

2009D61840

24 724

Studiefinanciering

Verslag van een schriftelijk overleg

Vastgesteld d.d. ...

Binnen de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap hebben enkele fracties de behoefte om vragen en opmerkingen voor te leggen over de brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap d.d. 9 november 2009 inzake misbruik met de uitwonendenbeurs in de studiefinanciering (kamerstuk 24 724, nr.88). Bij brief van ... heeft de minister deze beantwoord. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie
Van Bochove

Adjunct-griffier van de commissie
Boeve

Inhoudsopgave

1 Inleiding

2 Kader

3 Reeds genomen stappen

*Rapport SIOD over misbruikrisico's
Samenwerking tussen ketenpartners
Pilot Twente*

4 Actieplan

*Opsporing & Handhaving
Handhavingscommunicatie
Bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden*

5 Wetgevingstraject

*Omkering bewijslast
Tot slot*

1 Inleiding

De leden van de CDA-fractie menen dat het draagvlak voor overdrachtsuitgaven slechts kan blijven bestaan als duidelijk is dat alleen mensen die daar recht op zouden hebben, daar ook gebruik van maken. De overheid verplicht zich om er voor te zorgen dat de doelgroepen voor wie een regeling bedoeld is ook aangespoord worden om hiervan gebruik te maken. De informatie over de regelingen zijn toegankelijk, helder en eenduidig. Aan de andere kant mogen alleen die mensen voor wie het bedoeld is gebruik maken van de regeling. Misbruik mag niet voorkomen, dit ondermijnt het draagvlak volgens de leden. De overheid zal daarom niet alleen moeten informeren over het wie, wat en hoe, maar zou ook een moreel appèl mogen doen op de gebruikers van de regelingen. Gebruik maken van publiek geld brengt ook verantwoordelijkheden met zich mee. Om die reden zijn de leden van deze fractie verheugd over de komst van een actieplan, waar concrete acties in aangekondigd worden om het misbruik te gaan bestrijden. De ervaringen uit Twente kunnen daarbij zeer behulpzaam zijn voor het opstellen van de risicoprofielen en gerichte activiteiten. Toch hebben deze leden nog enkele vragen en aanbevelingen aan de minister.

De leden van de PvdA-fractie hebben met grote tevredenheid kennisgenomen van de voortvarendheid waarmee de minister tegemoet komt aan de signalen die de leden in juli aankaarten via schriftelijke vragen.¹

De leden van de SP-fractie vinden het goed dat fraude met de uitwonendenbeurs wordt aangepakt. Tegelijk moet er oog zijn voor mogelijke oorzaken van fraude, ook deze moeten worden onderzocht. Het is goed dat er naast het terugvorderen van de onterecht ontvangen uitwonendenbeurs ook een boete wordt geïnd. Daarnaast kan een boete een afschrikwekkende werking hebben, zo stellen deze leden.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief inzake het Actieplan misbruik uitwonendenbeurs. In het algemeen vinden deze leden het een goede zaak als misbruik van de uitwonendenbeurs strenger wordt aangepakt. Het is voor het draagvlak en betaalbaarheid van het systeem van studiefinanciering van groot belang dat studenten alleen een uitwonendenbeurs ontvangen als zij daadwerkelijk uit huis wonen. Het is oneerlijk als een thuiswonende student die lagere kosten in het levensonderhoud heeft, toch een ruime toelage van de staat ontvangt. Belastinggeld is hier geenszins voor bedoeld. Harder optreden is dus geboden en werkt wat de leden betreft beter dan publiciteitscampagnes en voorlichtingsmateriaal. De leden van deze fractie

¹ Aanh. Hand. II, 2008–2009, nr. 3686.

kiezen hier voor het principe: «repressie is de beste preventie». De leden hebben in de brief van de minister aanleiding gezien tot het stellen van enkele vragen.

