

Vergaderjaar 2010–2011

24 724

Studiefinanciering

Nr. 95

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 februari 2011

Een aantal studerenden (ho en mbo) blijkt misbruik te maken van de uitwonendenbeurs: hoewel die studerenden niet aan de eisen voldoen, ontvangen ze – op hun verzoek – een uitwonendenbeurs. Dergelijk misbruik is ontoelaatbaar en moet streng worden aangepakt. Daartoe is een Actieplan misbruik uitwonendenbeurs (Kamerstukken II, 2009–2010, 24 724, nr. 88) opgesteld en in uitvoering gebracht. In de afgelopen periode is hierover verschillende keren met u mondeling of schriftelijk overleg gevoerd.

Sinds 2010 worden er pilots uitgevoerd. Een belangrijk doel ervan is om – in de vorm van ketenaanpak met andere overheidsdiensten die met adresfraude kampen – tot gezamenlijke opsporingsacties te komen op grond van risicodetectie en (gedeelde) opsporingsbevoegdheden.

Uit de tussentijdse evaluatie van de pilots blijkt dat de fraude omvangrijk is. De omvang van het misbruik wordt op basis van een extrapolatie ingeschat op een bedrag tussen de 40 en 55 miljoen euro. Ik acht dit zeer ongewenst. Een strenge aanpak is daarom noodzakelijk om het misbruik terug te dringen. Dit wil ik voortvarend verder ter hand nemen.

Er is sprake van misbruik van de uitwonendenbeurs in situaties waarin een (te hoge) studiefinanciering wordt verkregen door het niet, onjuist, niet tijdig of onvolledig verstrekken van gegevens en inlichtingen. In het Actieplan is een aantal preventieve en repressieve acties opgenomen: maatregelen om dit misbruik te voorkomen en – waar het zich voordoet – op te sporen en te bestraffen. Het betreft maatregelen zoals een verscherpt toezichts- en sanctiebeleid, heldere (handhavings-)communicatie en een voorstel tot aanpassing van de regelgeving.

In deze voortgangsrapportage schets ik op hoofdlijnen de stand van zaken. Daarbij zal ik dezelfde indeling hanteren als in de vorige voortgangsrapportage aan uw Kamer van 1 juli 2010 is gehanteerd.

1. Wetsontwerp

De huidige Wet studiefinanciering 2000 (WSF 2000) kent beperkingen die ertoe leiden dat studerende die misbruik maken van de uitwonendenbeurs moeilijk kunnen worden aangepakt. De handhaving van de WSF 2000 is lastig en het financieel risico voor studerende die misbruik maken van de uitwonendenbeurs is relatief gering. Daarom zal binnenkort een wetsvoorstel aan u worden voorgelegd waarin wordt voorgesteld de wet op een aantal punten aan te passen. Het gaat met name om aansluiting van het te hanteren woonadres aan de Gemeentelijke basisadministratie (GBA) en de mogelijkheid van het benoemen van specifieke toezichthouders. Daarnaast wordt met dit wetsvoorstel een sanctie-instrumentarium ingevoerd bestaande uit een tweetrapsmodel. Indien voor de eerste keer misbruik wordt geconstateerd wordt niet alleen – zoals in de huidige situatie – het ten onrechte betaalde bedrag teruggevorderd, maar wordt ook een bestuurlijke boete van 50% van het ten onrechte ontvangen bedrag opgelegd. Als de studerende hardleers is en nogmaals in de fout gaat, zijn er forse sancties. In dat geval vindt terugvordering van de onterecht ontvangen studiefinanciering plaats en wordt de aanspraak op studiefinanciering in de toekomst stopgezet. Daarnaast wordt aangifte gedaan bij het Openbaar Ministerie.

2. Preventieve maatregelen: handhavingscommunicatie

Vanuit het beeld «voorkomen is beter dan genezen» vervult voorlichting een belangrijke functie. De studerende moet weten in welke gevallen hij of zij recht heeft op een uitwonendenbeurs, maar omgekeerd ook: in welke gevallen er geen recht bestaat op een dergelijke beurs en welke consequenties misbruik heeft. Van goede handhavingscommunicatie gaat een preventieve werking uit. De verhoogde pakkans zal hierin zichtbaar gemaakt worden.

