

TWEEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL

Vergaderjaar 2010/11

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. xxx Nota naar aanleiding van het verslag

Ontvangen

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft een verslag uitgebracht waaruit blijkt dat er veel steun is voor het wetsvoorstel. De leden van de VVD-fractie, PvdA-fractie, PVV-fractie, CDA-fractie, SP-fractie, D66-fractie, ChristenUnie-fractie en de leden van de SGP-fractie hebben nog enkele vragen met name over de handhaving van het wetsvoorstel.

Naar aanleiding van vragen in het verslag heeft de regering besloten een nota van wijziging in te dienen met betrekking tot studenten die tijdelijk in het buitenland wonen en die niet kunnen voldoen aan de plicht tot inschrijving in de gemeentelijke basisadministratie om aanspraak te kunnen maken op een uitwonendenbeurs.

De regering is de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap erkentelijk voor de gemaakte opmerkingen en zal daarop hierna reageren. Daarbij is de volgorde van het verslag aangehouden.

1. Inleiding

De leden van de D66-fractie vinden dat studenten die moedwillig de regels voor de uitwonendenbeurs overtreden een stevige sanctie verdienen. Deze sanctie moet echter wel altijd in verhouding staan tot de overtreding. Het huidige voorstel voorziet daar volgens deze leden in doordat de hoogte van de boete is gekoppeld aan het aantal maanden dat onterecht een uitwonendenbeurs is ontvangen. De leden vragen zich echter af of die proportionaliteit ook voldoende is gewaarborgd bij het besluit om de aanspraak op studiefinanciering stop te zetten. Zij vragen de regering aan te geven hoe de proportionaliteit bij dit besluit wordt gewaarborgd.

De regering wijst deze leden erop dat de aanspraak op studiefinanciering pas wordt stopgezet indien de studerende voor de tweede maal misbruik maakt. De regering acht het proportioneel om bij recidive, waarbij een studerende willens en wetens misbruik blijft maken, zowel de toekomstige studiefinanciering stop te zetten als ook een boete van 100% op te leggen. Daarnaast wordt het teveel ontvangen bedrag aan basisbeurs en aanvullende beurs teruggevorderd.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen zich af of de nieuwe regels afschrikwekkend genoeg zijn voor frauderende studenten.

Het boetebedrag zal stijgen, aangezien door het wetsvoorstel de periode van misbruik wordt bepaald vanaf de laatste adreswijziging in de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA) tot het moment van constatering (een studerende kan dus niet meer beweren zeggen dat de aangetroffen situatie pas sinds kort geldt). Indien een studerende bijvoorbeeld een jaar lang misbruik heeft gemaakt zal hij circa € 2.000 aan ten onrechte ontvangen studiefinanciering moeten terugbetalen plus een boete van € 1.000. Het boetebedrag wordt niet bij de langlopende schuld opgeteld, maar moet binnen zes weken betaald worden. Het terug te betalen bedrag zal (gedeeltelijk) gekort worden op de nog uit te betalen studiefinanciering, het restant van de vordering wordt toegevoegd aan de reguliere studieschuld. Bij recidive, bijvoorbeeld bij een periode van één jaar, is het totaalbedrag aan terugbetaling en boete circa € 4.000 en wordt de aanspraak op studiefinanciering stopgezet. De studerende kan in plaats van bestuurlijk ook strafrechtelijk aangepakt worden. De regering acht dit afschrikwekkend genoeg.

2. Systematiek Wet studiefinanciering 2000

De leden van de VVD-fractie hebben het advies van de Raad van State gelezen met betrekking tot het gelijktrekken van de toelagen voor thuiswonenden en uitwonenden. Zij vinden het lijken alsof deze wetswijziging een nieuwe regeling met sancties en handhavinginstrumenten is, terwijl een andere eenvoudiger optie mogelijk lijkt. Deze leden, evenals de leden van de SGP-fractie vragen om een uitgebreidere toelichting van de regering waarom deze gelijktrekking in haar ogen niet zinvol is. De leden van de SGP-fractie vragen de regering of de administratieve en bestuurlijke lasten en kosten die verbonden zijn aan het handhaven van het onderscheid tussen thuiswonendenbeurs en uitwonendenbeurs opwegen tegen de waarde van dit onderscheid.

Bij de introductie van de basisbeurs in 1986 is ervoor gekozen rekening te houden met de leefsituatie van de studerende. De redenering was dat het vanuit een oogpunt van gelijke kansen gerechtvaardigd is om uitwonenden, die voor meer kosten staan dan diegenen die nog bij hun ouders wonen, ook een hoger bedrag aan studiefinanciering te geven. Dit ook met het oog op de keuzevrijheid van studenten om een opleiding te kiezen die het beste bij hen past, ook als deze niet bereikbaar is vanuit het ouderlijk adres. De spreiding van het onderwijs brengt dit met zich mee. Gezien de huidige budgettaire ruimte zou het afschaffen van het verschil tussen beide beurzen alleen budgettair neutraal kunnen plaatsvinden door beide bedragen te middelen. Dit zou betekenen dat thuiswonende studenten teveel krijgen en uitwonende studenten te weinig. De regering acht dat onwenselijk. 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.

3. Aanpassing definitie uit- en thuiswonende

De leden van de VVD-fractie ontvangen graag een reactie van de regering of de bewijslast die door dit wetsvoorstel meer bij de student zelf ligt, hij moet namelijk aantonen dat hij feitelijk woont op het GBA¹-adres en dat dat adres niet het GBA-adres van (een van) zijn ouders is, ook een voorwaarde kan zijn voorafgaand aan het inschrijven bij Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO).

