

Aan de voorzitter van de Tweede
Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA 's-Gravenhage

Uw brief van	Ons kenmerk	Contactpersoon	Zoetermeer
	SFB/2002/17722		17 juni 2002
Onderwerp		Doorkiesnummer	
Studeren zonder grenzen			

Inleiding

Op 5 juli 2001 is de notitie 'Studeren zonder grenzen' (Kamerstukken 2000-2001 24724, nr. 48) met de Vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen besproken (Kamerstukken 2000-2001 24724, nr. 51). In deze notitie wordt voorgesteld om studerenden meer flexibiliteit te bieden om hun opleiding in te richten zoals zij dat willen door de studiefinanciering voor het hoger onderwijs op ruimere schaal en voor de beroepsopleidende leerweg (bol) voor het eerst meeneembaar te maken naar het buitenland. Zo kan beter aangesloten worden bij de nationale en Europese ontwikkelingen op het gebied van mobiliteit en samenwerking en bij de wensen van studerenden. Door de aanspraak op studiefinanciering voor het hoger onderwijs te verruimen voor een opleiding in het buitenland, en voor de bol voor het eerst mogelijk te maken, krijgen studerenden een financiële basis die hen beter in staat stelt te kiezen voor een studie in het buitenland. In de notitie zijn keuzes gemaakt die bijvoorbeeld voortvloeien uit kwaliteitseisen, uitvoerbaarheid, risico's van onbedoeld en oneigenlijk gebruik van studiefinanciering. In de notitie is een groeimodel voor het hoger onderwijs en een pilot voor de bol voorgesteld. De Vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen heeft de voorstellen breed ondersteund. Om deze verruiming te realiseren, is een wijziging van de Wet studiefinanciering 2000 (WSF 2000) nodig. In deze brief informeer ik u over de stand van zaken en het dilemma waarop

ik ben gestuit.

Bevordering mobiliteit studerenden

Studentenmobiliteit staat hoog op de agenda. Zowel de student, de onderwijsinstellingen, en de Nederlandse samenleving ondervinden er voordeel van wanneer Nederlandse studenten in het buitenland studeren. Binnen de Europese Unie kent men een groot belang toe aan studentenmobiliteit. Allerlei initiatieven worden ontplooid om studentenmobiliteit te vergroten. De Bologna-verklaring biedt nog een extra impuls aan het vergroten daarvan. Door het hoger onderwijs in Europa beter vergelijkbaar te maken, kan een van de grootste obstakels voor mobiliteit worden weggenomen. De Bologna-verklaring heeft tot gevolg dat Nederland een bachelor-mastermodel implementeert. Ook zijn er initiatieven ontplooid om de mobiliteit van deelnemers in de bol te vergroten. Een voorbeeld hiervan is de Europass, waarmee deelnemers een deel van hun opleiding in een andere lidstaat van de Europese Unie kunnen volgen. Het is niet alleen mijn wens, maar ook die van de Kamer om de studerenden nog beter te faciliteren door daarnaast ook de mogelijkheden van meeneembare studiefinanciering te verruimen. Nederland bevindt zich op dit terrein duidelijk in de Europese voorhoede.

Studeren zonder grenzen voor studerenden

Verruiming van de meeneembaarheid van de studiefinanciering geeft aanleiding de afbakening van de doelgroep te bezien. Ontwikkelingen in het Europese recht zijn aanleiding geweest de wetgeving over studiefinanciering te bezien in relatie tot communautair recht. Een toenemend aantal onderdanen van de Europese Unie kan aanspraak maken op Nederlandse studiefinanciering. Verruiming van de meeneembaarheid van de studiefinanciering moet mogelijk maken dat studerenden met een duidelijke band met Nederland, die internationale ervaring opdoen en deze ervaring na hun studie weer 'terug brengen' naar Nederland, studiefinanciering kunnen meenemen naar het buitenland. Studerenden zonder een dergelijke band met Nederland zouden geen beroep moeten kunnen doen op meeneembare studiefinanciering.

