

Misbruikrisico's bij de uitwonendenbeurs in de  
Wet Studiefinanciering 2000

Datum 29 oktober 2009

Auteurs A.F.A Bogaerts MSc  
drs. M.E. Smink-Dekkers



## Inhoud

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
|          | Lijst met gebruikte afkortingen                       | 5         |
|          | Voorwoord   | 6         |
|          | Samenvatting  | 7         |
| <b>1</b> | <b>Inleiding</b>                                      | <b>11</b> |
| 1.1      | Aanleiding  | 11        |
| 1.2      | Doelstelling  | 11        |
| 1.3      | Onderzoeksvragen                                      | 11        |
| 1.4      | Leeswijzer  | 11        |
| <b>2</b> | <b>Theoretisch kader en onderzoeksmethoden</b>        | <b>13</b> |
| 2.1      | Inleiding   | 13        |
| 2.2      | Theoretisch model                                     | 13        |
| 2.3      | Methode van onderzoek                                 | 14        |
| <b>3</b> | <b>Wet studiefinanciering 2000</b>                    | <b>15</b> |
| 3.1      | Inleiding   | 15        |
| 3.2      | Studiefinanciering                                    | 15        |
| 3.3      | Voorwaarden recht op studiefinanciering               | 17        |
| 3.3.1    | Voorwaarden recht op uitwonendenbeurs                 | 18        |
| 3.4      | Procedure aanvraag studiefinanciering                 | 18        |
| 3.4.1    | Procedure aanvraag uitwonendenbeurs                   | 18        |
| 3.5      | Gemeentelijke Basisadministratie                      | 18        |
| 3.5.1    | Het GBA-systeem                                       | 19        |
| 3.5.2    | Inschrijving in de GBA                                | 19        |
| 3.5.3    | Bevoegdheden  | 19        |
| 3.5.4    | Kwaliteit en actieplan                                | 20        |
| <b>4</b> | <b>Toezicht en sanctionering</b>                      | <b>21</b> |
| 4.1      | Inleiding   | 21        |
| 4.2      | Controle  | 21        |
| 4.2.1    | GBA-koppeling   | 22        |
| 4.2.2    | Reguliere uitwonendencontrole                         | 22        |
| 4.2.3    | Klikmeldingen   | 23        |
| 4.3      | Sanctionering   | 23        |
| 4.4      | Jurisprudentie (misbruik) uitwonendenbeurs            | 23        |
| <b>5</b> | <b>Risico's, gevolgen en aanbevelingen</b>            | <b>25</b> |
| 5.1      | Inleiding   | 25        |
| 5.2      | Risico's met betrekking tot de WSF 2000               | 25        |
| 5.2.1    | Definiëring uitwonende in de wet                      | 25        |
| 5.2.2    | Ontbreken toezichthouder                              | 26        |
| 5.2.3    | Uitwonendenbeurs is hoger dan thuiswonendenbeurs      | 27        |
| 5.3      | Risico's met betrekking tot toezicht en sanctionering | 27        |
| 5.3.1    | Administratieve controle                              | 27        |
| 5.3.2    | Ontbreken van punitieve sanctie                       | 28        |
| 5.4      | Risico's met betrekking tot omstandigheden            | 28        |
| 5.4.1    | Beeldvorming rond de uitwonendenbeurs                 | 28        |

**6**            **Haalbaarheid ontwikkelen risicoprofiel 30**

6.1            Inleiding 30

6.2            Benodigde informatie 30

6.3            Beschikbare informatie 30

6.4            Mogelijkheden 31

**7**            **Conclusie 32**

Literatuur 34

## Lijst met gebruikte afkortingen

|          |   |
|----------|---|
| Awb      | Algemene wet bestuursrecht                                |
| bol      | beroepsopleidende leerweg                                 |
| BPR      | Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten     |
| BRP      | Basisregistratie personen                                 |
| BZK      | Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties                 |
| GBA      | Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens         |
| hbo      | hoger beroepsonderwijs                                    |
| IB-Groep | Informatie Beheer Groep                                   |
| ISMA     | Interne norm, Sociale norm, Mogelijkheden en Afschrikking |
| OCW      | Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap           |
| SIOD     | Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst                 |
| WGBA     | Wet GBA   |
| wo       | wetenschappelijk onderwijs                                |
| WSF 2000 | Wet Studiefinanciering 2000                               |

## Voorwoord

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) vindt het onacceptabel dat studerende misbruik maken van de uitwonendenbeurs. Het is niet goed dat bij hen het beeld ontstaat dat ze ongestraft misbruik kunnen maken van gemeenschapsgeld. Daarom wil de minister komen tot een actieplan voor bestrijding van misbruik met de uitwonendenbeurs. Deze rapportage vormt een bijdrage voor dit actieplan.

De Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) dankt het Ministerie van OCW voor de gelegenheid dit onderzoek te doen. Namens de opdrachtgever is het onderzoek begeleid door Barbara Solleveld en Ans Gottenbos. De IB-Groep was in persoon van Matyi Tegzess en Jos de Greeuw betrokken bij het project. De stuurgroep bestond verder uit Henk Barink (OCW), Jessica ten Bosch-de Jong (OCW), Stanneke Buijs (OCW), Jacob Smit (IB-Groep), Jan Willem van Blitterswijk (SIOD) en Arjan van der Lugt (SIOD). Wij zijn hen dankbaar voor hun deskundig commentaar op de conceptversie van dit rapport. De respondenten willen wij bedanken voor hun tijd en kennis.

## Samenvatting

### Inleiding

Het ministerie van OCW heeft een onderzoek laten uitvoeren door de SIOD met als doel inzicht te verkrijgen in de misbruikrisico's van de uitwonendenbeurs. Onder *misbruik* wordt verstaan het gebruik maken van de wet op zodanige wijze dat dit volgens de wet niet is toegestaan. De doelstelling laat zich vertalen in de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoe zit de WSF 2000 en andere relevante wetgeving met betrekking tot de uitwonendenbeurs in elkaar en wie zijn betrokken bij de uitvoering ervan?
2. Op welke wijze wordt toezicht gehouden op de uitwonendenbeurs en wordt misbruik gesanctioneerd?
3. Welke misbruikrisico's kunnen benoemd worden met betrekking tot de uitwonendenbeurs en wat zijn de gevolgen van deze risico's?
4. Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan voor verbetering van de aanpak van misbruik met de uitwonendenbeurs?
5. In hoeverre is het mogelijk om tot getoetste risicoprofielen voor misbruik met de uitwonendenbeurs te komen?

### Theoretisch kader en onderzoeksmethoden

De intentie tot regelovertreding hangt volgens het ISMA-model<sup>1</sup> samen met afwijkende interne en sociale normen, de ervaren mogelijkheden tot regelovertreding en de kosten en baten van gedrag (afschrikking). Bij het stimuleren van regel naleving is het dus van belang om via de wet geen tot weinig mogelijkheden te bieden tot misbruik, de kans te vergroten dat misbruik wordt ontdekt en gesanctioneerd en andere omstandigheden die regelovertreding in de hand werken aan te pakken. Op deze manier is gekeken naar (de gevolgen van) de misbruikrisico's van de uitwonendenbeurs in de WSF 2000 en zijn de bijbehorende aanbevelingen geformuleerd.

Voor dit onderzoek zijn verschillende onderzoeksmethoden gebruikt. Relevante literatuur en beleidsstukken en verschillende internetsites zijn bestudeerd. Tevens hebben interviews plaatsgevonden met organisaties die betrokken zijn bij het beleid en het toezicht. Daarnaast heeft een expertsessie plaatsgevonden met medewerkers van de afdeling Onderzoek en Analyse van de SIOD.

### Onderzoekresultaten

In deze paragraaf wordt per onderzoeksvraag antwoord gegeven.

#### *Onderzoeksvraag 1: uitwonendenbeurs*

De uitwonendenbeurs maakt deel uit van de WSF 2000. Deze wet is bedoeld voor jongeren die voltijd hoger onderwijs volgen (studenten) en voor hen die voltijd middelbaar beroepsonderwijs volgen (deelnemers). Studerenden kunnen, als ze aan een aantal voorwaarden voldoen, studiefinanciering ontvangen om de financiële toegankelijkheid van onderwijs te waarborgen. De belangrijkste voorwaarden zijn dat de studerende de Nederlandse nationaliteit bezit of is gelijkgesteld met een Nederlander, in de leeftijdscategorie 17-30 (mbo vanaf 18) jaar zit en ingeschreven staat aan een aangewezen of bekostigde opleiding. Aanvullende voorwaarden voor

<sup>1</sup> Het ISMA-model is ontwikkeld door de vier Bijzondere Opsporingsdiensten (Fraude in Beeld).

het ontvangen van de uitwonendenbeurs zijn: niet woonachtig zijn op het adres van (één van) de natuurlijke ouders en het door de studerende opgegeven woonadres bij de IB-Groep is gelijk aan het GBA-adres van de studerende. De IB-Groep is verantwoordelijk voor het verstrekken van de studiefinanciering waaronder de uitwonendenbeurs.

De WGBA regelt de rechten en plichten van gemeenten en burgers met betrekking tot de GBA. Burgers zijn verplicht (correcte) aangifte te doen van verblijf en adres of van verhuizing in de gemeente van vestiging. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de juistheid van de GBA-gegevens.

#### *Onderzoeksvraag 2: toezicht en sanctionering*

De IB-Groep is belast met de correcte en rechtmatige toekenning van de studiefinanciering. Daarom controleert de IB-Groep voor wat betreft de uitwonendheid ten eerste maandelijks of het door de studerende bij de IB-Groep opgegeven woonadres overeenkomt met het adres waarop de studerende in de GBA ingeschreven staat. Indien de adressen van elkaar afwijken schrijft de IB-Groep de studerende aan met het verzoek deze adressen binnen vier weken in overeenstemming te brengen. Als dit niet gebeurt, dan wordt als sanctie de uitwonendenbeurs omgezet in een beurs voor thuiswonenden.

