W05.12.0388/I

WIJ BEATRIX, BIJ DE GRATIE GODS,
KONINGIN DER NEDERLANDEN,
PRINSES VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Voorstel tot wijziging van de Wet studiefinanciering 2000 in verband met het creëren van de mogelijkheid tot maximering van het gebruik van meeneembare studie-financiering

VOORSTEL VAN WET

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de zogenaamde "3 uit 6–eis" te schrappen voor migrerend werknemers uit de Europese Unie om de WSF 2000 in overeenstemming te brengen met het recht van de Europese Unie en in verband daarmee de mogelijkheid te creëren het maximum aantal studenten met meeneembare studiefinanciering vast te stellen;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

Artikel 2.14 van de Wet studiefinanciering 2000 wordt als volgt gewijzigd:

1. De eerste volzin van het eerste lid vervalt.
2. Het tweede lid wordt als volgt gewijzigd:

a. De aanhef komt te luiden: In aanmerking voor studiefinanciering komt een student die:.

b. Voor de tekst van onderdeel c wordt ingevoegd "binnen de reikwijdte van artikel 45 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie valt, of daarmee gelijkgesteld is op grond van het recht van de Europese Unie, of"

3. Na het vierde lid wordt een lid ingevoegd, luidende:

5. Aan het aantal studenten dat studiefinanciering voor het volgen van onderwijs buiten Nederland toegekend kan worden, kan een bij ministeriële regeling te bepalen maximum

worden gesteld. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels met betrekking tot de uitvoering van dit artikel worden vastgesteld. De eerste volzin heeft geen betrekking op studenten die in de 12 maanden voorafgaand aan de periode waarvoor studiefinanciering voor het volgen van onderwijs buiten Nederland wordt aangevraagd, reeds studiefinanciering voor het volgen van onderwijs buiten Nederland toegekend hebben gekregen.

ARTIKEL II

Deze wet treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Staatssecretaris van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap,

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

Met dit wetsvoorstel wordt het mogelijk gemaakt een maximum te stellen aan het aantal studenten dat met meeneembare studiefinanciering (MNSF) begint aan een volledige bachelor- of masteropleiding in het buitenland.

Aanleiding voor dit wetsvoorstel is het op 14 juni 2012 gewezen arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie (Hof) in de zaak Commissie-Nederland C-542/09 (3 uit 6-zaak). Deze zaak betreft de regels omtrent MNSF. MNSF is studiefinanciering voor studenten die een volledige bachelor- of masteropleiding in het buitenland volgen. In het arrest is door het Hof aangegeven dat aan migrerend werknemers uit de Europese Unie en hun gezinsleden de extra eis dat zij 3 jaar van de 6 jaar voorafgaand aan de inschrijving aan een buitenlandse opleiding in Nederland moeten wonen (verder de 3 uit 6-eis) niet gesteld mag worden.

In deze memorie van toelichting komen de volgende onderwerpen aan de orde:

2. Internationalisering, MNSF 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
6. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid
7. Financiële gevolgen

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

Internationale mobiliteit is één van de manieren om vorm te geven aan internationalisering in het onderwijs. Het Centraal Planbureau (CPB) heeft de economische effecten van internationalisering in het hoger onderwijs, voor zover het diplomamobiliteit betreft, onderzocht. Algemene conclusie is dat internationaal hoger onderwijs aanzienlijke baten kan opleveren. Studenten kunnen zich optimaal voorbereiden op een toekomst in een steeds internationalere wereld door een kleiner of groter deel van hun opleiding in het buitenland te volgen. Een buitenlandse ervaring kan belangrijke baten opleveren voor de student in de vorm van persoonlijke ontwikkeling en een goede voorbereiding op een internationale arbeidsmarkt.