DUO controleert bij de aanvraag van een uitwonendenbeurs of het GBA-adres van de studerende afwijkt van het GBA-adres van de ouder(-s). Indien het GBA-adres gelijkloënd is, wordt geen uitwonendenbeurs toegekend. Het vooraf controleren of een studerende feitelijk woont op het GBA-adres is uitvoeringstechnisch zeer bewerkelijk. Dit zou in zijn meest extreme vorm betekenen dat alle studerende, die een uitwonendenbeurs aanvragen, thuis bezocht moeten worden. De administratieve lasten die voor zowel studerende (eventuele bewijsstukken) als DUO daarmee samenhangen zijn dermate groot dat de nadelen ervan niet opwegen tegen de voordelen.

De leden van de SP-fractie vragen zich af of dit wetsvoorstel ertoe kan leiden dat studenten ten onrechte als fraudeurs worden aangemerkt. Niet woonachtig zijn op het opgegeven GBA-adres is niet per definitie aan te merken als fraude met de uitwonendenbeurs.

De regering antwoordt op deze vraag dat het woonachtig zijn op het opgegeven GBA-adres een voorwaarde is voor de aanspraak op een uitwonendenbeurs. Hiervoor is gekozen uit oogpunt van handhaafbaarheid en als uitvloeisel van de wet GBA. In de nieuwe situatie is ook administratieve nalatigheid van de studerende verwijtbaar. Alle burgers, en dus ook studerende burgers, zijn verplicht zich in de GBA op het feitelijke woonadres in te schrijven. Daarnaast is het bij een administratief nalatige studerende onmogelijk te achterhalen of deze studerende bewust of onbewust nalatig is geweest in het doorgeven van een nieuw woonadres. Indien niet aan beide verplichtingen wordt voldaan en toch een uitwonendenbeurs is aangevraagd, is derhalve sprake van misbruik.

De leden van de SP-fractie vragen of het gerechtigd is iemand te straffen wegens fraude met de uitwonendenbeurs, wanneer de enige aan te tonen overtreding een administratieve is, namelijk niet woonachtig zijn op het opgegeven GBA-adres. Deze leden stellen dat ook in dat geval, wanneer een student niet thuiswonend is, alleen het feit dat de student niet woont op het verstrekte GBA-adres, fraude met de uitwonendenbeurs oplevert.

Volgens de regering kunnen zich situaties voordoen, waarin 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, in verband met ziekte tijdelijk in het ziekenhuis). Daarnaast zijn er gevallen denkbaar waarbij een studerende zich niet op een bepaald adres in de GBA kan inschrijven ('blijf van mijn lijf'-huis). In dergelijke gevallen kan sprake zijn van niet-verwijtbaarheid. DUO onderzoekt deze situaties en beoordeelt of sprake is van niet-verwijtbaarheid. Hierbij wordt rekening gehouden met de omstandigheden van de individuele studerende.

¹ GBA: gemeentelijke basisadministratie

Het feit dat een huisbaas de studerende zou verbieden zich in te schrijven op het adres is geen omstandigheid waarmee rekening zal worden gehouden in het kader van niet-verwijtbaarheid. Gemeenten hebben immers altijd de plicht om in te schrijven als de studerende daartoe een verzoek indient. Wanneer een verhuurder inschrijving in de GBA niet toestaat zal er waarschijnlijk sprake zijn van illegale onderhuur en dit wordt niet toegestaan.

Om te voorkomen dat studerenden die in het buitenland studeren en gebruik maken van meeneembare studiefinanciering geen legitieme aanspraak zouden kunnen maken op studiefinanciering, omdat ze niet in alle gevallen op een GBA-adres ingeschreven kunnen staan, heeft de regering een nota van wijziging ingediend waarmee deze situatie geregeld wordt.

4. Toezicht

De leden van de VVD-fractie vinden het uitbreiden van sanctiemogelijkheden weinig effect meebrengt als niet ook de pakkans vergroot wordt. De regering heeft gesteld dat in 2013 ongeveer 4000 fysieke adrescontroles per jaar plaats dienen te vinden. De leden van deze fractie vragen zich af of de regering van mening is dat daarmee voldoende van de 27500 studenten die volgens de pilots zouden frauderen, gevonden kunnen worden. De regering staat een aanpak voor ogen die een combinatie van de inzet van preventieve en repressieve middelen omvat. Een preventieve werking zal moeten uitgaan van een combinatie van communicatie, landelijke zichtbaarheid van controles aan de deur en de dreiging van een bestuurlijke boete. De studerende die wordt betrappt op misbruik zal worden geconfronteerd met een terugvordering van de uitwonendentoelage en een bestuurlijke boete (repressieve middelen).

