

Vergaderjaar 2010–2011

32 770

Wijziging van de Wet studiefinanciering 2000 in verband met het treffen van diverse maatregelen ter bestrijding van het ten onrechte ontvangen van de uitwonendenbeurs

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 27 januari 2011 en het nader rapport d.d. 10 mei 2011, aangeboden aan de Koningin door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 6 december 2010, no. 10.003366, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet studiefinanciering 2000 in verband met het treffen van diverse maatregelen ter bestrijding van het ten onrechte ontvangen van de uitwonendenbeurs, met memorie van toelichting.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 6 december 2010, nr. 10.003366, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Het wetsvoorstel strekt ertoe de Wet studiefinanciering 2000 (WSF 2000) te wijzigen om effectief te kunnen optreden tegen misbruik van de uitwonendenbeurs. Daartoe wordt voorgesteld de definitie van uit- en thuiswonende studerende te wijzigen, de gemeente als toezichthouder te benoemen om fysieke adrescontroles uit te voeren en sancties in te voeren in de vorm van een bestuurlijke boete bij de eerste keer fraude en het terugvorderen en in de toekomst stopzetten van de gehele studiefinanciering bij recidive.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de omvang, aard en oplossing van het probleem, de vereenvoudiging van het bewijs, het punitieve karakter van de sancties, de evenredigheid van de sancties, de samenloop van punitieve sancties, het moment van herziening van de studiefinanciering en de Code Interbestuurlijke Verhoudingen. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Dit advies, gedateerd 27 januari, nr.W05.10.0547/l, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer, nadat met haar opmerkingen rekening zal zijn gehouden. Naar aanleiding van het advies is het wetsvoorstel en de memorie van toelichting aangepast.

In navolging van het advies van de Afdeling zal ik ingaan op de beleidsachtergrond van dit wetsvoorstel, de manier waarop misbruik aangetoond kan worden alsook de mogelijke sancties die kunnen worden opgelegd. Daarbij zal ik de volgorde van het advies aanhouden.

1. Omvang, aard en oplossing van het probleem

Met betrekking tot de omvang van het probleem wordt in de toelichting als indicatie gegeven dat blijkens een recent onderzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties naar de kwaliteit van de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) circa 5% van de opgegeven GBA-adressen niet klopte.¹ De toelichting merkt op dat dit, geëxtrapoleerd naar de uitgaven voor de uitwonendenbeurs, zou neerkomen op circa € 27 miljoen aan ten onrechte uitgekeerde uitwonendenbeurzen per jaar. Wel moet daarbij volgens de toelichting een flinke slag om de arm worden gehouden.

De Afdeling constateert dat, zoals de minister overigens ook zelf aangeeft, geen duidelijkheid bestaat over de omvang van het probleem. De in de toelichting gegeven indicatie geeft weinig helderheid over de precieze omvang. Het percentage foutieve GBA-adressen geldt voor alle ingeschrevenen, niet alleen voor studerende, over wie nog niets kan worden gemeld zolang de onderzoekspilots van 2010 niet zijn afgerond.² De oorzaken voor foutieve GBA-adressen kunnen immers zeer uiteenlopen. Tegelijkertijd merkt de Afdeling op dat het door het gebrek aan bevoegdheden tot controle momenteel niet mogelijk is om de omvang van de fraude vast te stellen. Wel blijkt uit het rapport van de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) dat het huidige systeem een groot misbruikrisico met zich brengt.³

Om de fraudegevoeligheid te verminderen, beoogt het voorstel te voorzien in een versterkte controle, een vereenvoudiging van de bewijslast en hoge, als afschrikwekkend bedoelde, sancties. De Afdeling onderschrijft de noodzaak om de fraudegevoeligheid te verminderen en het onrechtmatig verkrijgen van de uitwonendenbeurs te voorkomen. Niettemin wil zij de mogelijkheid onder de aandacht brengen om de fraudegevoeligheid van het stelsel van studiefinanciering op een andere manier te verminderen, namelijk door het onderscheid tussen in- en uitwonendenbeurzen budgetneutraal te laten vervallen en voortaan van één tarief uit te gaan. Nu de verschillen tussen in- en uitwonendenbeurzen veel kleiner geworden zijn dan bij invoering van de WSF in 1986, kan het geconstateerde probleem thans eenvoudiger worden opgelost dan door het creëren van een grootschalig controle- en toezichtstelsel met daaraan inherente problemen en kosten.

De Afdeling adviseert om het voorstel af te wegen tegen de mogelijkheid de WSF 2000 te vereenvoudigen.

1.

¹ Paragraaf 9 Financiële gevolgen.

² Kamerstukken II 2010/11, 24 724, nr. 94.

³ «Misbruikrisico's bij de uitwonendenbeurs in de Wet studiefinanciering 2000», rapport van 28 oktober 2009, ligt ter inzage bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De Afdeling vraagt de regering een afweging te maken tussen de maatregelen in het huidige wetsvoorstel en een vereenvoudiging van de Wet studiefinanciering 2000 (WSF 2000), waarbij het onderscheid tussen thuis- en uitwonenden zou vervallen. De regering heeft een dergelijke afweging gemaakt en is tot de conclusie gekomen dat een door de Raad

voorgestelde vereenvoudiging niet wenselijk is. De WSF 2000 heeft immers tot doel de financiële toegankelijkheid van het onderwijs te waarborgen. Aangezien de woonsituatie van de studerende van wezenlijk belang is voor de hoogte van de uitgaven van de studerende is een verschil in hoogte van de inkomensondersteuning daarbij nodig. Een uitwonende studerende heeft substantieel hogere financiële uitgaven dan een thuiswonende. Dit blijkt bijvoorbeeld ook uit gegevens van de studentenmonitor (2009: gemiddelde totale kosten thuiswonende HBO-er € 644 en WO-er € 709. Gemiddelde totale kosten uitwonende HBO-er € 1 269 en WO-er € 1 176). Dit verschil rechtvaardigt een grotere geldelijke bijdrage van de overheid per maand. In een stelsel dat gebaseerd is op lenen ligt dit anders. In dat geval kan de studerende het bedrag lenen dat hij nodig acht en dat passend is bij de feitelijke kosten. Een verschil tussen thuiswonen en uitwonen hoeft dan niet meer gemaakt te worden. De toelichting van het wetsvoorstel is hierop aangepast.

2. Voorgestelde maatregelen

a. Vereenvoudiging bewijs

– Definitie uitwonende

Het wetsvoorstel voorziet in een wijziging van de definitiebepaling zodat de bewijslast wordt vereenvoudigd. Indien de studerende niet woont op het opgegeven GBA-adres, is dit, ingevolge de voorgestelde artikelen 1.1 en 1.5 van de WSF 2000, voldoende om aan te nemen dat deze studerende thuiswonend is. Hiermee wordt het recht op een uitwonendenbeurs gekoppeld aan de verplichting tot het daadwerkelijk wonen op het adres waarop de studerende is ingeschreven in de GBA.

De Afdeling constateert dat de voorgestelde wijziging van de definitiebepaling van uitwonende tot gevolg heeft dat ook studenten die niet op het vermelde GBA-adres wonen maar desalniettemin uitwonend zijn, als frauderende studenten worden aangemerkt. Daarbij heeft het bestuursorgaan geen discretionaire bevoegdheid om geen sanctie op te leggen.¹ Hierdoor worden niet enkel feitelijk frauderende studenten met een zware sanctie bestraft, maar eveneens administratief nalatige studenten die vergeten tijdig een adreswijziging door te geven.² De Afdeling onderkent dat een effectieve handhaving wenselijk is, maar is van mening dat het bieden van de mogelijkheid aan studenten om aan te tonen dat zij feitelijk uitwonend zijn, hier niet aan in de weg hoeft te staan.

Gelet op het vorenstaande adviseert de Afdeling het wetsvoorstel zodanig aan te vullen dat de student de mogelijkheid wordt geboden om voldoende aannemelijk te maken dat hij feitelijk uitwonend is.

– Niet-verwijtbaarheid

Hoewel het wetsvoorstel in beginsel geen ruimte laat aan de student om aan te tonen dat hij uitwonend is, vermeldt de toelichting wel dat een minder streng beleid wordt gevoerd indien het de student niet te verwijten is dat hij niet correct in de GBA staat ingeschreven. Zowel het wetsvoorstel als de toelichting laten echter in het midden in welke gevallen, met welke middelen en tot hoe lang de student kan aantonen dat het foutieve GBA-adres hem niet te verwijten valt. Eveneens is onduidelijk wat de precieze gevolgen zullen zijn van niet-verwijtbaarheid, nu de voorgestelde sancties zijn gefixeerd.

De Afdeling is van oordeel dat duidelijkheid dient te bestaan over de vraag wanneer sprake kan zijn van het niet-verwijtbaar hanteren van een onjuist GBA-adres en wat de precieze gevolgen daarvan zijn.³ De Afdeling adviseert het wetsvoorstel en de toelichting op dit punt aan te passen.

¹ Op grond van artikel 9.9 en 9.9a van het wetsvoorstel.

² Op het niet tijdig melden van een adreswijziging staat overigens al een sanctie op grond van artikel 147 Wet GBA.

³ Onverminderd hetgeen de Afdeling opmerkt over de wenselijkheid te differentiëren tussen frauderende en administratief nalatige studenten.

– Bewijslast student

Volgens de toelichting zal de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) op basis van een risicoprofiel studerende met een uitwonendenbeurs selecteren voor een controle aan huis op de correctheid van het woonadres. DUO zal vervolgens de gemeenten verzoeken die fysieke adrescontrole uit te voeren. Voor het uitvoeren van de controles op het terecht ontvangen van de uitwonendenbeurs is de gemeente toezichthouder in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Indien de studerende niet meewerkt aan de adrescontroles, kan de gemeente de studerende een nadere informatieplicht opleggen op grond van artikel 72 van de Wet GBA. Lukt het de studerende niet om aan te tonen dat hij feitelijk woont op het opgegeven GBA-adres, dan wordt aangenomen dat hij daar niet woont en derhalve fraudeert, aldus de toelichting.

De Afdeling wijst erop dat, zoals de Afdeling reeds heeft opgemerkt, niet op de juiste wijze ingeschreven staan bij het GBA niet per definitie inhoudt dat de student feitelijk thuiswonend is en dus fraudeert. De artikelen 1.1 en 1.5 van het wetsvoorstel brengen dit onvoldoende tot uitdrukking.

De Afdeling wijst er verder op dat de student een reële kans dient te worden geboden om, zonder dat fysieke adrescontrole plaats vindt, aan te tonen dat hij woonachtig is op het GBA-adres.

De Afdeling adviseert in de toelichting aan te geven op welke wijze de student voldoende aannemelijk kan maken dat hij op het opgegeven GBA-adres woont.

b. Sancties

– Punitieve karakter

Indien een student niet voldoet aan de verplichtingen voor de uitwonendenbeurs, legt de minister, naast terugvordering van het ten onrechte ontvangen bedrag aan uitwonendenbeurs, een bestuurlijke boete op van 50 procent van het ten onrechte ontvangen bedrag aan uitwonendenbeurs.¹ Bij een tweede vaststelling van misbruik vordert de minister de volledige studiefinanciering terug vanaf het moment van misbruik en vervalt tevens elke aanspraak op studiefinanciering.²

De Afdeling wijst er in dit verband op dat een sanctie die verder gaat dan voor herstel van de rechtmatige toestand noodzakelijk is, een punitief karakter heeft. De bestuurlijke boete kan worden aangemerkt als een punitieve sanctie.³ De thans voorgestelde sanctie om de volledige studiefinanciering terug te vorderen vanaf het moment van fraude en voor de toekomst volledig stop te zetten, strekt maar ten dele tot het ongedaan maken of beëindigen van een overtreding dan wel tot het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreding. De maatregel wordt, evenals de bestuurlijke boete, opgelegd bij normovertreding en heeft gezien de toelichting geen andere bedoeling dan een boete. Een punitief karakter kan ook aan deze maatregel niet worden ontzegd. Bij het volledig stopzetten van de studiefinanciering wordt aan het doel van de WSF 2000, het financieel mogelijk maken van de toegang tot hoger- en beroepsonderwijs, voorbijgegaan.

– Evenredigheid

Gelet op het voorgaande constateert de Afdeling dat de voorgestelde sancties een punitief karakter hebben, zodat rekening dient te worden gehouden met de waarborgen van artikel 6 EVRM. In dat verband wijst de Afdeling in het bijzonder op de evenredigheid tussen de ernst van het feit en de zwaarte van de sanctie.⁴ Uit de toelichting blijkt dat de voorgestelde sancties met name worden ingegeven door effectiviteitsoverwegingen. De

¹ Ingevolge het voorgestelde artikel 9.9.

² Ingevolge het voorgestelde artikel 9.9a.

³ Artikel 5:40 Awb bepaalt dat «Onder bestuurlijke boete wordt verstaan: de bestraffende sanctie, inhoudende een onvoorwaardelijke verplichting tot betaling van een geldsom». Zie eveneens ABRS 8 maart 1999, H01.98 0 353, JSV 2000/185.

⁴ EHRM 23 juni 1981, LeCompte, Van Leuven en De Meyere, NJ 1982, 602, EHRM 10 februari 1983, Albert en LeCompte, NJ 1987, 315, en EHRM 23 september 1998, nr. 68/1997/852/1059, Malige.

reparatoire sancties die momenteel gelden verhogen het risico op fraude omdat de afschrikwekkende werking laag is. Bij het opleggen van een bestuurlijke boete wordt een directe relatie gelegd tussen het ten onrechte ontvangen bedrag en de boete, door deze te fixeren op 50 procent van het bedrag dat een studerende teveel heeft ontvangen aan uitwonendenbeurs. Het opleggen van een zwaardere sanctie bij recidive, dient een duidelijk signaal af te geven aan de student dat misbruik van publiek geld onacceptabel is, aldus de toelichting.

De Afdeling merkt over de evenredigheid van de sancties het volgende op.

Voorgestelde sanctie in artikel 9.9:

De Afdeling constateert dat de hoogte van de bestuurlijke boete, zoals voorgesteld in artikel 9.9, gerelateerd wordt aan de hoogte van het ten onrechte ontvangen bedrag. De Afdeling onderkent dat de hoogte van het ten onrechte ontvangen bedrag mede de ernst van de overtreding bepaalt. Echter, de Afdeling mist een motivering voor het percentage van 50 procent van het door de staat teveel betaalde bedrag. De Afdeling merkt in dit verband op dat ook andere factoren dan de hoogte van het ten onrechte ontvangen bedrag de ernst van het feit bepalen, zoals de aard van de overtreden norm en de mate waarin de overtreding aan de overtreder kan worden verweten.¹ De Afdeling wijst er bovendien op dat bij de overtreding van vergelijkbare normen in de sociale zekerheid de sancties aanzienlijk lager liggen.² Voorts merkt de Afdeling op dat de evenredigheid van de sanctie in het gedrang kan komen door de samenhang van voorgestelde maatregelen waarbij de bewijslast voor fraude aanzienlijk wordt verlicht en tegelijkertijd in de wet in formele zin een zware sanctie wordt gefixeerd. De gehanteerde definitiebepaling maakt dat niet enkel studenten die bewust misbruik maken van de uitwonendenbeurs een zware sanctie treft, maar eveneens de student die enkel een onjuist GBA-adres hanteert. De voorgestelde sanctiebepalingen bieden geen ruimte om rekening te houden met de mate van verwijtbaarheid van de student.¹ Een wettelijke bepaling die het bestuur de mogelijkheid biedt de evenredigheid in acht te nemen, is nodig. In elk geval kan die mogelijkheid op grond van artikel 6 EVRM aan de rechter niet worden onthouden.

Gelet hierop adviseert de Afdeling in het sanctiestelsel rekening te houden met de mate van verwijtbaarheid en het wetsvoorstel in dit opzicht nader te bezien.

Voorgestelde sanctie in artikel 9.9a:

De Afdeling stelt voorop dat, zoals hiervoor reeds is opgemerkt, de gehanteerde definitiebepaling niet alleen betrekking heeft op de fraudeerende student, maar eveneens op de administratief nalatige student. De Afdeling onderkent dat het misbruik maken van een uitwonendenbeurs ernstig is, maar merkt tegelijkertijd op dat de voorgestelde sanctie in artikel 9.9a dusdanig zwaar is, dat de evenredigheid in het gedrang komt. De sanctie voorziet er immers in dat de student niet enkel een aanzienlijk bedrag dient terug te betalen aan DUO, maar dat het de student bovendien in voorkomende gevallen onmogelijk wordt gemaakt zijn studie af te ronden. Bij de beoordeling van de zwaarte van de sanctie is bovendien van belang dat, door het met terugwerkende kracht stopzetten van de volledige studiefinanciering, de student elke bijdrage voor het levensonderhoud wordt ontnomen. Gelet hierop adviseert de Afdeling in het sanctiestelsel rekening te houden met de mate van verwijtbaarheid en de hoogte en de aard van de sanctie voor de recidiverende frauderende student te heroverwegen.

¹ Centrale Raad van Beroep 28 augustus 2003, LJN AI1805 en Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State 17 april 2002, AB 2002, 253.

² Zie bijvoorbeeld artikel 25 Werkloosheidswet juncto artikel 2 Boetebesluit socialezekerheidswetten (boetebedrag bedraagt maximaal 10 procent van benadelingsbedrag met een minimum van € 52); artikel 17 juncto artikel 54 Wet werk en bijstand (het recht op rechtsbijstand kan voor de duur van ten hoogste acht weken worden opgeschort). Uit kamerstukken blijkt dat in de sociale zekerheidsregelgeving een percentage van 25 procent gebruikelijk is (Kamerstukken II 2009/10, 24 724, nr. 88).

c. Samenloop van punitieve sancties

De toelichting merkt op dat, indien bij recidive tevens sprake is van fraude, naast terugvordering en het stopzetten van de volledige studiefinanciering, DUO in voorkomende gevallen aangifte doet bij het Openbaar Ministerie (OM). Bij het plegen van fraude met de uitwonendenbeurs kan worden teruggevallen op toepasselijke bepalingen in het Wetboek van Strafrecht. Het gaat dan om ernstige inbreuken op de rechtsorde, zoals valsheid in geschrifte.

Uit artikel 9.9a WSF 2000 en de toelichting wordt niet duidelijk of sprake is van het opleggen van twee punitieve sancties wegens dezelfde gedraging. De Afdeling merkt op dat artikel 9.9a WSF 2000 geen ruimte voor het bestuursorgaan biedt om geen sanctie op te leggen, indien het gaat om een en dezelfde gedraging. Dat zou tot consequentie kunnen hebben dat de strafrechtelijke weg wordt afgesloten.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen en, indien en voor zover beide sancties betrekking hebben op dezelfde gedraging, de sanctiebepaling te wijzigen, zodat DUO een discretionaire bevoegdheid krijgt bij het opleggen van de sancties.¹

2.a.

De Afdeling onderkent dat de gemeentelijke basisadministratie (GBA) een handig hulpmiddel is om een effectieve handhaving mogelijk te maken, maar is van mening dat het bieden van de mogelijkheid aan studerende om aan te tonen dat zij feitelijk uitwonend zijn, ook op een andere manier mogelijk moet zijn. Door de voorgestelde wetswijziging is niet alleen het feitelijk uitwonend zijn een voorwaarde voor de aanspraak op een uitwonendenbeurs, maar ook het woonachtig zijn op het opgegeven GBA-adres. Hiervoor is gekozen uit het oogpunt van handhaafbaarheid en als uitvloeisel van de wet GBA. In de wet zoals die luidt voor inwerking-treding van dit wetsvoorstel is de definitie van een uitwonende studerende een «studerende die niet een thuiswonende is». Uit jurisprudentie blijkt dat DUO niet alleen moet aantonen dat de studerende niet woont op het opgegeven adres, maar ook dat hij wel woonachtig is op het ouderlijk adres. Het is gebleken dat bewijs hiervoor nauwelijks te leveren is, Misbruik is moeilijk tot niet aantoonbaar, daarom kunnen er ook geen sancties worden opgelegd.

In de nieuwe situatie is ook administratieve nalatigheid van de studerende verwijtbaar. Alle burgers, en dus ook studerende burgers, zijn verplicht zich op het feitelijke woonadres in te schrijven in de GBA.

De Afdeling heeft opgemerkt dat de Minister geen discretionaire bevoegdheid heeft om geen sanctie op te leggen. Aan deze opmerking van de Afdeling is in het wetsvoorstel tegemoet gekomen. In de artikelen 9.9 en 9.9a is opgenomen dat de minister boetes van *ten hoogste* een bepaald bedrag *kan* opleggen. Daarnaast volgt uit artikel 5:41 van de Awb dat de minister kan afzien van het opleggen van een bestuurlijke boete als er geen sprake is van verwijtbaarheid. Uit artikel 5:46 van de Awb volgt dat de Minister bij het bepalen van de hoogte van de boete rekening kan houden met bijzondere omstandigheden. De overtreder moet deze bijzondere omstandigheden aantonen. In artikel 9.9a, derde lid is ook het stopzetten van de studiefinanciering als discretionaire bevoegdheid van de Minister opgenomen. Dit om de Minister in het geval van niet-verwijtbaarheid de mogelijkheid te geven om af te zien van het stopzetten van de aanspraak op studiefinanciering.

Ook op basis van de hardheidsclausule, opgenomen in artikel 11.5 van de wet, kan in individuele gevallen van de wet worden afgeweken. Er moet dan sprake zijn van onbillijkheid van overwegende aard.

¹ De Afdeling wijst in dit verband op artikel 5:44 Awb, dat voorziet in een samenloopregeling bij het opleggen van een bestuurlijke boete en het instellen van een strafvervolgning voor dezelfde gedraging.

Bij het niet-verwijtbaar onjuist ingeschreven staan, valt te denken aan studerenden die in een «blijf van mijn lijfhuis» wonen, studerenden die tijdelijk in het buitenland verblijven voor het volgen van een aantal vakken of de situatie waarbij de gemeente, ondanks herhaalde verzoeken van de studerende, weigert de studerende in te schrijven op een bepaald GBA-adres. Elke situatie zal door DUO specifiek onderzocht worden. Zoals de Afdeling voorstelt is de toelichting bij het wetsvoorstel op dit punt uitgebreid.

2.b.

Studerenden die willens en wetens misbruik maken van studiefinanciering kosten de maatschappij veel geld en doen afbreuk aan het draagvlak voor dergelijke overheidsuitgaven. De financiële toegankelijkheid van onderwijs is de resultante van de financiële bijdrage die ouders leveren aan studerenden, de eigen bijdrage van studerenden en de mogelijkheid die studerenden hebben om studiefinanciering te ontvangen. Met het stopzetten van de studiefinanciering valt weliswaar een deel van die financieringsbronnen weg, maar studerenden die opnieuw misbruik maken hebben dit aan zichzelf te wijten. Recidive wordt niet getolereerd. Op basis van de pilots en de aselecte steekproef kan gesteld worden dat 1 op de 10 uitwonende studenten fraudeert met de uitwonendenbeurs. Deze omvang van misbruik rechtvaardigt dergelijke maatregelen, die naar verwachting een preventieve werking hebben.

De Afdeling geeft aan een onderbouwing te missen voor het gekozen boetepercentage van 50%. De redenen om hiervoor te kiezen zijn de volgende. In een eerdere versie van dit wetsvoorstel werd een boetepercentage van 25% voorgesteld. Daarmee was aangesloten bij de sociale zekerheidsregelgeving, waar tot nu toe ook een percentage van 25% gehanteerd wordt. De Tweede Kamer heeft een motie¹ aangenomen waarin is voorgesteld een boetepercentage van 50% te hanteren. Dit is in lijn met het Regeerakkoord waarin het voornemen is opgenomen harder op te treden tegen fraude met sociale uitkeringen. De toelichting is hierop aangepast.

De opmerking die de Afdeling gemaakt heeft met betrekking tot de evenredigheid van de sancties heeft geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel. De sancties kennen een maximaal boetepercentage en de Minister heeft een discretionaire bevoegdheid met betrekking tot het wel of niet opleggen van de straf. De Afdeling stelt voor rekening te houden met de mate van verwijtbaarheid en het wetsvoorstel in dat licht nader te bekijken. Met de Afdeling deel ik de opvatting dat het mogelijk moet zijn rekening te houden met de mate van verwijtbaarheid.

2.c.

Op advies van de Afdeling is het artikel en de bijbehorende toelichting aangepast op het punt van de samenloop tussen de strafrechtelijke vervolging en de oplegging van een bestuurlijke boete. Uit de samenloopbepaling van de Awb waar de Afdeling op wijst, volgt dat de Minister geen boete kan opleggen in geval van een strafvervolging vanwege hetzelfde feit. Artikel 9.9a is naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling gewijzigd. In plaats van de volledige studiefinanciering wordt in het gewijzigde voorstel alleen het onterecht uitgekeerde deel teruggevorderd. Daarnaast wordt een bestuurlijke boete opgelegd van maximaal 100% van het onterecht uitgekeerde deel en wordt het recht op studiefinanciering stopgezet. Indien strafrechtelijke vervolging plaatsvindt, wordt de bestuurlijke boete niet opgelegd. Terugvordering van het onterecht

¹ TK 2009–2010, 24 724, nr. 90.

uitgekeerde bedrag vindt hoe dan ook plaats in verband met het reparatoire karakter daarvan

4. Moment herziening studiefinanciering

Artikel 9.9 van het wetsvoorstel bepaalt dat herziening van de uitwonendenbeurs geschiedt vanaf het moment van de laatste adresmutatie. Ook bij de herziening van de volledige studiefinanciering in geval van recidive wordt in artikel 9.9a uitgegaan van de laatste adresmutatie.

De Afdeling merkt op dat deze bepalingen geen rekening houden met het geval waarin de student niet voldoet aan de verplichting zoals vervat in het voorgestelde artikel 1.5, onder b. Immers, indien de student woont op het opgegeven GBA-adres, terwijl dit eveneens het adres is waarop zijn ouders wonen, voldoet de student niet aan zijn verplichtingen, maar is er geen sprake van een adresmutatie.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel op dit punt aan te vullen.

4.

De situatie waarop de Afdeling doelt zal zich niet voordoen omdat DUO bij de aanvraag van een uitwonende beurs controleert of het GBA-adres van de student al dan niet gelijk is aan het GBA-adres van een van de ouder(-s). Indien dit wel het geval is, zal er geen uitwonendenbeurs worden toegekend. Aanvulling van dit wetsvoorstel, zoals de Afdeling adviseert, is dan ook niet nodig.

5. Code Interbestuurlijke Verhoudingen

De toelichting vermeldt dat, gelet op de uitvoeringsgevolgen, het wetsvoorstel is voorgelegd voor reactie aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en dat in overleg met de VNG nadere bestuurlijke afspraken zullen worden gemaakt tussen de VNG en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

De Afdeling wijst erop dat op grond van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen (hierna: de Code) conceptregelgeving met relevantie voor de gemeenten dient te worden voorgelegd voor advies aan de VNG. Het advies dient te worden meegezonden aan de Afdeling.¹ Het wetsvoorstel heeft gevolgen voor de uitvoeringspraktijk van gemeenten, doordat de gemeenten op verzoek van de minister respectievelijk DUO adrescontroles gaan verrichten. De gemeenten zullen voorts over de adrescontroles rapporteren aan DUO.

De Afdeling merkt op dat, gelet op de relevantie van dit wetsvoorstel voor gemeenten, de VNG volgens de afspraken advies hierover mag uitbrengen. De toelichting vermeldt weliswaar dat het wetsvoorstel is voorgelegd voor reactie aan de VNG, doch de Afdeling heeft geen bestuurlijk advies van de VNG ontvangen. Het geplande overleg met de VNG over nadere bestuurlijke afspraken is wenselijk, maar neemt de noodzaak van de mogelijkheid tot advies van de VNG over conceptregelgeving en inzicht voor de Afdeling daarin niet weg.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het vorenstaande in te gaan.

5.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling, is het conceptwetsvoorstel in het kader van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen voorgelegd aan de VNG. De VNG stemt in met dit wetsvoorstel, met dien verstande dat de VNG van oordeel is dat gemeenten voor de huisbezoeken een kostendekkende compensatie dienen te ontvangen. Hierin zal

¹ Code Interbestuurlijke Verhoudingen, bijlage I, onderdeel IV «Afspraken interbestuurlijke verhoudingen», in samenhang met bijlage III, onderdeel 6 «Checklist voor rijksregelgeving en beleid met relevantie voor decentrale overheden», Den Haag, 2004, blz. 28–29 en 40–41. Zie verder het advies van de Raad van State van 23 december 2009 in zaak W12.09.0428/III (Wet gemeentelijke schuldhulpverlening); Kamerstukken II 2009/2010, 32 291, nr. 4, punt 8.

worden voorzien door het afsluiten van convenanten tussen gemeenten en de Minister. In deze convenanten worden afspraken neergelegd over de financiële vergoeding per gecontroleerd adres. Zoals de Afdeling vraagt, is de toelichting op dit punt aangepast.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De waarnemend vice-president van de Raad van State,
P. van Dijk*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
J. M. van Bijsterveldt-Vliegenthart