

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

203

Vragen van het lid **Hertzberger** (Nieuw Sociaal Contract) aan de Ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Onderwijs Cultuur en Wetenschap over *studiefinanciering voor internationale studenten* (ingezonden 22 augustus 2024).

Antwoord van Minister **Bruins** (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap), mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ontvangen 8 oktober 2024). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2023–2024, nr. 2455.

Vraag 1

Hoeveel internationale studenten hebben zich ingeschreven om in 2024/25 in Nederland te studeren? Kunt u dit uitsplitsen naar Europese Economische Ruimte (EER) en niet-EER? Hoeveel internationale studenten hebben studiefinanciering aangevraagd? Als deze cijfers nog niet beschikbaar zijn, wanneer zijn die wel beschikbaar en kunt u toezeggen die dan naar de Kamer te sturen?

Antwoord 1

Het aantal internationale studenten dat zich heeft ingeschreven om in studiejaar 2024–2025 in Nederland te studeren is nog niet bekend. Deze aantallen worden gebaseerd op de stand van 1 oktober 2024. In de referentieraming 2024, hoofdstuk 3.4 «Internationale studenten» is wel een raming beschikbaar van het aantal internationale studenten in studiejaar 2024–2025.¹ De aantallen internationale studenten voor studiejaar 2024–2025 zullen worden opgenomen in de referentieraming 2025, die in het voorjaar wordt gepubliceerd.

In de onderstaande tabel is per kalenderjaar aangegeven hoeveel studenten uit EER-landen studiefinanciering ontvingen. Daarbij is ook aangegeven op welke grond zij dit recht hebben verkregen. Deze cijfers geven de stand van het aantal toekenningen per 1 juli van dit jaar. Voor studiejaar 2024–2025 zijn nog geen cijfers bekend. Ik ben voornemens om in het voorjaar van 2025 de eerste resultaten van de monitor over het effect van de herinvoering van de basisbeurs op het aantal EER-studenten dat in Nederland komt studeren naar de Kamer te sturen. Deze monitor is mede naar aanleiding van de motie EI

¹ Zie: Referentieraming OCW 2024 | Rapport | Rijksoverheid.nl

Yassini en Peters². In deze monitor zal ik, naast het aantal EER-studenten, ook cijfers over de studiefinancieringsuitgaven aan EER-studenten tot en met 2024 met uw Kamer delen. Hiermee wil ik zowel inzicht bieden in het aantal EER-studenten met studiefinanciering, als de ontwikkeling in beeld brengen van het gemiddelde gebruik én bedrag per studiefinancieringsproduct.

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
1)Recht op SF uit eigen arbeid	3.585	4.636	6.004	6.329	6.919	10.285	19.009	17.832
2)Recht op SF vanuit migrerend werknemerschap ouder	1.406	1.441	1.461	1.357	1.446	1.637	1.750	1.371
3)Recht op SF vanuit migrerend werknemerschap partner	121	132	144	138	161	190	219	168
4)Recht op SF op grond van 5 jaar verblijf in Nederland	543	620	564	500	474	437	358	248
Klant heeft recht vanwege stage				3	4	12	520	1.041
Verblijfsvergunning EU/EER	5	15	13	16	23	19	28	21
Totaal	5.660	6.844	8.186	8.343	9.027	12.580	21.884	20.681

* de aantallen kunnen hoger uitvallen omdat er nog een werkvoorraad aanwezig is bijgewerkt tot 01-07-2024

Voor een goede interpretatie van de tabel is een aantal zaken van belang. Ten eerste heeft zich gedurende de getoonde periode een aantal beleidswijzigingen voorgedaan. Zoals eerder aan uw Kamer gemeld was de urennorm voor migrerend werknemers tot 2021 vastgesteld op 56 uur. Naar aanleiding van een eerste uitspraak van de rechter, werd vanaf 2022 nadrukkelijker rekening gehouden met de persoonlijke situatie voor studenten die tussen de 24 en 56 uur werken. Sinds de zomer van 2023 is, naar aanleiding van een volgende uitspraak van de Centrale Raad van Beroep,³ de urennorm vastgesteld op gemiddeld 32 uur per maand of gemiddeld 24 uur als studenten aantonen dat voor een bestendige periode (zes maanden of langer) te doen.⁴ Ten tweede zijn in de tabel unieke personen met studiefinanciering opgenomen. Dat betekent dat in deze cijfers zowel studenten zitten die één maand recht hadden op studiefinanciering, als studenten die een volledig jaar recht hadden. Zij krijgen in deze tabel allemaal dezelfde weging mee. Tot slot, de cijfers voor 2023 zijn nu hoger dan eerder aan uw Kamer gecommuniceerd. Dat komt doordat bij DUO nog een werkvoorraad aanwezig was. Dat betekent dat er nog aanvragen lagen, die nog beoordeeld moesten worden en dus nog niet in de tabel naar voren kwamen. Daardoor zijn er nog toekenningen bijgekomen in 2023. Ook voor de tabel hierboven geldt dat op de stand van 1 juli 2024 nog een werkvoorraad aanwezig was.

