

Vergaderjaar 2018–2019

34 989

Wijziging van de Wet studiefinanciering 2000 met het oog op het wijzigen van de criteria voor de toekenning van meeneembare studiefinanciering

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 16 november 2018

Algemeen

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft een verslag uitgebracht over het bovengenoemde wetsvoorstel. De regering heeft vragen en opmerkingen ontvangen van de fracties van VVD, CDA en SP. De regering is de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap erkentelijk voor de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen en zal daarop reageren in de hiernavolgende tekst. Daarbij is de volgorde van het verslag aangehouden.

Inhoudelijk

De leden van de VVD-fractie vragen wat de verwachte gevolgen zijn van deze wetsaanpassing. Hoeveel studenten die meeneembare studiefinanciering aanvroegen zijn in het verleden afgewezen omdat zij niet voldeden aan de «3 uit 6-eis»? Heeft de regering een beeld hoeveel van hen op basis van het voorliggende voorstel wel in aanmerking zouden zijn gekomen voor meeneembare studiefinanciering?

Sinds de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) is de uitvoeringspraktijk conform deze uitspraak.¹ DUO geeft op dit moment uitvoering aan de uitspraak van het Hof conform de criteria zoals vastgelegd in de Beleidsregel meeneembare studiefinanciering hoger onderwijs (hierna: de Beleidsregel).² De wetswijziging zelf zal derhalve in de praktijk geen verandering meer teweeg brengen.

Het is niet mogelijk het exacte aantal studenten te achterhalen dat in het verleden (voor de uitspraak van het Hof) is afgewezen omdat zij niet voldeden aan de 3 uit 6-eis. De inschatting is dat dit niet meer dan honderd studenten per jaar zijn geweest. Ingeschat wordt dat maximaal 10 procent van deze studenten op basis van de nieuwe voorwaarden wel in aanmerking zou zijn gekomen voor meeneembare studiefinanciering.

¹ HvJ EU 26 februari 2015, C-359/13, ECLI:EU:C:2015:118 (Martens).

² Stcr. 2016, 64343.

Hoeveel studenten die op grond van het recht van de Europese Unie zijn gelijkgesteld met een werknemer zoals bedoeld in artikel 45 VWEU, maken gebruik van studiefinanciering, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

De volgende cijfers zijn bekend over het jaar 2017 wat betreft de toekenningen van studiefinanciering op grond van het Unierecht:

Studiefinanciering op grond van het Unierecht

<i>Studenten aan een opleiding in Nederland op grond van het Unierecht</i>	<i>12.115, waarvan 3.109 met uitsluitend aanspraak op collegegeldkrediet</i>
<i>Studenten aan een opleiding in het buitenland op grond van het Unierecht (meeneembare studiefinanciering)</i>	<i>714¹</i>
<i>Totaal</i>	<i>12.829</i>

¹ Dit aantal is exclusief de studenten met de Nederlandse nationaliteit die op grond van het gemeenschapsrecht aanspraak maken op meeneembare studiefinanciering. Zo krijgen Nederlandse grensarbeiders (of kinderen daarvan) vaak op grond van het Unierecht aanspraak op meeneembare studiefinanciering. Deze zijn niet als zodanig in de systemen van DUO geoormerkt.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts welk effect de regering verwacht dat het voorliggende wijzigingsvoorstel op toekomstige toekenningen aan deze groep zal hebben?

Sinds de uitspraak van het Hof is de uitvoeringspraktijk conform deze uitspraak. DUO geeft op dit moment uitvoering aan de uitspraak van het Hof conform de criteria zoals vastgelegd in de Beleidsregel. De wetswijziging zelf zal derhalve in de praktijk niet tot verandering leiden.

Wie gaat de zachte criteria beoordelen aan de hand waarvan bepaald kan worden of een student voldoende band heeft met Nederland en wat zijn hiervan de verwachte uitvoeringskosten en gevolgen voor de regeldruk, zo vragen de voornoemde leden.

DUO beoordeelt of de student voldoet aan het vereiste dat een band met Nederland moet bestaan om in aanmerking te komen voor meeneembare studiefinanciering. Sinds de uitspraak van het Hof is de uitvoeringspraktijk conform deze uitspraak, dit is tevens vastgelegd in de Beleidsregel. Het wetsvoorstel zelf heeft derhalve geen gevolgen voor de uitvoering. Voor zowel de incidentele als de structurele kosten zijn reeds afspraken gemaakt in het kader van de Beleidsregel. Ten aanzien van de structurele kosten is in de memorie van toelichting aangegeven dat het aantal aanvragen zal worden gemonitord. Aan de hand daarvan zal worden bekeken of de bestaande capaciteit voldoende blijft om eventuele extra inzet te dekken.