2 Kader

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de mate waarin er gefraudeerd wordt met de uitwonendenbeurs extra aanpak nodig heeft. Misbruik van de studiebeurs is onacceptabel en doet afbreuk aan het maatschappelijk draagvlak voor dergelijke publieke voorzieningen om iedereen een kans op hoger onderwijs te bieden. De leden kijken uit naar de verdere uitwerking en willen oproepen tot snelheid maar ook tot zorgvuldigheid gezien de complexiteit van definities en maatregelen die gewijzigd worden. De leden kunnen zich dus vinden in de voorgestelde maatregelen en het voorliggende plan van aanpak. De leden steunen de aanpak voor de langere termijn. Wel zien ze het dilemma tussen enerzijds de bescherming van de privacy en anderzijds de handhaafbaarheid. Hoe beoordeelt en weegt de minister het belang van fraudebestrijding in relatie tot de privacy van mensen? En kan de minister aangeven of het gesprek met het College Bescherming Persoonsgegevens ertoe heeft geleid dat er stevig kan worden ingezet op handhaving?

De leden van de VVD-fractie willen weten wat het geschatte jaarlijkse budgettaire beslag is van fraude met de uitwonendenbeurs. Voorts merken zij op dat de minister als definitie van misbruik stelt dat «bewust» onjuiste gegevens zijn verstrekt. Hoe wordt gecontroleerd of een student «bewust» gefraudeerd heeft? Hoe wordt voorkomen dat frauderende studenten zich kunnen beroepen op de bewering dat zij «onbewust» gehandeld hebben en niet in de gaten hadden dat ze onjuiste gegevens hebben aangeleverd? Waarom is niet de definitie van de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) overgenomen, te weten: «het gebruik maken van de wet op zodanige wijze dat dit volgens de wet niet is toegestaan»?

3 Reeds genomen stappen

Rapport SIOD over misbruikrisico's

De leden van de VVD-fractie willen weten welke aanbevelingen van de SIOD de minister wel en welke niet overneemt en waarom. Is het juist dat de minister de aanbeveling niet over neemt om een toezichthouder te benoemen in de Wet GBA (Gemeentelijke Basis Administratie), dan wel de Wet studiefinanciering 2000? Waarom niet? Blijft nu niet het grote probleem bestaan dat de gemeente en IB-groep beperkte bevoegdheden hebben om adrescontroles uit te oefenen? Waar wordt de taak van adrescontroles nu belegd, zo vragen de leden.

Samenwerking tussen ketenpartners

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de minister wil werken aan een intensivering van de samenwerking met andere (lokale) overheidsdiensten die ook al breed actief zijn op het gebied van fraudebestrijding. Hierbij worden ook gemeenten genoemd. Is hierover reeds overleg geweest over de bereidheid en de mogelijkheid voor gemeenten om zich bezig te houden met controles die ook betrekking op fraude met studiefinanciering, willen de leden weten. Is hierover bijvoorbeeld contact geweest met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten maar ook met gemeenten die hiermee te maken zullen krijgen, vragen zij voorts. De afgelopen jaren hebben vele sociaalrechercheurs melding gedaan van fraude. Een fors deel is daardoor ontmoedigd geraakt en meldt niet meer.

Het is in de ogen van de leden cruciaal dat de norm, dat fraude niet mag, reeds op korte termijn helder wordt gemaakt. Is de minister bereid de sociaal rechercheurs actief op de hoogte te brengen van de nieuwe werkinstructies, zodat fraude ook op korte termijn al niet meer per definitie loont, vragen de aan het woord zijnde leden.

Pilot Twente

De leden van de VVD-fractie merken op dat de pilot in Twente volgens de minister heeft geleid tot een eerste inzicht in de opbouw van de doelgroep. Welk inzicht is dit precies? Gaat het om situatiegebonden kenmerken, of ook om persoonsgebonden kenmerken (zoals leeftijd, geslacht, etnische achtergrond)? Kunt u de eerste contouren van de doelgroep schetsen? Is de minister voornemens in de toekomst meer gedetailleerde risicoprofielen te hanteren? Zo ja, waarom? Zo nee, dan vernemen de leden graag waarom niet. Hoeveel pilots zullen nog volgen, in welke steden en op welke termijn? Waarom maakt de minister de inschatting dat «hoe kleiner de afstand tussen woonadres en adres van de ouders, hoe groter de kans op misbruik is»? Is dit uit empirisch onderzoek gebleken, zo vragen deze leden.