Ten tweede voert de IB-Groep iedere maand uitwonendencontrole uit via het zogenaamde nominatiesysteem. De controle bestaat uit het vergelijken van het door de studerende bij de IB-Groep opgegeven woonadres van de studerende en het GBA-adres van beide ouders. Als de adressen overeenkomen wordt de studerende geselecteerd. Aan het einde van het jaar wordt gekeken welke studerenden voor hoeveel maanden geselecteerd zijn geweest. Indien de studerende meer dan twee maanden geselecteerd is geweest, wordt hij middels een brief gevraagd aanvullende bewijzen van uitwonendheid te sturen aan de IB-Groep. Volgt er na een rappel brief geen reactie, dan wordt de uitwonendenbeurs met terugwerkende kracht ingetrokken. De opgelegde sanctie heeft dus een reparatoir (herstellend) karakter.

Uit de jurisprudentie blijkt dat, indien uit de administratieve controles geen misbruik blijkt, maar er signalen van misbruik zijn, de bewijslast primair bij de IB-Groep ligt. De IB-Groep moet dan bewijzen dat de studerende bij (één van) zijn ouders woonachtig is terwijl hij uitwonendenbeurs ontvangt. De IB-Groep voert geen adrescontroles aan de deur uit, omdat zij geen wettelijke opsporingsbevoegdheid heeft en dus niet mag binnentreden.

#### *Onderzoeksvraag 3: risico's*

In dit onderzoek wordt onderscheid gemaakt tussen drie soorten risico's:

1. de ruimte die de *wet* biedt op misbruik (mogelijkheden);
2. de mogelijkheid dat misbruik niet wordt ontdekt en gesanctioneerd (ontbreken van afschrikking door *toezicht*);
3. andere *omstandigheden* die regelovertreding in de hand werken (interne en sociale norm).

Een risico houdt niet automatisch in dat het misbruik daadwerkelijk plaatsvindt.

#### Risico's met betrekking tot de wet

- definiëring uitwonende



- ontbreken bevoegdheid voor fysieke adrescontroles ten behoeve van studiefinanciering
- uitwonendenbeurs is hoger dan thuiswonendenbeurs

#### Risico's met betrekking tot toezicht en sanctionering

- slechts administratieve controle
- ontbreken van punitieve sanctie

#### Risico's met betrekking tot omstandigheden

- beeldvorming rond de uitwonendenbeurs

#### *Onderzoeksvraag 4: aanbevelingen*

Door het ondervangen van de bovengenoemde risico's kan het misbruik van de uitwonendenbeurs voorkomen worden. Op basis van dit onderzoek worden de volgende aanbevelingen gedaan.

#### Aanbevelingen met betrekking tot de wet

- de definitie in de wet van uitwonende studerende moet op zodanige wijze worden aangepast dat bij twijfel over uitwonendenheid de studerende moet aantonen dat hij woont op het GBA-adres waar hij zegt dat hij woont;
- het benoemen van een toezichthouder die adrescontroles kan uitvoeren;

#### Aanbevelingen met betrekking tot toezicht en sanctionering

- het uitvoeren van fysieke adrescontroles op basis van signalen en steekproefsgewijs (eventueel naar aanleiding van een risicoprofiel);
- het mogelijk maken een bestuurlijke boete op te leggen indien is vastgesteld dat een studerende misbruik maakt van de uitwonendenbeurs.

#### Aanbevelingen met betrekking tot de omstandigheden

- uitvoeren van handavingscommunicatie

#### *Onderzoeksvraag 5: getoetst risicoprofiel*

Een *risicoprofiel* is een set van kenmerken van een bepaald persoon die, indien de persoon aan deze kenmerken voldoet, een verhoogde kans op regelovertreding aanduidt. Het is theoretisch mogelijk om in de toekomst een getoetst risicoprofiel te ontwikkelen voor studerenden, die zich zowel bij de IB-Groep als de GBA foutief inschrijven om een uitwonendenbeurs te ontvangen. Momenteel is dit nog niet haalbaar, omdat er nog geen grote aantallen studerenden gecontroleerd zijn op hun GBA-adres (en indien nodig het GBA-adres van de ouders).

#### **Conclusie**

Het is van belang bovengenoemde risico's gezamenlijk aan te pakken, want het bevorderen van regel naleving is een samenspel van preventie en repressie. De aanbevelingen uit dit rapport moeten derhalve als aanvullend op elkaar worden gezien.

De grootste risico's bij de uitwonendenbeurs zijn de definitie van uitwonende in de WSF 2000 en het ontbreken van de bevoegdheid om fysieke adrescontroles uit te voeren. Deze risico's maken het een studerende gemakkelijk om zich op een GBA-adres in te schrijven waar hij niet woont en ten onrechte een uitwonendenbeurs te ontvangen. Het financiële verschil tussen de beurs voor thuis- en uitwonende studerenden werkt hierbij als motief. De respondenten uit dit onderzoek zijn van mening dat (een deel van de) studerenden van deze mogelijkheden op de hoogte

zijn en dat ze elkaar aanzetten om de regels te overtreden. Ook de sociale omgeving zou hierbij een rol spelen, doordat een familielid of kennis de foutieve inschrijving toestaat. De interne en sociale norm is dus (voor een deel van de studerende) niet hoog. Dit hangt samen met het ontbreken van afschrikking. De objectieve (feitelijke) pakkans en de subjectieve (gevoelsmatige) pakkans zijn laag. Daarnaast is de sanctie op overtreding slechts reparatoir van aard.

Het verdient aanbeveling om de *mogelijkheden* tot regelovertreding te beperken door de definitie van een uitwonende studerende zodanig in de wet te wijzigen dat deze handhaafbaar wordt. Indien het GBA-adres van de studerende leidend wordt voor de toewijzing van de uitwonendenbeurs, is de kwaliteit van de GBA als basisregistratie belangrijk. Het is aan te bevelen dat de studerende de plicht heeft om te bewijzen dat hij daadwerkelijk woont op zijn GBA-adres en dat sancties worden opgelegd zodra hij dit niet kan. De *objectieve pakkans* kan verhoogd worden door een toezichthouder te benoemen met bevoegdheden om fysieke adrescontroles uit te voeren in het kader van de uitwonendenbeurs. Gezien het grote aantal studerende in Nederland zouden deze controles bij voorkeur gericht moeten plaatsvinden, bijvoorbeeld op basis van een (eventueel te ontwikkelen) risicoprofiel en prikacties. Een goede gegevensuitwisseling tussen de verschillende betrokken organisaties is hierbij van belang. Deze gegevensuitwisseling moet dan nog een wettelijke basis krijgen en aansluiten bij relevante privacywetgeving. Door middel van het vergroten van de objectieve pakkans en handhavingscommunicatie kan de *subjectieve pakkans* toenemen. De inschatting van de ernst van de gevolgen, indien men gepakt wordt door een handhavende instantie, kan vergroot worden door het creëren van een punitieve *sanctie*. Met behulp van 'normatieve' communicatie kan tevens getracht worden om de *interne en sociale norm* te verbeteren.

Het is zinvol om een risicoprofiel te ontwikkelen om gerichte (huis)controles uit te kunnen voeren met betrekking tot de uitwonendenbeurs. Dit bevordert zowel de objectieve als de subjectieve pakkans en gezamenlijk met de andere aanbevelingen wordt de regelnaleving met betrekking tot de uitwonendenbeurs bevorderd.

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

De recente aandacht vanuit de media en de Tweede Kamer voor misbruik van de uitwonendenbeurs is aanleiding voor dit onderzoek. In de Telegraaf verscheen op 8 juli 2009 het artikel '*Studenten lichten de boel op?*'. Hierin wordt het vermoeden uitgesproken dat er afgelopen jaar voor 80 miljoen euro onterecht uitwonendenbeurs is opgestreken door studerende, die zich bijvoorbeeld op het adres van opa en oma laten inschrijven terwijl ze in de praktijk thuis wonen.

Op 9 juli 2009 hebben de leden Spekman, Besselink en Depla (PvdA) Kamervragen aan de minister van OCW ingezonden over misbruik met de studiefinanciering. De minister van OCW vermeldt in reactie op de Kamervragen dat misbruik van de studiebeurs onacceptabel is. Daarom worden verschillende stappen ondernomen die gezamenlijk een actieplan vormen om tot bestrijding en opsporing van misbruik met de uitwonendenbeurs te komen. Eén van deze stappen<sup>2</sup> betreft dit onderzoek naar de kwetsbaarheden in de wet- en regelgeving en toezicht, uitgevoerd door de SIOD.

## 1.2 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is inzicht verkrijgen in de misbruikrisico's van de uitwonendenbeurs. Onder *misbruik* wordt verstaan het gebruik maken van de wet op zodanige wijze dat dit volgens de wet niet is toegestaan. Een misbruikrisico houdt niet automatisch in dat het misbruik daadwerkelijk plaatsvindt. Op basis van dit onderzoek kunnen geen uitspraken gedaan worden over de omvang van het misbruik van de uitwonendenbeurs.

## 1.3 Onderzoeksvragen

De doelstelling kan vertaald worden in de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoe zit de WSF 2000 en andere relevante wetgeving met betrekking tot de uitwonendenbeurs in elkaar en wie zijn betrokken bij de uitvoering ervan?
2. Op welke wijze wordt toezicht gehouden op de uitwonendenbeurs en wordt misbruik gesanctioneerd?
3. Welke misbruikrisico's kunnen benoemd worden met betrekking tot de uitwonendenbeurs en wat zijn de gevolgen van deze misbruikrisico's?
4. Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan voor verbetering van de aanpak van misbruik met de uitwonendenbeurs?
5. In hoeverre is het mogelijk om tot getoetste risicoprofielen voor misbruik met de uitwonendenbeurs te komen?