In de pilotfase zijn verschillende communicatiemiddelen en -activiteiten ingezet. Zowel via de website van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), www.duo.nl, als via landelijke en lokale radio en tv is veel aandacht besteed aan de controle van uitwonende studerende en de voorgenomen wetswijzigingen op dit gebied.

In de structurele situatie (na aanvaarding van het wetsvoorstel door de Staten-Generaal), worden bestaande communicatiemiddelen aangepast in verband met die wetswijziging.

3. Repressieve maatregelen: pilots met gemeenten

In 2010 heeft DUO in een ketenaanpak met andere overheidsdiensten gezamenlijke opsporingsacties uitgevoerd op grond van risicodetectie en (gedeelde) opsporingsbevoegdheden.

Samenwerking met pilotgemeenten

Op grond van in convenanten vastgelegde afspraken is door DUO samengewerkt met de gemeenten Rotterdam, Amsterdam, Den Haag, Utrecht, Groningen en met de Sociale Recherche in Twente, Almere en Noord-Holland-Noord. Deze samenwerking is goed verlopen en heeft geleid tot een brede uitwisseling van ervaringen. Om deze uitwisseling verder te stimuleren en om te leren van elkaar heeft DUO in november 2010 een bijeenkomst georganiseerd, waaraan naast de aan de pilot deelnemende gemeenten ook potentiële pilotgemeenten deelnamen.

Risicoprofielen

DUO heeft een risicoprofiel gedefinieerd voor de selectie van studerenden waarbij sprake is van een relatief hoog risico op misbruik van de uitwonendenbeurs. Hierbij gaat het om combinaties van objectieve (gedrags-)kenmerken van de studerende zoals bijvoorbeeld leeftijd, onderwijssoort, woonsituatie en de (on-)logische combinatie van het GBA-adres van de studerende, het GBA-adres van de ouder(s) en de vestigingsplaats van de onderwijsinstelling.

Op grond van de onderzoeksresultaten in de pilotgemeenten is dit risicoprofiel getoetst op effectiviteit. Geconcludeerd kan worden dat het gedefinieerde risicoprofiel de doelmatige bestrijding van het misbruik sterk vergroot. Het gekozen risicoprofiel lijkt derhalve adequaat. Wel zal DUO voortdurend controleresultaten analyseren om het risicoprofiel nader aan te scherpen en indien nodig aan te passen aan ontwikkelingen in het gedrag van uitwonende studerenden.

Hieronder zal ik eerst ingaan op de resultaten van de pilots op grond van het risicoprofiel. Daarna zal ik de resultaten beschrijven van een aselechte steekproef die door DUO is uitgevoerd ter validering van de resultaten van de pilots.

Werkwijze, huisbezoeken en geconstateerd misbruik op grond van het risicoprofiel

DUO heeft op grond van het voorlopig risicoprofiel uitwonende studenten geselecteerd en deze vervolgens voor onderzoek aangemeld bij de pilotdeelnemers. Binnen de pilotgemeenten is in 2010 bij ongeveer 1000 studerenden de rechtmatigheid van de uitwonendenbeurs onderzocht door een huisbezoek te doen op het door de studerende opgegeven en het in de GBA opgenomen adres. Vaak was het nodig – gegeven de huidige wetgeving – tevens een huisbezoek op het adres van zijn of haar ouder(s) te doen, waardoor het aantal huisbezoeken bijna verdubbelde: in 2010 zijn ongeveer 2000 huisbezoeken afgelegd. Dit heeft geresulteerd in de volgende percentages, behorende bij verschillende categorieën studerenden.