4 Actieplan

Opsporing & Handhaving

De leden van de CDA-fractie lezen dat de minister wil dat meer huisbezoeken worden afgelegd. De leden onderkennen dat dit slechts een van de weinige instrumenten is die effectieve opsporing mogelijk maakt. Ook zijn deze leden verheugd dat op basis van de Twentse ervaringen risicoprofielen kunnen worden opgesteld. Maar wie gaan die huisbezoeken doen? Wie geeft opdracht tot het verrichten van een huisbezoek? De leden gaan er vanuit dat de IB-groep deze zaken voor zijn rekening neemt en niet het ministerie van OCW of een andere instantie. In dat kader zijn de leden bezorgd over uw aankondiging dat dit actieplan tot consequenties voor de personele omvang van de IB-groep zullen leiden en dat de Kamer daar nog over wordt geïnformeerd. Deze leden zijn er vooralsnog niet van overtuigd dat dit actieplan zal leiden tot een zware inzet van extra personeel.

De leden van de SP-fractie willen weten hoeveel geld het Rijk naar schatting mis door fraude met de uitwonende beurs. Om hoeveel fraudeurs gaat het, zo vragen zij. Er zullen risicoanalyses en huisbezoeken worden gedaan, daarnaast komt er bij de IB-groep een nieuw team. Zullen de verwachte inkomsten deze extra uitgaven compenseren? Hoeveel verwacht het kabinet extra binnen te krijgen? De leden stellen dat de IB-groep een nieuw team krijgt «Opsporing & Handhaving». Wordt hier extra personeel voor aangesteld? Zo ja, hoeveel? Indien dit niet het geval is, waar komt het personeel van dit team vandaan? Op welke werkzaamheden van de IB-Groep wordt bezuinigd, willen deze leden weten.

De leden van de VVD-fractie willen weten of de gezamenlijke projectorganisatie, die door OCW en IB-groep is opgericht, straks onder de nieuwe dienst Dienst Uitvoering Onderwijs valt? Heeft de projectorganisatie een naam en zo ja, welke? Wat is de structuur van deze nieuwe organisatie en wat is het beschikbare budget, zo vragen zij. De IB-groep heeft de intentie om op korte termijn afspraken te maken met de Sociale Recherche van verschillende steden. Kan de minister een uiterste datum noemen waarop deze afspraken vastgelegd moeten zijn? De minister wil een landelijk expertiseteam verantwoordelijk maken voor het bundelen en verstrekken van kennis over risicoprofielen voor

adresfraude. Wanneer wordt dit expertiseteam geïnstalleerd en wanneer hebben gemeenten en overheidsdiensten deze kennis uiterlijk tot hun beschikking? Kunt u een uiterlijke datum noemen? Wat kunnen gemeenten voorts met deze informatie als ambtenaren Burgerzaken geen formele bevoegdheid bezitten om adrescontroles uit te oefenen? Onderwijsinstellingen wordt gevraagd signalen actief te melden aan de IB-groep. Welke signalen zou een onderwijsinstelling uit de studentenadministratie kunnen opmaken, die duiden op fraude met de uitwonendebeurs? Bestaat niet het risico dat dit leidt tot valse meldingen, omdat sommige studenten nou eenmaal een ander postadres gebruiken dan het woonadres, bijvoorbeeld omdat ouders het collegegeld betalen? Kunnen onderwijsinstellingen worden beticht van «willens en wetens meewerken» indien zij geen melding maken van bepaalde signalen?

