

MINISTERIE VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Nr. WJZ/2006/46484 (1743)

(Hoofd) Afdeling

DIRECTIE WETGEVING
EN JURIDISCHE ZAKEN

Nader rapport inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Wet studiefinanciering 2000 in verband met uitbreiding van de mogelijkheid met studiefinanciering in het buitenland te studeren

Den Haag,
12 januari 2007

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 21 september 2006, nr. 06.003399, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 24 november 2006, nr. W05.06.0392/III, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State kan zich met het voorstel van wet verenigen nadat met het advies rekening zal zijn gehouden.

1. De reële band met Nederland

a. De Raad vraagt in zijn advies aandacht voor de Europeesrechtelijke aspecten van meeneembare studiefinanciering. De Raad geeft aan dat ingevolge het huidige recht economisch niet-actieve studenten uit andere lidstaten in Nederland alleen aanspraak maken op volledige studiefinanciering indien zij voldoen aan de eis van vijf jaar verblijf in Nederland, of wanneer zij een reële band hebben met Nederland. Dit is echter naar het oordeel van de regering niet geheel juist. Studenten uit andere lidstaten die niet behoren tot de kring van economisch actieven krijgen geen aanspraak op studiefinanciering voorzover deze betrekking heeft op de kosten van levensonderhoud, totdat zij het duurzaam verblijfsrecht verwerven. In de regel verwerven ze dit verblijfsrecht na een legaal verblijf van vijf jaren in Nederland. Deze studenten komen wel in aanmerking voor een tegemoetkoming in de kosten van de toegang tot het onderwijs. Er is geen aparte regeling opgenomen op grond waarvan studenten die een reële band met Nederland hebben maar die (nog) niet het duurzaam verblijfsrecht hebben verworven in aanmerking kunnen komen voor volledige

studiefinanciering. Uit het door de Raad aangehaalde arrest Bidar blijkt dat lidstaten ervoor mogen zorgen dat de toekenning van deze steun aan studenten uit andere lidstaten geen onredelijke last wordt. Het Hof acht het daartoe aanvaardbaar dat de aanspraak beperkt wordt tot studenten die blijken te hebben gegeven van een zekere mate van integratie in de ontvangende lidstaat. Een verblijfsduur van drie jaar kan naar het oordeel van het Hof beantwoorden aan dit legitieme doel. Deze overweging sluit naar het oordeel van de regering aan bij artikel 24, tweede lid, van Richtlijn 2004/38/EG, geïmplementeerd in de Wet studiefinanciering 2000 (WSF2000) bij de wet van 7 juli 2006 (Stb. 2006, 373) uitgewerkt in het Besluit studiefinanciering 2000 bij besluit van 5 augustus 2006 (Stb. 2006, 374). Op grond van artikel 24, tweede lid, van genoemde richtlijn is een lidstaat niet verplicht vóór de verwerving van het duurzame verblijfsrecht steun voor levensonderhoud toe te kennen aan andere personen dan werknemers of zelfstandigen, of personen die deze status hebben behouden, en hun familieleden. Gelet hierop acht de regering het niet nodig om een aparte regeling te treffen voor niet-economisch actieve studenten met een reële band met Nederland.

De Raad wijst er vervolgens op dat de voorwaarde, dat een student ten minste drie van de zes jaren voorafgaand aan de inschrijving aan de opleiding in het buitenland in Nederland moet hebben gewoond om in aanmerking te komen voor studiefinanciering in het buitenland, voor EU/EER-studenten die economisch niet actief zijn, naar het oordeel van de Raad niet nodig is en in de praktijk ook geen betekenis zal hebben. Dit ligt volgens de Raad anders voor economisch actieven. Voor hen geldt niet de eis dat zij vijf jaar in Nederland moeten hebben gewoond om in aanmerking te komen voor volledige studiefinanciering. Het risico van oneigenlijk gebruik van meeneembare studiefinanciering bestaat voor deze groep studenten wel. De Raad wijst erop dat in de memorie van toelichting geen onderscheid wordt gemaakt tussen economisch actieve en economisch niet-actieve EG-onderdanen. Hierdoor wordt volgens de Raad voorbijgegaan aan de vraag of de aanvullende eis van artikel 2.14, tweede lid, onder c, ook voor de economisch actieven de toets van het EG-recht kan doorstaan. De Raad heeft geadviseerd uitdrukkelijk in te gaan op de rechtspositie van de economisch actieven en de economisch niet-actieven, en zonedig het wetsvoorstel aan te passen.

