

Vergaderjaar 2012–2013

33 453

Wijziging van de Wet studiefinanciering 2000 in verband met het creëren van de mogelijkheid tot maximering van het gebruik van meeneembare studiefinanciering

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 14 december 2012

1. Inleiding

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft een verslag uitgebracht over het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet studiefinanciering 2000 in verband met het creëren van de mogelijkheid tot maximering van het gebruik van meeneembare studiefinanciering. Diverse fracties hebben vragen gesteld en kritische opmerkingen gemaakt over het wetsvoorstel. Tevens hebben verschillende fracties ook begrip voor de maatregel, gezien de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie over de 3 uit 6-eis.

De regering is de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap erkentelijk voor de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen en zal daarop hierna reageren. Daarbij is zoveel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden.

De leden van de SP-fractie zijn kritisch over het feit dat de Europese Unie (EU) tegen de wens van de Nederlandse regering in kan handelen met betrekking tot het onderwijs. De leden vragen de regering hierop te reageren.

Omdat studiefinanciering een aanzienlijke component ter dekking van de kosten voor levensonderhoud kent, valt studiefinanciering onder de Europese regels op het terrein van de sociale zekerheid. Studiefinanciering is door het Europese Hof van Justitie (EHvJ) aangemerkt als een sociaal voordeel¹. Om belemmeringen in de mobiliteit van werknemers zoveel mogelijk weg te nemen, moeten alle burgers van de Unie die in het gastland economisch actief zijn («migrerende werknemers»), wat betreft de aanspraak op sociale voorzieningen, gelijk worden behandeld als de onderdanen van het gastland. Het gaat hier dus niet om bemoeienis met het onderwijs, maar om bemoeienis met de onderwerpen waartoe de Europese Unie eigenstandige bevoegdheden kent, zoals de sociale zekerheid en het werknemerschap. Die kennen in dit geval een sterke link met het onderwijs, in die zin dat studenten zelf tevens werknemer kunnen zijn, of aan het zijn van kind van een werknemer ook bepaalde rechten kunnen ontleen.

¹ Zie de arresten in de zaak Bernini C-3/90 en Meeusen C-337/97

2. Internationalisering, MNSF en de 3 uit 6-eis

De leden van de CDA-fractie merken op dat de doelstelling van de 3 uit 6-eis tweeledig was. Enerzijds strekte deze eis ertoe om te voorkomen dat studenten uit andere EU-landen zonder enige band met Nederland gebruik konden maken van Nederlandse studiefinanciering om in hun eigen land te studeren, en anderzijds om een onredelijke financiële last te vermijden. De leden van deze fractie zien dat met dit wetsvoorstel het financiële risico vermeden wordt. Deze leden vragen echter wel een toelichting op hoe de eerstgenoemde oorspronkelijke doelstelling bereikt wordt met dit voorstel.

Het EHVJ heeft geoordeeld dat de 3 uit 6-eis niet mag worden gesteld aan migrerend werknemers omdat alleen al het feit dat zij tot de arbeidsmarkt van een lidstaat zijn toegetreden, voldoende integratie in de lidstaat waarin zij werknemer zijn aantoont¹. Er is in dat geval dus geen sprake van studenten «zonder enige band met Nederland». Voor anderen blijft de 3 uit 6-eis onverkort gelden. Dat betreft bijvoorbeeld Nederlanders die al geruime tijd in het buitenland verblijven.

De leden van de D66-fractie zouden graag een overzicht van de regering ontvangen met de groepen voor wie de regeling ooit bedoeld was en groepen die in de nieuwe situatie ook gebruik kunnen maken van meeneembare studiefinanciering. In dit overzicht zien de leden ook graag hoe groot de verschillende groepen (in potentie) zijn.

Meeneembare studiefinanciering (MNSF) is beschikbaar voor iedereen die

- 1) is ingeschreven aan een buitenlandse geaccrediteerde opleiding in het hoger onderwijs,
- 2) aan de leeftijds- en nationaliteitsvoorwaarden voldoet (die ook voor de aanspraak op reguliere studiefinanciering gelden),
- 3) – indien nodig – voldoet aan de 3 uit 6-eis, en
- 4) geen studiefinanciering voor levensonderhoud vanuit een ander land ontvangt.

Omdat het voorwaarden betreft waarvan de beoordeling in individuele gevallen verschillend uitpakt, is het niet mogelijk een compleet overzicht te geven van groepen personen die gebruik kunnen maken van MNSF. Wat betreft de nationaliteitsvoorwaarden kan wel een onderscheid worden gemaakt tussen Nederlanders en personen die met een Nederlander gelijkgesteld kunnen worden. Dat laatste is het geval indien er sprake is van EU-onderdanen² die (kinderen van) migrerende werknemers zijn in Nederland of al 5 jaar legaal in Nederland verblijven, of indien er sprake is van buitenlanders met een (bepaald type) verblijfsvergunning. De wijziging die is opgetreden door de uitspraak van het EHVJ geldt slechts ten aanzien van de (kinderen van) migrerende werknemers. Zij hoeven niet meer aan de derde eis te voldoen.

