

In het eerste deel van het boek (p. 4) wordt de opmerking gemaakt dat de verlening van juridische bescherming aan de handelsrelaties van Byzantium heeft bijgedragen aan de receptie van het Romeinse recht, eerst in Italië en daarna in de rest van Europa. In de conclusies wordt daarop teruggekomen en zegt de auteur, dat de keizerlijke Byzantijnse documenten gebruikmaken van de Romeins-rechtelijke terminologie in het Grieks, terwijl van de kant van de handelssteden de terminologie vooral onder invloed staat van het feodale recht, dat vóór 1204 nog niet was beïnvloed door het Romeinse recht.

De conclusie kan slechts zijn, dat het hier gaat om een hoogst originele studie over de toepassing van het Byzantijnse recht in de rechtspraktijk. Bovendien kunnen de resultaten van deze studie worden gebruikt bij de vergelijking van de praktische toepassing van het Romeinse recht in Byzantium en in het westen in een relatief nog onbekende periode van de middeleeuwen. Immers, de receptie van het Romeinse recht in de rechtspraktijk krijgt in het westen vooral gestalte in en na de dertiende eeuw.

Bij de driejaarlijkse internationale verlening van de Premio Boulvert, die in de eerste plaats is bedoeld voor de bekroning van studies van

de rechten van de oudheid van 2013, verkreeg dit boek dan ook volstrekt terecht een eervolle vermelding, en dit hoewel de bestudeerde periode na de oudheid ligt.

Laurens Winkel⁴
Amsterdam, maart 2015

1. H.J. Scheltema e.a. (red.), *Basilicorum Libri LX*, Groningen/'s-Gravenhage: 1952-1988, series A, 8 delen, series B (Scholia) 9 delen.
2. München: C.H. Beck 1924-1932.
3. Zie Ph. Moreau, *Symbola, Les étrangers dans les cités grecques*, Nancy: 1972.
4. Prof. mr. L.C. Winkel is emeritus hoogleraar Rechtsgeschiedenis Erasmus School of Law.

A.G.D. Overmars, Codes en convenanten: (zelf)regulering van studentenmigratie naar Europa

*Diss. Nijmegen, promotoren
prof. mr. R. Fernhout en
prof. dr. M. Herweijer,
Deventer: Kluwer 2014,
413 p., ISBN 9789013125399.*

1. Thematiek en probleemstelling

Studentmigratie is een thema dat de volle aandacht heeft van de Europese Unie (EU). Studenten met de nationaliteit van een EU-lidstaat wordt de kans geboden hun opleiding of een gedeelte daarvan in het buitenland te genieten. Het vrij verkeer van personen en diensten, al dan niet in combinatie met hun EU-burgerschap, stelt hen daartoe in staat.¹ Voorts investeert de EU € 400 miljoen per jaar teneinde studentenmobiliteit, internationale samenwerking tussen onderwijsinstellingen en internationalisering van studieprogramma's te bevorderen.² Doel van deze Europese investeringen is in de eerste plaats om studenten kennis te laten maken met andere talen en culturen. Dit maakt hen, zo is de gedachte, later tevens aantrekkelijker voor de Europese arbeidsmarkt en het bevordert ook de concurrentiepositie van de EU als kenniseconomie ten opzichte van andere economieën.

Daar waar het meeste onderzoek zich heeft concentreert op studentmigratie *binnen* de EU, richt Overmars zich in zijn proefschrift op de regulering van de migratiestroom van niet-EU-studenten *naar* Europa. Dit is een welkom en vernieuwend perspectief. Overmars laat zien dat de stroom van internationale studenten naar Europa een ware markt geworden is voor onderwijsinstellingen in de EU. In de periode 2000-2010 is het aantal internationale studenten in Europa met meer dan 100% toegenomen. Per jaar worden rond de 500 000 verblijfsvergunningen afgegeven in de EU aan studenten afkomstig uit derde landen. Dat is grofweg 20% van alle verblijfsvergunningen die jaarlijks in de EU worden afgegeven aan derdelanders.³

