

Nr. WJZ-289201(1759)

(Hoofd) Afdeling

DIRECTIE
WETGEVING EN
JURIDISCHE ZAKEN

Nader rapport inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Wet studiefinanciering 2000 in verband met het treffen van diverse maatregelen ter bestrijding van het ten onrechte ontvangen van de uitwonendenbeurs

Den Haag, 10 mei 2011

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 6 december 2010, nr. 10.003366, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 27 januari, nr.W05.10.0547/I, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer, nadat met haar opmerkingen rekening zal zijn gehouden. Naar aanleiding van het advies is het wetsvoorstel en de memorie van toelichting aangepast.

In navolging van het advies van de Afdeling zal ik ingaan op de beleidsachtergrond van dit wetsvoorstel, de manier waarop misbruik aangetoond kan worden alsook de mogelijke sancties die kunnen worden opgelegd. Daarbij zal ik de volgorde van het advies aanhouden.

1.

De Afdeling vraagt de regering een afweging te maken tussen de maatregelen in het huidige wetsvoorstel en een vereenvoudiging van de Wet studiefinanciering 2000 (WSF 2000), waarbij het onderscheid tussen thuis- en uitwonenden zou vervallen. De regering

AAN DE KONINGIN

heeft een dergelijke afweging gemaakt en is tot de conclusie gekomen dat een door de Raad voorgestelde vereenvoudiging niet wenselijk is. De WSF 2000 heeft immers tot doel de financiële toegankelijkheid van het onderwijs te waarborgen. Aangezien de woonsituatie van de studerende van wezenlijk belang is voor de hoogte van de uitgaven van de studerende is een verschil in hoogte van de inkomensondersteuning daarbij nodig. Een uitwonende studerende heeft substantieel hogere financiële uitgaven dan een thuiswonende. Dit blijkt bijvoorbeeld ook uit gegevens van de studentenmonitor (2009: gemiddelde totale kosten thuiswonende HBO-er € 644 en WO-er € 709. Gemiddelde totale kosten uitwonende HBO-er € 1.269 en WO-er € 1.176). Dit verschil rechtvaardigt een grotere geldelijke bijdrage van de overheid per maand. In een stelsel dat gebaseerd is op lenen ligt dit anders. In dat geval kan de studerende het bedrag lenen dat hij nodig acht en dat passend is bij de feitelijke kosten. Een verschil tussen thuiswonen en uitwonen hoeft dan niet meer gemaakt te worden. De toelichting van het wetsvoorstel is hierop aangepast.

2.a.

De Afdeling onderkent dat de gemeentelijke basisadministratie (GBA) een handig hulpmiddel is om een effectieve handhaving mogelijk te maken, maar is van mening dat het bieden van de mogelijkheid aan studerenden om aan te tonen dat zij feitelijk uitwonend zijn, ook op een andere manier mogelijk moet zijn. Door de voorgestelde wetswijziging is niet alleen het feitelijk uitwonend zijn een voorwaarde voor de aanspraak op een uitwonendenbeurs, maar ook het woonachtig zijn op het opgegeven GBA-adres. Hiervoor is gekozen uit het oogpunt van handhaafbaarheid en als uitvloeisel van de wet GBA. In de wet zoals die luidt voor inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is de definitie van een uitwonende studerende een 'studerende die niet een thuiswonende is'. Uit jurisprudentie blijkt dat DUO niet alleen moet aantonen dat de studerende niet woont op het opgegeven adres, maar ook dat hij wel woonachtig is op het ouderlijk adres. Het is gebleken dat bewijs hiervoor nauwelijks te leveren is, Misbruik is moeilijk tot niet aantoonbaar, daarom kunnen er ook geen sancties worden opgelegd. In de nieuwe situatie is ook administratieve nalatigheid van de studerende verwijtbaar. Alle burgers, en dus ook studerende burgers, zijn verplicht zich op het feitelijke woonadres in te schrijven in de GBA.

De Afdeling heeft opgemerkt dat de Minister geen discretionaire bevoegdheid heeft om geen sanctie op te leggen. Aan deze opmerking van de Afdeling is in het wetsvoorstel tegemoet gekomen. In de artikelen 9.9 en 9.9a is opgenomen dat de minister boetes van *ten hoogste* een bepaald bedrag *kan* opleggen. Daarnaast volgt uit artikel 5:41 van de Awb dat de minister kan afzien van het opleggen van een bestuurlijke boete als er geen sprake is van verwijtbaarheid. Uit artikel 5:46 van de Awb volgt dat de Minister bij het bepalen van de hoogte van de boete rekening kan houden met bijzondere omstandigheden. De overtreder moet deze bijzondere omstandigheden aantonen. In artikel 9.9a, derde lid is ook het stopzetten van de studiefinanciering als discretionaire bevoegdheid van de Minister opgenomen. Dit om de Minister in het geval van niet-verwijtbaarheid de mogelijkheid te geven om af te zien van het stopzetten van de aanspraak op studiefinanciering.

