

Mobiliteit en studiefinanciering

Risicoanalyse van het afschaffen van het woonplaatsvereiste van de meeneembaarheid van Nederlandse studiefinanciering voor studie in het buitenland.

Eindrapport

Rapport voor het Ministerie van Onderwijs, Cultuur, en wetenschap
Directie Studiefinancieringbeleid

Adrie Dassen
Hans Vossensteyn (Research Co-ordinator)
Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS)
Universiteit Twente
Postbus 217
7500 AE Enschede
tel. 053 – 4893809 / 4893263
fax. 053 – 4340392
e-mail i.j.vossensteyn@utwente.nl



Inhoudsopgave

Mobiliteit en studiefinanciering	1
Risicoanalyse van het afschaffen van het woonplaatsvereiste van de meeneembaarheid van Nederlandse studiefinanciering voor studie in het buitenland.	1
Eindrapport	1
Inhoudsopgave	2
1 Inleiding	4
1.1 Achtergrond	4
1.2 Vraagstelling	4
2 Onbedoeld gebruik: Kinderen van migrerende EU-werknemers	8
2.1 Het aantal potentieel onbedoelde gebruikers	8
Het aantal migrerende EU-werknemers	8
Het aantal kinderen van migrerende EU-werknemers in de studiefinancieringgerechtigde leeftijd	9
Het aantal van deze kinderen dat waarschijnlijk hoger onderwijs gaat volgen	11
Het aantal kinderen van migrerende EU-werknemers dat in het thuisland blijft wonen en studeren, dan wel niet aan de 3-uit 6 eis voldoet.	13
2.2 De financiële gevolgen van het aantal potentieel onbedoelde gebruikers	16
3 Onbedoeld gebruik: Kinderen van in het buitenland woonachtige Nederlanders	18
3.1 Het aantal potentieel onbedoelde gebruikers	18
Het aantal in het buitenland woonachtige Nederlanders	18
Het aantal kinderen van in het buitenland woonachtige Nederlanders dat niet aan de 3-uit 6 eis voldoet.	20
Het aantal van deze kinderen dat waarschijnlijk hoger onderwijs gaat volgen	21
3.2 De financiële gevolgen van het aantal potentieel onbedoelde gebruikers	21
4 Onbedoeld gebruik: Kinderen van teruggekeerde arbeidsmigranten met aanspraak op een Nederlandse uitkering	23
4.1 Het aantal potentieel onbedoelde gebruikers	23
Het aantal teruggekeerde EU-werknemers met een Nederlandse uitkering	24
4.2 Het aantal kinderen hiervan in de studiefinancieringgerechtigde leeftijd	24
Het aantal van deze kinderen dat waarschijnlijk hoger onderwijs gaat volgen	24
4.3 De financiële gevolgen van het aantal potentieel onbedoelde gebruikers	26
5 Onbedoeld gebruik: Werknemerstudenten	28
5.1 Het aantal potentieel onbedoelde gebruikers	28
5.2 De financiële gevolgen van het aantal potentieel onbedoelde gebruikers	30
6 De gevolgen voor de fiscus	31
6.1 De huidige fiscale aftrek	31

6.2	De groepen die nu gebruik kunnen maken van fiscale regelingen en de omvang van de subsidies	32
7	Conclusies	34
8	Verwijzingen	36

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Studiefinanciering is in Nederland meeneembaar naar de gehele wereld. De aanspraak is echter beperkt tot diegenen die kunnen voldoen aan een *woonplaatsvereiste*, hetgeen oneigenlijk gebruik door personen die geen binding hebben met Nederland voorkomt. Het vereiste houdt in dat de student ten minste drie uit de voorgaande zes jaren in Nederland gewoond moet hebben om aanspraak te maken op Nederlandse studiefinanciering.

Recent heeft de Europese Commissie het Europees Hof verzocht om te toetsen of het Nederlandse woonplaatsvereiste een schending vormt van het gemeenschapsrecht. Afschaffing van het woonplaatsvereiste kan grote financiële gevolgen hebben voor de Nederlandse overheid. De groep studiefinancieringgerechtigden zou aanzienlijk toenemen. Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur, en Wetenschap (OCW) heeft CHEPS gevraagd een analyse van de kwantitatieve en financiële gevolgen van het afschaffen van de 3-uit-6 regel. Het onderliggende onderzoek presenteert een risicoanalyse naar uitbreiding van de meeneembaarheid van studiefinanciering. Wij richten ons in dit onderzoek op studenten afkomstig uit de EU-27 die:

- a) Een voltijdse opleiding aan een hoger onderwijsinstelling (willen) volgen; en
- b) In de studiefinancieringgerechtigde leeftijdscategorie vallen (18-29 jarigen)

In het vervolg van dit onderzoek bedoelen wij met 'studenten' derhalve studenten die ten minste aan deze drie voorwaarden voldoen. Wij zullen in de verschillende hoofdstukken deze groep echter verder specificeren waar dit noodzakelijk geacht wordt.

1.2 Vraagstelling

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt als volgt:

Wat zijn de kwantitatieve en financiële gevolgen voor de Nederlandse overheid wanneer het *woonplaatsvereiste* wordt afgeschaft?

Om tot een antwoord op deze vraag te komen wordt het zinvol geacht eerst in kaart te brengen aan welke kenmerken studenten moeten voldoen om onder de huidige regelgeving recht te hebben op studiefinanciering in Nederland, alsmede om hoeveel studenten dit gaat. Onze eerste deelvraag is daarom als volgt geformuleerd:

1. Welke groepen en hoeveel studenten hebben onder de huidige regelgeving recht op Nederlandse studiefinanciering?

Het afschaffen van het 3-uit-6 vereiste heeft tot gevolg dat een grotere groep studenten aanspraak kan maken op studiefinanciering in Nederland. Wij identificeren vier basisgroepen studenten die potentieel aanspraak maken op Nederlandse studiefinanciering wanneer het woonplaatsvereiste komt te vervallen. Wij achten het echter zinvol om op basis van verschillende kenmerken onderscheid te maken tussen groepen studenten die na afschaffing van het woonplaatsvereiste aanspraak kunnen maken op Nederlandse studiefinanciering. Onze tweede onderzoeksvraag luidt daarom:

2. Welke groepen en hoeveel studenten zullen het recht op Nederlandse studiefinanciering verkrijgen wanneer het 3-uit-6 vereiste wordt afgeschaft?

Voor zowel de eerste als de tweede deelvraag van dit onderzoek geldt dat het van belang is in kaart te brengen om hoeveel studenten het per groep gaat. Het is daarom noodzakelijk inzicht te krijgen in de aantallen migrerende werknemers en zelfstandigen (inclusief grensarbeiders¹); de aantallen Nederlanders woonachtig in het buitenland die momenteel niet in aanmerking komen voor Nederlandse studiefinanciering vanwege de 3-uit-6 regel; de aantallen voormalige arbeidsmigranten die na terugkeer naar het land van herkomst nog aanspraak maken op een Nederlandse uitkering (WAO/WAZ/Wajong/ANW); en de aantallen migrerende werkstudenten. Daarnaast vereist een inschatting van de absolute toename in het aantal studiefinancieringgerechtigden die een afschaffing van het woonplaatsvereiste tot gevolg kan hebben, en daarom ook van de van de financiële gevolgen van het afschaffen van het vereiste, dat demografische en sociaal-economische kenmerken, en/of het 'migratiegedrag' van de groepen in kaart worden gebracht. De volgende twee deelvragen zullen zich hierop richten:

3. Wat zijn de kenmerken (demografisch, sociaal-economisch) en het migratiegedrag van migrerende werknemers (inclusief grensarbeiders, in het buitenland woonachtige Nederlandse, en teruggekeerde uitkeringsgerechtigden)?

Demografische kenmerken van migrerende werknemers kunnen inzicht verschaffen in de omvang van de potentiële groep studenten in de studiefinancieringgerechtigde leeftijd. Op basis van demografische gegevens kan een inschatting gemaakt worden van het aantalkinderen van migrerende werknemers in de relevante leeftijdscategorie op basis van EU-gemiddelden.

Vervolgens moet een inschatting gemaakt worden van de verwachte deelname aan het hoger onderwijs van de geïdentificeerde groep 18 tot en met 29 jarigen. OESO data over de deelname aan het hoger onderwijs van kinderen met een middelbaar schooldiploma vormt een leidraad om een inschatting te doen van het percentage van de bovengenoemde populatie 18-29 jarigen dat een opleiding aan een hoger onderwijsinstelling gaat volgen. Daarna wordt een inschatting gemaakt van het deel van deze populatie dat gebruik wil maken van meeneembare Nederlandse studiefinanciering.

Naast de kwantitatieve en financiële gevolgen van het afschaffen van de 3-uit-6 regel voor de Nederlandse overheid in termen van migrerende werknemers, moet tevens in kaart gebracht worden wat de kwantitatieve en financiële gevolgen zijn van het

¹ Met grensarbeiders wordt gerefereerd aan personen met een andere dan de Nederlandse nationaliteit die in het buitenland wonen en in Nederland werkzaam zijn.

afschaffen van deze regeling in termen van werkstudenten. De volgende deelvraag is daarom als volgt geformuleerd:

4. Wat is het migratiegedrag van migrerende werknemerstudenten?

Voor het beantwoorden van deze vraag is het van belang in kaart te brengen hoeveel werknemerstudenten er onder de huidige regelgeving recht op Nederlandse studiefinanciering hebben. Tevens zal voor deze populatie in kaart worden gebracht hoe lang zij reeds in Nederland verblijven. Dit is van belang omdat onder de huidige regelgeving werknemerstudenten enkel Nederlandse studiefinanciering mee kunnen nemen wanneer zij voltijds aan een buitenlandse instelling gaan studeren wanneer zij aan de 3-uit-6 eis voldoen. Afschaffing van dit vereiste zou inhouden dat Nederlandse studiefinanciering meeneembaar wordt voor alle migrerende werkstudenten. Dit is in het bijzonder van belang omdat afschaffen van de 3-uit-6 vereiste niet-Nederlandse 'uitvallers' in het Nederlandse hoger onderwijs een mogelijkheid zou kunnen bieden om in een ander land een opleiding aan een buitenlandse hoger onderwijsinstelling te gaan volgen met behoud van Nederlandse studiefinanciering.

