

Vergaderjaar 2010–2011

32 770

Wijziging van de Wet studiefinanciering 2000 in verband met het treffen van diverse maatregelen ter bestrijding van het ten onrechte ontvangen van de uitwonendenbeurs

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Het wetsvoorstel strekt tot aanpassing van de Wet studiefinanciering 2000 (WSF 2000), om effectief te kunnen optreden tegen misbruik van de uitwonendenbeurs. Doel van de WSF 2000 is het waarborgen van de financiële toegankelijkheid van het onderwijs. De toegankelijkheid is gewaarborgd als iedereen die gemotiveerd is en voldoende capaciteiten heeft ook financieel in staat is deel te nemen aan het (hogere of middelbaar beroeps-)onderwijs. De rijksoverheid draagt daar financieel aan bij. Draagvlak voor dergelijke overheidsuitgaven kan slechts blijven bestaan als alleen die mensen gebruik maken van een regeling voor wie deze ook is bedoeld. Misbruik van overheidsgeld mag niet voorkomen omdat dit de solidariteit ondermijnt en het draagvlak voor de regeling uitholt. De overheid mag daarom ook een moreel appel doen op een correct gebruik van de regelingen. Gebruik maken van publiek geld brengt immers ook verantwoordelijkheden met zich mee. Misbruik van overheidsgeld is onacceptabel en moet worden aangepakt. Dit is in lijn met de in het Regeerakkoord aangekondigde hardere aanpak van fraude met uitkeringen.

Zo is ook misbruik van de uitwonendenbeurs in het kader van de WSF 2000 onacceptabel. Dit temeer omdat het aanvragen van studiefinanciering voor veel jonge mensen de eerste financiële handeling is die zij als jong volwassene verrichten. Het is niet goed dat bij jonge mensen het beeld ontstaat dat zij de gemeenschap ongestraft 2 000 euro per jaar extra kunnen laten uitkeren, zonder veel kans om daarvoor te worden gepakt en zonder dat zij enig ander risico lopen dan het terugbetalen van het frauduleus ontvangen bedrag.

Aanleiding tot dit wetsvoorstel vormt een aantal Kamervragen over misbruik van de studiefinanciering, zoals op 9 juli 2009 gesteld door de leden Spekman, Besselink en Depla (allen PvdA) aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)¹. In de Kamervragen wordt het

¹ TK 2008/09, Kamervragen nr. 3686

vermoeden uitgesproken dat op grote schaal misbruik wordt gemaakt van de uitwonendenbeurs door studerende(n), die zich bijvoorbeeld op het adres van een oom of tante laten inschrijven terwijl ze in de praktijk thuis wonen. De toenmalige Minister van OCW heeft de Tweede Kamer op 2 september 2009 geantwoord dat onduidelijk is wat de omvang is van het misbruik, maar dat misbruik van de studiebeurs hoe dan ook onacceptabel is en dat hij met een actieplan zal komen waarin wordt aangegeven op welke wijze het misbruik op een effectieve wijze kan worden bestreden.

Tevens heeft het ministerie van OCW de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) opdracht gegeven om te onderzoeken op welke wijze toezicht wordt gehouden op de naleving van de regels omtrent de uitwonendenbeurs, hoe misbruik nu wordt bestraft, welke misbruikrisico's met betrekking tot de uitwonendenbeurs kunnen worden benoemd en wat de gevolgen van deze risico's zijn.

Op 28 oktober 2009 heeft de SIOD een rapport uitgebracht met een aantal aanbevelingen¹. Deze zien op een aanpassing van de WSF 2000 op de volgende onderdelen:

- wijziging van de definitie van uit- en thuiswonende studerende(n);
- benoeming van een toezichthouder om fysieke adrescontrole uit te voeren met betrekking tot de controle op de studiefinanciering;
- invoering van een bestuurlijke boete.

Deze aanbevelingen vormen in essentie een reparatie van de huidige WSF 2000.

Er is mede naar aanleiding van het rapport van de SIOD een Actieplan misbruik uitwonendenbeurs² opgesteld. Dit Actieplan is bij brief van 9 november 2009 naar de Tweede Kamer gezonden. De Tweede Kamer heeft haar brede steun uitgesproken voor uitvoering van het Actieplan³.

Onderdeel van dit actieplan is het uitvoeren van pilots. Een belangrijk doel ervan is om – in de vorm van ketenaanpak met andere overheidsdiensten die met adresfraude kampen – tot gezamenlijke opsporingsacties te komen op grond van risicodetectie en (gedeelde) opsporingsbevoegdheden. Daarnaast heeft DUO een aselecte steekproef uitgevoerd ter validering van de resultaten van de pilots. Uit de tussentijdse evaluatie blijkt dat de fraude omvangrijk is. De omvang van het misbruik wordt op basis van een extrapolatie geschat op een bedrag tussen de 40 en 55 miljoen euro. Het gaat echter om een (relatief kleine) steekproef, waarbij de gedragseffecten van de preventieve en repressieve maatregelen maar beperkt konden worden gemeten. De indicaties dienen dan ook met enige voorzichtigheid te worden behandeld. Op basis van de nieuwe pilots met een groter aantal huisbezoeken zal de omvang preciezer kunnen worden vastgesteld.

Er is sprake van misbruik van uitwonendenbeurs in situaties waarin (te hoge) studiefinanciering wordt verkregen door het niet, onjuist, niet tijdig of onvolledig verstrekken van gegevens en inlichtingen over het daadwerkelijke woonadres.

In deze memorie van toelichting wordt ingegaan op de voorgestelde wijzigingen van de WSF 2000. In paragraaf 2 wordt de systematiek van de huidige WSF 2000 besproken, paragraaf 3 geeft de uitwerking weer van de beoogde aanpassingen van de WSF 2000, in de paragrafen 4, 5 en 6 komen de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel, het daarover gevoerde overleg alsmede de communicatie aan de orde, paragraaf 7 behandelt de gevolgen voor de administratieve lasten, paragraaf 8 gaat in op de lasten

¹ Misbruikrisico's bij de uitwonendenbeurs in de Wet studiefinanciering 2000, rapport van 28 oktober 2009, ligt ter inzage bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Kamerstukken II 2009/10, 24 724, nr. 88.

³ Kamerstukken II 2009/10, 24 724, nr. 89.

in het kader van het opleggen van een bestuurlijke boete en tot slot bevat paragraaf 9 een overzicht van de financiële gevolgen.

2. Systematiek Wet studiefinanciering 2000

Studiefinanciering moet worden aangevraagd bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) die daarover namens de Minister van OCW beslist¹. Binnen de studiefinanciering wordt rekening gehouden met de woonsituatie van de studerende (uit- of thuiswonend). Het bedrag van de uitwonendenbeurs is hoger dan de thuiswonendenbeurs, omdat een uitwonende studerende hogere kosten voor levensonderhoud heeft dan een thuiswonende studerende². De Afdeling advisering van de Raad van State heeft gesuggereerd om het verschil tussen thuis en uitwonendenbeurs af te schaffen, maar het verschil in kosten rechtvaardigt een hoger geldelijk bedrag per maand.

Gelijktrekken van de studiefinanciering van uit- en thuiswonenden brengt daarnaast een aantal problemen met zich mee. Ten eerste is het lastig dit budgetneutraal te doen, omdat de verhouding tussen uitwonenden en thuiswonenden niet vaststaat. Deze verhouding is nodig om een budgetneutraal gemiddelde beurs vast te stellen. Ten tweede zou dit betekenen dat bij deze nieuwe beurs de thuiswonenden relatief te veel ontvangen en de uitwonenden te weinig, omdat de feitelijke kosten verschillen. Deze variant is daarom niet gekozen. In een stelsel dat gebaseerd is op lenen ligt dit uiteraard anders. In dat geval leent de studerende wat passend is bij de feitelijke kosten.

Om voor de uitwonendenbeurs in aanmerking te komen moet de studerende uitwonend zijn, dat wil zeggen: niet op het adres van (een van) zijn ouders woonachtig zijn. Daarnaast dient het door de studerende bij DUO opgegeven woonadres overeen te komen met het adres waarop hij staat ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA).

DUO controleert of aan bovengenoemde criteria is voldaan. Om aanspraak op de uitwonendenbeurs te kunnen vaststellen controleert DUO in eerste instantie of het door de studerende opgegeven adres overeenkomt met zijn GBA-adres. In tweede instantie vergelijkt DUO het GBA-adres van de studerende met het GBA-adres van (een van) zijn ouders. DUO kan momenteel slechts deze administratieve controles uitvoeren. Als achteraf geconstateerd wordt dat er ten onrechte een uitwonendenbeurs is toegekend, kan DUO slechts het teveel toegekende bedrag door middel van herziening terugvorderen. DUO beschikt op dit moment niet over sanctiemogelijkheden.