Ik spreek van een markt omdat er voor onderwijsinstellingen geld te verdienen is aan deze studenten, niet in de laatste plaats omdat deze studenten niet met een beroep op het Verdrag betreffende de werking van de EU (VWEU) in aanmerking

kunnen komen voor de wettelijke college-tarieven die gelden voor nationale en EU-studenten. De discriminatieverboden die volgen uit de vrijverkeersbepalingen van het VWEU, gelden niet voor hen.⁴ Dat betekent dat onderwijsinstellingen aan niet-EU-studenten een substantieel hoger collegegeld kunnen vragen. Voor de rechtenopleiding van mijn eigen faculteit (Rechtsgeleerdheid, Radboud Universiteit) geldt voor een voltijdse masteropleiding (niet Nederlands Recht) in het collegejaar 2014-2015 het tarief van € 9570, terwijl het wettelijke collegegeld is vastgesteld op € 1906.⁵ Daarmee ligt dit niet-EU-tarief hoger dan de kosten van onderwijs. Het grotere achterliggende idee van het stimuleren van studentmigratie naar Europa is natuurlijk ook dat de Europese economie zal profiteren van studenten die hun opleiding genieten in Europa en alhier ook hun beroepsloopbaan starten en voortzetten.

Om het aantrekkelijker te maken voor derdelanders om in Europa te

studeren is het een belangrijke voorwaarde dat de nationale wetten inzake toelating en verblijf in hoge mate geharmoniseerd zijn en aanvraagprocedures eenvoudiger en sneller verlopen dan de reguliere toelatingsprocedures. Op dat laatste doel ziet de Europese Studentenrichtlijn (Richtlijn 2004/114/EG) voornamelijk. Deze richtlijn blijkt lidstaten veel ruimte te bieden in hun keuze voor de beleidsinstrumenten die kunnen dienen ter implementatie van haar bepalingen.⁶ Naast overheidsregulering (bijv. een wet in formele zin, een algemene maatregel van bestuur), is ook ruimte voor convenanten tussen overheidslichamen en onderwijsinstellingen of zelfregulering door deze laatste instellingen. Het is hier waar Overmars zijn onderzoek op richt, namelijk op de keuze voor bepaalde beleidsinstrumenten en het effect dat die keuze heeft op de duur van de toelatingsprocedure voor de niet-EU-student, alsmede de kwaliteitsborging en positionering van de onderwijssector in een land.

Deze focus is niet vreemd. Overmars is sinds 1996 beleidsmedewerker bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO – de rechtsopvolger van de Informatie Beheer Groep). Vanaf 2006 is hij tevens als secretaris werkzaam van de Landelijke Commissie die toeziet op de implementatie en uitvoering van de Gedragscode hoger onderwijs. Deze code, die is opgesteld door de hoger onderwijssector, beoogt een kwaliteitswaarborg te zijn voor het onderwijs (en de informatie daarover) aan internationale studenten. Wat betreft de toegang tot relevante data heeft dit grote voordelen. Hij zit er met zijn neus bovenop, zouden we kunnen zeggen. Er bestaat natuurlijk dan wel het risico dat de analyse niet voldoende objectief wordt uitgevoerd, maar die stelling zou ik niet willen verdedigen. Overmars maakt zijn positie duidelijk, geeft dit consequent aan in de analyse en hij is kritisch, ook ten aanzien van de Nederlandse regelingen.

2. Methode en structuur van de analyse

De centrale onderzoeksvraag van het proefschrift luidt: 'Bestaan er verschillen tussen zelfregulering en

overheidsregulering bij de werking van de Studentenrichtlijn, ter zake van de duur van de toelatingsprocedure alsmede de kwaliteitsborging en positionering van de onderwijssector?' De inzet van het proefschrift wordt daarmee een analyse van de effecten van een keuze voor bepaalde beleidsinstrumenten ter implementatie van de Studentenrichtlijn ten aanzien van een concreet doel van die richtlijn (bespoediging toelatingsprocedures) en twee meer algemene punten die relevant zijn voor de onderwijssector.