Naast de financiële gevolgen die afschaffing van de 3-uit-6 eis tot gevolg kan hebben voor het Ministerie van OCW, kunnen er tevens financiële gevolgen zijn voor de fiscus. Hierbij moet voornamelijk worden gedacht aan de fiscale aftrekposten die opgevoerd kunnen worden voor studerende kinderen door in Nederland belastingplichtige werknemers, zelfstandigen, en uitkeringsgerechtigden. De vijfde deelvraag van dit onderzoek luidt daarom:

5. Wat zijn de gevolgen van het afschaffen van het woonplaatsvereiste voor de fiscus?

Om de kwantitatieve en financiële gevolgen voor de fiscus in kaart te brengen is het van belang na te gaan:

- a) Wie momenteel gerechtigd zijn fiscale aftrekposten voor in het buitenland studerende kinderen op te voeren, alsmede wat de omvang in financiële zin van deze aftrekposten is, en;
- b) Wat de verandering in de omvang in financiële zin van deze aftrekposten is wanneer de meeneembaarheid van Nederlandse studiefinanciering wordt verruimd.

Hierbij dient opgemerkt te worden dat werknemerstudenten buiten dit deel van het onderzoek gelaten worden. Studenten verliezen het recht op studiefinanciering wanneer zij boven een bepaalde inkomensgrens komen. Het bedrag dat aan loonbelasting wordt afgedragen door studiefinancieringgerechtigde studenten is dan ook beperkt en de gevolgen voor de fiscus van het afschaffen van het woonplaatsvereiste voor deze groep te verwaarlozen.

2 Onbedoeld gebruik: Kinderen van migrerende EU-werknemers

Uit tabel 1 blijkt dat studerende kinderen van naar Nederland gemigreerde EU-werknemers momenteel al voor Nederlandse studiefinanciering in aanmerking komen voor zover zij in Nederland wonen en studeren, of een opleiding volgen buiten Nederland wanneer zij tenminste 3 uit de voorgaande 6 jaren in Nederland woonachtig zijn geweest. Om de gevolgen in te schatten van het afschaffen van het 3-uit-6 vereiste wordt in dit deel van het onderzoek een antwoord gezocht op de volgende vragen:

- Hoeveel migrerende EU-werknemers werken er in Nederland?
- Hoeveel kinderen hebben zij in de studiefinancieringsgerechtigde leeftijd?
- Hoeveel van deze kinderen gaan waarschijnlijk hoger onderwijs volgen?
- Hoeveel van deze in Nederland woonachtige kinderen verblijven minder dan drie uit de voorgaande zes jaren in Nederland, maar willen een studie in het buitenland volgen waardoor zij onbedoeld aanspraak zouden kunnen maken op Nederlandse studiefinanciering?
- Hoeveel van deze kinderen verblijven in het thuisland (en verbleven in de voorgaande zes jaren minder dan drie jaren in Nederland) en kunnen zo onbedoeld aanspraak maken op Nederlandse studiefinanciering?

2.1 Het aantal potentieel onbedoelde gebruikers

De potentiële toename van gebruikers van Nederlandse studiefinanciering na afschaffing van het woonplaatsvereiste onder arbeidsmigranten is zoals tabel 1 weergeeft in twee categorieën onder te verdelen. De eerste groep betreft de studenten die minder dan 3 uit de voorgaande 6 jaren in Nederland verbleven en een studie aan een buitenlandse hoger onderwijsinstelling willen volgen. De tweede groep betreft studenten die aan een buitenlandse hoger onderwijsinstelling willen studeren wiens ouders in Nederland als arbeidsmigrant werkzaam zijn, maar zelf niet in Nederland woonachtig zijn. Hieronder zullen we in een aantal stappen bepalen om hoeveel potentiële nieuwe studiefinancieringsgerechtigden het in beide groepen gaat.

Het aantal migrerende EU-werknemers

Ten eerste bepalen we het aantal migrerende EU-werknemers dat in Nederland werkt. Hiervoor hebben we gebruik gemaakt van de meest recente gegevens van het CBS op dit terrein. Deze zijn in tabel 2 weergegeven.

Tabel 2: Het aantal migrerende EU-werknemers in Nederland

Land van herkomst	Migrerende EU-werknemers
België	46500
Duitsland	56500
Polen	68000
Overige EU-landen in Oost-Europa	6500
Overige EU-landen (excl. Oost-Europese landen)	9500
Totaal EU	187000

Bron: CBS, Personeel in loondienst met een niet-Nederlandse nationaliteit december 2009.

Op grond van deze gegevens stellen we vast dat de groep werknemers waarvan studerende kinderen in Nederland studiefinanciering kunnen claimen wanneer het 3-uit-6 vereiste wordt afgeschaft 187000 bedraagt. Een deel van deze groep voldoet echter al aan de huidige regelgeving en hun studerende kinderen kunnen dus reeds Nederlandse studiefinanciering claimen. Om de financiële gevolgen van het afschaffen van de 3-uit-6 regel in te schatten, is het daarom niet enkel noodzakelijk om te bepalen hoeveel studerende kinderen deze arbeidsmigranten hebben, maar tevens hoeveel van deze studenten onder de huidige regelgeving reeds recht op studiefinanciering hebben.

Het aantal kinderen van migrerende EU-werknemers in de studiefinancieringgerechtigde leeftijd

De volgende stap is het bepalen van het aantal kinderen van de 187000 migrerende EU-werknemers dat (op grond van leeftijd) in aanmerking zou kunnen komen voor Nederlandse studiefinanciering. Omdat er geen directe gegevens zijn over het aantal kinderen van EU-werknemers en hun leeftijd, moeten we dit schatten. Dat doen we met behulp van het aantal mensen in een bepaalde leeftijdscategorie gerelateerd aan het totaal aantal mensen in de beroepsbevolking. In principe kan iedereen van 18 tot en met 29 jaar voor studiefinanciering in aanmerking komen.² Uitgaande van de CBS gegevens over de bevolking naar leeftijd en de beroepsbevolking in 2008 kunnen we concluderen dat de ratio tussen alle 18-29 jarigen (2394176) en de totale beroepsbevolking (10970000) ongeveer 21,5% is.

Er moet hier bedacht worden dat dit de verhouding tussen jongeren van 18-29 jaar en de beroepsbevolking in Nederland betreft. Omdat de bevolkingsopbouw en dus deze verhouding wellicht anders zijn in de rest van de EU is het van belang een correctie op deze ratio toe te passen. Deze correctie wordt gedaan met behulp van demografische gegevens van Eurostat. Omdat er geen directe gegevens beschikbaar zijn over bevolkingsaantallen in de studiefinancieringgerechtigde leeftijd en de omvang van de beroepsbevolkingen van de 27 EU-landen, gebruiken wij het aantal geboorten op de totale bevolking per land als een indicator voor de mate waarin de Nederlandse bevolkingsopbouw (en dus de ratio tussen 18-29 jarigen en de beroepsbevolking) afwijkt van het EU gemiddelde.³

² In volgende paragrafen worden correcties toegepast voor het feit dat niet iedereen hoger onderwijs volgt, en dat niet alle studenten hoger onderwijs buiten Nederland zullen volgen.

³ Wij gebruiken hiervoor data uit 2008 voor alle landen. Wij gaan er dus vanuit dat het aantal geboorten op de totale bevolking in 2008 vergelijkbaar is met de jaren 1981-1992 (de jaren waarin kinderen in de studiefinancieringgerechtigde leeftijd zijn geboren).

Tabel 3: Bevolkingsaantallen en geboorten in de EU-27 in 2008

Land	bevolking	geboorten	ratio
België	10666870	124990	0,011718
Bulgarije	7640240	77710	0,010171
Cyprus	789270	9180	0,011631
Denemarken	5472090	65040	0,011886
Duitsland	82217840	675200	0,008212
Estland	1340940	16030	0,011954
Finland	5300480	59530	0,011231
Frankrijk	63983000	835000	0,01305
Griekenland	11213790	115500	0,0103
Hongarije	10045400	99200	0,009875
Ierland	4401340	74820	0,016999
Italië	59619290	575810	0,009658
Letland	2270890	23950	0,010547
Litouwen	3366360	35070	0,010418
Luxemburg	483800	5600	0,011575
Malta	410290	4130	0,010066
Nederland	16405400	184670	0,011257
Oostenrijk	8318590	77750	0,009347
Polen	38115640	414500	0,010875
Portugal	10617580	104590	0,009851
Roemenië	21528630	221900	0,010307
Slovenië	2010270	21210	0,010551
Slowakije	5401000	57360	0,01062
Spanje	45283260	518920	0,011459
Tsjechië	10381130	119570	0,011518
Verenigd Koninkrijk	61193520	794380	0,012981
Zweden	9182930	109300	0,011903
Totaal	497659840	5420910	
Europees gemiddelde			0,010893

Bron: Eurostat. Data in focus 31/2009. Population statistics in Europe 2008

De ratio tussen het aantal geboorten in Nederland en de totale bevolking bedraagt zoals tabel 3 weergeeft 0,011257 terwijl het Europese gemiddelde van deze ratio 0,010893 bedraagt. De verhouding tussen het aantal 18-29 jarigen en de beroepsbevolking in Nederland moet voor een nauwkeurigere schatting van het aantal kinderen van arbeidsmigranten in de studiefinancieringgerechtigde leeftijd dus enigszins gecorrigeerd worden. Dit wordt gedaan door een indexering waarbij het Europese gemiddelde geboortecijfer als basis wordt genomen ten opzichte van de Nederlandse voor het bepalen van de Europees gemiddelde ratio tussen 18-29 jarigen en de beroepsbevolking. Deze berekening resulteert in een Europese ratio die 20,8% bedraagt. Echter, aangezien studenten voor hun 30^{ste} jaar mogen beginnen met hun studie om nog voor studiefinanciering in aanmerking te komen, is gekeken naar het percentage studenten dat 30 jaar of ouder is in de EU. Op basis van OESO data kan geconcludeerd worden dat 5,7% van alle studenten in de EU-27 30 jaar of ouder is (OESO, 2009). De geschatte aantallen kinderen van EU-migranten in de

studiefinancieringsgerechtigde leeftijdscategorie moet dus met dit percentage worden verhoogd.

Tabel 3: Geschatte aantal kinderen van migrerende EU-werknemers in de studiefinancieringsgerechtigde leeftijd (18-29 jaar)

Land van herkomst	Migrerende EU-werknemers	Studiefinancieringsgerechtigden (gecorrigeerd voor studenten van 30 jaar en ouder)
België	46500	10223
Duitsland	56500	12422
Polen	68000	14950
Overige EU-landen in Oost-Europa	6500	1429
Overige EU-landen (excl. Oost-Europese landen)	9500	2089
Totaal EU	187000	41113

Als wij ervan uit gaan dat er 187000 migrerende EU-werknemers in Nederland werken, schatten wij in dat zij ongeveer 41113 kinderen in de studiefinancieringsgerechtigde leeftijd hebben.

