

Vergaderjaar 2009–2010

24 724

Studiefinanciering

Nr. 89

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 11 januari 2010

Binnen de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap¹, 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 11 januari 2010 heeft de minister deze beantwoord. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Van Bochove

Adjunct-griffier van de commissie,
Boeve

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Remkes (VVD), De Vries (CDA), Depla (PvdA), Van Bochove (CDA), Voorzitter, Joldersma (CDA), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Van Dijk (CDA), Kraneveldt-van der Veen (PvdA), Leerdam (PvdA), Verdonk (Verdonk), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Roefs (PvdA), ondervoorzitter, Pechtold (D66), Besselink (PvdA), Dibi (GL), Biskop (CDA), Van Leeuwen (SP), Ouwehand (PvdD), Bosma (PVV), Langkamp (SP), Van Dijk (SP), Anker (CU), Smits (SP), Harbers (VVD), Plv. leden: Van der Staaij (SGP), Van Miltenburg (VVD), Uitslag (CDA), Gill'ard (PvdA), Atsma (CDA), Ferrier (CDA), Vietsch (CDA), Schinkelshoek (CDA), Timmer (PvdA), Jacobi (PvdA), Van der Burg (VVD), Elias (VVD), Van Dam (PvdA), Van der Ham (D66), Bouchibti (PvdA), Peters (GL), Jonker (CDA), Gesthuizen (SP), Thieme (PvdD), Fritsma (PVV), Van Bommel (SP), Leijten (SP), Ortega-Martijn (CU), Gerkens (SP), Ten Broeke (VVD),

Inhoudsopgave

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties.	2
1 Inleiding	2
2 Kader	3
3 Reeds genomen stappen	3
<i>Rapport SIOD over misbruikrisico's</i>	3
<i>Samenwerking tussen ketenpartners</i>	3
<i>Pilot Twente</i>	4
4 Actieplan	4
<i>Opsporing & Handhaving</i>	4
<i>Handhavingscommunicatie</i>	5
<i>Bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden</i>	5
5 Wetgevingstraject	6
<i>Omkering bewijslast</i>	6
<i>Tot slot</i>	7
II. Reactie van de minister	7

I VRAGEN EN OPMERKINGEN VANUIT DE FRACTIES

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 ervoor 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 appél 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

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

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 publieks-campagnes en voorlichtingsmateriaal. De leden van deze fractie 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 reeds overleg geweest over de bereidheid en de mogelijkheid voor gemeenten om zich bezig te houden met controles die ook betrekking hebben 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 sociaal rechercheurs 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 werk-instructies, 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 de aankondiging van de Minister 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 voortsnog 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 mist 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 uitwonendenbeurs? 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 uitwonenden, 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, het dan terecht is 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 een dergelijke 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 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 langlopende 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.

II. REACTIE VAN DE MINISTER.

1. Inleiding

Ik wil de leden van de fracties van het CDA, de PvdA, de SP en de VVD bedanken voor de steun die uit hun reactie spreekt voor de aanpak van het misbruik van de uitwonendenbeurs, zoals verwoord in mijn brief aan uw Kamer van 9 november 2009. Het door verschillende leden in uw reactie weergegeven uitgangspunt deel ik volledig: misbruik moet worden aangepakt, omdat anders het draagvlak voor deze overdrachtsuitgaven wordt ondergraven. Tegelijkertijd moet de overheid er ook voor zorgen dat de doelgroepen waarvoor de regeling is bedoeld, ook hiervan gebruik kunnen maken. Hieronder volgen mijn opmerkingen en antwoorden op de vragen van de leden van de fracties.

Opmerking verdient nog dat de IB-Groep per 1 januari 2010 is opgegaan in de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). DUO maakt onderdeel uit van de organisatie van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en handelt dus in mandaat namens de minister van OCW.