3. De uitspraak van het Hof in de 3 uit 6-zaak

De leden van de SP-fractie vragen in hoeverre het financieel risico dat nu door de uitspraak van het Europees Hof is ontstaan door de EU wordt gecompenseerd. Welke gevolgen heeft deze uitspraak voor de Nederlandse onderwijsbegroting, zo vragen zij. Kunnen hierbij ook de kosten voor studenten die studeren in de grenslanden worden meegenomen? Waarom wordt voor de grenslanden al een uitzondering gemaakt, zo vragen deze leden.

De uitspraak zelf, dus zonder nadere regelgeving, betekent een risico op extra uitgaven. Uit de risicoanalyse die het Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS) in 2010 heeft gedaan, blijkt dat zonder de 3 uit 6-eis naar schatting maximaal 8 000 extra studenten aanspraak zouden kunnen maken op MNSF. Het maximale financiële risico is daarmee berekend op een bedrag van circa 40 miljoen euro (8 000 x € 5 000)

¹ Arrest van het Europees Hof van Justitie in zaak C-542/09, punt 65

² Hieronder zijn tevens begrepen: onderdanen uit de EER en Zwitserland

jaarlijks. Overigens wijzen de huidige cijfers nog niet op een enorme toename van het aantal aanvragers, er is dan ook nadrukkelijk sprake van een *maximaal* risico. De kosten voor studenten uit de grensstreken vallen niet onder het ingeschatte risico, aangezien de 3 uit 6-eis voor deze groep al niet gold.

Dat er voor opleidingen in de grensstreek al een uitzondering wordt gemaakt volgt uit bilaterale afspraken tussen Nederland en België enerzijds en Nederland en Duitsland anderzijds en diende ter voorkoming van het «tussen wal en schip raken» van grensarbeiders (personen die in het ene land werken en in het andere land wonen). De afspraken stammen uit de tijd dat er nog weinig Europeesrechtelijke regels bestonden over de omgang met grensoverschrijdend werkverkeer door de lidstaten. Inmiddels bestaat daarover meer duidelijkheid en behoeft het grenslandenbeleid, zoals neergelegd in een beleidsregel van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap¹, aanpassing. Voor de migrerende werknemers met een niet-Nederlandse nationaliteit is de beleidsregel niet meer nodig, omdat de 3 uit 6-eis voor hen, door de uitspraak van het EHvJ, niet meer geldt. Voor Nederlanders die in het buitenland werken en waarvan de kinderen in het buitenland wonen en studeren is het opleggen van de 3 uit 6-eis wel gerechtvaardigd; in voorkomende gevallen kan deze categorie een beroep doen op de studiefinanciering van het land waarin zij werken, zij moeten daar immers als migrerend werknemer worden beschouwd. De Nederlanders die in het buitenland wonen, maar in Nederland (blijven) werken, zullen, voor zover zij in Nederland niet als migrerend werknemer kunnen worden beschouwd, echter wel onder een uitzonderingsbepaling moeten blijven vallen, omdat deze categorie anders in geen van de lidstaten direct aanspraak op studiefinanciering voor levensonderhoud heeft. Deze categorie zal gelijk worden gesteld aan de categorie migrerende werknemers. De voornoemde beleidsregel vervalt op 1 januari 2014 en zal op dat moment dus worden vervangen door een nieuwe beleidsregel die bovenstaand beleid behelst.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering van mening is dat het Hof ten onrechte uit de toepasselijke Europese bepalingen heeft geconcludeerd dat werknemers en hun kinderen niet alleen gelijke rechten hebben ten aanzien van het onderwijs in Nederland, maar ook ten aanzien van het onderwijs dat door Nederland in andere lidstaten wordt ondersteund. Volgens deze leden ziet artikel 12 van Verordening 1612/68 uitdrukkelijk op de toelating tot onderwijs in het gastland. Is de regering van mening dat het Hof een te ruime werkingssfeer toekent aan de genoemde bepalingen, nu het Hof bovendien de belangen van kinderen als indirecte belangen van de werknemer aanmerkt, terwijl de bepalingen zelf onderscheid maken tussen deze belanghebbenden, zo willen deze leden weten.

De Europese bepalingen die in het geding waren in de zogenaamde 3 uit 6-zaak zien niet op de toelating tot het onderwijs in binnen- of buitenland, maar op de sociale voordelen die een werknemer zou moeten hebben indien hij in een ander EU-land gaat werken. Studiefinanciering (en daarmee ook MNSF) is een dergelijk sociaal voordeel. Nederlandse werknemers en onderdanen hebben – indien aan de overige voorwaarden wordt voldaan – aanspraak op MNSF voor een opleiding in het buitenland. Migrerende werknemers in Nederland moeten onder dezelfde voorwaarden aanspraak hebben op MNSF, zo oordeelde het EHvJ. Dit om belemmeringen in de mobiliteit van werknemers binnen de EU zoveel mogelijk weg te nemen. De toegang tot het onderwijs is daarbij niet van belang.