Het aantal van deze kinderen dat waarschijnlijk hoger onderwijs gaat volgen

Uiteraard gaan niet alle personen in de studiefinancieringsgerechtigde leeftijd studeren. De deelname aan het hoger onderwijs kunnen we bepalen aan de hand van de netto participatieratio's uit *Education at a Glance* van de OESO (tabellen A2.3, A2.4 en C1.6). Deze netto participatieratio geeft een gewogen gemiddelde weer van het aantal mensen in een bepaalde leeftijdscategorie dat studeert ten opzichte van de totale bevolking in het betreffende leeftijdscohort. Op deze wijze wordt tevens gecorrigeerd voor het gegeven dat wij aanvankelijk met een brede leeftijdsgroep van 18-29 jarigen zijn begonnen, terwijl de meeste studenten tussen de 18 en 25 jaar oud zijn, en slechts 4 tot 7 jaar in het hoger onderwijs verblijven. In tabel 4 worden deze participatieratio's losgelaten op het aantal geschatte kinderen van migrerende EU-werknemers in Nederland.

In de laatste kolom is nog een correctie toegepast waarin we rekening houden met het verschil tussen de nominale studieduur en de werkelijke studieduur. Studiefinanciering in de meeste gevallen voor 4 jaar en in sommige gevallen voor 5 jaar wordt toegekend, terwijl de gemiddelde student 25% meer tijd nodig heeft voor afronding van de studie. Het totaal aantal is daarom met 25% verlaagd.

Tabel 4: Het aantal potentiële WSF- en beursgerechtigde kinderen van migrerende EU-werknemers in Nederland

Land van herkomst	Migrerende EU-werknemers	Studiefinanciering gerechtigden (gecorrigeerd voor studenten van 30 jaar en ouder)	Participatieratio's ISCED 5A	Participatieratio's ISCED 5B	Potentiële WSF-gebruikers	Potentiële WSF beursgerechtigden
België	46500	10223	0,30	0,38	6952	5214
Duitsland	56500	12422	0,34	0,14	5963	4472
Polen	68000	14950	0,78	0,01	11811	8858
Overige EU-landen in Oost-Europa	6500	1429	0,56	0,11	957	718
Overige EU-landen (excl. Oost-Europese landen)	9500	2089	0,56	0,11	1400	1050
Totaal EU	187000	41113			27083	20312

*EU-19 gemiddelde – OESO definitie: EU-19 bevat alle EU landen van voor de uitbreiding in mei 2004, plus Hongarije, Tsjechië, Polen en Slowakije

Bron: OECD (2009) *Education at a Glance*

Wij schatten dat ongeveer 27083 kinderen van migrerende EU-werknemers in Nederland aanspraak kunnen maken op de WSF. Als we ervan uitgaan dat studiebeurzen slechts voor 4 jaar (in sommige gevallen 5 jaar) beschikbaar zijn, dan komt het aantal beursgerechtigde kinderen van migrerende EU-werknemers in Nederland op een geschat aantal van 20312.

Een deel van deze 20312 kinderen van migrerende werknemers hebben onder de huidige WSF reeds recht op Nederlandse studiefinanciering. Wanneer het kind van een arbeidsmigrant ten minste 3 uit de voorgaande 6 jaren in Nederland heeft verbleven heeft het recht op meeneembare studiefinanciering. Heeft het kind echter minder dan 3 jaar of in het geheel niet in Nederland verbleven, en wil het een studie aan een buitenlandse hoger onderwijsinstelling volgen, dan heeft het onder de huidige regelgeving geen recht op Nederlandse studiefinanciering. Wanneer het woonplaatsvereiste komt te vervallen kunnen ook deze kinderen van arbeidsmigranten aanspraak maken op de WSF. Deze groepen studenten maken dus deel uit van de totale extra kosten voor het ministerie van OCW wanneer de 3-uit-6 eis komt te vervallen. In de volgende paragrafen maken wij een onderscheid tussen de kinderen van arbeidsmigranten die reeds recht hebben op Nederlandse studiefinanciering, en de kinderen van arbeidsmigranten die het recht op Nederlandse studiefinanciering verwerven wanneer de 3-uit-6 eis komt te vervallen.

Het aantal kinderen van migrerende EU-werknemers dat in het thuisland blijft wonen en studeren, dan wel niet aan de 3-uit 6 eis voldoet.

Heel veel van de studiefinancieringgerechtigden in deze groep zullen in Nederland woonachtig zijn. Wanneer dit langer dan 3 jaar is komen zij derhalve in aanmerking voor studiefinanciering. Voor het bepalen van de potentiële groep onbedoelde gebruikers van de meeneembaarheid van studiefinanciering moeten wij dus bepalen hoeveel mogelijke beursgerechtigden er in het thuisland woonachtig zijn, dan wel korter dan 3 jaar in Nederland verblijven. Gegevens over de woonplaats van migrerende EU-werknemers zijn echter zeer schaars. Het enige directe cijfermateriaal dat het CBS beschikbaar heeft zijn gegevens over de zogenaamde grensarbeiders voor België en Duitsland. Daaruit blijkt dat tweederde van de Belgische werknemers in Nederland in België woonachtig is. Voor Duitse werknemers in Nederland ligt dit percentage aanzienlijk lager: slechts twaalf procent van de Duitse werknemers in Nederland blijft in Duitsland wonen. Een publicatie van het Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling Forum over Polen in Nederland schat het aantal Polen dat zich in Nederland vestigt voor een langere duur op 20% van het totale aantal Polen in Nederland. Dit betekent dat 80% van de Polen enkel voor arbeid naar Nederland komt, en een woonadres in Polen behoudt. Tabel 5 vat deze gegevens samen:

Tabel 5: Grensarbeiders werkend in Nederland 2007

	Grensarbeiders	Als % van migrerende EU-werknemers
Wonend in België	46500	0,66
Wonend in Duitsland	56500	0,12
Wonend in Polen	68000	0,80

Bronnen: CBS, Grensarbeiders in Nederland 2007 & Forum, Polen in Nederland. Belangrijkste bevindingen van het Forum onderzoek 2009

Uit deze gegevens blijkt dat een aanzienlijk deel van de Polen werkzaam in Nederland in Polen blijft wonen. Voor de Belgen ligt dit op tweederde, terwijl een aanzienlijk kleiner deel van de Duitse arbeidsmigranten in Duitsland blijft wonen. Het migratiegedrag van Polen is daarmee dus opvallend te noemen. Omdat er geen gegevens beschikbaar zijn over de woonplaats van arbeidsmigranten uit overige EU-landen gaan wij er echter vanuit dat hoe verder het land van herkomst van Nederland afligt, hoe onwaarschijnlijker het wordt dat de migrerende werknemers (en hun gezinnen) in het thuisland blijven wonen. Wij zullen echter wel differentiëren tussen overige landen in Oost-Europa en de overige EU-landen exclusief de Oost-Europese landen. Deze differentiatie houdt in dat wij verwachten dat relatief meer Oost-Europese arbeidsmigranten in het thuisland blijven wonen dan arbeidsmigranten uit de overige EU-landen. Deze aanname wordt ten dele ondersteund door gegevens van het CBS over de samenstelling van allochtone huishoudens. Hieruit blijkt dat immigranten van Oost-Europese herkomst vaak eenpersoonshuishoudens, dan wel paren zonder kinderen vormen. Voor de overige EU-landen is de samenstelling van huishoudens aanzienlijk anders. Er kan dus redelijkerwijs vanuit gegaan worden dat onder de Oost-Europese arbeidsmigranten meer gezinnen in het thuisland blijven wonen dan onder de overige EU-arbeidsmigranten. Om schattingsfouten te beperken geven wij hier twee inschattingen. Voor de overige Oost-Europese EU-lidstaten hanteren wij een hoge schatting van 30% dat blijft wonen in het thuisland, en een lage inschatting van 15%. Voor de overige EU-landen baseren wij ons op de schatting gedaan in de risicoanalyse uit 2000 (Vossensteyn, 2000). Hier wordt als hoge schatting een percentage van 5% gehanteerd, en als ondergrens een percentage van 1%. Tabel 6

geeft op basis van deze percentages weer hoeveel potentieel studiefinancieringgerechtigden er in de thuislanden van de arbeidsmigranten wonen.⁴

Tabel 5: Inschatting van het aantal WSF-beursgerechtigde kinderen van migrerende EU-werknemers dat in het thuisland verblijft

Land van Herkomst	Potentiële beursgebruikers	% wonend in het thuisland		Aantal in het thuisland	
		Laag	Hoog	Laag	Hoog
België	5214	0.66	0.66	3442	3442
Duitsland	4472	0.12	0.12	537	537
Polen	8858	0.80	0.80	7086	7086
Overige EU-landen in Oost-Europa	718	0.15	0.30	108	215
Overige EU-landen (excl. Oost-Europese landen)	1050	0.01	0.05	11	53
Totaal EU	20312			11184	11333

Bovenstaande tabel houdt geen rekening met de beleidsregel 'Uitzondering verblijfsvereiste voor studenten in grensgebieden'. Met de invoering van de 3-uit-6 regel is voor studenten in grensgebieden een overgangsregeling gecreëerd om te voorkomen dat deze studenten zowel in het thuisland als in Nederland geen aanspraak op studiefinanciering kunnen maken op studiefinanciering. Door de overgangsregeling kunnen deze studenten tot augustus 2010 nog gebruik maken van Nederlandse studiefinanciering zonder dat zij aan de 3-uit-6 eis moeten voldoen. De schattingen van het totale aantal studenten moeten om de huidige situatie correct weer te geven daarom nog gecorrigeerd worden voor diegenen die in de grensgebieden wonen. In navolging van Vossensteyn (2000) gaan wij er hierbij vanuit dat de meeste Belgische en Duitse migrerende EU-werknemers en hun studerende kinderen in de grensgebieden wonen. Vanwege de huidige mogelijkheden voor studie in de grenslanden verminderen wij in tabel 5 het totale aantal met 3500 studenten. Zo houden we een netto schatting over van het aantal potentiële onbedoeld gebruikers dat woonachtig is in het thuisland.

