

Vergaderjaar 2009–2010

24 724

Studiefinanciering

Nr. 93

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juli 2010

Inleiding

In de brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 9 november 2009¹ is aangekondigd een voortgangsrapportage te sturen over het Actieplan misbruik uitwonendenbeurs (Actieplan).

In deze voortgangsrapportage wordt in hoofdlijnen de stand van zaken geschetst van:

- de voorbereiding van het wetsontwerp;
- de handavingscommunicatie;
- de pilots met gemeenten en de eerste resultaten van de huisbezoeken;
- de ontwikkeling van de risicoprofielen;
- de voorbereidingen bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) van opsporing- en handavingsacties; en
- de afspraken met het Openbaar Ministerie over de strafrechtelijke vervolging.

Vorbereiding van wetsontwerp

In genoemde brief is uiteengezet dat de Wet Studiefinanciering 2000 (WSF 2000) zal worden aangepast op (onder meer) de volgende onderdelen:

- wijziging van de definitie van uit- en thuiswonende studerenden
- invoering van de bestuurlijke boete
- benoeming van een toezichthouder

Bij de wijziging van de definitie van uit- en thuiswonenden zal worden aangesloten bij de systematiek volgens de wet GBA (Gemeentelijke Basis Administratie). Het daadwerkelijk wonen op het GBA-adres (niet zijnde het adres van de ouders) wordt doorslaggevend voor de vraag of de studerende aanspraak heeft op een uitwonendenbeurs.

¹ Kamerstukken II 2009/2010, 24 724, nr. 88

Bij de invoering van de bestuurlijke boete wordt gehandeld conform de afspraken, gemaakt tijdens het debat van 9 februari 2010. Dit wordt het «drietrapsmodel» genoemd:

- Bij de eerste keer misbruik met de uitwonendenbeurs wordt de studerende een bestuurlijke boete van 25% van het ten onrechte ontvangen bedrag aan uitwonendenbeurs opgelegd;
- Bij een tweede keer misbruik geldt een bestuurlijke boete van 50%; en
- Bij een derde keer misbruik wordt de studiefinanciering in zijn geheel stopgezet en zal de studerende in beginsel strafrechtelijk worden vervolgd ongeacht de hoogte van het ten onrechte ontvangen bedrag.

Het nog in te dienen wetsontwerp zal erin voorzien dat de Minister als toezichthouder wordt benoemd en dat de Minister naast de gemeenten, gelet op hun verantwoordelijkheid voor de GBA, tevens andere personen en ambtenaren kan aanwijzen, voor het doen van controles aan huis.

Gepland is nu dat het wetsontwerp eind september 2010 aan de Raad van State voor advies zal worden aangeboden.

Handhavingscommunicatie

In eerder genoemde brief is uiteengezet dat ter bevordering van de preventie van misbruik van de uitwonendenbeurs de handhavingscommunicatie zal worden versterkt. Er is voor gekozen om zoveel mogelijk met eigen middelen te werken en via de reguliere informatiestroom met de studerenden te communiceren.

Het communicatietraject wordt in twee fasen uitgevoerd:

- fase 1: de periode voordat besluitvorming over de wetwijzigingen heeft plaatsgevonden en met name via pilots acties gericht op opsporing en handhaving worden geïntensiveerd.
- fase 2: de periode nadat de wetwijzigingen in werking zijn getreden.

In de eerste fase worden studenten geïnformeerd over de uitwonendencontrole en de mogelijke wetsaanpassingen via bestaande communicatiemiddelen (internet, folders, digitale nieuwsbrief). Daarnaast is via de landelijke en lokale media aandacht besteed aan de huisbezoeken die de diverse gemeenten vanaf mei 2010 uitvoeren. Dit heeft een preventieve werking. De gemeenten worden in de communicatie ondersteund door DUO. Voor wat betreft de communicatie over dit onderwerp, vindt voortdurend afstemming plaats tussen de gemeenten, DUO en OCW. In de tweede fase, na de inwerkingtreding van de wetwijzigingen zullen naast de bestaande middelen en media ook extra communicatiemiddelen worden ingezet, bijvoorbeeld een mailing namens de Minister aan alle studenten.

Pilots met gemeenten en eerste resultaten van huisbezoeken

In voornoemde brief is aangegeven om in een ketenaanpak met andere overheidsdiensten die met adresfraude kampen, tot gezamenlijke opsporingsacties te komen op grond van risicodetectie en (gedeelde) opsporingsbevoegdheden. Met name gemeenten met grote studentenpopulaties, die al vorderingen hebben gemaakt met deze aanpak, zijn in 2010 benaderd om met een uitbreiding van pilots zoals in Twente tot een intensivering in dit traject te komen. De ervaringen uit deze pilots worden in 2011 overgedragen aan andere gemeenten, die met het uitvoeren van het toezicht op de woonsituatie zullen worden belast.

