

Vergaderjaar 2002–2003

28 865

Wijziging van de Wet studiefinanciering 2000 en van de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten in verband met aanpassing aan het Europese recht

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

INHOUDSOPGAVE	1
1. Aanleiding	2
2. Achtergrond van het Europese recht en studiefinanciering	2
2.1. Algemeen	2
2.2. Ontwikkeling door vrij verkeer van werknemers en zelfstandigen	3
2.3. Ontwikkeling door vrij verkeer van studenten (geen werknemers/zelfstandigen)	3
3. Wet studiefinanciering 2000	4
3.1. Reikwijdte WSF 2000	4
3.2. Europese ontwikkelingen in de reikwijdte van artikel 2.2 WSF 2000	4
3.3. Aanpassing WSF 2000	5
4. Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten	6
5. Financiële gevolgen	7
6. Uitvoering maatregelen door de Informatie Beheer Groep	8
7. Artikelsgewijze toelichting	8

1. Aanleiding

In de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (HvJEG) hebben zich ontwikkelingen voorgedaan in het vrij verkeer van werknemers en de daaraan gerelateerde studiefinanciering. De hoedanigheid van migrerend werknemer verleent hem op de door het gemeenschapsrecht geregelde gebieden het recht op gelijke juridische behandeling ongeacht zijn nationaliteit. Deze ontwikkelingen geven aanleiding de Wet studiefinanciering 2000 (WSF 2000) en de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (WTOS) aan te passen aan de uitvoeringspraktijk en tegelijk een mogelijkheid in de wet op te nemen om op een adequatere manier op dergelijke ontwikkelingen – die veelal de reikwijdte van de wet betreffen – te kunnen inspelen.

Artikel 2.2, onderdeel b, van de WSF 2000 en artikel 2.2, derde lid, van de WTOS bepalen dat de studerende onderscheidenlijk de meerderjarige leerling of student die niet de Nederlandse nationaliteit bezit, in Nederland moet wonen om in aanmerking te kunnen komen voor studiefinanciering onderscheidenlijk tegemoetkoming. Inmiddels kan de eis in Nederland te moeten wonen, op grond van het Europese recht, niet langer zonder meer worden gesteld. Naar aanleiding van een arrest¹ heeft de Europese Commissie aangedrongen op wijziging van artikel 2.2, in die zin dat de woonplaatseis niet geldt voor niet-Nederlandse gemeenschaps-onderdanen. Nederlanders kunnen immers per definitie gemakkelijker aan een woonplaatseis in Nederland voldoen dan niet-Nederlandse EU-onderdanen. Hierdoor is sprake van discriminatie.

Dit wetsvoorstel geeft uitvoering aan het verzoek van de Europese Commissie: de woonplaatseis geldt niet indien ingevolge een verdrag of een besluit van een volkenrechtelijke organisatie die woonplaatseis niet mag worden gesteld. In een algemene maatregel van bestuur (het Besluit studiefinanciering 2000 onderscheidenlijk het Besluit tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten) kan hieraan uitvoering worden gegeven, indien dit voor een goede uitvoering van deze afwijkende bepaling gewenst is. Daarnaast is delegatie aan een ministeriële regeling mogelijk. Aangegeven zou bijvoorbeeld kunnen worden – overeenkomstig de stand van het gemeenschapsrecht – welke groepen van gemeenschaps-onderdanen in ieder geval ingevolge het Europese recht in aanmerking komen voor studiefinanciering of tegemoetkoming. Er is overigens niet besloten om de woonplaatseis ook voor Nederlanders te doen gelden. Om dezelfde reden als hierboven aangegeven, is dan namelijk sprake van discriminatie.

2. Achtergrond van het Europese recht en studiefinanciering

2.1. Algemeen

Lidstaten van de Europese Unie kunnen de voorwaarden voor toegang tot het onderwijs zelf bepalen. Daarbij moet wel rekening worden gehouden met de rechten die het Europese recht geeft aan onderdanen en ingezetenen van andere lidstaten. Onderwijs is in het EG-Verdrag opgenomen in de artikelen 149 en 150.

Het toelatingsbeleid voor het onderwijs is van oudsher in het algemeen gebaseerd op het territorialiteitsprincipe en niet op het nationaliteitsprincipe. Voor de directe studiefinanciering (in tegenstelling tot de indirecte studiefinanciering die de vorm heeft van bijvoorbeeld fiscale aftrek of kinderbijslag) ligt dit anders. Op dit gebied heeft het Europese recht zich ontwikkeld op basis van het toenmalige artikel 128 (via de artikelen 126 en 127 naar nu 149 en 150 EG-Verdrag) van het EEG-Verdrag (algemene beginselen voor toepassing gemeenschappelijk beleid met betrek-

¹ Meeusen, HvJEG, 8 juni 1999, zaak C-337/97.

king tot de beroepsopleiding) en van Verordening 1612/68¹ inzake het vrije verkeer van werknemers. Hierdoor vond gelijkstelling plaats van gemeenschapsonderdanen op grond van het zijn van migrerend werknemer.