Vraag 2

Hoelang moeten internationale studenten in Nederland werkzaam zijn en hoeveel uur moeten zij werken om in aanmerking te komen voor studiefinanciering?

Antwoord 2

EER-studenten en studenten uit Zwitserland (hierna: EER-studenten) die kwalificeren als migrerend werknemer komen in aanmerking voor studiefinanciering in Nederland. EER-studenten die gemiddeld 32 uur of meer per maand werken worden in elk geval aangemerkt als migrerend werknemer. Van EER-studenten die gemiddeld minder dan 32 uur per maand werken wordt in beginsel aangenomen dat geen sprake is van migrerend werknemerschap, tenzij zij gemiddeld tussen de 24 en 32 uur per maand werken én aantonen dat zij dit bestendig doen (6 maanden of langer).⁵ Naarmate de omvang van de werkzaamheden geringer is komt meer gewicht toe aan de bestendigheid van de arbeidsverhouding. Als iemand niet aan de urennorm voldoet, wordt nog gekeken of de student minimaal 50 procent van de bijstandsnorm verdient. Als dat het geval is, is ook sprake van migrerend werknemerschap. Dit beleid is niet gekoppeld aan een wachperiode of wachttijd waarbij eerst een (minimum)periode moet worden gewerkt voordat iemand in aanmerking komt voor studiefinanciering.

² Kamerstukken II, vergaderjaar 2022/2023, 36 229, nr. 29

³ CRvB 14 april 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:700.

⁴ Zie daarvoor ook het antwoord op vraag 2.

⁵ De studiefinanciering wordt vooraf toegekend. DUO controleert achteraf, na afloop van het kalenderjaar, of de student over de studiefinancieringsperiode ook daadwerkelijk als migrerend werknemer kon worden beschouwd.

Vraag 3

Hoe lang moeten internationale studenten in andere Europese Unie (EU) landen werkzaam zijn en hoeveel uur moeten zij werken om in aanmerking te komen voor studiefinanciering? Kunt u deze gegevens in ieder geval sturen voor Denemarken, Duitsland, Oostenrijk, Finland, Luxemburg, België en Zweden?

Antwoord 3

In algemene zin geldt dat studenten uit een andere lidstaat recht krijgen op sociale voordelen, waaronder studiefinanciering, wanneer zij reeds vijf jaar of langer legaal verblijven in het land, of wanneer zij zelf, hun ouder of partner, kwalificeren als migrerend werknemer.

Volgens het Europees recht ben je migrerend werknemer als je reële en daadwerkelijke arbeid verricht die niet louter marginaal en bijkomstig is. Het is aan de nationale rechter om daar een oordeel over te vellen. Op basis van (Europese) jurisprudentie is geen harde ondergrens te geven voor dit begrip als het gaat om een urennorm. De jurisprudentie laat zien dat in alle gevallen een individuele beoordeling moet plaatsvinden. Een urennorm kan wel gehanteerd worden om te bepalen of studenten kwalificeren als migrerend werknemer, maar een urennorm mag niet worden gehanteerd als ondergrens: als een student minder werkt dan de urennorm moet de individuele situatie van de student worden bekeken.

Voor de genoemde landen in de vraag geldt in alle gevallen dat zij uiteindelijk (moeten) kijken naar de individuele situatie van de student. Hier wordt in meer of mindere mate actief op gewezen door de genoemde landen in de openbare communicatie op bijvoorbeeld de website van de overheid. Wel geeft een aantal landen aan dat het werken van een bepaald aantal uren per maand normaliter recht zal geven op studiefinanciering.

In Duitsland gaat dat om gemiddeld 12 uur per week en in Denemarken om gemiddeld 10 tot 12 uur per week. In Finland en Zweden geeft gemiddeld 10 uur werken per week in de regel aanspraak op studiefinanciering via migrerend werkgeverschap. In Oostenrijk wordt geen urennorm gehanteerd.⁶ In Vlaanderen geldt dat een EER-student in de 2 jaar vóórafgaand aan de aanvraag minstens 12 maanden in België gewerkt moet hebben met een arbeidsovereenkomst van minstens 32 uur per maand.⁷ In Luxemburg kunnen migrerend werknemers ook aanspraak maken op studiefinanciering, daar lijkt echter geen urennorm aan te worden gekoppeld. Wel worden studenten wiens totale jaarlijkse inkomen niet hoger is dan het sociale minimumloon gezien als *non-resident*, waardoor zij geen recht hebben op studiefinanciering.⁸

Vraag 4

Vindt u dat de norm om te kwalificeren als migrerend werknemer die nu door jurisprudentie is bepaald in de toekomst op EU-niveau moet worden geregeld door middel van wetgeving? Bent u voornemens dit te agenderen? Welke norm vindt u daarbij redelijk?