Studenten kunnen een deel van hun opleiding in het buitenland volgen met Nederlandse studiefinanciering indien zij ingeschreven blijven staan aan een Nederlandse instelling voor het hoger onderwijs (studiepuntmobiliteit). Voor het volgen van een deel van de opleiding in het buitenland staan er bovendien beurzen ter beschikking aan studenten, waarvan de Erasmusbeurs de belangrijkste is.
Het systeem van MNSF is in 2007 in de WSF 2000 opgenomen om het voor studenten ook mogelijk te maken met Nederlandse studiefinanciering een volledige bachelor- of

masteropleiding in het buitenland te volgen (diplomamobiliteit). MNSF is daarmee één van de belangrijkste instrumenten om internationalisering in het hoger onderwijs te stimuleren.
Bij de invoering van de MNSF is de 3 uit 6-eis om twee redenen opgenomen. Ten eerste was het doel van het stellen van deze eis te voorkomen dat studenten uit andere EU-landen zonder enige band met Nederland gebruik zouden kunnen maken van Nederlandse studiefinanciering om in hun eigen land (of een ander land) te studeren. Ten tweede was de 3 uit 6-eis opgenomen om een onredelijke financiële last voor de Nederlandse overheid te vermijden.

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

De uitspraak van het Hof houdt in dat aan migrerend werknemers uit de Europese Unie (verder: migrerend werknemers) en hun gezinsleden niet meer als eis mag worden gesteld dat zij 3 van de 6 jaar voorafgaand aan inschrijving aan de buitenlandse instelling in Nederland moeten hebben gewoond om voor MNSF in aanmerking te komen. Het Hof geeft aan dat Nederland met het stellen van deze woonplaatseis migrerend werknemers indirect ongelijk behandelt ten opzichte van Nederlandse werknemers. Het Hof geeft aan dat: "Door een woonplaatsvereiste voor te schrijven (de zogenaamde 3 uit 6-regel) aan migrerende werknemers en hun gezinsleden van wie zij in het onderhoud voorzien, om financiering voor buiten Nederland gevolgd hoger onderwijs te kunnen verkrijgen, is het Koninkrijk der Nederlanden de verplichtingen die op hem rusten krachtens artikel 45 VWEU en artikel 7, lid 2, van verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 2434/92 van de Raad van 27 juli 1992[1], niet nagekomen." Daarbij merkt het Hof op dat de 3 uit 6-eis weliswaar geschikt is ter bereiking van het doel, namelijk het bevorderen van de mobiliteit van studenten, maar dat deze voorwaarde verder gaat dan noodzakelijk is om genoemd doel te bereiken. De 3 uit 6-eis mag en zal daarmee niet meer gesteld worden aan migrerend werknemers of hun gezinsleden. Hierdoor is de groep die aanspraak kan maken op MNSF groter geworden.
Het Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS) heeft in 2010 een risicoanalyse van het afschaffen van het woonplaatsvereiste voor de meeneembaarheid van Nederlandse studiefinanciering voor studie in het buitenland gedaan. Uit dat onderzoek blijkt dat zonder 3-uit 6-eis naar schatting maximaal 8.000 extra WSF-beursgerechtigde kinderen van migrerende EU-werknemers aanspraak kunnen maken op MNSF. Het gemiddelde beursbedrag dat deze studenten zouden ontvangen, bedraagt circa € 5.000. Het financiële risico voor de overheidsuitgaven bedraagt dus circa € 40 miljoen (€ 5.000 x 8.000) per jaar.

De kosten hierbij zijn exclusief studenten die studeren in de grenslanden aangezien in de beleidsregel van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 17 december 2009, nr. HO&S/BS/2009/178030, inzake de 'Uitzondering verblijfsvereiste voor studenten in de grensgebieden' op grond van artikel 11.5 Wet studiefinanciering 2000 is bepaald dat voor een studie in de grensgebieden een student die aanspraak maakt op Nederlandse studiefinanciering niet aan de extra 3 uit 6-eis hoeft te voldoen. Migrerend werknemers en hun gezinsleden hoefden vóór de uitspraak van het Hof voor een studie in de grensgebieden op grond van deze beleidsregel niet aan de 3 uit 6-eis te voldoen om aanspraak te maken op MNSF. Na de uitspraak wordt de 3 uit 6-eis niet meer gesteld aan migrerend werknemers en

[1] Arrest van 14 juni 2012, Commissie/Nederland (C542-09, punt 90)

hun familieleden. Migrerend werknemers en hun familieleden die voorheen gebruik maakten van deze beleidsregel hebben deze beleidsregel nu niet meer nodig om aanspraak te kunnen maken op MNSF. De beleidsregel blijft voor de overige groepen (bv. Nederlanders die niet in Nederland werken en ook niet in Nederland wonen) voortbestaan tot de einddatum die in de betreffende beleidsregel is opgenomen. Dat wil zeggen tot 1 januari 2014.