Onder het EU-recht waar het betreft gelijke behandeling voor studiefinanciering en tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten op grond van nationaliteit vallen op dit moment:

- de EU-lidstaten,
- de EER-landen, voorzover die geen EU-lidstaat zijn: Liechtenstein, Noorwegen en IJsland,
- Turkije (op grond van het Associatiebesluit 1/80 van de Associatieraad EEG/Turkije, zij het dat op grond van dit besluit slechts aanspraak op studiefinanciering of tegemoetkoming bestaat waar het kinderen betreft van (voormalige) werknemers die in de lidstaat wonen waar zij werken of gewerkt hebben. Derhalve bestaat er geen aanspraak voor (kinderen van) Turkse zelfstandigen en ook niet voor (kinderen van) Turkse onderdanen die in Nederland economisch actief zijn maar niet in Nederland wonen),
- de Zwitserse Bondsstaat², en
- de staten in Midden- en Oost-Europa³ waarmee door de EU en haar lidstaten Europa-overeenkomsten zijn gesloten.

In deze memorie worden deze categorieën aangeduid als EU.

Terzijde wordt opgemerkt dat er een Euro-mediterrane overeenkomst bestaat waarbij een associatie tot stand is gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten enerzijds, en het Koninkrijk Marokko anderzijds⁴, maar dat op grond van dit besluit geen aanspraak op studiefinanciering of tegemoetkoming bestaat omdat deze overeenkomst slechts betrekking op de sociale zekerheid heeft, waar studiefinanciering en tegemoetkoming niet toe worden gerekend. Datzelfde geldt ten aanzien van de Euro-mediterrane overeenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten enerzijds, en de Republiek Tunesië anderzijds⁵.

Ingevolge nationale wetgeving (artikel 2.2, onderdeel c, van de WSF 2000, zie paragraaf 3.1) worden meer groepen gelijkgesteld.

2.2. Ontwikkeling door vrij verkeer van werknemers en zelfstandigen

Sinds 1974 betekende gelijke «toelating» van migrantenkinderen (op grond van Verordening 1612/68, artikel 12) volgens een arrest (Casagrande) van het HvJEG⁶ ook dat die kinderen recht hadden op de algemene maatregelen om de deelneming aan het onderwijs te vergemakkelijken, dus ook recht hadden op een studiebeurs onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van het gastland. Na dit arrest heeft het HvJEG de studiefinanciering voor (kinderen van (ex-) werknemers en zelfstandigen (met inbegrip van de echtgenoot en kinderen van de echtgenoot van de (ex-)werknemers⁷) ruimhartig geïnterpreteerd tot en met 1999 in het arrest Meeusen⁸, waarna in 2001 in het arrest Fahmi⁹ een lichte kentering is opgetreden. In deze memorie van toelichting wordt een aantal arresten genoemd. De vindplaatsen daarvan worden in voetnoten aangegeven. In een bijlage bij de memorie worden de casus en relevantie beknopt geschetst.

2.3. Ontwikkeling door vrij verkeer van studenten (geen werknemers / zelfstandigen)

In 1982 werd de eerste stap gezet naar het vrij verkeer voor studenten¹⁰: hoewel de EEG (ingevolge het besluit 63/266¹¹) niet bevoegd was in het beleid met betrekking tot het onderwijs, behoort de toelating tot een

¹ Verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap, PbEG 1968, L 257.

² De Zwitserse Bondsstaat valt hier sinds 1 juni 2002 onder op grond van het verdrag van 21 juni 1999, dat is goedgekeurd door de wet van 14 september 2001, Stb. 432. Bij die wet is tevens aan artikel 1, onderdeel e, gemeenschapsonderdanen, van de Vreemdelingenwet 2000, een onderdeel ten 5^e, toegevoegd dat luidt:

5^e. onderdanen van de Zwitserse Bondsstaat, indien zij verblijven op grond van de op 21 juni 1999 te Luxemburg totstandgekomen Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschappen en haar lidstaten, enerzijds, en de Zwitserse Bondsstaat, anderzijds, over het vrije verkeer van personen (Trb. 2000, 16 en 86);

³ Litouwen, Letland, Estland, Polen, Tsjechië, Slowakije, Hongarije, Slovenië, Roemenië en Bulgarije. Overigens bieden deze overeenkomsten maar zeer beperkte rechten voor werknemers uit deze staten, en laten in het bijzonder het recht van de afzonderlijke lidstaten van de EU om een eigen toelatingsbeleid te voeren, onverlet. Voor zelfstandigen bieden deze overeenkomsten echter meer rechten: legaal in de EU-lidstaten gevestigde zelfstandigen wordt eenzelfde behandeling gegarandeerd als de onderdanen van die lidstaten (bijvoorbeeld artikel 44, derde lid, van de Europa-overeenkomst met Polen (Trb. 1994, nr. 184)).

⁴ Euro-mediterrane overeenkomst (Pb 2000, L70, blz. 2). Met ingang van 1 maart 2000 heeft deze de Samenwerkingsovereenkomst tussen de EEG en het Koninkrijk Marokko, van 27 april 1976, vervangen.

⁵ Euro-mediterrane overeenkomst (Trb. 1996/29).

⁶ Casagrande, HvJEG, 3 juli 1974, zaak 9/74.

⁷ Immers, op grond van bijvoorbeeld Verordening 1612/68 artikel 10, eerste lid, onderdeel a, wordt onder gezinsleden ook de echtgenoot verstaan.

⁸ Meeusen, HvJEG, 8 juni 1999, zaak C-337/97; op grond van artikel 43 EG en los van Verordening 1612/68 zou overigens voor de dochter Meeusen via haar vader (de migrerende EG-zelfstandige) recht op een beurs hebben bestaan (RO 26–30 van het arrest).

⁹ Fahmi en Cerdeiro-Pinedo Amado, HvJEG, 20 maart 2001, zaak C-33/99.

¹⁰ Forcheri, HvJEG, 13 juli 1983 zaak 152/82.

¹¹ 63/266/EEG: Besluit van de Raad van 2 april 1963 houdende vaststelling van de algemene beginselen voor de toepassing van een gemeenschappelijk beleid met betrekking tot de beroepsopleiding, Pb 1963, L 063.

beroepsopleiding wel tot de werkingssfeer van het EEG-Verdrag. Het vrij verkeer van studenten is na Forcheri verder ontwikkeld in Gravier¹ en gefinaliseerd in Raulin². Het betreft gemeenschapsonderdanen (andere dan werknemers die onder de WSF 2000 vallen) die in een gastland voor studiedoeleinden verblijven op grond van de Richtlijn 93/96/EEG inzake het verblijfsrecht van studenten³. Voor hen geldt in Nederland de beleidsregel «Vergoeding les- en collegegelden aan EU-studierenden in Nederland»⁴ ter uitvoering van het arrest van het Europese Hof inzake Raulin.

3. Wet studiefinanciering 2000

3.1. Reikwijdte artikel 2.2 WSF 2000

De WSF 2000 stelt als voorwaarde voor het in aanmerking komen voor studiefinanciering dat de studerende de Nederlandse nationaliteit bezit (artikel 2.2, aanhef en onderdeel a). Daarnaast stelt de WSF 2000 dat wanneer de studerende niet de Nederlandse nationaliteit bezit, hij toch in een aantal gevallen voor studiefinanciering in aanmerking kan komen. Daarbij geldt als voorwaarde dat de studerende in Nederland woont (artikel 2.2, aanhef, en onderdelen b en c). Het gaat om de volgende gevallen:

** gelijkstelling bij verdrag (onderdeel b)*

Het betreft niet-Nederlanders, die op grond van een internationale regeling met een Nederlander zijn gelijk gesteld (o.a. Molukkers, EU/EER-onderdanen op grond van onder andere inzake het verblijfsrecht van studenten Verordening 1612/68⁵) en het grenslandenbeleid («Beleidsregel internationale aspecten studiefinanciering Vlaanderen, Noordrijn-Westfalen, Nedersaksen en Bremen»⁶).

** gelijkstelling bij amvb (onderdeel c)*

Het gaat hier om niet-Nederlanders die behoren tot een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen groep van personen. Dit is de in artikel 3 van het Besluit studiefinanciering 2000 aangewezen vreemdeling die hier uitsluitend rechtmatig verblijf houdt op grond van een nader aangegeven (artikel 3, onderdelen a t/m d) verblijfsvergunning, of die in afwachting is van de beslissing op aanvraag tot het verlenen of verlengen van een verblijfsvergunning (onderdeel e), of de vreemdeling die al eerder tegemoetkoming (ingevolge de WTOS) heeft ontvangen (onderdeel f).

3.2. Europese ontwikkelingen in de reikwijdte van artikel 2.2 WSF 2000

Het nationale onderwijsbeleid wordt sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht in toenemende mate beïnvloed door het Europese recht. Was het Europese onderwijsrecht aanvankelijk duidelijk en strak gerelateerd aan bepalingen die betrekking hadden op het vrije verkeer van werknemers, thans is in de Europese rechtspraak sprake van een verruiming van de rechten van werknemers en zelfstandigen waardoor onder andere de aanspraak van EU-onderdanen op Nederlandse studiefinanciering er gestalte krijgt. Deze ontwikkeling sluit aan bij de erkenning dat iedere Europese student in beginsel een recht op gelijke toegang tot het hoger onderwijs heeft, zonder discriminatie naar nationaliteit.

Als gevolg van deze Europese ontwikkelingen is gebleken dat de – inmiddels ingetrokken – Wet op de studiefinanciering op een onderdeel strijdig was met het Europese recht. Omdat in artikel 2.2 van de WSF 2000 het litigieuze artikel 7 van de Wet op de studiefinanciering inhoudelijk ongewijzigd is overgenomen, geldt deze onvereenigbaarheid eveneens voor artikel 2.2 van de WSF 2000 (en dienovereenkomstig voor artikel 2.2 van de WTOS).

¹ Gravier, HvJEG, 2 februari 1988, zaak 293/83.

² Raulin, HvJEG, 26 februari 1992, zaak C-357/89.

³ Richtlijn 93/96/EEG van 29 oktober 1993, Pb 1993, L 317.

⁴ 4 juli 2002, Uitleg OCenW-Regelingen 2002, 18.

⁵ PB 1968, nr. L257/2.

⁶ beleidsregel van 30 augustus 2000, Uitleg OCenW-Regelingen 2000, 21.

Onder andere in verband met de zaken Bernini¹ en Meeusen² wordt voorgesteld thans expliciet te bepalen dat voor (kinderen van) werknemers en zelfstandigen krachtens Europees recht, die vooral via Verordening 1612/68 en artikel 43 van het EG-Verdrag rechten geldend kunnen maken in Nederland, het woonplaatsvereiste niet geldt, indien het kinderen betreft wier ouders in Nederland werkzaam zijn en hen onderhouden. In de uitvoeringspraktijk wordt en is overigens direct vanaf het tijdstip van de uitspraken van het Hof daarmee rekening gehouden. De onderhavige wijziging van de artikelen 2.2 omvat dan ook geen inhoudelijke wijziging, maar het vastleggen van de huidige uitvoeringspraktijk aan de hand van Europese jurisprudentie. Deze jurisprudentie kan als volgt kort worden samengevat.

Het Europese Hof kwalificeert studiefinanciering als een sociaal voordeel, waarop ook migrerende werknemers en zelfstandigen een beroep kunnen doen voor de eigen studie of voor studie van hun kinderen³. Kinderen van migrerende werknemers en zelfstandigen kunnen volgens het Hof ook zelfstandig een beroep doen op studiefinanciering⁴. Het arrest Meeusen illustreert dat er een wisselwerking bestaat tussen (bilateraal) grenslandenbeleid en Europese integratie op onderwijsgebied. In deze zaak werd bepaald dat een Belgische onderdaan, die niet in Nederland woont en studeert – met Belgische ouders die in Nederland werken en in België wonen – toch aanspraak kan maken op Nederlandse studiefinanciering. Deze uitspraken betekenen voor de Nederlandse studiefinanciering dat voor kinderen van (ex-) migrerende werknemers en zelfstandigen géén woonplaatsvereiste mag worden gesteld, wanneer dit niet ook aan Nederlanders wordt gesteld (Bernini). Dit woonplaatsvereiste mag ook niet worden gesteld aan werknemers en zelfstandigen die ouders zijn van het studerende kind (Meeusen).

Sinds het burgerschap van de Unie door «Maastricht» is geïntroduceerd, zijn de ontwikkelingen binnen het Europese recht nog meer in beweging dan voorheen. Dit vergroot de noodzaak te meer om op eenvoudige wijze de reikwijdte van artikel 2.2 WSF 2000 daaraan te kunnen aanpassen.

3.3. *Aanpassing WSF 2000*

Zoals hierboven is aangegeven, moet de reeds bestaande uitvoering die Nederland geeft aan de arresten Bernini en Meeusen, in de Nederlandse wetgeving worden geëxpliciteerd.

Om de WSF 2000 niet bij ieder Europees arrest met gevolgen voor Nederland te hoeven aanpassen, wordt voorgesteld aan artikel 2.2 een tweede lid toe te voegen dat voor een studerende aan wie een woonplaatseis in Nederland op grond van een verdrag of een besluit van een volkenrechtelijke organisatie niet kan worden gesteld – omdat deze ook niet aan Nederlanders wordt gesteld – de woonplaatseis niet geldt. Zo wordt de in het eerste lid, onderdeel b, bepaalde woonplaatseis («in Nederland») in feite beperkt tot hoofdzakelijk niet-gemeenschapsonderdanen en blijft deze eis van toepassing op studerenden die niet de Nederlandse nationaliteit hebben en niet onder de reikwijdte van de EU – in ruime zin, zie paragraaf 2.1 – vallen.

Toegevoegd is voorts de bepaling dat bij algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld voor een goede uitvoering hiervan. Deze regels kunnen uiteraard alleen declaratoir zijn en niet constitutief, maar kunnen gewenst zijn in verband met de inzichtelijkheid voor de afbakening van de doelgroep.

Europese jurisprudentie is niet altijd een op een te vertalen naar de Nederlandse situatie. De algemene maatregel van bestuur – in casu een wijziging van het Besluit studiefinanciering 2000 (BSF 2000) – zou in ieder geval meer inzicht kunnen geven en naar de huidige stand van het Euro-

¹ Bernini, HvJEG, 26 februari 1992, zaak C 3/90.

² Meeusen, HvJEG, 8 juni 1999, zaak C-337/97.

³ Lair, HvJEG, 21 juni 1988, zaak 39/86.

⁴ Bernini, HvJEG, 26 februari 1992, zaak C 3/90.

pese recht bijvoorbeeld – op hoofdlijnen – de volgende inhoud kunnen hebben:

Met een Nederlander wordt gelijkgesteld de vreemdeling die niet de Nederlandse nationaliteit bezit en onderdaan is van een lidstaat van de Europese Unie of van een staat buiten Nederland die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte (of van een geassocieerde staat of een kandidaat lidstaat), indien hij:

- a. zelf werknemer of zelfstandige is die in Nederland als werknemer of zelfstandige werkzaam is (geweest) – dikwijls met «migrerend werknemer» aangeduid – ongeacht zijn woonplaats (dit volgt uit Bernini);
- b. het kind is van een migrerend werknemer of zelfstandige, ongeacht de woonplaats van het kind of de werknemer of zelfstandige (dit volgt uit Bernini en Meeusen);
- c. het kind is van een voormalig migrerend werknemer of zelfstandige, op voorwaarde dat de voormalig werknemer of zelfstandige nog wel in Nederland woont en ongeacht de woonplaats van het kind (dit volgt uit Fahmi¹), enz..

Het komt er op neer dat er aanspraak kan zijn voor een EU-onderdaan of gezinslid van een EU-onderdaan die economisch actief is in Nederland en onder bepaalde omstandigheden voor een kind van een werknemer of zelfstandige die niet meer economisch actief is in Nederland.

Een migrerend werknemer of zelfstandige is een gemeenschaps-onderdaan die in Nederland de status van werknemer of zelfstandige heeft. De status van werknemer of zelfstandige vloeit voort uit het EG-verdrag en de rechtspraak van het Hof, en is ter beoordeling aan de IB-Groep. Dit oordeel kan worden getoetst door de bestuursrechter. Aangesloten wordt hier bij de sociale-zekerheidswetgeving.

In het *acquis communis* is bepaald dat er sprake is van een van de werknemer of zelfstandige afhankelijk kind. Dit betekent dat de werknemer of zelfstandige in het onderhoud van het studerende kind voorziet. De lijn is dat het onderhoud feitelijk is en in geld waardeerbaar.

4. Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten

In de WTOS is in artikel 2.2 de nationaliteitseis opgenomen. Dit artikel is overgenomen van de artikelen 7, 21 en 45 van de Wet tegemoetkoming studiekosten (WTS), die overeen kwamen met artikel 7 van de (ingetrokken) Wet op de studiefinanciering. In de WTOS is aangesloten bij artikel 2.2 van de WSF 2000. De WTS had en de WTOS heeft territoriale werking. Er is niet de mogelijkheid om instellingen aan te wijzen buiten Nederland en daarbij is tegemoetkoming ook niet meeneembaar naar het buitenland. Er bestaat geen Europese jurisprudentie over de WTS en de WTOS.

Aanspraak op tegemoetkoming bestaat ook voor leerlingen met de niet-Nederlandse nationaliteit, echter alleen wanneer onderwijs in Nederland wordt gevolgd. Voor Nederlanders is het niet noodzakelijk dat de leerling in Nederland woont. Zo is er bijvoorbeeld voor een Nederlandse leerling die in België woont en in Nederland naar school gaat, aanspraak op de tegemoetkoming ingevolge de WTOS.

Voor niet-Nederlanders geldt thans overeenkomstig de WSF 2000 een woonplaatseis (in Nederland) voorzover de leerling 18 jaar is of ouder, waarbij de tegemoetkoming niet meer aan de ouders wordt toegekend maar aan het kind zelf. Deze woonplaatseis moet op gelijke wijze als bij de WSF 2000 aan Europees recht worden aangepast. Daartoe wordt in de aan het derde lid (thans: tweede lid) toegevoegde passage afwijking mogelijk gemaakt van de woonplaatseis. Deze eis geldt overigens alleen voor de hoofdstukken 4 (voortgezet onderwijs 18+) en 5 (lerarenopleidingen en vavo).

¹ Fahmi en Cerdeiro-Pinedo Amado, HvJEG, 20 maart 2001, zaak C-33/99.

Het oorspronkelijke tweede lid bevatte de beperkende eis dat er arbeid moet worden of zijn verricht. In EU-verband mag deze eis echter niet worden gesteld. Daarom is het tweede lid geschrapt.

5. Financiële gevolgen

De uitgaven voor studiefinanciering zullen als gevolg van het onderhavige voorstel toenemen. Hoewel kinderen van in Nederland werkende EU-werknemers – ongeacht de woonplaats van de kinderen en de ouders – feitelijk reeds aanspraak op studiefinanciering of tegemoetkoming kunnen maken, wordt dit recht thans expliciet in de WSF 2000 en de WTOS vastgelegd. Door deze explicitering en ruimere voorlichting zijn meer aanvragen te verwachten.

Het Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS) heeft een schatting van de meeruitgaven gemaakt. Voor het bepalen van de omvang van de nieuwe groep gerechtigden heeft het CHEPS vastgesteld dat 2/3 deel van de Belgische en 91 procent van de Duitse grensarbeiders in Nederland werkzaam zijn maar in hun thuisland blijft wonen. Het CHEPS heeft aangenomen dat naarmate het land van herkomst verder van Nederland aflight, het onwaarschijnlijker is dat de migrerende werknemers (en hun gezinsleden) in het thuisland blijven wonen. Op basis van het geschatte aantal kinderen van migrerende EU-werknemers in de studiefinancieringsgerechtigde leeftijd dat mogelijk hoger onderwijs gaat volgen, schat het CHEPS dat het om circa 2000 studerenden per jaar gaat.

Het is evenwel niet reëel te veronderstellen dat al deze potentiële gerechtigden ook daadwerkelijk studiefinanciering zullen aanvragen. De IB-Groep, die zich inspant om het niet-gebruik van de WSF 2000 zo veel mogelijk te beperken, zal deze categorie buitenlanders die in hun thuisland wonen maar in Nederland werken of gewerkt hebben, in de regel niet kunnen bereiken met haar voorlichting. Een deel van deze doelgroep zal dan ook geen studiefinanciering of tegemoetkoming aanvragen. Van de potentiële 2000 rechthebbenden op grond van het arrest-Meeusen hebben tot nu toe circa honderd een aanvraag voor studiefinanciering ingediend, ondanks het feit dat de Vereniging voor Grensarbeiders actief voorlichting geeft over dit onderwerp.

In de berekening van de kosten is daarom uitgegaan van een niet-gebruik van de studiefinanciering voor deze groep gerechtigden van 50%.

Het CHEPS heeft de gemiddelde kosten per uitwonende studerende als volgt berekend (bedragen hebben betrekking op 2002):

Studiefinancieringscomponenten	Per maand	Per jaar
Basisbeurs	€ 211,09	€ 2 533,08
Aanvullende beurs (gemiddeld)	€ 57,76	€ 693,12
OV-studentenkaart	€ 60,58	€ 726,96
Totaal gemiddeld per student	€329,43	€3 953,16

Bij de berekening van de gemiddelde aanvullende beurs is uitgegaan van een gemiddeld bedrag van € 156,10 per ontvangende student per maand, terwijl ongeveer 37% een aanvullende beurs ontvangt. Omdat de leningen doorgaans worden terugbetaald, zijn deze niet als extra uitgavenpost meegeteld. Bij een aantal van 1000 studerenden bedragen de meeruitgaven derhalve circa € 4 mln.

Het onderzoek van het CHEPS heeft zich overigens niet uitgestrekt over de zogenoemde «Bernini-student». Diens ouders- die niet-Nederlandse EU-onderdaan zijn – wonen en werken in Nederland. Het kind zelf studeert aan een buitenlandse instelling waarvoor Nederlandse studenten aanspraak op studiefinanciering hebben. Deze student heeft daarop ook aanspraak. Sinds 1992 wordt het arrest door de IB-Groep uitgevoerd. Het

betreft slechts een zeer beperkt aantal studenten. Aanzuigende werking als gevolg van publiciteit rond het wetsvoorstel zal minimaal zijn. In de begroting is derhalve voor deze categorie geen extra post opgenomen.

6. Uitvoering maatregelen door de Informatie Beheer Groep

De in dit wetsvoorstel genoemde maatregelen kunnen door de IB-Groep worden uitgevoerd, aangezien het de bestendiging van de geldende uitvoeringspraktijk betreft.

7. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I WSF 2000

Het tweede lid bevat in essentie de bepaling dat voor gemeenschaps-onderdanen de woonplaats-eis van het eerste lid, onderdeel b, niet geldt. Hiermee wordt voldaan aan het arrest Meeusen. In het tweede lid is sprake van «een verdrag of een besluit van een volkenrechtelijke organisatie». In de eerste plaats vallen daar de onderdanen van EU-lidstaten en van de EER-landen onder, maar met deze onderdanen worden ook onderdanen van andere staten gelijk gesteld. In paragraaf 2.1 is een opsomming daarvan – naar de huidige situatie – gegeven.

Omdat de invulling aan ontwikkelingen onderhevig is (jurisprudentie op het gebied van vrij verkeer van werknemers en het burgerschap van de Unie alsmede uitbreiding van staten), is de doelgroep niet eenvoudig kenbaar. In verband met een betere toegankelijkheid van deze doelgroep kan in een amvb of ministeriële regeling invulling gegeven worden aan de gelijkstelling van studerende en aan de gelijkstelling van staten. Dit heeft als voordeel dat adequaat kan worden aangesloten bij Europese jurisprudentie en bij de uitbreiding van geassocieerde staten of kandidaat lidstaten. Het Europese recht blijft echter leidend voor de bepaling van de doelgroep op het moment van de aanvraag. De inhoud van de amvb / ministeriële regeling kan dan ook alleen declaratoir zijn en niet constitutief. De inhoud is dan richtinggevend en opgenomen voor een goede uitvoering, doorslaggevend blijft de stand van het gemeenschapsrecht. In paragraaf 3.3 is aangegeven wat als inhoud voor die algemene maatregel van bestuur zou kunnen worden opgenomen.

Artikel II WTOS

De wijziging van artikel 2.2 van de WTOS komt inhoudelijk overeen met die van artikel 2.2 van de WSF 2000. Het oorspronkelijke tweede lid bevatte de beperkende eis dat er arbeid moet worden of zijn verricht. In EU-verband mag deze eis echter niet worden gesteld. Daarom is het tweede lid geschrapt. Voorts wordt verwezen naar paragraaf 4.

Artikel III Inwerkingtreding

Aangezien het voorstel de bestendiging van de geldende uitvoeringspraktijk betreft, kan inwerkingtreding op de kortst mogelijke termijn plaatsvinden. In verband met de Tijdelijke referendumwet is daarom gekozen voor inwerkingtreding door middel van een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
M. J. A. van der Hoeven

BIJLAGE BIJ DE MEMORIE VAN TOELICHTING

Kort overzicht van in de memorie van toelichting genoemde arresten van het Europese Hof van Justitie.

1. geeft aan of het vrij verkeer van werknemers of van studenten betreft.
2. geeft een korte omschrijving van de casus.
3. geeft in het kort de relevantie van het arrest aan.

De nummers voor de arresten corresponderen met de nummers van de voetnoten.

1, 9, 20. Meeusen, HvJEG, 8 juni 1999, zaak C-337/97

1. Vrij verkeer van werknemers.
2. Vader Meeusen is Belg, woont aldaar en verricht in Nederland werkzaamheden anders dan in loondienst. Moeder Meeusen werkt (een paar uur in de week) in loondienst in de onderneming van haar man. Dochter Meeusen, eveneens met Belgische nationaliteit woont en studeert in België aan een opleiding waarvoor Nederlandse studenten ook studiefinanciering krijgen, en vraagt in Nederland studiefinanciering aan.
3. Uit het arrest vloeit voort dat dochter Meeusen studiefinanciering kan krijgen onder dezelfde voorwaarden als een Nederlandse student. Op de vader is artikel 52 EEG (artikel 43 EG) van toepassing. De moeder valt onder Verordening 1612/68. De woonplaats van de ouders/werknemers van de student zijn niet relevant.

Op grond van artikel 43 EG en los van Verordening 1612/68 zou overigens voor dochter Meeusen via haar vader (de migrerende EG-zelfstandige) recht op een beurs hebben bestaan (RO 26–30 van het arrest).

7. Casagrande, HvJEG, 3 juli 1974, zaak 9/74

1. Vrij verkeer van werknemers.
2. Casagrande is het kind van een Italiaanse gastarbeider die in Duitsland studiefinanciering aanvraagt.
3. Het Hof bepaalde dat het onderwijsbeleid als zodanig weliswaar niet behoort tot de onderwerpen die het Verdrag onder de bevoegdheid van de Gemeenschapsinstellingen heeft gebracht, doch dat hieruit niet volgt dat de uitoefening van de aan de Gemeenschap overgedragen bevoegdheden op enigerlei wijze zou zijn beperkt, wanneer zij doorwerken op maatregelen ter uitvoering van een beleid zoals het onderwijsbeleid. Gelijke «toelating» van migrantenkinderen (artikel 12 Verordening 1612/68) betekende ook dat die kinderen recht hadden op de algemene maatregelen om de deelneming aan het onderwijs te vergemakkelijken, dus ook recht hadden op een studiebeurs onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van het gastland.

10, 23. Fahmi en Cerdeiro-Pinedo Amado, HvJEG, 20 maart 2001, zaak C-33/99

1. Vrij verkeer van werknemers.
2. Fahmi (Marokkaan) en Esmoris Cerdeiro (Spaanse) hebben in Nederland gewerkt, zijn daar arbeidsongeschikt geworden, zijn teruggekeerd naar hun land van oorsprong met behoud van hun uitkering. Uit hoofde van deze uitkering hadden zij recht op kinderbijslag (AKW) voor hun kinderen. De kinderen die 18 jaar waren geworden, hadden overeenkomstig het sinds 1 januari 1996 geldende regime van de AKW (einde overgangsrecht) geen recht meer op kinderbijslag en ook niet op studiefinanciering.
3. Woonplaats van de werknemer is wel relevant wanneer deze is teruggekeerd naar zijn land van oorsprong.

11. Forcheri, HvJEG, 13 juli 1983, zaak 152/82

1. Vrij verkeer van studenten.
2. De Italiaan Forcheri is werkzaam bij de Europese Commissie in Brussel. Zijn echtgenote moest extra collegegeld betalen, omdat haar man niet onder de uitzondering viel voor niet-Belgen: in dienst van de Belgische Staat en belasting betalen in België. De vraag was of beroepsopleiding onder de reikwijdte van het EEG-Verdrag viel.
3. Hoewel de EEG (ingevolge besluit 63/266/EEG, Besluit van de Raad van 2 april 1963 houdende vaststelling van de algemene beginselen voor de toepassing van een gemeenschappelijk beleid met betrekking tot de beroepsopleiding) niet bevoegd was in het beleid met betrekking tot het onderwijs, behoorde volgens het Hof de toelating tot een beroepsopleiding wel tot de werkingssfeer van het EEG-Verdrag (RO 17). Forcheri was de eerste stap naar het vrij verkeer voor studenten. Daarna Gravier en ten slotte gefinaliseerd in Raulin.

13. Gravier, HvJEG, 2 februari 1988, zaak 293/83

1. Vrij verkeer van studenten.
2. De Française Gravier wil een (beroeps)opleiding volgen in Luik, maar moet extra collegegeld («Minerval») betalen als studente wier ouders niet in België wonen.
3. Aan artikel 7 – dat tot dan louter een algemeen beginsel was (immers de specifieke discriminatieverboden in bijvoorbeeld artikel 48 of VO 1612/68 hadden concrete rechtsgevolgen) – werd door het Hof autonome werking verleend: zodra een bepaalde activiteit binnen de materiële werking van het verdrag valt, is het discriminatieverbod van toepassing. Omdat artikel 128 daarbinnen valt, mag er bij de toegang tot een beroepsopleiding niet gediscrimineerd worden ten nadele van onderdanen van andere lidstaten. Verder werd het begrip «beroepsopleiding» in artikel 128 ruim uitgelegd: iedere onderwijsvorm die opleidt voor een specifiek beroep, vak of betrekking, of die bijzondere bekwaamheid verleent om een dergelijk beroep, vak of betrekking uit te oefenen, ongeacht de leeftijd en het opleidingsniveau van de leerlingen of studenten, en zelfs indien in het studieprogramma een aantal algemene vakken zijn opgenomen.

14. Raulin, HvJEG, 26 februari 1992, zaak C-357/89

1. Vrij verkeer van studenten.
2. De Française Raulin had in Nederland een oproepcontract, was dus een werknemer en had dus een verblijfsvergunning. Raulin gaat vervolgens aan de Rietveldacademie studeren en vraagt studiefinanciering. Die krijgt ze niet want de verblijfsvergunning was gekoppeld aan haar werknemerschap en niet aan de studie. Zonder verblijfsvergunning geen studiefinanciering.
3. Het Hof bepaalde: verblijfsrecht zolang een opleiding wordt gevolgd. De EG-student kan ook aanspraak maken op een verblijfsrecht voor de duur van zijn studie, onafhankelijk van de afgifte van een verblijfsvergunning. Dat recht kan evenwel afhankelijk worden gesteld van bepaalde voorwaarden, waarop het beginsel van non-discriminatie bij de toegang tot de beroepsopleiding niet van toepassing is. Het moet dan gaan om «gewettigde belangen» van de lidstaat, bijvoorbeeld ziektekostenverzekering of dekking van kosten van levensonderhoud.

19, 22. Bernini, HvJEG, 26 februari 1992, zaak C 3/90

1. Vrij verkeer van werknemers.
2. De dochter van een Italiaanse migrerend werknemer in Nederland gaat

na de MTS (in Nederland) een voltijdse studie architectuur beginnen in Napels, het land waarvan zij de nationaliteit bezit. Ook Nederlandse studenten krijgen voor deze opleiding studiefinanciering. Vader Bernini woont en werkt in Nederland. De dochter woont niet meer in Nederland. Omdat een Nederlander voor die opleiding aldaar studiefinanciering krijgt, krijgt dochter Bernini die ook.

3. Woonplaats van de student niet relevant. Aan kinderen van werknemers toegekende studiefinanciering vormt voor een migrerend werknemer een sociaal voordeel in de zin van Verordening 1612/68 artikel 7, tweede lid, wanneer de werknemer in het onderhoud van het kind blijft voorzien. In dit geval studiefinanciering onder dezelfde voorwaarden als voor kinderen van nationale werknemers, en in het bijzonder zonder dat een nadere voorwaarde betreffende zijn woonplaats kan worden gesteld.

21. Lair, HvJEG, 21 juni 1988, zaak 39/86

1. Vrij verkeer van werknemers.
2. De Française Lair heeft beroepswerkzaamheden verricht in Duitsland en begint in Hannover een universitaire studie die wordt afgesloten met een beroepsdiploma. Zij vraagt een beurs aan op grond van gelijke behandeling (artikel 7 van Verordening 1612/68). De Duitse autoriteiten hebben haar een beurs geweigerd omdat zij niet voldeed aan de eis van wonen en werken voor een periode van 5 jaar in Duitsland, een eis die niet voor Duitse studenten gold.
3. De ontvangende lidstaat kan het recht op sociale voordelen niet afhankelijk stellen van de voorwaarde, dat vooraf op zijn grondgebied tenminste gedurende een bepaalde tijd beroepswerkzaamheden beroepswerkzaamheden zijn verricht.