Voorts vragen de leden van de SGP-fractie een toelichting op de relatie tussen Europese en Nederlandse regelingen voor studiebeurzen en de manier waarop de regering de komende jaren in Europa aandacht wil vragen voor een helder en eerlijk systeem. Zij vragen daarbij in ieder

¹ Beleidsregel «Uitzondering verblijfsvereiste voor studenten in de grensgebieden» ex artikel 11.5 Wet studiefinanciering 2000

geval in te gaan op de merkwaardige ontwikkeling dat Europa het budget voor studiebeurzen met 70% wil verhogen, terwijl Nederland het voornemen heeft de basisbeurs af te schaffen.

Mede dankzij de hervormingen die zijn doorgevoerd in het kader van het Bolognaproces is de transparantie en vergelijkbaarheid van nationale HO-stelsels vergroot. Zowel studenten als instellingen gaan daardoor makkelijker de grenzen over. De voortgaande ontwikkeling van de Europese ruimte voor hoger onderwijs (EHEA) heeft uiteindelijk ook tot gevolgen op systeemniveau geleid, waarbij beleidsmaatregelen in het land doorwerken naar andere landen. Zowel in Bolognaverband als in EU-kader pleit Nederland ervoor deze discussie serieus met elkaar te voeren. Dit vergt een stapsgewijze inzet over een langere periode. In de tussentijd is het van belang het nationale beleid zo in te richten dat onze studenten en instellingen optimaal gebruik kunnen maken van de kansen die de EHEA biedt. Vanwege het grensoverschrijdende karakter van studentenmobiliteit kan ook de EU hier een belangrijke ondersteunende rol spelen. De Europese Commissie heeft daartoe een ambitieus voorstel gepresenteerd in de vorm van het «Erasmus for All»-programma. Onderhandelingen over dit programma lopen nog en ook over de hoogte van het budget, dat in het kader van de onderhandelingen over de meerjarenbegroting wordt vastgesteld, is op dit moment nog geen overeenstemming. In lijn met diverse moties van uw Kamer zet het kabinet in op een begroting die sober maar ook modern is, waarbij meer middelen worden vrijgespeeld voor onderzoek, innovatie en onderwijs.

De Nederlandse regering heeft het voornemen de basisbeurs onder te brengen in een sociaal leenstelsel. Op deze manier kunnen schaarse publieke middelen worden ingezet voor onderwijs in plaats van voor inkomensondersteuning voor studenten. Het is terecht om een hogere eigen bijdrage te vragen, omdat hoger opgeleiden na hun studie meer verdienen. Ook zorgt een leenstelsel ervoor dat studenten beter nadenken over hun studiekeuze. Er wordt aan de student een grotere eigen bijdrage gevraagd in de kosten voor het levensonderhoud. De bijdrage die de overheid levert het in de kosten voor levensonderhoud van studenten uit de lagere inkomensgroepen blijft bestaan: de aanvullende beurs. Wat een student daarnaast leent, hoeft hij pas terug te betalen als hij voldoende verdient.

Ook vragen de leden van de SGP-fractie in dit verband waarom het nodig zou zijn rechten van migrerend werknemers te beschermen in de zin van het arrest van het Hof, terwijl op Europees niveau een uitgebreid beurzenstelsel voorhanden is. Zij vragen of de regering in Europa een fundamentele discussie wil aanzwengelen over de noodzaak van een doelmatig stelsel dat voldoet aan de eisen van subsidiariteit.

Het beurzenstelsel waar de leden van de SGP-fractie op doelen, omvat in zijn huidige vorm beurzen die de mobiliteit gedurende de studie, de zogenaamde studiepuntmobiliteit, bevorderen. De bedoeling van de MNSF is echter het tegemoetkomen in de kosten van een *volledige* studie in het buitenland, de zogenaamde diplomamobiliteit. Zowel bij de toekenning van de Erasmusbeurzen als bij de toekenning van de MNSF speelt het migrerend werknemerschap een rol. De bescherming van de rechten van werknemers dient ertoe een eerlijk systeem te ontwikkelen waardoor de belemmeringen voor *werknemers* om grensoverschrijdende bewegingen te maken, weggenomen worden. Het is zaak dat beleid en het beleid omtrent *studenten* mobiliteit, goed op elkaar aan te laten sluiten. Zoals ook al aan de leden van de SGP-fractie is geantwoord, probeert de regering hiervoor in Europa en de Bolognalanden aandacht te vragen.

4. Een beschrijving van de voorgestelde wijziging

De leden van de VVD-fractie vernemen graag waarom nog uitgegaan wordt van een urennorm van 32 uur per maand om als migrerend werknemer te worden aangemerkt en in aanmerking te komen voor studiefinanciering, terwijl op 9 maart 2012 de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in de beantwoording van Kamervragen voor studenten uit het buitenland aangaf dat dit aantal zou worden opgehoogd naar 56.¹

De leden van de VVD-fractie zouden graag bevestigd zien dat de urennorm ook inderdaad opgehoogd wordt naar 56 uur per maand en vragen of dit consequenties heeft voor de gemaakte risicoanalyse.

De leden van de SP-fractie willen weten of er inmiddels meer duidelijkheid is over de urengrens om als migrerend werknemer te worden aangemerkt.