Tabel 6: Inschatting van het aantal WSF-beursgerechtigde kinderen van migrerende EU-werknemers dat in het thuisland verblijft gecorrigeerd voor grensgebieden

Land van Herkomst	Aantal in het thuisland	
	Laag	Hoog
Totaal EU incl. grensgebieden	11184	11333
Totaal EU excl. grensgebieden	7684	7833

Er is echter nog een tweede groep kinderen van arbeidsmigranten die onbedoeld aanspraak kunnen maken op meeneembare Nederlandse studiefinanciering wanneer de 3-uit-6 regel komt te vervallen. Dit zijn de kinderen die minder dan 3 uit de voorgaande 6 jaren in Nederland hebben verbleven en aan een buitenlandse hoger onderwijsinstelling willen studeren. Om te bepalen hoe groot deze groep is, is het noodzakelijk eerst inzicht te krijgen in het aantal jaren dat arbeidsmigranten (en hun

⁴ In latere paragrafen worden deze aantallen gecorrigeerd voor het deel van deze groep dat onder huidige regelgeving al recht heeft op studiefinanciering (bv. Grensregio's).

gezinnen) gemiddeld in Nederland verblijven. Hiervoor maken wij gebruik van migratiestatistieken van het CBS voor de periode 2006-2009. Op basis van deze statistieken kunnen wij een inschatting maken van het aantal migranten dat korter dan 3 jaar in Nederland verblijft. Op basis van deze data kunnen we vervolgens specificeren welk percentage kinderen van migranten in de studiefinancieringsgerechtigde leeftijd korter dan 3 jaar in Nederland verblijven. Tabel 7 geeft deze schatting weer.

Tabel 7: Inschatting van het aantal kinderen van migrerende EU-werknemers dat korter dan 3 jaar in Nederland verblijft

Land van Herkomst	Potentiële beursgebruikers	Aantal wonend in thuisland		Aantal wonend in Nederland		% korter dan 3 jaar in Nederland	% potentieel gebruik meeneembare studiefinanciering**	Aantal studie buiten Nederland - <3-6 in Nederland	
		Laag	Hoog	Hoog	Laag			Hoog	Laag
België	5214	3442	3442	1772	1772	3,4	6.2	4	4
Duitsland	4472	537	537	3935	3935	12,3	6.2	30	30
Polen	8858	7086	7086	1772	1772	7,4	6.2	8	8
Overige EU-landen in Oost-Europa	718	108	215	610	503	9.8	6.2	4	3
Overige EU-landen (excl. Oost-Europese landen)	1050	11	53	1039	997	6.0	6.2	4	4
Totaal EU	20312	11184	11333	9128	8979			50	49

* Geschat op basis van CBS data betreffende immigratie en emigratie naar land van herkomst, waarop vervolgens de ratio tussen 18-29 jarigen en de beroepsbevolking is toegepast, alsmede de deelname HO ratio's zoals deze in eerdere paragrafen bepaald zijn.

** Afgeleid van mobiliteit van studenten in het tertiare onderwijs in de EU-19 volgens OESO (2009) Education at a Glance tabel C2.1

Uit tabel 7 blijkt dat het aantal kinderen van arbeidsmigranten dat korter dan 3 uit de voorgaande 6 jaren in Nederland verblijft en potentieel aanspraak maakt op meeneembare Nederlandse studiefinanciering rond de 50 studenten ligt. Het aantal in het thuisland verblijvende kinderen van arbeidsmigranten dat potentieel aanspraak maakt op meeneembare Nederlandse studiefinanciering wordt geschat rond de 11200. Het risico van oneigenlijk gebruik van meeneembare Nederlandse studiefinanciering is dus aanzienlijk groter wat betreft de kinderen die in het thuisland blijven dan wat betreft de kinderen die korter dan drie jaar in Nederland verblijven. Nu dat we de gevolgen in termen van studentenaantallen voor de kinderen van arbeidsmigranten hebben bepaald, zullen we in het volgende deel de financiële gevolgen van het afschaffen van de 3-uit-6 eis voor deze groep bepalen.

2.2 De financiële gevolgen van het aantal potentieel onbedoelde gebruikers

Nu we een inschatting hebben gemaakt van de grootte van de groep kinderen van migrerende EU-werknemers die potentieel het recht op meeneembare Nederlandse studiefinanciering verwerven wanneer de 3-uit-6 regel wordt afgeschaft, kunnen we ook de financiële gevolgen in termen van studiefinanciering schatten.⁵ Hiervoor kijken we op dit moment naar de subsidies waar studenten gebruik van kunnen maken onder de WSF.

Op grond van de huidige bedragen voor studiefinanciering komen studenten voor subsidies in aanmerking die in tabel 8 beschreven staan. We gaan hier uit van de subsidies voor uitwonende studenten omdat studenten die gebruik maken van meeneembare studiefinanciering doorgaans in een ander land dan hun ouders wonen en daarom dus uitwonend zijn. Bij de berekening van de gemiddelde aanvullende beurs per student, gaan wij ervan uit dat onder deze studenten het aandeel studenten met een aanvullende beurs en de gemiddelde hoogte daarvan vergelijkbaar zijn met de hoogte en het aantal aanvullende beurzen onder reguliere Nederlandse studiefinancieringgerechtigden. Wij hebben geen gereede aanwijzingen dat hier grote verschillen tussen zitten. Voorts gaan wij ervan uit dat alle leningen voor basisbeurzen en aanvullende beurzen worden omgezet in een gift. Deze overschatting van de subsidiecomponent wordt (deels) gecompenseerd door het niet meetellen van de vrijwillige studieleningen waar middels de relatief lage rente en de garantiestellingen ook een kleine indirecte subsidie in schuil gaat.

Tabel 8: Gemiddelde subsidie per uitwonende student onder de WSF (2009) (in Euro's)

Studiefinancieringscomponent	Per Maand	Per Jaar
Basisbeurs	259,76	3117,12
Aanvullende beurs (gemiddeld)	190,00	2280,00
OV vergoeding	83,97	1007,64
Totaal gemiddelde per student	533,73	6404,76

Bron: DUO 2010, CHEPS 2000, MinOCW 2009

Op grond van deze overwegingen en de in tabel 8 genoemde bedragen komen we tot een gemiddelde WSF-subsidie per student van 6404,76 euro per jaar. Op basis van deze en eerder gepresenteerde gegevens kunnen we nu een inschatting maken van de financiële gevolgen die het afschaffen van de 3-uit-6 regel tot gevolg kan hebben met betrekking tot de kinderen van arbeidsmigranten. Tabel 9 geeft deze kosten weer.

⁵ Hierbij wordt nog geen rekening gehouden met eventuele (positieve) financiële gevolgen voor de fiscus. Hierop komen wij echter in een later stadium terug.

Tabel 9: Inschatting financiële gevolgen afschaffing woonplaatsvereiste (in euro's)

Land van Herkomst	Aantal potentiële gebruikers thuisland		Aantal potentiële gebruikers <3-6 in Nederland		Kosten gebruikers thuisland (in mln. Euro)		Kosten gebruikers <3-6 in Nederland (in mln. Euro)		Totale Kosten (in mln. Euro)	
	Laag	Hoog	Laag	Hoog	Laag	Hoog	Laag	Hoog	Laag	Hoog
België	3442	3442	4	4	22,1	22,1	0,03	0,03	22,1	22,1
Duitsland	537	537	30	30	3,4	3,4	0,20	0,20	3,6	3,6
Polen	7086	7086	8	8	45,4	45,4	0,05	0,05	45,5	45,5
Overige EU-landen in Oost-Europa	108	215	3	4	0,69	1,4	0,02	0,03	0,71	1,43
Overige EU-landen (excl. Oost-Europese landen)	11	53	4	4	0,07	0,34	0,03	0,03	0,1	0,37
Totaal EU	11184	11333	49	50	71,66	72,64	0,34	0,34	72,01	73,00

Uit tabel 9 blijkt dat de kosten van het afschaffen van de 3-uit-6 regel kan oplopen tot 72 à 73 miljoen euro per jaar. Hierbij moet aangetekend worden dat deze kosten inclusief de grenslanden zijn. Echter gezien de overgangsregeling grensgebieden in principe per augustus 2010 zijn geldigheid verliest, is de raming van de kosten zoals in tabel 9 gepresenteerd een reflectie van de situatie vanaf augustus. Wanneer de grensgebieden buiten de schatting gelaten worden resulteert dit in de volgende schatting aan extra kosten die de afschaffing van de 3-uit-6 regel met zich meebrengt.

Tabel 10: Inschatting financiële gevolgen afschaffing woonplaatsvereiste exclusief grensgebieden (in euro's)

Land van Herkomst	Aantal in het thuisland		Aantal <3-6 in Nederland		Totale kosten (in mln. Euro)	
	Laag	Hoog	Laag	Hoog	Laag	Hoog
Totaal EU excl. grensgebieden	7684	7833	15	16	49,3	50,3

3 Onbedoeld gebruik: Kinderen van in het buitenland woonachtige Nederlanders

Zoals tabel 1 weergeeft komen studerende kinderen van in het buitenland woonachtige Nederlanders reeds in aanmerking voor meeneembare studiefinanciering wanneer zij minder dan drie jaar geleden naar het buitenland zijn vertrokken. Echter, aangezien de 3-uit-6 regel niet direct discriminerend is naar nationaliteit geldt ook voor de kinderen van Nederlanders die in het buitenland woonachtig zijn dat zij aan het woonplaatsvereiste moeten voldoen om recht te hebben op meeneembare Nederlandse studiefinanciering. Dit houdt in dat Nederlanders die minder dan drie uit de voorgaande 6 jaren in Nederland hebben gewoond, onder de huidige regelgeving geen aanspraak kunnen maken op meeneembare Nederlandse studiefinanciering. Een eventueel afschaffen van het woonplaatsvereiste brengt hier verandering in. In dit deel zal daarom nagegaan worden hoe groot de groep potentiële studiefinancieringgerechtigde kinderen van Nederlanders in het buitenland is, en wat de financiële gevolgen van het afschaffen van het woonplaatsvereiste voor het Ministerie van OCW zijn voor deze groep studenten. Hierbij zoeken wij een antwoord op de volgende vragen:

- Hoeveel Nederlanders zijn woonachtig in het buitenland?
- Hoeveel kinderen hebben zij in de studiefinancieringgerechtigde leeftijd?
- Hoeveel van deze kinderen gaan waarschijnlijk hoger onderwijs volgen?
- Hoeveel van deze kinderen hebben gedurende de laatste zes jaar minder dan drie jaar in Nederland verbleven waardoor zij onbedoeld aanspraak kunnen maken op meeneembare Nederlandse studiefinanciering?