De Raad heeft gelijk dat de "drie uit zes-voorwaarde" in de regel voor economisch niet-actieve EU/EER-studenten materieel geen aanvullende eis zal zijn. De regering hecht er echter aan de voorwaarde zo vorm te geven dat deze hetzelfde is voor alle studenten. Ten aanzien van de economisch actieve studenten geeft de Raad terecht aan dat op dit punt geen expliciete jurisprudentie bestaat. Een verschil in behandeling kan alleen gerechtvaardigd zijn indien het gebaseerd is op objectieve overwegingen die losstaan van de nationaliteit van de betrokken personen en evenredig zijn aan de door het nationale recht nagestreefde legitieme doelstelling. Het legitieme doel is in dit geval te bewerkstelligen dat de groep studenten die gebruik kan maken van Nederlandse studiefinanciering beheersbaar blijft, om onredelijke lasten voor de Nederlandse overheid te voorkomen. Er is gekozen voor een verblijfsduur van tenminste drie jaar alvorens de aanspraak op Nederlandse studiefinanciering voor gebruik in het buitenland wordt verstrekt omdat daarmee het bestaan van een reële band met de Nederlandse samenleving kan worden gewaarborgd. De

termijn dient substantieel te zijn om te voorkomen dat een kortstondig werknemerschap zou kunnen leiden tot het verwerven van de aanspraak op meeneembare studiefinanciering. Studenten die behoren tot de kring van economisch actieven houden direct aanspraak op volledige studiefinanciering in Nederland. Slechts als ze deze studiefinanciering mee willen nemen naar het buitenland moeten zij voldoen aan een extra voorwaarde. Deze voorwaarde voorkomt dat bijvoorbeeld kinderen van Unieburgers die in Nederland werken, die zelf nog nooit in Nederland gewoond hebben, in hun thuisland of elders met Nederlandse studiefinanciering kunnen studeren. Ook voor Nederlandse studenten die lang niet of nog nooit in Nederland hebben gewoond gelden deze afwegingen. Voorzover deze voorwaarde toch geacht wordt indirect discriminerend te werken, is dit volgens de regering proportioneel en evenredig met het te behalen doel.

Gelet op het voorgaande is het wetsvoorstel terzake ongewijzigd gebleven. Wel is de toelichting op dit punt aangescherpt.

b. De Raad adviseert de gekozen termijn van het verblijf van de student in Nederland die als aanvullende voorwaarde wordt gesteld om in aanmerking te komen voor Nederlandse studiefinanciering in het buitenland in de toelichting nader te motiveren.

Er is gekozen voor een verblijfsduur van minimaal drie jaar van de zes jaar voorafgaand aan de aanvraag voor studiefinanciering in het buitenland om de volgende redenen. Een verblijfsduur van minimaal drie jaar werd door het Hof in het arrest Bidar geaccepteerd als onderscheidend criterium voor het verlenen van aanspraak op studiefinanciering, mits gelijkelijk van toepassing op nationale en inkomende EU-studenten. Vandaar dat gekozen is voor een (legale) verblijfsduur van minimaal drie jaar als onderscheidend criterium voor de aanspraak op meeneembare studiefinanciering voor alle studenten die in Nederland aanspraak hebben op studiefinanciering voor levensonderhoud. Een dergelijke termijn is naar het oordeel van de regering voldoende substantieel om effectief te zijn ter voorkoming van aanspraak door studenten die niet tot de doelgroep van meeneembare studiefinanciering behoren. Meeneembare studiefinanciering is immers bedoeld om studenten die anders in Nederland zouden hebben gestudeerd de daarbij behorende ondersteuning ook te bieden bij het studeren in het buitenland. De drie jaar verblijf moeten om twee redenen plaatsvinden binnen een periode van zes jaar voorafgaand aan de aanvraag. Enerzijds om te bewerkstelligen dat er een actuele band met Nederland is, wat minder het geval zou zijn als het zou gaan om een periode van drie jaar *sec* die dan ook meer dan 15 jaar geleden zou kunnen zijn. Anderzijds omdat voorkomen moet worden dat elk verblijf in het buitenland voorafgaand aan de aanvraag belemmerend zou werken op de aanspraak op meeneembare studiefinanciering, wat het geval zou zijn als de drie jaar verblijf direct voorafgaand aan de aanvraag zou moeten liggen. De toelichting is aangepast om het bovenstaande beter tot uitdrukking te brengen.