Handhavingscommunicatie

De leden van de VVD-fractie merken op dat de minister normatieve handhavingscommunicatie wil gaan toepassen. Betekent dit dat een «morele» publiekscampagne zal worden gelanceerd? Zo ja, hoe gaat deze eruit zien en wat zijn hiervan de kosten? Welke reden heeft de minister om aan te nemen dat een dergelijke campagne daadwerkelijk een preventieve werking heeft? Is de minister het met de leden eens dat feitelijke informatieverstrekking over de wijzigingen voldoende zou moeten zijn om deze volwassen studenten ervan te vergewissen dat zij niet mogen frauderen?

Bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden

De leden van de CDA-fractie zijn kritisch over de grens van 10 000 euro waarboven pas een strafrechtelijk traject zal worden opgestart. Dat is in de ogen van deze leden een veel te hoog bedrag. De meest voorkomende fraude ontstaat bij het krijgen van de beurs voor uitwonende, terwijl de student nog thuis woont. Het verschil tussen een uitwonende en een thuiswonende beurs ligt op ongeveer 160 euro per maand. Als het strafrechtelijk traject pas gestart wordt als de fraude boven de 10 000 euro ligt, dan zouden studenten hun hele studie kunnen afronden zonder dat ze in de buurt komen van die 10 000 euro. Daarom stellen zij voor dat deze grens op maximaal 3000 euro wordt gelegd.

De leden van de PvdA-fractie stellen dat in de voorliggende brief wordt aangegeven dat er zowel bestuurlijk als strafrechtelijk optreden kan volgen in geval van fraude. Daarvoor wordt voor fraude bij de uitwonende studiebeurs nog geen definitieve norm aangegeven. Kan de minister een nadere toelichting geven bij zijn beeld van de norm die gesteld kan worden voor de stap naar strafrechtelijk ingrijpen ten opzichte van bestuurlijke handhaving, zo vragen zij.

De leden van de VVD-fractie willen weten wat de voor- en nadelen van het eventueel verlagen van de huidige minimumgrens van 10 000 euro voor strafrechtelijk optreden zijn. Aan welke nieuwe grens wordt gedacht? Wat is de maximale sanctie die momenteel kan worden opgelegd? Overweegt de minister ook strengere sancties mogelijk te maken? Zo ja, welke? Zo nee, waarom niet, zo willen deze leden weten.

5 Wetgevingstraject

Omkering bewijslast

De leden van de CDA-fractie merken op dat, mocht een student betrapt worden op misbruik omdat hij zich heeft ingeschreven bij een familielid of vriend zonder daar te wonen, dan is het terecht dat ook zij vervolgd zullen

worden. De leden kunnen zich in deze benadering vinden. Wel hebben deze leden vraagtekens bij de omkering van de bewijslast voor de studenten. Rechtvaardigt de omvang van de schade en dergelijk zware ingreep, die slechts in uitzonderingsgevallen in het strafrecht wordt toegepast, zo vragen zij.