Het is voor studerenden financieel aantrekkelijk om zich als uitwonende voor te doen, een uitwonendenbeurs is immers hoger dan een thuiswonendenbeurs. Het verschil kan oplopen tot circa 2 000 euro per jaar. DUO keert jaarlijks circa 555 miljoen euro aan uitwonendenbeurzen uit aan ongeveer 275 000 studerenden. Op basis van de pilots en de aselecte steekproef zou 1 op de 10 uitwonenden frauderen met de uitwonendenbeurs. Deze praktijkkennis bevestigt de bevindingen in het SIOD-rapport dat de huidige WSF 2000 niet voldoende toegerust is om misbruik van de uitwonendenbeurs tegen te gaan.

Het feit dat DUO slechts administratieve controles kan uitvoeren en dat DUO, indien misbruik geconstateerd wordt, geen sanctiemogelijkheden heeft, leidt tot onvoldoende effectief optreden tegen dit misbruik.

¹ Per 1 januari 2010 zijn de Informatie Beheer Groep en Centrale Financiën Instellingen samen opgegaan in Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). DUO maakt onderdeel uit van de organisatie van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en handelt dus in mandaat namens de minister van OCW (deze is eindverantwoordelijk).

² Studentenmonitor 2009: Gemiddelde totale kosten thuiswonende HBO-er € 644 en WO-er € 709. Gemiddelde totale kosten uitwonende HBO-er € 1269 en WO-er € 1176.

3. Uitwerking maatregelen

Uit het onderzoek van de SIOD naar de misbruikrisico's bij de uitwonendenbeurs in de WSF 2000¹ is gebleken dat het misbruik van de uitwonendenbeurs met de huidige wetgeving niet optimaal kan worden aangepakt. Zoals gezegd kan DUO slechts administratieve maatregelen treffen. De SIOD doet in zijn rapport aanbevelingen met betrekking tot de definitie van uit- en thuiswonenden, het benoemen van een toezichthouder en de sanctionering in de WSF 2000. In de volgende paragrafen worden deze aanbevelingen besproken en zal worden toegelicht op welke wijze deze hun neerslag vinden in de onderhavige wijziging van de WSF 2000.

3.1. Aanpassing definitie uit- en thuiswonende

Een thuiswonende studerende is volgens de huidige WSF 2000 een «studerende die woont op het adres van zijn ouders of een van hen». De definitie van uitwonende studerende is daaraan spiegelbeeldig, namelijk een «studerende die niet een thuiswonende studerende is». Deze definities bemoeilijken de handhaving door DUO. Uit de jurisprudentie blijkt dat DUO bij twijfel over uitwonendheid niet alleen moet aantonen dat de studerende niet woont op het opgegeven adres, maar óók dat hij woonachtig is op het ouderlijke adres. Voor DUO is het leveren van dit bewijs vrijwel ondoenlijk. Dit maakt de huidige wet moeilijk tot niet handhaafbaar.

Dit heeft tot gevolg dat DUO met signalen (van andere instanties) van misbruik van de uitwonendenbeurs niet of nauwelijks iets kan aanvangen; zonder de nodige bewijslevering zal DUO in een beroepsprocedure bij de rechter uiteindelijk in het ongelijk worden gesteld. Op deze manier ontstaat een impasse waarbij misbruik wel ontdekt maar niet bestraft wordt.

Daarnaast is het zo dat per 1 januari 2010 de GBA als basisregistratie geldt. Dit betekent dat afnemers (gemeenten en overige gebruikers van GBA-gegevens) vanaf 1 januari 2010 voor de uitvoering van hun publiek-rechtelijke taken verplicht zijn gebruik te maken van GBA-gegevens en dat zij bij twijfel over de juistheid van deze gegevens dit moeten melden aan de gemeente. Dit geldt ook voor DUO voor wat betreft het adres van de studerende. Het gevolg voor de burger is dat hij het recht heeft eenmalig zijn persoonsgegevens te verstrekken aan de gemeente van inschrijving. Deze gegevens worden vervolgens binnen de gehele overheid gebruikt. De burger heeft ook plichten. Zo moet hij bijvoorbeeld zelf mededeling doen aan zijn gemeente van inschrijving als zijn woonadres veranderd of onjuist is, zodat het correct kan worden geregistreerd in de GBA. Bij een verhuizing dient deze adreswijziging binnen vijf dagen te worden geregistreerd. Dit is geregeld in de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (Wet GBA).

Aanbeveling SIOD

Gezien het bovenstaande doet de SIOD de aanbeveling de definitie van uitwonende studerende op zodanige wijze aan te passen dat uitgaan wordt van het GBA-adres. Het GBA-adres van de studerende wordt leidend voor de toekenning van hetzij de thuiswonenden- hetzij de uitwonendenbeurs. Wil de studerende in aanmerking komen voor een uitwonendenbeurs dan moet hij feitelijk wonen op zijn GBA-adres en dit GBA-adres mag niet het GBA-adres van (een van) zijn ouders zijn. Dit betekent dat de controle beperkt kan worden tot slechts één adres, te weten het opgegeven GBA-adres. Als uit de controle blijkt dat de studerende niet op zijn GBA-adres woont, heeft dat tot gevolg dat de studerende geen recht heeft op de uitwonendenbeurs.

¹ Misbruikrisico's bij de uitwonendenbeurs in de Wet studiefinanciering 2000, rapport van 28 oktober 2009.

De huidige door DUO gehanteerde administratieve controle waarbij het GBA-adres en het door de studerende opgegeven adres worden vergeleken komt daarmee te vervallen. De controle kan zich hierdoor in de toekomst beperken tot één adres waardoor de wet beter handhaafbaar wordt.

De aanbeveling van de SIOD tot wijziging van de definitie van uit- en thuiswonende studerende is overgenomen in dit wetsvoorstel. Het daadwerkelijk wonen op het GBA-adres (niet zijnde het adres van de ouders) wordt daarmee doorslaggevend voor de vraag of de studerende aanspraak heeft op uitwonendenbeurs. In die nieuwe situatie gelden voor de studerende dan de in de navolgende subparagraaf (Onder *Verplichtingen voor uitwonende studerende*) opgenomen verplichtingen.

Verplichtingen voor uitwonende studerende

Indien blijkt dat een studerende niet woont op het GBA-adres waarop hij staat ingeschreven, heeft hij geen recht op de uitwonendenbeurs ook al woont hij niet bij zijn ouders. Dit omdat het de plicht van elke burger is om correct ingeschreven te staan in de GBA en het bij een administratief nalatige studerende onmogelijk te achterhalen is of deze studerende bewust of onbewust nalatig is geweest in het doorgeven van een nieuw woonadres.

Pas als de studerende voldoet aan twee verplichtingen heeft hij aanspraak op een uitwonendenbeurs: hij moet feitelijk wonen op het GBA-adres waaronder hij staat ingeschreven én dat adres mag niet het GBA-adres van één van zijn ouders zijn. Als de studerende over een bepaalde periode een uitwonendenbeurs heeft ontvangen, en vervolgens blijkt dat hij over die periode niet aan beide verplichtingen heeft voldaan, zal DUO de uitwonendenbeurs terugvorderen en hem tevens een boete opleggen. DUO hoeft door de wijziging van de definitie niet meer aan te tonen dat de studerende bij zijn ouders woont. Het feit dat de studerende niet woont op het in de GBA geregistreerde adres (naar aanleiding van adrescontrole; zie paragraaf 3.2) is voldoende om de toelage te herzien en in plaats daarvan een thuiswonendenbeurs toe te kennen.

Er kunnen zich situaties voordoen waarbij de studerende zich niet op het GBA-adres bevindt, omdat hij tijdelijk ergens anders verblijft (bijvoorbeeld in het buitenland voor het volgen van een aantal vakken, i.v.m. ziekte tijdelijk in het ziekenhuis, etc.). Daarnaast zijn er gevallen denkbaar waarbij een studerende zich niet op een bepaald adres in de GBA kan inschrijven. Bijvoorbeeld bij verblijf in een «blijf van mijn lijf-huis» of omdat de gemeente het adres niet wil hanteren als woonadres omdat het pand geen woonbestemming heeft. Ook onder de huidige wetgeving, waarbij het GBA-adres immers niet mag afwijken van het aan DUO opgegeven adres, heeft de rechter over dergelijke situaties verschillende uitspraken gedaan, die ook na inwerkingtreding van de nieuwe wet niet-verwijtbaarheid voor de studerende zullen opleveren.