2. Kader

De leden van de PvdA-fractie zien een dilemma tussen enerzijds de bescherming van de privacy en anderzijds de handhaafbaarheid. Zij vragen om mijn oordeel hierover. Ook ik wil uitkomen op een arrangement dat tot een goede balans tussen privacy en handhaafbaarheid leidt. Daarom wil ik in overleg met het College Bescherming Persoonsgegevens bezien of het mogelijk is bij de handhaving van de Wet studiefinanciering 2000 (WSF 2000) betere opsporingsgegevens aan de beschikbare data te onttelen door een risicogerichte benadering. Voorbeelden hiervan zijn te vinden in het domein van de sociale zekerheid, waarbij ook de expertise van de SIOD zal worden benut.

De leden van de VVD-fractie willen nadere informatie over het budgettaire beslag van fraude met de uitwonendenbeurs. Als schatting van het risico van misbruik en oneigenlijk gebruik in de uitwonendenbeurs is circa 30 miljoen in de OCW-Jaarrekening 2008 aan de Tweede Kamer gemeld. Een grove indicatie langs een andere lijn kan worden gemaakt op basis van een recent BZK-onderzoek naar de kwaliteit van de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA), met als resultaat dat 5% van de opgegeven GBA-adressen niet klopte. Geëxtrapoleerd naar de uitgaven uitwonendenbeurs zou dit neerkomen op circa 27 miljoen ten onrechte uitgekeerde uitwonendenbeurs per jaar. Bij deze bedragen is het zaak om een forse slag om de arm te houden, omdat met de huidige informatiestand een precieze bepaling van de omvang van mogelijk misbruik lastig is.

De leden van de VVD-fractie hebben ook vragen gesteld over de definitie van misbruik en in relatie hiermee de controleerbaarheid van misbruik. Dit is juist één van de problemen in de huidige uitvoering, die in het verlengde van de SIOD-aanbevelingen door wijziging van de WSF 2000 opgelost zal moeten worden. Daarbij zal ik langs twee lijnen mijn beleid aanschrijven:

- Aanpassing van de definitie uit- en thuiswonende in de WSF 2000. De administratieve procedure van DUO komt te vervallen waarbij het GBA-adres en het door de student opgegeven adres worden vergeleken. Het GBA-adres van de studerende wordt leidend voor de toewijzing van de uitwonendenbeurs. Door deze definitie van uit- en thuiswonenden wordt tegelijkertijd de handhaafbaarheid verbeterd. Als uit controles blijkt dat een studerende niet woont op het opgegeven GBA-adres, is dat voldoende bewijs om aan te nemen dat deze studerende een thuiswonende studerende is.
- Omkering van de bewijslast. Met omkering van de bewijslast zal zorgvuldig worden omgegaan. De bewijslast wordt met de beoogde WSF 2000-wijziging omgekeerd in die gevallen dat er:
 - uit controles een specifiek vermoeden van mogelijk misbruik blijkt, en
 - uit zogenaamde data-analyse blijkt dat het risico groot is dat een misbruiksituatie zou kunnen spelen.

3. Reeds genomen stappen

Rapport SIOD over misbruikrisico's

De leden van de VVD-fractie willen weten welke aanbevelingen van de SIOD wel en welke niet zijn overgenomen en waarom.

Op mijn verzoek heeft de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) onderzocht op welke wijze er toezicht wordt gehouden op de uitwonendenbeurs, hoe misbruik wordt bestraft, welke misbruikrisico's kunnen worden benoemd met betrekking tot de uitwonendenbeurs en wat de gevolgen van deze risico's zijn. De SIOD onderscheidt in haar rapport van 29 oktober 2009 risico's met betrekking tot de wet, het toezicht en de sanctionering en beeldvorming en heeft de navolgende aanbevelingen gedaan:

