nota

TER ONDERTEKENING
Aan: MOCW

Hoger Onderwijs en Studiefinanciering

Van
Persoonsgegeven

Datum
8 augustus 2023

Referentie
40159327

Bijlagen
Brief Tweede Kamer aanpassing beleid rondom migrerend werknemerschap

Opdrachtbrief DUO uitvoering aangepast beleid

Nota Beleid rondom vaststellen migrerend werknemerschap

Intern OCW afgestemd
DUO, WJZ

Kamerbrief aanpassing beleid migrerend werknemerschap

Aanleiding

Bijgaand treft u ter ondertekening een brief aan de Tweede Kamer over aanpassing van het beleid rondom het vaststellen van migrerend werknemerschap naar aanleiding van een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) van 14 april jl. DUO zal worden gevraagd per 1 september a.s. uitvoering te geven aan dit gewijzigde beleid. Het is daarom van belang dat de Kamer hierover tijdig wordt geïnformeerd.

Geadviseerd besluit

Indien u akkoord gaat met de inhoud van de brief aan de Tweede Kamer:

- ondertekenen van de Kamerbrief.

Toelichting

- Eerder bent u geïnformeerd en akkoord gegaan met[1]:
  - De wijziging van het beleid rondom het vaststellen van migrerend werknemerschap naar aanleiding van de uitspraak van de CRvB (de hoogste bestuursrechter op het terrein van studiefinanciering);
  - het informeren van de Tweede Kamer hierover;
  - het wijzigen van de Beleidsregel rondom migrerend werknemerschap, en;
  - het vragen aan DUO om voorafgaand aan deze wijziging uitvoering te geven aan het gewijzigde beleid.
- In de brief aan de Tweede Kamer wordt toegelicht dat het beleid rondom migrerend werknemerschap wordt gewijzigd naar aanleiding van de uitspraak van CRvB. Dit was voorheen de 56-urennorm, waarbij een EER-student die 56 uur of meer werkt per maand in aanmerking komt voor studiefinanciering.
- In het nieuwe beleid worden de volgende wijzigingen gedaan (zie de nota in de bijlage voor een uitgebreide toelichting op de wijzigingen):
  - Wordt een EER-student die gemiddeld 32 uur of meer per maand werkt aangemerkt als migrerend werknemer.
  - Als de EER-student gemiddeld minder dan 32 uur werkt wordt in beginsel aangenomen dat er geen sprake is van migrerend werknemerschap, tenzij de student tussen de 24 en 32 uur werkt én aantoont dat hij/zij dit bestendig doet (6 maanden of langer).

[1] Zie bijgevoegde nota Beleid rondom vaststellen migrerend werknemerschap, d.d. 13 juni 2023, referentienummer: 38935018.

    - Als iemand niet aan de urennorm voldoet wordt nog gekeken of een student minimaal 50 procent van de bijstandsnorm verdient. Als dat het geval is, is ook sprake van migrerend werknemerschap. Deze laatste eis is al onderdeel van het bestaande beleid.
- Omdat het wijzigen van de beleidsregel enige tijd in beslag neemt, en het gelet op de uitspraak van de CRvB wenselijk is dat DUO haar beleid zo snel mogelijk aanpast, wordt in de Kamerbrief opgenomen dat u DUO zal vragen per 1 september a.s. toepassing te geven aan het gewijzigde beleid.
- In de bijlage treft u ter informatie tevens de opdrachtbrief aan DUO om per 1 september uitvoering te geven aan het gewijzigde beleid die door DGHBWE wordt ondertekend na akkoord op deze nota.

nota

TER BESLUITVORMING
Aan: MOCW

Hoger Onderwijs en Studiefinanciering

Van
Persoonsgegeven

Datum
13 juni 2023

Referentie
38935018

Bijlagen

Intern OCW afgestemd
DUO, WJZ

Beleid rondom vaststellen migrerend werknemerschap

Aanleiding

Op 14 april jl. heeft de Centrale Raad van Beroep (hierna: de Raad) uitspraak gedaan in een zaak rondom het vaststellen van migrerend werknemerschap in het kader van studiefinanciering.[1] Deze uitspraak van de hoogste bestuursrechter op het terrein van studiefinanciering dwingt ertoe om het beleid aan te passen. Met deze nota wordt u geïnformeerd over het voorstel voor gewijzigd beleid en over het verdere proces.

Geadviseerd besluit

- Bent u akkoord met het voorstel om het beleid rondom migrerend werknemerschap conform het voorstel aan te passen?
- Indien u akkoord bent, stemt u in met het delen van het voorgestelde beleid met de Tweede Kamer en hen mede te delen dat DUO dit beleid uit zal gaan voeren vooruitlopend op de formele wijziging van de beleidsregel?