## 1.4 Leeswijzer

In het tweede hoofdstuk wordt het gehanteerde theoretische kader weergegeven en de methode van onderzoek besproken. Onderzoeksvraag één, hoe de WSF 2000 met betrekking tot de uitwonendenbeurs in elkaar zit, wordt besproken in hoofdstuk drie. In hoofdstuk vier wordt de tweede onderzoeksvraag beantwoord. Er staat beschreven hoe het toezicht op de uitwonendenbeurs en sanctionering bij misbruik is geregeld. In hoofdstuk vijf worden de misbruikrisico's besproken en aanbevelingen gedaan om de genoemde risico's te ondervangen (onderzoeksvraag

<sup>2</sup> Voorbeelden van andere stappen zijn de pilot Twente, overleg met het College Bescherming Persoonsgegevens (CPB) en een handhavingsarrangement.

drie en vier). In het zesde hoofdstuk wordt besproken in hoeverre het mogelijk is om tot getoetste risicoprofielen voor misbruik met de uitwonendenbeurs te komen (onderzoeksvraag vijf). Tot slot wordt in hoofdstuk zeven de conclusie weergegeven.

## 2 Theoretisch kader en onderzoeksmethoden

### 2.1 Inleiding

Het gehanteerde theoretische denkkader en de daaruit voortvloeiende onderzoeksmethoden worden in de volgende paragrafen besproken.

### 2.2 Theoretisch model

Op basis van empirisch onderzoek is het ISMA-model<sup>3</sup> (Interne norm, Sociale norm, Mogelijkheden, Afschrikking) ontwikkeld. Dit model is bij de opzet van dit onderzoek als algemeen theoretisch denkkader gehanteerd. Volgens het ISMA-model kan de intentie tot regelovertreding (tot op zekere hoogte) worden verklaard aan de hand van de aanwezigheid van afwijkende interne en sociale normen, de ervaren mogelijkheden tot regelovertreding en de kosten en baten van gedrag (afschrikking).

De *interne norm* betreft de mate waarin het individu de neiging heeft tot (niet-) naleving door de gevoelde morele plicht. De *sociale norm* staat voor de indruk die individuen hebben over wat anderen in de relevante omgeving acceptabel vinden en doen met betrekking tot de regelnaleving. Bij de *mogelijkheden* gaat het erom in hoeverre individuen mogelijkheden zien om bepaalde regels te overtreden dan wel na te leven. *Afschrikking*, tot slot, heeft betrekking op de kans dat men wordt gepakt door een handhavende instantie (pakkans) en een inschatting van de ernst van de gevolgen (sanctie). Het is mogelijk onderscheid te maken tussen de objectieve pakkans en de subjectieve pakkans. De *objectieve pakkans* is de kans dat personen ontdekt worden op het moment dat zij de regels overtreden. Bij de *subjectieve pakkans* gaat het om de perceptie van personen; hoe groot schatten ze zelf de kans dat ze gepakt worden.

De uitkomsten van het ISMA-model geven aan waarop de overheid kan inzetten om naleving te bevorderen. Indien afwijkende interne normen niet aanwezig zijn is monitoren van nalevingsgedrag voldoende. Zijn de interne normen afwijkend, maar de sociale normen niet, dan zijn 'zachte' handhavingsstrategieën nodig. Zijn zowel de interne als de sociale normen afwijkend, maar zijn er geen gepercipieerde mogelijkheden, dan bieden zachte dwangmiddelen uitkomst. Afschrikking draagt alleen bij aan regelnaleving indien er sprake is van afwijkende interne en sociale normen en de personen mogelijkheden zien om de regels te overtreden.

Het denkmodel toont dus de belangrijkste factoren die naleving in zijn algemeenheid beïnvloeden. In dit onderzoek gaat het bij deze factoren om de perceptie en ervaringen van studerenden. De hiervoor genoemde factoren zijn voor dit onderzoek geoperationaliseerd in drie soorten risico's:

1. de ruimte die de *wet* biedt op misbruik (mogelijkheden);
2. de mogelijkheid dat misbruik niet wordt ontdekt en gesanctioneerd (afschrikking door *toezicht*);
3. andere *omstandigheden* die regelovertreding in de hand werken (interne en sociale norm).

Naast het benoemen van de risico's op het terrein van de wet, het toezicht en de omstandigheden is het ook mogelijk stil te staan bij de *gevolgen* die de risico's

<sup>3</sup> Fraude in Beeld, juni 2007.

(kunnen) hebben. Een risico kan in de praktijk leiden tot misbruik. Per risico kunnen één of meer *aanbevelingen* worden geformuleerd. Het doel van deze aanbevelingen is om de risico's te ondervangen en daarmee de gevolgen te voorkomen. Aan de hand van de aanbevelingen kunnen *maatregelen* worden genomen om risico's daadwerkelijk weg te nemen. In dit rapport wordt stilgestaan bij de risico's en de gevolgen hiervan met betrekking tot de uitwonendenbeurs. Ook worden enkele aanbevelingen geformuleerd. De beslissing welke maatregelen noodzakelijk zijn betreft een hoe-vraag in plaats van een wat-vraag en valt daarmee buiten de reikwijdte van dit rapport. De risico's, gevolgen en aanbevelingen moeten niet als losstaande elementen worden beschouwd. Indien er sprake is van knelpunten moeten op alle vlakken maatregelen worden doorgevoerd om tot een verbetering te komen.

### **2.3 Methode van onderzoek**

Voor dit onderzoek zijn verschillende onderzoeksmethoden gebruikt.

#### *Literatuurstudie*

Beleidsstukken en rapporten over de wet- en regelgeving en de uitvoering ervan zijn bestudeerd.

#### *Interviews*

Twee onderzoekers van de SIOD hebben verschillende betrokken partijen geïnterviewd:

- medewerkers van het Ministerie van OCW over het gevoerde beleid;
- sociaal rechercheurs, die misbruik met de uitwonendenbeurs als bijvangst van hun reguliere opsporingstaken hebben ontdekt;
- medewerkers van de Informatie Beheer Groep (IB-Groep) over het beleid en hun werkwijze;
- medewerkers van twee gemeenten;
- medewerker van het project kwaliteitsverbetering Gemeentelijke Basisadministratie;
- medewerker van het agentschap Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten (BPR).

De conceptverslagen van deze interviews zijn ter verificatie aan de respondenten voorgelegd, waarna de aangepaste verslagen dienden als bron voor dit onderzoek.

#### *Expertsessie*

Een sessie met medewerkers van de afdeling Onderzoek en Analyse van de SIOD heeft plaatsgevonden, omdat zij kennis hebben op het gebied van fraudeconstructies, risicoanalyses en het signaleren van regelovertreeders.

## 3 Wet studiefinanciering 2000

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het systeem van de studiefinanciering besproken om de uitwonendenbeurs in zijn context te kunnen plaatsen (paragraaf 3.2). Verder wordt ingegaan op de verschillende voorwaarden waaraan een studerende moet voldoen om studiefinanciering en de uitwonendenbeurs te ontvangen (paragraaf 3.3). Vervolgens worden in paragraaf 3.4 de procedures besproken die doorlopen moeten worden om daadwerkelijk studiefinanciering waaronder de uitwonendenbeurs te verstrekken of te ontvangen.

### 3.2 Studiefinanciering

Doelstelling van de Wet studiefinanciering 2000 (WSF 2000) is om door middel van studiefinanciering de toegankelijkheid van en de deelname aan onderwijs te waarborgen door de financiële drempels te beslechten voor de volgende doelgroepen:

- Deelnemers in de beroepsopleidende leerweg (bol) van het middelbaar beroepsonderwijs;
- Studenten in het voltijds hoger beroepsonderwijs (hbo) en
- Studenten in het voltijds wetenschappelijk onderwijs (wo)<sup>4</sup>

Studenten en deelnemers worden samen als *studerenden* aangemerkt. De maatschappelijke effecten van de wet zijn de bijdrage die onderwijs levert aan de bevordering van een duurzame groei van de Nederlandse (kennis)economie en de maatschappelijke participatie van burgers.

De financiële toegankelijkheid van onderwijs is de resultante van de financiële bijdrage die ouders leveren aan studerenden, de eigen bijdrage van studerenden en de mogelijkheid die studerenden hebben om studiefinanciering te ontvangen. De overheid stelt een norm voor het budget dat de studerende nodig heeft en verstrekt via de IB-Groep op basis van een schriftelijke aanvraag een *basisbeurs* en een reisvoorziening (OV-studentenkaart). Bij deze beurs wordt rekening gehouden met:

- de woonsituatie van de studerende (uit- of thuiswonend);
- de schoolsoort (secundair beroepsonderwijs of hoger onderwijs);
- de individuele omstandigheden (partner/kinderen).

Naast de basisbeurs kent de studiefinanciering nog twee vormen. Ten eerste de *aanvullende beurs*, waarvan de studerende gebruik kan maken indien de ouders te weinig inkomen hebben om de kosten van de veronderstelde ouderlijke bijdrage te dragen. Als de ouders voldoende inkomen hebben maar niet willen betalen kan de aanvullende beurs ook worden geleend. Ten tweede de *basislening*, die los staat van studieresultaten of het inkomen van de ouders en na afronden of staken van de studie moet worden terugbetaald. De meeste studerenden hebben recht op 48 maanden basisbeurs en kunnen daarnaast en/of daarna gebruik maken van een lening.

In 2009 wordt aan in totaal 579.800 studerenden een basisbeurs verstrekt. Het percentage uitwonende studenten aan de universiteit blijft ten opzichte van 2005

<sup>4</sup> Hbo en wo worden samen ook wel hoger onderwijs genoemd.

redelijk stabiel rond de 74%. Bij het hbo en het beroepsonderwijs is er sprake van een kleine procentuele toename (zie tabel 1).

