De voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA Den Haag

Den Haag	Ons kenmerk
5 december 2005	SFB/2005/56700

Onderwerp
Beleidsbrief meeneembare studiefinanciering

Tijdens het mondeling overleg van 13 september jl. (kamerstukken I, 30 300 VIII, nr. A, p.15) heeft staatssecretaris Rutte toegezegd nader in te gaan op de stand van zaken met betrekking tot meeneembare studiefinanciering en de beleidsvoornemens op dit terrein. In deze brief wordt deze toezegging gestand gedaan. Gelet op de plaats die meeneembare studiefinanciering inneemt in het internationaliseringsbeleid, wordt deze brief ondertekend door zowel de minister als de staatssecretaris.

Het is ons voornemen om per 1 september 2007 de mogelijkheid studiefinanciering mee te nemen naar het buitenland voor het volgen van een hoger onderwijsopleiding uit te breiden tot alle landen die deelnemen aan het Bologna Proces. De mogelijkheid om studiefinanciering mee te nemen naar het buitenland, zal beperkt worden tot personen die aanspraak hebben op studiefinanciering én die minimaal drie jaar van de zes jaar voorafgaand aan de aanvraag in Nederland hebben gewoond.

In deze brief zetten wij uiteen hoe wij hiertoe zijn gekomen. Daarbij gaan wij in op de context van en de keuze voor meeneembare studiefinanciering, de realisatie hiervan tot nog toe en recente ontwikkelingen in Europa. Tot slot worden de te nemen stappen beschreven.

Waarom meeneembare studiefinanciering?

In dienst van internationalisering
Internationalisering van het onderwijs vindt op vele manieren plaats. Bijvoorbeeld door de internationalisering van de inhoud van het onderwijs, maar ook door studenten de gelegenheid te beiden om daadwerkelijk deel te nemen aan het onderwijs in een ander land. Studentenmobiliteit kent twee kanten: een inkomende en een uitgaande.

Met opmaak: Nederlands (standaard)
Gewijzigde veldcode
Met opmaak: Nederlands (standaard)

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Rijnstraat 50, Postbus 16375, 2500 BJ, Den Haag **T** +31-70-412 3456 **F** +31-70-412 3450 **W** www.minocw.nl

In de Internationaliseringsbrief[1] is het beleid uiteengezet dat met name gericht is op inkomende mobiliteit. Daarbij wordt gekoerst op kwaliteit. Met het Huygens Scholarship Programme en de Kennisbeurzen worden instellingen in staat gesteld om talentvolle buitenlandse studenten aan te trekken[2]. Voor de overige maatregelen, gericht op de versterking van de internationale positie van Nederlandse instellingen voor hoger onderwijs, verwijzen wij naar de Internationaliseringsbrief.

Het is ook van belang dat Nederlandse studenten kunnen kennismaken met het onderwijs in andere landen. Zowel voor de eigen ontwikkeling als voor de verrijking van de Nederlandse (kennis)samenleving. Nederlandse studenten bereiden zich daarmee beter voor op de arbeidsmarkt die steeds internationaler wordt en dragen bij aan de versterking van de positie van Nederland in het buitenland. Zoals studiefinanciering voor binnenlands gebruik het Nederlandse hoger onderwijs toegankelijk maakt voor studenten, zo zorgt het meeneembaar maken van studiefinanciering voor toegankelijkheid van het buitenlandse hoger onderwijs. Dat is in veel gevallen nu al mogelijk. Studenten kunnen bijvoorbeeld met behoud van studiefinanciering deel nemen aan een uitwisselingsprogramma van hun hogeschool of universiteit met een buitenlandse instelling. Het meeneembaar maken van de gehele aanspraak op studiefinanciering voor gebruik in het hoger onderwijs in alle landen die deelnemen aan het Bologna Proces, maakt het voor studenten mogelijk om naar eigen inzicht kleinere of grotere gedeelten van hun opleiding in het buitenland te volgen. De stap die we nu zetten geeft studenten een breed palet aan mogelijkheden: van een korte uitwisseling met een buitenlandse instelling tot een gehele bachelor- of masteropleiding in het buitenland. Uiteraard is de financiële ondersteuning van de student een belangrijke, maar niet de enige randvoorwaarde om internationalisering in het onderwijs te realiseren. Studenten en instellingen zullen samen hun weg moeten vinden bij het vormgeven van de optimale verhouding van opleiding in binnen- en buitenland. De overheid ondersteunt daarbij. Met meeneembare studiefinanciering, maar bijvoorbeeld ook met de begeleiding die door organisaties als het Nuffic geboden wordt.

Langer verblijf in het buitenland mogelijk maken

Voor korte periodes in het buitenland is de meeneembaarheid van studiefinanciering al geregeld: de student blijft dan ingeschreven aan de Nederlandse instelling en behoudt daarmee zijn aanspraak op Nederlandse studiefinanciering. Veelal wordt daarbij door middel van uitwisselingsbeurzen voorzien in een bijdrage in de extra kosten die de student moet maken.
De problematiek van de meeneembare studiefinanciering speelt zich af bij het volgen van een opleiding in het buitenland, *zonder* dat de student is ingeschreven aan een instelling in Nederland. Dit speelt dus met name als de student een hele opleiding in het buitenland wil volgen.

Wie ondersteunt de student die langer in het buitenland verblijft?