Meeneembare studiefinanciering en het Europese recht

Om te komen tot een duidelijke afbakening van de doelgroep zijn diverse criteria onderzocht. Deze criteria zouden moeten leiden tot een aanvullende eis op de bestaande voorwaarden en moeten gelden voor de gehele doelgroep, dus ook voor studerenden met de Nederlandse nationaliteit. De aanvullende eis dat de aanvrager ten minste enige jaren in Nederland heeft

gewoond, was na afweging van de verschillende varianten, de enige variant die uitvoerbaar is. Echter, omdat niet-Nederlandse onderdanen van de Europese Unie minder gemakkelijk aan deze woonplaatseis kunnen voldoen, zou sprake kunnen zijn van *indirecte* discriminatie. Om hier uitsluitel over te verkrijgen, heb ik professor Mortelmans van het Europa Instituut (Universiteit Utrecht) gevraagd hiernaar onderzoek te verrichten.

Mortelmans c.s. concluderen (zie hoofdstuk 12 van het rapport "De 'meeneembaarheid' van Nederlandse studiefinanciering bezien vanuit het Europese recht")¹ dat een woonplaatseis waarschijnlijk niet stand houdt omdat indirect de eigen Nederlandse studenten worden 'voorgetrokken'. In principe zijn dergelijke eisen verboden, tenzij er een objectief proportionele rechtvaardigheidsgrond is. Het valt echter sterk te betwijfelen of bij een van de onderzochte opties sprake is van een dergelijke rechtvaardigheidsgrond. Deze overwegingen geven mij aanleiding de in de notitie beoogde maatregelen voor het hoger onderwijs niet onverkort door te voeren².

De jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie in samenhang met de steeds verdergaande invulling van het begrip 'Burgerschap van de Unie', leidt ertoe dat het lastig is te voorkomen dat studenten ook een onbedoeld beroep kunnen doen op meeneembare studiefinanciering. Dit omdat onderdanen van de Europese Unie die in Nederland - in loondienst of als zelfstandige - arbeid verrichten of hebben verricht, nu reeds recht hebben op volledige studiefinanciering voor zichzelf en hun gezinsleden. Zij hoeven daarvoor niet in Nederland te wonen, omdat aan Nederlanders ook geen woonplaatseis wordt gesteld. Dit geldt ook voor onderdanen van derde-landen waarmee de Europese Unie een associatieverdrag heeft gesloten (bijvoorbeeld Marokko) en onderdanen van kandidaat-lidstaten (bijvoorbeeld Polen), die in Nederland arbeid verrichten of verricht hebben. Er is momenteel een Europese richtlijn in voorbereiding die deze rechtsbescherming biedt aan alle 'derde-landers' die zich op het grondgebied van een lidstaat van de Europese Unie bevinden.

Dit betekent dat op het terrein van studiefinanciering met Nederlanders gelijkgesteld zijn (kinderen van) onderdanen van de Europese Unie of daarmee gelijkgestelde derde-landers die in Nederland economisch actief zijn of zijn geweest. Zolang deze personen studiefinanciering aanvragen voor een opleiding in Nederland, zijn daartegen geen bezwaren aan te voeren: zij hebben immers ook een bepaalde band met Nederland vanwege het feit dat zij er werken of hebben gewerkt. Problematisch wordt het als het gaat om Nederlandse studiefinanciering voor een opleiding in het buitenland, terwijl er geen band is met Nederland. Het risico van onbedoeld gebruik, in strijd met de primaire beleidsdoelstelling, en van misbruik en oneigenlijk gebruik neemt dan evenredig toe. Ook worden de kosten hierdoor slecht beheersbaar.

¹ Het rapport voeg ik als bijlage bij deze brief.

² In de notitie had ik een dergelijke stap ingebouwd: als het onbedoeld gebruik van studiefinanciering niet binnen de perken zal blijven, zal het beleid aangaande meeneembare studiefinanciering worden heroverwogen.

Op het vlak van de sociale voorzieningen, waar dit vraagstuk ook speelt, is een terugtrekkende beweging naar het territorialiteitsbeginsel waarneembaar: aanspraak op sociale voorzieningen bestaat uitsluitend wanneer men in Nederland woont of slechts korte tijd in het buitenland verblijft. Bij 'Studeren zonder grenzen' daarentegen vindt een omgekeerde beweging plaats; van nationale naar extra-territoriale studiefinanciering. De aanzuigende werking en het risico van misbruik, oneigenlijk gebruik en onbedoeld gebruik zijn hier nadrukkelijk aanwezig.