De urennorm wordt inderdaad opgehoogd naar 56; om voor de toepassing van studiefinanciering zonder nader onderzoek als migrerend werknemer te kunnen worden aangemerkt moet een student kunnen aantonen dat hij (of één van zijn ouders) minimaal 56 uur per maand in Nederland werkt. De verhoging wordt per 1 januari 2014 ingezet. Op die manier kan zorgvuldig en tijdig met de doelgroep worden gecommuniceerd over de op te hogen norm. Studenten hebben zodoende de tijd zich voor te bereiden op deze wijziging.

Deze wijziging is nauwelijks van invloed op de risicoanalyse die CHEPS eerder maakte ten aanzien van het vervallen van de 3 uit 6-eis in de Wet studiefinanciering 2000 (WSF 2000). Het betreft immers voor het overgrote deel andere doelgroepen: in het geval van *meeneembare* studiefinanciering is vooral het migrerend werknemerschap *van de ouder* relevant. Immers, een student die op basis van zijn eigen migrerend werknemerschap voor studiefinanciering in aanmerking komt, verliest die aanspraak weer zodra hij niet meer in Nederland werkt (omdat hij in het buitenland studeert). De ouders van studenten die op basis van de Europese regels omtrent het migrerend werknemerschap met MNSF in het buitenland studeren, werken over het algemeen fulltime. Op hen zal het ophogen van de urennorm dus geen invloed hebben.

De leden van de PVV-fractie vragen actief geïnformeerd te worden hoe het gebruik van de meeneembare studiefinanciering zich ontwikkelt. De leden verzoeken deze informatie jaarlijks zo snel mogelijk na het instroommoment te ontvangen.

Er zijn vooralsnog weinig gegevens beschikbaar op basis waarvan de ontwikkeling van het gebruik van MNSF, naar aanleiding van de uitspraak van het EHVJ, is te schetsen. Er zijn op het moment echter geen signalen die wijzen op een grote toename van het aantal aanvragen.

Gelet op het reguliere instroommoment bij aanvang van het studiejaar kan aan uw Kamer worden toegezegd deze informatie tijdens de jaarlijkse begrotingsbehandeling met u te delen.

De leden van de PVV-fractie willen voorts weten welk percentage van de studenten op dit moment gebruik maakt van de meeneembare studiefinanciering op grond van de 3 uit 6-eis.

De Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) verstrekke in 2011 aan circa 8 000 studenten in het hoger onderwijs MNSF. Van deze 8 000 studenten hebben 980 studenten niet de Nederlandse nationaliteit, maar een van de nationaliteiten van de landen, aangesloten bij de EU, EER of Zwitserland. Dat betekent dat van alle studenten die gebruik maken van MNSF circa 12 procent niet de Nederlandse nationaliteit heeft, maar op basis van gelijkstelling met het Nederlanderschap in aanmerking komt voor studiefinanciering. Gerelateerd aan het totaal aantal studenten dat met

¹ Documentnummer 2012D10292

studiefinanciering aan het hoger onderwijs deelneemt, is het percentage studenten met MNSF circa 1,5 procent.

Daarnaast vragen de leden van de PVV-fractie welk percentage van de studenten dat op dit moment gebruikt maakt van de meeneembare studiefinanciering op grond van de 3 uit 6-eis een studie volgt buiten Nederland, uitgezonderd land van herkomst. Tevens vernemen deze leden graag welk percentage van de studenten dat op dit moment gebruikt maakt van de meeneembare studiefinanciering op grond van de 3 uit 6-eis een studie volgt in het land van herkomst.

DUO beschikt niet over harde gegevens, omdat de nationaliteit van niet-Nederlandse aanvragers niet in het geautomatiseerde systeem van DUO wordt geregistreerd. DUO schat op basis van de handmatige toets op de nationaliteitsvoorwaarden in de WSF 2000 echter in dat verreweg het grootste deel (90%) van de niet-Nederlandse studenten gaat studeren in het land van herkomst. Het betreft met name Belgen en onderdanen van het Verenigd Koninkrijk. In dat geval studeert dus slechts 10% niet in het land van herkomst.

Vervolgens willen de leden van de PVV-fractie weten welk percentage van de studenten dat op dit moment gebruik maakt van de meeneembare studiefinanciering afkomstig is uit de grensgebieden en derhalve niet aan de 3 uit 6-eis hoeft te voldoen. De leden vragen voorts welk percentage van de studenten dat afkomstig is uit de grensgebieden en op dit moment gebruik maakt van de meeneembare studiefinanciering buiten Nederland studeert, uitgezonderd land van herkomst. Tot slot vernemen deze leden graag welk percentage van de studenten dat afkomstig is uit de grensgebieden en op dit moment gebruik maakt van de meeneembare studiefinanciering in het land van herkomst studeert.

Ook het antwoord op deze vragen niet kan worden ontleend aan het geautomatiseerde systeem van DUO. Daaruit is slechts af te leiden of een student in globale zin voldoet aan de verblijfsvoorwaarden (dat is immers ook het geval indien een student er niet aan hoeft te voldoen). Uit ervaringsgegevens blijkt echter dat het overgrote deel van de niet-Nederlanders die op dit moment MNSF genieten in de grensstreek studeert.

