Nu de 3-uit-6-eis niet meer in haar originele vorm mag bestaan is verandering in het Nederlandse studiefinancieringssysteem in aantocht.

Literatuur

- Babbie, E. (2010). *The Practice of Social Research* (12th ed.). Wadsworth, USA: Cengage Learning.
- Becker, G. S. (1993). *Human capital - a theoretical and empirical analysis, with special reference to education* (3rd ed.). Chicago: University of Chicago Press.
- Bekkers, V. (2007). *Beleid in beweging - Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag: Uitgeverij LEMMA.
- Bellekom, T., Heringa, A., van der Velde, J., & Verhey, L. (2007). *Compendium van het staatsrecht*. Deventer: Kluwer.
- Bhattacharjee, A. (2012). *Social Science Research: Principles, Methods, and Practices* (2nd ed.). Tampa, Florida, USA: University of South Florida.
- Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten; Raad van Europa. (2011). *Handboek over het Europese non-discriminatierecht*. Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie.
- Chalmers, D., Davies, G., & Monti, G. (2010). *European Law* (2nd ed.). Cambridge: Cambridge University Press.
- Cremonini, L., Epping, E., Laudel, G., Leisyte, L., & Vossensteyn, H. (2013). *International experiences with student financing - Tuition fees and student financial support in perspective*. University of Twente: CHEPS.
- Dassen, A., & Vossensteyn, H. (2010). *Mobiliteit en studiefinanciering*. Universiteit Twente: CHEPS.
- De afdeling Communicatie van de Europese Commissie. (2014, Mei 8). *De geschiedenis van de Europese Unie*. Retrieved from Europese Unie: http://europa.eu/about-eu/eu-history/index_nl.htm
- De Rechtspraak. (2014, Mei 12). *Juridische begrippenlijst*. Retrieved from De Rechtspraak: <http://www.rechtspraak.nl/Recht-In-Nederland/JuridischeBegrippenlijst/Pages/default.aspx>
- Dekker, P., & Wennekers, C. (2005, December). Publieke opinies over Europa - tussen abstracte steun en concrete resultaten. *Internationale spectator*, 59(12), 627-630.
- DUO. (2014, Mei 11). *Bedragen*. Retrieved from Dienst Uitvoering Onderwijs: <https://www.duo.nl/particulieren/student-hbo-of-universiteit/studiefinanciering/bedragen.asp>
- DUO. (2014, Mei 12). *Extra voorwaarden buitenland*. Retrieved from Dienst Uitvoering Onderwijs: <http://www.duo.nl/particulieren/student-hbo-of-universiteit/extra-voorwaarden-buitenland.asp>
- DUO. (2014, Mei 12). *Studeren in het buitenland*. Retrieved from Dienst Uitvoering Onderwijs: <http://www.duo.nl/particulieren/student-hbo-of-universiteit/buitenland/studeren-in-het-buitenland.asp>
- DUO. (2014). *Studiefinanciering*. Retrieved from Dienst Uitvoering Onderwijs: <http://www.duo.nl/particulieren/student-hbo-of-universiteit/studiefinanciering/weten-hoe-het-werkt.asp>

- Europa Decentraal. (2014, Mei 20). *Europees recht en beleid*. Retrieved from Europa Decentraal: <http://www.europadecentraal.nl/onderwerpen/europees-recht-en-beleid-decentraal/inleiding-europees-recht-en-beleid/bronnen-europees-recht-en-beleid-beleid/>
- European Union. (2007, December 17). Official Journal of the European Union. C 306. Lissabon.
- European Union. (2010, Maart 30). Consolidated versions of the treaty on European Union and the treaty on the functioning of the European Union. 2010/C 83/01, C83/1-C83/403. Europa.
- Europese Commissie tegen Koninkrijk der Nederlanden, C-542/09 (het Hof van Justitie van de Europese Unie Juni 14, 2012).
- Europese Commissie. (2014). *Europese Commissie*. Retrieved Juni 3, 2014, from Europa 2020: http://ec.europa.eu/europe2020/index_nl.htm
- Figueira, J., Greco, S., & Ehrigott, M. (2005). *Multiple Criteria Decision Analysis: State of the Art Surveys*. New York: Springer Science & Business Media.
- Gerring, J. (2012). *Social Science Methodology: A United Framework* (2nd ed.). Cambridge: Cambridge University Press.
- Graaf van de, H., Grin, J., Hoppe, R., & Jeliaskova, M. (2004). *Beleidsnota's die doorwerken: Handleiding voor geslaagde beleidsvoorbereiding*. Bussum: Coutinho.
- Hix, S. (2008). *What's wrong with the European Union & how to fix it*. Cambridge: Polity Press.
- Jansen, C., Maat, K., van der Staak, J., Stehouder, M., de Vet, D., Witteveen, M., & Woudstra, E. (2006). *Leren communiceren - handboek voor mondelinge en schriftelijke communicatie* (5e ed.). Groningen/Houten, Nederland: Noordhoff Uitgevers.
- Keulen van, M., Stephenson, P., & Versluis, E. (2011). *Analyzing the European Union policy process*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Laurence Prinz/Land Hannover respectievelijk Philipp Seeberger/Studentenwerk Heidelberg, gevoegde zaken C-523/11 en C-585/11 (Hof van Justitie van de Europese Unie Juli 18, 2013).
- M.H. Bastiaans, et al. (2010). *Leidraad voor juridische auteurs*. Deventer: Kluwer.
- Mei van der, A. (2009). EU-burgerschap en de reikwijdte van het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit. *Nederlands Tijdschrift voor Europees Recht*, 8-9, 275-287.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2012). Kamerbrief. *Reactie op Uitspraak Commissie-Nederland C-542/09*. Den Haag, Nederland.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2013). Wetsvoorstel. *Voorstel tot wijziging van de Wet studiefinanciering 2000*. Den Haag, Nederland.
- Mol van, C., & Wauters, J. (2011). Europese studentenmobiliteit als hefboom voor Europese identiteitsvorming? *Tijdschrift voor Sociologie*, 264-288.
- Nuffic. (2012). *Mobiliteit in beeld 2012: Internationale mobiliteit in het Nederlandse hoger onderwijs*. Den Haag: Nuffic.
- Nuffic. (2013, Februari 6). *Bolognaproces*. Retrieved from Nuffic: <http://www.nuffic.nl/expertise/bolognaproces>