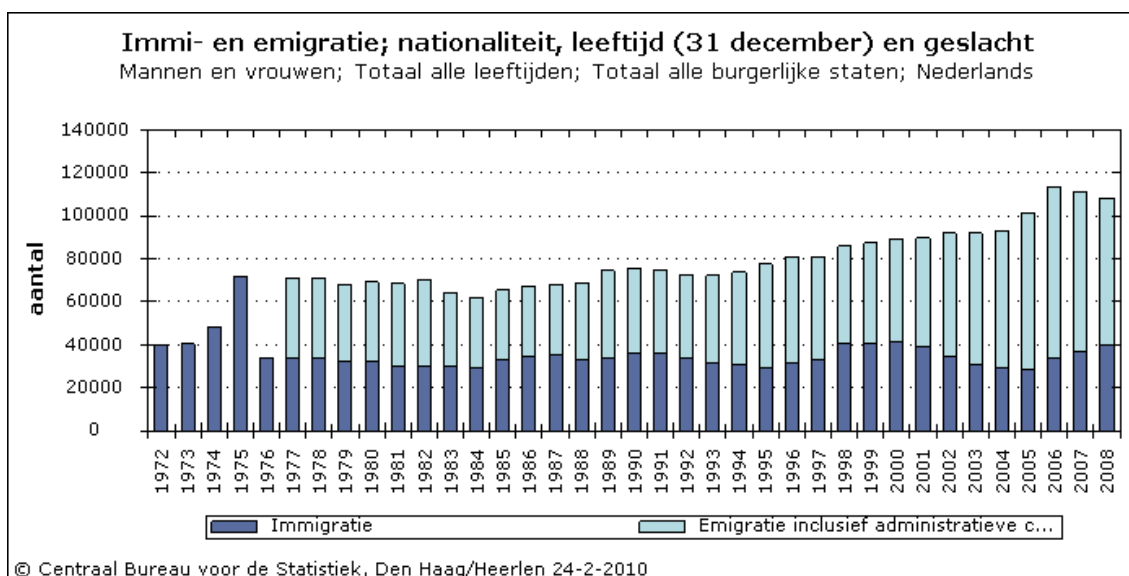
3.1 Het aantal potentieel onbedoelde gebruikers

De potentiële toename van gebruikers van meeneembare Nederlandse studiefinanciering na afschaffing van het woonplaatsvereiste onder Nederlanders woonachtig in het buitenland betreft één specifieke groep. Deze groep bevat de Nederlanders die meer dan drie uit de voorgaande zes jaren in het buitenland woonachtig waren. Hieronder zullen we in een aantal stappen bepalen om hoeveel potentiële nieuwe studiefinancieringgerechtigden het in deze groep gaat.

Het aantal in het buitenland woonachtige Nederlanders

Ten eerste bepalen we het aantal Nederlanders woonachtig in het buitenland aan de hand van de emigratiestatistieken van het CBS. Deze zijn in figuur 1 weergegeven.

Figuur 1: Migratie van Nederlanders 1972-2008



Figuur 1 geeft het aantal Nederlandse migranten weer. Wij laten de emigratie van Nederlanders in de jaren 2007, 2008, en 2009 buiten beschouwing bij het bepalen van het aantal Nederlanders in het buitenland wiens kinderen potentieel onbedoeld gebruik kunnen maken van meeneembare Nederlandse studiefinanciering omdat verwacht wordt dat migranten uit deze cohorten aan het woonplaatsvereiste voldoen.⁶ Het saldo van de migratie van Nederlanders in de periode 1977-2006 bedraagt 335531 (emigratie – immigratie). Deze statistieken van het CBS definiëren migratie als een verblijf van ten minste één jaar. Aangezien er geen directe data beschikbaar is over de gemiddelde duur van een verblijf in het buitenland langer dan één jaar, gaan wij ervan uit dat het migratiesaldo van de periode 1977-2006 een goede benadering is voor het aantal Nederlanders in het buitenland wiens kinderen potentieel aanspraak kunnen maken op meeneembare Nederlandse studiefinanciering.

De migratie zoals weergegeven in figuur 1 kan echter naar de gehele wereld zijn. Omdat wij ons in dit onderzoek met name richten op Nederlanders woonachtig in een EU-land moet er dus een eerste correctie plaatsvinden. Op basis van gegevens van Eurostat kunnen wij concluderen dat van alle Nederlanders die naar een ander land migreerden gedurende de laatste tien jaar, 90,7% zich vestigde in een andere EU-lidstaat (Eurostat, 2006). Dit betekent dat naar verwachting 90,7% van het migratiesaldo woonachtig is in een EU-lidstaat, wat neerkomt op 304326 in het buitenland woonachtige Nederlanders wiens kinderen potentieel aanspraak maken op Nederlandse studiefinanciering.

⁶ Hierbij moet opgemerkt worden dat er een mogelijkheid bestaat dat migranten uit deze groep alsnog niet aan het woonplaatsvereiste voldoen vanwege eerdere migraties. Deze groep is echter naar verwachting zo klein dat zij te verwaarlozen valt. Tevens is er de mogelijkheid dat migranten uit eerdere cohorten wel aan het vereiste voldoen, wat een overschatting weer enigszins compenseert.

Het aantal kinderen van in het buitenland woonachtige Nederlanders dat niet aan de 3-uit 6 eis voldoet.

De volgende stap is het bepalen van het aantal kinderen van de 304326 in het buitenland woonachtige Nederlanders dat (op grond van leeftijd) in aanmerking zou kunnen komen voor Nederlandse studiefinanciering. Omdat er geen directe gegevens zijn over het aantal kinderen van in het buitenland woonachtige Nederlanders en hun kinderen moeten we dit schatten. Echter, anders dan bij de arbeidsmigranten kunnen wij dit niet schatten aan de hand van de ratio tussen de beroepsbevolking en het aantal 18-29 jarigen. De reden hiervoor is dat, anders dan arbeidsmigranten, Nederlanders in het buitenland niet per definitie in de leeftijd van de beroepsbevolking vallen. Veel Nederlanders vetrekken immers naar het buitenland wanneer zij de pensioensgerechtigde leeftijd hebben bereikt. Wij nemen daarom de huidige bevolkingsopbouw in Nederland als uitgangspunt om het aantal 18-29 jarige kinderen van Nederlanders in het buitenland te bepalen. Tabel 11 geeft de aantallen 18-29 jarigen op de totale bevolking van Nederland weer.

Tabel 11: Aantallen 18-29 jarigen op de totale bevolking in Nederland

Bevolking; geslacht, leeftijd en burgerlijke staat, 1 januari		
	Onderwerpen	Totale bevolking
	Perioden	2009
Geslacht	Leeftijd	aantal
Mannen en vrouwen	Totaal leeftijd	16485787
Mannen en vrouwen	18 jaar	205908
Mannen en vrouwen	19 jaar	199436
Mannen en vrouwen	20 jaar	198920
Mannen en vrouwen	21 jaar	201112
Mannen en vrouwen	22 jaar	201497
Mannen en vrouwen	23 jaar	198198
Mannen en vrouwen	24 jaar	197132
Mannen en vrouwen	25 jaar	193216
Mannen en vrouwen	26 jaar	195383
Mannen en vrouwen	27 jaar	200982
Mannen en vrouwen	28 jaar	204156
Mannen en vrouwen	29 jaar	198236
Totaal 18-29 jarigen		2394176
Ratio 18-29 jarigen/totale bevolking		14,52%

*Bron CBS, 2009

Uit tabel 11 blijkt dat naar verwachting 14,52% van de in het buitenland woonachtige Nederlanders in de studiefinancieringgerechtigde leeftijdscategorie valt. Dit komt neer op 44188 jongeren die na afschaffing van het woonplaatsvereiste in aanmerking zouden kunnen komen voor Nederlandse studiefinanciering. Echter, aangezien studenten voor hun 30^{ste} jaar mogen beginnen met hun studie om nog voor studiefinanciering in aanmerking te komen, is gekeken naar het percentage studenten dat 30 jaar of ouder is in de EU. Op basis van OESO data kan geconcludeerd worden dat 5,7% van alle studenten in de EU-27 30 jaar of ouder is (OESO, 2009). De geschatte aantallen kinderen van in het buitenland woonachtige Nederlanders in de studiefinancieringgerechtigde leeftijdscategorie moet dus met dit percentage verhoogd worden. Hierdoor komt het aantal kinderen van in het buitenland woonachtige Nederlanders in de studiefinancieringgerechtigde leeftijd op 46707 uit.

Het aantal van deze kinderen dat waarschijnlijk hoger onderwijs gaat volgen

Uiteraard gaan niet alle personen in de studiefinancieringsgerechtigde leeftijd studeren. De deelname aan het hoger onderwijs kunnen we bepalen aan de hand van de netto participatieratio's uit *Education at a Glance* van de OESO (tabellen A2.3, A2.4 en C1.6). Deze netto participatieratio geeft een gewogen gemiddelde weer van het aantal mensen in een bepaalde leeftijdscategorie dat studeert ten opzichte van de totale bevolking in het betreffende leeftijdscohort. Op deze wijze wordt tevens gecorrigeerd voor het gegeven dat wij aanvankelijk met een brede leeftijdsgroep van 18-29 jarigen zijn begonnen, terwijl de meeste studenten tussen de 18 en 25 jaar oud zijn, en slechts 4 tot 7 jaar in het hoger onderwijs verblijven. In tabel 12 worden deze participatieratio's losgelaten op het aantal geschatte kinderen van in het buitenland woonachtige Nederlanders.

In de laatste kolom is nog een correctie toegepast waarin we rekening houden met het verschil tussen de nominale studieduur en de werkelijke studieduur. Studiefinanciering in de meeste gevallen voor 4 jaar en in sommige gevallen voor 5 jaar wordt toegekend, terwijl de gemiddelde student 25% meer tijd nodig heeft voor afronding van de studie. Het totaal aantal is daarom met 25% verlaagd

Tabel 12: Het aantal potentiële WSF- en beursgerechtigde kinderen van in het buitenland woonachtige Nederlanders.

Aantal Nederlanders in het buitenland (=EU)	Studiefinancieringsgerechtigden (gecorrigeerd voor studenten van 30 jaar en ouder)	Participatieratio's ISCED 5A	Participatieratio's ISCED 5B	Potentiële WSF-gebruikers	Potentiële WSF beursgerechtigden
304326	46707	0,56	0,11	31294	23470

*EU-19 gemiddelde – OESO definitie: EU-19 bevat alle EU landen van voor de uitbreiding in mei 2004, plus Hongarije, Tsjechië, Polen en Slowakije

Wij schatten dat ongeveer 31294 kinderen van in het buitenland woonachtige Nederlanders aanspraak kunnen maken op de WSF. Als we ervan uitgaan dat studiebeurzen slechts voor 4 jaar (in sommige gevallen 5 jaar) beschikbaar zijn, dan komt het aantal beursgerechtigde kinderen van in het buitenland woonachtige Nederlanders die niet aan de 3-uit-6 eis voldoen op een geschat aantal van 23470.

3.2 De financiële gevolgen van het aantal potentieel onbedoelde gebruikers

Nu we een inschatting hebben gemaakt van de grootte van de groep kinderen van in het buitenland woonachtige Nederlanders die potentieel recht op meeneembare Nederlandse studiefinanciering verwerven wanneer de 3-uit-6 regel wordt afgeschaft, kunnen we ook de financiële gevolgen in termen van studiefinanciering schatten. Voor deze groep is het van belang niet enkel naar uitwonende subsidies te kijken, daar deze groep thuiswonend kan zijn terwijl zij gebruik maken van meeneembare Nederlandse studiefinanciering. Tabel 13 geeft een overzicht van de verwachte subsidies per student.