---

[1] Brief van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 13 juni 2005, kamerstukken II, 2004-2005, 22 452, nr. 21.
[2] Voorzover HSP en Kennisbeurzen ook gebruikt kunnen worden om uitgaande mobiliteit te ondersteunen, zal dat complementair kunnen zijn aan meeneembare studiefinanciering. Ook daarbij ligt de focus op kwaliteit: bijvoorbeeld om zeer talentvolle studenten te ondersteunen bij een zeer dure opleiding aan een buitenlandse top-instelling.

Voor ondersteuning van studenten die uitsluitend in een ander land zijn ingeschreven voor het volgen van een opleiding zijn in beginsel twee landen in beeld: het land waar de student gaat studeren (het gastland) en het land waar de student vandaan komt (het thuisland).

Vóór verstrekking van studiefinanciering door (en voor rekening van) het gastland pleit dat:
- Een dergelijk systeem beter toegesneden kan zijn op de behoeften van studenten in het betreffende land: de omvang van de in een land verstrekte studiefinanciering houdt over het algemeen rekening met de kosten van studeren in dat land.
- Aanspraak op de studiefinanciering van het gastland meer in lijn is met de filosofie van de Europese Unie, waarin burgers in één land gelijk worden behandeld.

Verstrekking van studiefinanciering door het gastland heeft echter belangrijke nadelen:
- Als het gastland moet zorgen voor de studenten uit andere landen, is de doelgroep heel groot. Het betekent immers dat het gastland potentieel verantwoordelijk is voor de ondersteuning voor studenten die naar dat land komen. Onevenwichtige studentenstromen kunnen de lasten voor landen met aantrekkelijke studiefinancieringsstelsels onevenredig zwaar maken en de stelsels van die landen onder druk zetten.
- Aanspraak op het lokale studiefinancieringsstelsel zou mobiliteit naar veel landen voor Nederlandse studenten niet mogelijk maken, aangezien deze landen uitsluitend een inkomensafhankelijk stelsel kennen (met voor Nederlandse begrippen lage inkomensgrenzen), indirecte financiering verstrekken (aan de ouders, en voor de Nederlandse student bevinden die zich in Nederland), (te) lage beurzen verstrekken etc.
- Aanspraak op het gastland is moeilijk te realiseren. Op grond van het recht van de Europese Unie hebben studenten in andere EU-lidstaten beperkte aanspraken, maar deze zijn niet voldoende om mobiliteit te realiseren. Op dit punt wordt later in deze brief ingegaan.

Voor verstrekking van studiefinanciering door (en voor rekening van) het thuisland pleit dat:
- Verantwoordelijkheid voor de ‘eigen’ studenten wordt genomen: over en weer voelen overheid en student dat het de verantwoordelijkheid is voor het thuisland om ondersteuning te geven. Dit uitgangspunt ligt bijvoorbeeld ten grondslag aan de Europese overeenkomst over het doorbetalen van studiefinanciering bij het afronden van de studie in het buitenland.[3]
- De student ‘bij het thuisland’ hoort: de student is maar tijdelijk weg en keert weer terug naar zijn thuisland. Dit speelt bijvoorbeeld bij de leenstelsels die veel landen hanteren. Het terugbetaalregime is toegesneden op het terugbetalen door ex-studenten die zich in het thuisland bevinden.
- De student bekend is met het ‘eigen systeem’: dit is ook een praktische reden, elke student heeft maar één thuisland.
- De budgettaire consequenties overzichtelijk blijven: dit is niet de minste overweging om voor meeneembare studiefinanciering te kiezen. Het maakt het mogelijk de kosten beheersbaar te houden.
- Voor Nederlandse studenten meeneembare studiefinanciering een studie in veel andere landen feitelijk mogelijk zou maken.

---

[3] Raad van Europa, Tractatenblad 1970, 48 en 1971, 173

De argumenten voor verstrekking door het gastland zijn uiteraard argumenten tegen verstrekking van studiefinanciering door het thuisland. Per saldo hebben deze argumenten ertoe geleid dat in het Nederlandse beleid de voorkeur is en blijft worden gegeven aan meeneembare studiefinanciering: verstrekking door en voor rekening van het thuisland. De belangrijkste overwegingen zijn daarbij de beheersbaarheid van het Nederlandse studiefinancieringsstelsel en het feitelijk mogelijk maken van mobiliteit.

Realisatie meeneembare studiefinanciering

Met het voorgaande als leidraad is begin van de jaren negentig een aanvang gemaakt met het meeneembaar maken van studiefinanciering voor een hele opleiding.
Voor een uitgebreid overzicht van de ontwikkelingen wordt verwezen naar de Nota 'Studeren zonder grenzen'[4] uit 2001 en de brief aan de Tweede Kamer van minister Hermans van juni 2002[5] die hier op volgde. In deze laatste brief is duidelijk gemaakt dat het Europees recht gevolgen heeft voor de aanspraak op (meeneembare) studiefinanciering, hetgeen risico's met zich brengt voor de beheersbaarheid van de kosten van het (verder) meeneembaar maken van studiefinanciering. De kosten van meeneembare studiefinanciering zouden hoog op kunnen lopen door het niet goed af kunnen bakenen van de doelgroep. Dat leidde destijds tot het opschorten van het proces van geleidelijke uitbreiding van meeneembare studiefinanciering. Hieronder wordt eerst de huidige situatie geschetst, waarna ingegaan wordt op de Europeesrechtelijke dimensie van studiefinanciering.

