

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

2407

Vragen van de leden **Westerveld** en **Van der Lee** (beiden GroenLinks) aan de Ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en van Buitenlandse Zaken over *de werkwijze van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO)* (ingezonden 15 december 2022).

Antwoord van Minister **Dijkgraaf** (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap), mede namens de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (ontvangen 24 april 2023). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2022–2023, nr. 1360.

Vraag 1

Bent u bekend met het bericht «DUO negeert wet en verdragen en schendt het evenredigheidsbeginsel»?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Klopt het dat artikel 22 Paspoortwet bedoeld is om mensen binnen Nederland te houden en ze niet naar het buitenland te laten ontkomen?²

Antwoord 2

Nee, dat klopt niet. Artikel 22 van de Paspoortwet is bedoeld om te voorkomen dat personen met publiekrechtelijke schulden of wettelijke of door een rechter opgelegde onderhoudsverplichtingen zich door vertrek naar het

¹ Nederlands Juristenblad (blog), 7 oktober 2022, DUO negeert wet en verdragen en schendt het evenredigheidsbeginsel, <https://www.njb.nl/blogs/duo-negeert-wet-en-verdragen-en-schendt-het-evenredigheidsbeginsel/>.

² De memorie van toelichting (Kamerstuk 20 393, nr. 3, p. 9 en 10) stelt: «*Het recht op een reisdocument kan worden beperkt indien er gronden zijn om iemand de uitoefening van het recht het land te verlaten te ontzeggen, dan wel het hem slechts onder bepaalde voorwaarden toe te staan. (...) De gronden om iemand een reisdocument te onthouden zijn enerzijds gelegen in het voorkomen dat de betreffende persoon zich onttrekt aan de nakoming van op hem rustende verplichtingen (...) anderzijds in het voorkomen van de mogelijkheid dat de betreffende persoon de positie van het Koninkrijk in het buitenland in gevaar brengt. (...) De hier genoemde redenen om iemand in het land te houden of te beletten naar het buitenland te gaan zijn in Hoofdstuk III verder uitgewerkt*».

buitenland³ aan deze schulden kunnen onttrekken.⁴ Wanneer een persoon nalatig is in het voldoen van zijn schulden én het gegronde vermoeden bestaat dat deze persoon zich door vertrek naar het buitenland aan de wettelijke mogelijkheden tot invordering van de schulden zal onttrekken, kan een signalerende instantie een verzoek tot opname van de betreffende persoon in het Register Paspoortsignaleringen (RPS) indienen.⁵ Van een gegronde vermoeden is bijvoorbeeld sprake wanneer iemand geen woon- of verblijfplaats in het buitenland heeft opgegeven.⁶

De signalering in het RPS op grond van artikel 22 van de Paspoortwet heeft tot doel om, indien er geen andere mogelijkheden zijn om betrokkene tot nakoming van zijn betalingsverplichtingen te bewegen, nog een laatste mogelijkheid te hebben om in contact te treden met de debiteur en om zo te bezien op welke wijze deze aan zijn schulden kan voldoen. Op die manier wordt zo veel mogelijk voorkomen dat openstaande schulden aan de overheid of niet voldane onderhoudsverplichtingen open blijven staan, omdat dit geld is dat ook weer voor andere publieke doelen wordt gebruikt. Omdat er in het buitenland minder mogelijkheden zijn om schulden in te vorderen, kan paspoortsignalering worden ingezet wanneer er een gegronde vermoeden bestaat dat deze persoon zich door vertrek naar het buitenland aan zijn betalingsverplichtingen zal onttrekken.