Op basis van het vorig jaar vastgestelde risicoprofiel bestaat de risicogroep uit ongeveer 75.000 studerenden. Uitgaande van een gemiddeld gebruik van 4 jaar basisbeurs, bedraagt de instroom in de risicogroep ongeveer 19.000 studerenden per jaar. De regering acht een aantal controles van 4.000 per jaar vooralsnog voldoende om de communicatie van een landelijke uitstraling van controles en pakkans zichtbaar te ondersteunen. Hiermee wordt ruim 20% van de instroom in de risicogroep gecontroleerd. Dit percentage zal naar verloop van tijd toenemen, gezien de verwachting van afnemend misbruik door de genomen controle acties. Indien rekening wordt gehouden met toekomstige ontwikkelingen, zoals de invoering van een sociaal leenstelsel in de masterfase op basis van de maatregelen uit het regeerakkoord en de als gevolg daarvan kortere aanspraak op een basisbeurs voor een uitwonende, zal het percentage nog meer stijgen. Relatief gezien neemt het aantal uitwonende studerenden immers af. Het is daarom mijn verwachting dat ook in de toekomst 4.000 controles op jaarbasis toereikend zullen zijn. Uiteraard monitor ik de omvang van het misbruik en de netto-opbrengsten van de huisbezoeken. Dit kan aanleiding zijn om het aantal huisbezoeken aan te passen.

De leden van de PVV-fractie lezen in de memorie van toelichting dat DUO in verband met het toezicht contact onderhoudt met gemeenten, sociale diensten, andere instanties en burgers, bijvoorbeeld op basis van klikmeldingen. Er wordt niet expliciet gesproken over een signaleringsfunctie vanuit scholen en docenten. De leden van de PVV-fractie vragen

of DUO gebruik zal maken van informatie vanuit het onderwijs. En zo ja, op welke wijze dit vormgegeven kan worden. Deze leden zien hierbij de eventuele bezwaren wat betreft de vertrouwensfunctie van scholen en docenten, maar vinden dat er een goede afweging moet worden gemaakt vanwege het feit dat het hier om fraude met belastinggeld gaat. De leden van de PVV-fractie willen weten of de wenselijkheid en mogelijkheden voor een meldingsplicht vanuit scholen en docenten is onderzocht en indien dat het geval is wat de uitkomsten daarvan zijn.

De regering heeft onderzocht of het mogelijk is gebruik te maken van de door studerenden bij de instellingen opgegeven adressen. DUO selecteert de te controleren studerenden op basis van het risicoprofiel, waarbij de in de GBA geregistreerde adressen leidend zijn. Onderwijsinstellingen zijn echter niet of nauwelijks in staat zelfstandig te bepalen of een studerende niet woonachtig is op het in de GBA geregistreerde adres. Om dergelijke meldingen te kunnen doen zou de instelling het GBA-adres, het feitelijk woonadres van de studerende en het woonadres van de ouders moeten kennen. Scholen beschikken over het algemeen niet over deze informatie. Het in de wetgeving opnemen van een meldingsplicht lijkt daarom niet zinvol. Een en ander laat onverlet dat de school, als zij een vermoeden van misbruik heeft, wordt verondersteld dit te melden bij DUO. Op basis van dat signaal zal DUO dan een onderzoek instellen. Daarnaast zal DUO zelf, indien dit nodig is in het kader van een onderzoek naar misbruik, zelfstandig informatie opvragen bij de school. Aanpassing van de wet is daarvoor niet nodig.

De leden van de PVV-fractie vragen of DUO studerenden met ouders die meerdere panden bezitten in het risicoprofiel opgenomen heeft. Indien dit niet het geval is verzoeken deze leden de wenselijkheid en mogelijkheden hiervan te onderzoeken. Het feit dat ouders van studerenden meerdere panden bezitten behoeft volgens de regering geen risico te zijn. Van belang is het woonadres van de ouder(s), zoals geregistreerd in de GBA, en het woonadres van de studerende, zoals geregistreerd in de GBA. Het is mogelijk dat een studerende woont in een pand waarvan de ouders de eigenaar zijn. Dit is voor de uitwonendenbeurs niet van belang, mits de studerende zich houdt aan de regels voor de uitwonendenbeurs. Dit betekent dat hij zich in de GBA inschrijft op zijn feitelijke woonadres, niet zijnde het GBA-adres of woonadres van de ouders.

De leden van de CDA-fractie vragen wat het rendement is van de thuiscontroles. Zij vragen of de regering kan aangeven hoe zij het rendement ziet van de thuiscontroles. In antwoord hierop kan de regering aangeven dat het uitvoeren van adrescontroles op basis van een risicoprofiel arbeidsintensief is. Maar het rendement blijkt hoog. Gebleken is dat het rendement van uitsluitend administratieve controles, waarbij de studerende verantwoordelijk is voor het aanleveren van bewijsstukken, erg laag is. Het uitvoeren van adrescontroles is daarmee noodzakelijk om misbruik aan te tonen. De netto-opbrengsten van deze controles worden door de regering, zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, geschat op circa 10 miljoen euro. Dit is inclusief de preventieve werking die uitgaat van de thuiscontroles. Daarbij is rekening gehouden met het feit dat in een aantal gevallen medewerking aan het huisbezoek wordt geweigerd.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering hoe gecontroleerd wordt dat een studerende feitelijk woont op het GBA-adres waarop hij staat ingeschreven. Ook willen deze leden weten op welke manier gecontroleerd wordt of er meerdere uitwonende studenten ten onrechte staan ingeschreven op hetzelfde adres. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen zich af of deze vorm van fraude wel goed kan worden ondervangen met de twee genoemde verplichtingen².