- het aanpassen van de definitie in de wet van uitwonende studerende op zodanige wijze dat bij twijfel over uitwonendheid de studerende moet aantonen dat hij woont op het GBA-adres waar hij zegt te wonen. Dit kan versterkt worden door de wet zo te wijzigen dat wonen op het GBA-adres een hoofdvoorwaarde is om studiefinanciering te ontvangen. Indien dit niet het geval is kan de gehele studiefinanciering worden ingetrokken. Dit kan een sterk afschrikwekkend effect hebben;

- het benoemen van een toezichthouder die adrescontroles kan uitvoeren. Hiermee wordt de objectieve pakkans vergroot.
- het uitvoeren van fysieke adrescontroles. Door fysieke controles wordt de objectieve pakkans vergroot en daarbij zorgen de controles ook voor een verhoging van de subjectieve pakkans;
- het mogelijk maken een bestuurlijke boete op te leggen indien is vastgesteld dat een studerende misbruik maakt van de uitwonendenbeurs.
- uitvoeren van handhavingscommunicatie waarmee aan de samenleving wordt bekend gemaakt welke aanpassingen worden gedaan in de wet, welke sancties worden ingevoerd en welke successen hiermee zijn behaald. Daarnaast dient communicatie plaats te vinden, waarin de nadruk wordt gelegd op de consequenties voor de maatschappij en de studerende als individu.

Met betrekking tot de controle op de studiefinanciering is op dit moment geen toezichthouder benoemd in de WSF 2000 om fysieke adrescontrole uit te voeren. Ook DUO zelf beschikt niet over een handhavingsapparaat, maar dit is onder andere gezien het misbruik met de uitwonendenbeurs wel nodig. Het inrichten van een eigen handhavingsapparaat voor DUO is kostbaar en staat niet in verhouding tot de baten. De Inspectie van het Onderwijs heeft een handhavingstaak in de onderwijswetgeving. Aansluiting zoeken bij de Inspectie in deze ligt niet voor de hand nu de Inspectie toeziet op instellingen en niet op individuen zoals in de WSF 2000. Gelet op de verantwoordelijkheid van de gemeenten voor het GBA en het tegengaan van adresfraude, de parallelle aanpak in de sociale zekerheid (Wet WWB) waarbij de gemeente is belast met nalevingstoezicht en de groeiende praktijk van geïntegreerde teams op gemeentelijk niveau die gezamenlijk optreden tegen vormen van fraude met wonen, uitkeringen etc., wordt onderzocht of in de WSF 2000 eenzelfde aanpak zal worden gevolgd. De bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen zal echter niet bij de gemeente komen te liggen. Op dit moment worden gesprekken gevoerd over samenwerking van OCW met verschillende gemeenten met grote studentenpopulaties. Ook alle overige aanbevelingen uit het SIOD-rapport neem ik over en onderzoek ik.

• *Samenwerking tussen ketenpartners*

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd of reeds overleg is geweest over de bereidheid en de mogelijkheid voor gemeenten om zich bezig te houden met controles die ook betrekking hebben op fraude met studiefinanciering. Tevens hebben zij gevraagd of ik bereid ben de sociaal onderzoekers actief op de hoogte te brengen van nieuwe werkinstructies, zodat fraude ook op korte termijn niet meer loont. Samen met BZK wordt door mij overleg gevoerd met de VNG en Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVvB) om na te gaan of het mogelijk is op korte termijn met een aantal gemeenten de opsporingsacties te intensiveren. Het is mij bekend dat in een aantal gemeenten intensief – bijvoorbeeld met geïntegreerde teams van verschillende gemeentelijke diensten – adresfraude in samenhang met woonfraude, bijstandsfraude, e.d. wordt aangepakt. Juist die gemeenten – zeker als zij ook een grote studentenpopulatie hebben – zijn voor mij als samenwerkingspartner interessant om al op korte termijn in 2010 opsporing van misbruik van de SF-uitwonendenregeling te intensiveren. De samenwerking van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), waarin de IB-Groep per 1 januari 2010 is opgegaan, met gemeenten kan na de wijziging van de WSF 2000 verder gestalte krijgen, omdat dan ook het wettelijk instrumentarium meer mogelijkheden biedt. Bovendien wordt door BZK en de gemeenten fors ingezet op de verbetering van de kwaliteit van het GBA, zodat ook daaruit op termijn meer mogelijkheden voor (administratieve) controle voor DUO ontstaan.