Huidige situatie
De hele aanspraak op studiefinanciering is in het hoger onderwijs nu meeneembaar voor een volledige studie:
- naar Vlaanderen en Brussel: voor het volgen van opleidingen waarvoor in Vlaanderen of Brussel (Nederlandstalige opleidingen) door de bevoegde autoriteiten (aan de eigen studenten) een tegemoetkoming in de studiekosten of levensonderhoud wordt gegeven;

- naar Duitsland voor wat betreft de grens-bondslanden: Noordrijn-Westfalen, Nedersaksen en Bremen: eveneens voor het volgen van opleidingen waarvoor door de bevoegde autoriteiten (aan de eigen studenten) een tegemoetkoming in de studiekosten of levensonderhoud wordt gegeven;
- naar de hele Europese Economische ruimte voor het volgen van een klein aantal opleidingen. Het betreft de opleidingen tot arts, apotheker, dierenarts, architect, tandarts, verpleegkundige & verloskundige;

Na het behalen van een HO-diploma (Bachelor of Master) is het mogelijk om de 3 jaar leenruimte uit de studiefinanciering te benutten voor een aanvullende HO-opleiding (Bachelor of Master) in de hele

[4] Verzonden aan de Tweede Kamer bij brief van 1 mei 2001, Kamerstukken II 2000-2001, 24724, nr. 48
[5] Brief van 17 juni 2002, Kamerstukken II 2001-2002, 24724, nr. 56

Europese Economische Ruimte. Voor de goede orde: dit betreft een lening die niet omzetbaar is in een gift.

Buiten de grensgebieden is het dus alleen op beperkte schaal mogelijk studiefinanciering mee te nemen binnen de EER: de gehele aanspraak slechts voor een klein aantal opleidingen; voor de rest van de opleidingen slechts de aanspraak op een lening. Met uitbreiding van de meeneembaarheid van studiefinanciering wordt in deze brief dan ook gedoeld op het mogen inzetten van de volledige aanspraak op studiefinanciering voor een hoger onderwijsopleiding naar keuze in meer landen dan de grensgebieden.

Ontwikkelingen in Europa

De ontwikkelingen in het Bologna Proces maken dat het steeds makkelijker wordt om hoger onderwijs te volgen in andere Europese landen. De in het Bologna Proces deelnemende landen hebben ook de intentie uitgesproken dat zij, om internationale studentenmobiliteit mogelijk te maken hun studiefinanciering meeneembaar willen maken.
Ook in het verband van de Europese Unie hebben de lidstaten zich ten doel gesteld de internationale mobiliteit van studenten te vergroten (Lissabondoelstellingen).

Waar in het Bologna Proces de meeneembaarheid van studiefinanciering voorop wordt gezet als middel om internationale studentenmobiliteit te realiseren (het thuisland van de student is verantwoordelijk voor de ondersteuning), zorgt de ontwikkeling van het vrij verkeer van personen in de Europese Unie voor een tegengestelde beweging. Het Europees recht stuurt richting 'studiefinanciering betaald door het gastland'.

Het Europees recht geeft namelijk bepaalde aanspraken aan Europese burgers als zij zich in andere lidstaten bevinden. Dus ook aan Nederlandse burgers in andere EU-landen. Dat laatste is in beginsel positief voor Nederlandse burgers, maar in de praktijk vaak niet effectief omdat de meerderheid van de EU-landen minder studiefinanciering verstrekt en vaak ook niet direct aan de student maar aan de ouders van de student (en die reizen over het algemeen niet mee met de mobiele student).

In het Europees recht wordt onderscheid gemaakt tussen tegemoetkomingen in de kosten van toegang tot een onderwijsinstelling en tegemoetkomingen in de kosten van levensonderhoud.

Op grond van het Europees recht hebben studenten uit een EU-lidstaat de volgende aanspraken als zij in één van de andere lidstaten studeren:

- Als de betreffende lidstaat (aan de eigen studenten) een tegemoetkoming in de kosten van toegang tot een onderwijsinstelling verstrekt, hebben EU-studenten daar een gelijke aanspraak op. Ter uitvoering hiervan hebben studenten uit andere EU-landen in Nederland nu aanspraak op de

zogeheten Raulinvergoeding (een gift ter hoogte van de basisbeurs voor thuiswonenden), en – na invoering hiervan, voorzien per studiejaar 2007-2008 – op het collegegeldkrediet[6];

- EU-studenten die (ex-)migrerend werknemer of (ex-)zelfstandige zijn of het kind van zo'n werknemer of zelfstandige, hebben – direct – gelijke aanspraak op volledige studiefinanciering.
Studiefinanciering (al dan niet voor de kinderen) wordt namelijk gezien als een sociaal voordeel dat toekomt aan de migrerend EU-werknemer, zodat hij in een gelijke positie verkeert als de nationale werknemers. Door naast de studie te werken kan een student uit een ander EU-land in Nederland dus in aanmerking komen voor volledige studiefinanciering[7].