De leden van de CDA-fractie merken op dat de komende periode nauwlettend gemonitord zal worden hoe het gebruik van meeneembare studiefinanciering zich ontwikkelt en of er een verdringingseffect optreedt. Op termijn zal bekeken worden of er alternatieve oplossingen moeten komen om een dergelijk verdringingseffect tegen te gaan. De leden vragen hoe de regering in de tussentijd van plan is om met individuele gevallen om te gaan die buiten de boot (dreigen te) vallen, terwijl de meeneembare studiefinanciering duidelijk voor die gevallen bedoeld is? Met name voor studenten uit grensgebieden die in grenslanden studeren zou, naar de mening van de leden van deze fractie, de meeneembare studiefinanciering beschikbaar moeten blijven.

In die gevallen waarin strikte toepassing van de wet leidt tot een onbillijkheid van overwegende aard, kan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de wet buiten toepassing laten of daarvan afwijken. Dit wordt de hardheidsclausule genoemd.

De plannen rondom het grenslandenbeleid in de toekomstige situatie staan reeds beschreven in een eerder antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie.

De regering geeft aan dat er in de komende periode gekeken wordt naar alternatieve oplossingen om – binnen de kaders van de uitspraak van het Europese Hof – er voor te zorgen dat alleen Nederlandse studenten gebruik maken van de meeneembare studiefinanciering. De leden van de

CDA-fractie vragen of hierbij ook de mogelijkheid wordt onderzocht om bepaalde aanvragers een hogere prioriteit te geven dan andere, zodat bijvoorbeeld studenten uit grensstreken als eerste in aanmerking voor de meeneembare studiefinanciering komen? Andere studenten zouden dan ook in aanmerking kunnen komen, zolang het maximum nog niet gehaald is. De voornoemde leden vragen de regering op deze mogelijkheid in te gaan en te schetsen wat volgens de regering alternatieve opties zouden kunnen zijn.

Het benadelen van bepaalde groepen studenten op grond van hun nationaliteit is door het EHvJ als indirect discriminerend aangemerkt. Het is binnen die kaders niet mogelijk studenten met een bepaalde nationaliteit hogere prioriteit te geven.

Er zijn alternatieve criteria overwogen die zien op het al dan niet aanwezig zijn van een band met Nederland. Zo is bijvoorbeeld het invoeren van een terugkeereis overwogen, of een verbod op het meenemen van studiefinanciering naar het land van herkomst. Dergelijke alternatieven leiden waarschijnlijk tot vergelijkbare problemen met betrekking tot de antidiscriminatiebepalingen. Een terugkeereis kan immers ook belemmerend werken op het vrije verkeer en het bepalen van een «land van herkomst» is juridisch ingewikkeld en uitvoeringstechnisch lastig.

De regering stelt dat er voor studenten die op dit moment al gebruik maken van meeneembare studiefinanciering niets verandert en dat zij dus hun studiefinanciering behouden. De leden van de CDA-fractie vragen of dit betekent dat in ieder geval in het eerste jaar het maximum direct behaald is.

Nee, dat is niet het geval. Door alleen een plafond te stellen aan het aantal (nieuwe) aanvragen, kan de groep zittende studenten ongemoeid worden gelaten. Het plafond geldt dus alleen voor nieuwe aanvragen en is daarmee dus pas bereikt indien er teveel nieuwe aanvragen komen. Het is de bedoeling om bij de vaststelling van het plafond voor aanvragers met een aantal zaken rekening te houden: de ontwikkeling van het gebruik van MNSF in de afgelopen jaren, de volumeontwikkeling van de studenten-aantallen in de toekomst en de uitstroom uit de MNSF. De eerste twee zaken leiden tot een wenselijk totaal aantal MNSF-gebruikers. Dat totaal minus het aantal zittende studenten is de wenselijke groei (netto toename). Vervolgens wordt geschat hoeveel studenten er jaarlijks uitstromen. De formule is dus: netto toename + uitstroom = ruimte voor instroom.

De leden van de SGP-fractie vragen of het onder de nieuwe regels bijvoorbeeld mogelijk is dat kinderen van Poolse werknemers die in Nederland werkzaam zijn meeneembare studiefinanciering aanvragen om deze studiefinanciering te gebruiken voor het volgen van een studie in Polen.

Ja, dat is inderdaad het geval. Toekenning is dan alleen nog afhankelijk van de leeftijdsvoorwaarden, de inschrijving (het moet gaan om een geaccrediteerde opleiding in het hoger onderwijs), het feit of ook in Polen studiefinanciering verstrekt wordt voor die opleiding en de vraag of het instroomplafond al dan niet is bereikt.