1. Op het moment van beoordeling van de individuele situatie bij de studerenden die behoorden tot de risicogroep, bleek 28% een onjuiste inschrijving in de GBA te hebben en feitelijk thuiswonend bij (één van) de ouders te zijn. Dit percentage is uiteraard niet representatief voor alle uitwonende studerenden, maar geldt alleen voor de studerenden die binnen de gedefinieerde risicogroep vallen. DUO heeft immers die studerenden geselecteerd voor nader onderzoek waarvan op voorhand twijfel bestond over de juistheid van het woonadres.
2. Daarnaast is een groep studerenden te onderscheiden die feitelijk op een ander adres woont dan het GBA-adres, maar wel uitwonend is en een uitwonendenbeurs ontvangt. Dit heeft te maken met het feit dat DUO volgens de huidige wetgeving moet aantonen dat een studerende bij zijn of haar ouders woont om misbruik van de uitwonendenbeurs vast te stellen. Deze groep maakt in de pilot 2% van het totaal uit. Als het wetsvoorstel in werking is getreden, behoeft DUO niet meer aan te tonen dat een studerende feitelijk bij (één van) zijn ouders woont en zou voor dit percentage studerenden ook geen uitwonendenbeurs meer te hoeven worden verstrekt.
3. Ook zijn er studerenden die een onjuiste inschrijving in de GBA hebben maar waarvan het feitelijk adres (nog) onbekend is. Deze groep maakte in de pilot 8% van het totaal uit.

4. Daarnaast heeft een percentage studerenden dat wel geselecteerd was voor een onaangekondigd huisbezoek, vóór de uitvoering van deze controle zelf de inschrijving in de GBA gewijzigd naar het woonadres van één van de ouders met het verzoek bij DUO om in het vervolg een thuiswonende beurs te ontvangen en niet langer een uitwonendenbeurs. Het betrof 9 %. Het is niet bekend wat de reden is voor deze overschrijving, maar voorstelbaar is dat een deel ervan verband houdt met de landelijke en lokale communicatie en/of het bekend raken van de huisbezoeken in de betreffende gemeente.

Graag benadruk ik dat ook voor alle laatst genoemde percentages geldt dat zij niet representatief zijn voor de gehele groep omdat het een vooraf geselecteerde risicogroep betreft.

Werkwijze, huisbezoeken en geconstateerd misbruik op grond van een landelijke aselechte steekproef

In aanvulling op de huisbezoeken in de pilotgemeenten heeft DUO een landelijke aselechte steekproef uitgevoerd. Bij ongeveer 300 willekeurige uitwonende studerenden in Nederland is een onderzoek uitgevoerd naar de rechtmatigheid van de uitwonendenbeurs. Dat leverde het volgende op.

1. Op het moment van beoordeling van de individuele situatie bij de studerenden die behoorden tot de steekproef bleek 5% een onjuiste inschrijving in de GBA te hebben en feitelijk thuiswonend bij (één van) de ouders te zijn.
2. Zoals hierboven aangegeven wordt in het wetsvoorstel voorgesteld dat er eveneens sprake is van onrechtmatigheid voor studerenden die een onjuiste inschrijving in de GBA hebben maar wel uitwonend zijn. Deze categorie studerenden betrof in de aselechte steekproef 2%.
3. In de resultaten van de aselechte steekproef kwamen geen studerenden voor die een onjuiste inschrijving in de GBA hadden maar waarvan het feitelijk adres (nog) onbekend is.
4. De groep studerenden die geselecteerd was voor een onaangekondigd huisbezoek, maar al vóór de uitvoering van deze controle de inschrijving in de GBA had gewijzigd, betrof 2%.

De procentuele resultaten van de aselechte steekproef zijn van toepassing op de gehele populatie van uitwonende studerenden, en daarmee niet zonder meer vergelijkbaar met die van de pilotgemeenten.

4. Eerste indicatie omvang van het misbruik

Zowel de pilots waarbij gebruik gemaakt is van het risicoprofiel als de aselechte steekproef geven indicaties over de omvang van het misbruik van de uitwonendenbeurs. Door zowel de resultaten van de huisbezoeken in de pilotgemeenten als die van de aselechte steekproef te extrapoleren, kan een indicatie van de omvang van het misbruik gegeven worden. Het gaat echter om een (relatief kleine) steekproef, waarbij de gedragseffecten van de preventieve en repressieve maatregelen maar beperkt konden worden gemeten. De indicaties dienen dan ook met enige voorzichtigheid te worden behandeld.