De introductie van het Europees Burgerschap heeft veranderingen teweeg gebracht in de aanspraken van binnen de EU mobiele studenten op studiefinanciering voor levensonderhoud.
Twee recente ontwikkelingen op het EU-rechtelijke vlak verschaffen meer inzicht in de positie van studenten die in een andere EU-lidstaat studeren dan die waarvan zij de nationaliteit dragen.

Recente ontwikkelingen
Het betreft de nieuwe richtlijn met betrekking tot het vrij verkeer van personen (richtlijn 2004/38/EG) en het arrest Bidar van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen. De Tweede Kamer is hierover eerder bericht in antwoord op schriftelijke vragen[8].

Nieuwe richtlijn vrij verkeer van werknemers
Op 30 april 2004 is Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden (PB L 229,blz. 35) in werking getreden. Deze maakt het lidstaten mogelijk om studenten uit andere lidstaten (niet zijnde (ex-)migrerend werknemer of (ex-)zelfstandige of het kind van zo'n werknemer of zelfstandige) de ondersteuning in de kosten van het levensonderhoud de eerste vijf jaar te onthouden (artikel 24, tweede lid). Deze richtlijn dient uiterlijk 30 april 2006 geïmplementeerd te zijn. Naast Nederland is van een aantal andere EU-lidstaten bekend dat zij voornemens zijn actief gebruik te gaan maken van de mogelijkheid om studenten uit andere lidstaten de aanspraak op ondersteuning voor levensonderhoud de eerste vijf jaar te onthouden.
Een aanpassing van de Wet studiefinanciering 2000 (WSF 2000) waarin bepaald wordt dat studenten uit andere EU-landen na vijf jaar legaal verblijf in Nederland in aanmerking komen voor volledige studiefinanciering, is in voorbereiding. Het wetsvoorstel terzake is aanhangig bij de Raad van State voor advies. Vooruitlopend op de implementatie van de richtlijn in de WSF 2000 is het betreffende beleid neergelegd in een beleidsregel van de IB-Groep[9].

---

[6] Zie hierover de beleidsregel Vergoeding les- en collegegelden aan studerenden uit Europese Unie (EU) in Nederland, van de IB-Groep van 16 juli 2002, Uitleg Gele katern 2002, nr. 18.
[7] Zie hierover de Beleidsregel controlebeleid migrerend werknemerschap van de IB-Groep van 4 maart 2005, Gele katern 2005, nr. 5.
[8] Zie Aanhangsel van de Handelingen Tweede Kamer 2004-2005, nrs. 1376, 1387, 1405, 1619 en 1620.
[9] Regeling van 9 mei 2005, Gele katern 2005, nr. 8, van 18 mei 2005.

Arrest Bidar

In het arrest Bidar[10] heeft het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen aangegeven dat EU-studenten naast de tegemoetkoming in de kosten van toegang tot een instelling, in principe ook aanspraak hebben op ondersteuning in de kosten van levensonderhoud. Het Hof heeft echter geaccepteerd dat een lidstaat een indirect discriminerende maatregel neemt, die het *de facto* voor studenten uit andere lidstaten lastiger maakt om in aanmerking te komen voor die ondersteuning dan voor de nationale studenten.
Het Hof acht de voorwaarde dat een student drie jaar gevestigd moet zijn in een andere lidstaat om daar in aanmerking te komen voor de ondersteuning in de kosten van levensonderhoud aanvaardbaar. Als een dergelijke maatregel voor alle studenten geldt (dus ook voor de "eigen" studenten) discrimineert deze niet naar nationaliteit. Omdat het echter voor de eigen burgers eenvoudiger is om aan deze voorwaarde te voldoen wordt zij wel aangemerkt als *indirect* discriminerend. Het Hof geeft echter aan dat een dergelijke voorwaarde het studiefinancieringsstelsel beschermt tegen onredelijke lasten en het acht het daarom aanvaardbaar dat een lidstaat een maatregel neemt die het stelsel beperkt tot studenten die 'bij de betreffende samenleving horen', blijkend uit het feit dat ze ten minste drie jaar in die lidstaat gevestigd zijn.

Stand van Zaken in Europa

Europese Unie

Tijdens het Nederlandse EU-Voorzitterschap in de tweede helft van 2004 is de onderhavige materie op de agenda gezet. Aan de hand van onderzoek en een conferentie is aandacht gevraagd voor de verhouding tussen de wens van lidstaten om studiefinanciering mee te geven aan de uitgaande studenten en de verplichting op grond van het Europees recht bepaalde groepen studenten die naar die lidstaten toekomen eveneens te moeten ondersteunen. Hoewel de Commissie met deze problematiek aan de slag is gegaan, onder andere door de instelling van een Legal Expert Group om te onderzoeken welke mogelijkheden het Europees recht biedt om hier regulerend op te treden, hebben de hiervoor geschetste recente ontwikkelingen er toe geleid dat de Commissie op dit moment geen noodzaak ziet voor een regeling van meeneembare studiefinanciering op EU-niveau. De lidstaten zijn aan zet om te bezien wat de consequenties zijn van de recente ontwikkelingen voor de situatie in eigen land. De Commissie zal wel onderzoek laten doen naar de wijze waarop lidstaten met meeneembare studiefinanciering omgaan. Namens de Commissie is dit standpunt weergegeven in de bijeenkomst van het Onderwijscomité op 19 juli 2005.