5. Invulling van de ministeriële regeling

De leden van de VVD-fractie merken op dat om de financiële risico's te beperken gekozen is voor een plafond in de regeling. De beschikbare middelen worden vervolgens verdeeld op basis van «wie het eerst komt, die het eerst maalt», zo begrijpen deze leden. De leden van deze fractie hebben begrip voor het feit dat onnodige bureaucratie moet worden voorkomen, maar vragen zich af of het instrument op deze wijze wel

bijdraagt aan het oorspronkelijke doel: talentvolle studenten de kans geven een deel van hun opleiding in het buitenland te volgen. Ook de leden van de D66-fractie willen weten hoe de voorgestelde procedure van «wie het eerst komt, die het eerst maalt» bij het toekennen van meeneembare studiefinanciering eraan kan bijdragen dat de personen voor wie deze regeling ooit juist bedoeld was, hiervan kunnen blijven profiteren en niet verdrongen zullen worden door anderen. Kan de regering toelichten welke andere procedures zij overwogen heeft, op welke basis voor dit systeem is gekozen en hoe dit model zorgt voor maximale kansen voor degenen die gebruik zouden moeten kunnen maken van de meeneembare studiefinanciering, zo vragen de leden van de D66-fractie.

Om redenen van uitvoerbaarheid is gekozen voor het «wie het eerst komt, die het eerst maalt»-principe. Het is de bedoeling om in de ministeriële regeling waarin het financiële plafond kan worden vastgesteld, ook één moment vast te stellen vanaf wanneer kan worden aangevraagd (waarschijnlijk: 1 april). Het plafond, en daarmee het eerder genoemde principe, staat inderdaad op gespannen voet met de oorspronkelijke doelstelling van de MNSF. Het stimuleren van studentenmobiliteit middels MNSF kan niet meer onbeperkt geschieden. Aan de andere kant wijzen de huidige cijfers niet op een enorme toename van het aantal aanvragers. In die zin is het heel goed mogelijk dat het plafond niet wordt bereikt of slechts enkele aanvragen op basis ervan moeten worden afgewezen. Hoe dan ook, het «wie het eerst komt, die het eerst maalt»-principe dient voornamelijk om iedereen (in binnen- en buitenland) gelijke kansen te bieden. Daartoe is Nederland op grond van het Gemeenschapsrecht verplicht.

De kans is volgens de leden van de VVD-fractie immers aanwezig, dat de doelgroep voor wie de meeneembare studiefinanciering eigenlijk niet was bedoeld en waarvoor de 3 uit 6-eis was bedacht, de eerste aanvragers zullen zijn, waardoor de Nederlandse student achter het net vist. De leden willen daarom weten welke andere criteria zijn overwogen, die meer uitgaan van kwaliteit in plaats van kwantiteit.

Er gelden kwaliteitseisen voor de opleidingen waarvoor aanspraak op MNSF bestaat. De opleiding moet zowel qua niveau als kwaliteit vergelijkbaar zijn met een Nederlandse opleiding in het hoger onderwijs.

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie of is overwogen de middelen voor de meeneembare studiefinancieringvoorziening geoormerkt over te hevelen naar het Profileringsfonds van onderwijsinstellingen, zodat zij dit geld door middel van beurzen beschikbaar kunnen stellen aan talentvolle studenten die een deel van hun opleiding in het buitenland willen volgen. Is een dergelijk systeem overwogen of onderzocht en waarom heeft men niet voor deze optie gekozen, zo vragen deze leden.

MNSF is bedoeld voor studenten die een gehele studie in het buitenland willen volgen. Zij regelen hun zaken met de universiteiten of hogescholen in het buitenland en hebben dus geen enkel contact met de nationale onderwijsinstellingen. De nationale onderwijsinstellingen hebben er geen enkel belang bij de studenten voor een volledige studie weg te sturen. Het is daarom geen optie om de instellingen het geld te laten verdelen onder deze studenten. Daar waar het gaat om een *tijdelijk* buitenlandverblijf, in het kader van een opleiding aan een Nederlandse onderwijsinstelling, hebben de Nederlandse onderwijsinstellingen uiteraard wel een rol. Deze vorm van in het buitenland studeren (studiepuntmobiliteit) wordt echter door andere instrumenten ondersteund dan door de MNSF. Hiertoe staan bijvoorbeeld Erasmusbeurzen open. Ook in het geval er niet een dergelijke beurs kan worden verkregen, blijft de student wel gewoon ingeschreven aan de Nederlandse (uitzendende) onderwijsinstelling en ontvangt dus reguliere studiefinanciering.

De leden van de VVD-fractie vragen tenslotte hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt met de invoering van het sociaal leenstelsel. Vervalt dan de voorziening meeneembare studiefinanciering? En in hoeverre kan het Europese Hof ook hier oordelen dat het tegen gunstige voorwaarden lenen van de overheid voor de studie toegankelijk moet zijn voor migrerende werknemers, zo vragen deze leden.

Ook de leden van de PVV-fractie vragen welke gevolgen het invoeren van een sociaal leenstelsel zal hebben voor de meeneembare studiefinanciering.

De MNSF vervalt niet met de invoering van het sociaal leenstelsel. Wel wordt de basisbeurs binnen die MNSF, net als bij de «reguliere» Nederlandse studiefinanciering, omgevormd tot een lening. MNSF is niet meer dan het toekennen van die reguliere studiefinanciering (beurzen en/of leningen) die voor een opleiding in Nederland kan worden verkregen, maar dan voor een opleiding in het buitenland. Ook hier blijft de aanvullende beurs behouden.