Tabel 13: Gemiddelde subsidie per student onder de WSF (2009) (in Euro's)

Studiefinancieringscomponent	Thuiswonend per maand	Thuiswonend per jaar	Uitwonend per maand	Uitwonend per jaar
Basisbeurs	95,61	1147,32	259,76	3117,12
Aanvullende beurs (gemiddeld)	190,00	2280,00	190,00	2280,00
OV vergoeding	83,97	1007,64	83,97	1007,64
Totaal gemiddeld per student	369,58	4434,96	533,73	6404,76

Voordat we de gemiddelde subsidie per student nu kunnen berekenen is het noodzakelijk inzicht te krijgen in de verhouding tussen uitwonende en thuiswonende studenten. Hiervoor maken wij gebruik van data van de onderwijsinspectie betreffende de studentenaantallen en het aantal uitwonende studenten. Volgens de onderwijsinspectie telde Nederland in 2009 578000 ingeschreven studenten in het hoger onderwijs, waarvan er 350000 een uitwonende studiebeurs ontvingen. Deze cijfers houden in dat 60,6% van alle studenten uitwonend is in Nederland. Deze ratio passen wij vervolgens toe op de studerende kinderen van in het buitenland woonachtige Nederlanders in tabel 14.

Tabel 14: Inschatting financiële gevolgen afschaffing woonplaatsvereiste (in euro's)

Aantal potentiële gebruikers totaal	23470
Aantal potentiële gebruikers thuiswonend	9247
Aantal potentiële gebruikers uitwonend	14223
Kosten potentiële gebruikers thuiswonend (in mln. Euro)	41.01
kosten potentiële gebruikers uitwonend (in mln euro)	91.09
Totaal kosten	132,1 mln euro

Uit tabel 14 blijkt dat de kosten van het afschaffen van de 3-uit-6 regel kunnen oplopen tot 132 mln euro per jaar voor de kinderen van in het buitenland woonachtige Nederlanders. Hierbij moet echter worden aangetekend dat er in de berekening vanuit is gegaan dat alle potentiële studenten studiefinanciering in Nederland aanvragen. In een deel van de gevallen zullen studenten echter recht hebben op studiefinanciering in het land van vestiging. Wij beschikken echter op dit moment over onvoldoende gegevens om in te schatten in welke mate de in tabel 14 gepresenteerde berekening een overschatting is. Toch geeft deze berekening wel inzicht in het maximale potentiële risico voor de Nederlandse overheid.

4 Onbedoeld gebruik: Kinderen van teruggekeerde arbeidsmigranten met aanspraak op een Nederlandse uitkering

Een andere groep onbedoelde gebruikers betreft de studerende kinderen van migrerende EU-werknemers die na een periode van werken in Nederland zijn teruggekeerd naar het thuisland, maar die een Nederlandse sociale zekerheidsuitkering behouden en ook in Nederland belasting betalen (bronbelasting). De groep teruggekeerde werknemers met een uitkering kan worden gedefinieerd op grond van de langlopende uitkeringen, de WAO, AOW, en de ANW. De teruggekeerde EU-werknemers die een WW-uitkering ontvangen laten wij buiten beschouwing omdat dit kortlopende uitkeringen betreffen. Tegen de tijd dat op grond van een WW-uitkering studiefinanciering wordt aangevraagd, zal de uitkering waarschijnlijk al gestopt worden.

Het lijkt ons zinvol om de doelgroep verder te beperken tot de mensen met een WAO of ANW uitkering. Mensen die namelijk een AOW uitkering ontvangen zijn doorgaans aan de oude kant om nog studerende kinderen te hebben. Voorts is het waarschijnlijk dat dit veel Nederlanders betreft die in het buitenland van hun oude dag genieten. In het vervolg zullen onze schattingen dan ook gebaseerd zijn op grond van het aantal uitkeringsgerechtigden exclusief de AOW- en WW-gerechtigden.

De vraag van dit deel van het onderzoek is dus wat de financiële risico's zijn van de kinderen van teruggekeerde arbeidsmigranten met een Nederlandse uitkering wanneer zij in aanmerking zouden kunnen komen voor meeneembare Nederlandse studiefinanciering. Dit risico wordt bepaald door:

- Het aantal migrerende EU-werknemers dat naar het thuisland is teruggekeerd met behoud van een Nederlandse uitkering.
- Het aantal kinderen van deze groep in de studiefinancieringsgerechtigde leeftijd.
- Het aantal van deze kinderen dat daadwerkelijk gaat studeren
- De hoogte van de subsidies onder de WSF

4.1 Het aantal potentiële onbedoelde gebruikers

Het aantal potentiële onbedoeld gebruikers van meeneembare Nederlandse studiefinanciering wordt in drie stappen geschat: eerst wordt het aantal teruggekeerde EU-werknemers met aanspraak op een Nederlandse uitkering bepaald. Vervolgens wordt hiervan het aantal kinderen in de studiefinancieringsgerechtigde leeftijd bepaald, en tot slot de verwachte deelname van de laatste groep aan het hoger onderwijs.

Het aantal teruggekeerde EU-werknemers met een Nederlandse uitkering

Gegevens van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het UWV duiden er op dat er in 2006 in totaal 18946 WAO en 3910 ANW uitkeringen werden geëxporteerd.⁷ Data van het UWV wijzen er verder op dat van alle geëxporteerde uitkeringen, 74% naar EU-lidstaten geëxporteerd werd door uitkeringsgerechtigden met een andere dan de Nederlandse nationaliteit. Tabel 15 geeft de aantallen geëxporteerde uitkeringen in de EU weer

Tabel 15: Het aantal teruggekeerde EU-werknemers met een Nederlandse uitkering (2006)

WAO	ANW	Totaal
14020	2893	16913

Bron: Ministerie van SZW, 2006 en UWV, 2006

In het totaal gaat het dus om ongeveer 17000 uitkeringgerechtigden. De volgende stap is het bepalen van het aantal kinderen dat deze uitkeringgerechtigden hebben in de studiefinancieringgerechtigde leeftijd.

4.2 Het aantal kinderen hiervan in de studiefinancieringgerechtigde leeftijd

Het bepalen van het aantal kinderen van deze teruggekeerde EU-werknemers naar het thuisland dat wat betreft hun leeftijd eventueel recht heeft op meeneembare Nederlandse studiefinanciering wordt op eenzelfde wijze gedaan als het aantal kinderen dat arbeidsmigranten in de betreffende leeftijdscohorten hebben. We maken hier wederom gebruik van de schatting via het aantal mensen van 18 tot en met 29 jaar gerelateerd aan het totale aantal mensen in de beroepsbevolking, en gecorrigeerd voor de Europese bevolkingsopbouw. Deze ratio bedraagt 20.8% (zie paragraaf 2.1). Daarnaast moet er nog een correctie plaatsvinden voor de oudere studenten (studenten van 30 jaar en ouder). De geschatte aantallen kinderen in de studiefinancieringgerechtigde leeftijd worden daarom met 5,7% verhoogd. Tabel 16 geeft het geschatte aantal kinderen (18-29) van teruggekeerde arbeidsmigranten aantallen weer.

Tabel 16: Geschatte aantal kinderen van teruggekeerde EU-werknemers met een Nederlandse uitkering in de studiefinancieringgerechtigde leeftijd (18-29).

Teruggekeerde uitkeringsgerechtigde EU-werknemers	Studiefinancieringgerechtigden (gecorrigeerd voor studenten van 30 jaar en ouder)
16913	3718

Het aantal van deze kinderen dat waarschijnlijk hoger onderwijs gaat volgen

De volgende stap is het bepalen hoeveel van de 3718 kinderen in de studiefinancieringgerechtigde leeftijd daadwerkelijk aan een hoger onderwijsinstelling gaan studeren. Dit doen we evenals in vorige delen op basis van OESO gegevens over de participatie in het hoger onderwijs. Ook hier wordt een correctie toegepast om te

⁷ Aangezien er geen recentere data over de export van uitkeringen beschikbaar is, wordt de schatting van de financiële risico's in dit deel gebaseerd op de data van SZW en het UWV uit 2006.

corrigeren voor de nominale versus de werkelijke studieduur van -25%. Tabel 17 geeft de verwachte deelname aan het hoger onderwijs onder de kinderen van teruggekeerde arbeidsmigranten met een Nederlandse uitkering weer.

Tabel 17: Het aantal potentiële WSF- en beursgerechtigde kinderen van teruggekeerde arbeidsmigranten met een Nederlandse uitkering

Teruggekeerde uitkeringsgerechtigde EU-werknemers	Studiefinancieringgerechtigden (gecorrigeerd voor studenten van 30 jaar en ouder)	Participatieratio's ISCED 5A	Participatieratio's ISCED 5B	Potentiële WSF gebruikers	Potentiële WSF beursgerechtigden
16913	3718	0,56	0,11	2491	1868

Wij schatten dat ongeveer 2491 kinderen van teruggekeerde arbeidsmigranten met een Nederlandse uitkering aanspraak kunnen maken op de WSF. Als we ervan uitgaan dat studiebeurzen slechts voor 4 jaar (in sommige gevallen 5 jaar) beschikbaar zijn, dan komt het aantal beursgerechtigde kinderen van teruggekeerde EU-werknemers met een uitkering op 1868. Een deel van deze kinderen heeft onder de huidige WSF al aanspraak op studiefinanciering omdat zij aan de 3-uit-6 eis voldoen. Wij maken een inschatting van dit deel op basis van twee correcties. Ten eerste maken kinderen enkel reeds aanspraak wanneer zij in het verleden ten minste 3 jaren in Nederland hebben gewoond. In deel 2 van dit onderzoek is reeds gebleken dat gemiddeld voor de EU tussen de 35% (lage inschatting) en 39% (hoge inschatting) van de kinderen van arbeidsmigranten in het thuisland blijven wonen. Volgens dezelfde logica kunnen we dan een schatting maken van het aantal kinderen dat in het verleden wel in Nederland heeft gewoond:

Tabel 18: Het aantal kinderen van teruggekeerde arbeidsmigranten met een Nederlandse uitkering dat in Nederland heeft verbleven

Aantal kinderen (18-29) van teruggekeerde EU-arbeidsmigranten	Lage inschatting	Hoge inschatting	Aantal kinderen dat in Nederland verbleven heeft (laag)	Aantal kinderen dat in Nederland verbleven heeft (hoog)
1868	61%	65%	1139	1214