DUO onderzoekt dergelijke situaties zo diepgaand als mogelijk in de gegeven omstandigheden. Tijdens het huisbezoek zal de functionaris grondig onderzoek doen naar de feitelijke woon- en leefsituatie van de studerende. De studerende kan een toelichting geven op de situatie en dit onderbouwen met eventuele bewijsstukken (bankafschriften etc.). Daarnaast kan ook gebruik worden gemaakt van (geverifieerde) informatie van huisgenoten en omwonenden. Indien de studerende bij verschillende huisbezoeken niet aanwezig is op het adres kunnen de studerende en de verhuurder aangeschreven worden. Blijkt contact onmogelijk dan kan het dossier teruggenomen worden door DUO en later wederom aangeboden worden aan de onderzoeksfunctionaris. Indien er sprake van misbruik is, wordt de uitwonendenbeurs teruggevorderd. De studerende kan

hiertegen in bezwaar en beroep gaan. Afhankelijk van de situatie zal dan ook om bewijsstukken worden gevraagd.

Voorbeeld: Een studerende volgt een aantal vakken in het buitenland en verhuurt (legaal) zijn kamer onder. Tijdens het huisbezoek kunnen huisgenoten een toelichting geven op de situatie. Bovendien kan als bewijsstuk een brief van de universiteit o.i.d. gevraagd worden.

Overigens is het hanteren van een onjuist GBA-adres als gevolg van «vergeten door te geven» aan de gemeente wel verwijtbaar. Elke burger is verplicht zich op het adres waar men feitelijk woont, in te schrijven. Ook de situatie waarbij de studerende zich niet laat inschrijven bij de GBA, omdat hij zwart huurt of op een camping woont en de verhuurder/eigenaar niet wil dat de studerende zich op dat adres in de GBA laat inschrijven, levert geen niet-verwijtbaarheid op.

Indien een studerende inwonend is, maar tijdelijk in het buitenland gaat studeren en daarvoor een uitwonendenbeurs wil ontvangen, zal hij over het algemeen zijn GBA-adres ongewijzigd laten. Deze persoon blijft dus ingeschreven op het GBA-adres van zijn ouder(s). Om toch een tijdelijke uitwonendenbeurs aan te vragen moet hij niet het algemene wijzigingsformulier naar DUO sturen, maar het formulier RBS (reisvergoeding Buitenland Studenten). Hierbij moet hij een verklaring overleggen (stageverklaring oid). DUO zal de studerenden hier goed over informeren. Dit om te voorkomen dat bij deze studerenden ten onrechte de uitwonendenbeurs wordt teruggevorderd, omdat zij in de GBA staan ingeschreven op het adres van de ouder(s).

Communicatie

Vanuit het beeld «voorkomen is beter dan genezen» vervult voorlichting een belangrijke functie. De studerende moet weten in welke gevallen hij of zij recht heeft op een uitwonendenbeurs, maar omgekeerd ook: in welke gevallen er geen recht bestaat op een dergelijke beurs en welke consequenties misbruik heeft. Van goede handavingscommunicatie gaat een preventieve werking uit. De verhoogde pakkans zal hierin zichtbaar worden gemaakt.

Met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel zullen de studerenden aan de hand van een communicatieplan actief worden geïnformeerd.

3.2. Toezicht

In de huidige WSF 2000 is de mogelijkheid tot het houden van toezicht op het terecht ontvangen van de uitwonendenbeurs nog niet opgenomen. Om te achterhalen of studerenden met een uitwonendenbeurs zich hebben ingeschreven op een GBA-adres waar ze feitelijk niet wonen, is het essentieel dat adrescontroles aan huis worden uitgevoerd op basis van een risicoprofiel en klikmeldingen. Door fysieke adrescontroles uit te voeren wordt de objectieve pakkans vergroot. Het aantal controles per jaar zal toegroeien naar 4 000 per jaar in 2013. Dit betekent dat ruim 20% van de instroom in de risicogroep per jaar wordt gecontroleerd. Dit percentage zal naar verloop toenemen, gezien de verwachting van afnemend misbruik door de genomen acties. Daarbij hebben dergelijke controles een preventief effect (verhoging van de subjectieve pakkans). Momenteel is de objectieve pakkans laag nu deze controles niet systematisch kunnen plaatsvinden bij gebrek aan toezichthoudersbevoegdheden direct gericht op naleving van de WSF 2000. Misbruik wordt nu slechts als bijvangst ontdekt door gemeenten die in het kader van de handhaving van andere wetgeving adrescontroles uitvoeren. De SIOD raadt daarom aan een toezichthouder in de WSF 2000 op te nemen, die met het uitvoeren van adrescontroles wordt belast.

3.2.1. Keuze toezichthouders

Het is van belang dát bestuursorgaan met het toezicht te belasten dat daarvoor beschikking heeft over voldoende functionarissen met voldoende deskundigheid, zowel op het gebied van de handhaving als op het gebied van het handhavingproces om deze taak uit te voeren. Ook vereist de keuze voor een bepaald bestuursorgaan dat er bezwaar- en beroepschriften kunnen worden afgehandeld en dat er zo nodig incasso-mogelijkheden zijn.

3.2.1a. DUO

In onderhavig wetsvoorstel wordt het toezicht belegd bij door de Minister van OCW aangewezen ambtenaren. Hiermee wordt de afdeling Handhaving en Inspectie (H&I) van DUO, de uitvoeringsinstantie van de Minister van OCW, belast. DUO/H&I is in staat om een deel van de toezichthoudende- en handhavende taken op zich te nemen, omdat hij nu al beschikt over een apparaat dat de bestaande, meer administratieve, controle op uitwonendheid uitvoert.

Het toezicht door DUO/H&I omvat de volgende werkzaamheden:

- administratieve controle en analyse door middel van een risicoprofiel van adresgegevens van uitwonende studerenden;
- aanlevering van persoonsgegevens van studerenden aan gemeenten of andere instanties indien op basis van het risicoprofiel het vermoeden van misbruik bestaat;
- het namens de Minister opleggen en innen van een bestuurlijke boete (zie paragraaf 3.3.2.);
- zorgdragen voor het (verder) ontwikkelen van het risicoprofiel (in samenwerking met ketenpartners en de SIOD);
- het in verband met dit toezicht contact onderhouden met gemeenten, sociale diensten, andere instanties en burgers, bijvoorbeeld op basis van klikmeldingen.

3.2.1b. Gemeenten

Tot nu toe heeft DUO op grond van de WSF 2000 slechts administratieve controles kunnen uitvoeren. DUO beschikt als gevolg daarvan niet over voldoende expertise, ervaring en mankracht om de daadwerkelijke fysieke adrescontroles uit te voeren om te verifiëren of een studerende woont op het adres waaronder hij in de GBA staat ingeschreven (niet zijnde het GBA-adres van (een van) zijn ouders).

Het ligt derhalve voor de hand om voor de fysieke adrescontroles vooral gebruik te gaan maken van een partij die reeds expertise heeft op het gebied van adrescontroles en die landelijke dekking heeft, omdat studerenden verspreid wonen over het gehele land. De gemeenten zijn hiervoor een geschikte partij; zij kennen een groeiende praktijk van geïntegreerde teams die gezamenlijk optreden tegen onder andere vormen van sociale zekerheidsfraude met uitkeringen, bijvoorbeeld op het terrein van de Wet werk en bijstand (WWB). Regionale inbedding van deze controle ten behoeve van de WSF 2000 vergroot tevens de subjectieve pakkans. Indien studerenden weten dat de controlerende instantie vlakbij zit en dat ze daadwerkelijk gecontroleerd (kunnen) worden, zal dit een positief effect hebben op de naleving van de regels in de WSF 2000. De gemeenten zullen op verzoek van de Minister respectievelijk DUO adrescontroles verrichten op de door DUO aangeleverde adressen op grond van een door DUO vastgesteld risicoprofiel en rapporteren aan DUO over het resultaat van deze adrescontroles. Hiertoe worden convenanten afgesloten tussen gemeenten en de Minister van OCW,

waarin o.a. afspraken worden gemaakt over de financiële vergoeding per adrescontrole.

Op basis van het resultaat van het uitgevoerde onderzoek bepaalt DUO dan of de studerende wel of niet aan de verplichtingen met betrekking tot zijn adres heeft voldaan en of er al dan niet ten onrechte een uitwonendenbeurs is toegekend. De gemeenteambtenaren die adrescontroles verrichten zijn voor dit onderzoek in het kader van de WSF 2000 toezicht-houder in de zin van de Algemene wet bestuursrecht.

3.2.1c. Andere aangewezen ambtenaren en personen

Ook kan de Minister voor deze controles gebruik maken van andere door hem aangewezen personen en ambtenaren die daarvoor de nodige expertise, ervaring en mankracht hebben. Dit kan nodig zijn om in een zo groot mogelijk gebied binnen Nederland te kunnen controleren. Vanzelfsprekend zullen dergelijke personen alleen dan worden aangewezen indien goede bestuurlijke afspraken zijn gemaakt waarin de sturingsrelatie met de Minister van OCW wordt vastgelegd en waarin ook onderwerpen zoals de informatie-uitwisseling en de bevoegdheden van controleurs goed geborgd zijn.