Uit de memorie van toelichting bij de Paspoortwet blijkt dat signalering van de betrokkene zowel kan plaatsvinden wanneer de betrokkene nog in het Koninkrijk is gevestigd als wanneer de betreffende persoon zich in het buitenland heeft gevestigd. Wanneer de betrokkene zich in Nederland bevindt zal de gewone weg tot invordering van de verschuldigde gelden moeten zijn bewandeld voordat tot signalering zal worden overgegaan.⁷ Wanneer de betreffende persoon zich in het buitenland heeft gevestigd, waardoor de invorderingsmogelijkheden aanzienlijk beperkter zijn, zal signalering sneller kunnen plaatsvinden.⁸

Aangezien de actuele contactgegevens van een debiteur vaak ontbreken op het moment van signalering – en dit vaak de aanleiding is voor signalering – zorgt signalering in het RPS er dan voor dat er een nieuw contactmoment kan ontstaan tussen de debiteur en de crediteur op het moment dat de gesignaleerde debiteur zich bij een tot uitgifte bevoegde instantie meldt voor de aanvraag van een nieuw reisdocument. Dat is het moment waarop de bevoegde autoriteit moet beslissen over het al dan niet weigeren van het nieuw aangevraagde reisdocument of het vervallen verklaren van het bij de aanvraag overgelegde reisdocument. In die procedure kan het contact tussen de debiteur en de crediteur die het verzoek tot signalering in het RPS heeft gedaan, worden hersteld.

Vraag 3

Bent u het ermee eens dat DUO op basis van artikel 22 Paspoortwet en gezien de memorie van toelichting⁹ niet het recht heeft om oud-studenten in het buitenland op de paspoortsignaleringslijst te zetten en ze het recht om terug te keren naar eigen land te ontnemen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 3

Daar ben ik het niet mee eens. DUO is een van de signalerende instanties die op grond van artikel 22 van de Paspoortwet bevoegd is om een verzoek tot opname in het RPS in te dienen. Daar zijn wel specifieke voorwaarden aan verbonden. Zo moet het gegronde vermoeden bestaan dat deze persoon zich

³ Met «buitenland» wordt bedoeld «buiten de grenzen van een der landen van het Koninkrijk» (artikel 22 van de Paspoortwet).

⁴ Kamerstukken II 1987/88, 20 393 (R 1343), nr. 3, p. 41–44.

⁵ Artikel 25, eerste lid, van de Paspoortwet.

⁶ Kamerstukken II 1987/88, 20 393 (R 1343), nr. 3, p. 43.

⁷ Zie ook de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 3 maart 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:1040).

⁸ Kamerstukken II 1987/88, 20 393 (R 1343), nr. 3, p. 43: «In het algemeen zal, wanneer de betrokkene nog in het Koninkrijk is gevestigd, de gewone weg tot invordering van de verschuldigde gelden moeten zijn bewandeld alvorens tot signalering zal worden overgegaan. Indien de betreffende persoon zich in het buitenland heeft gevestigd, waardoor de invorderingsmogelijkheden aanzienlijk beperkter zijn, zal signalering sneller kunnen plaatsvinden.»

⁹ Kamerstuk 20 393, nr. 3.

door het verblijf in het buitenland zal onttrekken aan de wettelijke mogelijkheden tot invordering van de schulden. Bovendien moet er sprake zijn van een betalingsachterstand van ten minste vijfduizend euro.

Een opname in het RPS houdt echter niet in dat deze personen het recht om terug te keren naar Nederland wordt ontnomen. Wanneer DUO een verzoek tot signalering heeft ingediend en de gesignaleerde een nieuw reisdocument (in veel gevallen zal dit een paspoort zijn) aanvraagt, zal de gesignaleerde persoon hiervan (opnieuw) op de hoogte worden gesteld. Bovendien zal de tot uitgifte bevoegde instantie contact opnemen met DUO om na te gaan of de gronden voor de signalering nog steeds bestaan en wat de hoogte van de totale vordering is. Nadat de tot weigering bevoegde autoriteit heeft vastgesteld dat de gronden tot signalering nog bestaan, krijgt de betrokkene de mogelijkheid om op grond van artikel 44, vierde lid, alsnog overeenstemming te bereiken met DUO.

In vrijwel alle gevallen kan DUO betalingsafspraken maken met de aanvrager van het reisdocument en kan het reisdocument alsnog worden verstrekt. Hierbij kan sprake zijn van een reisdocument met een beperkte geldigheid. De tot uitgifte bevoegde instantie behoudt de bevoegdheid om te beslissen dat een dergelijke situatie onevenredig bezwarend zou zijn voor betrokkene en om te beslissen dat een reisdocument al dan niet met reguliere geldigheid verstrekt zou moeten worden.