Bologna Proces

In het Bergencommuniqué hebben de ministers van onderwijs van de landen die deelnemen aan het Bologna Proces op 20 mei jl. hun voornemen om mobiliteit te faciliteren met meeneembare studiefinanciering herbevestigd. Zij hebben daarbij aangegeven zo nodig daarbij gezamenlijke acties te zullen ondernemen om mobiliteit realiteit te maken.

---

[10] Uitspraak van 15 maart 2005, zaaknummer C-209/03.

Op verzoek van het Verenigd Koninkrijk, dat het Bologna Followup Group secretariaat vervult op weg naar London 2007, heeft Nederland het voortouw genomen om te bezien welke acties ondernomen moeten worden om de hiervoor weergegeven doelstelling te realiseren. In Manchester is op 12 en 13 oktober tijdens een bijeenkomst van de Bologna Follow Up Group dit onderwerp voor de eerste maal geagendeerd. De Bologna Follow Up Group heeft Nederland gevraagd om in samenwerking met een aantal andere landen een nadere uitwerking van de problematiek op te stellen, alvorens een werkgroep in te stellen die met concrete voorstellen moet komen. Het doel is om te komen tot praktische afspraken voor de uitwisseling van gegevens tussen de betrokken landen. Door elkaar over en weer te informeren over de internationaal mobiele studenten kunnen landen bijdragen aan het goed functioneren van de wederzijdse studiefinancieringsstelsels. Met agendering in Bolognaverband wordt tevens beoogd het draagvlak voor de invoering van meeneembare studiefinanciering te vergroten.

Meeneembaarheid uitbreiden mogelijk en nodig

De recente ontwikkelingen maken het mogelijk én nodig om verder te gaan met meeneembare studiefinanciering.
Mogelijk, omdat de doelgroep van studenten die in aanmerking komen voor meeneembare studiefinanciering nu te beperken valt: uit het arrest Bidar is immers duidelijk geworden dat het mogelijk is om de aanspraak op studiefinanciering te beperken tot studenten die een aantal jaar in een land hebben gewoond. Door de aanspraak op meeneembare studiefinanciering te beperken tot die studenten die een aantal jaren in Nederland hebben gewoond, wordt voorkomen dat studenten uit andere EU-landen zonder enige band met Nederland gebruik kunnen maken van Nederlandse studiefinanciering om in hun eigen land (of een ander land) te studeren.
Nodig omdat ook andere landen uit zullen gaan van het principe van meeneembare studiefinanciering en Nederlandse studenten dus aangewezen zijn op Nederlandse studiefinanciering.
Nodig ook omdat het aantal Nederlandse studenten dat internationaal mobiel is, achterblijft bij het aantal buitenlandse studenten dat naar Nederland komt.
Nodig, tot slot, om de student de keuze te geven of hij zijn hoger onderwijsopleiding in Nederland of in het buitenland wil volgen: ongeveer de helft van de studenten geeft aan buitenlandse ervaring te willen opdoen tijdens de opleiding. Uiteindelijk realiseert slechts een kwart van de studenten dit voornemen.[11] Meeneembare studiefinanciering levert – naast bestaande mogelijkheden als uitwisselingsprogramma's – een bijdrage aan de mogelijkheden van studenten daadwerkelijk (een deel van) hun opleiding in het buitenland te volgen.

[11] "Studeren in het hoger onderwijs - Studentenmonitor 2003", OCW, Den Haag 2004, en "Monitor van de internationale mobiliteit in het onderwijs - Bisonmonitor 2003", Nuffic e.a., Den Haag 2004

Hoe nu verder?

De belangrijkste hindernis voor de uitbreiding van meeneembare studiefinanciering is weg te nemen: het blijkt mogelijk om te voorkomen dat onbedoeld groepen studenten gebruik kunnen maken van Nederlandse studiefinanciering. Dat maakt het verantwoord om meeneembare studiefinanciering naar meer landen mogelijk te maken. Hiertoe zal een wetsontwerp tot wijziging van de WSF 2000 worden opgesteld waarin geregeld wordt dat voor gebruik van studiefinanciering buiten Nederland de eis wordt gesteld dat de student – ongeacht zijn nationaliteit – gedurende ten minste drie jaren legaal in Nederland verblijf heeft gehad in de zes jaar voorafgaand aan de aanvraag. Hiermee wordt voorkomen dat studenten die nauwelijks of geen band met Nederland hebben, met Nederlandse studiefinanciering in het buitenland zouden kunnen studeren. De drie jaar verblijf dienen in een periode van zes jaar voorafgaande aan de aanvraag te liggen, enerzijds omdat er sprake moet zijn van een actuele band met Nederland en anderzijds omdat voorkomen moet worden dat elk verblijf in het buitenland voorafgaand aan de aanvraag (denk bijvoorbeeld aan het jaartje buitenland tussen voortgezet en hoger onderwijs of een internationaal baccalaureaat) belemmerend zou werken. De inwerkingtreding van het wetsvoorstel – en daarmee de mogelijkheid tot uitbreiding van de meeneembaarheid – wordt door mij voorzien per studiejaar 2007-2008.

Voor de goede orde zij opgemerkt dat de voorgenomen beperking van drie jaar los staat van de voor bepaalde EU/EER-studenten geldende voorwaarde van vijf jaar verblijf in Nederland om aanspraak op volledige studiefinanciering voor studies in Nederland te krijgen.