Het extrapoleren naar de situatie na inwerkingtreding van het wetsvoorstel is lastig omdat onduidelijk is welke gedragseffecten zich precies zullen voordoen. Voorstelbaar is dat de groep die nu niet legitiem uitwonendenbeurs ontvangt zijn adresgegevens zo aanpast dat de uitwonendenbeurs toch legitiem ontvangen kan worden. Bovendien mag worden verwacht dat van het sanctieregime een dempende werking uitgaat. Daarnaast is in de pilotperiode weliswaar een aanzienlijk aantal

controles uitgevoerd, maar zijn desondanks meer onderzoeksresultaten nodig om met voldoende betrouwbaarheid concrete cijfers te kunnen vaststellen over de mate van risico binnen de gedefinieerde deelpopulaties.

Op basis van de onderzoeksresultaten uit 2010 is een eerste indicatie van het totale misbruik met de uitwonendenbeurs te geven. Eerder is een verwachte omvang van 27 miljoen euro aangegeven, gerelateerd aan de mate van juistheid van GBA-gegevens.

Indien de nieuwe definitie in het wetsvoorstel wordt toegepast (het niet wonen op het GBA-adres) op de huidige gegevens en er geen gedragseffecten zouden optreden, zal het bedrag naar schatting 40 à 55 miljoen euro op jaarbasis bedragen. Het is niet reëel om te veronderstellen dat dit misbruik volledig kan worden uitgebannen, maar de beoogde preventieve maatregelen, inclusief de aanscherping van de definitie, zullen leiden tot inperking van het misbruik. In paragraaf 7 wordt nader ingegaan op de geschatte baten van de aanpak van het misbruik.

Begin volgend jaar zal met behulp van de onderzoeksresultaten 2011 een aanscherping plaatsvinden van de huidige inschatting van het misbruik.

5. Aandachtspunten uit de pilots

Verschillen in aanpak

De aanpak van de verschillende partijen in de pilots is divers gebleken. Ook gemeenten verschillen onderling van aanpak. Dit laatste heeft onder meer te maken met eerder opgedane ervaringen met het afleggen van huisbezoeken. De Sociale Recherche Twente en de gemeente Amsterdam hebben tot nu toe de meeste ervaring opgedaan met de controles. Samen met deze organisaties heeft DUO veel tijd gestoken in het evalueren van de werkwijzen.

Verschillen in aanpak zijn op zich geen probleem. Wel wordt gestreefd naar een zo efficiënt mogelijke werkwijze.

Het beleggen van de controles

Het organiseren en uitwerken van de pilots is een arbeidsintensief proces. In de structurele situatie wordt ingezet op landelijke dekking; dit zou samenwerking met alle (ruim 400) gemeenten afzonderlijk vergen. Dit acht ik niet efficiënt uitvoerbaar. Daarnaast zullen gemeenten keuzes maken ten aanzien van de inzet van hun schaarse (controle-)capaciteit. Ik verwacht daarom niet slechts één handhavingspartij in te zetten, maar een mix van afspraken met verschillende partijen te maken. Te denken valt dan, naast het sluiten van een aantal afzonderlijke convenanten met (grote) gemeenten, aan het zoeken van aansluiting bij het convenant dat de LSI (Landelijke Stuurgroep Interventieteams) met diverse handhavingspartijen heeft gesloten. In interventietrajecten kan dan ook standaard het uitwonendenmisbruik worden meegenomen. Ook zou, om landelijke dekking van huisbezoeken compleet te maken, met derde (particuliere) partijen kunnen worden samengewerkt, uiteraard met inzet van gekwalificeerd personeel op het terrein van opsporing en handhaving. De komende periode zal worden benut om tot een sluitend arrangement te komen. Hierover zal in de eindrapportage verslag worden gedaan.