Hierbij dient te worden benadrukt dat ook wanneer het aangevraagde reisdocument toch wordt geweigerd, dit niet betekent dat de betrokkene het recht om naar Nederland terug te keren, wordt ontnomen. Opname in het RPS heeft ten eerste geen gevolgen voor de aanvraag van een Nederlandse identiteitskaart, omdat een Nederlandse identiteitskaart op grond van artikel 46a van de Paspoortwet niet kan worden geweigerd (op één uitzondering na¹⁰) of vervallen kan worden verklaard. Betrokkene kan dus altijd vrij reizen tussen de landen binnen het Schengengebied, de EU-lidstaten en de landen Andorra, Albanië, Bosnië en Herzegovina, Faeröer, Georgië, Kosovo, Noord-Macedonië, Monaco, Montenegro, San Marino, Servië, Turkije. Ten tweede kan aan de betrokkene die verblijft buiten de landen waar met een Nederlandse identiteitskaart kan worden gereisd, op grond van artikel 46, tweede lid, door de Minister van Buitenlandse Zaken een nooddocument worden verstrekt voor terugkeer naar Nederland. Die mogelijkheid is in de wet opgenomen om het recht op terugkeer, internationaalrechtelijk erkende uitzondering daargelaten, te handhaven.¹¹

Vraag 4

Deelt u de constatering dat DUO misbruik maakt van de paspoortwetgeving om Nederlandse oud-studenten, die zich hebben gevestigd in het buitenland, een reisdocument te onthouden? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 4

Nee, ik deel deze constatering – zie de beantwoording op vraag 2 en 3 – niet.

Vraag 5

Bent u bekend met het bericht «Forse schuld voor student die zijn diploma te laat opstuurde»?¹²

Antwoord 5

Ja.

¹⁰ Een Nederlandse identiteitskaart kan uitsluitend worden geweigerd indien de betrokken persoon een verbod is opgelegd als bedoeld in artikel 3 van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding (artikel 46a, eerste lid, in samenhang met artikel 23b van de Paspoortwet.

¹¹ Kamerstukken II 1987/88, 20 393 (R1343), nr. 3, p. 64: «De opnemings van de onderhavige bepalingen in dit wetsvoorstel achten de ondergetekenden gewenst, teneinde buiten twijfel te stellen dat ook in geval er gronden tot weigering of vervallenverklaring van reisdocumenten aanwezig zijn ten aanzien van de betrokken persoon, zijn recht op terugkeer in beginsel gehandhaafd blijft. Te dien einde kan hem een beperkt geldig reisdocument worden verstrekt om terug te keren naar zijn land in het Koninkrijk.»

¹² Advalvas, 14 december 2022, Forse schuld voor student die zijn diploma te laat opstuurde, <https://advalvas.vu.nl/nieuws/forse-schuld-voor-student-die-zijn-diploma-te-laet-opstuurde>.

Vraag 6

Vindt u het proportioneel dat een oud-student de studiefinanciering volledig moet terugbetalen, ondanks het behalen van een diploma binnen de gestelde termijn?

Antwoord 6

In de Wet studiefinanciering 2000 zijn de rechten en plichten van (oud-)studenten uiteengezet. Op het moment dat een student een prestatiebeurs of lening aanvraagt bij DUO, mag verwacht worden dat de student zich ook informeert over de plichten die daarbij horen. Dat dient uiteraard gekoppeld te worden aan zorgvuldige informatievoorziening vanuit de overheid – iets wat bij DUO continu op de agenda staat.

Daarnaast moet er voldoende aandacht zijn voor het doenvermogen van de (oud-)student – oftewel, kunnen we ervan uit gaan dat de (oud-)student voldoende in staat is om zelf actie te ondernemen. In dit specifieke geval is dan de vraag of de oud-student al eerder zelf de informatie had kunnen vinden over het opsturen van het diploma. De rechtbank heeft een uitspraak gedaan en een antwoord gegeven op die vraag.