Tabel 1. Aantal studerenden met toekenning basisbeurs in de periode 2005-2009 naar opleidingsniveau en woonsituatie.

|   | 2005    | 2006    | 2007    | 2008    | 2009    |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|
| <b>Universiteit</b>                             |         |         |         |         |         |
| <i>Inwonend</i>                                 | 25,7 %  | 25,9 %  | 25,8 %  | 26,2 %  | 26,3 %  |
| <i>Uitwonend</i>                                | 74,3 %  | 74,1 %  | 74,2 %  | 73,8 %  | 73,7 %  |
| <i>Totaal universiteit</i>                      | 104.613 | 107.367 | 111.339 | 115.481 | 121.200 |
| <b>Hogeschool</b>                               |         |         |         |         |         |
| <i>Inwonend</i>                                 | 53,8 %  | 53,1 %  | 52,3 %  | 52,2 %  | 52,3 %  |
| <i>Uitwonend</i>                                | 46,2 %  | 46,9 %  | 47,7 %  | 47,8 %  | 47,7 %  |
| <i>Totaal hogeschool</i>                        | 221.627 | 232.363 | 240.081 | 242.882 | 250.000 |
| <b>Beroepsonderwijs</b>                         |         |         |         |         |         |
| <i>Inwonend</i>                                 | 75,3 %  | 73,7 %  | 72,6 %  | 72,3 %  | 72,6 %  |
| <i>Uitwonend</i>                                | 24,7 %  | 26,3 %  | 27,4 %  | 27,7 %  | 27,4 %  |
| <i>Totaal beroepsonderwijs</i>                  | 195.689 | 213.791 | 219.077 | 210.186 | 208.600 |
| <b>Totaal aantal studerenden met basisbeurs</b> | 521.929 | 553.521 | 570.497 | 568.549 | 579.800 |

Bron: OCW Jaarverslag 2008 (jaren 2005-2008) en OCW-begroting 2010 (jaar 2009)

De studiefinanciering is een toekenning afhankelijk van de situatie van de studerende per de eerste dag van de maand. Vanuit deze optiek wordt ook onderscheid gemaakt tussen uit- en thuiswonendheid. Verondersteld wordt dat een uitwonende student hogere financiële uitgaven heeft dan een thuiswonende, zoals kamerhuur en kosten voor het levensonderhoud. Dit rechtvaardigt een groter geldelijk bedrag per maand. Het verschil tussen uit- en thuiswonendenbeurs is maximaal 185,91 euro per maand (zie tabel 2).



Tabel 2. Maandbedragen studiefinanciering voor uit- en thuiswonende studenten in mbo, hbo en wo per 1 januari 2009.

| <b>Maandbedrag in euro's</b>       |                    |                  |                |
|------------------------------------|--------------------|------------------|----------------|
|                                    | <i>Thuiswonend</i> | <i>Uitwonend</i> | <i>Vershil</i> |
| <b>Middelbaar beroepsonderwijs</b> |                    |                  |                |
| <i>Basisbeurs</i>                  | 73,56              | 240,02           | 166,46         |
| <i>Aanvullende beurs</i>           | 299,82             | 319,27           | 19,45          |
| <i>Lenen</i>                       | 160,22             | 160,22           | 0,00           |
| <i>Totaal</i>                      |                    |                  | 185,91         |
| <b>Hoger onderwijs</b>             |                    |                  |                |
| <i>Basisbeurs</i>                  | 93,29              | 259,76           | 166,47         |
| <i>Aanvullende beurs</i>           | 211,99             | 231,43           | 19,44          |
| <i>Lenen</i>                       | 284,19             | 284,19           | 0,00           |
| <i>Collegegeldkrediet</i>          |                    |                  |                |
| <i>Wettelijk collegegeld</i>       | 133,08             | 133,08           | 0,00           |
| <i>Instellingscollegegeld</i>      | 665,40             | 665,40           | 0,00           |
| <i>Totaal</i>                      |                    |                  | 185,91         |

Bron: IB-Groep

Studerenden in het middelbaar beroepsonderwijs (alleen niveau 3 en 4), in het hbo én aan de universiteit vallen onder de prestatiebeurs. De prestatiebeurs houdt in dat studerenden de studiefinanciering eerst in de vorm van een lening ontvangen. Halen ze binnen tien jaar hun diploma, dan wordt de prestatiebeurs omgezet in een gift. Zo niet, dan moet men de prestatiebeurs terugbetalen.<sup>5</sup> De prestatiebeurs bestaat uit de basisbeurs, de aanvullende beurs en de OV-studentenkaart. Voor deelnemers van niveau 1 en 2 geldt de systematiek van de prestatiebeurs niet. Voor deze groep is studiefinanciering een gift en bestaan er geen beperkingen in de duur van de studiefinanciering. Wel wordt gewerkt met een aanwezigheidscontrole.

### 3.3 Voorwaarden recht op studiefinanciering

Om studiefinanciering te ontvangen moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan. De belangrijkste zijn de volgende:

- Nationaliteit:  
de studerende bezit de Nederlandse nationaliteit of is een niet-Nederlander die op grond van een internationale regeling of bij algemene maatregel van bestuur met een Nederlander gelijk is gesteld
- Leeftijd:  
de deelnemer is achttien jaar of ouder, maar jonger dan dertig jaar als hij aan de opleiding begint. Voor studenten bestaat geen instroom leeftijdsgrens. Studerenden hebben recht op studiefinanciering tot en met de maand waarin zij de leeftijd van dertig jaar bereiken, tenzij zij onafgebroken doorstuderen. In dat geval mogen zij net zo lang studiefinanciering genieten als de opleiding die zij doen aanspraken geeft.
- Onderwijssoort:  
de deelnemer volgt een voltijds beroepsopleidende leerweg (bol)<sup>6</sup> en de student

<sup>5</sup> Met uitzondering van de aanvullende beurs in de eerste twaalf maanden, deze is een gift onafhankelijk van de diplomatermijn.

<sup>6</sup> Voor de beroepsbegeleidende leerweg kan een deelnemer niet in aanmerking komen voor studiefinanciering.

een voltijdse of duale<sup>7</sup> bachelor- of masteropleiding aan een door het Ministerie van OCW bekostigde of aangewezen instelling voor hoger onderwijs, dan wel aan een erkende of daartoe speciaal aangewezen buitenlandse instelling voor hoger onderwijs.

Naast de aangegeven hoofdvoorwaarden van nationaliteit, leeftijd en onderwijssoort zijn er ook andere beperkende voorwaarden voor de aanspraak op studiefinanciering zoals de duur van de opleiding en hoeveel een studerende bijverdient.

### 3.3.1 *Voorwaarden recht op uitwonendenbeurs*

Of een studerende recht heeft op een uitwonendenbeurs hangt af van twee criteria:

- De studerende is niet woonachtig bij (één van) zijn natuurlijke ouders. In de WSF 2000 is een thuiswonende studerende gedefinieerd als 'studerende die woont op het adres van zijn ouders of een van hen' en een uitwonende studerende als 'studerende die niet een thuiswonende studerende is'.
- Het adres dat de studerende aan de IB-Groep heeft doorgegeven, is gelijk aan het adres dat door die studerende is opgegeven bij de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA).

## 3.4 **Procedure aanvraag studiefinanciering**

De IB-Groep adviseert studerenden om minimaal drie maanden vóór de start van de opleiding studiefinanciering aan te vragen. Het aanvragen van studiefinanciering gebeurt via 'Mijn IB-Groep' op Internet. Om in te loggen op 'Mijn IB-Groep' hebben studerenden een DigiD nodig. Bij het aanvragen van de gebruikersnaam stuurt DigiD de persoonlijke activeringscode op naar het GBA-adres. Als een studerende niet via 'Mijn IB-Groep' studiefinanciering wil of kan aanvragen, kan een formulier worden gedownload van de Internetsite van de IB-Groep of via de Infolijn worden aangevraagd.

### 3.4.1 *Procedure aanvraag uitwonendenbeurs*

De studerende moet bij de IB-Groep een aanvraag doen om voor de uitwonendenbeurs in aanmerking te komen. Alleen het nieuwe adres doorgeven is onvoldoende. De studerende hoeft bij zijn aanvraag om een uitwonendenbeurs geen bewijsstukken mee te sturen om aan te tonen dat hij uitwonend is. De redenen hiervoor zijn enerzijds de grote administratieve lasten voor de IB-Groep en de studerenden. Anderzijds is een studerende bij de aanvraag van de uitwonendenbeurs soms nog niet in staat bewijsmiddelen te verstrekken bijvoorbeeld omdat hij op dat moment nog thuiswonend is of dat zijn nieuwe adres nog niet bekend is. Als een studerende een uitwonendenbeurs aanvraagt op het moment dat hij nog thuis woont en op dat moment nog niet weet op welk adres hij gaat wonen, kent de IB-Groep nog geen uitwonendenbeurs toe. Geeft de studerende het nieuwe (uitwonenden)adres op een later moment door, dan wordt vanaf het moment dat hij om een uitwonendenbeurs verzocht, deze beurs toegekend.

## 3.5 **Gemeentelijke Basisadministratie**

De GBA speelt een rol bij de rechtmatige toedeling van de uitwonendenbeurs vanwege de voorwaarden die zijn gesteld aan het recht op uitwonendenbeurs. Daarom zal de GBA zal in deze paragraaf worden besproken.

<sup>7</sup> Voor deeltijdonderwijs zal de studerende in principe naar een andere bron van financiering moeten kijken.

### 3.5.1 *Het GBA-systeem*

De Wet GBA (WGBA) regelt de rechten en plichten van burgers en gemeenten met betrekking tot de GBA. Elke gemeente heeft haar eigen GBA, die niet toegankelijk is voor anderen. Het uitwisselen van gegevens gebeurt via de berichtendienst. Deze berichtendienst wordt centraal beheerd door het agentschap Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten (BPR). Het BPR is verantwoordelijk voor de juistheid van de keten.

De afnemers van de GBA-gegevens zijn onder andere overheids- en semi-overheidsorganisaties<sup>8</sup>. Zij krijgen selecties uit de GBA-gegevens afhankelijk van hun behoefte en afhankelijk van de afspraken die over levering van de GBA-gegevens zijn gemaakt. Per 1 januari 2010 is de GBA de basisregistratie personen van in beginsel alle in Nederland woonachtige burgers voor de gehele overheid. Dit houdt in dat in de toekomst alle overheidsinstanties voor hun persoonsgegevens gebruik moeten maken van de GBA-gegevens voor de uitvoering van hun taken. Vanaf 1 januari 2010 geldt eveneens voor de afnemers een terugmeldingsplicht. Bij gereede twijfel van de juistheid van het GBA-gegeven moet de afnemer een elektronische melding naar het systeem doen, waarna een onderzoek gestart kan worden bij de gemeente. De colleges van burgemeester en wethouders zijn in hun gemeente verantwoordelijk voor een juiste bijhouding van de basisregistratie.