Medewerkingsverplichting/opsporingsbevoegdheden

Uit de pilots blijkt, zoals gezegd, dat de controles arbeidsintensief zijn. Ook blijkt het veelal lastig het misbruik aan te tonen (bewijslast). De laatste maanden komen vanuit verschillende pilotgemeenten bij DUO signalen binnen dat de medewerking aan de controles door studerende

en anderen betrokkenen geleidelijk afneemt. Studerenden doen hun best om onder de verscherpte handhaving uit te komen. Het vergaren van bewijslast – en daarmee het dempen van het misbruik – blijft daarom een belangrijk aandachtspunt. Mede afhankelijk van de resultaten van de komende pilotperiode zijn mogelijk zwaardere maatregelen, zoals een medewerkingsverplichting en/of uitbreiding van de opsporingsbevoegdheden, nodig om de kans op het aantonen van misbruik te vergroten.

6. Kosten/baten handhaving in de pilots

De omvang van het misbruik is weliswaar niet precies te bepalen, maar zeker is dat deze groot is, zelfs groter dan eerder ingeschat. Dit betekent dat handhaving loont. Niet alleen vanwege de normhandhaving (het niet plegen van misbruik) maar ook vanuit financieel oogpunt. De baten zijn groter dan de kosten.

Kosten

De kosten die DUO in 2010 voor het project heeft gemaakt, bestaan uit de vergoeding aan gemeenten voor huisbezoeken, personeelskosten van DUO en communicatiekosten. Het gaat hierbij om in totaal circa 0,4 miljoen euro.

Baten

De baten door preventieve communicatie en repressieve huisbezoeken kunnen uit drie groepen bestaan:

1. Terugvordering van onrechtmatig verkregen studiefinanciering,
2. Besparing toekomstige uitgaven studiefinanciering. Dit zijn de uitgaven die worden voorkomen omdat een studerende na de controle een thuiswonende beurs in plaats van een uitwonende beurs ontvangt,
3. Bestuurlijke boetes (structurele situatie).

In 2010 heeft DUO bij geconstateerd misbruik per direct de uitwonendenbeurs omgezet in een thuiswonendenbeurs. Terugvordering van in het verleden verkregen studiefinanciering is hierbij beperkt mogelijk gebleken, omdat toereikende bewijslast hiervoor ontbrak. Door de betrokkenen zelf werd in vrijwel alle situaties beweerd dat de aangetroffen woonsituatie bij de ouder(s) sinds kort het geval was. Het aantonen van terugwerkende kracht was in die situatie dan ook zeer moeilijk. In het wetsvoorstel wordt dit probleem ondervangen door de terugvordering te koppelen aan de periode die terugwerkt tot de laatste keer dat de studerende een adreswijziging in de GBA heeft laten doorvoeren.

Gezien de beperkte terugvorderingsmogelijkheden in 2010 bestaan de baten van de controles in 2010 voornamelijk uit de *besparing van toekomstige uitgaven* studiefinanciering (categorie 2). Deze besparingen doen zich niet alleen voor in 2010, maar ook in 2011 en verdere jaren. Uit een analyse van de controleresultaten 2010 blijkt dat met de omzetting van uitwonend naar thuiswonend de besparing uitwonendtoelage gemiddeld 19 maanden per studerende bedraagt. Uitgaand van een uitwonendenbeurs 2010 van gemiddeld 180 euro per maand, betekent dit een besparing per studerende van ongeveer 3 400 euro. De baten door de controles in 2010 komen hiermee in totaal op bijna 900 000 euro. Daarnaast is er nog de groep van studerenden die zichzelf vóór de controle naar het GBA-adres van de ouder(s) heeft overgeschreven. Uitgaand van eenzelfde redenering als voor de hierboven genoemde studerenden gaat hiermee binnen de controlegroep een bedrag van bijna 300 000 euro gepaard. Onduidelijk is in hoeverre dit bedrag verband

houdt met de handhavingscommunicatie en/of de bekendheid van de huisbezoeken in de pilotgemeenten.

De kosten en baten gemoeid met de structurele situatie komen aan bod in de volgende paragraaf.