De voorwaarde dat een student drie van de zes jaren voorafgaand aan de aanvraag voor meeneembare studiefinanciering in Nederland moet hebben gewoond, is een aanvullende voorwaarde, die geldt voor alle studenten die aanspraak hebben op volledige studiefinanciering. Een vergelijkbare niet direct discriminerende voorwaarde is in het arrest Bidar door het Europees Hof in overeenstemming met het Europees recht geoordeeld.

In het hierna opgenomen schema is de nieuwe situatie nader in beeld gebracht.

Volledige studiefinanciering voor studies *in Nederland*

Om in aanmerking te komen moet de student:

1. In bezit zijn van de Nederlandse nationaliteit, **óf**
2. Vreemdeling zijn met (bepaalde) verblijfsstatus, **óf**
3. EU/EER-nationaliteit hebben en (ex-) migrerende werknemer/zelfstandige zijn, **óf**
4. Kind zijn van (ex-) migrerende werknemer/zelfstandige met EER-nationaliteit, **óf**
5. EU/EER-nationaliteit hebben, niet onder 3. of 4. vallen, en vijf jaar legaal in Nederland verblijf hebben gehad.* (implementatie in WSF2000 van artikel 24, tweede lid, Richtlijn 2004/38/EG)

***Meeneembare* studiefinanciering**
(voor studies in het buitenland)

Om aanspraak te hebben moet de student:

- In aanmerking komen voor volledige studiefinanciering in Nederland ***én***
- Minimaal drie jaar in Nederland hebben gewoond in de zes jaar voorafgaand aan de aanvraag**

* De onder 5. bedoelde EU/EER-studenten die korter dan vijf jaar verblijf in Nederland hebben gehad komen wel in aanmerking voor een tegemoetkoming in het collegegeld (Raulinvergoeding /collegegeldkrediet).
** N.B. voor de onder 5. bedoelde EU/EER-studenten is de drie jaar voorwaarde geen aanvullende eis als sprake is van overlap.

Uitbreiding van meeneembare studiefinanciering naar alle Bologna-landen

Om de volgende redenen zijn wij voornemens de meeneembaarheid uit te breiden tot alle landen die deelnemen aan het Bologna Proces.

In de eerste plaats omdat de ontwikkelingen in de internationalisering in het hoger onderwijs voor een belangrijk deel plaatsvinden in het kader van het Bologna Proces. In Bolognaverband streven de betrokken landen naar één Europese hoger onderwijsruimte. Door studiefinanciering meeneembaar te maken naar alle landen van het Bologna Proces zetten we een belangrijke stap in het vormgeven van deze Europese hoger onderwijsruimte.
Voorts zijn al deze landen de Bachelor-Master structuur aan het invoeren, hetgeen de aansluiting tussen onderwijs volgen in Nederland en een ander Bologna land vergemakkelijkt.
In het kader van het Bologna Proces wordt ook gewerkt aan gezamenlijke kwaliteitsniveaus. Dit maakt het mogelijk om te waarborgen dat de opleidingen waarvoor studiefinanciering meeneembaar wordt gemaakt van voldoende kwaliteit zijn.

In het Bergen communiqué hebben alle landen zich gecommitteerd aan het meeneembaar maken van studiefinanciering. Daarbij hebben zij uitgesproken zo nodig gezamenlijke actie te ondernemen om het ook praktisch mogelijk te maken. Het is dus mogelijk om een beroep te doen op de Bologna landen bij de praktische uitwerking van meeneembare studiefinanciering.
De uitbreiding van meeneembare studiefinanciering moet bovendien uitvoerbaar blijven. De uitbreiding naar alle landen van het Bologna Proces is een grote maar verantwoorde stap.
Tot slot is het ook gelet op de beschikbare middelen (zie hierna) mogelijk om de studiefinanciering meeneembaar te maken naar alle landen in het Bologna Proces.

Uitvoerbaarheid

Onderwijskwaliteit
Studiefinanciering voor het hoger onderwijs wordt in Nederland verstrekt aan studenten die een geaccrediteerde bachelor- of masteropleiding volgen. In Nederland staat de accreditatie borg voor de kwaliteit van de opleiding. Ook de opleidingen die studenten met studiefinanciering in het buitenland gaan volgen moet van voldoende kwaliteit zijn. De IB-Groep is samen met Nuffic goed in staat om de kwaliteit van opleidingen in het buitenland te beoordelen. In de WSF 2000 of op grond daarvan vastgestelde lagere regelgeving zullen de criteria worden neergelegd die daarbij gehanteerd dienen te worden.

Rechtmatigheid en doelmatigheid
Uiteraard dient ook voor gebruik in het buitenland van studiefinanciering zo goed mogelijk gewaarborgd te worden dat de toekenning van publieke middelen recht- en doelmatig gebeurt en dat mis- en oneigenlijk gebruik wordt tegengegaan.
Voor de praktische uitvoering van studiefinanciering is het daarbij nodig te kunnen beschikken over voldoende informatie uit de landen waar de studenten heen gaan. Het betreft gegevens over de opleidingen die de studenten gaan doen en over de inkomenssituatie van de studenten c.q. hun ouders. Ook nadat zij zijn afgestudeerd blijft het relevant om gegevens over de student te kunnen achterhalen. Bijvoorbeeld in verband met het terugbetalen van een lening.
Aangezien de Nederlandse wetgeving niet kan voorzien in verplichtingen voor instanties die zich in een ander land bevinden dergelijke gegevens te verstrekken, is het nodig afspraken te maken met andere landen. Zoals hiervoor aangegeven wordt het Bologna Proces benut om met andere Europese landen tot dergelijke afspraken te komen.