2. Gegevensuitwisseling met Zwitserland

De Raad adviseert in de memorie van toelichting te vermelden welk regime van gegevensuitwisseling op Zwitserland van toepassing zal zijn. Overeenkomstig Richtlijn 95/46/EG moeten de lidstaten van de Europese Unie bepalen dat persoonsgegevens slechts

naar een derde land mogen worden doorgegeven indien dat land een passend beschermingsniveau waarborgt. Dit is in het nieuwe artikel 9.6c, eerste lid, van de WSF2000 opgenomen. De Europese Commissie kan vaststellen dat een derde land waarborgen voor een passend beschermingsniveau biedt¹. In dat geval kunnen persoonsgegevens zonder aanvullende garanties door de lidstaten worden doorgegeven. Voor Zwitserland heeft de Commissie vastgesteld dat daar een passend beschermingsniveau wordt gewaarborgd². De Informatie Beheer Groep kan derhalve op overeenkomstige wijze als op grond van artikel 9.6b van de WSF2000 gegevens, die bij haar bekend zijn als gevolg van de uitvoering van haar wettelijke taken, uitwisselen met Zwitserland. De memorie van toelichting is op dit punt uitgebreid.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om het voorstel uit te breiden met een aantal andere wijzigingen in het studiefinancieringsstelsel. Het betreft met name het collegegeldkrediet en een inkomensafhankelijk aflossingssysteem. Deze wijzigingen maken deel uit van het wetsvoorstel Financiering in het hoger onderwijs (Kamerstukken I, 2005-2006, 30 387, A) dat door de Eerste Kamer controversieel is verklaard. De regering veronderstelt dat het controversieel verklaren van dit wetsvoorstel verband houdt met de invoering van het systeem van de leerrechten. Om twee redenen wordt het wenselijk geacht de wijzigingen van het studiefinancieringssysteem in het onderhavige wetsvoorstel op te nemen. Aan de ene kant vanwege de inhoudelijke aansluiting met de uitbreiding van studiefinanciering naar het buitenland: juist in het buitenland kan een ruimere leenmogelijkheid goed van pas komen. Aan de andere kant is de aanvang van het studiejaar 2007-2008 het beoogde moment van inwerkingtreding voor zowel de invoering van het collegegeldkrediet, de meer inkomensafhankelijke terugbetalingsregeling als de uitbreiding van studiefinanciering naar het buitenland. Gelet op het feit dat niet verwacht wordt dat het wetsvoorstel Financiering hoger onderwijs nog tijdig door de Eerste Kamer behandeld en aangenomen zal worden, is de enige mogelijkheid om de verbeteringen in het studiefinancieringsstelsel per studiejaar 2007-2008 in werking te laten treden, deze opnieuw aan het parlement voor te leggen.

Tot slot is van de gelegenheid gebruik gemaakt technische verbeteringen aan te brengen in verschillende onderdelen van het wetsvoorstel.

¹ http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/thirdcountries/index_en.htm

² 2000/518/EG: Beschikking van de Commissie van 26 juli 2000 overeenkomstig Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de passende bescherming van persoonsgegevens in Zwitserland (Kennisgeving geschied onder nummer C(2000) 2304) (Voor de EER relevante tekst.)

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De staatssecretaris van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap,

(Bruno Bruins)