De rechtbank heeft in deze uitspraak aangegeven dat het de oud-student valt toe te rekenen dat hij niet zelf actief op zoek is gegaan naar informatie en heeft aangegeven dat op de website van DUO voldoende informatie beschikbaar is over de voorwaarden van de prestatiebeurs. In aanvulling hierop merk ik op dat DUO oud-studenten een bericht stuurt voordat de terugbetaalverplichtingen starten, dat is ongeveer twee jaar nadat de oud-student is afgestudeerd. Uit dat bericht valt ook op te maken of de prestatiebeurs is omgezet. Op het moment dat de student dat bericht ontvangt – en nog niet eerder in MijnDUO heeft gekeken – is er nog voldoende tijd om alsnog een diploma aan te leveren, zodat de prestatiebeurs kan worden omgezet. Daarbij geldt wel dat een student zelf het juiste adres in MijnDUO moet doorgeven als hij in het buitenland woont of in MijnDUO moet kijken. Het voorgaande doet er niet aan af dat er een vervelende situatie is ontstaan voor de oud-student, omdat de prestatiebeurs niet is omgezet in een gift.

Deze uitspraak van de rechtbank ontslaat ons voorts niet van de plicht om continu te bekijken hoe onze wet- en regelgeving uitpakt in de praktijk. Casuïstiek uit de praktijk helpt ons daarbij om knelpunten te identificeren. Dat geldt ook voor deze casus, die ons laat nadenken over de termijnen in onze wetgeving. Ik ben voornemens om een onderzoek te doen naar de verschillende termijnen in de wet en of die nog passen bij hoe we nu naar onze burgers kijken en hun doenvermogen. Mocht daar uit volgen dat aanpassingen van de regelgeving wenselijk zijn, dan zal ook goed in beeld gebracht worden wat de mogelijkheden en gevolgen daarvan zijn.

Vraag 7

Kan DUO gebruikmaken van de hardheidsclausule, indien een oud-student de prestatiebeurs volledig moet terugbetalen, ondanks het behalen van een diploma binnen de gestelde termijn?

Antwoord 7

Het is theoretisch gezien mogelijk om de hardheidsclausule in te zetten. Daarbij moet nog wel vast komen te staan dat de specifieke situatie leidt tot onevenredige effecten voor de burger.

Vraag 8

Bent u het ermee eens dat hier sprake is van een hardheid of knellende wetgeving? Zo ja, bent u voornemens om hierover in gesprek te gaan met DUO?

Antwoord 8

De rechtbank heeft geoordeeld geen reden te zien voor inzet van de hardheidsclausule.

In het oordeel van de rechtbank is tevens opgenomen dat de termijn van vijf jaar «zeer ruim» is en bovendien begunstigend afwijkt van de wettelijke termijn van drie maanden. Daarmee lijkt de gestelde regel in reguliere

situaties geen knellende wetgeving. Tegen de uitspraak is hoger beroep ingesteld door de oud-student.

Overigens ben ik voortdurend met DUO in overleg over de uitwerking van de regelgeving rondom studiefinanciering. Gezamenlijk worden casussen besproken en gekeken of regelgeving moet worden aangepast of dat er wellicht sprake is van een uitzonderlijke situatie, waarin maatwerk geboden moet worden. Zoals hiervoor al benoemd zal ik ook een verkenning naar de verschillende termijnen gaan doen.

Vraag 9

Kunt u aangeven hoe vaak het voorkomt dat een oud-student de studieschuld terug moet betalen, omdat het diploma, ondanks dat het binnen de gestelde termijn is behaald, niet op tijd is opgestuurd naar DUO? Zo nee, wilt u dit in kaart brengen?

Antwoord 9

DUO registreert niet hoe vaak deze specifieke situatie zich voordoet. De inschatting is dat het jaarlijks ongeveer 25 oud-studenten betreft, waarvan 10 een bezwaar indienen.