Om die effecten te bepalen voor Nederland lijkt mij een hele kluit. Het veronderstelt, zo lijkt mij, ten minste een operationalisering van de te toetsen punten zodat duidelijk is wat er precies wordt getoetst, een nulmeting ten aanzien van die punten en vervolgens nog de effectmeting na implementatie van de Studentenrichtlijn om het verschil na gebruik van bepaalde beleidsinstrumenten te bepalen.

Overmars pakt het echter veel breder aan en maakt een vergelijking tussen maar liefst zeven verschillende EU-lidstaten, die als individuele cases gepresenteerd worden. De selectie van de cases is met name ingegeven door de verschillen in het gebruik van het type beleidsinstrument (wetgeving, gedragscodes en/of convenanten) ter implementatie van de Studentenrichtlijn. Om die verschillen op te kunnen merken – en de selectie dus te maken – ging een uitgebreide survey vooraf aan de selectie. Uiteindelijk richt het vergelijkende onderzoek zich op de implementatie van de richtlijn in Denemarken, Estland, Frankrijk, Ierland, Nederland, Oostenrijk en Zweden, waarbij de verschillen tussen de cases gelegen zijn in de aan- of afwezigheid van gedragscodes, convenanten en/of wetgeving ter implementatie van de richtlijn alsmede de binding van deze landen aan de richtlijn. De aldus mogelijke combinaties maakt de vergelijking omvangrijk en complex.

De vergelijking van de cases vindt plaats op basis van een analyse van nationale wetgeving, jurisprudentie, beleidsdocumenten en websites. In aanvulling daarop heeft Overmars

een tweede survey gestuurd aan de Ministeries van Onderwijs in de selecteerde lidstaten en zijn er aanvullende bevragingen gedaan vanuit het Nederlandse contactpunt van het Europese Migratienetwerk. Iedere case geeft inzicht in het institutionele kader voor de migratie van internationale studenten naar het betrokken land, de implementatie van de Studentenrichtlijn, de toelatingsprocedure, wijze van kwaliteitsborging en positionering van de onderwijssector en het mogelijke oneigenlijke gebruik van de toelatingsprocedure.

Het theoretisch kader voor de vergelijking wordt uiteengezet in hoofdstuk 2 en 3. Hoofdstuk 2 bevat een theoretische beschouwing van de doelen, motieven en voorwaarden van het beleidsinstrumentarium ter implementatie van de Studentenrichtlijn, te weten wetgeving, convenanten en gedragscodes. De laatste twee worden geconceptualiseerd als vormen van zelfregulering, waarbij convenanten een grotere en gedragscodes een kleinere mate van overheidsinmenging kennen. Uit de bespreking van de doelen, motieven en voorwaarden voor zelfregulering leidt Overmars een aantal hypothesen af die dienen ter sturing van zijn analyse in de latere hoofdstukken. Wat opvalt is dat Overmars bij de ontwikkeling van deze hypothesen vooral voortbouwt op Nederlandse literatuur, terwijl er op Europees en internationaal niveau toch belangwekkende publicaties zijn geweest over het begrip 'zelfregulering' en de voorwaarden waaronder zij effectief is.⁷

Hoofdstuk 3 betreft een uitgebreide bespreking van de Studentenrichtlijn, waarbij de kern wordt gevormd door de vragen in hoeverre deze richtlijn bij de implementatie en het bereiken van de doelstellingen ruimte laat voor de toepassing door lidstaten van instrumenten van zelfregulering en in welke mate lidstaten dat ook gebruik hebben gemaakt van die ruimte.

3. Bevindingen

In zijn landenanalyse onderzoekt Overmars of er tussen diverse landen die met behulp van wetgeving, convenanten, gedragscodes, of een combinatie daarvan de Studenten-

richtlijn hebben geïmplementeerd, verschillen bestaan ten aanzien van de duur van toelatingsprocedures voor internationale studenten en de kwaliteitsborging en positionering van de onderwijssector. Overmars laat met zijn onderzoek het volgende beeld zien.

In Nederland (hoofdstuk 4) blijkt dat een convenant tussen de Immigratie- en Naturalisatiedienst en de hoger onderwijssector heeft geleid tot een substantiële verkorting van de duur van de toelatingsprocedure. Hierbij moet echter worden aangetekend, zoals Overmars doet, dat de convenantsystematiek reeds voor de richtlijn bestond en dat implementatie daarvan niet heeft geleid tot wijziging van het beleid. Een causaal verband tussen de kortere duur en implementatie door een convenant is dus niet aan te wijzen. Dat is er evenmin ten aanzien van de gedragscode, welke ziet op kwaliteitsborging van de hoger onderwijssector en het tegengaan van oneigenlijk gebruik van aanvraagprocedures.⁸

Hoewel Overmars voor- en nadelen signaleert, blijft het na zijn analyse in het ongewisse of de gedragscode daadwerkelijk deze doelen verwezenlijkt.

In Frankrijk (hoofdstuk 5) is evenals in Nederland met behulp van een convenant tussen de nationale immigratieautoriteiten en de onderwijssector de Studentenrichtlijn geïmplementeerd. Ook in Frankrijk bestond dat convenant al voor de implementatie van de richtlijn. Of dat convenant tot een verkorting van de toelatingsprocedure heeft geleid is niet vast te stellen, nu dat convenant vooral ziet op het vergemakkelijken van de procedure en het ontlasten van de immigratieautoriteiten.⁹ Ook ten aanzien van de kwaliteitsborging van de Franse onderwijssector en het tegengaan van oneigenlijk gebruik van aanvraagprocedures zijn geen harde resultaten te presenteren.

Vervolgens worden Estland, Denemarken en Ierland (hoofdstuk 6) onder de loep genomen, zijnde lidstaten die met behulp van gedragscodes de Studentenrichtlijn hebben geïmplementeerd. Denemarken en Ierland zijn echter niet formeel gebonden aan de richtlijn. In Estland

heeft de gedragscode tot een verkorting van de duur van toelatingsprocedures geleid. Voor Denemarken en Ierland bleek het echter niet mogelijk te constateren dat er ook daar een verkorting op is getreden. Ten aanzien van de kwaliteitsborging en het oneigenlijke gebruik van aanvraagprocedures zijn de conclusies wederom niet alomvattend, mede omdat Denemarken geen gegevens wilde delen over mogelijk oneigenlijk gebruik van de studieroute.

Ten slotte wordt de situatie in Oostenrijk en Zweden geanalyseerd (hoofdstuk 7). Beide landen maken geen gebruik van instrumenten van zelfregulering voor wat betreft internationale studentmigratie en vormen in die zin de controlegroep voor de vergelijking. Het blijkt dat in beide landen geen verkorting van de toelatingsprocedures heeft plaatsgevonden. Oostenrijk en Zweden zetten wel actief in op kwaliteitszorg en informatievoorziening en pogen ook internationale studenten te binden aan hun land. Een gebrek aan actuele kwantitatieve informatie over het oneigenlijke gebruik van de studieroute maakt het onmogelijk om uitspraken over de landen te doen op dit punt.

Hoofdstuk 8 betreft de synthese van het proefschrift: het brengt de bevindingen van de landenanalyse samen en beantwoordt de geformuleerde hoofdvraag. Hierbij gaat Overmars gedegen en systematisch te werk en behandelt hij alle hypothesen en deelvragen die het theoretisch gedeelte van het proefschrift zijn geformuleerd.

4. Kanttekeningen

Ik maak twee kanttekeningen bij de analyse van Overmars, die beide zien op zijn bijdrage aan theorievorming omtrent het gebruik van zelfregulering in de EU-context. Een eerste kanttekening betreft de Europese discussie over zelfregulering en de voorwaarden waaronder zij werkt. Die discussie werd vooral ingegeven door het Interinstitutioneel akkoord Beter Wetgeven van 2003, waarin de Commissie, de Raad en het Parlement afspraken hebben gemaakt over het gebruik van alternatieve vormen van regulering (zelf- en co-regulering) door de Europese wetge-

ver.¹⁰ De visie op zelfregulering die de Europese wetgever in dit akkoord presenteert is echter zeer beperkt en aan stevige kritiek onderhevig geweest.¹¹ Zo is er geen standpunt over het gebruik van zelfregulering in Europese regelgeving en er worden geen voorwaarden gesteld aan het gebruik van zelfregulering in aanvulling op implementatiewetgeving.