Het is dus noodzakelijk te zoeken naar een manier waarop een evenwichtige samenstelling van de doelgroep tot stand kan komen. Omdat ik, net als de Kamer overtuigd ben van de wenselijkheid van meeneembare studiefinanciering, en ik ondanks de complexiteit die dit met zich meebrengt niet stil wil blijven staan op dit gebied, schets ik hieronder een aantal samenhangende maatregelen om een stap vooruit te zetten in de richting van meeneembare studiefinanciering. Deze maatregelen doen enerzijds recht aan de wens om studiefinanciering meeneembaar te maken en houden anderzijds rekening met de consequenties van de ontwikkelingen op het gebied van het Europese recht.

Bestaande mogelijkheden voor studenten in het hoger onderwijs

Studenten in het hoger onderwijs hebben reeds een aantal mogelijkheden om gedeeltelijk of volledig een studie in het buitenland te willen volgen. De huidige mogelijkheden zijn:

- Studenten kunnen een *deel* van hun opleiding in het buitenland volgen met Nederlandse studiefinanciering indien zij ingeschreven staan aan een Nederlandse instelling voor het hoger onderwijs.
- Studenten kunnen een *volledige* studie in het buitenland volgen met Nederlandse studiefinanciering indien het een opleiding betreft, die tot een Europees erkend diploma leidt. Het gaat hier om de opleidingen tot architect, arts, dierenarts, tandarts, verpleegkundige, apotheker en verloskundige.
- Op basis van bilaterale overeenkomsten met de grenslanden kan studiefinanciering voor het hoger onderwijs naar deze landen worden meegenomen. De studiefinanciering is beschikbaar voor Nederlandstalige hoger onderwijsopleidingen in Vlaanderen, het gewest Brussel en alle hoger onderwijsopleidingen in de Duitse deelstaten Noordrijn-Westfalen, Nedersaksen en Bremen, voor zover de nationale overheid daarvoor aan de eigen studenten studiefinanciering verstrekt.
- Op grond van het VISIE-beurzenprogramma, dat sinds 1998 bestaat, kunnen maximaal 1.000 studenten met een beurs een volledige hoger onderwijs opleiding volgen in een van de landen van de Europese Economische Ruimte. Deze regeling zal echter komen te vervallen zodra het nieuwe beleid inzake 'Studeren zonder grenzen' van start gaat.
- Ten slotte bestaan er ook fiscale voorzieningen. Als er geen aanspraak bestaat op studiefinanciering, tegemoetkoming in de onderwijsbijdrage en schoolkosten of kinderbijslag, kan de student in principe de werkelijke kosten voor de studie aftrekken. Daarnaast bestaat voor de ouders van deze

kinderen de mogelijkheid om de kosten van levensonderhoud af te trekken volgens een genormeerde methodiek.

**Mogelijk alternatief voor studenten in het hoger onderwijs:
een geclausuleerd stelsel**

Op basis van het rapport Mortelmans c.s. concludeer ik dat een goede afbakening van de doelgroep niet mogelijk is. Hier zie ik mij voor een dilemma gesteld. Er is geen optimale oplossing. Om toch een volgende stap te zetten op dit terrein en tegelijkertijd rekening te houden met de laatste ontwikkelingen op het gebied van het Europese recht kunnen de risico's voor de korte termijn aanvaardbaar blijven door studiefinanciering *geclausuleerd* meeneembaar te maken binnen de Europese Economische Ruimte en een enkele opleiding daarbuiten. Door een beperking van het aantal studenten dat studiefinanciering mee naar het buitenland kan nemen, een zogenaamd quotum, en een beperking in de tijd van dit stelsel, een zogenaamde horizonbepaling (bijvoorbeeld 4 jaar, met een cohortgarantie) kunnen eventuele nadelige effecten in omvang en tijd worden beperkt. Gedacht kan worden aan een toekenningsplafond van maximaal 5.000 nieuwe instromers per jaar. De meeneembare studiefinanciering zou verder eenzelfde systematiek kunnen hebben als de Nederlandse: basisbeurs en reisvoorziening, een eventuele aanvullende beurs en lening. Daarnaast zal er een extra leenvoorziening worden gecreëerd voor een studie in het buitenland. De deelname zal jaarlijks gemonitord worden om de effecten van het gebruik goed in beeld te krijgen. Een eerste evaluatie zal, zoals aan de Kamer is toegezegd, na 2 jaar plaatsvinden. Voorts zal bezien worden of de criteria voor werkstudenten kunnen worden aangescherpt, met het doel om evenwichtige samenstelling van de doelgroep te vormen. Momenteel wordt een student van de Europese Unie die 32 uur per maand in Nederland werkt, aangemerkt als een werknemer van de Europese Unie en kan hij volledige studiefinanciering meenemen naar het buitenland.