Om te controleren of een student feitelijk woont op zijn GBA-adres worden huisbezoeken uitgevoerd. Tijdens zo'n huisbezoek zal de functionaris onderzoek doen naar de feitelijke woon- en leefsituatie van de studerende. Als blijkt dat de studerende niet op het GBA-adres woont, is hij in overtreding. Als tijdens een onderzoek op een specifiek adres blijkt dat op dat adres meerdere studenten woonachtig zijn, waarbij twijfel bestaat over de daadwerkelijke woonsituatie, zullen deze studenten betrokken worden bij het onderzoek.

5. Handhaving

De leden van de VVD-fractie horen graag, in navolging van de opmerkingen van de Raad van State, tot hoe lang de student kan aantonen dat het foutieve GBA-adres hem niet te verwijten valt. Deze leden willen daarbij weten om welke gevallen het gaat bij niet-verwijtbaarheid en met welke middelen de studerende hier een beroep op kan doen. De regering geeft aan dat tijdens een huisbezoek de desbetreffende functionaris grondig onderzoek zal doen naar de feitelijke woon- en leefsituatie. De studerende kan een toelichting geven op de situatie en dit onderbouwen met eventuele bewijsstukken. Dit zal met name nodig zijn indien de studerende niet wordt aangetroffen op het GBA-adres. Ook kan gebruik worden gemaakt van (geverifieerde) informatie van huisgenoten en omwonenden. Op basis van alle informatie zal de desbetreffende functionaris zich een oordeel vormen over de vraag of sprake is van misbruik en de mogelijke niet-verwijtbaarheid. Het is niet mogelijk een limitatieve lijst van mogelijke bewijsstukken op te stellen, omdat dit afhankelijk is van de specifieke situatie. Indien de studerende het niet eens is met het oordeel kan hij in bezwaar en daarna eventueel in beroep gaan. Hiervoor bestaan standaardtermijnen. Voor bezwaar geldt dat dat binnen 6 weken nadat het besluit is bekendgemaakt, aangetekend moet worden.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering in te gaan op het verschil in situatie waarbij een gemeente een woonadres weigert in te schrijven in het GBA wat als *niet-verwijtbaarheid* kan gelden versus een *verwijtbare* situatie waarbij een verhuurder dit niet toestaat aan een huurder. Deze leden vragen hoe in het geval van die gemeente, die een beperking opwerpt bij inschrijving als woonadres, wel voldaan kan worden aan de formele inschrijverplichting in het GBA.

De regering wijst erop dat gemeenten verplicht zijn aan een verzoek tot inschrijving te voldoen. Uit jurisprudentie blijkt dan ook dat een studerende die getracht heeft zich in te schrijven in de GBA maar waarbij de gemeente hieraan weigerde mee te werken, door de rechter in het gelijk is gesteld. Deze studerende had alles in het werk gesteld om zich

² Kamerstuk 32 770, nr. 3, pagina 5.

juist in te schrijven in de GBA; de weigering van de gemeente is dus niet-verwijtbaar aan de studerende. In het geval dat een verhuurder de huurder niet van een huurcontract voorziet of indien de studerende van de verhuurder niet op dat adres in de GBA ingeschreven mag worden, zal er hoogstwaarschijnlijk sprake zijn van illegale onderhuur en dat wordt niet toegestaan. Met betrekking tot de (betaalbare) alternatieve woonruimte kan ik melden dat, om het tekort aan studentenhuisvesting aan te pakken, de toenmalig Minister van BZK met het 'Actieplan studentenhuisvesting 2003-2010' in die periode gezorgd heeft voor een groei van 19.000 extra eenheden. Dit zijn 7.000 extra eenheden meer dan de doelstelling. Het aantal studenten is sinds 2003 sneller harder toegenomen dan voorzien, dus in sommige steden blijft een tekort bestaan. Op basis van door gemeenten en studentenhuisvesters aangegeven knelpunten zal de Minister van BZK deze maand een brief naar de Kamer sturen met oplossingsrichtingen in landelijke wet- en regelgeving, die kunnen bijdragen aan het op lokaal niveau vlot trekken en realiseren van meer woningaanbod voor studenten.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af in welke mate de mogelijkheden tot het aanpakken van medeplegen in de praktijk ook daadwerkelijk gebruikt zullen worden in situaties waarin duidelijk kan worden gemaakt dat mensen van de fraudehandeling afwisten.

Kennis hebben van een fraudehandeling is niet voldoende bewijs om te sanctioneren; er moet sprake zijn van aantoonbaar en bewust meewerken. Dit blijft echter lastig te bewijzen. Mocht hiervoor echter klip en klaar bewijs voorhanden zijn, dan kunnen medepleger(s) en medeplichtigen door de strafrechter worden aangepakt.

De leden van de PvdA-fractie willen weten of er afspraken zijn gemaakt met het Openbaar Ministerie om bewijsbare zaken tegen medeplegers aan te pakken. De regering kan melden dat hierover afstemming heeft plaatsgevonden met DUO en het OM.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering om actief te communiceren dat medeplegers ook aangepakt kunnen worden, zodat mensen ook weten dat bewuste ondersteuning van fraudehandelingen vervolging met zich mee kan brengen. De leden willen graag een nadere toelichting van de regering omtrent hun inzet hieromtrent. De regering vindt het belangrijk dat studerende en hun ouders geïnformeerd worden over de rechten en verplichtingen die de aanspraak op een uitwonendenbeurs met zich brengt. Meer specifiek zal worden gewezen op de verplichting om correcte gegevens door te geven en het feit dat DUO deze gegevens controleert. Het informeren hierover heeft een preventieve werking. Het vergroot de kennis bij studerende over de wet- en regelgeving en de wijze waarop de overheid deze handhaaft. Studerende worden gemotiveerd om geen misbruik te maken van de studiefinanciering:

- studiefinanciering is publiek geld;
- iedereen krijgt waarop hij recht heeft en de studerende moet zich aan de regels houden;
- misbruik van de studiefinanciering wordt aangepakt en
- meer controles en boetes voor de studerende en betrokkenen die misbruik maken.