### 3.5.2 *Inschrijving in de GBA*

Inschrijven in de GBA kan bij de meeste gemeenten in persoon aan de balie of via Internet met DigiD. Er bestaat geen wettelijke plicht om bewijsstukken te overleggen bij inschrijving in een gemeente. Wel zijn er beleidslijnen die door de meeste gemeenten worden gehanteerd. Volgens deze beleidslijnen moet de burger voor inschrijving een huurcontract, koopcontract of toestemming van de hoofdbewoner hebben. Bij een digitale inschrijving kan controle op bewijsstukken achteraf plaatsvinden. Als de burger aan deze eisen voldoet, wordt hij ingeschreven in de GBA. De gegevens over het adres worden dus aan de aangifte van een burger ontleend. De burger is verplicht (correcte) aangifte te doen van verblijf en adres of van verhuizing in de gemeente van vestiging. Indien een burger hier niet aan voldoet kan hij gestraft worden met hechtenis van ten hoogste een maand of geldboete. Tot op heden worden er echter geen consequenties verbonden aan het niet correct aanleveren van de gegevens. Gemeenten krijgen in de nabije toekomst (waarschijnlijk) wel de mogelijkheid om burgers, die weigeren om juiste gegevens aan de GBA te verstrekken of zich helemaal niet inschrijven, een bestuurlijke boete op te leggen.

### 3.5.3 *Bevoegdheden*

Gemeenten hebben beperkte bevoegdheden als het gaat om controle van de juistheid van GBA-adressen. Als gemeenten signalen ontvangen van foutieve GBA-inschrijvingen, meestal van derden<sup>9</sup>, kan de gemeente nader onderzoek doen. Dit is meestal een administratief onderzoek. De gemeentefunctionarissen van Burgerzaken hebben geen bevoegdheid in het kader van de Algemene wet bestuursrecht<sup>10</sup>. Ambtenaren van Burgerzaken mogen bij een fysieke controle bewoners verzoeken om identiteitspapieren en om binnen te treden in de woning. De bewoner mag dit weigeren. Andere afdelingen van de gemeente hebben wel de bevoegdheid om binnen te treden vanwege de uitvoering van hun wettelijke taak. Het gaat dan

<sup>8</sup> Andere groepen gebruikers zijn de gemeenten zelf (bijvoorbeeld bij afgifte van vergunning), en burgers (bijvoorbeeld een uittreksel uit het bevolkingsregister).

<sup>9</sup> Bijvoorbeeld de Belastingdienst, deurwaarders of nieuwe bewoners.

<sup>10</sup> H5 Algemene wet Bestuursrecht (Awb).

bijvoorbeeld om de Bouw en Woningtoezicht en de brandweer. In enkele gemeenten lopen projecten waarbij integrale teams controles aan de deur voor verschillende wetten uitvoeren. Hierbij komen ze als 'bijvangst' situaties tegen die duiden op misbruik van de uitwonendenbeurs.

#### 3.5.4

##### *Kwaliteit en actieplan*

De GBA als basisadministratie brengt kwaliteitseisen met zich mee. Het is van belang dat de GBA-gegevens actueel, betrouwbaar, beschikbaar en in overeenstemming met de feitelijke (maatschappelijke) werkelijkheid zijn. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft onderzoek laten doen naar de kwaliteit van de GBA. Hieruit blijkt dat in ongeveer 5% van de gevallen de persoon die op een bepaald GBA-adres ingeschreven staat daar in werkelijkheid niet woonachtig is<sup>11</sup>. Staatssecretaris Bijleveld van het ministerie van BZK heeft in dit kader begin juli 2009 de Kamer het volgende toegezegd:

- De Kamer ontvangt vanaf heden ieder halfjaar een voortgangsrapportage.
- In de volgende voortgangsrapportage wordt ingegaan op de besproken punten van dit algemeen overleg, waaronder de huiscontroles door gemeenten, aanschrijven van gemeenteraden en naming and shaming.
- De Kamer ontvangt dit najaar het wetsvoorstel met betrekking tot de Basisregistratie personen (BRP).
- De Kamer ontvangt een brief over de mogelijkheid om met een wetswijziging sancties en boetes aan gemeenten op te leggen.
- De Kamer ontvangt na de zomer de resultaten van het onderzoek naar de oorzaken van de huidige achterstanden.

<sup>11</sup> Dit onderzoek is uitgevoerd door het bureau Verdonck Klooster & Associates, zie Kamerstukken II, 2008/2009, 27 859, nr. 24. p. 5.

## 4 Toezicht en sanctionering

### 4.1 Inleiding

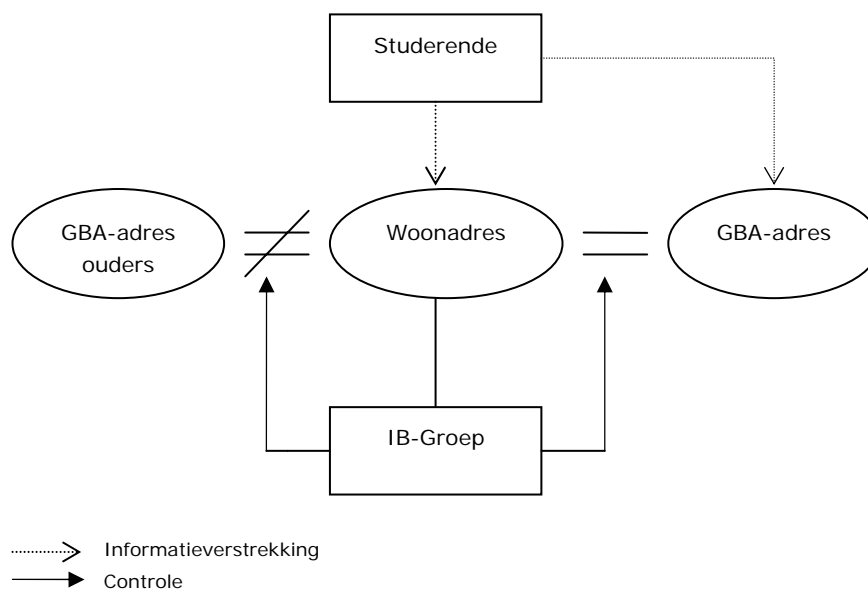
Controle op de juiste toekenning van de uitwonendenbeurs vindt plaats door de IB-Groep. In dit hoofdstuk wordt weergegeven op welke wijze gecontroleerd wordt (paragraaf 4.2). Daarnaast wordt stilgestaan bij de mogelijke sanctionering op grond van de wet bij geconstateerd misbruik (paragraaf 4.3) en de jurisprudentie (paragraaf 4.4).

### 4.2 Controle

De IB-Groep is belast met de correcte toekenning en de rechtmatigheid van de uitvoering. Studerenden zijn verplicht schriftelijk inlichtingen over zichzelf te verstrekken aan de IB-Groep, ook voor zover die kunnen leiden tot de toekenning van minder studiefinanciering.

Zoals in paragraaf 3.4.1 is aangegeven, moet de studerende zelf bij de IB-Groep zijn nieuwe adres doorgeven en een aanvraag voor een uitwonendenbeurs doen. Voor het ontvangen van de uitwonendenbeurs moet de studerende op een ander woonadres wonen dan het GBA-adres van (één van) zijn ouders en moeten het woon- en het GBA-adres van de studerende zelf in overeenstemming zijn gebracht (zie paragraaf 3.3.1). Dit leidt tot de volgende schematische weergave van de controletaken van de IB-Groep met betrekking tot het woonadres van de studerende.

*Figuur 1 Schematische weergave controles woonadres.*



In de komende paragrafen worden de controletaken van de IB-Groep nader toegelicht.

#### 4.2.1 *GBA-koppeling*

De IB-Groep registreert zowel het woonadres (het adres waar de studerende volgens zijn opgave woont) als het GBA-adres (het adres waar de studerende volgens de GBA woont). Iedere maand controleert de IB-Groep of deze adressen 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 beide adressen niet overeenkomen, maakt de IB-Groep dit aan de studerende bekend en stelt hem in staat de afwijking binnen vier weken te herstellen. Dit kan door alsnog het juiste adres in de GBA te laten registreren of door aan de IB-Groep een ander woonadres door te geven. De IB-Groep gedooft die situaties waarin de studerende kan aantonen dat de afwijking tussen woon- en GBA-adres wordt veroorzaakt door het feit dat het onmogelijk is om zich correct in de GBA in te schrijven. Voorbeelden zijn studerenden die verblijven in blijf-van-mijn-lijfhuizen of die zich niet op hun adres kunnen laten inschrijven in de GBA, omdat het adres niet als woonruimte is aangemerkt door de gemeente.

#### 4.2.2 *Reguliere uitwonendencontrole*

Bij de reguliere uitwonendencontrole wordt een adresvergelijking gemaakt tussen het woonadres van de studerende en het GBA-adres van (één van) zijn ouders. Als het adres van de ouders bij de IB-Groep bekend is (alleen in geval van een aanvullende beurs) wordt, voordat de studerende een uitwonendenbeurs krijgt toegekend, gecontroleerd of dit nieuwe adres afwijkt van dat van zijn ouders. Van de meeste studerenden weet de IB-Groep het adres van de ouders niet. In deze gevallen vindt controle achteraf plaats. De IB-Groep stuurt het woonadres van de student naar de GBA en vraagt of op dit adres ook (één van) de ouders woonachtig zijn.