4. Een beschrijving van de voorgestelde wijziging

Het Hof heeft in haar arrest aangegeven dat het Koninkrijk der Nederlanden de verplichtingen die op hem rusten krachtens artikel 45 VWEU en artikel 7, lid 2, van verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 2434/92 van de Raad van 27 juli 1992, niet nakomt. Met het stellen van de 3 uit 6-eis is er dus sprake van een ongeoorloofd indirect discriminerend behandelen van migrerend werknemers uit de Europese Unie ten opzichte van Nederlandse werknemers. Dit wetsvoorstel regelt in lijn met de uitspraak van het Hof dat de 3 uit 6-eis niet meer gesteld wordt aan migrerend werknemers en hun gezinsleden.
Migrerend werknemer zijn houdt in: het in loondienst verrichten van reële en daadwerkelijke arbeid, gedurende een bepaalde tijd, voor een ander en onder diens gezag en met uitsluiting van werkzaamheden die van een dergelijke geringe omvang zijn dat zij louter marginaal en bijkomstig zijn. Dit volgt uit verschillende uitspraken van het Europese Hof van Justitie. Voor de beoordeling van het "reële en daadwerkelijke" karakter van arbeid moet in beginsel de gehele arbeidsrelatie onder de loep worden genomen. Hierbij kunnen zaken zoals arbeidsloon en het aantal gewerkte uren een rol spelen. Omdat het voor de uitvoering te arbeidsintensief is om in alle afzonderlijke gevallen de arbeidsrelatie in haar geheel te beschouwen, hanteert Nederland voor de toekenning van studiefinanciering tot nu toe een norm van minimaal 32 gewerkte uren per maand. Dit wordt gecontroleerd door de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO).[2]
Voor studenten die op een andere grond dan het migrerend werknemerschap zoals hierboven beschreven, aanspraak maken op Nederlandse studiefinanciering, blijft de 3 uit 6-eis onverkort van toepassing. Dat wil zeggen dat bijvoorbeeld Nederlanders die al geruime tijd in het buitenland wonen en daardoor niet voldoen aan de 3 uit 6-eis geen aanspraak kunnen maken op MNSF. Overigens worden Nederlanders die in het verleden gebruik gemaakt hebben van het vrij verkeer van werknemers en die terugkeren naar Nederland alwaar ze gaan werken voor de uitvoering van de MNSF ook gezien als migrerend werknemers in Nederland. Zij en hun gezinsleden hoeven hierdoor dus niet aan de 3 uit 6- eis te voldoen om aanspraak te maken op MNSF. Nederlanders die gebruik hebben gemaakt van het vrij verkeer van werknemers en die terugkeren naar Nederland alwaar ze gaan werken, worden dus gelijk behandeld als migrerend werknemers met de nationaliteit van een andere EU-lidstaat.

[2] Zoals blijkt uit de beantwoording van de kamervragen 2011-2012, nummer 1811) zal de beleidsregel van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 17 december 2009, nr. HO&S/BS/2009/178031, inzake het controlebeleid migrerend werknemerschap op grond van artikel 11.5 Wet studiefinanciering 2000 gewijzigd worden en de 32-uursgrens per 1 januari 2013 omhoog gebracht worden naar 56 uur.

Ook derdelanders[3] zullen moeten voldoen aan de 3 uit 6-eis om aanspraak te kunnen maken op MNSF.