Antwoord 4

Het vastleggen van een norm voor migrerend werknemerschap zal moeten gebeuren op EU-niveau. Ik ben voornemens om dit op Europees niveau te agenderen en mij in te zetten voor een aangescherpte definitie van dit begrip. Ik vind het niet wenselijk dat internationale studenten die weer vertrekken, voordat zij een bijdrage leveren aan de Nederlandse economie ook recht hebben op volledige studiefinanciering.

Wat voor norm daar uiteindelijk uit zal komen is niet aan mij alleen om te bepalen. Uiteindelijk zal dat de uitkomst zijn van een onderhandeling tussen alle lidstaten. Ik zal mij er in ieder geval voor inzetten dat die norm hoger ligt dan de huidige geldende regel in Nederland, die voortkomt uit de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep.

⁶ Duitsland, Oostenrijk, Denemarken, Finland en Zweden hebben gereageerd op een vragenlijst die door de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging in Brussel is verspreid onder lidstaten.

⁷ Op basis van informatie van vlaanderen.be/studietoelage

⁸ Op basis van informatie van State financial aid for higher education (AideFi) - Guichet.lu - Luxembourg (public.lu)

Vraag 5

Wordt er bij de toekenning van studiefinanciering voor internationale studenten rekening gehouden met het recht op kinderbijslag in het land van herkomst en hoe wordt dit verrekend met studiefinanciering? Op welke wijze kan deze samenloop voorkomen worden?

Antwoord 5

Er zijn geen regels over het ontvangen van studiefinanciering in Nederland in combinatie met kinderbijslag uit een ander land. Het is dus mogelijk om zowel Nederlandse studiefinanciering te ontvangen en bijvoorbeeld Duitse of Belgische kinderbijslag. Overigens kunnen hbo- en wo-studenten in Nederland tot 18 jaar tegelijkertijd recht hebben op studiefinanciering en hun ouders op kinderbijslag (en kindgebonden budget).

Om de Europese anti-cumulatieregels voor gezinsuitkeringen (waar kinderbijslag onder valt) ook voor studiefinanciering te laten gelden, dient het EU-recht te worden aangepast. Studiefinanciering, met als doel het financieel ondersteunen van de student om een vervolgopleiding te volgen, valt namelijk niet onder de Europese definitie van gezinsbijslagen die staat opgenomen in de Verordening (EG) 883/2004.⁹

Voor de volledigheid merk ik nog op dat wanneer studiefinanciering wel als een gezinsuitkering zou worden gedefinieerd, dit niet betekent dat buitenlandse studenten geen aanspraak meer kunnen maken. Het zorgt er enkel voor dat anti-cumulatieregels van toepassing kunnen zijn. Onder genoemde verordening is het echter mogelijk om gezinsbijslagen uit meerdere landen te ontvangen voor één gezin. De anti-cumulatie zou de studiefinanciering kunnen verlagen tot maximaal het bedrag aan gezinsbijslagen uit de andere lidstaat, maar het zorgt niet dat studenten hier geen aanspraak op kunnen maken. Het zou zelfs zo kunnen zijn dat Nederland de studiefinanciering met prioriteit moet betalen, indien de EU-student het recht op Nederlandse studiefinanciering ontleent aan werken (migrerende werknemerschap). Dit komt omdat uitkeringen verkregen op grond van werkzaamheden met prioriteit worden betaald boven uitkeringen op basis van wonen. In dat geval zou er dus enkel anti-cumulatie zijn op de buitenlandse uitkering, maar niet op de Nederlandse studiefinanciering.

Vraag 6

Op welke manier werkt het voorrangrecht wanneer een internationale student zowel aanspraak maakt op buitenlandse als Nederlandse studiefinanciering?

Antwoord 6

Op Europees niveau zijn er geen gecoördineerde anti-cumulatieregels voor studiefinanciering. In het Nederlandse beleid is ervoor gekozen om geen voorrangrecht in te voeren, maar om cumulatieve studiefinanciering voor hbo- en wo-studenten niet toe te staan.¹⁰ In de Wet Studiefinanciering 2000 (WSF 2000) is bepaald dat een student geen aanspraak heeft op Nederlandse studiefinanciering wanneer hij in hetzelfde studiefinancieringsstijdvak aanspraak maakt op een tegemoetkoming in de kosten voor de toegang tot het onderwijs of voor levensonderhoud van een ander land ontvangt (artikel 2.13, eerste lid, onder d).