Juist op die twee punten had Overmars met zijn analyse kunnen bijdragen aan de Europese discussie over zelfregulering. Niet alleen werkt hij nauwkeurig uit in hoeverre zelfregulering kan worden gebruikt ten behoeve van de implementatie de Studentenrichtlijn, maar op basis van zijn landenanalyse heeft hij ook een breed overzicht van de stand van zaken wat betreft zelfregulering in de hoger onderwijssector in Europa. In de Europese politiek heeft zelfregulering na de kredietcrisis aan populariteit verloren.¹² Een gedegen wetenschappelijke beschouwing over het gebruik van zelfregulering in de lidstaten op een belangrijk Europees beleidsterrein had, naar mijn idee, een bijdrage kunnen leveren aan het Europese debat over zelfregulering en haar geschiktheid en effectiviteit ten behoeve van de implementatie van Europese regelgeving. Dergelijke input was tijdig geweest, nu in Brussel het Interinstitutioneel akkoord Beter Wetgeven wordt herzien.¹³

De tweede kanttekening die ik wil maken betreft de theorievorming omtrent het grote verschil in gebruik van zelfregulering door lidstaten ter implementatie van Europese wetgeving. Overmars legt haarfijn bloot dat er verschillen bestaan in het gebruik van zelfreguleringsinstrumenten in het kader van implementatie van Europese wetgeving. Waarom bestaan die verschillen? De Studentenrichtlijn zelf biedt geen verklaring. Overmars geeft aan dat de relatie tussen deze richtlijn en de gebruikte instrumenten ter implementatie van haar bepalingen diffuus is: zo bestaat er in Nederland en Frankrijk bijvoorbeeld geen direct verband tussen het gebruik van zelfregulering en de Studentenrichtlijn. De convenantsystematiek bestond immers al in beide landen.

Wat kan dan wel die nationale verschillen in het gebruik van zelfregulering door lidstaten ter implementatie van Europese wetgeving verklaren? Mijns inziens had Overmars hier kunnen reflecteren op de theorie van nationale stijlen van regulering of beleidsvorming.¹⁴ In Nederland, bijvoorbeeld, bestaat een lange neo-corporatistische traditie ('polderen') waardoor het tamelijk gangbaar is voor de overheid om beleidsdoelstellingen in beginsel door of in samenwerking met private partijen te bewerkstelligen. Er is derhalve in Nederland een aanzienlijk vertrouwen van de overheid in het zelfregulerend vermogen van de sector. Deze achtergrond kan de bevindingen van Overmars relatief eenvoudig verklaren voor Nederland, maar de vraag is of dat ook zo voor andere landen geldt. In zoverre had ik graag gezien dat Overmars naar een nadere verklaring had gezocht voor het verschil in gebruik van zelfregulering en als zodanig een bijdrage had geleverd aan theorievorming op het vlak van nationale stijlen van regulering en beleid.

5. Tot slot

Het proefschrift van Overmars is een gedetailleerd en uitvoerig overzicht van internationale studentmigratie naar Europa en de achterliggende institutionele kaders betreffende hoger onderwijs en migratie in een aantal EU-lidstaten. Naar mijn idee had het onderzoek tegelijkertijd een mooie bijdrage kunnen leveren aan de Europese discussie over zelfregulering en de voorwaarden waaronder zij werkt, alsmede de theorievorming omtrent nationale stijlen van beleidsvorming in Europa. De waarde van Overmars' analyse zit thans vooral in het detailniveau waarop hij de wetgeving en beleids-

instrumenten inzake hoger onderwijs en migratie in Europa beschrijft en aldus aantoonde hoe de relevante instanties op die twee beleidsterreinen, wanneer het internationale studentmigratie betreft, samenwerken.