Van groot belang is het voor mij echter ook de mogelijkheden voor meer opsporing te benutten, die zich nu al bij een aantal actieve gemeenten voordoen. Met deze gemeenten wil ik op korte termijn afspraken maken op grond van een model-convenant, waarbij zij gefaciliteerd zullen worden om ook voor opsporing van misbruik van de WSF-regels voor uitwonenden in actie te komen. Deze samenwerking wordt in dit stadium eerst met een aantal pilots ingevuld om vervolgens de daarmee verworven inzichten in opsporingsmethodiek, risico-analyse, en handhaving in brede zin aan gemeenten beschikbaar te stellen. De inschakeling door de gemeenten van de sociale recherche hierbij zal uiteraard gepaard gaan met nieuwe werkinstructies, zoals aanlevering van risico-adressen en afspraken over terugmelding aan DUO etc. De uitwerking hiervan zal in samenhang met het model-convenant gebeuren, waarbij de huidige praktijkervaring van gemeenten met deze aanpak ook benut zal worden.

- *Pilot Twente*

De leden van de VVD-fractie hebben een aantal vragen gesteld over de pilot Twente. Zij vroegen of de pilot Twente heeft geleid tot een eerste inzicht in de opbouw van de doelgroep, of daaruit persoonsgebonden kenmerken zijn op te maken en of nu al eerste contouren van de doelgroep kunnen worden geschetst. Ook stelden deze leden de vraag of op korte termijn meerdere pilots zullen worden opgestart. Ten slotte vroegen deze leden waarop de inschatting is gemaakt dat «hoe kleiner de afstand tussen woonadres en adres van de ouders, hoe groter de kans op misbruik is».

In antwoord op deze vragen merk ik het volgende op. Zoals in het actieplan is aangegeven heeft DUO ten behoeve van deze pilot een bestand samengesteld van studiefinancieringsgerechtigden in een aantal gemeenten in Twente. Dit bestand is vervolgens geanalyseerd en op basis daarvan is een aantal gevallen geselecteerd voor nader onderzoek en beoordeling ter plekke. Er is bijvoorbeeld gekeken naar het tijdstip waarop het kind uitwonend is geworden, of het kind in dezelfde straat woont als de ouders en of er veel studerenden op hetzelfde adres wonen. Dit zijn uiteraard kenmerken die bij het opstellen van een risicoprofiel aan de orde zullen komen. DUO heeft de Sociale Recherche Twente gevraagd dit feitelijke onderzoek te willen verrichten. Het onderzoek door de Sociale Recherche is nog gaande en nog niet alle gevallen zijn geanalyseerd. Het afleggen van huisbezoeken is arbeidsintensief. Uit de eerste terugkoppelingen van de Sociale Recherche Twente is echter wel gebleken dat er sprake is van een verhoogd risico als ouder en kind in dezelfde straat wonen. Eindconclusies zullen worden getrokken na afloop van dit SRT-onderzoek en zullen worden teruggekoppeld in mijn voortgangsrapportage aan de Tweede kamer die mei 2010 aan u zal worden toegezonden.

In antwoord op de vraag van deze leden van de VVD-fractie is het de bedoeling om op korte termijn afspraken te maken met andere gemeenten om te onderzoeken hoe en op welke manier misbruik met studiefinanciering kan worden voorkomen. De eerste uitkomsten van de pilot Twente zullen daarbij mede worden gebruikt om te bepalen hoe dergelijke pilots het beste kunnen worden ingericht. Oriënterende gesprekken worden op dit moment gevoerd.

