

Vergaderjaar 2012–2013

33 453

Wijziging van de Wet studiefinanciering 2000 in verband met het creëren van de mogelijkheid tot maximering van het gebruik van meeneembare studiefinanciering

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 11 oktober 2012 en het nader rapport d.d. 26 oktober 2012, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 27 september 2012, no. 12.002253, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet studiefinanciering 2000 in verband met het creëren van de mogelijkheid tot maximering van het gebruik van meeneembare studiefinanciering, met memorie van toelichting.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 27 september 2012, no. 12.002253, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 11 oktober 2012, no. W05.12.0388/I, bied ik U hierbij aan.

Het wetsvoorstel wijzigt de Wet studiefinanciering 2000 in die zin dat het mogelijk wordt gemaakt bij ministeriële regeling een maximum te stellen aan het aantal studenten dat in aanmerking komt voor studiefinanciering voor het volgen van onderwijs buiten Nederland. Deze bevoegdheid komt in plaats van de regel dat een student ten minste drie van de zes jaren voorafgaand aan de inschrijving aan een opleiding in het buitenland in Nederland moet hebben gewoond en in die periode rechtmatig verblijf moet hebben gehad.

Aanleiding voor het voorstel is dat het Hof van Justitie van de Europese Unie (Hof) heeft bepaald dat de woonplaatseis in haar huidige vorm migrerende werknemers uit de Europese Unie en hun gezinsleden indirect ongelijk behandelt ten opzichte van Nederlandse werknemers, omdat zij de Nederlandse student «voortrekken».² Volgens het Hof is de

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer
² Arrest van 14 juni 2012, Commissie-Nederland (C-542/09).

woonplaatsseis weliswaar geschikt om de mobiliteit van studenten te bevorderen, maar gaat zij verder dan noodzakelijk is om dit doel te bereiken.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt daarbij de volgende kanttekening.

Uit de toelichting blijkt dat Nederland de groep migrerende werknemers met studiefinanciering wil beperken door de beleidsregel inzake het controlebeleid migrerend werknemerschap¹ te wijzigen in die zin dat de 32-uursgrens per 1 januari 2013 wordt verhoogd naar 56 uur per maand. De motivering hiervan is niet opgenomen in de toelichting, maar, zoals blijkt uit een voetnoot, in het antwoord van Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap op parlementaire vragen.² De Europese Commissie heeft geen oordeel kunnen geven over de 56-uursgrens en de antwoorden zijn gegeven voordat het Hof uitspraak heeft gedaan in de hiervoor bedoelde zaak.

De Afdeling merkt op dat het Hof heeft benadrukt dat het begrip „werknemer» in de zin van artikel 45 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) een zelfstandige betekenis binnen het recht van de Unie heeft en niet eenzijdig door een lidstaat mag worden uitgelegd. «Werknemer» is, volgens constante rechtspraak, iedereen die reële en daadwerkelijke arbeid verricht, met uitsluiting van werkzaamheden van zo geringe omvang dat zij louter marginaal en bijkomstig zijn.³ Volgens deze rechtspraak is het kenmerk van de arbeidsverhouding dat iemand gedurende bepaalde tijd voor een ander onder diens gezag prestaties verricht tegen beloning.⁴ Het Hof geeft in (recente) uitspraken aan dat personen in loondienst met een normale arbeidsduur van niet meer dan tien uur per week (40 uur per maand) en een dienstverband tussen drie en veertien uur per week (12–56 uur per maand), worden aangemerkt als werknemer in de zin van artikel 45 VWEU.⁵

Tegen deze achtergrond adviseert de Afdeling in de toelichting te motiveren of de aanscherping van de uren in overeenstemming is met artikel 45 VWEU, zoals uitgelegd door het Hof.

Het voorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State aanleiding tot het maken van een inhoudelijke opmerking. Deze opmerking heeft betrekking op een voetnoot in de memorie van toelichting waarin verwezen wordt naar een toekomstige wijziging van de beleidsregel inzake het controlebeleid migrerend werknemerschap. Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling is de voetnoot uit de memorie van toelichting verwijderd. De (wijziging van) de beleidsregel en dit wetsvoorstel staan los van elkaar. Bij de wijziging van de genoemde beleidsregel zal aandacht worden besteed aan de opmerking van de Afdeling advisering van de Raad van State.

¹ Beleidsregel van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 17 december 2009, nr. HO&S/BS/2009/178031 op grond van artikel 11.5 Wet studiefinanciering 2000.

² In voetnoot 2 van de memorie van toelichting wordt verwezen naar de beantwoording van kamervragen (2011/12, nr. 1811) door de Staatssecretaris van OCW.

³ Zie overweging 68 van het arrest van 14 juni 2012, Commissie-Nederland (C-542/09), de aanleiding voor dit wetsvoorstel, waarin aan deze rechtspraak wordt gerefereerd.

⁴ Zie onder meer arresten HvJ EU van 3 juli 1986, Lawrie-Blum, 66/85, Jurispr. blz. 2 121, punten 16 en 17, en 14 oktober 2010, Van Delft e.a., C-345/09, punt 89.

⁵ HvJ EU van 4 februari 2010, Genc, C-14/09, punten 25–28 en HvJ EU van 18 juli 2007, Geven, C-213, punten 10 en 17.

Tevens is van de gelegenheid gebruik gemaakt om in het wetsvoorstel enkele technische wijzigingen door te voeren ter bevordering van de leesbaarheid. Op enkele plaatsen in de tekst van de toelichting en met name in paragraaf 5 is beter aangegeven dat de bevoegdheid een plafond in te stellen discretionair van aard is en niet imperatief.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

*De vice-president van de Raad van State,
J. P. H. Donner*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
H. Zijlstra