Pilots in 2011

Dit jaar zal een aantal pilots worden voortgezet of opnieuw gestart. Aan de hand van de resultaten die daaruit volgen, kunnen de percentages van de resultaten worden aangescherpt. Daarnaast blijft het van belang te monitoren in hoeverre de adrescontroles effectief blijken en ook in hoeverre effectief met de verschillende handhavingspartijen kan worden samengewerkt.

7. Structurele handhaving (vanaf 2012)

Wetsvoorstel

Inwerkingtreding van het wetsvoorstel is voorzien per 1 januari 2012. Bij aanvaarding van het wetsvoorstel zal het aanzienlijk makkelijker zijn om de bepalingen in de WSF 2000 te handhaven. De huisbezoeken bij de ouder(s) zijn vanaf dat moment niet meer nodig. Om te kunnen sanctioneren hoeft immers slechts nog te worden aangetoond dat een studerende niet woont op het GBA-adres dat hij heeft opgegeven. Ook kan vanaf dat moment daadwerkelijk een sanctie worden opgelegd, indien misbruik geconstateerd wordt.

Handhavingsstrategie

Zoals eerder aangegeven ben ik van plan een combinatie van preventieve en repressieve middelen in te zetten. Het is te verwachten dat een preventieve werking zal uitgaan van een combinatie van communicatie, landelijke zichtbaarheid van controles aan de deur en de dreiging van een bestuurlijke boete. Iedere studerende die misbruik maakt of van plan is te maken, zal het gevoel moeten hebben gecontroleerd te kunnen worden en een groot financieel risico te lopen. De studerende die wordt betrappt op misbruik kan repressieve maatregelen verwachten zoals terugvordering van de uitwonendenbeurs, met daarbovenop een forse bestuurlijke boete van 50% van het ten onrechte verkregen bedrag. Bij recidive wordt de gehele studiefinanciering stopgezet.

Kosten en baten

Eerder heb ik aangegeven dat – met enige voorzichtigheid – kan worden aangenomen dat de omvang van het misbruik een bedrag tussen 40 miljoen en 55 miljoen euro op jaarbasis bedraagt. Het is niet reëel om te veronderstellen dat dit misbruik volledig kan worden uitgebannen, ook niet bij een flinke inspanning op handhavingsgebied.

Voor de kosten van de aanpak moet worden gedacht aan controles, communicatie en apparaatskosten bij DUO. De baten zijn in verschillende categorieën in te delen, waarbij het voor een groot gedeelte het voorkomen van uitgaven betreft. Zie categorie 2 in de vorige paragraaf. Dit zal zich vertalen in lagere uitgaven aan uitwonendenbeurs.

De inschatting die ik op basis van de huidige gegevens heb, is dat een netto-opbrengst van circa 10 miljoen euro per jaar een realistische uitkomst is, waarbij de uitgaven aan handhaving zijn gesaldeerd met de baten. Te verwachten is dat de opbrengsten zullen toenemen, omdat steeds een groter deel van de doelgroep wordt bereikt met de in te zetten controles (de besparing van de toekomstige uitgaven zal immers een

aantal jaren doorwerken). Hierbij moet nog worden opgemerkt dat die structurele relevante opbrengst zich pas op termijn zal voordoen, aangezien er bij studiefinancieringsmaatregelen altijd rekening gehouden moet worden met het zogenaamde prestatiebeurseffect. Dit betekent dat prestatiebeursuitgaven pas gaan meetellen als relevante begrotingsuitgaven op het moment dat de studie met succes is afgerond en de prestatiebeurs van lening in gift wordt omgezet. In de eindrapportage zal ik een concretere uitwerking van de kosten en baten maken, waarbij ook de intensiteit van de controles nader wordt betrokken.

Tot slot

De (indicatieve) cijfers van het misbruik onderstrepen de noodzaak van een strenge aanpak, zoals in deze voortgangsrapportage beschreven. Het komend jaar zal worden benut om de handhavingstrategie te vervolmaken en verder uit te rollen. Begin 2012 kan uw Kamer een eindrapportage verwachten.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
H. Zijlstra