Deze controle vindt iedere maand plaats volgens het zogenaamde nominatiesysteem. Als geconstateerd wordt dat het woonadres van de studerende en het GBA-adres van (één van de ) ouders overeenkomen, wordt de studerende voor die maand geselecteerd met de kwalificatie onbetrouwbaar. Alleen studerenden die als onbetrouwbaar zijn gekwalificeerd worden de daaropvolgende maand opnieuw gecontroleerd. Indien een studerende de kwalificatie betrouwbaar heeft, wordt pas weer gecontroleerd indien de studerende een adreswijziging doorgeeft.

Aan het eind van het (controle)jaar wordt gekeken hoeveel maanden een studerende als onbetrouwbaar geselecteerd is geweest. Bij 1 of 2 maanden selectie wordt er door de IB-Groep geen actie ondernomen, omdat uit ervaring blijkt dat er na een verhuizing tijdelijk een discrepantie kan zitten in de administratie. Wordt het adres van een studerende meer dan 2 maanden gekwalificeerd als onbetrouwbaar of als de IB-Groep het adres van de ouders niet kan achterhalen, dan wordt een brief naar de studerende verstuurd met daarin het verzoek middels bewijsstukken aan te tonen dat hij in de gecontroleerde periode uitwonend was. Dit kan bijvoorbeeld door middel van een op zijn naam gesteld huurcontract of met bankafschriften waaruit blijkt dat hij huur betaalt. Indien een studerende dergelijke bewijsstukken niet kan overleggen, omdat hij bijvoorbeeld in onderhuur zit of zijn huur contant betaalt, dan accepteert de IB-Groep ook andere bewijsstukken zoals een inboedelverzekering. De IB-Groep controleert niet op fysieke aanwezigheid op het opgegeven woonadres, omdat zij geen wettelijke opsporingsbevoegdheid heeft.

#### 4.2.3

##### *Klikmeldingen*

Naast het selectieproces ontvangt de IB-Groep via zogenaamde klikmeldingen van sociale diensten of burgers signalen van mogelijk misbruik van de uitwonendenbeurs. Dergelijke meldingen zijn aanleiding om het complete dossier van de studerende te bekijken om te zien of aan één van de voorwaarden voor studiefinanciering niet wordt voldaan. De studerende wordt aangeschreven en gevraagd de bewijsstukken te overleggen die ook bij een reguliere controle bevroegd worden. Als de IB-Groep blijft twijfelen aan de juistheid van de gegevens kan zij de gemeente aanschrijven voor nader onderzoek. De gemeente is echter niet verplicht om een (fysieke) adrescontrole uit te voeren.

### **4.3 Sanctionering**

In de WSF 2000 zijn geen administratieve sancties voor het niet verstrekken van informatie door de studerenden vastgelegd.

Indien uit de GBA-koppeling blijkt dat het woonadres en het GBA-adres van de studerende afwijken en de studerende deze afwijking niet binnen vier weken na de bekendmaking herstelt, wordt als sanctie de uitwonende beurs omgezet in een beurs voor een thuiswonende studerende, ook als vast staat 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. Het doel van de sanctie is niet bestraffend bedoeld, maar alleen om een juiste toepassing van de wet te bewerkstelligen.

Als er in het kader van de reguliere uitwonendencontrole of een klikmelding geen reactie wordt ontvangen op een herhalingsbrief wordt de uitwonendenbeurs omgezet in een thuiswonendenbeurs. Het onterecht ontvangen bedrag wordt, voor de maanden waarin de studerende genomineerd stond, teruggevorderd. Dit betreft dus eveneens een sanctie met een reparatoir karakter.

### **4.4 Jurisprudentie (misbruik) uitwonendenbeurs**

Uit jurisprudentie blijkt dat, indien administratieve controles geen misbruik aantonen, het voor het omzetten van de uitwonendenbeurs naar een thuiswonendenbeurs onvoldoende is om slechts aan te tonen dat de studerende niet woonachtig was op het door hem opgegeven adres bij de IB-Groep of de GBA. De IB-Groep is uitsluitend bevoegd om tot herziening van de uitwonendenbeurs over te gaan indien ook uit geverifieerde feiten en omstandigheden kan worden afgeleid dat de studerende gedurende de desbetreffende periode op het adres van zijn ouders of één van hen heeft gewoond.

Daarnaast wordt door een rechter het bewijs van derden (zoals Sociale Diensten) alleen niet als voldoende bewijs geaccepteerd, omdat in dergelijke rapporten veelal niet staat waar de studerende wel woont. Deze bewijslast ligt primair bij de IB-Groep. Een redelijke verdeling van de bewijslast kan wel met zich meebrengen dat, indien na een zorgvuldig onderzoek door de IB-Groep relevante gegevens onbewezen blijven, uiteindelijk de studerende moet aantonen dat hij uitwonend was.

Rechters beoordelen voor het vaststellen van uitwonendheid de feitelijke situatie. Op grond van een samenstel van diverse omstandigheden kan een studerende voldoende aantonen dat hij uitwonend was. Als (ondersteunend) bewijs wordt door een rechter bijvoorbeeld het feit geaccepteerd dat een studerende regelmatig

overdag en/of 's avonds geld uit de betaalautomaat haalde in de stad waar hij woonachtig zou zijn. Tevens wordt een schriftelijke verklaring geaccepteerd van de zus van de studerende, waarin wordt verklaard dat studerende bij haar woonde, gedurende in het geding zijnde periode.



## 5 Risico's, gevolgen en aanbevelingen

### 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de misbruikrisico's met betrekking tot de uitwonendenbeurs weergegeven. Zoals eerder vermeld worden drie soorten risico's onderscheiden. In de komende paragrafen worden de risico's volgens deze indeling besproken.

1. de ruimte die de wet biedt op misbruik;
2. de mogelijkheid dat misbruik niet wordt ontdekt en gesanctioneerd;
3. andere omstandigheden die regelovertreding in de hand werken.

Aanwezigheid van één van deze risico's kan leiden tot misbruik van de uitwonendenbeurs. In de komende paragrafen wordt stilgestaan bij de gevolgen die de risico's (kunnen) hebben. Per risico worden een of meer aanbevelingen geformuleerd met als doel de risico's te ondervangen en hiermee misbruik te voorkomen. De aanbevelingen moeten niet worden gezien als losstaande elementen, maar moeten als aanvullend op elkaar worden beschouwd.

### 5.2 Risico's met betrekking tot de WSF 2000

In deze paragraaf wordt ingegaan op het eerste risico, namelijk de ruimte die de WSF 2000 biedt op misbruik.

#### 5.2.1 *Definiëring uitwonende in de wet*

De huidige definiëring van uitwonende studerende, namelijk 'studerende die niet een thuiswonende is' bemoeilijkt de handhaving. Een thuiswonende studerende is volgens de wet een 'studerende die woont op het adres van zijn ouders of een van hen'.

#### *Gevolg*

Door de gehanteerde definiëring is de wet moeilijk tot niet handhaafbaar. Uit de jurisprudentie blijkt dat de IB-Groep niet alleen moet aantonen dat de studerende niet uitwonend is op het opgegeven adres, maar ook dat hij dus woonachtig is op het ouderlijke adres.

In de praktijk blijkt dat de IB-Groep hier niet de middelen voor heeft (geen wettelijke opsporingsbevoegdheid). Met als gevolg dat signalen (van andere instanties) van misbruik met de uitwonendenbeurs door de IB-Groep niet of nauwelijks worden opgepakt. De IB-Groep weet namelijk dat ze, als ze de bewijsvoering niet rond krijgt en de studerende een beroepsprocedure begint, uiteindelijk bij de rechter in het ongelijk gesteld zal worden. Andere instanties merken dat er niets gebeurt met hun signalen en zijn hierdoor niet langer gemotiveerd om deze door te geven. Op deze manier ontstaat een impasse waardoor misbruik niet ontdekt (objectieve pakkans) en niet bestraft wordt. Dit leidt tot de afwezigheid van afschrikking en dus tot eerdere regelovertreding.

#### *Aanbeveling*

Het is aan te bevelen dat de definitie van uitwonende op zodanige wijze wordt aangepast dat uitgegaan wordt van het GBA-adres dat de studerende zelf opgeeft. De studerende moet wonen op zijn GBA-adres en dit GBA-adres mag niet het GBA-adres van (één van) zijn natuurlijke ouders zijn. Controle kan zich hierdoor

beperken tot één adres waardoor de wet beter handhaafbaar is. Indien blijkt dat een student niet op dit opgegeven GBA-adres woont, zou dit voldoende zijn om aan te tonen dat de studerende geen recht heeft op de uitwonendenbeurs. Op deze wijze wordt omkering van de bewijslast gerealiseerd. Indien de studerende niet woonachtig is op zijn GBA-adres (dat verschilt van het GBA-adres van zijn ouders) moet hij zelf aantonen dat hij desalniettemin uitwonend was. Deze handelswijze staat of valt met de kwaliteit van de GBA.

Dit kan versterkt worden door de wet zo te wijzigen dat wonen op je GBA-adres een hoofdvoorwaarde is om studiefinanciering te ontvangen. Indien dit niet het geval is kan de gehele studiefinanciering worden ingetrokken. De voorwaarde voor uitwonendenbeurs is dan alleen dat het GBA-adres van de studerende niet gelijk mag zijn aan het GBA-adres van (één van) zijn natuurlijke ouders. Het intrekken van de gehele studiefinanciering heeft waarschijnlijk ook effect op de afschrikking (zie paragraaf 5.3.1).

#### 5.2.2

##### *Ontbreken toezichthouder*

Met betrekking tot de controle op de studiefinanciering is geen toezichthouder benoemd om fysieke adrescontrole uit te voeren. Er is dus geen mogelijkheid te controleren waar de studerende daadwerkelijk woonachtig is. Indien het GBA-adres van de studerende overeenkomt met zijn opgegeven woonadres bij de IB-Groep en dit GBA-adres niet het GBA-adres van (één van) de ouders is, is niet te controleren of dit klopt.

