



Beleidsregel van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 18 april 2024, nr. HO&S/1532615, inzake migrerend werknemerschap en studiefinanciering (Beleidsregel migrerend werknemerschap en studiefinanciering)

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Gelet op artikel 4:81, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, artikel 2.2, eerste lid, onder b, van de Wet studiefinanciering 2000 en artikel 2.2, eerste lid, onder b, van de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten,

Besluit de volgende beleidsregels vast te stellen met betrekking tot migrerend werknemerschap en studiefinanciering:

Studiefinanciering en migrerend werknemerschap

Studenten met een nationaliteit van één van de lidstaten van de Europese Unie of zij die daarmee gelijkgesteld zijn,¹ kunnen net als Nederlandse studenten in aanmerking komen voor volledige studiefinanciering,² indien zij, hun ouders of hun partner aangemerkt worden als migrerend werknemer.

Dit geldt ook voor scholieren van 18 jaar of ouder.³ Als zij, hun ouders of hun partner migrerend werknemer zijn kunnen zij net als Nederlandse scholieren van 18 jaar of ouder in aanmerking komen voor een tegemoetkoming op grond van de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten.

Het begrip 'migrerend werknemer' is niet vastomlijnd. Het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU) heeft een ruim kader geschetst, waarbinnen de toetsing van het feit of een persoon als een migrerend werknemer moet worden beschouwd, zich dient te bewegen. Het kernelement van deze toetsing is het nagaan of een werknemer reële en daadwerkelijke arbeid verricht, die niet van zo geringe omvang is dat het om louter marginale en bijkomstige werkzaamheden gaat. Vereist is dat gedurende een bepaalde tijd, voor een ander en onder diens gezag in loondienst werkzaamheden worden verricht.

De student die als migrerend werknemer wil worden aangemerkt moet in ieder geval een arbeidsovereenkomst hebben afgesloten, de daarin overeengekomen hoeveelheid uren werken en daarvoor loon ontvangen.

Toekenning door DUO vooraf

Alvorens tot toekenning van studiefinanciering over te gaan, gaat de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) na of de student als migrerend werknemer kan worden aangemerkt. DUO gaat ervan uit dat iedere student de status van migrerend werknemer heeft als uit de door de student bij de aanvraag overgelegde passende arbeidsovereenkomst blijkt dat:⁴

- de student gemiddeld 32 uur of meer per maand werkt;
- de student gemiddeld meer dan 24 uur per maand werkt voor een duur van minimaal 6 maanden, of;
- de student gemiddeld minimaal de helft van de bijstandsnorm verdient.

Als de student aan geen van deze voorwaarden voldoet, gaat DUO er in beginsel vanuit dat er geen sprake is van migrerend werknemerschap, tenzij de student kan aantonen dat er alsnog sprake is van reële en daadwerkelijke arbeid. Hierbij is van belang dat alle omstandigheden die te maken hebben met de aard van zowel de betrokken werkzaamheden als de betrokken arbeidsverhouding in hun geheel bekeken worden. Hierbij kan een veelheid van factoren van belang zijn, zoals de aard van de

¹ Dit geldt onder meer voor studenten uit de landen die, naast de EU-lidstaten, behoren tot de Europese Economische Ruimte, en voor studenten uit Zwitserland.

² Artikel 2.2, eerste lid, onder b, van de Wet studiefinanciering 2000.

³ Artikel 2.2, eerste lid, onder b, van de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten.

⁴ Dit is anders als het gaat om een student met een nul-uren- of oproepcontract. In dat geval wordt bij de verlengingsaanvraag na afloop van de periode waarover studiefinanciering is ontvangen vastgesteld of de student aan de eisen voldoet.



afgesloten arbeidsovereenkomst, het aantal gegarandeerde werkuren per maand, de hoogte van het loon en de bestendigheid van de arbeid.

DUO kent studiefinanciering toe voor de duur van de arbeidsovereenkomst.⁵ Bij een nul-uren- of oproepcontract staat niet op voorhand vast hoeveel uren de student gaat werken. Er wordt dan in beginsel voor een periode van zes maanden toegekend, of voor een kortere periode als de arbeidsovereenkomst van kortere duur is. Is de arbeidsovereenkomst van kortere duur dan geldt voor de toekenning in beginsel een minimum van drie maanden, tenzij er een concrete aanleiding is voor een kortere periode.

Een verlenging van de toekenning van studiefinanciering moet de student zelf aanvragen. Er wordt dan weer bezien of een passende arbeidsovereenkomst voorligt. Indien studiefinanciering was toegekend op basis van een nul-urencontract en opnieuw studiefinanciering wordt aangevraagd op basis van een nul-urencontract, wordt bij de verlengingsaanvraag tevens beoordeeld of de student in de voorgaande periode aan de eisen van migrerend werknemerschap voldeed, aan de hand van gegevens over de verrichte arbeid. Voldeed de student niet aan de eisen dan wordt de verlengingsaanvraag afgewezen. Hiervoor is gekozen omdat bij nul-urencontracten minder zekerheid bestaat dat de student zodanige arbeid verricht, dat hij als migrerend werknemer moet worden aangemerkt.

Wanneer verlenging van studiefinanciering voor een bepaalde periode is afgewezen, maar studenten in die periode voldoende arbeid verrichten om te kwalificeren als migrerend werknemer, kunnen zij voor die periode achteraf nog studiefinanciering aanvragen. Zij kunnen dit nog doen tot 1 april van het jaar volgend op het jaar waarop de arbeid is verricht.^{6, 7}

Controle door DUO achteraf

DUO controleert achteraf, na afloop van het kalenderjaar, of de student de studiefinancieringsperiode ook daadwerkelijk als migrerend werknemer kon worden beschouwd en of de studiefinanciering aldus rechtmatig is toegekend. Hiertoe dienen studenten het gemiddeld aantal uren dat zij over het te controleren studiefinancieringstijdvak hebben gewerkt aan te tonen door middel van salarisstrookjes en een ingevulde werkgeversverklaring. Bij het vaststellen van de gemiddelden zal met een periode ter hoogte van één maand rekening worden gehouden met vakanties en eventuele ziekte.

Als DUO constateert dat de student over de gecontroleerde periode niet kon worden beschouwd als migrerend werknemer, wordt de studiefinanciering over die periode teruggevorderd.

Intrekking Beleidsregel controlebeleid migrerend werknemerschap

De Beleidsregel controlebeleid migrerend werknemerschap wordt ingetrokken.

Inwerkingtreding

Deze beleidsregel treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin hij wordt geplaatst en werkt terug tot en met 1 september 2023.

Bekendmaking

Deze beleidsregel zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

*De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
R.H. Dijkgraaf*

⁵ Dit betekent dat voor zover de studiefinanciering wordt aangevraagd voor een periode waarin de looptijd van de arbeidsovereenkomst zal zijn verstreken, de aanvraag voor die periode wordt afgewezen. Studenten hebben wel de mogelijkheid om op een later tijdstip voor die periode opnieuw studiefinanciering aan te vragen, hetzij vooraf (op basis van een nieuwe arbeidsovereenkomst), hetzij achteraf (op basis van gegevens over verrichte arbeid).

⁶ Volgens artikel 3.21 van de WSF 2000 dient een student een aanvraag in te dienen voor de einde van het studiejaar waarop de aanvraag betrekking heeft. In deze specifieke omstandigheden wordt hiervan afgeweken. Dit sluit aan bij de systematiek die DUO hanteert bij de controle achteraf van migrerend werknemers. Het gaat hier om de specifieke situatie dat de student eerder een afwijzing op zijn verlengingsaanvraag heeft ontvangen over een bepaalde periode. De student zal in dat geval in de gelegenheid moeten worden gesteld om achteraf alsnog aan te kunnen tonen dat in die periode is voldaan aan de eisen van migrerend werknemerschap. De periode waarin de aanvraag kan worden gedaan is wel in tijd begrensd tot 1 april. Hiervoor is gekozen in verband met de controles die begin van het kalenderjaar plaatsvinden over het afgelopen kalenderjaar.

⁷ Voor studenten die na het begin van het studiejaar arbeid hebben verricht bestaat alsnog tot het begin van het volgende studiejaar de mogelijkheid om studiefinanciering aan te vragen over het voorgaande studiejaar.



TOELICHTING

Algemeen

EER-studenten en studenten uit Zwitserland kunnen net als Nederlandse studenten in aanmerking komen voor volledige studiefinanciering, als zij, hun ouders of hun partner aangemerkt worden als migrerend werknemer. In deze beleidsregel staat omschreven wanneer DUO iemand aanmerkt als migrerend werknemer, voor welke periode studiefinanciering wordt toegekend en hoe de controle achteraf plaatsvindt. Deze beleidsregel treedt in de plaats van de Beleidsregel controlebeleid migrerend werknemerschap.