Kernpunten

- Volgens het huidige beleid wordt een EER-student die 56 uur of meer werkt sowieso aangemerkt als migrerend werknemer. Tussen de 24 en 56 uur vindt een individuele toetsing plaats, en wie minder werkt dan 24 uur wordt in principe niet als migrerend werknemer gezien. Deze individuele toets bleek heel moeilijk uitvoerbaar – ook omdat geen houdbare boven grens bekend was.
- Nu de uitspraak van de Raad bekend is en in het licht van andere jurisprudentie rondom dit criterium van 56 uur wordt voorgesteld om het beleid op dit vlak als volgt aan te passen:
    - EER-studenten die gemiddeld 32 uur of meer per maand werken, worden sowieso aangemerkt als migrerend werknemer en komen daarmee in aanmerking voor studiefinanciering.
    - EER-studenten die gemiddeld minder uren per maand werken worden niet aangemerkt als migrerend werknemer, tenzij zij gemiddeld tussen de 24 en 32 uur per maand werken en dit bestendig (ten minste zes maanden) doen.
    - De aangepaste beleidslijn rondom het vaststellen van migrerend

[1] Centrale Raad van Beroep, 14 april 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:700

werknemerschap gelden ook voor de werkende EER-student, of voor diens ouder of de partner.

- De alternatieve eis dat migrerend werknemerschap wordt vastgesteld wanneer iemand meer dan 50% van de bijstandsnorm verdient blijft bestaan. Bij voldoende inkomen hoeft dus niet aan de urennorm te worden voldaan.

Toelichting

<u>Urennorm</u>

- Studenten uit de EER en Zwitserland die migrerend werknemer zijn of waarvan de ouder of partner als migrerend werknemer kwalificeert (hierna: student), hebben recht op volledige studiefinanciering als zij ook aan de opleidings- en leeftijdseisen voldoen. Het begrip migrerend werknemer is een communautair begrip, maar is niet concreet gedefinieerd op Europees niveau, anders dan dat het gaat om 'daadwerkelijke en reële arbeid, die niet louter marginaal en bijkomstig is.' Of iemand migrerend werknemer is wordt uiteindelijk bepaald door de nationale rechter die toetst aan het Europese recht en kijkt naar het individuele geval.
- De Raad heeft uitspraak gedaan in een casus die ziet op het bepalen van migrerend werknemerschap. In de uitspraak staat: '*Naar het oordeel van de Raad doet het criterium van 56 uur– als vertrekpunt bij de beoordeling - onvoldoende recht aan het in het Unierecht ontwikkelde criterium dat sprake is van migrerend werknemerschap tenzij de verrichte arbeid louter marginaal en bijkomstig van aard is. (…) Een vertrekpunt bij de beoordeling vooraf van gemiddeld 32 uur per maand (…) is naar het oordeel van de Raad wel aanvaardbaar*.'
- Daaruit kan geconcludeerd worden dat de huidige norm van 56 uur zal moeten worden bijgesteld naar 32 uur.
- NB: De alternatieve eis dat migrerend werknemerschap wordt vastgesteld wanneer iemand meer dan 50% van de bijstandsnorm verdient blijft bestaan.

<u>Individuele beoordeling</u>

- De Raad heeft ook bepaald dat 32 uur slechts kan gelden als vertrekpunt. Dit houdt in dat 32 uur geen harde eis mag zijn. Daaronder moet er naar de individuele situatie van de student gekeken worden.
- Hier ontstaat een spanningsveld met de uitvoering.
    - Er zijn – ook vanuit de jurisprudentie – te weinig aanknopingspunten om een goede individuele beoordeling te doen.
    - Bovendien zou dat een groot beslag leggen op de uitvoering, onder andere door het mogelijk grote aantal studenten dat hier gebruik van wil maken.
- Voor de uitvoerbaarheid is het van belang om op basis van objectieve criteria te kunnen toetsen of sprake is van migrerend werknemerschap.
- Een eerdere uitspraak van de Raad d.d. 29 juni 2021[2] biedt daartoe een

[2]Centrale Raad van Beroep, 29 juni 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:1737.

aanknopingspunt. Daaruit volgt dat wanneer een student 24 uur of meer werkt, bestendigheid een grote rol gaat spelen. Oftewel hoe lang de student al het gewerkte aantal uren per maand werkt.

- Gelet op deze jurisprudentie is het voorstel om bij studenten die tussen de 24 en 32 uur werken in principe niet toe te kennen, tenzij de studenten bestendigheid van de arbeid kunnen aantonen. Het gaat dan om een bestendigheid van zes maanden.
    - Oftewel – op het moment dat een student bij de eerste aanvraag een contract overlegt voor 24 uur per maand voor de duur van 6 maanden dan, wordt studiefinanciering toegekend voor zes maanden. In het geval van een nul-uren contract wordt ook toegekend voor zes maanden met daarbij de boodschap dat ook voldaan moet worden aan de combinatie 24 uur en bestendigheid. Na zes maanden wordt gecontroleerd of dit het geval is. Is dat niet het geval, dan wordt de toekenning niet verlengd.
    - Indien een student op basis van zijn werk dat hij al verricht voordat hij voor het eerst studiefinanciering aanvraagt al voldoet of samen met die maanden al voldoet aan het bestendigheidscriterium dan voldoet de student ook aan het bestendigheidscriterium. Heeft de student bestendigheid aangetoond dan voldoet hij aan dit criterium zolang hij de status migrerend werknemer behoudt.
    - Intrekking van de studiefinanciering vindt echter pas na de bepaling van het gemiddelde over het controletijdvak plaats, omdat de student in de rest van het jaar alsnog aan de eis zou kunnen gaan voldoen. Als dat het geval is, wordt de rest van het jaar met terugwerkende kracht toegekend. Is dat niet het geval, dan wordt het eerste half jaar ingetrokken.
- Bij studenten die minder dan 24 uur werken wordt de aanvraag afgewezen. Uiteraard bestaat er voor de student de mogelijkheid om daartegen bezwaar (en beroep) aan te tekenen en alsnog te bewijzen dat hun arbeid inderdaad niet louter marginaal en bijkomstig is. DUO signaleert nog wel of er sprake is van maatwerk. Een grote mate van bestendigheid van de arbeid (enkele jaren) is daarbij de belangrijke factor.
- We hebben ook onderzoek gedaan naar een referte-eis , zoals genoemd in de Kamervragen van de leden Omtzigt, Van der Woude en Peters. Een referte-eis zegt dat studenten pas studiefinanciering kunnen ontvangen nadat ze een bepaalde periode gewerkt hebben in een andere lidstaat. Studiefinanciering wordt dan niet voor de periode waarin de bestendigheid wordt opgebouwd toegekend. Gelet op eerdere uitspraken van onder andere de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State is de inschatting dat dit in strijd is met het Europees recht.

<u>Risico's</u>

- De voorgestelde lijn neemt uitspraken van de rechter in acht is en is daarmee beter houdbaar dan de huidige beleidslijn.
- Desalniettemin kent ook deze beleidslijn enig juridisch risico, omdat er onder de 24 uur geen sprake is van een individuele beoordeling. De individuele beoordeling wordt benaderd door te toetsen aan 24 uur en 6

maanden. De mogelijkheid bestaat dat de rechter oordeelt dat ook in deze gevallen een individuele beoordeling plaats had moeten vinden (anders dan in bezwaar). De afgesproken maatwerksignalering zwakt dit effect nog wat af omdat daarmee zeer bestendige gevallen alsnog worden toegekend.
    - Gelet op het gebrek aan praktische uitvoerbaarheid van eventuele alternatieven, adviseren wij u dit risico te nemen.
- In de praktijk zal dit beleid ertoe leiden dat veel studenten die meer dan 24 uur per maand werken de status van migrerend werknemer krijgen en dus recht op volledige studiefinanciering.

<u>Financiële consequenties</u>
- Doordat de afgelopen periode de individuele situatie onder de 56 uur al nadrukkelijker werd meegenomen en dit in de praktijk lastig uitvoerbaar was, werden aanvragen boven de 24 uur doorgaans al toegekend.
- Deze stijging in het aantal toekenningen is uit prudentie ook al meegenomen in de raming.
- Het is aannemelijk dat de uitspraak van de Raad en het daardoor aanpassen van het beleid zal leiden tot nog meer aanvragen, doordat het beleid bekender wordt onder studenten en het ook aantrekkelijker wordt om een baantje bij je studie te nemen.
- Dit zal zichtbaar worden in de realisaties en volgend jaar mogelijk leiden tot hogere kosten (en eventueel een tegenvaller) binnen de studiefinancieringsraming.

<u>Proces</u>
- Gelet op de rechterlijke uitspraak is het wenselijk dat DUO haar beleid snel aanpast.
- Voorstel is om – indien u akkoord bent met de voorgestelde lijn – een Kamerbrief op te stellen om de Kamer te informeren over de beleidswijziging. Daarin wordt ook opgenomen dat u DUO vraagt om, vooruitlopend op het wijzigen van de beleidsregel, dit beleid al uit te gaan voeren.
- Het wijzigen van de beleidsregel kost meer tijd en zal vervolgens direct worden opgepakt.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

N.v.t.