De afdeling Burgerzaken van de gemeenten hebben een beperkte bevoegdheid om adrescontroles uit te voeren in het kader van de Wet GBA. De gemeenteambtenaar moet de bewoner om toestemming vragen om binnen te mogen kijken. De bewoner mag dit weigeren.

##### *Gevolg*

Omdat geen organisatie bevoegd is om fysieke adrescontroles uit te voeren in het kader van de WSF 2000 vinden deze controles logischerwijs niet systematisch plaats en is de objectieve pakkans laag. Misbruik wordt nu slechts als 'bijvangst' ontdekt door gemeenten die in het kader van de handhaving van andere wetgeving huiscontroles uitvoeren.

##### *Aanbeveling*

Het benoemen van een toezichthouder is aan te raden, omdat controles in de praktijk essentieel zijn voor het bevorderen van de regelnaleving (vergroten van de objectieve pakkans). Het is logisch aan te sluiten bij een toezichthouder die reeds expertise heeft op het gebied van huiscontroles en landelijke dekking heeft, omdat studerenden verspreid wonen over het hele land. De gemeenten lijken hiervoor een geschikte partij, ook omdat zij al verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van de GBA. Het is een mogelijkheid om de toezichthouder in de Wet GBA dan wel in de WSF 2000 te benoemen.

Regionale inbedding van de controle vergroot waarschijnlijk tevens de subjectieve pakkans (zie ook paragraaf 5.4.1). Indien studerenden het idee hebben dat de controlerende instantie vlakbij zit en dat ze daadwerkelijk gecontroleerd (kunnen) worden, heeft dit waarschijnlijk een positief preventief effect op de regelnaleving.

Wanneer een toezichthouder is benoemd, kan ook betere gegevensuitwisseling tussen de IB-Groep en de toezichthouder plaatsvinden. Deze gegevensuitwisseling moet een wettelijke basis krijgen, waarbij rekening gehouden zal moeten worden

met relevante privacywetgeving. Indien gemeenten toezichthouder worden sluit deze werkwijze aan bij de terugmeldingsplicht voor afnemers van de GBA-gegevens, die per 1 januari 2010 zal gelden. De IB-Groep kan dan namen van studerende doorgeven die in aanmerking komen voor adrescontrole, al dan niet op basis van een risicoselectie. De gemeenten kunnen op hun beurt signalen van misbruik van de uitwonendenbeurs, eventueel als bijvangst, doorgeven aan de IB-Groep. Wanneer dit als afdoende bewijs geldt (indien de definitie van 'uitwonend' is gewijzigd, zie 5.2.1), kan de onterecht ontvangen uitwonendenbeurs worden teruggevorderd.

#### 5.2.3 *Uitwonendenbeurs is hoger dan thuiswonendenbeurs*

Het bedrag van de uitwonendenbeurs is hoger dan de thuiswonendenbeurs. Dit geeft studerende een motief om te trachten om de uitwonendenbeurs te krijgen in plaats van de thuiswonendenbeurs.

Studerende hebben in dit geval enerzijds een belang bij misbruik van de uitwonendenbeurs, omdat dit meer inkomsten per maand oplevert. Anderzijds ervaren de studerende geen negatieve gevolgen van een foutieve inschrijving bij de IB-Groep of de GBA. Dit geldt eveneens voor opgegeven adressen bij bijvoorbeeld opleidingsinstellingen. Veel belangrijke informatie voor studerende is immers digitaal beschikbaar. Studerende worden dus niet geremd door andere belangen.

#### *Gevolg*

Studerende zullen proberen om de uitwonendenbeurs te ontvangen, terwijl ze daar geen recht op hebben. In combinatie met een lage subjectieve pakkans (zie paragraaf 5.4.1) werkt dit misbruik met de uitwonendenbeurs in de hand.

#### *Aanbeveling*

Hierin zijn op dit moment geen aanbevelingen te benoemen.

### **5.3 Risico's met betrekking tot toezicht en sanctionering**

In deze paragraaf worden de mogelijkheden beschreven dat misbruik niet wordt ontdekt en/of gesanctioneerd.

#### 5.3.1 *Administratieve controle*

Alle controles met betrekking tot het woonadres voert de IB-Groep uit op administratieve wijze. Hierbij is de IB-Groep afhankelijk van de gegevens die de student zelf aanlevert. Zoals al eerder bleek (zie paragraaf 5.2.1) heeft de IB-Groep niet de mogelijkheid om in de praktijk te controleren of een studerende daadwerkelijk uitwonend is.

De IB-Groep is voor haar administratieve controle afhankelijk van de juistheid van het GBA-adres. De gemeenten zijn hiervoor verantwoordelijk. Er zijn echter geen wettelijk eisen met betrekking tot de controle van de juistheid van de inschrijving. In de meeste gevallen betreft dit eveneens een administratieve controle.

#### *Gevolg*

Misbruik van de uitwonendenbeurs door middel van een foutieve inschrijving in de GBA blijft onopgemerkt (objectieve pakkans).

#### *Aanbeveling*

Om te achterhalen of studerenden met een uitwonendenbeurs zich inschrijven op een GBA-adres waar ze niet wonen, is het essentieel om adrescontroles aan huis uit te voeren. Door fysieke adrescontroles uit te voeren (op basis van signalen, maar ook steekproefsgewijs) wordt de objectieve pakkans vergroot. Daarbij hebben de controles een preventief effect (subjectieve pakkans).

Daarnaast is het mogelijk duidelijker (in de WSF 2000) vast te leggen welke bewijsstukken (samen) moeten worden overlegd door de studerenden om aan de administratieve controle te voldoen. Aanscherping van de eisen lijkt noodzakelijk.

#### 5.3.2

##### *Ontbreken van punitieve sanctie*

De sanctie die de IB-Groep oplegt bij vaststelling van onterecht ontvangen uitwonendenbeurs heeft een reparatoir karakter; de uitwonendenbeurs wordt omgezet in de thuiswonende beurs. Het teveel ontvangen bedrag wordt teruggevorderd. Deze sanctie is niet straffend bedoeld. In combinatie met de beeldvorming dat er voor studerenden makkelijk geld te verdienen valt (zie paragraaf 5.4.1), is het reparatoire karakter van de sanctie te zien als risico, omdat de afschrikking laag is.

##### *Gevolg*

De afschrikking om de wet niet te overtreden is waarschijnlijk lager dan wanneer het mogelijk is om een punitieve sanctie op te leggen.

##### *Aanbeveling*

Het zou mogelijk moeten zijn een sanctie (in de vorm van een boete) op te leggen aan studerenden die misbruik maken van de uitwonendenbeurs.

### **5.4 Risico's met betrekking tot omstandigheden**

In deze paragraaf wordt ingegaan op omstandigheden die regelovertreding in de hand werken.

#### 5.4.1

##### *Beeldvorming rond de uitwonendenbeurs*

Verschillende respondenten geven aan dat op dit moment onder studerenden het beeld bestaat dat met de uitwonendenbeurs makkelijk geld verdient kan worden. Men vertelt elkaar dat je je eenvoudig bij bijvoorbeeld een familielid kunt inschrijven in de GBA om een hogere uitwonendenbeurs te ontvangen zonder dat dit ontdekt wordt. Dit zou betekenen dat de subjectieve pakkans laag is en studerenden op de hoogte zijn van de mogelijkheden. De sociale norm onder (een deel van de) studerenden lijkt te zijn dat regelovertreding in dit geval acceptabel is en zelfs onderling gestimuleerd wordt. Ook de sociale omgeving van de studerenden, zoals familieleden en kennissen, faciliteren in deze regelovertreding door een onjuiste GBA-inschrijving op hun adres toe te staan.

##### *Gevolg*

Deze beeldvorming onder studerenden en hun sociale omgeving werkt regelovertreding in de hand.

##### *Aanbeveling*

Door middel van handhavingscommunicatie moet aan de samenleving bekend worden gemaakt welke aanpassingen zijn gedaan in de wet, welke sancties zijn ingevoerd en welke successen hiermee behaald zijn ('gepakte' studerenden)

(vergroten subjectieve pakkans). Daarnaast moet 'normatieve' communicatie plaatsvinden, waarin de nadruk wordt gelegd op de consequenties voor de maatschappij en de studerende als individu (regel kan verdwijnen) als men misbruik maakt van de regel (compliance interne en sociale norm bevorderen).



## 6 Haalbaarheid ontwikkelen risicoprofiel

### 6.1 Inleiding

De vijfde onderzoeksvraag gaat over de haalbaarheid van het ontwikkelen van een getoetst risicoprofiel met betrekking tot misbruik van de uitwonendenbeurs. 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. Een risicoprofiel kan gebaseerd zijn op verschillende soorten brongegevens. Het kan bestaan uit gegevens die de IB-Groep tot haar beschikking heeft, uit gegevens afkomstig uit externe bronnen (zoals van gemeenten) of een combinatie van deze twee. Indien gebruik wordt gemaakt van externe bronnen moet rekening gehouden worden met relevante privacywetgeving. Indien de IB-Groep gebruik maakt van een risicoprofiel met alleen interne gegevens is dit niet van toepassing. De IB-Groep heeft aangegeven dat het bij het ontwikkelen van een risicoprofiel nu alleen kan gaan om die kenmerken die de IB-Groep tot zijn beschikking heeft in het kader van de uitvoering van de WSF 2000.

In dit hoofdstuk wordt eerst weergegeven welke informatie nodig is om een risicoprofiel te ontwikkelen en te toetsen (paragraaf 6.2) en of deze informatie beschikbaar is (paragraaf 6.3). Op basis hiervan wordt bekeken in hoeverre het op dit moment mogelijk is om een risicoprofiel te ontwikkelen en indien dit niet mogelijk blijkt te zijn, wat nodig zou zijn om dit in de ( nabije) toekomst wel mogelijk te maken (paragraaf 6.4).