3.3. Handhaving

3.3.1. Reparatoire sanctie (huidige situatie)

Zonder wetwijziging kan DUO bij vaststelling van onterecht ontvangen uitwonendenbeurs (door middel van vergelijking van woon- en GBA-adres van studerende en GBA-adres van ouders) slechts een reparatoire sanctie opleggen; de uitwonendenbeurs wordt omgezet in een thuiswonendenbeurs. Het teveel ontvangen bedrag wordt teruggevorderd.

Vergelijking woonadres en GBA-adres studerende

Op dit moment controleert DUO iedere maand of het woonadres van de studerende (het adres waar de studerende volgens zijn opgave woont) en het GBA-adres van de studerende (het adres waar de studerende volgens de GBA woont) met elkaar overeenstemmen. Deze controle heeft als doel te bevorderen dat studerenden wijzigingen in adresgegevens correct in de GBA laten registreren om zo tot kwaliteitsverbetering van de GBA te komen. Indien de adressen niet overeenkomen, maakt DUO dit aan de studerende bekend en stelt hem in staat de afwijking binnen vier weken te herstellen. Indien uit de GBA-koppeling blijkt dat het woonadres en het GBA-adres van de studerende van elkaar verschillen en de studerende dit verschil niet binnen vier weken na de bekendmaking herstelt, wordt als sanctie de uitwonendenbeurs omgezet in een beurs voor een thuiswonende studerende, ook als vaststaat dat de studerende niet op het adres van zijn ouders woont. Herstelt de studerende de afwijking na vier weken, dan kan met ingang van de maand daaropvolgend zijn beurs voor thuiswonende studerende weer omgezet worden in een uitwonendenbeurs. Deze sanctie heeft een zuiver reparatoir (herstellend) karakter.

Hierbij zij opgemerkt dat deze adresvergelijking komt te vervallen omdat het GBA-adres van de studerende leidend wordt voor de toekenning van de uitwonendenbeurs; dit conform het (wettelijke) uitgangspunt van de GBA als basisregistratie persoonsgegevens.

Vergelijking woonadres studerende en GBA-adres ouders

Daarnaast maakt DUO nu ook een adresvergelijking tussen het woonadres van de studerende en het GBA-adres van (één van) zijn ouders. Als het adres van de ouders bij DUO bekend is (alleen in geval van een aanvul-

lende beurs) wordt, voordat de studerende een uitwonendenbeurs krijgt toegekend, gecontroleerd of dit nieuwe adres afwijkt van dat van zijn ouders. Daarnaast vindt bij de gehele populatie studerende met een uitwonendenbeurs controle achteraf plaats. DUO bevestigt de GBA en vraagt of op het GBA-adres van de studerende ook de ouders woonachtig zijn. Aan het eind van het (controle)jaar wordt gekeken of en, zo ja, hoeveel maanden een studerende en de ouders op hetzelfde adres geregistreerd staan. DUO stuurt daarna een brief naar de studerende met het verzoek door middel van bewijsstukken aan te tonen dat hij in de gecontroleerde periode uitwonend was. Als uit de bewijsstukken niet blijkt dat de studerende op een ander adres woont of woonde dan zijn ouders of indien niet wordt gereageerd op het verzoek van DUO om bewijsstukken, wordt de uitwonendenbeurs omgezet in een thuiswonendenbeurs en wordt het ten onrechte toegekende bedrag aan studiefinanciering teruggevorderd.

In de nieuwe situatie zal bij aanvraag van een uitwonendenbeurs vóór de eerste toekenning gecontroleerd worden of er sprake is van uitwonendheid. Indien dit niet het geval is, zal de uitwonendenbeurs ook niet worden uitgekeerd. Indien er een adresmutatie plaatsvindt waardoor de uitwonendenbeurs moet worden omgezet naar een thuiswonendenbeurs, zal DUO vanuit de GBA de adresmutatie ontvangen. DUO zet dan onmiddellijk de toelage om. Een adreswijziging hoeft dus niet meer aan DUO te worden doorgegeven.

Aanbeveling SIOD

Het reparatoire karakter van de sancties in combinatie met de beeldvorming dat er voor studerende makkelijk geld valt te halen, is te zien als risico, omdat de afschrikwekkende werking laag is. Daarbij komt ook nog dat het bedrag dat moet worden terugbetaald (in veel gevallen) wordt opgeteld bij de zogenaamde langlopende schuld¹. De SIOD beveelt daarom aan dat het mogelijk zou moeten zijn een punitieve sanctie op te leggen aan studerende die misbruik maken van de uitwonendenbeurs, zodat het niet meer risicovrij is ten onrechte een beroep te doen op de uitwonendenbeurs.

3.3.2. Bestuurlijke boete (nieuwe situatie)

Studerende die verklaren dat ze wonen op het GBA-adres waarop zij staan ingeschreven terwijl ze feitelijk op een ander adres wonen, bijvoorbeeld bij hun ouders, maken misbruik van de uitwonendenbeurs en zullen hard worden aangepakt. Dit is in lijn met de in het Regeerakkoord aangekondigde hardere aanpak van fraude met uitkeringen.

In navolging van de aanbeveling van de SIOD is gekozen voor het invoeren van een bestuurlijke boete naast het terugvorderen van de ten onrechte verkregen uitwonendenbeurs. Bij de eerste keer misbruik kan hiermee worden volstaan. Als er sprake is van recidive, dan wordt er harder opgetreden. Dit tweetrapsmodel ziet er als volgt uit:

Tweetrapsmodel

- a. Bij de eerste keer misbruik met de uitwonendenbeurs wordt het verschil tussen thuis- en uitwonendenbeurs teruggevorderd en kan de studerende een bestuurlijke boete van maximaal 50% van het ten onrechte ontvangen bedrag aan uitwonendenbeurs worden opgelegd;
- b. Bij een tweede keer misbruik kan het verschil tussen thuis- en uitwonendenbeurs worden teruggevorderd en kan de studerende een bestuurlijke boete van maximaal 100% van het ten onrechte

¹ Dit is de schuld die wordt opgebouwd door het aangaan van een lening bij DUO of het omzetten van de prestatiebeurs in een lening wanneer niet aan de studieprestatie is voldaan. Deze schuld hoeft pas minimaal twee jaar na het beëindigen van de studie te worden voldaan en kan onder zeer soepele, inkomensafhankelijke voorwaarden worden afbetaald.

ontvangen bedrag aan uitwonendenbeurs worden opgelegd. Daar komt bij dat de studiefinanciering voor de toekomst in zijn geheel kan worden stopgezet. In plaats van bestuurlijke handhaving kan DUO in voorkomende gevallen aangifte doen bij het Openbaar Ministerie (ongeacht de hoogte van het ten onrechte ontvangen bedrag). Indien het OM besluit niet over te gaan tot strafvervolging kan de Minister besluiten alsnog een bestuurlijke boete op te leggen.

Ad a. Boete 50%

De bestuurlijke boete bij een eerste keer misbruik van de uitwonendenbeurs bedraagt 50% van het bedrag dat een studerende teveel heeft ontvangen aan uitwonendenbeurs. Daarmee wordt een directe relatie gelegd tussen het ten onrechte ontvangen bedrag en de boete. De Tweede Kamer heeft in het debat van 9 februari 2010 een motie¹ aangenomen, waarin de wens is geuit om bij een eerste keer misbruik van de uitwonendenbeurs direct een boete van 50% te kunnen opleggen. Deze wens wordt gehonoreerd in dit wetsvoorstel en sluit aan bij de in het Regeerakkoord aangekondigde hardere aanpak van fraude. In uitzonderlijke gevallen kan worden afgezien van het opleggen van een boete of kan de hoogte daarvan worden aangepast, bijvoorbeeld indien er sprake is van verminderde verwijtbaarheid of bij bijzondere omstandigheden.

De 50% aan bestuurlijke boete wordt berekend over het verschil tussen thuis- en uitwonendenbeurs dat een studerende ten onrechte heeft ontvangen, met ingang van de dag waarop de studerende zijn laatste adreswijziging heeft doen inschrijven in de GBA.

Dat betekent dat bij een geconstateerd misbruik van de uitwonendenbeurs gedurende een jaar, naast de circa 2 000 euro die een studerende teveel heeft ontvangen, ook een boete van 1 000 euro wordt opgelegd. De studerende zal in dat geval dus in totaal 3 000 euro moeten terugbetalen. Het boetebedrag dient op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) binnen zes weken te worden voldaan en wordt dus niet opgeteld bij een langlopende schuld op basis van de WSF 2000.