Vraag 7

Klopt het dat de kinderen van grenswerkers, die voor een Nederlandse werkgever in Nederland werken, recht hebben op Nederlandse studiefinanciering ook wanneer zij aan een buitenlandse universiteit in het land waar de grenswerker woonachtig is, studeren? Hoeveel studiefinanciering wordt er in

⁹ In de Verordening (EG) 883/2004 worden gezinsbijslagen als volgt gedefinieerd: alle verstrekkingen en uitkeringen ter tegemoetkoming van de gezinslasten, met uitzondering van voorschotten op onderhoudsbijdragen, en de in bijlage I vermelde bijzondere uitkeringen bij geboorte of adoptie (artikel 1, onder z).

¹⁰ Op dit moment is in de wet geen bepaling opgenomen die de cumulatie van studiefinanciering in het mbo verbiedt. De regering is voornemens om de wet, conform het artikel bij het hoger onderwijs, hierop aan te passen. Momenteel zoekt de regering naar een passend wetstraject om dit in mee te nemen.

totaal uitgekeerd aan niet-Nederlandse studenten die aan niet-Nederlandse universiteiten studeren?

Antwoord 7

Ja, dat klopt in het geval dat deze grenswerker in Nederland kwalificeert als migrerend werknemer. Kinderen en partners van migrerend werknemers maken op grond van Europese regelgeving aanspraak op dezelfde sociale voordelen als de migrerend werknemers.

In studiejaar 2022–2023 hebben in totaal 562 niet-Nederlandse studenten (EER én niet-EER) voor € 3 miljoen aan studiefinanciering ontvangen voor een studie aan een niet-Nederlandse universiteit. In studiejaar 2023–2024 waren dit 800 studenten en bedroegen de uitgaven € 5,7 miljoen. Circa 55% van deze uitgaven heeft betrekking op studenten die duurzaam verblijf in Nederland hebben. Dat zijn in beginsel studenten die onafgebroken 5 jaar of langer rechtmatig in Nederland wonen met de nationaliteit van een EER-land of Zwitserland.¹¹

Vraag 8

Op welke wijze wordt het inkomen van de ouders van internationale studenten ingeschat voor het bepalen van het recht op een aanvullende beurs? Hoe werkt dit voor EU-studenten afkomstig uit landen met een veel lager loonpeil?

Antwoord 8

Voor studenten met ouders die in het buitenland werken gelden dezelfde regels als voor ouders die in Nederland werken. Voor het bepalen van de hoogte van de aanvullende beurs wordt gekeken naar het toetsingsinkomen van de ouders twee jaar geleden. Voor ouders die in Nederland belastingplichtig zijn, wordt dit automatisch uitgewisseld met de Belastingdienst. Bij ouders die niet in Nederland belastingplichtig zijn, wordt dit toetsingsinkomen zo goed mogelijk benaderd.

Mijn ambtsvoorganger heeft in reactie op de motie van de leden Peters en El Yassini¹² aangegeven dat het op basis van de geldende wet- en regelgeving niet mogelijk is om binnen de EER anders met het inkomensbegrip om te gaan, en een andere inkomensgrens te hanteren voor verschillende landen.¹³ Studenten van buiten de EER hebben in beginsel geen recht op studiefinanciering. Mochten zij dat wel ontvangen, dan is dat in de regel omdat zij op basis van een verdrag gelijk gesteld worden met Nederlandse studenten.¹⁴ Ook daar zijn geen mogelijkheden om het inkomen op een andere manier vast te stellen.

Vraag 9

Kunt u deze vragen binnen drie weken los van elkaar beantwoorden?

Antwoord 9

De vragen zijn los van elkaar beantwoord. Het is helaas niet gelukt om dat binnen drie weken te doen.

¹¹ Onder voorwaarden kunnen dit ook familieleden zijn van personen met een duurzaam verblijfsrecht.

¹² Kamerstukken II, 2022/23, 36 229, nr. 18

¹³ Kamerstukken II, 2022/23, 24 724, nr. 210

¹⁴ Op dit moment is er geen verdrag tussen Nederland en een ander land waarin studenten gelijk worden gesteld met Nederlandse studenten. Turkse werknemers en hun kinderen die hier wonen kunnen wel recht hebben op studiefinanciering op basis van de Associatieovereenkomst tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije.