

Vergaderjaar 2011–2012

24 724

Studiefinanciering

Nr. 100

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 maart 2012

In mijn brief van 28 februari 2011¹ betreffende de voortgangsrapportage over het Actieplan misbruik uitwonendenbeurs (Actieplan) heb ik aangegeven dat 2011 zou worden benut om de handhavingsstrategie te vervolmaken en verder uit te rollen.

Inmiddels is de pilotfase afgerond en heeft de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) structurele maatregelen kunnen nemen. De randvoorwaarden daarvoor zijn in 2011 gerealiseerd. Zo is in 2011 de benodigde wetwijziging in werking getreden, heeft de voorlichting aan de studenten over de wetwijziging vorm gekregen, zijn voor de structurele situatie de bestaande communicatiemiddelen in verband met de wetwijziging aangepast, zijn de controlemethodieken verder ontwikkeld, is het te gebruiken risicoprofiel verder aangescherpt en verfijnd en zijn met verschillende gemeenten en derde (particuliere) partijen convenanten gesloten waarin afspraken zijn vastgelegd over de uitvoering van de adrescontroles.

Zoals in eerder genoemde brief is aangekondigd, ontvangt u hierbij de eindrapportage over het Actieplan.

In deze eindrapportage worden de volgende onderwerpen behandeld:

- Wetwijziging
- Preventieve maatregelen: handhavingscommunicatie
- Repressieve maatregelen: handhavingscontrole
- Indicatie omvang van het misbruik
- Structurele handhaving (vanaf 2012)
- Kosten/baten structurele handhaving (vanaf 2012)

¹ Kamerstukken 2010–2011, 24 724, nr. 95.

1. Wetswijziging

De wijziging van de Wet studiefinanciering 2000 (WSF 2000) ter bestrijding van het ten onrechte ontvangen van de uitwonendenbeurs is op 9 december 2011 in het Staatsblad geplaatst. Daardoor zijn de volgende drie aanpassingen in de WSF 2000 doorgevoerd.

Ten eerste wordt nu gewerkt met een aangepaste definitie van de uit- en thuiswonende studerende. Bij de nieuwe definitie wordt nog slechts uitgegaan van het in de GBA geregistreerde adres van de studerende. Door deze wijziging kan de controle van DUO zich beperken tot één adres. De voorheen door DUO gehanteerde administratieve controle, waarbij het GBA-adres en het door de studerende opgegeven adres werden vergeleken, is komen te vervallen. De wet is door deze wijziging beter handhaafbaar.

Ten tweede is in de WSF 2000 de mogelijkheid opgenomen om toezicht-houders aan te wijzen. Deze toezichthouders kunnen de benodigde fysieke adrescontroles uitvoeren. Door fysieke adrescontroles uit te voeren wordt de pakkans van studerenden die misbruik maken van de uitwonendenbeurs vergroot.

Ten derde is in de WSF 2000 ingevoerd dat een bestuurlijke boete wordt opgelegd als een studerende misbruik maakt van de uitwonendenbeurs. Deze bestuurlijke boete zal worden geïnd door het Centraal Justitieel Incassobureau. Het opleggen van een bestuurlijke boete gaat volgens een tweetrapsmodel. Bij een studerende die een eerste keer misbruik maakt van de uitwonendenbeurs wordt het verschil tussen uit- en thuiswonendenbeurs teruggevorderd en een bestuurlijke boete opgelegd van maximaal 50% van het ten onrechte ontvangen bedrag aan uitwonendenbeurs. Bij een tweede keer misbruik kan het verschil tussen uit- en thuiswonendenbeurs worden teruggevorderd en kan aan de studerende een bestuurlijke boete van maximaal 100% van het ten onrechte ontvangen bedrag aan uitwonendenbeurs worden opgelegd. In deze situatie wordt bovendien de studiefinanciering voor de toekomst in haar geheel stopgezet. Ingeval van recidive kan DUO besluiten aangifte bij het Openbaar Ministerie te doen.

2. Preventieve maatregelen: handhavingscommunicatie

«Iedereen krijgt waar hij recht op heeft», dat is het uitgangspunt bij de handhavingscommunicatie. 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 gevolgen het plegen van misbruik heeft. Van goede handhavingscommunicatie gaat een preventieve werking uit. De verhoogde pakkans zal hierin zichtbaar worden gemaakt.

In de pilotfase zijn verschillende communicatiemiddelen en -activiteiten ingezet.

Via www.duo.nl, de website van DUO, is veel aandacht besteed aan de controle van uitwonende studerenden en de toen nog aanstaande wetswijzigingen op dit gebied. Die boodschappen zijn ook uitgedragen via landelijke en lokale radio en tv. Daarnaast is een folder ontwikkeld over de gevolgen van misbruik van de uitwonendenbeurs. Deze folder wordt door controleurs gebruikt bij de huisbezoeken. In november 2011 heeft DUO naar alle studerende met studiefinanciering een (digitale) brief gestuurd over de aanscherping van de controles bij uitwonende studerenden. Bij de invoering van de wijzigingen in de WSF 2000 per 1 januari 2012 zijn, naast de teksten op de website van DUO, ook diverse structurele communicatiemiddelen aangepast, zoals folders, formulieren en *Mijn DUO*. Ook hierin wordt studerende gewezen op de gevolgen van misbruik van de uitwonendenbeurs. Tevens is in de landelijke media aandacht geweest voor de controles bij uitwonende studerende.

3. Repressieve maatregelen: handhavingscontrole

Samenwerking met pilotdeelnemers

In 2010 heeft DUO op grond van afspraken die in convenanten zijn vastgelegd, samengewerkt met de gemeenten Rotterdam, Amsterdam, Den Haag, Utrecht, Groningen en met de Sociale Recherche in Twente, Almere en Noord-Holland-Noord. Deze controles waren vooral gericht op de grote steden in een beperkt deel van Nederland. In 2011 zijn nieuwe convenanten afgesloten, met als resultaat een toename van het aantal controles en een grotere spreiding daarvan over Nederland. In 2011 zijn in totaal controles uitgevoerd in ongeveer 40 verschillende gemeenten, waaronder Bergen op Zoom, Breda, Delft, Deventer, Hilversum, Tilburg, Venlo, Zaanstad, Zeist en Zwolle. In paragraaf 5 van deze rapportage ga ik verder in op de verwachte groei van het aantal controles in de komende jaren.

Bij de uitbreiding van het aantal pilotgemeenten en de uitvoering van de controles is voortgebouwd op de ervaringen in 2010. Voor de uitwisseling van ervaringen is in 2011 veelvuldig contact geweest tussen DUO en de verschillende pilotregio's en tussen de verschillende pilotregio's onderling.

Met name op initiatief van DUO zijn verschillende controlemethodieken gehanteerd om tot een zo goed en efficiënt mogelijke uitvoering van de controles te komen. Door de verschillen in methodiek en aanpak kon ook worden vastgesteld met welke aanpak de fraude bij de diverse doelgroepen het beste kan worden aangetoond. De resultaten hiervan zijn opgenomen in een set brochures voor de controlerende partijen, waarin specifieke richtlijnen zijn opgenomen voor de functionarissen die de adrescontroles uitvoeren. Daarnaast bevat de set een standaard voor de rapportage en verschillende formulieren waarin de resultaten kunnen worden vastgelegd. Deze set is door DUO samengesteld in samenwerking met vertegenwoordigers van verschillende pilotgemeenten en andere instanties. De ervaring leert dat het aanscherpen en bijstellen van de controlemethodiek en de bijbehorende brochures een dynamisch proces is, en dat betekent dat continu wordt bijgestuurd.

Risicoprofielen

DUO heeft bij de start van de pilotperiode een risicoprofiel gedefinieerd voor de selectie van studerende bij wie 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.

In de voortgangsrapportage van 28 februari 2011 is al aangegeven dat met het gedefinieerde risicoprofiel een doelmatige bestrijding van het misbruik mogelijk is. Op grond van de onderzoeksresultaten over 2010 en 2011 heeft DUO dit risicoprofiel verder aangescherpt en verfijnd. De aanscherping van de risicoprofielen heeft er mede voor gezorgd dat de controleresultaten over 2011 een absolute en een procentuele groei laten zien in het ontdekte misbruik ten opzichte van 2010. Hiermee is een goede basis gelegd voor de structurele uitvoering van de bestrijding van het misbruik onder de gewijzigde wetgeving vanaf 1 januari 2012. DUO zal de controleresultaten blijven monitoren, ook om gedragswijzigingen van uitwonende studerende te kunnen signaleren en hierop vervolgens het selectiebeleid te kunnen aanpassen.

Werkwijze, huisbezoeken en geconstateerd misbruik op grond van het risicoprofiel

DUO heeft op grond van het aangescherpte risicoprofiel in 2011 ruim 2000 uitwonende studerende(n) geselecteerd, die vervolgens door de pilotdeelnemers zijn gecontroleerd. Ten opzichte van 2010 betekent dit een verdubbeling van het aantal uitwonende studerende(n) dat door middel van huisbezoeken is gecontroleerd. Daarmee is mijn ambitie voor het aantal controles in 2011 gerealiseerd.

De controles hebben geresulteerd in de in onderstaande tabel opgenomen controlepercentages voor de studenten die hoog scoren in het risicoprofiel. Deze percentages zijn uiteraard *niet* representatief voor alle uitwonende studerende(n), maar gelden alleen voor de studerende(n) die binnen de gedefinieerde risicogroep vallen. DUO heeft immers alleen studerende(n) voor nader onderzoek geselecteerd voor wie op voorhand gereede twijfel bestond over de juistheid van het in de GBA geregistreerde adres. Ter vergelijking zijn ook de cijfers van het pilotjaar 2010 opgenomen.

Controle risicovolle studerende(n)		2011	2010
1	GBA-adres juist	39%	53%
2	GBA-adres onjuist, woonadres gelijk aan ouder(s)	41%	28%
3	GBA-adres onjuist, woonadres onbekend	7%	8%
4	GBA-adres onjuist, maar uitwonend	3%	2%
5	Thuiswonend vóór controle	4%	9%
6	Geen beoordelingsresultaat	6%	–
Totaal		100%	100%

Op het moment van beoordeling van de individuele situatie bij de studerende(n) die behoorden tot de risicogroep, bleek in 2011 41% een onjuiste inschrijving in de GBA te hebben en feitelijk thuiswonend bij één van de ouders te zijn (categorie 2 in bovenvermelde tabel). De stijging van het percentage ten opzichte van 2010 (28%) is voor een belangrijk deel toe te schrijven aan de verdere aanscherping van de risicoprofielen en de ervaring die in 2010 is opgedaan door DUO en de controlerende partijen met de wijze van uitvoering van de controles.

Bij de studerende(n) in de hierboven genoemde categorieën 3 en 4 is eveneens vastgesteld dat zij niet op hun GBA-adres wonen, maar dat het feitelijke woonadres onbekend was respectievelijk dat zij feitelijk op een ander adres dan van hun ouder(s) wonen. Onder de nieuwe wetgeving, die met ingang van 1 januari 2012 in werking is getreden, hoeft DUO niet meer aan te tonen dat de studerende feitelijk bij de ouder(s) woont. Dan zal, naast de studerende(n) in categorie 2, ook voor studerende(n) in de categorieën 3 en 4 geen uitwonendenbeurs meer worden verstrekt.

Daarnaast heeft een percentage studerende(n) 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. Deze studerende(n) hebben vervolgens DUO verzocht om in het vervolg een thuiswonendenbeurs te ontvangen (categorie 5). 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.

In categorie 6 zijn tenslotte die controles opgenomen die (nog) niet tot een beoordelingsresultaat hebben geleid. Het gaat hierbij vooral om situaties waarin zowel de studerende als de ouder(s) meerdere malen niet thuis zijn aangetroffen.

4. Indicatie omvang van het misbruik

Het extrapoleren van de resultaten uit 2010 en 2011 naar de situatie na inwerkingtreding van het wetsvoorstel is lastig, omdat moeilijk is te voorspellen welke gedragseffecten zich precies zullen voordoen. Voorstelbaar is dat de groep die nu niet legitiem uitwonendenbeurs ontvangt een thuiswonendenbeurs aanvraagt of zijn adresgegevens zo aanpast dat de uitwonendenbeurs legitiem ontvangen kan worden. Bovendien mag worden verwacht dat van het sanctieregime een dempende werking uitgaat.

Op basis van de onderzoeksresultaten uit 2010 is een eerste indicatie van het totale misbruik met de uitwonendenbeurs afgegeven. Indien de nieuwe definitie (het niet wonen op het GBA-adres) in de wet wordt toegepast op die gegevens en er geen gedragseffecten zouden optreden, is het bedrag ingeschat op 40 à 55 miljoen euro op jaarbasis. De onderzoeksresultaten uit 2011 geven geen significante aanwijzingen om deze inschatting thans te wijzigen. De stijging van het percentage controles waarin misbruik is geconstateerd is, zoals eerder aangegeven, het resultaat van de verdere aanscherping van de risicoprofielen en de ervaring met de uitvoering van de controles. Op grond van deze onderzoeksresultaten lijkt het er wel op dat de omvang van het misbruik zich in de bovenste helft van de bandbreedte van 40 tot 55 miljoen euro bevindt.

Hoewel het niet reëel is te veronderstellen dat dit misbruik volledig kan worden uitgebannen, zullen de beoogde preventieve maatregelen inclusief de aanscherping van de definitie leiden tot forse terugdringing van het misbruik. In paragraaf 6 wordt nader ingegaan op de geschatte baten van de aanpak van het misbruik.

5. Structurele handhaving (vanaf 2012)

De geschatte omvang van het misbruik met de uitwonendenbeurs rechtvaardigt een stevige inzet van middelen. Het totaal aantal studerende dat misbruik maakt is op ongeveer 20 000 tot 25 000 op jaarbasis geschat. Gezien de omvang van de (risico)populatie zal DUO een combinatie van preventieve en repressieve middelen inzetten. Een preventieve werking zal moeten uitgaan van de inzet van communicatiemiddelen, een landelijke zichtbaarheid van controles aan de deur, de terugbetaling van de teveel uitgekeerde beurs en de (dreiging van een) bestuurlijke boete. Iedere studerende die misbruik maakt of van plan is die te maken zal het gevoel moeten hebben te kunnen worden gecontroleerd en een groot financieel risico te lopen. De studerende die wordt betrappt op misbruik kan repressieve middelen verwachten zoals een terugvordering van de uitwonendenbeurs, met daarbij een forse bestuurlijke boete en zelfs het verlies van het gehele recht op studiefinanciering.

Communicatie

Zoals aangegeven in paragraaf 2 van deze brief, zal ook bij de structurele handhaving met behulp van diverse media duidelijk worden gemaakt dat misbruik met de uitwonendenbeurs niet loont, »je krijgt waar je recht op hebt«, maar ook niet meer. De pakkans is groot, evenals de financiële risico's. De communicatie vindt plaats via de reguliere kanalen van DUO (internet, folders, formulieren, brieven en Mijn DUO), de verspreiding van

specifieke folders, flyers en posters bij gemeenten en onderwijsinstellingen, en via lokale media in overleg met de deelnemende gemeenten. In 2012 zullen ook de ouders van de studenten met een uitwonendenbeurs, die geregistreerd staan bij DUO, schriftelijk worden geïnformeerd over de wetswijzigingen.

Controles

In de pilotperiode heeft DUO al belangrijke stappen gezet in de organisatie van het aantal controles en de spreiding daarvan over Nederland. In de structurele situatie wordt de spreiding van de controles verder uitgebreid tot geheel Nederland. Iedere student die misbruik maakt, loopt daarmee het risico ontdekt te worden, ongeacht de omvang van de gemeente waarvan hij meldt er woonachtig te zijn. Het (relatieve) aanwezige risico per gemeente wordt als maatstaf gebruikt voor de spreiding van het totaal aantal controles over Nederland.

Bij de controles zal voorts de nadruk worden gelegd op studerende die onlangs een uitwonendenbeurs hebben aangevraagd. Daardoor zullen de controles een onwenselijk gedrag het meest effectief aanpakken en voorkomen, zeker gezien de dreiging van een uitsluiting van studiefinanciering bij recidive. Uiteraard zullen ook studerende die in het risicoprofiel passen en al langere tijd een uitwonendenbeurs ontvangen, worden gecontroleerd.

DUO wil inzetten op de organisatie van tenminste 4 000 controles per jaar. De 20 000 tot 25 000 studerende die naar schatting misbruik plegen, maken naar verwachting deel uit van een door DUO samengestelde risicogroep van ongeveer 75 000 studerende. Uitgaande van de reguliere duur van het recht op een basisbeurs van 4 jaar, betekent dit een instroom in de risicogroep van bijna 19 000 uitwonende studerende per jaar.

Het organiseren en uitvoeren van controles op een dergelijke schaal en met een landelijke spreiding vergt een forse investering van DUO en medewerking van gemeenten. Voorts zullen gemeenten die willen meewerken de benodigde capaciteit moeten vrijmaken dan wel inhuren. Om deze reden is rekening gehouden met een groeipad van circa 2000 controles in 2011, 3 000 controles in 2012 en 4000 controles in 2013. De 2000 controles in 2011 zijn inmiddels gerealiseerd, en uiteraard zal DUO dit groeipad versneld doorlopen indien dit in de praktijk mogelijk blijkt. Met de uitvoering van 4000 controles per jaar is DUO in staat om circa 20% van de instroom in de risicogroep te controleren. Deze dekking wordt in combinatie met de inzet van communicatiemiddelen vooralsnog voldoende geacht om een goede preventieve werking ten aanzien van de gehele groep van (risicovolle) uitwonende studerende te bewerkstelligen.

Zoals ik de Heer Beertema naar aanleiding van de door hem ingediende motie bij de behandeling van het wetsvoorstel ook al toezegde, kan, afhankelijk van de verhouding tussen kosten en baten van de controles en de beschikbare controlecapaciteit, het aantal controles in de toekomst worden aangepast.

Een landelijke dekking door samenwerking met alle (ruim 400) gemeenten acht ik niet uitvoerbaar. Daarnaast zullen gemeenten keuzes maken ten aanzien van de inzet van hun schaarse (controle)capaciteit. Om het ambitieniveau ten aanzien van het aantal controles en de spreiding daarvan te realiseren zal ik ook overeenkomsten sluiten met derde (particuliere) partijen. Uiteraard met inzet van gekwalificeerd personeel op het terrein van opsporing en handhaving.

In dit verband is ook aansluiting gezocht bij het convenant dat de LSI (Landelijke Stuurgroep Interventieteams) met diverse handhavingspartijen heeft gesloten.

Met de LSI is afgesproken dat OCW/DUO in 2012 zal deelnemen aan een select aantal interventieprojecten, om hiermee meer ervaring op te doen. Op grond van de hiermee opgedane ervaring zal volledige deelname worden overwogen.

Medeplegen/medeplichtigheid

Ook de medeplegers zal duidelijk worden gemaakt dat meewerken aan het misbruik met de uitwonendenbeurs niet loont. Het gaat dan om hoofdbewoners die hun GBA-adres bewust beschikbaar stellen voor inschrijving door de studerende, terwijl deze studerende daar niet daadwerkelijk woont. Het bewijzen van deze medeplichtigheid is niet eenvoudig, maar indien dit mogelijk is zal de hoofdbewoner ook een bestuurlijke boete worden opgelegd gelijk aan die van de betrokken studerende.

6. Kosten/baten structurele handhaving (vanaf 2012)

Op basis van de handhavingstrategie en de ervaringen die zijn opgedaan in de pilotfase zijn de kosten en baten begroot voor de structurele handhaving vanaf 2012.

De kosten van de handhaving bestaan uit de vergoedingen aan de controlerende instanties, de personele en materiële kosten van DUO en de communicatiekosten. Voor 2012 zijn de totale handhavingskosten begroot op € 2,5 miljoen bij 3000 controles. Vanaf 2013 zijn de kosten geraamd op € 2,75 miljoen bij 4000 controles.

De baten bestaan uit de directe opbrengsten van de controles (terugvordering van onterecht uitgekeerde beurs en het voorkomen van het onterecht toekennen van uitwonendenbeurs), de ontvangsten aan bestuurlijke boetes en de besparingen op de uitgaven uitwonendenbeurs door de preventieve werking van de handhavingstrategie.

De verwachting is dat het saldo van de kosten en baten van de handhavingmaatregelen ruim 9 miljoen structureel bedraagt. Vanwege het zogenoemde prestatiebeurseffect is er sprake van een geleidelijke groei van de structurele relevante opbrengsten. Prestatiebeursuitgaven gaan pas meetellen als relevante begrotingsuitgaven op het moment dat de studie met succes is afgerond en de prestatiebeurs van lening in gift wordt omgezet. De budgettaire gevolgen van dit voorstel worden verwerkt in de OCW-begroting.

Kosten/baten * (bedragen in € x 1 miljoen)	2012	2013	2014	2015	2016	Struc
Kosten (relevant)	2,5	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8
- Vergoedingen controlerende instanties	1,1	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
- Kosten DUO	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
- Communicatiekosten	0,4	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Baten (relevant)	-2,5	-3,6	-4,9	-8,4	-10,7	-12,0
- Geconstateerde gevallen	-0,5	-1,0	-1,3	-2,1	-3,0	-3,9
- Bestuurlijke boete	-0,4	-0,5	-0,4	-0,2	-0,2	-0,2
- Preventieve werking	-1,6	-2,2	-3,3	-6,1	-7,6	-7,9
Saldo kosten / baten (relevant)	0,0	-0,8	-2,1	-5,6	-7,9	-9,2
<i>Niet-relevante baten</i>	-9,5	-11,2	-11,3	-11,0	-10,8	-10,5

* Vanwege afrondingsverschillen tellen bedragen niet altijd op

Tot slot

De resultaten uit de pilotfase onderstrepen de noodzaak van een strenge aanpak van studenten die misbruik maken van de uitwonendenbeurs. Zoals in de voortgangsrapportage van 28 februari 2011 is aangekondigd,

is de afgelopen periode benut om de handhavingsstrategie te vervolmaken. Alle benodigde maatregelen om in de structurele situatie de studenten die misbruik maken van de uitwonendenbeurs streng te kunnen aanpakken, zijn inmiddels getroffen.

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