### 6.2 Benodigde informatie

Uit de vorige hoofdstukken is naar voren gekomen dat het grootste risico bij de uitwonendenbeurs is dat een studerende zich bij de GBA kan inschrijven, terwijl hij of zij daar niet daadwerkelijk woont. Dit is dus het risico waarvoor een risicoprofiel ontwikkeld dient te worden. Dit betekent dat de relevante populatie de studerenden met een uitwonendenbeurs zijn, die op een GBA-adres staan ingeschreven dat niet het woonadres is van (één van) de ouders.

Vereisten gegevens voor een getoetst risicoprofiel zijn:

- Grote groep studerenden die gecontroleerd is op het GBA-adres (en het adres van de ouders indien nodig);
- deze gecontroleerde groep moet representatief zijn voor de deelpopulatie, gelet op een aantal kenmerken (zoals opleidingsniveau, regionale spreiding en afstand woonadres ouders-opleiding studerende);
- van deze groep moet de verdeling rechtmatig/onrechtmatige uitwonendenbeurs zodanig zijn dat er voldoende gegevens zijn om statistisch te kunnen toetsen of de kenmerken van de ene deelgroep (rechtmatige beurs) onderscheidend zijn ten opzichte van de andere deelgroep (onrechtmatige beurs);
- de schatting is dat er minstens 200-300 studerenden per deelgroep moeten zijn;
- van deze studerenden moeten alle (nog te benoemen) kenmerken beschikbaar zijn van het moment waarop de controle heeft plaatsgevonden.

### 6.3 Beschikbare informatie

Uit de interviews is gebleken dat de volgende gegevens beschikbaar zijn:

- Van de populatie zijn bij de IB-Groep veel kenmerken beschikbaar. In hoeverre alle relevante kenmerken beschikbaar zijn zal nader moeten worden onderzocht;
- er zijn signalen van verschillende gemeenten betreffende studerenden met een uitwonendenbeurs die niet wonen op hun GBA-adres. Om hoeveel signalen het precies gaat is niet bekend. Deze signalen zijn (nog) niet allemaal onderzocht. Ze zouden kunnen worden meegenomen in de te controleren groep.

De volgende gegevens zijn nog niet beschikbaar:

- grote aantallen studerenden die gecontroleerd zijn op hun GBA-adres (en van de ouders indien nodig).

#### **6.4 Mogelijkheden**

Het is mogelijk om een getoetst risicoprofiel te ontwikkelen indien bovenstaande gegevens beschikbaar zijn. Momenteel zijn hiervoor nog onvoldoende controles uitgevoerd op de GBA-adressen van studerenden.

OCW en de IB-Groep zijn in het kader van de zogeheten Pilot Twente gestart met het ontwikkelen van een risicoprofiel voor de uitwonendheid. Uit dit onderzoek zijn verschillende kenmerken naar voren gekomen die hierbij meegenomen zouden kunnen worden. Zoals de afstand tussen GBA-adres ouders en adres van de onderwijsinstelling.

Verschillende gemeenten voeren projecten uit naar onrechtmatige bewoning. Deze projecten zijn niet specifiek gericht op de uitwonende studerenden, maar wellicht is samenwerking mogelijk als het gaat om het uitvoeren van controles, danwel het verkrijgen van relevante informatie.

Het is op voorhand niet te voorzien wat de voorspelkracht is van een risicoprofiel. Dit moet blijken uit statistische analyses. De verwachting is dat een risicoprofiel geen constante factor is, omdat het gedrag van de studerenden verandert wanneer handhavingsacties plaatsvinden en dus de kenmerken van de regelovertreders wellicht wijzigen.



## 7 Conclusie

De doelstelling van dit onderzoek is om de misbruikrisico's met betrekking tot de uitwonendenbeurs in kaart te brengen. Uit de literatuur blijkt dat vier factoren van invloed zijn op de intentie tot regelovertreding. Dit zijn de interne norm, de sociale norm, de mogelijkheden en de afschrikking. Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat bij de uitwonendenbeurs voor alle vier de factoren risico's te benoemen zijn. Om deze risico's te ondervangen en het misbruik in de toekomst te voorkomen is het van belang deze risico's gezamenlijk aan te pakken. Het bevorderen van regelnaleving is een samenspel van preventie en repressie. De aanbevelingen uit dit rapport moeten derhalve niet als losstaand worden gezien maar als aanvullend.

### *Risico's*

Het grootste risico bij de uitwonendenbeurs is dat het lastig is om te controleren waar studerende feitelijk wonen. Door de definitie van een uitwonende in de WSF 2000 en het ontbreken fysieke adrescontroles is het voor een studerende gemakkelijk om zich op een GBA-adres in te schrijven waar hij niet woont en ten onrechte een uitwonendenbeurs te ontvangen. Het verschil tussen de beurs voor thuis- en uitwonende studerende werkt hierbij als motief. De respondenten uit dit onderzoek zijn van mening dat (een deel van de) studerende van deze mogelijkheden op de hoogte zijn en dat ze elkaar aanzetten om de regels te overtreden. Ook de sociale omgeving zou hierbij een rol spelen doordat bijvoorbeeld een familielid de foutieve inschrijving toestaat. De interne en sociale norm zijn dus (voor een deel van de studerende) niet hoog. Dit hangt samen met de lage objectieve en subjectieve pakkans. Indien studerende het idee hebben dat ze niet gecontroleerd worden, wat gezien het lage aantal controles terecht is, zijn ze minder geneigd de wet na te leven. Dat de sanctie op overtreding reparatoir van aard is werkt hierbij niet als afschrikking.

### *Aanbevelingen*

Het verdient aanbeveling om de mogelijkheden tot regelovertreding te beperken door de definitie van een uitwonende studerende zodanig in de wet te wijzigen dat deze handhaafbaar wordt. Indien het GBA-adres van de studerende leidend wordt voor de toewijzing van de uitwonendenbeurs, is de kwaliteit van de GBA als basisregistratie belangrijk. Het is aan te bevelen dat de studerende de plicht heeft om te bewijzen dat hij daadwerkelijk woont op zijn GBA-adres en dat sancties worden opgelegd zodra hij dit niet kan. Dit bevordert de afschrikking. De overheid kan de afschrikking verder verhogen door zowel de objectieve als de subjectieve pakkans te verbeteren. De objectieve pakkans wordt verhoogd door fysieke adrescontroles uit voeren in het kader van de uitwonendenbeurs. Gezien het grote aantal studerende in Nederland zouden deze controles bij voorkeur gericht moeten plaatsvinden, bijvoorbeeld op basis van een (mogelijk te ontwikkelen) risicoprofiel en prikacties. Een goede gegevensuitwisseling tussen de verschillende betrokken organisaties is hierbij van belang. Deze gegevensuitwisseling moet een wettelijke basis krijgen. Het is belangrijk dat studerende het idee hebben dat ze gepakt worden wanneer ze de regels overtreden. Door middel van handhavingscommunicatie kunnen studerende hiervan op de hoogte gebracht worden. Met behulp van 'normatieve' communicatie kan tevens getracht worden om de interne en sociale norm te verbeteren. Door bijvoorbeeld voorlichting aan

studerenden, ouders en onderwijsinstellingen moet duidelijk gemaakt worden dat het niet acceptabel is als iemand van overheidsmiddelen misbruik maakt. Afschrikking heeft eveneens betrekking op de inschatting van de ernst van de gevolgen indien men gepakt wordt door een handhavende instantie. In dit opzicht lijkt het logisch de mogelijkheid tot het opleggen van een punitieve sanctie te creëren.

Het is zinvol een risicoprofiel te ontwikkelen zodat gerichte controles uitgevoerd kunnen worden. Dit vergroot de subjectieve en objectieve pakkans. Het ontwikkelen van een dergelijk profiel levert bepaalde onderzoeksgegevens op waardoor tevens meer inzicht zou kunnen ontstaan in de omvang van misbruik met de uitwonendenbeurs. Het is onbekend hoeveel studerende ten onrechte een uitwonendenbeurs ontvangen en welk bedrag hiermee gepaard gaat. Mocht blijken dat het om een gering percentage gaat rijst de vraag of de kosten van het eventueel op te zetten controleapparaat opwegen tegen het verlies dat geleden wordt door gepleegd misbruik.

Indien studerende weten dat ze verantwoordelijk zijn voor het opgeven van hun juiste adres, dat ze hierop gecontroleerd (kunnen) worden en dat ze bestraft worden op het moment dat ze de regels overtreden, komt dit de regelnaleving ten goede en kan misbruik in de toekomst worden tegengegaan.

## Literatuur

Platform Bijzondere opsporingsdiensten (2007). *Fraude in Beeld*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

### Wet- en regelgeving

Kamerstukken II, 1998/1999, 26 397, nr.1. Nota Flexibele studiefinanciering; een stelsel dat past. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.  
Kamerstukken II, 1999/2000, 26 873, nr.3. Intrekking van de Wet op de studiefinanciering en vervanging door de Wet studiefinanciering 2000. (Memorie van Toelichting).  
Kamerstukken II, 2007/2008, 27 859, nr. 12. Actieplan "Kwaliteit GBA" (brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties).  
Kamerstukken II, 2008/2009, 27 859, nr 24. Modernisering Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA). (brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties).  
Kamerstukken II, 2008/2009, 27 859, nr. 27. Modernisering Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA). (verslag van een algemeen overleg).  
Kamerstukken II 2008/2009, 31 924 VIII, nr.1. Jaarverslag en slotwet Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 2008.  
Kamerstukken II, 2008/2009, 3686. Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden. (Aanhangsel van de Handelingen).

### Jurisprudentie

Centrale Raad van Beroep, 19 december 2003, LJN AO 1582  
Centrale Raad van Beroep, 28 juni 2006, LJN AY 5444  
Centrale Raad van Beroep, 16 mei 2008, LJN BD 1923

### Internet

<http://www.cbpweb.nl> Geraadpleegd September 14, 2009.  
<http://www.ib-groep.nl> Geraadpleegd September 05, 2009.  
<http://www.nvzb.nl> Geraadpleegd September 14, 2009.  
<http://www.vka.nl> Geraadpleegd September 14, 2009.  
<http://www.vng.nl> Geraadpleegd September 14, 2009.