4. Actieplan

- *Opsporing & Handhaving*

De leden van de CDA-fractie vroegen wie verantwoordelijk wordt voor het afleggen van de huisbezoeken en wat de personele consequenties

daarvan zijn. Zoals deze leden al veronderstelden berust de verantwoordelijkheid voor de vaststelling of een studerende recht heeft op een uitwonendenbeurs bij DUO en zij is verantwoordelijk voor de opdrachtverstrekking voor het feitelijk onderzoek. Het is de bedoeling dat voor feitelijk onderzoek ter plekke aansluiting wordt gezocht bij andere (opsporings)instanties. Het is niet de bedoeling DUO uit te rusten met een aparte opsporingseenheid. Ook moet in ogenschouw worden genomen dat de gemeenten in eerste instantie verantwoordelijk zijn voor registratie van de woonsituatie en dat DUO moet kunnen uitgaan van de juistheid van de GBA als basisregistratie.

De leden van de SP-fractie vroegen of inzicht bestaat in de hoogte van het fraudebedrag op basis van uitwonendheid. Ook vroegen zij of de kosten van de fraudebestrijding opwegen tegen de besparingen. Tevens vroegen deze leden hoe de kosten van de fraudebestrijding zullen worden gefinancierd en of deze kosten ten laste van DUO zullen worden gebracht. De omvang van het misbruik (zie ook het antwoord onder 2.) is buitengewoon lastig vast te stellen, zo leert ervaring van andere departementen. Echter, terugdringen van misbruik van de uitwonendenbeurs zal – na aftrek van de extra uitgaven voor opsporing en handhaving – op termijn leiden tot minder uitgaven voor studiefinanciering. Het is daarbij niet de bedoeling deze kosten ten laste van het huidige uitvoeringsbudget van DUO te brengen.

De leden van de VVD-fractie vroegen of de projectorganisatie van OCW en de IB-Groep onder de Dienst Uitvoering Onderwijs gaat vallen. Ik zie deze projectorganisatie als een middel om in korte tijd een oplossing te zoeken voor het tegengaan van fraude met studiefinanciering. Via deze tijdelijke projectorganisatie wil ik komen tot een optimale bundeling van kennis en expertise. Het feitelijk uitvoeren van de fraudebestrijding is en blijft een taak van DUO en de tijdelijke projectorganisatie zal worden opgeheven zodra het instrumentarium om te kunnen optreden tegen misbruik met de uitwonendenbeurs is uitgebreid. De budgettaire consequenties worden meegenomen bij de Voorjaarsnota.

Deze leden vroegen eveneens wanneer het door mij genoemde landelijke expertiseteam voor het bestrijden van adresfraude zal worden ingericht. Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar het antwoord onder punt 3 (ketensamenwerking). Tenslotte vroegen deze leden op welke wijze onderwijsinstellingen zouden kunnen worden betrokken bij het bestrijden van fraude met uitwonendheid. Deze betrokkenheid zal beperkt zijn en bestaat daaruit dat een onderwijsinstelling ad hoc door DUO kan worden benaderd met de vraag naar het woonadres als zij gereede twijfel heeft bij het bij haar bekende woonadres van een studerende.

• *Handhavingscommunicatie*

De leden van de VVD-fractie vroegen of voor de handhavingscommunicatie een «morele» publiekscampagne zal worden gelanceerd en wat de kosten daarvan zijn. In het Actieplan heb ik aangegeven dat DUO voor de handhavingscommunicatie een plan ontwikkelt. Qua communicatiemiddelen kan worden gedacht aan formulieren, folders, brochures, internet en direct mail. Daarnaast kan ook worden gedacht aan een bewustwordingscampagne met inzet van advertenties in dagbladen en mogelijk ook de inzet van Postbus 51. Ik realiseer mij terdege dat hieraan hoge kosten zijn verbonden. Ik neem dit uiteraard mee in de afweging voor welke communicatiemiddelen wordt gekozen.