Het EHVJ heeft geoordeeld dat aan migrerende werknemers niet langer een indirect discriminerende woonplaatseis mag worden gesteld voor de toepassing van studiefinanciering. Dit geldt op gelijke wijze voor beurzen en leningen. Beide typen studiefinanciering vallen immers onder het begrip «sociaal voordeel», waarvoor de voorwaarden voor aanspraak voor Nederlanders en migrerende werknemers gelijk moeten zijn.

De leden van de PvdA-fractie vragen wat precies de verwachte financiële besparingen zijn in relatie tot de beschreven financiële risico's als gevolg van de beëindiging van de 3-uit-6 eis. Hoe verhouden de kosten van meer aanvragen zich tot de mogelijke besparing als gevolg van het gemaximeerde aantal aanvragen voor meeneembare studiefinanciering, zo willen deze leden weten.

De verwachte besparingen zijn niet te bepalen omdat de toename van het aantal studenten dat een beroep zal doen op MNSF onzeker is. Het maximale financiële risico bedraagt circa 40 miljoen euro op jaarbasis. Een plafond neemt dit risico weg door het aantal aanvragen te maximeren.

In de memorie van toelichting wordt verder aangegeven dat het plafond voor nieuwe aanvragen wordt gesteld op het huidige aantal van circa 9 000 studenten. Hierbij wordt rekening gehouden met het gebruik in de afgelopen jaren en de ontwikkelingen in aantallen studenten voor de komende jaren. De leden van de PvdA-fractie willen graag inzicht in de ontwikkeling van het aantal aanvragen dat verwacht mogen worden in de komende jaren. Kan in de komende jaren het aantal aanvragen redelijk tot goed opgevangen worden binnen het aantal van 9 000 aanvragen als plafond?

Er is op voorhand niet met zekerheid te zeggen hoeveel aanvragen om MNSF in de toekomst zullen worden gedaan. Omdat bij de vaststelling van het plafond zowel rekening wordt gehouden met het huidige aantal gebruikers als met de verwachte toename van het aantal studenten in het hoger onderwijs, zou er voldoende ruimte moeten zijn de aanvragen op te vangen.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering kan aangeven met welke aantallen het plafond mogelijk in de toekomst zal moeten worden verhoogd vanuit de verwachte ontwikkelingen? Hoeveel aanvragen kunnen naar verwachting, en afhankelijk van de ontwikkeling van aantallen, een negatieve reactie op een aanvraag verwachten?

De leden van de SP-fractie vragen of is aan te geven van hoeveel studenten de aanvraag afgewezen zal worden na invoering van het plafond? Wordt de monitoring hiervan naar de Kamer gestuurd, en op

welke termijn kan een eerste monitoring worden verwacht, zo willen de leden van de SP-fractie weten.

De formule om tot een plafond te komen is als volgt: (verwacht percentage MNSF gebruikers * verwacht aantal SF gebruikers) – aantal zittende MNSF gebruikers + uitstroom MNSF gebruikers = totale ruimte voor instroom (= plafond). Dat levert voor het studiejaar 2012/2013 globaal de volgende rekensom op: $(1,50\% * 600\ 000) - 8\ 000 + 1\ 000 = 2\ 000$.

Zoals hierboven ook al vermeld, is niet aan te geven hoeveel aanvragen vanwege het plafond zullen moeten worden afgewezen.

Eerder in deze nota is aan de leden van de PVV-fractie aangegeven de informatie over het gebruik van de MNSF tijdens de jaarlijkse begrotingsbehandeling met u te delen. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat, mocht het plafond niet direct worden bereikt, er gedurende het studiejaar nog de mogelijkheid bestaat om MNSF aan te vragen en toe te kennen. De exacte cijfers zijn dus pas aan het einde van een studiejaar bekend.

De leden van de PvdA-fractie stellen voorts vast dat DUO op haar website beschrijft dat in de meeste gevallen bij een tijdelijke studie of stage in het buitenland de studiefinanciering gewoon kan doorlopen. Kan de regering aangeven of zij zicht heeft op mogelijke situaties waarbij verplichte buitenlandse stage- of opleidingsonderdelen niet onder de regulier doorlopende studiefinanciering vallen maar onder de mogelijkheid van meeneembare studiefinanciering. Hoe wordt hier in dergelijke situaties mee omgegaan in relatie tot de meeneembare studiefinanciering en het voorgestelde plafond, zo vragen de leden van deze fractie.

Verplichte buitenlandse stage- of opleidingsonderdelen kunnen in geen geval buiten de reikwijdte van de Nederlandse instelling vallen. Inschrijving aan de Nederlandse opleiding blijft dus een feit, waardoor de reguliere Nederlandse studiefinanciering kan doorlopen en er dus geen beroep op MNSF hoeft te worden gedaan.

De leden van de SP-fractie willen weten hoeveel studenten worden benadeeld door de maximering. De leden stellen dat het vreemd zou zijn wanneer Nederlandse studenten die in het buitenland willen studeren dat niet kunnen doen omdat het maximum is bereikt doordat de studiefinanciering al aan studenten woonachtig buiten Nederland toe is gekend. Het is niet aan te geven of, en met welke aantallen, studenten worden benadeeld.

Hoe wordt voorkomen dat er misbruik wordt gemaakt van de mogelijkheid tot meeneembare studiefinanciering door niet-Nederlandse studenten, willen de leden van de SP-fractie weten.