Gelet op het feit dat internationale informatie-uitwisseling essentieel is voor een goede uitvoering van meeneembare studiefinanciering, zal in het wetsvoorstel een basis worden opgenomen voor het uitwisselen van de benodigde informatie met andere landen. Het betreft dan zowel het kunnen gebruiken van de informatie uit andere landen, als het kunnen verstrekken van informatie over studenten in Nederland aan de bevoegde autoriteiten in andere landen. Dit laatste mede om die andere landen in staat te stellen hun studiefinancieringsstelsels beheersbaar te laten functioneren.

Zolang uitwisseling van gegevens niet mogelijk is, zal met alternatieve gegevens zo veel mogelijk zekerheid omtrent de besteding van de studiefinancieringsmiddelen moeten worden verkregen. Daarbij dient dan met name te worden gedacht aan het bevragen van studenten. Zij zullen dan met bewijsmiddelen aannemelijk moeten maken dat zij terecht studiefinanciering hebben ontvangen.

Samenvattend wordt bij de inrichting van de controle op de rechtmatigheid onderscheid gemaakt tussen twee trajecten. Op de korte termijn zal de controle vooral zijn gebaseerd op het opvragen van bewijsstukken via de student. Op de lange termijn groeien we toe naar een situatie waarin de controle meer wordt gebaseerd op de uitwisseling van informatie met andere landen, op grond van bilaterale afspraken. Door de specifieke situaties in het buitenland zullen de controles anders vorm moeten worden gegeven dan in Nederland, wat ook een hoger kostenniveau met zich kan brengen. Hierbij zal een afweging worden gemaakt in hoeverre de controlemaatregelen doelmatig zijn (bijvoorbeeld op basis van een kosten/baten analyse). Naar verwachting zal er hierdoor sprake zijn van een iets lager niveau van zekerheid van rechtmatigheid van de toekenning in het buitenland, dan in Nederland wordt gehanteerd. Omdat deze onzekerheid (bewust) resteert nadat alle adequate controlemaatregelen zijn getroffen die redelijkerwijs mogelijk zijn, zal er zowel op de korte als op de lange termijn sprake zijn van restonzekerheid. Deze wordt in de toelichting op het jaarverslag in de paragraaf over misbruik en oneigenlijk gebruik beschreven. In overeenstemming met de richtlijnen over MenO (Mis- en Oneigenlijk gebruik) zal de Auditdienst van OCW deze restonzekerheid niet meewegen bij de accountantsverklaring bij het jaarverslag OCW.

Dubbele aanspraken

Meeneembare studiefinanciering maakt het voor Nederlandse studenten daadwerkelijk mogelijk om in het buitenland te gaan studeren. Het is voor deze studenten dus niet nodig om een beroep te doen op het studiefinancieringsstelsel van het gastland. Waar het EU-landen betreft, valt dit echter niet uit te sluiten. Een Nederlandse student die met meeneembare studiefinanciering in Vlaanderen gaat studeren en daar vervolgens door naast de studie te werken de status van migrerend werknemer verwerft, krijgt aanspraak op de Vlaamse studiefinanciering. De Vlaamse overheid noch de Nederlandse kan hem dat recht ontzeggen, maar de Nederlandse overheid zou wel kunnen bepalen dat het verzilveren van de Vlaamse aanspraak leidt tot het vervallen van de Nederlandse aanspraak en zo dubbele aanspraken voorkomen. In het wetsvoorstel zal hiertoe een voorziening worden opgenomen. Voor de uitvoerbaarheid van een dergelijke bepaling is het uiteraard nodig dat met het bestemmingsland van de student gegevens kunnen worden uitgewisseld.

Kosten

De kosten van de introductie van meeneembare studiefinanciering naar een nieuw (deel van een) land, bestaan alleen uit de aanspraken die de studenten krijgen die daar nu op eigen kosten studeren. Er kan namelijk van worden uitgegaan dat de extra studenten die in de toekomst hun studiefinanciering in het buitenland in zetten, dat anders in Nederland zouden hebben gedaan.

Uitbreiding van de meeneembaarheid van studiefinanciering naar de 44 landen die naast Nederland deelnemen aan het Bologna Proces kost maximaal €26 miljoen (structureel).
Daarin is een bedrag van circa €1 miljoen begrepen aan uitvoeringskosten voor de IB-Groep.

Financiële gevolgen in beeld
Meeneembare studiefinanciering brengt extra uitgaven met zich voor de Nederlandse studenten die nu al in het buitenland studeren zonder studiefinanciering. Momenteel studeren er ongeveer 7000 Nederlanders in de Bologna-landen zonder studiefinanciering. De uitbreiding van meeneembaarheid maakt het ook voor hen mogelijk om studiefinanciering aan te vragen. De financiële gevolgen hiervan zijn in de hierna volgende tabel weergegeven:

Extra uitgaven uitbreiding meeneembare studiefinanciering

	2007	2008	2009	2010
Relevante uitgaven	3	4	8	14
Niet relevante uitgaven	8	24	18	13

De uitgaven zijn eerst niet-relevant vanwege de prestatiebeurssystematiek van de studiefinanciering, bij het behalen van het diploma zullen deze uitgaven worden omgezet in relevante uitgaven. Wel blijft de aanvullende beurs in het eerste jaar ook voor deze studenten een gift. Structureel zullen de extra uitgaven € 26 miljoen bedragen (inclusief uitvoeringskosten).
Deze kosten worden gedekt binnen de OCW begroting (onder meer uit de opbrengsten uit het wetsvoorstel financiering hoger onderwijs[12]).