Met de leden van de VVD-fractie ben ik van mening dat feitelijke informatieverstrekking eigenlijk voldoende zou moeten zijn om volwassen studenten ervan te overtuigen dat zij niet mogen frauderen. Gelet op de SIOD-

aanbevelingen moet ook «normatieve» communicatie plaatsvinden. Er moet worden uitgelegd welke consequenties er voor de maatschappij zijn als misbruik wordt gemaakt van de uitwonendenbeurs.

• *Bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden*

De leden van de CDA-fractie zijn kritisch over de grens van 10 000 euro nu studenten hun hele studie kunnen afronden zonder dat ze in de buurt komen van die 10 000 euro bij welke grens het strafrechtelijk traject pas gestart wordt. Daarom stellen zij voor dat deze grens op maximaal 3000 euro wordt gelegd.

De leden van de PvdA-fractie vragen of ik een nadere toelichting kan geven bij mijn beeld van de norm die gesteld kan worden voor de stap naar strafrechtelijk ingrijpen ten opzichte van bestuurlijke handhaving. De leden van de VVD-fractie willen weten wat de voor- en nadelen van het verlagen van de minimumgrens van 10 000 euro voor strafrechtelijk optreden zijn. Ook vragen de leden van de VVD-fractie mij aan welke nieuwe grens wordt gedacht, wat de maximale sanctie momenteel is die kan worden opgelegd en of ik ook strengere sancties mogelijk zou willen maken.

Ik ben in gesprek met mijn collega van Justitie over de mogelijkheden die het strafrecht biedt voor het terugdringen van misbruik met de uitwonendenbeurs.

Hiertoe wordt in samenwerking met het ministerie van Justitie een brede interventiestrategie ontwikkeld die een effectieve mix van preventief en repressief optreden omvat. Daarbij zijn bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden complementair. Strafrecht fungeert in Nederland als ultimum remedium als alle andere rechtsmiddelen zijn uitgeput en wordt derhalve alleen ingezet voor de ernstiger fraudegevallen. Het verlagen van de minimumgrens kan zinvol zijn. Of dit haalbaar is, wat de vooren nadelen zijn en wat de eventuele nieuwe grens wordt, wordt in het kader van de ontwikkeling van de interventiestrategie bezien. De stap van bestuursrechtelijke handhaving naar strafrechtelijk ingrijpen zal daarbij zorgvuldig worden geformuleerd.

In de voortgangsrapportage die ik u heb toegezegd in mijn Actieplan zal hierover uitsluitel worden gegeven.

Over de maximale sanctie die momenteel kan worden opgelegd, merk ik het volgende op. In de WSF 2000 zijn geen administratieve sancties (voor het niet verstrekken van informatie door de studerende) vastgelegd. De huidige mogelijkheden om afschrikwekkende middelen in te zetten om misbruik te voorkomen zijn voor DUO beperkt en slechts reparatoir van aard: het teveel ontvangene kan worden teruggevorderd, waarmee de situatie wordt hersteld naar een rechtmatige. Daarom wil ik naast reparatoire maatregelen, ook punitieve maatregelen mogelijk maken, zodat het ten onrechte een beroep doen op studiefinanciering niet meer risicovrij is. Ik denk daarbij aan een betekenisvolle sanctie in de vorm van een bestuurlijke boete. Het zou goed zijn om de hoogte van de boete te kunnen relateren aan het bedrag dat een studerende teveel heeft ontvangen als gevolg van aantoonbaar misbruik. In de sociale zekerheidsregelgeving is een percentage van 25% gebruikelijk. Momenteel wordt onderzocht welk percentage zinvol en proportioneel is en dit zal worden verwerkt in het wetsvoorstel dat naar verwachting na het zomerreces bij de Tweede Kamer wordt ingediend. Uiteraard zal ik de Tweede Kamer middels de voortgangsrapportage tussentijds op de hoogte houden.