Er is sprake van misbruik indien een student bewust de feiten verdraait om te doen voorkomen dat hij aan alle voorwaarden voor aanspraak op MNSF voldoet. Uiteraard vinden, ook in buitenland, reguliere controles plaats op inschrijving, accreditatie van de opleiding en dergelijke. Deze controles worden overigens uitgevoerd bij alle studenten, zowel de Nederlandse als de niet-Nederlandse.

Ook vragen de leden van de SP-fractie op welke termijn goed uitgewerkte alternatieven om het verdringingseffect te voorkomen kunnen worden ingevoerd. Gaan deze alternatieven ook gelden voor de grenslanden, zo vragen zij vervolgens.

Het staat nog niet vast dat het nodig is alternatieven in te voeren. Het gebruik van MNSF in de toekomstige jaren zal worden gemonitord. Mocht er in dat kader aanleiding zijn om alternatieven te ontwikkelen dan wordt daarnaar gehandeld.

Voorts merken de leden van de SP-fractie op dat om verschillende redenen een deel van de aanvragen in het huidige systeem niet wordt opgevuld. Om hoeveel plekken gaat het?

Er is in het huidige systeem nog geen sprake van een toegewezen aantal aanvragen voor MNSF. Er kan nu nog onbeperkt worden aangevraagd. Wel is er een verschil tussen het aantal aanvragen en het aantal toekenningen. Dat verschil bedroeg in de afgelopen jaren ongeveer 15% van de aanvragen.

Tenslotte vragen de leden van de SP-fractie of bekend is hoeveel studenten die met de meeneembare studiefinanciering in het buitenland hebben gestudeerd vervolgens terugkomen naar Nederland, en hoeveel studenten na afloop van de studie in het buitenland werkzaam blijven. Nee, dergelijke gegevens zijn momenteel niet bekend.

De leden van de CDA-fractie merken op dat het plafond gerelateerd wordt aan het aantal studenten dat op dit moment gebruik maakt van meeneembare studiefinanciering (circa 9000). In mei 2012 heeft de toenmalige staatssecretaris van OCW echter aangegeven dat Nederland wat uitgaande mobiliteit betreft nog steeds achterblijft in vergelijking met andere Europese landen. De leden van deze fractie vragen of het instellen van een plafond op de hoogte van het aantal huidige gebruikers van meeneembare studiefinanciering niet strijdig is met het voornemen van de regering om uitgaande mobiliteit van Nederlandse studenten te bevorderen.

Bij het vaststellen van het plafond wordt rekening gehouden met de groei van het aantal studenten. In die zin hoopt de regering diplomabiliteit nog steeds voldoende te stimuleren.

Daarnaast bestaan er ook meer tijdelijke vormen van studentenmobiliteit, zoals Erasmus-uitwisselingen en summerschools, die door hoger onderwijsinstellingen worden gestimuleerd.

De leden van de D66-fractie willen, gezien het belang dat zij hechten aan internationaal hoger onderwijs, graag van de regering weten wat het budget is voor meeneembare studiefinanciering, voor elk jaar sinds het starten van de regeling tot aan heden. Tevens willen deze leden graag door de regering bevestigd zien dat het budget de komende jaren niet verlaagd zal worden. Ook krijgen ze voor het plafond graag een vergelijkbare toezegging.

Zoals ook hierboven al aangegeven, is er voor de MNSF bij de invoering ervan geen specifiek budget vastgesteld. Iedereen die aan de voorwaarden voldoet en een aanvraag indient, kan gebruik maken van MNSF. Met het voorliggende wetsvoorstel wordt een maximering van het budget nu wel – zij het indirect – beoogd. Door het aantal aanvragen te maximeren, zal ook het budget een begrenzing kennen. Het is op dit moment niet de bedoeling dit budget de komende jaren te wijzigen.

Voorts willen de leden van de D66-fractie weten hoe er gereageerd zal worden door de regering wanneer het maximale door CHEPS becijferde aantal van 8 000 nieuwe studenten gebruik zal maken van deze nieuwe regeling en er dus sprake zal zijn van verdringing ten opzichte van hen voor wie deze regeling bedoeld is. Gaat er dan een extra selectie plaatsvinden, gaat het plafond omhoog of heeft een gedeelte van de groep dan gewoon «pech». In dat kader willen deze leden graag weten hoezeer het instellen van een plafond nu eigenlijk een oplossing is voor een mogelijk probleem afgezien van enkel het afdekken van de financiële risico's.

Omdat gekozen is voor het instellen van een plafond voor nieuwe aanvragen en het ongemoeid laten van zittende studenten, kan een

dergelijke situatie zich niet voordoen. Mochten zich meer dan 2000 nieuwe studenten melden, dan kan om die reden inderdaad afwijzing volgen. Het creëren van de mogelijkheid een plafond in te stellen heeft inderdaad tot doel het financiële risico af te dekken. De regering ziet zich genoodzaakt tot het opnemen van een dergelijke mogelijkheid om te voorkomen dat een potentieel aan nieuwe aanvragen haar boven het hoofd groeit.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker