

Vergaderjaar 2024–2025

36 555

Wijziging van onder meer de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met het stellen van voorschriften met betrekking tot de onderwijstaal, de mogelijkheid regie te voeren op een doelmatig onderwijsaanbod en de toegankelijkheid van het hoger onderwijs (Wet internationalisering in balans)

Nr. 12

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juli 2025

Tijdens het tweeminutendebat DUO en hoger onderwijs d.d. 22 mei 2025 zijn er twee moties ingediend met betrekking tot het wetsvoorstel Wet internationalisering in balans (hierna: de WIB). Beide moties zijn op 27 mei 2025 door uw Kamer aangenomen. Ik ben voornemens uitvoering te geven aan deze moties en ik zal hiertoe zoals verzocht een nota van wijziging op het wetsvoorstel indienen. In deze brief licht ik toe hoe ik dat zal doen en hoe het vervolgproces vorm krijgt. Het betreft de volgende moties:

- Motie van het lid Krul c.s.¹, waarin wordt opgeroepen om de toets anderstalig onderwijs (hierna: TAO) voor het bestaande opleidingsaanbod te laten vervallen en tot een bindend bestuurlijk akkoord met de instellingen te komen. Deze motie heb ik ontraden, gelet op de opdracht die ik vanuit het hoofdlijnenakkoord en het regeerprogramma heb meegekregen met betrekking tot taal in de bachelor.
- Motie van de leden Soepboer en Krul², waarin wordt opgeroepen om tot zo bindend mogelijke en controleerbare afspraken met de instellingen te komen over het verder terugdringen van de verengelsing en internationalisering om zo het Nederlands weer de norm te maken. Voor deze motie heb ik het oordeel aan uw Kamer gelaten.

Daarnaast zijn er in uw Kamer meerdere moties aangenomen op het gebied van studiefinanciering en internationale studenten. Ik heb toegezegd uw Kamer hierover voor de zomer te informeren. Het gaat hierbij om de moties:

¹ Kamerstuk 31 288, nr. 1190.

² Kamerstuk 31 288, nr. 1195.

- Motie van de toenmalige leden El Yassini en Peters³ over het effect van de herinvoering van de basisbeurs op het aantal internationale, niet-Nederlandse EER-studenten en studenten uit Zwitserland (hierna: EER-studenten) dat in Nederland komt studeren; en
- Motie van het lid Soepboer⁴ over een plan om gegevensuitwisselingen over studiefinanciering en andere ondersteuning met andere landen te realiseren.

De uitwerking van deze moties is opgenomen in deze brief met een nadere toelichting in de bijlage. In de bijlage ga ik ook in op een toezegging naar aanleiding van schriftelijke vragen van het toenmalig lid Hertzberger⁵ over de meest voorkomende nationaliteiten in de groep internationale studenten die een aanvullende beurs ontvangen.

Aanpassing wetsvoorstel WIB n.a.v. moties

Overwegingen

Het wetsvoorstel, zoals dat aan uw Kamer is gezonden, heeft als hoofddoelstelling het behouden en versterken van het Nederlands als onderwijstaal. Daartoe bevat het voorstel de norm dat alle opleidingen en trajecten in het associate degree en bacheloronderwijs, zowel bestaande als beoogde nieuwe, in het Nederlands moeten worden verzorgd, tenzij het anderstalig verzorgen ervan doelmatig is. De TAO is het instrument om die doelmatigheid vast te stellen.

Ik heb begrip voor de breed gedragen wens van de Kamer. De context rondom internationalisering is bovendien in beweging. Over de gehele breedte van de sector is een afvlakking van de groei van internationale studenten zichtbaar en universiteiten geven aan wederom een terugloop van het aantal voorinschrijvingen te zien, de taakstelling op internationale studenten wordt ingelopen⁶ en er zijn geopolitieke ontwikkelingen die nopen tot meer strategische autonomie van Europa, waarbij het gericht aantrekken van internationaal talent nodig is en blijft.

De hogescholen en universiteiten hebben sinds de ontwikkeling van het wetsvoorstel zichtbaar verantwoordelijkheid genomen met het opstellen van zelfregieplannen. Er zijn concrete voornemens om de internationalisering in het hbo en wo in balans te brengen. Hoewel de toetsing op bestaande anderstalige bacheloropleidingen en trajecten de meeste borging zou bieden ten behoeve van een doelmatig anderstalig opleidingsaanbod, zie ik dat de zelfregieplannen het stelsel dichter brengen bij een evenwichtige inzet van anderstalig onderwijs. Daarnaast is het belangrijk op te merken dat het wetsvoorstel altijd onderdeel is geweest van een bredere aanpak om te komen tot een gebalanceerde internationalisering, waarbij de autonomie van de instellingen voorop staat en waarvan zelfregie door de instellingen steeds deel heeft uitgemaakt.

De zelfregie van de universiteiten die zij publiceerden op 15 april 2025⁷ laat zien dat universiteiten bewuste keuzes gemaakt hebben aangaande het opleidingsaanbod en dat zij hierbij bredere maatschappelijke belangen in overweging hebben genomen. Aangekondigd is dat er verschillende anderstalige bacheloropleidingen en trajecten zullen worden stopgezet of

³ Kamerstuk 36 229, nr. 29.

⁴ Kamerstuk 31 288, nr. 1169.

⁵ 2024Z16990

⁶ Kamerstuk 36 725, nr 1, p. 103.

⁷ <https://www.universiteitenvannederland.nl/actueel/nieuws/universiteiten-gaan-zelf-internationalisering-verder-in-balans-brengen>

omgezet zullen worden naar het Nederlands. Het gaat om opleidingen en trajecten waarvan de sector in gezamenlijkheid tot de conclusie gekomen is dat het voor de balans in het stelsel passender is deze enkel in het Nederlands aan te gaan bieden. Ook is onderling afgesproken dat de numerus fixus vaker wordt ingezet en dat bij verschillende opleidingen die nu gebruik maken van een numerus fixus, deze fixus wordt verlaagd, waardoor de anderstalige instroom gericht zal dalen. Deze nieuwe en inhoudelijke invulling van de zelfregie laat zien dat de instellingen zelf en uit eigen beweging stappen hebben gezet die bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen van het wetsvoorstel.

De zelfregie van de hogescholen bevond zich al eerder in een verder gevorderd stadium waarbij de instellingen zich onderling gecommitteerd hebben aan de uitvoering. Vanwege het kleinere aandeel anderstalige opleidingen – in totaal is 8% van de bacheloropleidingen enkel in een andere taal dan het Nederlands te volgen volgens informatie van de VH⁸ – lag daarbij de focus vooral op capaciteitsbeheersing en het terughoudend zijn met het starten van nieuwe anderstalige opleidingen en trajecten.

Eerder heb ik benoemd dat het laten vervallen van de TAO voor het bestaande anderstalige opleidingsaanbod niet licht opgevat mag worden. Het betekent dat een belangrijk sturingsinstrument niet langer deel zal uitmaken van het wetsvoorstel. De inhoud van het wetsvoorstel wordt hiermee wezenlijk gewijzigd. De toets was bedoeld om eenmalig de doelmatigheid van het huidige anderstalige onderwijsaanbod vast te stellen, teneinde het Nederlands als onderwijstaal te borgen in het hbo en wo. Het laten vervallen van de TAO voor het bestaande opleidingsaanbod betekent dat bestaande anderstalige opleidingen en trajecten niet in het Nederlands hoeven te worden verzorgd, ongeacht of vast is komen te staan dat de besteding van overheidsgeld aan deze bestaande anderstalige opleidingen en trajecten in het belang is van de Nederlandse samenleving. Die afweging wordt hiermee, als onderdeel van de zelfregie, overgelaten aan de hogescholen en universiteiten zelf. Uw Kamer heeft de wens geuit de TAO voor het bestaande opleidingsaanbod te laten vervallen. Door dit te doen geef ik feitelijk mijn mogelijkheid tot ingrijpen in het bestaande anderstalige aanbod uit handen en fungeert de uitkomst van de zelfregie van de instellingen als vertrekpunt voor toekomstige sturing. De TAO voor nieuw anderstalig opleidingsaanbod blijft wel onverkort onderdeel uitmaken van het wetsvoorstel.

Om de aangenomen motie op een verantwoorde wijze uit te voeren en tegelijkertijd zo goed mogelijk aan te blijven sluiten op de hoofddoelstelling van het wetsvoorstel, het borgen van het Nederlands als onderwijstaal, is een aantal randvoorwaarden noodzakelijk. Deze licht ik hieronder toe.

Randvoorwaarden voor uitvoering

Voor een volledig en eenduidig overzicht van het huidige anderstalige opleidingsaanbod, is een wettelijke definitie nodig van wat een Nederlandstalige of een anderstalige opleiding is, alsook een verplichte registratie van de voertaal van een opleiding langs de lijn van deze wettelijke definitie. Het wetsvoorstel zou dit bewerkstelligen door het introduceren van een definitie en door de TAO bestaand aanbod, waarmee vastgesteld kon worden wat het bestaande anderstalige aanbod is. Elke bestaande opleiding die of traject dat aan de definitie van anderstaligheid voldoet, zou de TAO bestaand aanbod immers moeten

⁸ Kamerstuk 22 452, nr. 89.

doorlopen. Bij het succesvol doorlopen ervan zou de instemming en onderwijstaal in RIO⁹ geregistreerd worden.

Om zonder de TAO bestaand aanbod een volledig beeld te kunnen krijgen van het totale bestaande anderstalige onderwijsaanbod, zal dit op een andere wijze vastgesteld moeten worden. Deze vaststelling is nodig om te kunnen bepalen welke opleidingen en trajecten behoren tot het nieuwe aanbod en dus de toets anderstalig onderwijs voor nieuw anderstalig aanbod moeten doorlopen. Het gaat daarbij met name om bestaande Nederlandstalige opleidingen die in de toekomst anderstalig zouden willen worden, of bijvoorbeeld het starten van een nieuw anderstalig traject. Daarnaast worden compleet nieuwe associate degree- en bacheloropleidingen die anderstalig van start willen gaan uiteraard getoetst.

Ik ben met VH en UNL in gesprek over een inventarisatie van het bestaande anderstalig opleidingsaanbod aan de hand van vooraf afgestemde kaders en de definitie zoals die in de WIB is opgenomen. Daarbij moet vast komen te staan dat het in beeld brengen van het bestaande anderstalige aanbod mogelijk is zonder TAO. Daarbij vraag ik hen ook om een nadere toelichting op de in de zelfregie gemaakte keuzes die ingaat op de maatschappelijke waarde van het anderstalig opleidingsaanbod in het licht van de doelmatigheidscriteria die deel zullen blijven uitmaken van het wetsvoorstel als onderdeel van de TAO voor het nieuw aanbod. Deze toelichting is nodig om in de nota van wijziging te kunnen duiden hoe de wijziging zich verhoudt tot de doelstellingen van het wetsvoorstel.

Planning

Gezien de brede steun in uw Kamer, de gewijzigde context en met het voorbehoud dat zal moeten worden voldaan aan de aanvullende randvoorwaarden geef ik invulling aan de motie Krul c.s. en zal ik het wetsvoorstel Wet Internationalisering in Balans aanpassen. Eerder, toen enkel nog de uitvoering van het amendement Bontenbal c.s.¹⁰ over de regio's voorlag, heb ik toegezegd voor de zomer 2025 met een nota van wijziging op het wetsvoorstel te komen. Nu mij wordt verzocht om uitvoering te geven aan de motie Krul c.s., is er sprake van een aanzienlijke wijziging van het wetsvoorstel, die in ieder geval een nieuw advies van de Raad van State vergt. De nota van wijziging verwacht ik dit najaar voor advies toe te sturen aan de Raad van State.

Aanvullende en onderling bindende afspraken

De moties vragen mij ook om met de sector tot zo bindend mogelijke en controleerbare bestuurlijke afspraken te komen om gezamenlijke sturing te blijven houden op de internationalisering in het hbo en wo. Ik blijf zetten op gebalanceerde internationalisering. Zeker in het licht van de gestegen kosten voor studiefinanciering aan EER-studenten (zie hieronder), blijkt des te meer hoe belangrijk het is én blijft om regie te houden op de internationalisering van ons onderwijs, om het stelsel houdbaar en betaalbaar te houden. De zelfregie van de universiteiten en de hogescholen laat zien dat de instellingen hier serieus mee aan de slag zijn gegaan. Dat is voor mij hierin het vertrekpunt. Deze zomer wil ik, met oog voor de interne governance en autonomie van de instellingen, onderzoeken hoe verder uitvoering kan worden gegeven aan de oproep van uw Kamer, mede op basis van de bindende afspraken die de

⁹ Registratie Instellingen en Opleidingen

¹⁰ Kamerstuk 31 288, nr. 1195.

instellingen onderling binnen de zelfregie reeds hebben gemaakt. Ik zie dit in de bredere context van verdere samenwerking tussen instellingen in het maatschappelijk belang. Zoals ik in de beleidsbrief heb opgenomen, werk ik daarbij ook aan een verkenning naar een collectieve verantwoordelijkheid van instellingen voor het opleidingsaanbod. Daarbij is het belangrijk te benadrukken dat het maken van bindende afspraken moet berusten op wederzijdse instemming.

Studiefinanciering en internationale studenten

Motie El Yassini en Peters over het effect herinvoering basisbeurs op EER-studenten

Naar aanleiding van de herinvoering van de basisbeurs in het hbo en wo hebben de toenmalige Kamerleden El Yassini en Peters een motie ingediend¹¹ waarin gevraagd wordt het effect van de herinvoering van de basisbeurs op het aantal EER-studenten dat in Nederland komt studeren te monitoren. Zoals eerder met uw Kamer is gedeeld, is gewacht met het uitvoeren van deze motie totdat voldoende data beschikbaar was over het eerste volledige studiejaar waarin de basisbeurs opnieuw was ingevoerd. Op dit moment is data beschikbaar van het aantal internationale studenten en de studiefinancieringsuitgaven voor de kalenderjaren 2022, 2023 en 2024. Daarmee kan een eerste vergelijking worden gemaakt tussen het meest recente kalenderjaar zonder basisbeurs (2022) en het eerste kalenderjaar waarin de basisbeurs volledig beschikbaar was (2024).

In de bijlage van deze Kamerbrief is de monitor opgenomen. Het directe effect van de herinvoering van de basisbeurs op het aantal niet-Nederlandse studenten uit EER-landen en Zwitserland (hierna: EER-studenten) en de studiefinancieringsuitgaven is op basis van de data niet in te schatten. Uit deze cijfers blijkt wel dat er de afgelopen jaren meer studiefinanciering is uitgegeven aan EER-studenten. In 2024 waren de studiefinancieringsuitgaven aan EER-studenten in het hbo en wo in totaal € 186 miljoen. Dit is circa 7% van het totaal aan toekenningen voor hbo- en wo-studenten (circa € 2,8 miljard). Het lijkt vanzelfsprekend dat de invoering van de basisbeurs zorgt voor extra kosten voor EER-studenten ten opzichte van het leenstelsel. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat de uitgaven aan de basisbeurs in 2023 en 2024 extra hoog waren omdat uitwonende studenten in het studiejaar 2023/2024 een extra bedrag ontvingen als koopkrachtmaatregel. Daarnaast heeft een rechterlijke uitspraak geleid tot aanpassing van de urennorm voor migrerend werknemers per september 2023 (van gemiddeld 56 uur per maand naar gemiddeld 32 uur).¹² Dit heeft tot gevolg dat EER-studenten eerder in aanmerking kunnen komen voor studiefinanciering. Of EER-studenten vanwege het recht op studiefinanciering (meer) zijn gaan werken is niet na te gaan. Zoals eerder aan uw Kamer gemeld, is de conclusie van het ingewonnen advies van hoogleraar Europees Sociaal Recht prof. dr. A.P. van der Mei dat het binnen het huidige EU-rechtelijke kader niet mogelijk is om aanvullende eisen aan studenten te stellen die als migrerend werknemer recht hebben op studiefinanciering.¹³

¹¹ Kamerstuk 36 229, nr. 29.

¹² 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). Deze aanpassing is naar aanleiding van jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep over deze norm (Centrale Raad van Beroep 14 april 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:700).

¹³ Kamerstuk 22 452, nr. 91, p. 6.

Of studiefinanciering een belangrijke reden is waarom EER-studenten besloten hebben om in Nederland te studeren is niet bekend. Daarbij steeg het aantal EER-studenten in Nederland ten tijde van het leenstelsel, tussen 2015 en 2022, in een grotere mate dan tussen 2022 en 2024. Bovendien geldt voor studiejaar 2023–2024 dat EER-studenten al hun keuze voor een studie in Nederland hadden gemaakt voordat de urennorm voor migrerend werknemers werd verlaagd en de basisbeurs officieel werd heringevoerd. Eind 2025 start Nuffic een kwalitatief onderzoek waarin zij EER-studenten bevragen in welke mate studiefinanciering een rol heeft gespeeld voor hun keuze voor Nederland. Hieruit kan mogelijk wel meer informatie naar voren komen over de beweegredenen.

Met de presentatie van de cijfers in (de bijlage van) deze brief beschouw ik de motie El Yassini en Peters als afgedaan.

Motie Soepboer over gegevensuitwisselingen over studiefinanciering en andere ondersteuning met andere landen te realiseren

De motie van het lid Soepboer¹⁴ verzoekt de regering een plan te maken om uitwisseling van gegevens over studiefinanciering en andere ondersteuning met andere landen alsnog te realiseren. Daarbij wordt de regering verzocht te beginnen met landen (deelstaten) waar veel studenten vandaan komen. De achtergrond van dit verzoek is de wens om het opstapelen (cumuleren) van studiefinanciering uit verschillende landen tegen te gaan.

In de bijlage van deze brief zal ik achtereenvolgens ingaan op hoe te komen tot gegevensuitwisseling met deze landen en welke uitdagingen daarmee gepaard gaan. Zoals blijkt uit de bijlage zal dit de nodige capaciteit vergen en is de opbrengst onzeker. Met DUO ga ik verder in gesprek over hoe DUO aankijkt vanuit zijn expertise tegen dit plan. Ook zal ik aan DUO vragen een uitvoeringstoets uit te brengen en daarbij ook de betreffende privacywetgeving te betrekken. Hierna zal ik hierover een definitieve afweging maken. Met mijn voorgestelde plan acht ik de motie Soepboer die verzoekt om een plan van de regering, afgedaan.¹⁵

Tot slot

Uw Kamer heeft in het kader van het wetsvoorstel Wet Internationalisering in Balans en het amendement Bontenbal c.s. op 11 maart jongstleden feitelijke vragen gesteld.¹⁶ Ook zijn eerder, op 13 november 2024, nadere schriftelijke vragen gesteld over het wetsvoorstel.¹⁷ Vanwege de gewijzigde situatie waar deze brief op ingaat zal ik de beantwoording van de feitelijke vragen alsook de nota naar aanleiding van het nader verslag tegelijkertijd met de nota van wijziging aan uw Kamer toezenden.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
E.E.W. Bruins

¹⁴ Kamerstuk 31 288, nr. 1169.

¹⁵ Kamerstuk 31 288, nr. 1169.

¹⁶ Feitelijke vragen bij Kamerstuk 36 555, nr. 11 (2025D10243).

¹⁷ Kamerstuk 36 555, nr. 8.

Motie El Yassini en Peters over het effect herinvoering basisbeurs op EER-studenten

Voordat hieronder de verschillende tabellen worden toegelicht, is het belangrijk om te benoemen dat de exacte gedragseffecten van de herinvoering basisbeurs op de instroom van het aantal EER-studenten niet geïsoleerd kunnen worden op basis van de beschikbare data. Dit komt doordat er meerdere factoren zijn die de keuze van internationale studenten voor een studie in Nederland beïnvloeden. Denk daarbij bijvoorbeeld aan het gebruik van de Engelse taal bij opleidingen aan Nederlandse hogescholen en universiteiten, de opbouw en de kwaliteit van een studie en de mogelijkheden voor studenten om geschikte huisvesting te vinden. Maar ook maatregelen in andere landen kunnen van invloed zijn op deze keuze¹⁸.

Bovendien heeft tegelijkertijd met de herinvoering van de basisbeurs een aantal andere beleidswijzigingen gespeeld, die mogelijk een effect hebben op de instroom van EER-studenten in Nederland. Aan de ene kant is de urennorm voor migrerend werknemerschap verlaagd (van gemiddeld 56 uur naar gemiddeld 32 uur per maand) vanwege jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep. Dit kan zorgen voor extra gebruik van studiefinanciering door (nieuwe) internationale studenten en de cijfers vertroebelen, doordat internationale studenten die al in Nederland waren nu wél recht krijgen op studiefinanciering. Aan de andere kant zijn maatregelen genomen om de werving van studenten uit het buitenland door Nederlandse universiteiten en hogescholen te beperken, wat een verondersteld effect heeft gehad op de instroom.

Over de data

In het vervolg van deze bijlage wordt een aantal tabellen gepresenteerd. Daarbij is de volgende informatie belangrijk om de tabellen goed te kunnen interpreteren:

- In de tabellen zijn alleen studenten meegenomen die in aanmerking komen voor studiefinanciering op grond van migrerend werknemerschap¹⁹ of op grond van duurzaam verblijf. Personen uit de EER en Zwitserland verkrijgen het duurzaam verblijfsrecht als deze persoon 5 jaar of langer in Nederland woont. Of als een familielid een duurzaam verblijfsrecht heeft.
- De opgenomen bedragen in de tabellen betreffen uitgaven aan prestatiebeursen en beurzen die direct als gift worden uitgekeerd.²⁰ Verstrekte rentedragende leningen en collegegeldkrediet aan EER-studenten zijn buiten beschouwing gelaten.

¹⁸ De invloed van macro-factoren op diplomamobiliteit (Nuffic, maart 2024)

¹⁹ Studenten uit de EER en Zwitserland komen in aanmerking voor volledige studiefinanciering wanneer zij (of hun ouder(s) of partner) kwalificeren als migrerend werknemer. Als iemand gemiddeld 32 uur of meer per maand werkt, wordt van migrerend werknemerschap uitgegaan. Als de student minder werkt, wordt een aanvraag voor studiefinanciering afgewezen. Tenzij de student bestendig gemiddeld 24 uur per maand werkt. Met bestendig wordt bedoeld dat dit voor een periode van ten minste 6 maanden gebeurt. Als de student gemiddeld minder dan 24 uur per maand werkt, wordt ervan uitgegaan dat geen sprake is van migrerend werknemerschap.

²⁰ In het hbo en wo wordt de studiefinanciering doorgaans uitbetaald als prestatiebeurs. De basisbeurs, aanvullende beurs en reisvoorziening is in principe een lening die moet worden terugbetaald. Indien binnen de diplomatermijn van 10 jaar het diploma wordt gehaald, wordt deze lening omgezet in een gift. In sommige gevallen krijgt een student een deel van de studiefinanciering als gift, bijvoorbeeld als de student in het eerste studiejaar voor 1 februari stopt met studeren (de eerstejaarsregeling). Ook zijn de eerste vijf maanden aanvullende beurs in het hbo en wo altijd een gift.

- Vanwege de focus op de herinvoering van de basisbeurs voor het hbo en wo, bevatten de tabellen geen gegevens over mbo-studenten. Ook in het mbo (bol) maken internationale studenten gebruik van studiefinanciering. In het mbo gaat het om circa 7.000 unieke EER-studenten die gebruik maken van studiefinanciering voor een bedrag van ongeveer € 20 miljoen. Dit betreft circa 9,6% van de totale studiefinancieringsuitgaven aan EER-studenten.
- De bedragen zijn niet gecorrigeerd voor inflatie. Dus de bedragen in 2022 zijn in prijspeil 2022, de bedragen van 2023 in prijspeil 2023 en bedragen 2024 in prijspeil 2024. De studiefinancieringsbedragen worden jaarlijks wel geïndexeerd. Tussen 2022 en 2024 betrof deze indexatie in totaal 12,7%.
- Tot slot kunnen de gepresenteerde cijfers in de tabellen nog wijzigen doordat er bij DUO nog werkvoorraden zijn. Dit betekent dat er nog aanvragen liggen, die beoordeeld moeten worden en dus nog niet in de tabellen naar voren komen.

Aandeel EER-studenten dat gebruik maakt van studiefinanciering

In tabel 1 is het totaal aantal EER-studenten opgenomen dat ingeschreven staat bij een opleiding aan een Nederlandse instelling. Tabel 2 gaat in op het aandeel studenten binnen de groep EER-studenten²¹ dat gebruik maakt van studiefinanciering in het hbo en wo.

Tabel 1 – aantal EER-studenten (14 tot 29 jaar) ingeschreven bij Nederlandse instelling, per kalenderjaar

	2022	2023	2024
Hbo	26.404	27.785	28.580
Wo	59.845	63.802	66.717
Totaal hbo en wo	86.249	91.587	95.297

NB: Referentieraming van het Ministerie van OCW, 2025

Tabel 2 – aandeel binnen de groep EER-studenten dat gebruikt maakt van studiefinanciering

	2022	2023	2024
Hbo	17%	22%	32%
Wo	10%	15%	23%
Totaal hbo en wo	12%	17%	26%

Tabel 2 laat zien dat het aandeel EER-studenten dat gebruik maakt van studiefinanciering tussen 2022 en 2024 binnen de totale groep hbo en wo is gegroeid van 12% naar 26%. De eerder genoemde beleidswijzigingen op het gebied van migrerend werknemerschap en de herinvoering van de basisbeurs zijn de voornaamste mogelijke redenen van deze toename.

In 2024 ontvingen de EER-studenten in hbo en wo in totaal € 186 miljoen aan studiefinanciering. Dit is circa 7% van het totaal aan toekenningen voor hbo- en wo-studenten (circa € 2,8 miljard). Wanneer wordt gekeken naar het totaal aantal hbo- en wo-studenten met een basisbeurs (dus inclusief Nederlandse studenten) dan was in 2024 circa 5% van hen afkomstig uit EER-landen.

²¹ Verhouding tussen het aantal EER-studenten (niet ouder dan 30) dat ingeschreven staat bij een Nederlandse hbo of wo instelling en het aantal EER-studenten dat gebruik maakt van studiefinanciering (gift- of prestatiebeurzen).

Splitsing EER-studenten naar duurzaam verblijf en migrerend werknemer en product

In de onderstaande tabel zijn voor studenten die op grond van duurzaam verblijf en migrerend werknemerschap aanspraak maken op studiefinanciering de uitgaven en personen per studiefinancieringsproduct weergegeven.

Tabel 3 – Uitgaven SF aan EER-studenten

		2022		2023		2024	
Duurzaam verblijf		Personen	Uitgaven (in €)	Personen	Uitgaven (in €)	Personen	Uitgaven (in €)
	AB	2.211	6.164.125	2.523	6.797.077	3.493	9.868.182
	BB	24	38.409	5.260	5.838.425	8.124	18.467.232
	RV	6.479	5.645.781	7.645	7.334.652	9.189	8.455.814
	Overig	19	42.296	20	39.352	27	46.720
	Totaal	6.587	11.890.610	7.955	20.009.506	9.597	36.837.948
Migrerend werknemer	AB	6.454	17.693.805	9.690	26.543.173	12.515	41.469.563
	BB	3	8.126	17.124	23.948.228	29.566	86.214.998
	RV	9.580	6.475.606	17.388	12.530.125	26.725	21.136.431
	Overig	7	12.146	8	14.134	10	16.691
	Totaal	10.618	24.189.682	20.932	63.035.660	30.073	148.837.683
Totaal		16.754	36.080.292	28.286	83.045.165	38.661	185.675.631

NB: in deze tabel telt het aantal personen niet op in de rij totaal. Een persoon kan namelijk in aanmerking komen voor verschillende producten en/of gedurende het jaar zowel studiefinanciering ontvangen op grond van duurzaam verblijf als migrerend werknemerschap.

In deze (en andere tabellen) zijn ook basisbeursuitgaven in 2022 te zien. Het gaat hier om studenten die in 2022 nog recht hadden op de oude basisbeurs van voor het leenstelsel.

AB= Aanvullende beurs, BB= Basisbeurs, RV= reisvoorziening

Uit de tabel blijkt dat er meer personen zijn die gebruik zijn gaan maken van studiefinanciering en dat het totaalbedrag aan uitgaven stijgt. Belangrijk om hierbij te melden is dat in deze tabel het aantal unieke personen met een studiefinancieringsproduct worden genoemd. Deze personen gebruiken dikwijls niet een heel jaar het product.

De herinvoering van de basisbeurs zorgt vanzelfsprekend voor hogere uitgaven. Ook de lagere urennorm voor het migrerend werknemerschap kan een verklaring zijn waardoor meer studenten in aanmerking komen voor studiefinanciering.

Daarbij zijn de uitgaven aan de basisbeurs in 2023 en 2024 nog eens extra hoog, omdat uitwonende studenten in het studiejaar 2023/2024 een extra bedrag ontvingen als koopkrachtmaatregel. Uit de onderliggende cijfers blijkt dat studenten die in aanmerking komen voor studiefinanciering vanwege migrerend werknemerschap voor circa 95% uitwonend zijn. Voor de groep duurzaam verblijf gaat het om 60%. Het overgrote deel van de EER-studenten kwam dus voor deze regeling in aanmerking. Als laatste zijn tussen 2022 en 2024 de beursbedragen met 12,7% geïndexeerd. Hierdoor valt de reële stijging van de studiefinancieringsuitgaven tussen 2022 en 2024 lager uit.

Voor de aanvullende beurs geldt dat sinds 2024 een grotere groep studenten in aanmerking komt, vanwege de uitbreiding van de inkomensgrenzen. Circa 47% van de EER-studenten die op basis van duurzaam verblijf of migrerend werknemerschap in aanmerking komen voor studiefinanciering en een basisbeurs ontvangen, ontvangt ook een aanvullende beurs. In vergelijking met hetzelfde percentage voor alle hbo- en wo-studenten (Nederlands en EER), ligt dit ongeveer 2 procentpunt hoger.

Studenten die vanwege migrerend werknemerschap studiefinanciering ontvangen, ontvangen gemiddeld een hoger bedrag aan aanvullende beurs dan andere groepen studenten. Bij een volledig jaar studiefinanciering ontvangen zij gemiddeld bijna € 4.800 aan aanvullende beurs. Dit is voor studenten die studiefinanciering ontvangen vanwege duurzaam verblijf gemiddeld bijna € 4.400 per jaar. Deze bedragen zijn ruim meer dan het gemiddelde bedrag dat aan alle hbo en wo studenten (Nederland en EER) aan aanvullende beurs wordt uitgegeven. Dat is namelijk circa € 3.500 per jaar.

Splitsing reden aanspraak studiefinanciering migrerend werknemer

Een student kan op verschillende manieren op grond van migrerend werknemerschap in aanmerking komen voor studiefinanciering.²² Tabel 4 toont voor de kalenderjaren 2022 tot en met 2024 de uitgaven en het percentage migrerend werknemers die in aanmerking kwamen voor studiefinanciering, waarbij een uitsplitsing is gemaakt naar de specifieke grond van migrerend werknemerschap. Als de student zelf kwalificeert als migrerend werknemer wordt in onderstaande tabel ook onderscheid gemaakt naar het type dienstverband.

Tabel 4 laat zien dat de groei in studiefinancieringsuitgaven aan migrerend werknemers hoofdzakelijk plaatsvindt bij studenten met flexibele en tijdelijke contracten. Dat is logisch, omdat dit de meest voorkomende contracten onder studenten zijn. Bovendien profiteren waarschijnlijk deze groepen het meest van de lagere urennorm, omdat zij vaak minder uren per maand werken dan studenten met een vast contract.

Tabel 4 – redenen aanspraak studiefinanciering migrerend werknemer

	2022		2023		2024	
	Verdeling personen over redenen aanspraak	Uitgaven (in €)	Verdeling personen over redenen aanspraak	Uitgaven (in €)	Verdeling personen over redenen aanspraak	Uitgaven (in €)
Stage	0,1%	15.169	1,4%	1.146.465	4,3%	6.368.597
Zelfstandig ondernemer of freelancer	6,7%	1.778.781	4,7%	3.058.966	3,5%	5.412.126
Oproepcontract	52,7%	13.562.950	57,7%	37.637.632	63,4%	95.504.433
Tijdelijke arbeidsovereenkomst	23,9%	5.796.906	24,5%	15.506.148	19,7%	29.910.091
Vaste arbeidsovereenkomst	4,6%	1.098.099	3,7%	2.240.376	3,4%	5.169.228
Kind van migrerend werknemer	10,4%	1.544.253	6,9%	2.783.271	5,0%	5.287.158
Partner van migrerend werknemer	1,7%	393.525	1,1%	662.800	0,8%	1.186.051
Totaal	100%	24.189.682	100%	63.035.660	100%	148.837.683

Dezelfde lagere urennorm heeft minder effect gehad op de groepen studenten die aanspraak maken op studiefinanciering omdat zij kind of partner zijn van een migrerend werknemer. Deze ouders of partners

²² Studenten uit de EER en Zwitserland komen in aanmerking voor volledige studiefinanciering wanneer zij (of hun ouder(s) of partner) kwalificeren als migrerend werknemer. Als iemand gemiddeld 32 uur of meer per maand werkt, wordt van migrerend werknemerschap uitgegaan. Als de student minder werkt, wordt een aanvraag voor studiefinanciering afgewezen. Tenzij de student bestendig gemiddeld 24 uur per maand werkt. Met bestendig wordt bedoeld dat dit voor een periode van ten minste 6 maanden gebeurt. Als de student gemiddeld minder dan 24 uur per maand werkt, wordt ervan uitgegaan dat geen sprake is van migrerend werknemerschap.

voldeden waarschijnlijk in veel gevallen ook al aan de oude urennorm voor migrerend werknemerschap.

Meest voorkomende nationaliteiten

Op 25 oktober 2024 heeft het toenmalig lid Hertzberger schriftelijke vragen gesteld over internationale studenten en studiefinanciering. Zij heeft hierbij specifiek gevraagd wat «*de meest voorkomende nationaliteiten zijn in de groep internationale studenten die nu een aanvullende beurs ontvangen, en of specifieke lidstaten oververtegenwoordigd zijn vergeleken met het totale aantal internationale studenten?*»

In mijn antwoord op deze schriftelijke vraag heb ik toegezegd te onderzoeken of deze informatie geleverd kan worden en u bij deze monitor over de voortgang te informeren.²³ Tot mijn spijt kan ik bij deze Kamerbrief nog niet de gevraagde informatie leveren. Voor dit informatieverzoek moeten studiefinancieringsgegevens gekoppeld worden met andere gegevensbestanden bij de Rijksoverheid. Het kost mij meer tijd om te onderzoeken of deze koppeling tot stand kan én mag worden gebracht. De benodigde koppeling dient zorgvuldig te worden uitgewerkt met zowel oog voor de uitvoerbaarheid als de wet- en regelgeving ten aanzien van het gebruik van persoonsgegevens. Ik informeer u zo spoedig mogelijk over de verdere voortgang van dit informatieverzoek.

Motie Soepboer²⁴ over gegevensuitwisselingen over studiefinanciering en andere ondersteuning met andere landen te realiseren

In de Wet Studiefinanciering 2000 is bepaald dat een student geen aanspraak heeft op Nederlandse studiefinanciering, wanneer een student in hetzelfde studiefinancieringsstijdsvlak ook buitenlandse studiefinanciering ontvangt.²⁵ Op het moment dat wordt vastgesteld dat de student dubbele studiefinanciering ontvangt, kan DUO de toegekende Nederlandse studiefinanciering terugvorderen. Het is goed om te vermelden dat het verbod op cumulatie zowel gaat om internationale hbo- en wo-studenten die in Nederland studeren, als om Nederlandse hbo- en wo-studenten die in het buitenland studeren. Hierna wordt achtereenvolgens ingegaan op hoe DUO kan komen als publieke dienstverlener tot gegevensuitwisseling met deze landen en welke uitdagingen daarmee gepaard gaan.

Hoe te komen tot gegevensuitwisseling met andere landen

Ondanks dat er op Europees niveau gecoördineerde anti-cumulatieregels voor studiefinanciering ontbreken, kunnen bilaterale overeenkomsten worden gesloten met andere landen om gegevens uit te wisselen ter controle op cumulatieve studiefinanciering. Er zijn echter geen (overkoepelende) internationale verdragen om op terug te vallen in het contact met die landen. Het komen tot gegevenswisseling met die landen is daarmee altijd afhankelijk van de vrijwillige medewerking van de desbetreffende overheden. In de WSF2000 is de benodigde juridische grondslag aanwezig om de gegevens voor dit doel aan andere landen te verstrekken, te ontvangen en te verwerken.

²³ Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2024/2025, nr. 580

²⁴ Kamerstukken II 2024–2025, 31 288, nr. 1169.

²⁵ Artikel 2.13, eerste lid, onder d. Op dit moment in de wet geen bepaling opgenomen die de cumulatie van studiefinanciering in het mbo verbiedt. Ik ben net als mijn ambtsvoorganger voornemens om de wet, conform het artikel bij hoger onderwijs, hierop aan te passen.

De motie roept op om te beginnen met die landen (deelstaten) waar veel studenten vandaan komen. Uit het jaarlijkse rapport van Nuffic²⁶ met gegevens over internationale diplomastudenten in het studiejaar 2023–2024 in Nederland²⁷ komen de volgende negen EER-landen naar voren die in de top tien staan: Duitsland (nummer 1)²⁸, Italië (nummer 2), Roemenië (nummer 3), Spanje (nummer 5), Polen (nummer 6), Bulgarije (nummer 7), België (nummer 8), Frankrijk (nummer 9) en Griekenland (nummer 10).

Gezien het verbod op cumulatie ook Nederlandse hbo- en wo-studenten betreft die in het buitenland studeren, is het ook goed om de landen in ogenschouw te nemen waar Nederlandse studenten gaan studeren met meeneembare studiefinanciering. Uit de top tien bestemmingslanden van Nederlandse studenten met meeneembare studiefinanciering²⁹ blijkt dat naast een aantal landen die in de vorige alinea worden genoemd ook met Zweden veel uitgaande diplomamobiliteit plaatsvindt. Om die reden is Zweden toegevoegd aan de lijst.

Voorgesteld plan

Het voorstel is dat in samenspraak met DUO onderzocht wordt of bilaterale overeenkomsten ten behoeve van gegevensuitwisseling ter controle op cumulatie van studiefinanciering mogelijk en opportuun zijn met bovenstaande tien afzonderlijke EER-landen.³⁰ Hierbij is er bewust gekozen te focussen op EER-landen, omdat deze studenten op basis van EU-recht makkelijker aanspraak kunnen maken op studiefinanciering in vergelijking met niet-EER-studenten.

De motie roept ook om het uitwisselen van gegevens met andere landen over «andere ondersteuning» naast studiefinanciering. Het is voor studenten juridisch niet verboden studiefinanciering te cumuleren met andere ondersteuning zoals kinderbijslag.³¹ Ook in Nederland kunnen hbo- en wo-studenten tot 18 jaar tegelijkertijd recht hebben op studiefinanciering en hun ouder op kinderbijslag (en kindgebonden budget). Aangezien het niet juridisch verboden is te cumuleren met andere ondersteuning, ziet dit plan enkel op het cumuleren van studiefinanciering.

Uitdagingen bij het komen tot gegevensuitwisseling

Uit eerdere contacten met EER-landen kwam naar voren dat een aantal landen in eerste instantie welwillend tegenover het idee staat om gegevensuitwisseling met Nederland te onderzoeken. Echter zal een aantal landen van de tien geselecteerde landen naar verwachting minder behoefte óf mogelijkheden hebben om samen te werken op dit gebied. De belangrijkste voorwaarden en uitdagingen voor het sluiten van bilaterale overeenkomsten zullen hieronder worden toegelicht.

²⁶ Inkomende diplomamobiliteit (Nuffic). In het hbo en wo 2023–24.

²⁷ Dit zijn enkel internationale studenten in het hbo en wo die een volledige diploma in Nederland proberen te halen.

²⁸ De motie noemt naast landen ook deelstaten, refererend aan de deelstaten in Duitsland. Gezien de centrale overheid de BAföG, een belangrijke component van het Duitse studiefinanciering uitvoert, lijkt het ons logisch ons tot de centrale overheid te richten wat betreft gegevensuitwisseling omtrent cumulatieve studiefinanciering.

²⁹ Nederlandse studenten in het buitenland (Nuffic).

³⁰ Duitsland, Italië, Roemenië, Spanje, Polen, Bulgarije, België, Frankrijk, Griekenland en Zweden.

³¹ Een uitzondering vormt de tegemoetkoming meerderjarige scholieren. Conform artikel 2.21 van de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten kan er geen sprake zijn dat een persoon aanspraak maakt op een tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten wanneer die persoon aanspraak maakt op studiefinanciering op grond van de Wet studiefinanciering 2000.

Een belangrijke voorwaarde om een bilaterale overeenkomst te kunnen sluiten is dat er in de andere landen (net zoals in de WFS 2000) een juridische grondslag aanwezig is om studiefinancieringsgegevens met andere landen te mogen delen. Niet alle landen hebben deze grondslag opgenomen in hun wetgeving. Zolang de betreffende landen niet bereid zijn deze grondslag alsnog te creëren, is het niet mogelijk voor DUO om gegevensuitwisseling met deze landen tot stand te brengen.

Een andere belangrijke factor bij het sluiten van een bilaterale overeenkomst is de vraag in hoeverre er een risico is op het cumuleren van studiefinanciering. Waar in Nederland gekozen is om een basisbeurs aan een groot deel van de studenten beschikbaar te stellen, is dat internationaal gezien een uitzondering. In andere landen is studiefinanciering vaker afhankelijk gemaakt van de onderwijsprestaties van de student of de financiële situatie van de student (of diens ouders). Daarnaast bieden niet alle landen de mogelijkheid om studiefinanciering mee te nemen naar het buitenland. Dit maakt dat in sommige landen slechts een relatief kleine groep (of zelfs geen groep) aanspraak maakt op studiefinanciering voor een opleiding in Nederland. Hierdoor kan de situatie ontstaan dat het niet meer doelmatig is om gegevensuitwisseling met een land tot stand te brengen.

Daarnaast moeten gegevens die Nederland van andere landen ontvangt in goede overeenstemming zijn met de Nederlandse gegevens. Zo moet duidelijk worden dat een specifieke student op een specifiek moment studiefinanciering cumuleert. We kunnen er niet zonder meer vanuit gaan dat in alle landen de administratie van de studiefinanciering volledig actueel is en continu goed uit te wisselen valt. Er kan bijvoorbeeld in bepaalde landen nog sprake zijn van een deels papieren administratie. Dit maakt het lastiger om continu gegevens uit te wisselen op basis van de actuele situatie van studenten die studiefinanciering ontvangen.

Om het cumuleren van studiefinanciering adequaat vast te stellen, moet Nederland met de betreffende landen continu actuele gegevens uitwisselen. Dan kan steeds opnieuw worden vastgesteld of en welke studenten studiefinanciering cumuleren. De grote inzet die dit vraagt kan een forse uitdaging vormen voor Nederland en andere landen. Bovendien heeft dit forse impact op de ICT van DUO.

Tot slot is er nog geen eenduidige definitie van studiefinanciering. Bij de controles moet DUO op basis van heldere richtlijnen van OCW kunnen beoordelen welke bijdragen van buitenlandse overheden onder studiefinanciering vallen en welke bijdragen niet. De definitie is tevens van belang om te kunnen beoordelen of studenten studiefinanciering cumuleren. OCW is in samenwerking met DUO aan het uitwerken welke bijdragen wel en niet onder studiefinanciering vallen. De verwachting is dat er tijdig een definitie beschikbaar is, op basis waarvan controles mogelijk zijn.

Alles overwegende, lijkt het er op dit moment op dat de controles door middel van gegevensuitwisseling met EER-landen het meeste kans van slagen heeft in EER-landen waar de meeste diplomabiliteit mee plaatsvindt, waar sprake is van een uitgebreid studiefinancieringsstelsel én waar relatief de minste van bovengenoemde uitvoeringsuitdagingen spelen. Zoals eerder in de brief staat beschreven, wordt er over dit plan verder in gesprek met DUO gegaan en verzocht om een uitvoeringstoets uit te brengen, waarna een definitieve afweging wordt gemaakt of dit plan zal worden uitgevoerd. Aan de voorkant is er daarbij geen enkele garantie of een overeenkomst voor gegevensuitwisseling gaat lukken en hoeveel cumulatie uiteindelijk wordt geconstateerd en teruggevorderd. DUO kan

zich alleen inspannen om met andere landen te komen tot gegevensuitwisselingsovereenkomsten over studiefinanciering, maar er kan daarbij vooraf geen resultaat worden gegarandeerd.