De leden van de SP-fractie merken op dat de bewijslast wordt omgekeerd als er uit controles een specifiek vermoeden blijkt en wanneer uit data-analyse blijkt dat het risico groot is dat misbruik speelt. Hoe ziet deze data-analyse eruit, zo vragen zij. Voorts vragen de leden of het, wanneer uit controles blijkt dat een student niet woont op het bij de gemeente opgegeven adres, voor de wetgever reden is om aan te nemen dat deze student niet uitwonend is. Uiteraard moet iedereen een eerlijke kans krijgen om aan te tonen dat hij toch uitwonend is. Dit moet niet te bureaucratisch worden georganiseerd. Kan de minister aangeven welke handelingen een student moet verrichten om aan te tonen dat hij toch uitwonend is? Steeds meer studenten gaan voor een periode naar het buitenland. Vaak zeggen zij niet hun woning op voor deze paar maanden. Zij wonen op dat moment niet op het adres dat bekend is bij de gemeente, maar zijn wel uitwonend. Hoe voorkomt de minister dat deze studenten worden geconfronteerd met een boete en terugbetaling van de uitwonendenbeurs? Studenten moeten ook na langere tijd kunnen de omgekeerde bewijslast kunnen aanleveren. Dit om te voorkomen dat deze studenten bij terugkeer uit het buitenland worden geconfronteerd met een hoge boete waar ze niets aan kunnen doen. Vervolgens stellen deze leden dat in veel studentensteden sprake is van woningnood, met name voor studenten. Soms is het zo erg dat de gemiddelde wachttijd voor een woning even lang of langer is dan de officiële studietijd. In deze situatie zal een student die graag op kamers wil, elke woonruimte aannemen die hij kan krijgen. Daar zijn ook woningen bij waarvan de huisbaas het niet toestaat dat de student zich bij de gemeente inschrijft. Deze studenten zijn dubbel de klos. Deelt de minister deze mening? Zij wonen vanwege de woningnood noodgedwongen bij een louche huisbaas en tegelijk verliezen zij het recht op een uitwonende beurs ondanks hun uitwonende situatie. Ook wanneer er sprake is van onderhuur is het niet altijd mogelijk voor een student om zich in te schrijven bij de gemeente. Wat zijn de concrete maatregelen van het kabinet om de woningnood onder studenten fors terug te dringen? Op welke manier worden gemeenten waar sprake is van lange wachtlijsten voor studentenhuysvesting aangespoord hier wat aan te doen? Hoe staat het met de aanpak van huisjesmelkers die misbruik maken van de woningnood, zo vragen de voornoemde leden.

De leden van de VVD-fractie merken op dat een wetswijziging wordt voorgesteld waarbij niet langer door de IB-groep hoeft te worden aangetoond dat de student niet bij de ouders woont. Niet op het GBA-adres wonen, is voldoende reden om fraude aan te nemen. De student krijgt dan de kans te bewijzen dat hij of zij wel op het GBA-adres woont. Leidt dit in de praktijk niet tot juridisering? Zal het wetsvoorstel worden voorgelegd aan de Raad voor de Rechtspraak, zo willen de leden weten.

Vervolgens vragen zij of de omkering van de bewijslast niet juist leidt tot nieuwe mogelijkheden voor fraude doordat studenten op tal van creatieve manieren kunnen aantonen dat zij wel degelijk op het GBA-adres verblijven. Zou het niet goed zijn om dan wettelijk te verankeren wat als bewijs wordt aangenomen voor «woonachtig zijn» op het GBA-adres? Indien de minister dit van plan is, welke bewijsstukken zijn dit, zo vragen de leden.

Voorts merken de leden op dat de minister de voorgestelde bestuurlijke boete direct invorderbaar wil maken en niet wil optellen bij de langlo-

pende schuld. Wat is het gevolg wanneer een student deze boete niet kan betalen? Wordt deze dan ingehouden op de studiefinanciering tot de boete is betaald? De leden zouden dat de enige juiste methode vinden. De minister denkt na over het beboeten van «willens en wetens» meewerken aan misbruik door familieleden, huisgenoten etc. Hoe ligt de bewijslast in zo'n geval? Zal de IB-groep moeten aantonen dat familieleden op de hoogte waren? Zo ja, hoe? Is de minister het met de leden eens dat het mogelijk is dat een student een ander adres gebruikt zonder dat ouders daarvan op de hoogte zijn, zo vragen zij.

Tot slot

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de regering voor de zomer met een overzicht komt van de budgettaire consequenties van de extra maatregelen om het misbruik van de beurs voor uitwonende studenten fors terug te dringen. Kan de minister hierbij ook aangeven of er gekeken wordt naar een kosten-batenanalyse met betrekking tot de besparing in studiefinanciering door vermindering van fraude en de kosten van extra controle en handhaving, zo vragen zij.

De leden van de VVD-fractie vragen of de minister een eerste inschatting kan geven van het budgettaire beslag van het voorgestelde actieplan? Wanneer kan de Kamer een eerste wetsvoorstel tegemoet zien, zo vragen deze leden.