In de afgelopen periode zijn gesprekken gevoerd tussen OCW, DUO en zes deelnemers aan de pilot, te weten de gemeenten Rotterdam, Amsterdam,

Den Haag, Utrecht en de Sociale Recherche Twente en de Sociale Recherche Noord-Holland-Noord. Deze gesprekken hebben geresulteerd in schriftelijke afspraken tussen de deelnemers aan de pilot en DUO. Deze afspraken gelden als aanvulling en formalisering van de projectplannen. De gemeenten Amsterdam en Rotterdam en de Sociale Recherche in Twente en in Noord-Holland-Noord zijn recentelijk gestart. De gemeenten Utrecht en Den Haag zullen na de zomer met controles starten.

De samenwerking is goed van de grond gekomen. In het verlengde van onder andere de gemeenteraadsverkiezingen en de daarbij behorende college- onderhandelingen hebben interne voorbereidingen bij gemeenten echter wel meer tijd gekost. In dit stadium van de controles kan dan ook nog geen scherp beeld worden gevormd van de controleresultaten. Om toch al een indruk te geven, volgen hieronder enkele eerste inzichten:

- DUO heeft in samenwerking met de betrokken gemeenten aan de hand van risicoprofielen adressen geselecteerd die voor nadere controle in de pilots in aanmerking komen. Deze risicoprofielen lijken redelijk te werken, maar zullen in samenwerking met de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst nog verder worden ontwikkeld en getoetst.
- Bij de controleacties blijkt het gewenst om gelijktijdig het ouderlijk en het opgegeven adres van de studerende te bezoeken om goed te kunnen nagaan of er daadwerkelijk sprake is van adresfraude.
- De start van de pilots is gepaard gegaan met gerichte berichtgeving als handhavingscommunicatie naar de WSF-doelgroep. Inmiddels zijn er concrete aanwijzingen dat studenten zelf besluiten tot overschrijving in het GBA en daarmee hun beurs laten omzetten van een uitwonendenbeurs naar een thuiswonendenbeurs.
- Op grond van de eerste huisbezoeken is duidelijk geworden dat de controles arbeidsintensief zijn en dat men voor het resultaat van de huisbezoeken zeer afhankelijk is van de bereidheid tot medewerking van de betreffende studerenden, hun ouders en/of andere personen.

In de tweede helft van 2010 zullen zich naar verwachting meer gemeenten bij deze pilots aansluiten. Zo hebben de gemeenten Zwolle en Groningen belangstelling getoond om te gaan samenwerken met DUO bij het bestrijden van adresfraude in het kader van de WSF 2000. En ook een samenwerkingsverband van de gemeenten Almere, Noordoostpolder, Urk en Lelystad heeft aangegeven graag mee te werken aan de uitvoering van dit Actieplan. De eerste gesprekken zullen door DUO binnenkort worden gevoerd.

Tevens zal ik – naast deze afspraken met gemeenten – in overleg met andere mogelijke ketenpartners bezien op welke wijze handhavings- en opsporingsacties kunnen worden gebundeld.

In het najaar van 2010 zal meer duidelijkheid te geven zijn, met een eerste indicatie van de omvang van het misbruik. Er zullen dan meer dan 2 000 huisbezoeken zijn afgelegd, wat qua aantal een voldoende bestand is om een goede indicatie te geven van de totale omvang van het misbruik.

Ontwikkeling van risicoprofielen

In de brief van 9 november 2009 is uiteengezet dat het om gerichte controles op uitwonendheid te kunnen uitvoeren, zinvol is een risicoprofiel te ontwikkelen. Een risicoprofiel is een set van kenmerken van een bepaald persoon die, indien de persoon aan deze kenmerken voldoet, een verhoogde kans op regelovertreding aanduiden. Dit vergroot zowel de subjectieve als de objectieve pakkans. Een risicoprofiel kan bestaan uit gegevens die DUO tot zijn beschikking heeft, uit gegevens afkomstig uit externe bronnen (zoals van gemeenten) of een combinatie van deze twee.