5. Wetgevingstraject

• *Omkering bewijslast*

De leden van de CDA-fractie merken op dat het terecht is dat tot vervolging wordt overgegaan, als een student wordt betrapt op misbruik omdat hij zich heeft ingeschreven bij een familielid of vriend zonder daar te wonen. Wel vragen zij mij of de omvang van de schade een dergelijk zware ingreep als omkering van de bewijslast rechtvaardigt.

Voor DUO blijkt het vaak lastig te bewijzen dat een student woont waar hij zegt dat hij woont. Het omkeren van de bewijslast zal alleen dan worden toegepast als het gaat om een zeer specifiek vermoeden. Daartoe worden momenteel risicoprofielen ontwikkeld. Daarnaast zal er aansluiting worden gezocht bij bestaande wet en regelgeving die een dergelijke constructie al kent en waarbij de nodige zorgvuldigheid en waarborgen in acht zijn genomen.

Ook de leden van de SP-fractie hebben een aantal vragen gesteld bij de omkering van de bewijslast. Vanzelfsprekend wil ik de studerende wel de kans geven aan te tonen dat het resultaat van mijn controle niet overeenkomt met de werkelijkheid, maar op dat moment is dat aan de studerende om te bewijzen en niet aan DUO. Ik zou de bewijslast dus willen omkeren in die gevallen dat er uit controles een specifiek vermoeden blijkt en uit zogenaamde data-analyse ook blijkt dat het risico groot is dat er een misbruiksituatie speelt. Hiertoe wordt een risicoprofiel ontwikkeld met kenmerken van een bepaald persoon die, indien de persoon aan deze kenmerken voldoet, een verhoogde kans op regelovertreding aanduiden. De kennis van risicoanalyses en de ontwikkeling van profielen is schaars. Derhalve is samenwerking gezocht met de SIOD die over deze expertise beschikt en dergelijke analyses al uitvoert voor projecten in het kader van de interventieteams waarin gemeenten participeren. Bij de nadere uitwerking van het wetsvoorstel zal worden gezien hoe en tot wanneer een student kan aantonen dat hij wel degelijk uitwonend is. Daarnaast zal worden gezien of aansluiting kan worden gezocht bij bestaande wet- en regelgeving waarin een dergelijke constructie al is opgenomen en waarbij de nodige zorgvuldigheid en waarborgen in acht zijn genomen.

Vervolgens stellen deze leden dat in veel studentensteden sprake is van woningnood, met name voor studenten. Ook wanneer er sprake is van onderhuur is het niet altijd mogelijk voor een student om zich in te schrijven bij de gemeente, zo stellen deze leden. Zij vragen in dit kader wat de concrete maatregelen zijn van het kabinet om de woningnood onder studenten fors terug te dringen. Mijn antwoord hierop is dat fraude niet met fraude kan worden bedekt. Woonfraude moet worden bestreden omdat het de woningmarkt frustreert en (op lange termijn) een rechtvaardige woonruimteverdeling ook voor studenten in de weg staat. Het ministerie van VROM/WWI voert overleg over de aanpak van woonfraude met gemeenten, verhuurders en andere partijen. Het is vervolgens de taak van gemeenten en verhuurders om woonfraude aan te pakken.

De leden van de VVD-fractie merken op dat een wetswijziging wordt voorgesteld waarbij niet op het GBA-adres wonen, voldoende reden is om fraude aan te nemen. Zal het wetsvoorstel worden voorgelegd aan de Raad voor de Rechtspraak, zo willen deze leden weten. Ik zal in overleg met mijn collega van Justitie bezien of het wetsvoorstel aan Raad voor de Rechtspraak wordt voorgelegd.