- Ooijk van, R. H. (2013). Woonplaatsvereisten en export van studiefinanciering. *Nederlands Tijdschrift voor Europees Recht*, 297-302.
- Ossewaarde, R. (2006). *Maatschappelijke organisaties - Een sociologische inleiding*. Amsterdam: Boom Lemma uitgevers.
- Parlementair Documentatie Centrum - Universiteit Leiden. (2014, Mei 8). *Europa: kosten en baten*. Retrieved from Europese Nu: http://www.europa-nu.nl/id/vh7zbu35kazc/europa_kosten_en_baten
- Parlementair Documentatie Centrum - Universiteit Leiden. (2014). *Nederland over Europa*. Retrieved Mei 26, 2014, from Europa Nu: http://www.europa-nu.nl/id/vh93qqnk8atd/nederland_over_europa
- Parlementair Documentatie Centrum - Universiteit Leiden. (2014). *Nederland over Europa*. Retrieved from Europa Nu: http://www.europa-nu.nl/id/vh93qqnk8atd/nederland_over_europa
- Pennings, F. (2011). Grensoverschrijdend socialezekerheidsrecht: Nederland en het Hof van Justitie. In B. Lanting, M. Westerveld, & S. Peters, *Een trip langs de Hagen van het socialezekerheidsrecht* (pp. 135-148). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Punch, K. F. (2006). *Developing Effective Research Proposals* (2nd ed.). London: Sage Publications.
- Rijksoverheid. (2014). *Nederland en de Europese Unie*. Retrieved from Rijksoverheid: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/europese-unie/nederland-en-de-europese-unie>
- Rijksoverheid. (2014, Mei 12). *Onderwijs en internationalisering*. Retrieved from Rijksoverheid: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/onderwijs-en-internationalisering/financiering-studie-en-stage-in-het-buitenland>
- Rijksoverheid. (2014, Mei 12). *Wet Studiefinanciering 2000*. Retrieved from Overheid.nl: http://wetten.overheid.nl/BWBR0011453/Hoofdstuk2/geldigheidsdatum_12-05-2014
- Schrauwen, A. (2012). De kosten van studentenmobiliteit: [zaak C-542/09, Commissie/Nederland (meeneembare studiefinanciering)]. *Nederlands Tijdschrift voor Europees Recht*(10), 336-341.
- TNS - NIPO. (2012). *Eurobarometer Standaard 78 - De publieke opinie in de Europese Unie*. Nederland: Europese Commissie.
- TNS - NIPO. (2013). *Eurobarometer Standaard 80 - De publieke opinie in de Europese Unie*. Nederland: Europese Commissie.
- Tweede Kamer. (2012, Oktober 29). *Wetsvoorstel 33453*. Retrieved from Tweede Kamer der Staten Generaal: <http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail.jsp?id=2012Z18279&dossier=33453>
- Unger-arrest, 75/63 (Hof van Justitie van de Europese Unie Maart 19, 1964).
- Vanhercke, B., & Verschraegen, G. (2011). Van Brussel tot Belgrado: Een inleiding tot de sociologie van Europa en Europese integratie. *Tijdschrift voor Sociologie*, 228-238.
- Vlemmings, M. (2005). Uitkeringen sociale voorzieningen. *De Nederlandse conjunctuur*, 28-30. Retrieved Mei 21, 2014, from Centraal Bureau voor de Statistiek:

<http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/06417504-058B-42ED-8A8E-A9DA03EAA6A4/0/200503p104p28art.pdf>

Werner, W. G., & Wessel, R. A. (2010). *Internationaal en Europees Recht: Een verkenning van grondslagen en kenmerken* (2e ed.). Groningen: Europa Law Publishing.