In de ontwikkeling van risicoprofielen zijn de volgende stappen gezet:

- DUO heeft een datawarehouse ingericht en in gebruik genomen met daarin alle (uitwonende) studerenden. Dit datawarehouse dient als basis voor de analyse en de selectie van uitwonenden en de controle-resultaten naar verschillende kenmerken.
- Met behulp van het datawarehouse zijn analyses gemaakt van de populatie (uitwonende) studerenden in Nederland en van de verschillende gemeenten/regio's die aan de pilots deelnemen. Als nulmeting zijn percentages uitwonendheid vastgesteld naar onderwijsvorm, naar leeftijden, naar woonafstanden ten opzichte van de ouders, naar onderwijsinstellingen etc., inclusief combinaties van deze kenmerken.
- Eind maart 2010 is een workshop «risicoprofielen» gehouden met OCW, DUO, SIOD en de pilot-gemeenten. In deze workshop is o.a. van gedachten gewisseld over de mogelijke kenmerken van een risicoprofiel uitwonendheid en is de aanpak van de pilots besproken.
- Aan alle deelnemende gemeenten/regio's zijn bestanden voor te controleren adressen geleverd. De aanleveringen zijn voorafgegaan door inhoudelijke gesprekken met de betreffende gemeenten voor afstemming van selectie, controle-aanpak, privacyafspraken en het te hanteren risicoprofiel.

Op grond van de resultaten van de pilots zoals hiervoor aangegeven en op basis van extrapolaties daarvan kan in het najaar van 2010 een eerste indicatie worden gegeven van het misbruik van de uitwonendenbeurs.

Vorbereiding bij DUO van opsporing en handhavingsacties

In het Actieplan is aangegeven dat de controles op het gebied van uitwonendheid uitgebreid zullen worden. De afdeling Handhaving en Inspectie van DUO heeft eraan meegewerkt de pilots met gemeenten vorm te geven. Voor de pilot is deze afdeling Handhaving en Inspectie tijdelijk uitgebreid met 4 fte. Zij zal de contacten met de gemeenten onderhouden, resultaten verzamelen en analyseren, evaluaties uitvoeren en een bijdrage leveren aan het ontwikkelen van een risicoprofiel.

Verder komen bij deze afdeling meldingen binnen van onder andere burgers over vermoedens van misbruik met de uitwonendenbeurs. Het bewijsmateriaal dat binnenkomt is moeilijk te beoordelen op juistheid. In de toekomst zal weinig tot geen bewijsmateriaal worden opgevraagd, maar zal de melding langs het risicoprofiel worden gehaald. Indien op basis van het profiel een vermoeden bestaat van misbruik, zal de desbetreffende gemeente worden gevraagd een huisbezoek af te leggen. Tevens is de afdeling belast met de verdere uitbreiding van pilots naar andere mogelijke ketenpartners.

Afspraken met het Openbaar Ministerie over de strafvervolgning

In de brief van 9 november 2009 is gemeld om in overleg met het Openbaar Ministerie (OM) nadere afspraken te maken over:

- de ontwikkeling van een brede (nalevingsbevorderende) interventiestrategie,
- waarvan de versterking van de integrale handhaving deel uitmaakt, in
- aanvulling op een aanscherping van het OCW-terugvorderingsbeleid en het opleggen van bestuurlijke boetes; en
- de strafrechtelijke aanpak van de zwaardere fraudegevallen.

Over de interventiestrategie is met het Ministerie van Justitie en met het Centrum voor Criminaliteitspreventie overleg gevoerd. Conclusie van deze overleggen is dat met de gekozen uitwerking van dit Actieplan op een effectieve wijze de naleving zal worden bevorderd, met als startpunt

handhavingscommunicatie, bij voorkeur bestuursrechtelijke handhaving en als laatste middel strafrechtelijke handhaving bij de ernstige fraudegevallen.

In het verlengde van de afspraken gemaakt in het debat op 9 februari 2010 heeft de verdere uitwerking van de beoogde sancties plaatsgevonden in drie stappen:

- Bij de eerste keer misbruik met de uitwonendenbeurs wordt de studerende een bestuurlijke boete van 25% van het ten onrechte ontvangen bedrag aan uitwonendenbeurs opgelegd;
- Bij een tweede keer misbruik geldt een bestuurlijke boete van 50%; en
- Bij een derde keer misbruik wordt de studiefinanciering in haar geheel stopgezet en zal de studerende *in beginsel* strafrechtelijk worden vervolgd ongeacht de hoogte van het ten onrechte ontvangen bedrag. «In beginsel», omdat het altijd het OM zelf is dat in het kader van het opportuniteitsbeginsel bepaalt of het tot vervolging overgaat, waarbij het de eerdere grenswaarde van € 10 000 zoals toegepast bij fraude in de sociale zekerheid heeft losgelaten.

Tot slot

Ik zal u in december van dit jaar een voortgangsrapportage sturen, waarbij over de verdere resultaten en evaluatie van de pilots meer duidelijkheid kan worden gegeven en u geïnformeerd zult worden over de afronding van dit Actieplan.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
J. M. van Bijsterveldt-Vliegenthart