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? Of de omkering van bewijslast leidt tot nieuwe mogelijkheden van fraude zal worden meegenomen in de totstandkoming van het wetsvoorstel. In dat kader zal ook worden gezien of het zinvol is in de wet op te nemen welke stukken als bewijs kunnen gelden.

Voorts merken de leden op dat de minister de voorgestelde bestuurlijke boete direct invorderbaar wil maken en niet wil optellen bij de langlopende schuld. Wat is het gevolg wanneer een student deze boete niet kan betalen? De leden zouden de enige juiste methode vinden dat deze dan wordt ingehouden op de studiefinanciering tot de boete is betaald. Uw voorstel zal bij de uitwerking van het wetsvoorstel nader worden gezien. Het is in ieder geval niet mijn bedoeling dat het bedrag wordt opgeteld bij de langlopende schuld nu deze schuld pas minimaal twee jaar na het ophouden met studeren hoeft te worden voldaan en onder zeer soepele, inkomensafhankelijke voorwaarden kan worden afbetaald.

De leden van de VVD-fractie hebben ook vragen gesteld over het beboeten van «willens en wetens» meewerken aan misbruik door familieleden, huisgenoten etc. Zal DUO moeten aantonen dat familieleden op de hoogte waren en hoe? Is de minister het met deze leden eens dat het mogelijk is dat een student een ander adres gebruikt zonder dat ouders daarvan op de hoogte zijn, zo vragen zij.

Ik onderzoek inderdaad of het zinvol en proportioneel is in de wet een mogelijkheid op te nemen om derden te beboeten voor meewerken aan studiefinancieringsmisbruik door een studerende bij zich te laten inschrijven terwijl hij of zij er niet woont. Bij het onderzoek zal ook de sociale zekerheidsregelgeving worden betrokken waarbij een dergelijke sanctiemogelijkheid al gebruikelijk is. Indien deze mogelijkheid in de wet wordt opgenomen, zal het in ieder geval uitdrukkelijk gaan om het willens en wetens meewerken van derden aan misbruik. Daar is geen sprake van indien ouders niet op de hoogte zijn van het misbruik door hun studerende zoon of dochter. Over de nadere uitwerking zal ik u uitsluitend geven bij het aanbieden van het wetsvoorstel.

• *Tot slot*

De leden van de PvdA-fractie en de VVD-fractie hebben gevraagd naar een overzicht met budgettaire consequenties van de voorgestelde maatregelen in het Actieplan, waarbij de leden van de PvdA-fractie ook aangegeven hebben of er gekeken wordt naar een kosten-batenanalyse in dit kader.

Ik ben in overleg met de Minister van Financiën over de budgettaire consequenties van het Actieplan, die in de Voorjaarsnota 2010 zullen worden verwerkt. Van belang daarbij is om de intensivering van de opsporing met pilot-gemeenten en de ontwikkeling van een risicogerichte opsporing en handhaving in samenwerking tussen DUO en SIOD zo spoedig mogelijk te beginnen. Indien blijkt dat we daarmee een succesvolle aanpak hebben ontwikkeld, is ook meer duidelijkheid te geven over de kosten-batenanalyse. Overigens blijft ook dan het uitgangspunt dat misbruik bestreden dient te worden, maar de afweging over de structurele omvang van in te zetten middelen is met een adequaat ketenproces van opsporing en handhaving gemakkelijker te beantwoorden, zeker als dit gepaard gaat met een kwaliteitsverbetering van het GBA.

De leden van de VVD-fractie hebben ook gevraagd wanneer de Tweede Kamer een eerste wetsvoorstel tegemoet kan zien. De planning is om na

het zomerreces het wetsvoorstel met de wijziging van de WSF 2000 bij de Tweede Kamer in te dienen.

Ik zal uiteraard uw Kamer op de hoogte houden van de verdere ontwikkelingen in dit dossier. In mei 2010 zal ik u een voortgangsrapportage sturen over de uitvoering van het Actieplan misbruik uitwonendenbeurs.