Opgemerkt wordt voorts dat de kosten van studeren zonder aanspraak op studiefinanciering door de student of zijn ouders als aftrekpost voor de belasting kunnen worden opgevoerd. De introductie van meeneembare studiefinanciering beperkt deze mogelijkheid tot belastingaftrek en levert dus een belastingopbrengst op. Bij uitbreiding naar alle Bologna-landen gaat het om een bedrag van ongeveer €10 miljoen.

Middelbaar beroepsonderwijs

In het middelbaar beroepsonderwijs is met ingang van 1 augustus 2005 de studiefinanciering meeneembaar naar Vlaanderen en Brussel en (heel) Duitsland, voor wat betreft de sectoren Gezondheid en Welzijn, Metaal en Elektro en Economie en Administratie. Naast genoemde sectoren in de grenslanden is het eveneens mogelijk in een van de landen van de EER een beroepsopleiding te volgen die in Nederland niet verzorgd wordt, een zogeheten unieke opleiding. Het moet in alle gevallen gaan om opleidingen die qua vormgeving overeenkomen met het Nederlandse voltijds beroepsonderwijs in de beroepsopleidende leerweg. De evaluatie van de invoering van meeneembare

[12] Hiermee wordt gedoeld op de opbrengst als gevolg van de vervanging van de Raulinvergoeding door collegegeldkrediet.

studiefinanciering in het beroepsonderwijs is voorzien voor 2009 met een tussentijdse evaluatie in 2007.

Noodremprocedure, monitoring en evaluatie

De nationale vormgeving van het recht op studiefinanciering wordt beïnvloed door het Europees recht. In dat licht valt niet uit te sluiten dat de manier waarop we met studiefinanciering van internationaal mobiele studenten omgaan soms moet worden bijgesteld. Bij de vormgeving van het wetsvoorstel zal hier rekening mee worden gehouden. Voorzien zal worden in een 'noodremprocedure' die – in een *worst case* scenario – geactiveerd kan worden als de beheersingsmaatregelen zoals wij die thans voorzien niet afdoende meer blijken en alternatieven niet voorhanden zijn. Concreet moet daarbij worden gedacht aan het – voor nieuwe instroom – snel kunnen beëindigen van de mogelijkheid om voor bepaalde opleidingen of landen meeneembare studiefinanciering te krijgen.

Tot dergelijke maatregelen kan ook worden overgegaan als landen niet of onvoldoende meewerken aan de uitvoering van meeneembare studiefinanciering dan wel zelf geen maatregelen nemen om hun eigen studenten in staat te stellen internationaal mobiel te zijn. Mocht dit immers niet het geval zijn, dan zullen de gastlanden wel de positieve effecten van (aldaar blijvend gevestigde) door Nederland financieel ondersteunde gediplomeerden kunnen genieten, terwijl andersom dit voordeel Nederland niet zal toevallen voor door de andere Bologna lidstaten ondersteunde gediplomeerden die in Nederland blijven.

Gelet op de voornemens die alle landen die aan het Bologna Proces deelnemen hebben geuit, wordt er vanuit gegaan dat al deze landen de bereidheid hebben om de stappen te zetten die wij nu nemen en waarin andere landen ons reeds voorgingen. De voortgang hiervan zal worden gemonitord. Deze monitoring zal worden gedaan via een jaarlijkse voortgangsrapportage waarin per land wordt aangegeven wat de huidige stand van afspraken is, en hoe meeneembare studiefinanciering in die landen is gerealiseerd, Indien dan blijkt dat bepaalde landen hun voornemens niet verwezenlijken of van plan zijn te verwezenlijken, kan worden overwogen de reikwijdte van de meeneembaarheid op basis van reciprociteit bij te stellen.

Het gebruik van meeneembare studiefinanciering zal zorgvuldig worden gevolgd. Welke studenten gebruiken waar meeneembare studiefinanciering? Welke gevolgen heeft dit? Zowel voor de studenten als voor de samenleving. Uiteraard kunnen de conclusies die uit dergelijke evaluaties worden getrokken leiden tot bijstelling van het beleid.

Conclusie

In deze brief hebben wij aangegeven op welke wijze wij voortgang willen boeken op het terrein van de meeneembare studiefinanciering. Daarbij zijn zowel de problemen die samenhangen met meeneembare studiefinanciering als de oplossingen aan bod gekomen. Bevorderd zal worden dat het voor die oplossingen benodigde wetsvoorstel in de tweede helft van 2006 aan de Tweede Kamer zal worden aangeboden. Vanaf het studiejaar 2007-2008 zal daarmee de beoogde uitbreiding van meeneembare studiefinanciering kunnen worden gerealiseerd.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Maria J.A. van der Hoeven

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Mark Rutte