Wijzigingen per 1 september 2023

Per 1 september 2023 is de minimumgrens om, voor de toepassing van studiefinanciering, in Nederland te kunnen worden aangemerkt als een migrerend werknemer aangepast van gemiddeld 56 uur gewerkte uren in de maand naar gemiddeld 32 gewerkte uren in de maand.⁸ Dit uitgangspunt wordt vastgelegd in deze beleidsregel. Deze beleidsregel vervangt dan ook de Beleidsregel controlebeleid migrerend werknemerschap, waarin uitgegaan werd van gemiddeld 56 gewerkte uren per maand. De aanpassing in het aantal uren is een gevolg van een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (hierna: CRvB) van 14 april 2023.⁹ De CRvB is de hoogste rechterlijke instantie in Nederland op het terrein van sociale zekerheid.

Om als migrerend werknemer te worden aangemerkt moet er volgens het HvJ EU sprake zijn van reële en daadwerkelijke arbeid. Het begrip reële en daadwerkelijke arbeid wordt in de jurisprudentie van het HvJ EU niet aan een specifiek aantal uren gekoppeld. Wel geeft het HvJ EU aan dat het aantal uren, de duur (bestendigheid) en de regelmatigheid van de arbeid een rol spelen. Ook wordt bijvoorbeeld gekeken naar het doorbetalen van ziekte- en vakantiedagen en of de werknemer wordt vervangen gedurende deze vakantie of ziekte.¹⁰

De CRvB heeft in de hiervoor genoemde uitspraak bepaald dat wanneer een student gemiddeld 32 uur per maand werkt, dit een aanvaardbaar vertrekpunt is voor het bepalen of sprake is van migrerend werknemerschap. Werkt een student minder dan 32 uur dan is een individuele beoordeling nodig. De CRvB merkt hierbij op dat naarmate de omvang van de werkzaamheden en/of het loon geringer zijn, meer gewicht toekomt aan de bestendigheid van de arbeidsverhouding.¹¹

Om aan te sluiten bij deze uitspraak beschouwt DUO de student die gemiddeld minimaal 32 uur per maand werkt als migrerend werknemer. In het geval de student gemiddeld minder dan 32 uur werkt bestaat geen recht op studiefinanciering. Dit is alleen anders als de student minimaal 6 maanden gemiddeld 24 uur per maand werkt. Voor dit criterium is gekozen om een niet-willekeurig en eenduidig kader te bieden voor de door de CRvB gevraagde individuele beoordeling, dat bovendien aansluit bij de uitspraak van de CRvB van 29 juni 2021.¹² In deze uitspraak werden werkzaamheden van gemiddeld 24 uur per maand aangenomen als voldoende voor migrerend werknemerschap onder meer omdat de werkzaamheden een bestendig karakter hadden. Werkt een student gemiddeld minder dan 24 uur per maand of voldoet hij niet aan een bestendigheid van minimaal 6 maanden, dan neemt DUO in beginsel aan dat de arbeid louter marginaal en bijkomstig is. Als de student echter aantoonbaar dat sprake is van een zeer lange bestendigheid, en de overige omstandigheden van de arbeidsverhouding wijzen op migrerend werknemerschap, dan kan DUO voor individuele gevallen een uitzondering maken.

Controletijdvak

De beoordeling vindt plaats over een (of meerdere) tijdvak(ken) van minimaal een kalendermaand en maximaal een kalenderjaar waarop de aanvraag van studiefinanciering betrekking heeft.¹³

Inwerkingtreding

Vooruitlopend op de vaststelling van deze beleidsregel past DUO het nieuwe beleid vanaf 1 september 2023 reeds toe, om zo uitvoering te geven aan de uitspraak van de CRvB van 14 april 2023. Daarom

⁸ Kamerstukken II 2022/23, 24 724, nr. 214.

⁹ CRvB 14 april 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:700, r.o. 4.4.

¹⁰ Vgl. bijvoorbeeld HvJ, 4 februari 2010, C-14/09, Genc, ECLI:EU:C:2010:57, punt 26 en 27.

¹¹ CRvB 14 april 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:700, r.o. 4.7.

¹² CRvB 29 juni 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:1737.

¹³ CRvB 14 april 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:700, r.o. 4.6.



treedt deze beleidsregel zo spoedig mogelijk in werking en werkt hij terug tot en met 1 september 2023.

*De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
R.H. Dijkgraaf*