Nu door het Hof is bepaald dat de 3 uit 6-eis niet meer gesteld mag worden aan migrerend werknemers en hun gezinsleden ziet het kabinet zich genoodzaakt op korte termijn stappen te zetten om het budgettaire risico voor Nederland te beperken. Dit wetsvoorstel maakt het daarom in het bestaande systeem van MNSF mogelijk het aantal nieuwe studenten dat gebruik kan maken van MNSF te beperken. Het financieel risico wordt daarmee beperkt en dus wordt de onredelijke financiële last waarvoor de 3 uit 6-eis oorspronkelijk mede was opgenomen vermeden. Bij ministeriële regeling zullen nadere regels met betrekking tot de uitvoering van dit plafond gesteld worden.
De komende periode zal verder nauwlettend gemonitord worden hoe het gebruik van MNSF zich ontwikkelt en wie gebruik maakt van MNSF. Aan de hand van de gegevens die hieruit voortkomen, wordt bekeken of, nu de 3 uit 6-eis niet meer gesteld kan worden aan migrerend werknemers en hun gezinsleden, er ook een alternatieve oplossing zal moeten komen om de eerste doelstelling van de 3 uit 6-eis te bereiken, namelijk het 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. Het is immers niet de bedoeling dat er een verdringingseffect optreedt ten aanzien van studenten voor wie MNSF bedoeld is. Eventuele alternatieve oplossingen zullen ook met andere landen die dit aangaat gewisseld worden.
Aangezien het plafond wordt ingesteld voor studenten die nog geen meeneembare studiefinanciering ontvangen, kunnen studenten die reeds eerder meeneembare studiefinanciering toegekend hebben gekregen, bij een inschrijving die niet langer dan 11 maanden onderbroken is, gebruik blijven maken van dit type studiefinanciering. Dit betekent dat er niets verandert voor de huidige studenten die gebruik maken van MNSF indien zij ingeschreven blijven aan hun opleiding.
De beleidsregel 'Uitzondering verblijfsvereiste voor studenten in de grensgebieden ex artikel 11.5 Wet studiefinanciering 2000' blijft van toepassing. Studenten die studiefinanciering voor opleidingen in het hoger onderwijs in Vlaanderen, het gewest Brussel, Noordrijn-Westfalen, Nedersaksen en Bremen willen ontvangen, hoeven niet aan de 3 uit 6-eis te voldoen. Studiefinanciering voor het volgen van een opleiding in één van de genoemde gebieden betreft overigens wel MNSF. Ook studenten die in deze grensgebieden studeren tellen dus mee voor het maximum dat gesteld kan worden aan het aantal nieuwe studenten dat aanspraak kan maken op MNSF.

5. Invulling van de ministeriële regeling

Het aantal studenten dat met MNSF aan een bachelor- of masteropleiding kan beginnen zal jaarlijks bij ministeriële regeling vastgesteld worden. Het plafond wordt jaarlijks vastgesteld en wordt gerelateerd aan het aantal studenten dat reeds gebruik maakt van MNSF (momenteel circa 9000) waarbij rekening wordt gehouden met de ontwikkeling van het gebruik in de afgelopen jaren alsmede de volumeontwikkeling van de studentenaantallen in de toekomst. Er kan door deze wetswijziging dus een plafond worden ingesteld voor nieuwe studenten. Het is de bedoeling dat ieder kalenderjaar een plafond wordt gesteld aan nieuwe

[3] Iemand met de nationaliteit van een land dat niet behoort tot de Europese Unie of een daarmee gelijkgestelde.

toekenningen. De nadere regels met betrekking tot de uitvoering van dit ingestelde plafond betreffen verschillende aspecten van de uitvoering. Zo zal het moment vanaf wanneer studenten hun aanvraag voor MNSF kunnen indienen, vastgesteld worden. Er zal uitgegaan worden van één instroommoment per jaar. Hierbij zal rekening worden gehouden met de datum waarop de grootste instroom van studenten plaatsvindt. Dat is in september.
Er zal een procedure vastgesteld worden waarbij de binnengekomen aanvragen genummerd worden. Er wordt uitgegaan van het principe 'wie het eerste komt, het eerst maalt'. Hiervoor wordt gekozen om de complexiteit zo beperkt mogelijk te houden. In de ministeriële regeling wordt bovendien geregeld dat aanvragers gebruik moeten maken van een door de Minister van OCW verstrekt formulier. Dit formulier zal via de DUO-website te downloaden zijn. Het formulier zal vervolgens ingevuld per post teruggestuurd moeten worden. Hiervoor is gekozen om aanvragers in het buitenland zoveel mogelijk gelijke kansen te geven om in aanmerking te komen voor MNSF als aanvragers in Nederland. Wanneer de mogelijkheid om digitaal MNSF aan te vragen met behulp van een DigiD zou worden geopend, zouden aanvragers die in Nederland wonen in het voordeel gesteld worden ten aanzien van aanvragers die in het buitenland wonen. Deze hebben immers geen DigiD en zullen een aanvraag per post moeten doen, waardoor de kans dat zij later zijn dan de aanvragers uit Nederland aanzienlijk zou zijn.
Om de complexiteit van de regeling verder te beperken is ervoor gekozen om een maximum te stellen aan het aantal *aanvragen* dat kan leiden tot aanspraak op MNSF. Het komt voor dat studenten na hun aanvraag toch geen aanspraak blijken te maken op MNSF. Dit kan verschillende redenen hebben. Zo kan een student tussen zijn aanvraag en het daadwerkelijke verkrijgen van MNSF alsnog besluiten niet te gaan studeren in het buitenland. Ook kan er een aanvraag gedaan zijn voor een opleiding die na een beoordeling van de Nuffic niet voldoet aan de gestelde eisen. Er is voor gekozen om deze weer open gevallen plekken niet alsnog op te vullen. Het geeft de studenten meer duidelijkheid als er eenvoudigweg en zo vroeg mogelijk in het proces aangegeven kan worden dat het maximum aantal aanvragen bereikt is. Ook is dit voor de uitvoering van het meeneembare studiefinancieringsysteem eenvoudiger. Er hoeft dan immers geen rekening gehouden te worden met reservelijsten etc.. Bij het vaststellen van de hoogte van het maximum is rekening gehouden met de gevallen waarin na de aanvraag toch geen aanspraak blijkt te zijn op MNSF.

6. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Oogmerk is het wetsvoorstel zo snel mogelijk in werking te laten treden. DUO acht het wetsvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar. DUO zal bij de toetsing op het al dan niet voldoen aan de 3 uit 6-eis een onderscheid gaan maken tussen de migrerend werknemers en hun gezinsleden en anderen. Tevens zal DUO binnen de uitvoering voorzieningen treffen om bij het toekennen van studiefinanciering voor een volledige opleiding in het buitenland te kunnen werken met een plafond. Het voorstel zal leiden tot een lichte stijging van de uitvoeringslasten.

7. Financiële gevolgen

De voorgestelde wetswijziging is in belangrijke mate ingegeven door budgettaire overwegingen. Zonder de voorgestelde maatregel is een significante stijging te verwachten van het aantal studenten dat met Nederlandse studiefinanciering in het buitenland een

volledige bachelor- of masteropleiding volgt. Zoals ook gesteld in paragraaf 2 kunnen zonder 3 uit 6-eis naar schatting maximaal 8.000 extra WSF-beursgerechtigde kinderen van migrerende EU-werknemers aanspraak maken op MNSF. Het gemiddelde beursbedrag dat deze studenten zouden ontvangen bedraagt circa € 5.000. Het maximale financiële risico is daarmee bepaald op € 40 miljoen (€ 5.000 x 8.000) per jaar. Door het bij ministeriële regeling instellen van een maximum aantal studenten per jaar dat in aanmerking kan komen voor MNSF wordt dit risico gemitigeerd.

Artikelsgewijs

De eerste volzin van het eerste lid van artikel 2.14 kan vervallen omdat het inmiddels vanwege tijdsverloop niet meer relevant is dat studenten na 31 augustus 2007 zijn begonnen met studeren in het buitenland.
De wijzigingen in het tweede lid zorgen ervoor dat migrerend werknemers en hun kinderen niet langer aan de zogenaamde 3 uit 6-eis hoeven te voldoen om aanspraak te kunnen maken op MNSF. Door een verwijzing naar artikel 45 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie is de 3 uit 6-eis niet meer van toepassing op migrerend werknemers, hun gezinsleden en gelijkgestelden. De formulering wijkt af van die in artikel 2.2 van de WSF 2000 omdat het in dit geval gelijkstelling aan migrerend werknemers in Nederland betreft en in artikel 2.2 betreft het rechtstreekse gelijkstelling aan Nederlanders.
Het vijfde lid maakt het mogelijk een plafond in te stellen voor het aantal studenten dat in het buitenland ondersteuning van de Nederlandse overheid kan ontvangen. Dit plafond geldt alleen voor studenten die nog geen meeneembare studiefinanciering ontvangen. Studenten die in de 12 maanden voorafgaand aan de periode waarvoor MNSF wordt aangevraagd meeneembare studiefinanciering toegekend hebben gekregen, kunnen gebruik blijven maken van dit type studiefinanciering. In de ministeriële regeling zal uiteraard geen sprake zijn van (indirecte) discriminatie ten aanzien van personen met een andere nationaliteit van een EU-lidstaat dan de Nederlandse.

De Staatssecretaris van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap,

Halbe Zijlstra