In de uitvoeringstoets door DUO is tevens aangegeven dat de maatregel geen invloed heeft op het geautomatiseerde systeem, nu afhandeling van de aanvragen voor meeneembare studiefinanciering handmatig plaatsvindt. Nadat door DUO de benodigde informatie is verzameld en de aanvraag is getoetst, wordt de aanvraag in het geautomatiseerde systeem geregistreerd en afgehandeld.

Op dit moment worden aanvragen van studenten die gebruik hebben gemaakt van het vrij verkeer – die voorheen aan het 3 uit 6-vereiste dienden te voldoen – reeds getoetst aan het nieuwe criterium. Daarmee zijn de administratieve lasten voor (een deel van de) aanvragers van meeneembare studiefinanciering al licht toegenomen. Deze toename van de regeldruk geldt dan in het bijzonder voor studenten die niet voldoen

aan de oude 3 uit 6-eis, maar wel op een andere wijze kunnen aantonen dat ze een band met Nederland hebben. De onderhavige wijziging van de wet en de daarop te baseren algemene maatregel van bestuur waarin invulling wordt gegeven aan het criterium dat een band met Nederland dient te worden aangetoond, heeft dan ook geen additionele gevolgen voor de regeldruk voor deze groep.

Verder ontvangen de leden van de VVD-fractie signalen dat studenten die een volledige opleiding in het buitenland volgen, soms tegen problemen aanlopen omdat het collegegeld in één keer moet worden overgemaakt, terwijl het meeneembare collegegeldkrediet maandelijks wordt uitgekeerd. Kan de regering de mogelijkheden onderzoeken om deze studenten tegemoet te komen? Deze leden van de VVD-fractie vragen of zij eventuele uitvoeringsobstakels hiervoor cijfermatig kan onderbouwen.

Zoals reeds aangegeven in de brief aan uw Kamer over de flexibilisering van de uitbetaling van het collegegeldkrediet voor studies in het buitenland, is de mogelijkheid verkend om het collegegeldkrediet – het bedrag dat een student kan lenen voor de betaling van het collegegeld – flexibel door DUO te laten uitbetalen.³ Behalve een aanpassing in de wet- en regelgeving, vergt dit echter ook aanpassingen in de uitvoeringssystematiek van DUO. In de genoemde brief is geconcludeerd dat de kosten en risico's van de mogelijkheid tot flexibele uitbetaling van het collegegeld niet opwegen tegen de voordelen die een beperkt aantal studenten zal ondervinden. Gezien de beperkte ruimte op de begroting en de beperkte capaciteit binnen DUO, wordt voorrang gegeven aan maatregelen waar veel studenten belang bij hebben.

De leden van de CDA-fractie zouden graag een toelichting krijgen wie de studenten zijn die op grond van het recht van de Europese Unie zijn gelijkgesteld met een werknemer zoals bedoeld in artikel 45 VWEU, waar deze wetswijziging ook voor geldt.

Artikel 45 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie regelt dat het verkeer van werknemers binnen de Unie vrij is. De rechten en verplichtingen inzake verplaatsing en verblijf in een andere lidstaat van werknemers en hun familie zijn neergelegd in richtlijn 2004/38.⁴ Deze richtlijn is van toepassing ten aanzien van iedere burger van de Unie die zich begeeft naar of verblijft in een andere lidstaat dan die waarvan hij de nationaliteit bezit, en diens familieleden als gedefinieerd in de Richtlijn, die hem begeleiden of zich bij hem voegen. Studenten met een nationaliteit van één van de lidstaten van de Europese Unie of zij die daarmee gelijkgesteld zijn, kunnen net als Nederlandse studerende in aanmerking komen voor studiefinanciering, indien sprake is van economische activiteit door de student of zijn ouders in Nederland. Ten aanzien van het begrip «migrerend werknemer» heeft het Hof een kader geschetst, waarbinnen de toetsing moet plaatsvinden of een persoon als een migrerend werknemer moet worden beschouwd.⁵

³ Kamerstukken II 2017/18, 22 452, nr. 70.

⁴ 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, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG.

⁵ Het controlebeleid migrerend werknemerschap door DUO is vastgelegd in de Beleidsregel controlebeleid migrerend werknemerschap (Stc. 2013, 6218). Op grond van het Unierecht moet sprake zijn van het verrichten van «reële en daadwerkelijke arbeid [...], die niet van zo geringe omvang is dat het om louter marginale en bijkomstige werkzaamheden gaat».

Relevant te benoemen is dat de groep studenten die (kind van een) migrerend werknemer zijn, in beginsel reeds geacht wordt een band met Nederland te hebben.⁶ Voor hen zal de wetswijziging derhalve dan ook geen verandering teweeg brengen.

De leden van de SP-fractie merken op dat de criteria aan de hand waarvan wordt vastgesteld of er sprake is van een band met Nederland, bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) worden geregeld. De leden vragen zich af waarom er gekozen is voor een AMvB en of de regering een voorhangprocedure overweegt.

De criteria om een band met Nederland aan te tonen worden bij algemene maatregel van bestuur geregeld. Hiervoor is gekozen zodat de criteria relatief snel aangepast kunnen worden als de jurisprudentie van het Hof hier aanleiding toe geeft. Dat past ook bij het feit dat de criteria waarmee een band met Nederland aangetoond kan worden, voortkomen uit de jurisprudentie van het Hof. Deze jurisprudentie biedt slechts beperkte ruimte om nadere invulling te geven aan deze criteria. De regering heeft tot slot ook recht te doen aan aanwijzing 2.35 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, waarin terughoudendheid met voorhang is voorgeschreven. Een voorhangprocedure voor deze algemene maatregel van bestuur ligt om deze redenen niet voor de hand.

Deze leden merken voorts op dat de beleidsregel («Beleidsregel meeneembare studiefinanciering hoger onderwijs») die als tijdelijke maatregel is ingevoerd om aan de uitspraak van het Hof te voldoen, beheersing van de Nederlandse taal noemt als één van de «zachte» criteria voor het hebben van een band met Nederland. De leden kunnen zich voorstellen dat de regering de intentie heeft een dergelijk criterium ook in de AMvB op te nemen. De leden vragen in dat geval of het feit dat de Nederlandse taal ook in België (Vlaanderen) wordt gesproken en in mindere mate in het Duitse grensgebied, consequenties kan hebben voor de groep die aanspraak kan maken op meeneembare studiefinanciering. In hoeverre wordt hier rekening mee gehouden en wat zijn de ervaringen sinds bovengenoemde beleidsregel in december 2016 is ingegaan, zo vragen de voornoemde leden.

De regering is voornemens om in de algemene maatregel van bestuur waarin wordt uitgewerkt wanneer een student een band met Nederland heeft, beheersing van de Nederlandse taal op te nemen als «zacht» criterium. Dit houdt in dat de student, onder andere, een band met Nederland heeft als hij zowel de Nederlandse taal beheerst als voldoet aan een ander criterium. Dit is vergelijkbaar met de wijze waarop de Nederlandse taal is opgenomen als «zacht criterium» in de Beleidsregel. Voor de beheersing van de Nederlandse taal als «zacht» criterium is gekozen omdat het Hof in haar uitspraak heeft aangegeven dat taalbeheersing een van de kenmerken is, die bekeken moeten worden wanneer een band met Nederland wordt aangevoerd.⁷

De Nederlandse taal wordt ook buiten Nederland gesproken, bijvoorbeeld in Vlaanderen. Doordat beheersing van de Nederlandse taal is opgenomen als aanvullend «zacht» criterium heeft een student uit bijvoorbeeld Vlaanderen niet direct een band met Nederland als hij de Nederlandse taal beheerst. De student uit Vlaanderen moet ook aan een ander criterium voldoen om een band met Nederland aan te tonen.

⁶ HvJ EU 14 juni 2012, C-542/09, ECLI:EU:C:2012:346, r.o. 65.

⁷ Hof van Justitie van de Europese Unie 26 februari 2015, C-359/13, ECLI:EU:C:2015:118, ro. 41.

Nota van wijziging

Bij de gelegenheid van deze nota naar aanleiding van het verslag is ook een wetstechnische nota van wijziging ingediend. Hiermee wordt een technische verbetering uitgevoerd in het artikel over meeneembare studiefinanciering en wordt een kennelijke vergissing gerepareerd in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. Die reparatie wordt aan dit wetsvoorstel toegevoegd omdat het wenselijk is dat deze reparatie zo spoedig mogelijk wordt doorgevoerd, om vervolgens met terugwerkende kracht tot 1 september 2017 in werking te kunnen treden. De voorgestelde wijziging heeft ook een inhoudelijke relatie met de studiefinanciering doordat het onder meer herstel van een foutieve verwijzing in het Besluit studiefinanciering 2000 betreft.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
I.K. van Engelshoven