P.W.J. Verbruggen¹⁵
Nijmegen, maart 2015

1. Zie uitgebreid: S. Garben, *EU Higher Education Law: The Bologna Process and Harmonization by Stealth*, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International 2010, p. 107-136.
2. Overmars 2014, p. 4.
3. Overmars 2014, p. 5-6.
4. Voor studenten afkomstig uit de landen aangesloten bij de Europese Economische Ruimte geldt het tarief dat ook voor EU-studenten geldt.
5. www.ru.nl/studenten/inschrijving/collegegeld-betalen/tarieven-2014-2015/, laatst geraadpleegd op 10 maart 2015.
6. Overmars 2014, hoofdstuk 3.
7. Zie voor een Europees perspectief van prominente politieke wetenschappers en rechtsgeleerden de bijdragen in G. Majone (red.), *Regulating Europe*, London: Routledge 1996 en F. Cafaggi (red.), *Reframing Self-Regulation in European Private Law*, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2006. Zie ook: A. Héritier & S. Eckert, 'New Modes of Governance in the Shadow of Hierarchy: Self-Regulation by Industry in Europe', *Journal of Public Policy* (2008) 28(1), p. 113-138.
8. Overmars 2014, p. 107.
9. Overmars 2014, p. 158.
10. Interinstitutioneel akkoord 'Beter Wetgeven' [2003] *PbEG* 2003, C 321, p. 4.
11. Zie bijvoorbeeld: A. Meuwese & L. Senden, 'European Impact Assessment and the Choice of Alternative Regulatory Instruments', in: J. Verschuuren (red.), *The Impact of Legislation. A Critical Analysis of Ex Ante Evaluation*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers 2009, p. 173-174 en P. Verbruggen, 'Does Co-regulation Strengthen EU Legitimacy?', *European Law Journal* (2009) 15(4), p. 429-441.
12. In september 2008 betoogde de toenmalige Franse president Sarkozy in een speech over de regulering in de financiële sector: 'Self-regulation, to fix all problems, is over. Laissez-faire is over.' Zie: S. Erlanger, 'Sarkozy Stresses Global Financial Overhaul', *The New York Times* 25 september 2008, www.nytimes.com/2008/09/26/business/worldbusiness/26france.html?_r=0, laatst geraadpleegd op 10 maart 2015. Van den Hoogen en Nowak presenteren voorts empirisch onderzoek dat aangeeft dat er op Europees niveau een daling is in het gebruik van het beleidsinstrument zelfregulering en dat deze daling samenvalt met de groeiende politieke weerstand tegen zelfregulering in de nasleep van de kredietcrisis. Zie: Th. van den Hoogen & T. Nowak, 'The Emergence and Use of Self-regulation in the European Decision-making Process: Does it Make a Difference?', *Legisprudence* (2010) 4(3), p. 359.
13. Europese Commissie, 'Werkprogramma van de Commissie voor 2015: Een nieuwe start' COM(2014)910 final, p. 12, http://ec.europa.eu/atwork/pdf/cwp_2015_nl.pdf, laatst geraadpleegd op 10 maart 2015.
14. Zie bijvoorbeeld D. Vogel, *National Styles of Regulation: Environmental Policy in Great Britain and the United States*, New York: Cornell University Press (Ithaca) 1986 en F. van Waarden, 'Persistence of National Policy Styles: A Study of Their Institutional Foundations', in: B. Unger & F. van Waarden (red.), *Convergence or Diversity? Internationalization and Economic Policy Response*, Avebury: Aldershot 1995, p. 333-372.
15. Mr. P.W.J. Verbruggen, universitair docent Radboud Universiteit Nijmegen. Hoewel het hier besproken proefschrift is geschreven aan dezelfde universiteit en faculteit waar ik werkzaam ben, ben ik op geen enkele wijze betrokken geweest bij het onderzoek van Overmars. Hierdoor heb ik mij vrij gevoeld dit onderzoek kritisch te bespreken.