Ad b. Boete 100%, stopzetting studiefinanciering en aangifte

De bestuurlijke boete van 50% is bedoeld om een duidelijk signaal te geven aan de studerende: misbruik van publiek geld is onacceptabel. Daarom volstaat bij een tweede keer misbruik het opleggen van een dergelijke bestuurlijke boete niet meer. Recidive wordt niet getolereerd. De studerende zal wederom de over de desbetreffende periode onterecht ontvangen studiefinanciering moeten terug betalen met daarbij een bestuurlijke boete ter hoogte van maximaal 100% van de onterecht ontvangen studiefinanciering. Daarnaast kan de toekomstige aanspraak op studiefinanciering in zijn geheel worden stopgezet. Met het stopzetten van de studiefinanciering valt een deel van de financiële toegankelijkheid weg. Hier staat tegenover dat als een studerende willens en wetens misbruik blijft maken van deze voorziening, dit de maatschappij veel geld kost en het afbreuk doet aan het draagvlak voor dergelijke overheidsuitgaven. Op basis van de pilots en aselecte steekproef zou 1 op de 10 uitwonenden misbruik maken van de uitwonendenbeurs. Deze omvang van misbruik rechtvaardigt een dergelijke maatregel, die naar verwachting een preventieve werking heeft.

Wanneer sprake blijkt te zijn van fraude met de uitwonendenbeurs, kan DUO hiervan aangifte doen bij het Openbaar Ministerie. Het strafrechtelijke traject komt in de plaats van de bestuurlijke boete en stopzetten van de studiefinanciering. Met het OM worden afspraken gemaakt over in welke gevallen het strafrechtelijke traject gevolgd zal worden. Bij het plegen van fraude met de uitwonendenbeurs kan worden teruggevallen

¹ Kamerstukken II 2009/10, 24 724, nr. 90.

op toepasselijke bepalingen in het Wetboek van strafrecht¹. Indien het OM besluit niet over te gaan tot strafvervolgning kan de Minister besluiten alsnog een bestuurlijke boete op te leggen.

Bij niet-verwijtbaarheid kan worden afgezien van het opleggen van een bestuurlijke boete. Ook kan bij het bepalen van de hoogte van de boete rekening worden gehouden met bijzondere omstandigheden. Op basis van de hardheidsclausule, opgenomen in artikel 11.5 van de wet, kan worden ingezet om in individuele gevallen van de wet af te wijken. Er moet dat wel sprake zijn van onbillijkheid van overwegende aard. Het is aan de studerende om het ontbreken van verwijtbaarheid aan te tonen.

Medeplegen

Bij misbruik met de uitwonendenbeurs wordt regelmatig gebruik gemaakt van het GBA-adres van een vriend of familielid, waar de studerende zich voordoet te wonen. In een aantal gevallen is die vriend of dat familielid daarvan niet op de hoogte, je kunt je soms inschrijven op een GBA-adres zonder medeweten van de bewoners van dat adres. In een aantal gevallen echter is er wel degelijk sprake van het bewust helpen bij het plegen van misbruik. In die gevallen waarin apert duidelijk is dat iemand de studerende heeft gefaciliteerd in het plegen van misbruik, kan een dergelijk persoon ook worden aangepakt. Dat kan op twee manieren. Ten eerste is in de Awb geregeld dat ook aan «medeplegers» een bestuurlijke boete kan worden opgelegd (artikel 5:1 Awb). Ten tweede kunnen de toepasselijke bepalingen uit het Wetboek van Strafrecht worden toegepast. Uiteraard kan dat alleen in die gevallen waarin aan te tonen is dat bewust is meegewerkt aan het plegen van misbruik.

Nadere toelichting op het verlenen van de bevoegdheid aan de Minister van OCW om een bestuurlijke boete op te leggen

Het voorliggende wetsvoorstel is gericht op het versterken van de bestuursrechtelijke handhaving door de Minister van OCW, via invoering van de bestuurlijke boete. De normstelling en systematiek van de WSF 2000 lenen zich goed voor handhaving door middel van de bestuurlijke boete. Het betreft niet-nakoming van verplichtingen met een geringe normatieve lading die eenvoudig zijn vast te stellen. Er is geen sprake van het toebrengen van letsel aan personen of schade aan goederen noch is er noodzaak tot vrijheidsbenemende of andere ingrijpende dwangbevoegdheden. De normen lenen zich bij uitstek voor handhaving met behulp van de bestuurlijke boete, waarbij zich in de praktijk een vaste gedragslijn zal ontwikkelen.

Met de keuze voor een bestuurlijke boete wordt aangesloten bij de kabinetsnota over de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel². In deze kabinetsnota wordt gesproken over het begrip «besloten» context. Wanneer sprake is van rechtsbetrekkingen die als specifiek zijn aan te duiden, omdat in het kader van de uitvoering van de wet een rechtstreekse verbinding bestaat tussen overheidsorgaan en burger, heeft de overheid de taak om binnen deze zogenoemde besloten context gericht toezicht te houden op de naleving. De doelgroep kent het bestuursorgaan en het bestuursorgaan kent de doelgroep. In deze situatie bestaat een voorkeur voor bestuursrechtelijke sanctionering. Deze «besloten» context is van toepassing op het toezicht op de naleving van de WSF 2000. Nu dat toezicht aan de Minister van OCW wordt opgedragen, is het passend dat deze ook de bevoegdheid krijgt terzake een bestuurlijke boete op te leggen.

¹ Kabinetsnota over de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel, Kamerstukken I 2008/09, 31 700 VI, D, blz. 13.

² Kamerstukken I 2008/09, 31 700 VI, D, blz. 6.

Samenvattend zal de handhavingstrategie bestaan uit een combinatie van preventieve en repressieve middelen. Het is te verwachten dat een preventieve werking zal uitgaan van een combinatie van communicatie,

landelijke zichtbaarheid van controles aan de deur en de dreiging van een bestuurlijke boete. Iedere studerende die misbruik maakt of van plan is te maken, zal het gevoel moeten hebben gecontroleerd te kunnen worden en een groot financieel risico te lopen. Kortom, zowel de objectieve als de subjectieve pakkans is hoog. De studerende die wordt betrapt op misbruik kan repressieve maatregelen verwachten zoals terugvordering van de uitwonendenbeurs, met daarbovenop een forse bestuurlijke boete van 50% van het ten onrechte verkregen bedrag. Bij recidive bedraagt de bestuurlijke boete 100% en wordt de toekomstige aanspraak op studiefinanciering stopgezet.

3.4. Uitwisseling persoonsgegevens tussen toezichthouders

In paragraaf 3.2 is uiteengezet hoe de toezichthoudende rol van DUO respectievelijk gemeenten wordt ingevuld en wie welke toezichtstaken heeft in het kader van de uitwonendenbeurs in de WSF 2000.

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de uitwisseling van persoonsgegevens tussen DUO en de gemeente met betrekking tot de adrescontroles in verband met het toezicht op de naleving van de verplichtingen, bedoeld in artikel 1.5 (nieuw) van de WSF 2000. Aangegeven wordt hoe de diverse persoonsgegevens door deze partijen worden verwerkt.

Voor het uitvoeren van de controles op het terecht ontvangen van de uitwonendenbeurs zal op verzoek van de Minister het college van burgemeester en wethouders ambtenaren aanwijzen, die voor het uitvoeren van deze controles toezichthouder zijn in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (zie paragraaf 3.2). Het toezicht zal door middel van fysieke adrescontroles worden uitgevoerd. In het wetsvoorstel wordt tevens een wettelijke basis gecreëerd voor het uitwisselen van persoonsgegevens tussen DUO en de gemeenten. Deze gegevensuitwisseling is noodzakelijk voor het goed kunnen uitoefenen van de toezichts- en handhavingstaak. De gegevens worden teruggemeld om vast te stellen of de studerende daadwerkelijk woont op het door hem bij de GBA opgegeven adres. Ook wordt bezien of de ouders van de studerende niet op hetzelfde adres woonachtig zijn. De gegevensuitwisseling zal plaatsvinden op initiatief van DUO door middel van een risicoprofiel¹. Bij het risicoprofiel gaat het om combinaties van objectieve (gedrags-)kenmerken van de studerende zoals bijvoorbeeld leeftijd, onderwijssoort, woonsituatie en de (on-)logische combinatie van het GBA-adres van de studerende, het GBA-adres van de ouder(s) en de vestigingsplaats van de onderwijsinstelling. Op grond van de onderzoeksresultaten in de pilotgemeenten is dit risicoprofiel getoetst op effectiviteit. Geconcludeerd kan worden dat het gedefinieerde risicoprofiel de doelmatige bestrijding van het misbruik sterk vergroot. Het gekozen risicoprofiel lijkt derhalve adequaat. Wel zal DUO voortdurend controleresultaten analyseren om het risicoprofiel nader aan te scherpen en indien nodig aan te passen aan ontwikkelingen in het (berekende) gedrag van uitwonende studenten, bijvoorbeeld naar aanleiding van controles en communicatie.