Van deze kinderen hebben enkel degenen die langer dan 3 uit de voorgaande 6 jaren in Nederland hebben verbleven reeds aanspraak op Nederlandse studiefinanciering. Deel 2 van dit onderzoek heeft al opgemerkt dat gemiddeld 7,78% van de kinderen van arbeidsmigranten korter dan drie jaar in Nederland verblijft. Op basis van deze ratio's kunnen we nu dus uitrekenen hoeveel potentiële extra beursgerechtigde kinderen van teruggekeerde arbeidsmigranten het afschaffen van de 3-uit-6 regel tot gevolg zou hebben:

Tabel 19: Het aantal kinderen van teruggekeerde arbeidsmigranten met een Nederlandse uitkering potentieel het recht op studiefinanciering verwerft

Aantal kinderen (18-29) van teruggekeerde EU-arbeidsmigranten	Aantal kinderen dat thuisland is gebleven (hoog)	Aantal kinderen dat thuisland is gebleven (laag)	Aantal kinderen dat korter dan 3 jaar in Nederland verbleven heeft (laag)	Aantal kinderen dat korter dan 3 jaar in Nederland verbleven heeft (hoog)	Aantal potentieel WSF gerechtigden (hoog)	Aantal potentieel WSF gerechtigden (laag)
1868	729	654	89	94	818	748

Uit tabel 19 blijkt dat het aantal kinderen van teruggekeerde arbeidsmigranten dat potentieel aanspraak maakt op Nederlandse studiefinanciering ergens rond de 780 wordt geschat. Op basis van dit getal zullen wij in de volgende paragraaf dan ook de financiële gevolgen van het afschaffen van het woonplaatsvereiste inschatten.

4.3 De financiële gevolgen van het aantal potentieel onbedoelde gebruikers

Op grond van de berekende aantallen potentiële WSF-beursgerechtigde kinderen van teruggekeerde EU-werknemers met een Nederlandse uitkering kunnen we de mogelijke financiële gevolgen hiervan voor de Nederlandse overheid berekenen. Net als in het vorige deel is onder deze studenten te verwachten dat er zowel uitwonende als thuiswonende studenten in de populatie zijn. Daarom passen wij de WSF subsidies toe zoals deze in de hieronder herhaalde tabel zijn weergegeven toe naar ratio van het aantal uit- en thuiswonenden (respectievelijk 60,6% en 39,4%) in Nederland.

Tabel 13 (herhaald): Gemiddelde subsidie per student onder de WSF (2009) (in Euro's)

Studiefinancieringscomponent	Thuiswonend per maand	Thuiswonend per jaar	Uitwonend per maand	Uitwonend per jaar
Basisbeurs	95,61	1147,32	259,76	3117,12
Aanvullende beurs (gemiddeld)	190,00	2280,00	190,00	2280,00
OV vergoeding	83,97	1007,64	83,97	1007,64
Totaal gemiddeld per student	369,58	4434,96	533,73	6404,76

De financiële gevolgen wat betreft de kinderen van teruggekeerde arbeidsmigranten met een Nederlandse uitkering zijn samengevat in tabel 20.

Tabel 20: Inschatting financiële gevolgen afschaffing woonplaatsvereiste (in euro's)

Aantal potentiële gebruikers totaal	780
Aantal potentiële gebruikers thuiswonend	307
Aantal potentiële gebruikers uitwonend	473
Kosten potentiële gebruikers thuiswonend (in mln. Euro)	1,36
kosten potentiële gebruikers uitwonend (in mln euro)	3,03
Totaal kosten	4,39 mln euro

5 Onbedoeld gebruik: Werknemerstudenten

De laatste groep onbedoelde gebruikers waarop hier moet worden ingegaan betreft de werknemerstudenten. Dit zijn studenten die gemiddeld ten minste 32 uur per maand werkzaam zijn in Nederland en daardoor de status van migrerend werknemer hebben verworven. Voor studenten die niet langer dan drie uit de voorgaande 6 jaar in Nederland verblijven, betekent het wegvallen van het woonplaatsvereiste dat zij het recht op meeneembare studiefinanciering verwerven. Hieronder wordt een antwoord gegeven op de volgende vragen:

- Hoeveel werknemerstudenten zijn er in Nederland?
- Hoeveel van deze werknemerstudenten zijn niet langer dan 3 uit 6 jaar in Nederland?
- Hoeveel van de werknemerstudenten die korter dan 3 uit 6 jaar in Nederland zijn zouden aanspraak kunnen maken op meeneembare studiefinanciering en wat zijn de financiële gevolgen hiervan?

5.1 Het aantal potentieel onbedoelde gebruikers

We gaan in het onderstaande eerst in op de aantallen migrerende werknemerstudenten in Nederland. We baseren ons hierbij op data van het CBS over het migratiemotief in de periode 2006-2009. Wij kijken naar een periode van vier jaren omdat studiebeurzen in principe voor 4 jaar worden toegekend. Studenten die langer dan 4 jaar over hun studie doen verblijven nog wel in Nederland, maar zullen in principe geen aanspraak meer maken op Nederlandse studiefinanciering. Onderstaande tabel geeft het aantal studenten uit de EU in Nederland in die periode weer.

Tabel 21: Aantallen niet-Nederlandse studenten dat in de periode 2006-2009 een studie heeft aangevangen

Land van herkomst	Aantal eerstejaars studenten 2006-2009
België	454
Bulgarije	837
Duitsland	5395
Frankrijk	841
Hongarije	628
Italië	468
Polen	1612
Roemenië	502
Spanje	927
Slowakije	148
Tsjechië	295
Overige EU-27	3319

*Bron: CBS 2010

Op basis van gegevens van het CBS over de arbeidsdeelname onder allochtonen van Westerse afkomst, kunnen we schatten dat 21,8% van de allochtonen in Nederland tussen de 18 en 29 jaar vanwege een opleiding of studie tussen de 8 en 12 uur per week werkt. Dit percentage passen wij toe op de studentenaantallen die weergegeven zijn in tabel 21 om tot een schatting van het aantal werknemerstudenten in Nederland te komen:

Tabel 22: Aantallen niet-Nederlandse studenten en aantallen werknemerstudenten in Nederland

Land van herkomst	Aantal eerste jaars studenten 2006-2009	Aantal werknemerstudenten
België	454	99
Bulgarije	837	182
Duitsland	5395	1176
Frankrijk	841	184
Hongarije	628	137
Italië	468	102
Polen	1612	353
Roemenië	502	109
Spanje	927	202
Slowakije	148	32
Tsjechië	295	64
Overige EU-27	3319	724
Totaal:	15426	3363

* Bron CBS 2010

Uit deze gegevens blijkt dat ongeveer 3363 niet-Nederlandse studenten als werknemerstudent aangemerkt kunnen worden. De volgende stap is het bepalen van het aantal van deze studenten dat minder dan 3 jaar in Nederland verblijft. Omdat wij de populatie reeds hebben beperkt tot de potentiële studiefinancieringsgerechtigden in de meest recente periode, kunnen wij aannemen dat studenten die na 2006 hun studie in Nederland hebben aangevangen op 1 januari 2010 in principe nog korter dan 3 jaar in Nederland verbleven. Wij nemen daarom een ratio van 0,75 van het totale aantal werknemerstudenten om te bepalen in hoeveel potentiële nieuwe studiefinancieringsgerechtigden het afschaffen van de 3-uit-6 eis zou resulteren. Hierbij komen wij tot 2522 werknemerstudenten die korter dan 3 jaar in Nederland verblijven.

Wat betreft de meeneembaarheid van Nederlandse studiefinanciering na afschaffing van de 3-uit-6 eis ligt het grootste risico in de groep studenten die uitvallen in de bachelor fase van een opleiding. Immers, studenten die succesvol een bacheloropleiding afronden hebben reeds 3 jaar in Nederland verbleven en daarmee het recht op meeneembare studiefinanciering voor een eventuele master in het buitenland reeds verworven. Uitvallers in de eerste drie jaar hebben dit recht echter nog niet onder de huidige regelgeving. Deze uitvallers kunnen echter potentieel met behoud van Nederlandse studiefinanciering een opleiding aan een hoger onderwijsinstelling in het buitenland (thuisland) gaan volgen. Het risico voor de Nederlandse overheid ligt daarom bij de groep uitvallende werknemerstudenten in het hoger onderwijs. De uitval in het hoger onderwijs in Nederland ligt al een aantal jaren rond de 30% (OCW, 2008). Dit betekent dat de risicogroep (uitvallers) onder de werknemerstudenten 1121 bedraagt.

5.2 De financiële gevolgen van het aantal potentieel onbedoelde gebruikers

We hebben tot dusverre bepaald dat van het totale aantal werknemerstudenten, een groep van 1121 studenten waarschijnlijk is gebruik te gaan maken van Nederlandse meeneembare studiefinanciering wanneer de 3-uit-6 eis vervalt. Op grond van dit aantal kunnen wij een schatting maken van de kosten die het wegvallen van de 3-uit-6 eis met zich meebrengt met betrekking tot werknemerstudenten. Net als in het vorige deel is onder deze studenten te verwachten dat er zowel uitwonende als thuiswonende studenten in de populatie aanwezig zijn. Daarom passen wij de WSF subsidies toe zoals deze in tabel 13 reeds zijn weergegeven. De financiële gevolgen van werknemerstudenten die korter dan 3 jaar in Nederland hebben verbleven en mogelijk gebruik gaan maken van meeneembare Nederlandse studiefinanciering zijn samengevat in tabel 23.

Tabel 23: Inschatting financiële gevolgen afschaffing woonplaatsvereiste (in euro's)

Aantal potentiële gebruikers totaal	1121
Aantal potentiële gebruikers thuiswonend	442
Aantal potentiële gebruikers uitwonend	679
Kosten potentiële gebruikers thuiswonend (in mln. Euro)	1,96
kosten potentiële gebruikers uitwonend (in mln euro)	4,35
Totaal kosten	6,31 mln euro

6 De gevolgen voor de fiscus

Nu de kosten van het afschaffen van de 3-uit-6 regel voor het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in voorgaande hoofdstukken in kaart is gebracht, moet in dit hoofdstuk gekeken worden in hoeverre er baten zijn voor het Ministerie van Financiën. Als de meeneembaarheid van studiefinanciering wordt verruimd, dan zal het aantal studenten dat voor de WSF in aanmerking komt toenemen omdat studenten die nu alleen gebruik kunnen maken van fiscale aftrekmogelijkheden, ook voor de WSF in aanmerking komen. Deze fiscale kortingen vervallen echter wanneer studenten studiefinanciering gaan ontvangen waardoor er dus van baten gesproken kan worden voor FZ. Om de financiële consequenties voor FZ te bepalen moeten de volgende stappen genomen worden.

