

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

B

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 11 april 2013

1. Inleiding

Met waardering heb ik kennisgenomen van het voorlopig verslag dat de leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap hebben uitgebracht. Graag dank ik de leden van de verschillende fracties voor hun vragen en opmerkingen over het voorstel, die mij de gelegenheid geven de inhoud en achtergronden van het voorstel nader toe te lichten, en voor het begrip dat is getoond voor de noodzaak om gevolg te geven aan de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (het Hof), die inhoudt dat de 3 uit 6-eis niet langer gesteld mag worden aan migrerende werknemers en hun kinderen.

2. Kosten en baten internationalisering

De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat meeneembare studiefinanciering voor het volgen van een studie in het buitenland veel studenten belangrijke kansen biedt. Zij constateren met teleurstelling dat het voorstel om het aantal toewijzingen te maximeren uit ogenschijnlijk louter budgettaire overwegingen is gekozen en vragen om een inhoudelijke onderbouwing van de voorgestelde wetswijziging.

Meeneembare studiefinanciering is bedoeld om studenten in staat te stellen met Nederlandse studiefinanciering een volledige bachelor- en/of masteropleiding in het buitenland te volgen. Met de leden van de PvdA-fractie is de regering van mening dat een dergelijk instrument Nederlandse studenten belangrijke kansen biedt. In de praktijk is het één van de belangrijkste instrumenten om internationalisering in het hoger onderwijs voor iedere student bereikbaar te maken en te stimuleren. De regering deelt daarom ook de teleurstelling over de noodzaak het mogelijk te maken dit instrument in te perken.

Het wetsvoorstel doet niets af bovenstaande doelstelling. Niettemin maakt het voorstel het mogelijk het aantal toewijzingen te maximeren om onevenredig hoge financiële kosten voor de overheid te voorkomen. De achtergrond daarvan is dat naar schatting 8000 migrerende werknemers en hun gezinsleden, voor wie de meeneembare studiefinanciering nooit is

bedoeld, daarop voortaan wel aanspraak kunnen maken. Dit is het directe gevolg van de uitspraak van het Hof in de 3 uit 6-zaak. Dat zou in dit geval tot een verdubbeling van de uitgaven kunnen leiden. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk om snel in te grijpen, indien dit risico zich dreigt voor te doen. Op dit moment is er geen aanleiding om ook daadwerkelijk een plafond in te stellen. Als die aanleiding zich wel voordoet is het van het grootste belang dit snel te kunnen. Omdat het plafond in dat geval wel wordt gerelateerd aan het aantal studenten dat op dit moment aanspraak maakt op meeneembare studiefinanciering, en daarbij rekening wordt gehouden met de ontwikkeling van de studentenaantallen in de toekomst, wordt Nederlandse studenten niettemin zoveel mogelijk zekerheid geboden.

De leden van de PvdA-fractie wijzen erop dat indien studenten geen studie in het buitenland kunnen volgen, dit zowel voor hen zelf als voor de overheid tot lagere baten kan leiden. De leden van deze fractie ontvangen graag een berekening van de gemiddelde gederfde baten per student en een cijfermatig inzicht in de manier waarop deze door de regering in overweging genomen zijn bij de voorliggende wetswijziging.

De regering beschikt niet over een berekening van de gemiddelde gederfde baten per student en heeft dit aspect dan ook niet betrokken bij de voorbereiding van het wetsvoorstel. Wel blijkt uit onderzoek van het Centraal Planbureau (CPB) dat, anders dan de vraag doet vermoeden, uitgaande mobiliteit negatieve effecten op de overheidsfinanciën kan hebben, indien de Nederlandse student in het land van bestemming blijft wonen en werken. Omdat er een beperkte kennis is over het aantal studenten dat zich blijvend in het buitenland vestigt, is deze uitkomst onzeker. Bovendien kunnen de uitkomsten per doelgroep verschillen (wo-hbo, EER/niet-EER en naar opleiding). Daar staat volgens het CPB tegenover dat een buitenlandse ervaring belangrijke niet in geld waardeerbare baten kan opleveren voor de student in de vorm van persoonlijke ontwikkeling en een goede voorbereiding op een internationale arbeidsmarkt.

De leden van de PvdA-fractie ontvangen daarnaast graag een berekening van de gemiddelde gederfde inkomsten voor de overheid voor elke student die zonder studiefinanciering in het buitenland studeert, van de maximale gederfde inkomsten voor de overheid als gevolg van hogere aftrekposten voor de ouders, en een cijfermatig inzicht in de manier waarop deze door de regering in overweging genomen zijn bij de voorliggende wetswijziging.

Het CHEPS (Center for Higher Education Policy Studies) heeft in 2010 berekend dat het gemiddelde netto belastingvoordeel voor ouders die hun in het buitenland studerende kind onderhouden € 1450 bedraagt.¹

Hiervan uitgaande zou jaarlijks ongeveer 32,1 miljoen euro aan fiscale subsidies worden verstrekt aan de ouders van in het buitenland studerende kinderen die, vanwege de 3 uit 6-eis, geen aanspraak maakten op studiefinanciering. Per 2012 is de leeftijd binnen de fiscale aftrek uitgaven voor levensonderhoud van kinderen echter verlaagd van 30 naar 21 jaar. Het genoemde bedrag zal daardoor substantieel lager uitvallen. Nu het woonplaatsvereiste is afgeschaft en er dus meer studenten meeneembare studiefinanciering zouden kunnen aanvragen, zouden – in het geval alle studenten dat ook werkelijk doen – deze aftrekposten voor de ouders van die studenten komen te vervallen. Door invoering van het plafond zal echter niet de gehele groep voor studiefinanciering in aanmerking kunnen komen of zal een andere groep hier geen gebruik meer van kunnen

¹ CHEPS: Mobiliteit en studiefinanciering, risicoanalyse van het afschaffen van het woonplaatsvereiste van de meeneembaarheid van Nederlandse studiefinanciering voor studie in het buitenland, 24 februari 2010, blz. 32.

maken. Voor de fiscale regeling zal er dus niet per definitie sprake zijn van een opbrengst. Daarbij komt dat op basis van voorgenomen regelgeving de fiscale regeling verder zal worden beperkt en per 2015 zelfs geheel zal worden afgeschaft. De eventuele afname in gebruik van de fiscale regeling, die afhankelijk is van de feitelijke ontwikkelingen in de praktijk voor wat betreft samenstelling en omvang, zal dan ook hooguit van tijdelijke aard zijn.

De leden van de PvdA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat het gemiddelde beursbedrag circa € 5000 bedraagt.² In de studie van CHEPS wordt uitgegaan van een gemiddelde subsidie per uitwonende student van € 6404,76. Graag ontvangen de leden van de PvdA-fractie een toelichting van de regering op het verschil tussen deze twee bedragen. Het gemiddeld beursbedrag van circa € 5000, waar in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel van wordt uitgegaan, betreft de gemiddelde uitgaven aan studiefinanciering per student in 2011.³ CHEPS gaat in haar onderzoek uit van een totaalbedrag aan basisbeurs voor uitwonenden, aanvullende beurs en de waarde van de OV-kaart.⁴ De twee totaalbedragen verschillen van elkaar, omdat CHEPS er in haar berekening ten onrechte vanuit gaat dat alle studenten een aanvullende beurs van gemiddeld € 190 per maand ontvangen. Dat is niet het geval. Slechts 30 procent van alle studenten heeft een aanvullende beurs. Als je het gemiddelde bedrag aan aanvullende beurs verdeelt over alle studenten valt het lager uit dan € 190 en is de uitkomst van het totaalbedrag circa 5000.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen welke alternatieve criteria voor de meeneembare studiefinanciering zijn overwogen (naast de 3 uit 6-regel) om te bewerkstelligen dat deze studiefinanciering primair beschikbaar blijft voor studenten uit Nederland en gezinnen van in Nederland werkzame migrerende werknemers.

Meeneembare studiefinanciering is en blijft met het schrappen van de 3 uit 6-eis voor migrerende werknemers, beschikbaar voor studenten uit Nederland en gezinsleden van in Nederland werkende migrerende werknemers uit de EU. De laatste groep hoeft vanwege de uitspraak van het Hof niet meer aan de woonplaats-eis te voldoen. Er zijn alternatieven overwogen met als doel de meeneembare studiefinanciering gericht te kunnen verstrekken. Zo is bijvoorbeeld het invoeren van een terugkeereis overwogen, of een verbod op het meenemen van studiefinanciering naar het land van herkomst. Dergelijke alternatieven roepen vergelijkbare discussies op met betrekking tot de antidiscriminatiebepalingen. Een terugkeereis kan immers ook belemmerend werken op het vrije verkeer. Bovendien is het bepalen van een «land van herkomst» juridisch ingewikkeld en uitvoeringstechnisch kostbaar.

3. Invulling ministeriële regeling: plafond en instroommomenten

De leden van de VVD-fractie en van de PvdA-fractie wijzen erop dat studies verschillende instroommomenten kennen. Zij lezen in de nota naar aanleiding van het verslag dat het de bedoeling is om in de ministeriële regeling waarin het financiële plafond kan worden vastgesteld, één moment vast te stellen vanaf wanneer kan worden aangevraagd (waarschijnlijk: 1 april). Deze leden vragen of de keuze voor een aanvraag-

² Kamerstukken II 2012/13, nr. 3, blz. 2.

³ Kerncijfers 2007–2011, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, blz 153, tabel 9.1

⁴ CHEPS: Mobiliteit en studiefinanciering, risicoanalyse van het afschaffen van het woonplaatsvereiste van de meeneembaarheid van Nederlandse studiefinanciering voor studie in het buitenland, 24 februari 2010, blz. 16

datum geen benadeling inhoudt van studenten die in de tweede helft van een academisch jaar in willen stromen?

Het is inderdaad de bedoeling dat, indien de ontwikkelingen daartoe aanleiding geven, ieder kalenderjaar een plafond wordt gesteld aan nieuwe toekenningen.

Daarbij zal worden uitgegaan van één instroommoment per jaar. De keuze voor 1 april berust op het ervaringsgegeven dat 90% van de studenten in september daaropvolgend met studeren begint. Deze keuze kan inderdaad ertoe leiden dat studenten die veel later in het jaar een buitenlandse studie willen beginnen, het risico lopen geen beurs toegekend te krijgen, omdat het plafond al is bereikt. Studenten kunnen dit risico verkleinen door hun studiefinanciering eerder aan te vragen. Een belangrijke overweging om niet met verschillende, kleinere plafonds per kalenderjaar te werken, is dat dit de uitvoering van de regeling aanzienlijk zou compliceren en kostbaar zou maken. Verder is het zo dat, zoals hiervoor al is opgemerkt, er op dit moment nog geen reden is om een plafond vast te stellen, terwijl het evenmin zeker is, of vervolgens ieder jaar een plafond moet worden vastgesteld. Dat hangt immers af van de mate waarin studenten uit de EU gebruik zullen gaan maken van meeneembare studiefinanciering.

Verder vragen de leden van de VVD-fractie naar het moment waarop het plafond wordt vastgesteld. Als dit op een te laat moment gebeurt, dan bestaat het risico van verdringing waardoor Nederlandse studenten met een binding met NL achter het net vissen. Deze leden vragen hoeveel risico van overschrijden er is op jaarbasis indien een plafond pas reactief wordt gesteld?

Er bestaat inderdaad een zeker financieel risico nu het plafond niet op voorhand wordt vastgesteld. Hierbij is het dilemma dat de regering, gegeven het belang dat zij hecht aan meeneembare studiefinanciering, enerzijds niet met onnodige beperkingen wil komen en anderzijds het financiële risico snel wil kunnen mitigeren. Hiertoe wordt de ontwikkeling in aantallen aanvragen nauwgezet gevolgd, waardoor er zo snel als er zich negatieve ontwikkelingen voordoen, kan worden ingegrepen. Bij het vaststellen van een plafond voor de resterende aanvragen voor het betreffende studiejaar kan daarnaast rekening gehouden worden met het aantal aanvragen dat dat jaar vóór de vaststelling van het plafond al is toegewezen. Daarmee is het risico op overschrijden minimaal.

Voorts merken de leden van de PvdA-fractie op dat de regering zal nagaan hoe het gebruik van meeneembare studiefinanciering zich ontwikkelt en of er een verdringingseffect optreedt. Op termijn zal door de regering bekeken worden of er alternatieve oplossingen moeten komen om een dergelijk verdringingseffect tegen te gaan. Graag vernemen de leden van de PvdA-fractie welke alternatieve oplossingen de regering overweegt om een dergelijk verdringingseffect tegen te gaan en hoe deze zich in detail verhouden tot het voorgestelde plafond.

