

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. 5

VERSLAG

Vastgesteld 16 november 2012

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

Inhoudsopgave

I ALGEMEEN

1. Inleiding
2. Internationalisering, MNSF¹ en de 3 uit 6-eis
3. De uitspraak van het Hof in de 3 uit 6-zaak
4. Een beschrijving van de voorgestelde wijziging
5. Invulling van de ministeriële regeling

ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de Wijziging van de Wet studiefinanciering 2000 in verband met het creëren van de mogelijkheid tot maximering van het gebruik van meeneembare studiefinanciering. Zij hebben begrip voor de maatregel, gezien de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie over de 3 uit 6-eis, maar merken op dat zij het jammer vinden dat deze noodgreep nodig is. Zij hebben naar aanleiding hiervan enkele opmerkingen en vragen aan de regering.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de voorliggende wijziging van de Wet studiefinanciering inzake het gebruik van de meeneembare studiefinanciering. De leden zijn van mening dat meeneembare studiefinanciering voor het volgen van een studie in het buitenland veel studenten belangrijke kansen biedt en zijn

¹ MNSF: meeneembare studiefinanciering

daarom ook altijd groot voorstander van deze in 2007 ingevoerde maatregel geweest. Het is een belangrijke maatregel geweest om internationalisering het hoger onderwijs laagdrempeliger te maken en daarmee ook te stimuleren. De leden hebben echter ook geconstateerd dat deze maatregel onder druk is komen te staan door de uitspraak van het Europees Hof, waarbij het hof aangegeven heeft dat de zogenaamde 3 uit 6-eis bij de meeneembare studiefinanciering niet gesteld mag worden. Vanuit de wens en noodzaak om de maatregel voor meeneembare studiefinanciering overeind te houden valt een aanpassing van de Wet studiefinanciering dan ook te begrijpen. De leden stellen echter wel vast dat het teleurstellend is dat door de noodzakelijke budgettaire afwegingen per ministeriële regeling beperkingen in de aanvraagmogelijkheden moeten worden ingebouwd. Zij hebben in dat kader nog wel enkele vragen aan de regering.

De leden van de PVV-fractie hebben met afkeuring kennisgenomen van het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie in de 3 uit 6-zaak. De leden zijn van mening dat in dit geval wederom blijkt dat Nederlandse belangen geschaad worden door eisen die worden opgelegd door de Europese Unie. De leden betreuren het dat ook hier een gebrek aan soevereiniteit verhindert dat er adequate maatregelen kunnen worden genomen tegen oneigenlijk gebruik van Nederlandse voorzieningen door niet-Nederlanders. De leden zijn van mening dat ondanks de wetswijziging de kans op misbruik van schaarse voorzieningen en op verdringing van onze eigen studenten levensgroot is. De leden zien aanleiding tot het stellen van enkele vragen.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van voorliggend wetsvoorstel. Zij stellen hierbij een aantal vragen. De leden vinden de argumentatie dat Nederlandse studenten worden «voorgetrokken» ten opzichte van andere studenten opmerkelijk, omdat het studiefinanciering voor Nederlandse studenten betreft. De leden 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.

De leden van de CDA-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het wetsvoorstel om een plafond te stellen aan het aantal studenten dat met meeneembare studiefinanciering kan beginnen aan een volledige bachelor- of masteropleiding. De uitspraak van het Europees Hof zou er naar de mening van deze leden niet toe moeten leiden dat er een onredelijke financiële last ontstaat. Het alternatief – het afschaffen van de meeneembare studiefinanciering – is naar de mening van de leden van deze fractie zeer onwenselijk. Deze leden hechten immers in het algemeen aan de studiefinanciering, alsook aan de meeneembare studiefinanciering. Zoals het Centraal Planbureau immers eerder al heeft geconcludeerd, kan internationalisering in het hoger onderwijs aanzienlijke baten opleveren voor de individuele student.¹ Deze leden zijn van mening dat deze baten niet alleen voorbehouden moeten zijn aan studenten die het toevallig kunnen betalen. De toenmalige staatssecretaris van OCW heeft in zijn brief aan de Kamer van 25 juni jl.² daarom terecht opgemerkt dat het afschaffen van de meeneembare studiefinanciering onwenselijk is, aangezien dit de internationale (uitgaande) mobiliteit van Nederlandse studenten zou beperken. Wel hebben de leden nog enkele vragen bij het wetsvoorstel en de uitwerking daarvan.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Ze hebben begrip voor het feit dat een uitspraak van het Europees Hof een aanpassing van de wet noodzakelijk maakt, maar hebben nog wel enkele vragen over de exacte uitvoering en conse-

¹ Zie Kamerstuk 31 288, nr. 290

² Kamerstuk 24 724, nr.102

quenties. Daarbij onderschrijven de leden dat internationaal hoger onderwijs aanzienlijke baten kan opleveren. Daarom hechten zij ook grote waarde aan de meeneembare studiefinanciering.

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij zijn van mening dat het arrest van het Hof het beleid, dat gericht is op financiële ondersteuning van studenten, in de wielen rijdt. Zij vinden dat aanpassing van Europese regels nodig is om de onwenselijke en merkwaardige gevolgen van deze uitspraak tegen te gaan en een eenduidig beleid op dit punt te bevorderen.

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.

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.

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 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. Voorts vragen deze leden 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 een eerlijk systeem. Zij vragen daarbij in ieder 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. Ook vragen zij 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.

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 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 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.

De leden 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. Daarnaast vragen de leden 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. Vervolgens willen deze leden 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 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.

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 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.

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. Wordt hierbij ook de mogelijkheid onderzocht om bepaalde aanvragers een hogere prioriteit te geven dan andere, zodat bijvoorbeeld studenten uit grensstreken als

¹ Documentnummer 2012D10292

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.

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 deze fractie vragen of dit betekent dat in ieder geval in het eerste jaar het maximum direct behaald is.

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.

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. De kans is volgens deze leden 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. Voorts vragen deze leden 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.

De leden 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 migrerend werknemers, zo vragen de leden van deze fractie.

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. 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 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? Kan de regering 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 stellen voorts vast dat DUO¹ 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 omgaan in relatie tot de meeneembare studiefinanciering en het voorgestelde plafond, zo vragen de leden van deze fractie.

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

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. Hoe wordt voorkomen dat er misbruik wordt gemaakt van de mogelijkheid tot meeneembare studiefinanciering door niet-Nederlandse studenten, willen deze leden weten. Ook vragen zij 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. Voorts merken de leden op dat om verschillende redenen een deel van de aanvragen in het huidige systeem niet wordt opgevuld. Om hoeveel plekken gaat het? 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 voornoemde fractie weten.

Tenslotte vragen zij 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.

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 landen². 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.

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.

Verder willen de leden weten hoe de voorgestelde procedure van «wie het eerst komt, die het eerst maalt» bij het toekennen van meeneembare

¹ DUO: Dienst Uitvoering Onderwijs

² Kamerstuk 31 288, nr. 290

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 zij.

Voorts willen de leden weten hoe er gereageerd zal worden door de regering wanneer het maximale door CHEPS¹ 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 de 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.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Wolbert

De adjunct-griffier van de commissie,
Boeve

¹ CHEPS: Center for Higher Education Policy Studies