- Wat bedraagt de aftrek voor de ouders van in het buitenland studerende kinderen?
- Welke groepen komen onder de huidige regelgeving voor een dergelijke aftrek in aanmerking en verliezen deze aanspraak wanneer de 3-uit-6 regel wordt afgeschaft?
- Wat zijn de financiële consequenties?

6.1 De huidige fiscale aftrek

Momenteel kunnen ouders van studenten die een volledige studie in het buitenland volgen (en waarvoor geen studiefinanciering kan worden meegenomen, dan wel waarvoor de studiefinancieringsmogelijkheden reeds volledig zijn benut) een deel van de kosten voor levensonderhoud als aftrekpost voor de belasting opvoeren. Dit kan totdat het studerende kind 30 jaar wordt. De leeftijdsgrens loopt dus parallel met die voor de WSF. De ouders moeten wel bewijzen dat zij daadwerkelijk een deel van de kosten voor levensonderhoud van het studerende kind hebben betaald.

Wanneer de ouders in meer dan 50% van de kosten van levensonderhoud van het studerende (thuiswonende) kind voorziet, is het maximaal aftrekbare bedrag per maand €660. Dit komt op jaarbasis neer op €2640. Wanneer een kind uitwonend is, en de ouders minimaal 90% van de totale kosten voor levensonderhoud op zich nemen, mag per kwartaal €990 afgetrokken worden, wat op jaarbasis neerkomt op €3960. Dit zijn bruto bedragen. Afhankelijk van het inkomen van de betreffende ouders kan het netto voordeel variëren. Het netto belastingvoordeel per student zonder WSF is dus niet geheel eenduidig vast te stellen. Wij kunnen echter wel een bandbreedte schatten wanneer wij het lage aftrekbare bedrag en het laagste belastingtarief (33,5%) enerzijds nemen, en anderzijds uitgaan van het maximale aftrekbare bedrag en een belastingtarief van 52%. Dit komt neer op een variatie in de netto-subsidie per student die kan variëren tussen de €620 tot €2060 per jaar.

Op grond van enkele assumpties kunnen we ook een plausibel gemiddelde fiscale subsidie per student berekenen. Ten eerste zullen niet alle ouders van studerende kinderen in het laagste, dan wel hoogste belastingtarief vallen. Gezien het feit dat de deelname aan het hoger onderwijs hoger is onder studenten uit de midden en hogere

inkomensgroepen, kunnen we redelijkerwijs ervan uit gaan dat het gemiddelde fiscale voordeel rond de 42% van het aftrekbare bedrag zal liggen. De bandbreedte wordt hiermee al vernaauwd tot een breedte van €1109 tot €1663 per student. Als we er vervolgens vanuit gaan dat mensen doorgaans eerder geneigd zijn het hogere bedrag dan het lagere bedrag te claimen, lijkt het ons plausibel om uit te gaan van een gemiddeld netto belastingvoordeel van €1450.

Wij gaan er overigens vanuit dat iedereen gebruik maakt van de fiscale aftrek. Onderzoek naar het gebruik van financiële regelingen in Nederland heeft namelijk uitgewezen dat de mate van niet-gebruik doorgaans er laag is.

Overigens kunnen studenten die geen WSF ontvangen zelf de studiekosten (collegegeld en kosten van studiematerialen) aftrekken van de belasting. Zij moeten dan wel in Nederland belastingplichtig zijn. Studenten in het buitenland zijn dat doorgaans niet. Zij verwerven meestal de inkomsten dichtbij de plaats waar zij studeren en de verdiensten komen veelal niet of nauwelijks boven de belastingvrije som uit. Een berekening van het netto voordeel is derhalve uiterst complex en tot een zeer laag bedrag per student leiden. We laten dit daarom in het vervolg buiten beschouwing.

6.2 De groepen die nu gebruik kunnen maken van fiscale regelingen en de omvang van de subsidies

Nu we de gemiddelde subsidie per student hebben bepaald, moeten we bekijken welke studenten van onze vier doelgroepen in het huidige systeem voor deze fiscale aftrek in aanmerking komen. Wij kunnen nu twee van die vier doelgroepen buiten beschouwing laten omdat zij geen aanspraak maken op de fiscale aftrek. Ten eerste hebben de werknemerstudenten doorgaans een te laag inkomen om boven de belastingvrije som uit te komen. Deze werknemerstudenten maken dus geen gebruik van de fiscale subsidies en worden in de berekening van de baten verder buiten beschouwing gelaten. Ten tweede kunnen wij ook de in het buitenland woonachtige Nederlanders uitsluiten. Deze Nederlanders wonen en werken doorgaans in een ander land en zijn daarom niet in Nederland belastingplichtig. Hierbij moet aangetekend worden dat een groep grenswerkers potentieel wel gebruik maken van de aftrekmogelijkheden. De onderschatting van de baten die het uitsluiten van deze groep tot gevolg heeft wordt echter weer deels gecompenseerd door grensarbeiders in tegengestelde richting, alsmede de aanname dat iedereen gebruik maakt van de fiscale mogelijkheden.

Voor de berekening van het fiscale voordeel voor de ouders van in het buitenland studerende kinderen kijken wij hier dus naar arbeidsmigranten, en teruggekeerde arbeidsmigranten die een Nederlandse uitkering ontvangen. Tabellen 24 en 25 geven op basis van eerdere berekeningen weer om hoeveel studenten het in beide groepen gaat, alsmede wat de geschatte financiële baten zijn

Tabel 24: Inschatting financiële baten afschaffing woonplaatsvereiste arbeidsmigranten (in euro's)

Land van herkomst	Potentiële WSF gerechtigden	Huidige fiscale aftrek per student	Totale fiscale subsidies
België	5214	€1450	€7,6 mln
Duitsland	4472	€1450	€6,5 mln
Polen	8858	€1450	€12,8 mln
Overige EU-landen in Oost-Europa	718	€1450	€0,1 mln
Overige EU-landen (excl. Oost-Europese landen)	1050	€1450	€1,5 mln
Totaal EU	20312	€1450	€28,5 mln

Tabel 25: Inschatting financiële baten afschaffing woonplaatsvereiste teruggekeerde arbeidsmigranten (in euro's)

Teruggekeerde uitkeringsgerechtigden	Potentieel aantal WSF gerechtigden	Huidige fiscale aftrek per student	Totale fiscale subsidies
16913	2491	€1450	€3,6 mln

Uit tabellen 24 en 25 blijkt dus dat onder de huidige regelgeving op jaarbasis ongeveer 32,1 miljoen euro aan fiscale subsidies verstrekt wordt aan de ouders van in het buitenland studerende kinderen die geen aanspraak maken op studiefinanciering. Wanneer het woonplaatsvereiste afgeschaft wordt, komen deze aftrekposten te vervallen en moet de 32,1 mln euro dus als baten gezien worden. In de samenvatting zal het volledige overzicht van kosten en baten van het afschaffen van de 3-uit-6 regel worden weergegeven.

7 Conclusies

In dit rapport is nagegaan wat de kwantitatieve en financiële gevolgen zijn van het afschaffen van het woonplaatsvereiste voor studiefinanciering. In dit concluderende deel wordt een overzicht gepresenteerd van de totale kosten en de totale baten voor de Nederlandse overheid wanneer de 3-uit-6 eis wordt afgeschaft.

Hoofdstuk 2 heeft aangetoond dat de met betrekking tot de arbeidsmigranten, kunnen variëren tussen de 50 miljoen euro en 73 miljoen euro op jaarbasis. De variatie is voornamelijk afhankelijk van het toekomstige beleid ten opzichte van grenslanden. Als de huidige plannen wat betreft regelgeving voor grenswerkers worden doorgezet, zullen de kosten van het afschaffen van het woonplaatsvereiste voor arbeidsmigranten uitkomen op 72 a 73 miljoen euro.

Hoofdstuk 3 heeft gekeken naar onbedoeld gebruik door kinderen van in het buitenland woonachtige Nederlanders. In dit hoofdstuk is een maximaal bedrag aan kosten berekend omdat niet in te schatten is in welke mate deze kinderen voor studiefinanciering in het land van vestiging in aanmerking komen. Deze berekening van de maximale jaarlijkse additionele kosten van studiefinanciering voor kinderen van in het buitenland woonachtige Nederlanders bedraagt 132,1 miljoen euro.

In hoofdstuk 4 is vervolgens gekeken naar de kinderen van teruggekeerde arbeidsmigranten. De potentiële kosten voor deze groep kwamen uit op 4,39 miljoen euro per jaar.

Hoofdstuk 5 heeft daarna gekeken naar werknemerstudenten en de mate waarin deze studenten potentieel het recht op meeneembare studiefinanciering verwerven. Omdat onder deze groep het risico enkel te vinden is in die studenten die in de bachelor fase uitvallen, komt de raming van potentiële kosten voor deze groep uit op 6,31 miljoen euro.

Hoofdstuk 6 heeft vervolgens de baten in beeld gebracht. Wanneer de 3-uit-6 regel wordt afgeschaft vervallen een aantal fiscale aftrekposten voor de ouders. Hierdoor is er niet alleen sprake van lasten voor de Nederlandse overheid, maar ook van baten. De totale fiscale baten komen jaarlijks uit op 32,1 miljoen euro.

Tabel 26 vat ten slotte de kosten en baten van het afschaffen van de 3-uit-6 regel nogmaals samen:

Tabel 26: Kosten en baten afschaffen woonplaatsvereiste

Doelgroep	Kosten	Baten	Saldo
Arbeidsmigranten	73 mln	28,5 mln	44,5 mln
Nederlanders in buitenland	132,1 mln	nihil	132,1 mln
Uitkeringsgerechtigden	4,39 mln	3,6 mln	0,79 mln
Werknemerstudenten	6,31 mln	nihil	6,31 mln
Totaal	215,8 mln	32,1 mln	183,7 mln

8 Verwijzingen

Belastingdienst (2009), *Buitengewone lasten*

CBS (2007) *Grensarbeiders in Nederland*

CBS (2009) *Personeel in loondienst met een niet-Nederlandse nationaliteit*

CBS (2009) Statline data: bevolkingsstatistieken, arbeid en sociale zekerheid, migratiestatistieken

DUO/Informatiebeheergroep (2010) studiefinanciering

Eurostat (2009) *Data in focus 31/2009. Population Statistics*

Forum (2009) *Belangrijkste bevindingen van het Forum onderzoek 2009*

OECD (2009) *Education at a Glance* Parijs

Vossensteijn, JJ (2000) *Mobiliteit en Studiefinanciering. Studiefinancieringsarrangementen van 16 West-Europese landen voor het volgen van een volledig hoger onderwijsprogramma* MinOCW/CHEPS