Aan de hand van de gegevens die uit het gebruik van meeneembare studiefinanciering voortkomen, wordt beoordeeld of er ook een alternatieve oplossing zal moeten komen om verdringingseffecten tegen te gaan. Zoals hiervoor is aangegeven, liggen deze oplossingen niet voor het oprapen. Indien het mogelijk is een alternatief criterium te ontwikkelen, kan dit, afhankelijk van het ermee te bereiken resultaat, naast of in plaats van het plafond worden gehanteerd.

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat door het plafondmechanisme het recht op meeneembare studiefinanciering wordt begrensd. Zij vragen of de regering de visie deelt dat de instelling van een plafond de rechtszekerheid van studenten vermindert, en zo ja, op welke princi-

piële gronden deze vermindering van rechtsgeldige aanspraken is gebaseerd.

Met de instelling van het plafond wil de regering recht doen aan zowel de rechtszekerheid van studenten als aan de begrotingsdiscipline. Inderdaad heeft de instelling van een plafond tot gevolg dat de wettelijke aanspraken worden beperkt. Deze beperking geschiedt echter met goede reden. Het voorstel voldoet aan de eisen die de Algemene wet bestuursrecht aan de vaststelling van het plafond en de wijze van verdeling van het beschikbare bedrag stelt.

Voorts vragen de leden van de GroenLinks-fractie naar de gedragseffecten en financiële consequenties van de instelling van het plafond op de toeloop van studenten uit de EU naar Nederlandse universiteiten.

Studenten uit de EU die niet in aanmerking komen voor meeneembare studiefinanciering omdat het plafond is bereikt, kunnen zich inderdaad aan een Nederlandse universiteit laten inschrijven. Zij kunnen net als Nederlandse studenten in aanmerking komen voor volledige studiefinanciering, indien zij al vijf jaar onafgebroken in Nederland wonen of indien zij of hun ouders of partner kunnen worden aangemerkt als migrerend werknemer. Naar verwachting zal de instelling van een plafond niet tot een extra toeloop van buitenlandse studenten leiden, omdat deze mogelijkheid er voor hen altijd al was. Wel zullen Nederlandse studenten die door het plafond niet in het buitenland kunnen studeren, ervoor kunnen kiezen hun studie in Nederland voort te zetten.

4. Uitzonderingsregel zittende studenten

De leden van de PvdA-fractie vragen of een student met Nederlandse studiefinanciering die een volledige bacheloropleiding in het buitenland heeft afgerond en vervolgens een volledige masteropleiding in het buitenland wil volgen, gebruik kan blijven maken van dit type van studiefinanciering.

Meeneembare studiefinanciering is bedoeld voor studenten die een volledige studie (bachelor- en/of masterfase) in het buitenland willen volgen. Als eenmaal studiefinanciering is verkregen voor een studie in het buitenland geldt het plafond niet, mits de aanspraak op studiefinanciering niet langer dan 11 maanden wordt onderbroken. Deze periode biedt voldoende ruimte om ook in die gevallen, waarin een masteropleiding niet direct aansluit op een bacheloropleiding, toch studiefinancieringsaanspraak te behouden, zonder het risico van een plafond. Het plafond geldt uitsluitend voor studenten die op het moment van vaststelling ervan nog geen meeneembare studiefinanciering ontvangen.

5. Tot slot

De leden van de VVD-fractie vinden de regeling in strijd met wat Europa bedoelt. Het vrije verkeer van werknemers wordt te strikt uitgelegd, zo lijkt het. Derhalve spreken zij van harte steun uit voor de met algemene stemmen in de Tweede Kamer aangenomen motie Bisschop en Rog⁵, waarin de minister wordt verzocht dit bij de Raad voor Onderwijs, Jeugd, Cultuur en Sport (OJCS) ter sprake te brengen teneinde verheldering dan wel aanpassing van de verordening te bewerkstelligen. De vraag is of Nederland de uitspraak van het Hof naast zich neer had kunnen leggen, aldus deze leden.

De regering is eraan gehouden aan de uitspraken van het Hof gevolg te geven. Dit neemt niet weg dat Nederland zich in Europees verband zal inspannen om de discussie over de spanning tussen werknemersmobiliteit en studentenmobiliteit in het kader van de meeneembare studiefin-

⁵ Kamerstukken II 2012/13, 33 453, nr. 12.

nanciering op de agenda te zetten. De regering heeft daarom al in een vroeg stadium contact gezocht met de landen die zich gevoegd hebben in de procedure bij het Hof. Ook wordt ingezet op verdergaande gedachtenwisseling in de OJCS.

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