DUO zal op basis van een risicoprofiel studenten met een uitwonendenbeurs selecteren bij wie het risico bestaat van incorrectheid van het woonadres. DUO zal vervolgens de gemeenten verzoeken een adrescontrole uit te voeren en zal daartoe persoonsgegevens met de gemeenten uitwisselen. Het gaat om een minimale set van persoonsgegevens, namelijk het burgerservicenummer, de geboortedatum en het GBA-adres. De laatste twee gegevens worden gebruikt ter controle van het burgerservicenummer en kunnen, als blijkt dat deze controle niet nodig is, op termijn achterwege blijven. Nadat het onderzoek is uitgevoerd zullen de

¹ 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.

resultaten van de adrescontroles worden teruggekoppeld aan DUO. Qua uitwisseling van persoonsgegevens zal het wederom gaan om dezelfde gegevens aangevuld met, indien dit bij de gemeente bekend is, het correcte GBA-adres van de studerende en diens ouders.

Gegevensuitwisseling geschiedt onder meer op basis van selectie van personen middels een risicoprofiel, waarbij tevens sprake is van een beperkte set van uit te wisselen persoonsgegevens. Daarmee wordt tegemoetgekomen aan de vereisten van een goede bescherming van persoonsgegevens.

Voor het geval gebruik wordt gemaakt van de diensten van andere instanties zal dezelfde procedure worden gevolgd.

3.5. College bescherming persoonsgegevens

Een voorontwerp van het wetsvoorstel is bij brief van 20 mei 2010 voor advies voorgelegd aan het College bescherming persoonsgegevens (CBP). Naar aanleiding van de opmerkingen van het CBP is paragraaf 3.4 op een aantal punten aangescherpt.

Zo is in paragraaf 3.4 van de memorie van toelichting thans expliciet vermeld dat de adrescontrole door de gemeente geschiedt ten behoeve van de studiefinanciering op grond van de WSF 2000.

Verder heeft het CBP opgemerkt dat het essentieel is dat DUO en de gemeente dezelfde risicoprofielen hanteren, passend bij artikel 1.5 en het met de naleving van dat artikel in verband staande onderzoek. Het is immers dat doel waarvoor de gegevens door DUO en de gemeenten worden verwerkt. Voorts zal de uitwisseling van gegevens tussen DUO en de gemeente proportioneel dienen te zijn. Een strikt geformuleerd risicoprofiel verkleint de kans op bovenmatige en dus onrechtmatige gegevensverwerking.

De door het CBP geconstateerde disproportionaliteit van de gegevensuitwisseling tussen DUO en de gemeente wordt ondervangen door het gebruik van één risicoprofiel en doordat slechts DUO adressen aanlevert aan de gemeente en niet vice versa. Wat betreft het hanteren van een strikt geformuleerd risicoprofiel zij opgemerkt dat een risicoprofiel geen constante factor is, omdat het gedrag van studerenden verandert wanneer handhavingsacties plaatsvinden en daarmee dus de kenmerken van de regelvertreders zullen wijzigen.

De opmerkingen van het CBP met betrekking tot het wetsvoorstel hebben geleid tot enkele aanpassingen in artikel 9.1a.

4. Uitvoerbaarheid

DUO is nauw bij de totstandkoming van het wetsvoorstel betrokken. Voor DUO betekent het afschaffen van de registratie van het woonadres een vereenvoudiging van de uitvoering. Het coördineren van een fysieke controle op het woonadres van de studerende, het inrichten van deze controle op basis van risicoprofielen en het opleggen en innen van een bestuurlijke boete zijn nieuwe werkzaamheden voor DUO. DUO acht uitvoering van het wetsvoorstel met ingang van 1 januari 2012 realiseerbaar.

Gelet op de uitvoeringsgevolgen voor de gemeenten is dit wetsvoorstel tevens voor reactie voorgelegd aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). De VNG stemt in met dit wetsvoorstel, met dien

verstande dat gemeenten voor de huisbezoeken kostendekkende compensatie dienen te ontvangen. Hierin is voorzien door het afsluiten van eerdergenoemde convenanten tussen gemeenten en de Minister van OCW, waarin onder andere afspraken worden gemaakt over de financiële vergoeding per adrescontrole.

Pilots

In het kader van het terugdringen van misbruik door studerende van de uitwonendenbeurs zijn diverse pilots gestart. Sinds het voorjaar 2010 lopen er pilots in Amsterdam en Rotterdam. Na de zomer van 2010 zijn ook in Den Haag, Utrecht en Groningen pilots gestart. Daarnaast is er een doorstart gemaakt met de pilot in Twente (samenwerkingsverband van 14 gemeenten) en is er ook samenwerking gezocht met een samenwerkingsverband van sociaal rechercheurs in Noord Holland Noord (samenwerkingsverband van 26 gemeenten) en Almere (samenwerkingsverband van vier gemeenten). De samenwerking tussen deze pilotgemeenten en DUO is goed verlopen. In de pilots worden diverse methoden uitgetoetst die zullen leiden tot een uniforme, effectieve aanpak in de structurele situatie. DUO stelt hiervoor een handleiding op. Totdat de WFS 2000 is aangepast blijven deze pilots lopen, waarbij nauw wordt samengewerkt tussen de verschillende ketenpartners om misbruik tegen te gaan. In dit kader zullen de gemeenten al fysieke adrescontroles gaan uitvoeren. De informatie die de controles opleveren, moet onder andere leiden tot verdere ontwikkeling van het risicoprofiel waardoor het makkelijker wordt misbruik gericht op te sporen.

5. Gevoerd overleg

In december 2009 heeft het ministerie van OCW het Actieplan gepresenteerd aan een stuurgroep die het project Kwaliteit Gegevens GBA begeleidt. In deze stuurgroep zijn onder meer het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), de VNG en de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) vertegenwoordigd.

Ook is meerdere malen gesproken met de studentenorganisaties LSVB, ISO en JOB. Zij hebben aangegeven dat zij de opvatting delen dat misbruik van de uitwonendenbeurs moet worden aangepakt. De studentenorganisaties hebben echter wel hun zorg uitgesproken over studenten die zich niet mogen inschrijven van hun huisbaas. Afsproken is de studentenorganisaties te betrekken bij de handhavingscommunicatie en hen op de hoogte te houden van de voorgenomen wetwijziging.

Ook heeft informeel afstemming plaatsgevonden met het Openbaar Ministerie in verband met de verhouding tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving.

6. Communicatie

Naar aanleiding van de SIOD-aanbevelingen heeft DUO een communicatieplan ontwikkeld. Studerende en hun sociale omgeving zullen worden geïnformeerd over de veranderingen in beleid en daarnaast worden gemotiveerd om geen misbruik te maken van studiefinanciering. In de communicatie wordt aandacht geschonken aan de nadelige consequenties die dergelijk misbruik met zich meebrengt voor de maatschappij.

Het communicatietraject zal bestaan uit twee fasen. In de eerste fase heeft de communicatie betrekking op de controle op de uitwonendenbeurs, zoals deze voorafgaand aan de onderhavige wetwijziging plaatsvindt, de extra adrescontroles en de aanloop naar de invoering van de wetwij-

ziging. De tweede fase betreft de periode nadat de wet is aangepast. Er is dan een nieuwe definitie van het begrip «uitwonende studerende» en er kan een bestuurlijke boete worden opgelegd aan studerenden die misbruik hebben gemaakt van de regeling.

7. Gevolgen voor de administratieve lasten

Het wetsvoorstel is voorgelegd aan DUO voor een administratieve lastentoets. Het resultaat van deze toets behelst het volgende. Het wetsvoorstel heeft gevolgen voor twee groepen studerenden, te weten de thuis- en uitwonende studerenden. Alle studerenden, zowel thuis- als uitwonend, krijgen op basis van de wetwijziging te maken met een lastenvermindering aangezien zij hun adreswijziging niet meer aan DUO hoeven door te geven. Dit betreft een lastenverlichting van 290 396 uur op jaarbasis.

8. Lasten in het kader van opleggen bestuurlijke boete

De uitwonende studerende die misbruik maakt van de uitwonendenbeurs en een bestuurlijke boete krijgt opgelegd, krijgt te maken met een lastenverzwaring vanwege het verstrekken van inlichtingen die voor de tenuitvoerlegging van de bestuurlijke boete van belang zijn. Dit is noodzakelijk om de wet te kunnen handhaven. Op jaarbasis is er in het geval van het opleggen van bestuurlijke boetes sprake van een lastenverzwaring van 24 382 uur.