DUO zal deze boodschap uitdragen via www.duo.nl, Mijn DUO, berichten, bijsluiters, folders en formulieren. Zo zullen alle studerenden die een basisbeurs ontvangen, een brief ontvangen waarin wordt ingegaan op de wijzigingen binnen de regelgeving. Ook de ouders van uitwonende studerenden zullen worden aangeschreven. Daarnaast zullen poster en flyers voor gemeenten en onderwijsinstellingen over de nieuwe vorm van controle worden ontwikkeld.

DUO zal in haar communicatieboodschappen aan de studerende ook wijzen op de strafbaarheid van medeplegers. Actieve en directe communicatie aan medeplegers is niet mogelijk. Primair aanspreekpunt is immers de studerende en pas in tweede instantie kan worden beoordeeld of sprake is van medeplegen.

De leden van de CDA-fractie vragen een toelichting van de regering over het moment waarop de maatregel van toepassing wordt verklaard. Zij willen weten hoeveel maanden of voor welk bedrag een student gefraudeerd moet hebben voordat de student met de maatregelen uit dit wetsvoorstel wordt geconfronteerd.

Zodra het wetsvoorstel door het parlement is goedgekeurd, gaat de wet in. Beoogde inwerkingtredingsdatum is 1 januari 2012. Vanaf dat moment wordt, als misbruik geconstateerd wordt, vastgesteld hoelang iemand fraudeert. De boete kan geen betrekking hebben op de situatie van voor inwerkingtreding van de wet in verband met het nulla poena-beginsel. Dit houdt in dat een persoon alleen gehouden kan worden aan wetsbepalingen die al bestonden op het moment dat die persoon datgene doet waarop die wet betrekking heeft. Elke studerende bij wie misbruik wordt vastgesteld op basis van de nieuwe definities zal de voorgestelde sanctie opgelegd krijgen. Er is geen drempel om een sanctie op te leggen: we voeren een zero-tolerance beleid.

De leden van de SP-fractie vinden de mogelijkheid dat de studiefinanciering voor de toekomst in zijn geheel kan worden stopgezet een zware sanctie. Zij stellen dat de toegankelijkheid tot het hoger onderwijs een groot goed is. Daarom vragen deze leden of deze toegankelijkheid wel beperkt mag worden.

Stopzetting van de studiefinanciering zal pas plaatsvinden indien een studerende willens en wetens voor de tweede keer misbruik maakt. Recidive moet hard worden aangepakt. Uiteraard zal het vaststellen van misbruik zorgvuldig gebeuren, waarbij mogelijke uitzonderingsgevallen in ogenschouw zullen worden genomen. DUO heeft de bevoegdheid om in dergelijke gevallen geen sanctie op te leggen.

Daarnaast is de financiële toegankelijkheid van het onderwijs 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. Met het stopzetten van de studiefinanciering valt weliswaar een deel van die financieringsbronnen weg, maar studerenden die opnieuw misbruik maken hebben dit aan zichzelf te wijten.

De leden van de D66-fractie vragen aan de regering of gemeenten in staat zijn de intensieve aanpak uit de pilotfase vast te houden. Deze leden willen weten in hoeverre de verwachte opbrengst van de voorgestelde aanpak van fraude gebaseerd op deze intensieve aanpak. De leden van de D66-fractie vragen of de middelen die de aanpak van de fraude oplevert weer terugvloeien naar het hoger onderwijs. Zij vragen zich af op

welke begroting deze middelen terechtkomen en wie besluit hoe deze middelen worden ingezet.

DUO heeft de opdracht gekregen jaarlijks huisbezoeken af te leggen, waarbij het aantal bezochte studerende groeit van 1.000 in 2010 naar 4.000 in 2013. Voor deze huisbezoeken zijn de benodigde financiële middelen beschikbaar gesteld. Het afleggen van 4.000 huisbezoeken is, zoals eerder aangegeven, voldoende om het misbruik te bestrijden. Nu voldoende budget beschikbaar is gesteld om dit aantal controles uit te voeren zijn er voldoende middelen beschikbaar voor de betrokken gemeenten en kunnen zij blijven meewerken aan de controles. De hardere aanpak leidt tot minder uitgaven aan basisbeurs. Deze bijstelling is verwerkt in de 1e suppletoire begroting 2011 en is ten goede gekomen aan het totale begrotingsbeeld op de OCW-begroting.

De leden van de D66-fractie vragen zich af of het voor studerende nog steeds mogelijk is om het boetebedrag en het terug te vorderen bedrag bij hun lening op te tellen. Als dat zo is, vragen zij zich af of dit bedrag dan vervalt na 20 jaar.

De regering kan hierop antwoorden dat het boetebedrag op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) binnen zes weken moet worden voldaan. Het bedrag wordt dus niet opgeteld bij een langlopende schuld op basis van de WSF 2000. Het terug te vorderen bedrag aan ten onrechte uitbetaalde studiefinanciering zal (gedeeltelijk) gekort worden op de nog uit te betalen studiefinanciering. Indien de vordering na afloop van het recht op studiefinanciering nog niet volledig is verrekend of terugbetaald, zal het restant van de vordering worden toegevoegd aan de reguliere studieschuld. Daarvoor gelden de reguliere terugbetaalregels.