Ook op basis van de hardheidsclausule, opgenomen in artikel 11.5 van de wet, kan in individuele gevallen van de wet worden afgeweken. Er moet dan sprake zijn van onbillijkheid van overwegende aard.

Bij het niet-verwijtbaar onjuist ingeschreven staan, valt te denken aan studerende die in een 'blijf van mijn lijfhuis' wonen, studerende die tijdelijk in het buitenland verblijven 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. Elke situatie zal door DUO specifiek onderzocht worden. Zoals de Afdeling voorstelt is de toelichting bij het wetsvoorstel op dit punt uitgebreid.

2.b.

Studerende die willens en wetens misbruik maken van studiefinanciering kosten de maatschappij veel geld en doen afbreuk aan het draagvlak voor dergelijke overheidsuitgaven. De financiële toegankelijkheid van onderwijs is de resultante van de financiële bijdrage die ouders leveren aan studerende, de eigen bijdrage van studerende en de mogelijkheid die studerende hebben om studiefinanciering te ontvangen. Met het stopzetten van de studiefinanciering valt weliswaar een deel van die financieringsbronnen weg, maar studerende die opnieuw misbruik maken hebben dit aan zichzelf te wijten. Recidive wordt niet getolereerd. Op basis van de pilots en de aselecte steekproef kan gesteld worden dat 1 op de 10 uitwonende studenten fraudeert met de uitwonendenbeurs. Deze omvang van misbruik rechtvaardigt dergelijke maatregelen, die naar verwachting een preventieve werking hebben.

De Afdeling geeft aan een onderbouwing te missen voor het gekozen boetepercentage van 50%. De redenen om hiervoor te kiezen zijn de volgende. In een eerdere versie van dit wetsvoorstel werd een boetepercentage van 25% voorgesteld. Daarmee was aangesloten bij de sociale zekerheidsregelgeving, waar tot nu toe ook een percentage van 25% gehanteerd wordt. De Tweede Kamer heeft een motie¹ aangenomen waarin is voorgesteld een boetepercentage van 50% te hanteren. Dit is in lijn met het Regeerakkoord waarin het voornemen is opgenomen harder op te treden tegen fraude met sociale uitkeringen. De toelichting is hierop aangepast.

De opmerking die de Afdeling gemaakt heeft met betrekking tot de evenredigheid van de sancties heeft geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel. De sancties kennen een maximaal boetepercentage en de Minister heeft een discretionaire bevoegdheid met betrekking tot het wel of niet opleggen van de straf. De Afdeling stelt voor rekening te houden met de mate van verwijtbaarheid en het wetsvoorstel in dat licht nader te bekijken. Met de Afdeling deel ik de opvatting dat het mogelijk moet zijn rekening te houden met de mate van verwijtbaarheid.

2.c.

Op advies van de Afdeling is het artikel en de bijbehorende toelichting aangepast op het punt van de samenloop tussen de strafrechtelijke vervolging en de oplegging van een

¹ TK 2009-2010, 24 724, nr. 90.

bestuurlijke boete. Uit de samenloopbepaling van de Awb waar de Afdeling op wijst, volgt dat de Minister geen boete kan opleggen in geval van een strafvervolgning vanwege hetzelfde feit. Artikel 9.9a is naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling gewijzigd. In plaats van de volledige studiefinanciering wordt in het gewijzigde voorstel alleen het onterecht uitgekeerde deel teruggevorderd. Daarnaast wordt een bestuurlijke boete opgelegd van maximaal 100% van het onterecht uitgekeerde deel en wordt het recht op studiefinanciering stopgezet. Indien strafrechtelijke vervolging plaatsvindt, wordt de bestuurlijke boete niet opgelegd. Terugvordering van het onterecht uitgekeerde bedrag vindt hoe dan ook plaats in verband met het reparatoire karakter daarvan

4.

De situatie waarop de Afdeling doelt zal zich niet voordoen omdat DUO bij de aanvraag van een uitwonende beurs controleert of het GBA-adres van de student al dan niet gelijk is aan het GBA-adres van een van de ouder(-s). Indien dit wel het geval is, zal er geen uitwonendenbeurs worden toegekend. Aanvulling van dit wetsvoorstel, zoals de Afdeling adviseert, is dan ook niet nodig.

5.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling, is het conceptwetsvoorstel in het kader van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen voorgelegd aan de VNG. De VNG stemt in met dit wetsvoorstel, met dien verstande dat de VNG van oordeel is dat gemeenten voor de huisbezoeken een kostendekkende compensatie dienen te ontvangen. Hierin zal worden voorzien door het afsluiten van convenanten tussen gemeenten en de Minister. In deze convenanten worden afspraken neergelegd over de financiële vergoeding per gecontroleerd adres. Zoals de Afdeling vraagt, is de toelichting op dit punt aangepast.

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

De Minister van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap,

Marja van Bijsterveldt- Vliegenthart