9. Financiële gevolgen

Op basis van de onderzoeksresultaten uit 2010 (pilots en aselechte steekproef) is een eerste indicatie van het totale misbruik met de uitwonendenbeurs te geven. Eerder is een verwachte omvang van 27 miljoen euro aangegeven, gerelateerd aan de mate van juistheid van GBA-gegevens.

Indien de nieuwe definitie in het wetsvoorstel wordt toegepast (het niet wonen op het GBA-adres) op de huidige gegevens en er geen gedragseffecten zouden optreden, zal het bedrag naar schatting 40 à 55 miljoen euro op jaarbasis bedragen. Dit is echter op basis van een (relatief kleine) steekproef en controles op basis van het risicoprofiel, waarbij de gedragseffecten van de preventieve en repressieve maatregelen maar beperkt konden worden gemeten. De indicaties dienen dan ook met enige voorzichtigheid te worden behandeld.

Het is niet reëel om te veronderstellen dat dit misbruik volledig kan worden uitgebannen, maar de beoogde preventieve maatregelen, inclusief de aanscherping van de definitie, zullen leiden tot aanzienlijke inperking van het misbruik.

Voor de kosten van de aanpak moet worden gedacht aan handhavingcontroles, communicatie en apparaatskosten bij DUO. De baten zijn in verschillende categorieën in te delen, namelijk:

1. Terugvordering van onrechtmatig verkregen studiefinanciering,
2. Besparing toekomstige uitgaven studiefinanciering. Dit zijn de uitgaven die worden voorkomen omdat een studerende na de controle een thuiswonende beurs in plaats van een uitwonende beurs ontvangt,
3. Bestuurlijke boetes. Deze bestuurlijke boete is direct invorderbaar (en wordt dus niet bij de langlopende schuld opgeteld).

Een groot gedeelte van de baten zal het voorkomen van uitgaven betreffen. Dit zal zich vertalen in lagere uitgaven aan uitwonendenbeurs.

De inschatting op basis van de huidige gegevens is dat een netto-opbrengst van circa 10 miljoen euro per jaar een realistische uitkomst is, waarbij de uitgaven aan handhaving zijn gesaldeerd met de baten. Dit betekent dat handhaving loont. Niet alleen vanwege normhandhaving (het niet plegen van misbruik) maar ook vanuit financieel oogpunt. De baten zijn groter dan de kosten.

Te verwachten is dat de opbrengsten met de jaren zullen toenemen, omdat steeds een groter deel van de doelgroep wordt bereikt met de in te zetten controles (de besparing van de toekomstige uitgaven zal immers een aantal jaren doorwerken). Hierbij moet nog worden opgemerkt dat die structurele relevante opbrengst zich pas op termijn zal voordoen, aangezien er bij studiefinancieringsmaatregelen altijd rekening gehouden moet worden met het zogenaamde prestatiebeurseffect. Dit betekent dat prestatiebeursuitgaven pas gaan meetellen als relevante begrotingsuitgaven op het moment dat de studie met succes is afgerond en de prestatiebeurs van lening in gift wordt omgezet.

Financieel arrangement met gemeenten

De gemeenten die belast zijn met de adrescontroles in het kader van de WSF 2000 krijgen van DUO specifieke adressen voor nader onderzoek aangeleverd. Over de financiële vergoeding worden onderling afspraken gemaakt, welke worden vastgelegd in een convenant.

ARTIKELSGEWIJS

ARTIKEL I (Wijziging van de Wet studiefinanciering 2000)

Onderdelen A en B (artikel 1.1 Begripsbepalingen en artikel 1.5 Verplichtingen uitwonende studerende)

Het bedrag van de uitwonendenbeurs is hoger dan de beurs voor een thuiswonende studerende. Om in aanmerking te komen voor de hogere uitwonendenbeurs is het adres van de studerende relevant. Op grond van het huidige artikel 1.1 van de WSF 2000 in samenhang met de huidige artikelen 1.5 en 3.18 komt een studerende in aanmerking voor het normbedrag voor een uitwonende studerende, indien hij niet op het adres van (een van) zijn ouders woonachtig is, en zijn woonadres overeenkomt met het adres waarop hij in de GBA staat ingeschreven. De huidige definities van thuis- en uitwonende studerende bemoeilijken de handhaving door DUO. DUO dient bij twijfel over de uitwonendheid van een studerende niet alleen aan te tonen dat deze niet woont op het opgegeven adres maar óók dat hij woonachtig is op het ouderlijk adres. Voor DUO is het leveren van dit bewijs vrijwel ondoenlijk.

In de nieuw voorgestelde definitie van uitwonende studerende in artikel 1.1 is sprake van een uitwonende studerende indien de studerende voldoet aan de verplichtingen die in artikel 1.5 (nieuw) ten aanzien van diens adres worden gesteld. Om op basis van deze nieuwe definitie en het nieuwe artikel 1.5 in aanmerking te kunnen komen voor de uitwonendenbeurs moet de studerende feitelijk wonen op het GBA-adres waaronder hij staat ingeschreven en dit GBA-adres mag niet zijn het GBA-adres van (één van) zijn ouders.

Het recht op de uitwonendenbeurs wordt derhalve gekoppeld aan de verplichting tot het daadwerkelijk wonen op het adres waarop de studerende is ingeschreven in de GBA (niet zijnde het ouderlijk adres). De controle kan daarmee beperkt worden tot slechts één adres, te weten het opgegeven GBA-adres. Daarmee kan het onterecht ontvangen van de uitwonendenbeurs beter worden bestreden.

Voor in het buitenland wonende studerende geldt, net als in de huidige situatie, het volgende. In verreweg de meeste gevallen is bij hen sprake van uitwonendheid. In een enkel geval kan het echter voorkomen dat ook de ouders van de studerende in het buitenland verblijven en dat de studerende bij hen inwoont. In die gevallen zou sprake kunnen zijn van misbruik. Om dit aan te tonen wordt door DUO jaarlijks steekproefsgewijs gecontroleerd.

Het belang dat de studerende heeft bij een correcte inschrijving in de GBA wordt vergroot: een onjuiste inschrijving zal gevolgen hebben voor de hoogte van de studiefinanciering en leiden tot het opleggen van een bestuurlijke boete. Indien blijkt dat een studerende niet op het door hem opgegeven GBA-adres woont, wordt het toegekende recht op de uitwonendenbeurs omgezet in een beurs voor thuiswonende studenten. Dit gebeurt door middel van herziening op grond van hoofdstuk 7 van de WSF 2000. Daarnaast krijgt de studerende een bestuurlijke boete opgelegd (zie ook paragraaf 3.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting en de toelichting bij artikel I, onderdeel I). De studerende is hiermee verantwoordelijk voor tijdige en juiste aanlevering van zijn adresgegevens bij de GBA, wil hij aanspraak kunnen maken op de beurs voor uitwonenden, en niet het risico lopen een bestuurlijke boete opgelegd te krijgen. De verplichting tot tijdige aanlevering van (een wijziging van) de adresgegevens volgt uit artikel 66 van de Wet GBA.

Onderdeel C (artikel 1.7 Gebruik burgerservicenummer of onderwijsnummer)

Onderdeel d (nieuw) van artikel 1.7 regelt het gebruik van het burgerservicenummer (BSN) of het onderwijsnummer van een studerende in het kader van de gegevensuitwisseling tussen DUO en de gemeente, als toezichthouders bedoeld in artikel 9.1a (nieuw). Dit ter waarborging dat de op grond van artikel 9.1b uit te wisselen persoonsgegevens van een studerende – op die studerende betrekking hebben. Zie voor het gebruik van het BSN ook paragraaf 3.4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Onderdeel D (artikel 9.1a Toezicht in verband met artikel 1.5 en artikel 9.1b Informatie-uitwisseling)

Met het eerste lid, onderdeel a, van artikel 9.1a (nieuw) wordt het toezicht op de naleving van de verplichtingen uit artikel 1.5 belegd bij de Minister van OCW. Deze zal daarvoor ambtenaren van DUO, afdeling Handhaving en Inspectie, aanwijzen. Deze ambtenaren zullen zich bezighouden met de toezichts- en handhavingstaken zoals opgesomd in paragraaf 3.2.1.a van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

De Minister van OCW kan het college van burgemeester en wethouders verzoeken om op basis van door de Minister (i.e. DUO) aangeleverde adressen van studenten adrescontroles te laten uitvoeren door daartoe op basis van artikel 9.1a, eerste lid, onderdeel b, door het college van burgemeester en wethouders aangewezen ambtenaren. Deze ambtenaren controleren of studenten met een uitwonendenbeurs daadwerkelijk wonen op het door hen opgegeven GBA-adres, dat niet het GBA-adres van (een van) de ouders is, en daarmee dus voldoen aan de verplichtingen uit artikel 1.5 (nieuw). Zij koppelen het resultaat terug aan DUO. Ook kan de Minister voor deze adrescontroles gebruikmaken van andere door hem aangewezen personen en ambtenaren die daarvoor beschikken over de nodige expertise, ervaring en mankracht. Voor zover deze ambtenaren en andere personen onder de verantwoordelijkheid van een

andere minister dan de Minister van OCW vallen, geschiedt de aanwijzing door beide ministers gezamenlijk.

De op grond van het eerste lid, onder b, aangewezen ambtenaren of andere daartoe op grond van het eerste lid, onder a, aangewezen personen zijn voor het uitoefenen van genoemde adrescontroles toezichthouder in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De bevoegdheden van de toezichthouders zijn vastgelegd in titel 5.2 van de Awb. Dit betekent dat de toezichthouders onder meer het recht hebben tot het betreden van plaatsen, met uitzondering van woningen zonder toestemming van de eigenaar. Indien een studerende niet meewerkt, kan de gemeente de studerende een nadere informatieplicht opleggen op grond van artikel 72 van de Wet GBA. Op de studerende rust dan de bewijslast om aan te tonen dat hij feitelijk woont op het opgegeven GBA-adres. Lukt het de studerende niet dat aan te tonen, dan wordt alsnog de uitwonendenbeurs omgezet in een thuiswonendenbeurs en wordt een bestuurlijke boete opgelegd (zie ook de toelichting bij onderdeel I).

Het uitoefenen van toezicht vindt plaats door middel van fysieke adrescontroles op basis van een risicoprofiel en klikmeldingen. Het gebruik van het risicoprofiel is nader toegelicht in paragraaf 3.4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

De bekendmaking van het besluit van de Minister tot aanwijzing van ambtenaren als toezichthouder vindt op grond van artikel 3:42, eerste lid, van de Awb, plaats door kennisgeving van het besluit in de Staatscourant.

In het derde lid (nieuw) is opgenomen dat bekendmaking van het besluit van het college van burgemeester en wethouders tot aanwijzing van toezichthouders voor de adrescontroles, eveneens geschiedt door middel van plaatsing in de Staatscourant.

Met artikel 9.1b (nieuw) in samenhang met artikel 1.7, tweede lid, onderdeel d (nieuw), wordt een wettelijke grondslag gecreëerd voor uitwisseling tussen de toezichthouders, bedoeld in artikel 9.1a, eerste lid, van persoonsgegevens en inlichtingen die nodig zijn voor de uitoefening van het toezicht, bedoeld in artikel 9.1a. Het betreft persoonsgegevens en inlichtingen zoals omschreven in paragraaf 3.4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

Onderdeel E (artikel 9.2 Verstrekken van inlichtingen door personen)

Met de toevoeging van deze nieuwe volzin aan het derde lid wordt onder de verplichting tot het ongevraagd verstrekken van inlichtingen als bedoeld in artikel 9.2, derde lid, eerste volzin, niet begrepen het doorgeven van een adreswijziging. De studerende is op basis van de Wet GBA al verplicht dergelijke informatie door te geven aan de gemeente. Via de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens komt deze informatie bij DUO terecht. De studerende hoeft hierin derhalve geen actie te ondernemen.

Onderdelen F, G en H (opschriften van artikelen 9.7 en 9.8 en van paragraaf 9.3)

Deze onderdelen betreffen technische wijzigingen. De opschriften van enkele artikelen worden aangepast aan de wijzigingen in dit wetsvoorstel. Tevens wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt het opschrift van paragraaf 9.3 te actualiseren.

Onderdeel I (Artikelen 9.9 en 9.9a)

Artikel 9.9 (Niet voldoen aan verplichtingen artikel 1.5 door studerende)

De eigen verantwoordelijkheid van de studerende houdt in dat aan het verkrijgen van een uitwonendenbeurs verplichtingen zijn verbonden. Deze verplichtingen gelden vanaf de aanvraag, dus al voordat het recht op studiefinanciering is toegekend.

In het eerste lid van artikel 9.9 (nieuw) wordt voorgesteld dat de Minister van OCW, ingeval de studerende niet voldoet aan de verplichtingen omtrent het adres als bedoeld in artikel 1.5 (nieuw), het verschil tussen uitwonenden- en thuiswonendenbeurs terugvordert en de studerende een bestuurlijke boete oplegt. De bestuurlijke boete betreft een percentage (50 procent), dat steeds wordt berekend over het bedrag dat ingevolge de herzieningsbeschikking van de studerende wordt teruggevorderd. In een stelsel waarbij gekozen is voor een verband tussen de hoogte van de boete en het ten onrechte genoten geldelijk voordeel, past het om voor het bepalen van de boete van dat voordeel uit te gaan. Zie ook paragraaf 3.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

Een specifiek geval betreft de situatie dat een studerende op het adres van zijn ouders woont die in het buitenland verblijven. Als de ouders terugkomen uit het buitenland en weer op hun woonadres hun intrek nemen, is die studerende niet meer uitwonend. Op basis van het tweede lid wordt bij de berekening van het herzieningsbedrag (en de daaraan gekoppelde bestuurlijke boete) alleen uitgegaan van de periode dat zijn ouders weer inwonen.

Het bestuursorgaan heeft de discretionaire bevoegdheid om te besluiten niet over te gaan tot terugvordering van de studiefinanciering en geen boete op te leggen. Ook kan de Minister de boete matigen. Hierin is voorzien in dit artikel. Daarnaast volgt uit artikel 5:41 van de Awb dat de Minister kan besluiten af te zien, bijvoorbeeld vanwege niet-verwijtbaarheid, van het opleggen van een bestuurlijke boete. Op grond van artikel 5:46, derde lid, van de Awb kan bij de hoogte van de boete rekening worden gehouden met bijzondere omstandigheden. Ook de hardheidsclausule, opgenomen in artikel 11.5 van de Wet studiefinanciering 2000, kan worden ingezet om in individuele gevallen van de wet af te wijken. Hierbij valt te denken aan verblijf in een «blijf van mijn lijf-huis», kort verblijf in buitenland voor het volgen van een aantal vakken of de situatie waarbij de gemeente, ondanks herhaalde verzoeken van de studerende, weigert de studerende in te schrijven op een bepaald GBA-adres. Het kan hierbij in ieder geval niet betreffen administratief nalatige studerenden of studerenden die zich om welke reden dan ook niet op hun woonadres willen laten registreren in de GBA. Elke situatie zal door DUO specifiek onderzocht worden. Zie hiertoe ook paragraaf 3.1 van het algemeen deel van de toelichting.

De bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete vervalt vijf jaren nadat de overtreding heeft plaatsgevonden. Tegen de beslissing tot oplegging van een bestuurlijke boete kan de studerende uiteraard bezwaar maken en daarna kan hij eventueel beroep instellen.

Artikel 9.9a (Geen aanspraak meer bij voor tweede maal niet voldoen aan verplichtingen artikel 1.5)

Tot het terugvorderen van de onterecht ontvangen studiefinanciering met bestuurlijke boete van 100% en het blijvend stopzetten van studiefinanciering door de Minister van OCW op grond van artikel 9.9a is aanleiding indien de studerende reeds eerder niet heeft voldaan aan de verplichtingen, bedoeld in artikel 1.5 (nieuw) en daarvoor op grond van artikel 9.9 al een keer eerder een bestuurlijke boete opgelegd heeft gekregen.

De studerende zal wederom de over de desbetreffende periode onterecht ontvangen studiefinanciering moeten terug betalen met daarbij een bestuurlijke boete ter hoogte van maximaal 100% van het onterecht ontvangen bedrag aan studiefinanciering. Daarnaast wordt de toekomstige aanspraak op studiefinanciering in zijn geheel stopgezet. Mocht de studerende het niet eens zijn met de opgelegde boete en/of het vervallen van de aanspraak op studiefinanciering, dan kan hij gebruik maken van de bestaande bezwaar- en beroepsprocedure. Net als bij artikel 9.9 het geval is, kan worden afgezien van het opleggen van een boete of het stopzetten van studiefinanciering.

Indien sprake is van een strafbaar feit (het plegen van fraude met de uitwonendenbeurs) kan de Minister daarvan aangifte doen bij het Openbaar Ministerie.

Onderdeel J (artikel 12.1a Afwijking van artikel 1.5)

Dit betreft een technische wijziging. Door het vervallen van de oude tekst van artikel 1.5, wordt in artikel 12.1a de verwijzing naar artikel 1.5 aangepast.

ARTIKEL II (Inwerkingtreding)

Omdat dit wetsvoorstel het voorkomen en aanpakken van misbruik van overheidsgeld behelst, is het streven erop gericht dit zo spoedig mogelijk in werking te laten treden.

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