De leden van de D66-fractie vragen zich af of er een mogelijkheid bestaat dat studerende door de opgelegde sancties hun studie niet kunnen afronden. Zij willen weten hoe de regering deze mogelijkheid weegt.

Zoals de regering eerder heeft aangegeven, kan stopzetting van studiefinanciering of het betalen van een forse boete een deel van de financieringsbronnen voor een studerende wegnemen, maar dit gebeurt slechts in die gevallen waarin een studerende meermaals misbruik heeft gepleegd.

De leden van de D66-fractie willen van de regering weten welke beroepsprocedure openstaat voor studerende die een opgelegde sanctie willen aanvechten.

Aan deze leden kan gemeld worden dat studenten binnen 6 weken bezwaar kunnen aantekenen bij het bestuursorgaan. Daarna staat de weg voor een beroep bij de bestuursrechter open.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering waarom zij niet kiest voor het direct ontnemen van het recht op een studiebeurs, wanneer onherroepelijk wordt geconstateerd dat fraude is gepleegd met de uitwonendenbeurs. De leden van deze fractie vragen zich af of de sanctie afschrikwekkend genoeg is, wanneer onherroepelijk vaststaat dat er fraude is gepleegd. Zij willen weten waarom de regering niet voor het direct laten vervallen van het recht op studiefinanciering kiest, wanneer is vastgesteld dat het om verwijtbaar handelen gaat.

Indien niet aan de voorwaarden voor een uitwonendenbeurs wordt voldaan en deze beurs toch door de studerende wordt ontvangen, is sprake van misbruik. Het niet voldoen aan de voorwaarden kan ook veroorzaakt worden door administratieve nalatigheid. Het direct stopzetten van de aanspraak op studiefinanciering vindt de regering een te zware sanctie. Ook wanneer gekeken wordt naar sancties binnen het sociale zekerheidsrecht is een dergelijke sanctie erg zwaar. Het doel van studiefinanciering is de toegankelijkheid van het onderwijs te borgen door studerenden een deel van de middelen te verstrekken om te kunnen studeren. Dit gegeven moet niet uit het oog worden verloren. Indien sprake is van fraude kan aangifte gedaan worden bij het OM.

De leden van de ChristeUnie-fractie wijzen de regering erop dat het moeilijk is aan te tonen hoe lang al wordt gefraudeerd. Deze leden vragen zich af of de regering van mening is dat deze sanctie afschrikwekkend genoeg is na één of enkele maanden fraude. Deze leden vragen zich af op welke manier aangetoond kan worden dat een student voor langere tijd fraudeert. Zij vragen zich af welke problemen optreden op dit moment bij het aantonen van de periode van fraude.

De regering bevestigt deze leden dat onder de huidige wet het vaststellen van de periode van misbruik inderdaad lastig is. Daarom wordt in het wetsvoorstel de periode van misbruik bepaald vanaf de laatste adresmutatie in de GBA tot het moment van vaststelling misbruik. De regering is van mening dat de boete in verhouding moet staan met de omvang van het bedrag van misbruik. De evenredigheid moet niet uit het oog worden verloren.

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat er situaties kunnen zijn waarbij de studerende zich niet op het GBA-adres bevindt, maar tijdelijk ergens anders verblijft. Zij wijzen erop dat uitspraken van de rechter hebben aangetoond dat deze situaties niet-verwijtbaarheid voor de student zullen opleveren. Deze leden vragen zich af hoe wordt voorkomen dat dergelijke zaken tot aan de rechter moeten worden behandeld, wanneer overduidelijk sprake is van niet-verwijtbaarheid. Zij vragen zich af op welke manier de regels worden toegepast, aangezien hier sprake is van afwijking van de twee verplichtingen voor aanspraak op een uitwonendenbeurs.

In antwoord hierop stelt de regering dat tijdens het huisbezoek de desbetreffende functionaris onderzoek zal doen naar de feitelijke woon- en leefsituatie. Op basis van de verklaring van de studerende, eventuele bewijsstukken en (geverifieerde) informatie van huisgenoten en omwonenden zal hij zich een oordeel vormen over het misbruik of de niet-verwijtbaarheid. DUO heeft vervolgens de discretionaire bevoegdheid om in gevallen waarin niet-verwijtbaarheid wordt geconstateerd geen sanctie op te leggen. Zoals eerder naar aanleiding van een vraag van de leden van de SP-fractie is gemeld, heeft de regering een nota van wijziging ingediend gelijktijdig met deze nota naar aanleiding van het verslag, die ervoor zorgt dat in het buitenland woonachtige studerenden een legitieme aanspraak op een uitwonendenbeurs blijven houden.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen op welke manier wordt gecontroleerd op medeplichtigheid bij fraude. In de memorie van toelichting³ staat vermeld dat

³ Kamerstuk 32 770, nr. 3, pagina 11

medeplichtigheid kan worden bestraft. Deze leden vragen zich af hoe vaak medeplichtigheid bij fraude bij de uitwonendenbeurs nu wordt bestraft. Zij willen weten welke personen betrokkenen zijn in de meeste gevallen, zij vragen zich af of het om ouders of huisgenoten gaat. De leden van de ChristenUnie-fractie willen weten op welke manier medeplichtigheid wordt opgespoord en of er bij alle fraudegevallen wordt gecontroleerd of er sprake van is.