Doorgaan met de pilot bol

De bol-sector loopt voor wat betreft de feitelijke meeneembaarheid van studiefinanciering achter bij het hoger onderwijs. Een deelnemer kan indien hij ingeschreven staat aan een Nederlandse onderwijsinstelling met Nederlandse studiefinanciering een deel van zijn studie in het buitenland volgen. Daarnaast gelden ook de fiscale voorzieningen voor deze studenten en hun ouders, indien zij geen studiefinanciering, tegemoetkoming in de onderwijsbijdrage en de schoolkosten of kinderbijslag ontvangen. Het grenslandenbeleid geldt niet voor het bol. In de bespreking met de vaste commissie is hier door alle partijen aandacht voor gevraagd. Een inhaalslag is noodzakelijk. Met behulp van de in de notitie voorgestelde pilot kunnen ervaringen opgedaan

worden voor de bol-sector. Weliswaar speelt ook hier het vraagstuk van de bedoelde en onbedoelde doelgroep, maar de financiële gevolgen zijn echter beheersbaar. De aanwijzing blijft beperkt tot enkele opleidingen in de grensregio's (Duitsland, Vlaanderen en Verenigd Koninkrijk) en conform de wens van de vaste commissie tot de opleidingen buiten die regiones die niet in Nederland gegeven worden (bijvoorbeeld vioolbouwer). De pilot zal na 2 jaar een tussentijdse evaluatie kennen en na 4 jaar een eindevaluatie. Om de pilot per 1 augustus 2003 mogelijk te maken is een kleine wijziging van de WSF 2000 noodzakelijk. Een wetsvoorstel ter zake is thans in voorbereiding

Agendering op Europees niveau

De ontwikkelingen binnen het Europese recht, de te verwachten ontwikkelingen rond het Europees burgerschap en de toenemende mobiliteit van studenten zal ook andere lidstaten raken. Op dit moment ontbreken de coördinatiemechanismen om bijvoorbeeld dubbele aanspraak op studiefinanciering te voorkomen en controles te vergemakkelijken, zoals wel het geval is bij de sociale zekerheid. Naar verwachting zullen ook andere partners van de Europese Unie met deze dilemma's rond de positie van studenten en studentenfaciliteiten geconfronteerd worden. Ik wil mij er voor inzetten om dit punt te agenderen op Europees niveau.

Samenvatting en conclusies

- Uitbreiding van aanspraak op studiefinanciering voor een opleiding in het hoger onderwijs buiten de EER, zoals aangekondigd in de notitie 'Studeren zonder grenzen' is *niet* in zijn algemeenheid mogelijk. De ontwikkelingen in het Europese recht maken ongelimiteerde meeneembaarheid onbeheersbaar.
- Als alternatief voor het hoger onderwijs is denkbaar een quotumregeling voor een beperkt aantal jaren (5000 toekenningen per jaar, voor 4 jaar, met cohortgarantie). Daarvoor is een wijziging van de WSF 2000 nodig.
- De pilot voor de bol is mogelijk; daarvoor is een vrij beperkte wijziging van de WSF 2000 nodig. Hiervoor gelden dezelfde dilemma's als voor het hoger onderwijs, maar door de veel beperktere reikwijdte (grenslanden en beperkte opleidingen) is de ontwikkeling beheersbaar.

Ten slotte

Het bovenstaande maakt duidelijk dat tegen de grenzen van het huidige studiefinancieringsbestel wordt aanlopen. De wens tot mobiliteit en het stimuleren en faciliteren daarvan wordt getemperd door de (financiële) effecten van de invulling van het Burgerschap van de Unie, hoe contrair dit ook lijkt. Derhalve heb ik een aantal maatregelen voorgesteld die op een verantwoorde wijze tegemoet komen aan onze gedeelde wens. Een nieuw kabinet beslist over de nadere uitwerking van de voorstellen. Ik heb u willen informeren over de stand van zaken en het dilemma waar ik op ben gestuit.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,

(drs. L.M.L.H.A. Hermans)