Tijdens het huisbezoek kan eventueel medeplegen of medeplichtigheid aan het licht komen. Alleen in die gevallen, waarin apert duidelijk is dat iemand de studerende heeft gefaciliteerd in het plegen van misbruik, kan die persoon ook worden aangepakt. DUO heeft tot op heden geen straffen opgelegd.

De leden van de SGP-fractie vragen de regering in hoeverre met de voorgestelde maatregelen het daadwerkelijke probleem van de moeizame handhaving verholpen is. Deze leden vragen zich af op welke manier het in praktijk en op locatie aantonen dat personen al dan niet uitwonend zijn, vergemakkelijkt wordt door het wetsvoorstel. In antwoord hierop kan de regering melden dat onder de huidige wet DUO niet alleen moet aantonen dat een studerende niet uitwonend is, maar ook dat hij bij zijn ouders woont. Met name het aantonen dat de studerende woont op het adres van zijn ouders is erg lastig. Het aantonen dat iemand ergens wél woont is lastiger dan aantonen dat iemand ergens níet woont. In de nieuwe situatie hoeft DUO alleen nog maar aan te tonen dat de studerende niet op het GBA-adres woont. Dit is een vergemakkelijking voor de handhaving.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de hoogte van de boete wordt gekoppeld aan de duur van de overtreding. Deze leden menen dat het vanuit het oogpunt van rechtvaardigheid en de afschrikkende werking beter zou zijn dat ongeacht de duur van de fraude een vast bedrag aan boete betaald moet worden. Zij vragen waarom de regering niet voor dit model gekozen heeft.

Om redenen van evenredigheid en proportionaliteit heeft de regering er juist voor gekozen de hoogte van de boete te koppelen aan de hoogte van de ten onrechte ontvangen studiefinanciering. Op die manier is de boete noch te hoog, noch te laag om de juiste (afschrikwekkende) uitwerking te hebben.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom er bij recidive gekozen is voor een mogelijkheid van zowel bestuursrechtelijke als strafrechtelijke handhaving. Zij vragen zich af waarom de regering niet kiest voor een eenduidige aanpak. Indien sprake is van een strafbaar feit kan er volgens de regering altijd aangifte worden gedaan. De bestuursrechtelijke procedure heeft vele voordelen ten opzichte van de strafrechtelijke procedure. In de basis gaat dit wetsvoorstel uit van de bestuursrechtelijke sanctie. Indien in bepaalde omstandigheden strafrechtelijke afdoening meer op haar plaats lijkt, kan DUO voor die weg kiezen en aangifte doen.

6. College bescherming persoonsgegevens

De leden van de D66-fractie lezen in het voorstel dat DUO toegang krijgt tot de gegevens in het GBA. Zij vragen de regering aan te geven hoe de uitbreiding van de toegang tot het GBA past binnen de Wet bescherming persoonsgegevens.

DUO maakt op basis van de bestaande regelgeving uitsluitend gebruik van die gegevens uit de GBA die nodig zijn voor de uitvoering van de WSF 2000, in casu gaat het om adresgegevens van studerende en ouders. Door deze strikte koppeling past het gebruik binnen de Wet bescherming persoonsgegevens.

De leden van de SGP-fractie wijzen de regering erop dat de gegevens in het GBA niet altijd actueel blijken te zijn. Dit geldt in het bijzonder voor studerende die bovengemiddeld vaak verhuizen. Zij vragen zich af op welke wijze dit wetsvoorstel rekening houdt met de mogelijkheid dat het GBA niet actueel is bij het opleggen van sancties aan studenten.

Een van de voorwaarden voor het ontvangen van een uitwonendenbeurs is dat de studerende met het feitelijke woonadres ingeschreven staat in de GBA. Studerende zijn, net als alle andere burgers, verplicht zich bij iedere verhuizing goed te laten inschrijven in de GBA. DUO gaat studerende op deze verplichting wijzen. Indien blijkt dat een studerende niet op correcte wijze in het GBA is ingeschreven vanwege nalatigheid van de gemeente, dan is er sprake van niet-verwijtbaarheid en zal er geen boete worden opgelegd.

7. Uitvoerbaarheid

De leden van de VVD-fractie constateren dat de belangrijkste bron van gegevens de GBA is. Ook bij de aanpak van fraude in de sociale zekerheid is het vaststellen van de correcte GBA-gegevens niet altijd mogelijk. De oorzaak hiervan zou liggen bij de gemeenten zelf. Zij vragen de regering inzicht te geven in wat de regering doet om de GBA-gegevens op orde te krijgen bij gemeenten, zodat de fraude beter aangepakt kan worden.

De regering wijst erop dat alle burgers verplicht zijn zich op correcte wijze in de GBA in te schrijven. Indien de GBA niet op orde is, kan dit komen doordat de inwoners wijzigingen niet op correcte wijze hebben doorgegeven. Nu correct ingeschreven staan in de GBA een voorwaarde wordt voor de uitwonendenbeurs, dwingt dit studerende zich goed in te schrijven.

In de Wet GBA bestaat de mogelijkheid voor het opleggen van een strafrechtelijke sanctie (gevangenisstraf van maximaal een maand of geldboete van maximaal 3800 euro) bij niet inschrijven in de GBA. Gemeenten hebben altijd de mogelijkheid om burgers ambtshalve in te schrijven. De gemeente kan hoe dan ook al haar gemeentelijke diensten inzetten om signalen naar boven te krijgen over de aanwezigheid van personen die niet staan ingeschreven, bijvoorbeeld vanuit de dienst Woningtoezicht die controleert op veiligheid. Ook de uitwisseling van gegevens met derden kan bijdragen aan het aanpakken van misbruik. Het door gemeenten verwerken van de terugmeldingen van gebruikers over gegevens waarvan vermoed wordt dat die niet kloppen, levert ook een bijdrage aan het adequaat bijhouden van de GBA.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering een reactie te geven op de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) die heeft aangegeven dat wanneer gemeenten moeten handhaven op de GBA, daar ook financiering voor moet worden vrijgemaakt. In reactie hierop wil de regering benadrukken dat DUO verantwoordelijk is voor de uitvoering van de WSF 2000. Huisbezoeken kunnen nodig zijn om na te gaan of iemand inderdaad op het GBA-adres woont. Als bij de uitoefening van het toezicht op de woonsituatie voor het uitvoeren van huisbezoeken gebruik wordt gemaakt van gemeenten als toezichthouder, staat daar een financiële vergoeding tegenover.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering hoe de controles voor gemeenten uitpakken in het licht van veel bezuinigingen die lokaal worden doorgevoerd door gemeenten, ook op het gebied van de handhavingscapaciteit. Deze leden willen weten in welke mate er prestatieafspraken zijn gemaakt binnen het convenant over aantallen controles. Deze leden vragen of de regering voorts kan aangeven of de uitvoering van de afgesproken controle en handhaving niet onder druk kan komen te staan als er lokaal andere keuzes worden gemaakt en andere handhavingstaken van betrokken diensten prioriteit krijgen. Deze leden vragen in hoeverre het convenant in voldoende middelen voorziet om de uitvoering effectief en realistisch te laten zijn.

In antwoord hierop kan de regering melden dat DUO per gemeente of groep van gemeenten afspraken maakt over aantallen huisbezoeken (meerjarig) en financiële compensatie. Het gaat hier om extra financiële middelen; hierop wordt niet bezuinigd. Indien op het gebied van handhavingcapaciteit door de gemeente wordt bezuinigd, kan deze capaciteit ingezet worden voor het opsporen van misbruik met de uitwonendenbeurs.

8. Gevoerd overleg

De leden van de VVD-fractie lezen in de toelichting dat studentenorganisaties ISO, LSVB en JOB⁴ hebben aangegeven het aanpakken van misbruik te ondersteunen. Zij maken zich zorgen over studerende die zich niet mogen inschrijven van hun huisbaas. "Afgesproken is (...) hen op de hoogte te houden van de voorgenomen wetswijziging". Deze leden willen dat de regering aangeeft hoe de studentenorganisaties staan ten opzichte van de bewijslast bij studenten.

De zorg van studentenorganisaties is dat een studerende a priori wordt afgeschilderd als potentieel crimineel en dat hij moet aantonen dat hij dat niet is. De regering vindt dit uiteraard niet en hiervoor zal aandacht zijn in de communicatie.

De bewijslast ligt nog steeds bij DUO, maar deze is wel lichter geworden omdat DUO niet meer hoeft aan te tonen dat een studerende wel op zijn ouderlijk adres woont. Een studerende hoeft alleen dán aan te tonen dat hij voldoet aan de voorwaarden voor een

⁴ ISO: Interstedelijk Studenten Overleg
LSVB: Landelijke Studenten Vakbond
JOB: Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs

uitwonendenbeurs, als uit de adrescontroles het tegendeel blijkt. Tijdens het huisbezoek heeft de studerende alle gelegenheid een toelichting op de situatie te geven, eventueel met bewijsstukken (bijvoorbeeld bankafschriften). Onverlet blijft, dat een studerende ingeschreven moet staan in de GBA op zijn woonadres, niet zijnde het adres van zijn ouders, om aanspraak te kunnen maken op een uitwonendenbeurs.

Er is uitgebreid gesproken met de studentenorganisaties en zij geven aan geen bezwaar te hebben tegen de omkering van de bewijslast mits dit in de uitvoering op een redelijke en evenredige manier wordt vormgegeven.

De leden van de VVD-fractie willen weten hoe de regering de huisjesmelkers verder aanpakt op het terrein van studentenhuisvesting.

De aanpak van huisjesmelkers is een verantwoordelijkheid van gemeenten, die hierbij ondersteund worden door het Ministerie van BZK. Er zijn in algemene zin verschillende instrumenten die de gemeente kan toepassen bij de aanpak van huisjesmelkerij, te weten: de Huisvestingswet/-verordening (met bestuurlijke boete), het bestemmingsplan, de wetten Victoria & Victor (sluiting van een pand en vervolgens in gebruik te laten nemen), de Wet maatregelen grootstedelijke problematiek (ook wel bekend als de Rotterdamwet, de wet Damocles (bij drugsoverlast) en de APV (Algemeen Plaatselijke Verordening).

In de communicatie van DUO en de studentenorganisaties worden de studerenden specifiek gewezen op hun rechten en plichten als huurder. Hierbij worden zij ook gewezen op de huurcommissie en de huurteams (samenwerking gemeente en lokale studentenvakbonden). Verder is er ook nog de website www.checkjekamer.nl.

De Staatssecretaris van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap,

Halbe Zijlstra