

Rapport

Een onderzoek naar een klacht over een ontstane betalingsachterstand bij DUO na een verhuizing naar het buitenland

Conclusie: De Nationale ombudsman acht de klacht gegrond

Datum: 20 juni 2017

Rapportnummer: 2017/074

WAT IS DE KLACHT?

Verzoekster klaagt erover dat DUO pas op 18 januari 2016 een aanmaning heeft gezonden over de openstaande termijnen studieschuld inzake de periode 2012 tot en met 2015.

WAT GING ER AAN DE KLACHT VOORAF?

Mevrouw Van Amersfoort heeft in 2002 haar studie Biologie beëindigd¹. Tijdens haar studie ontving zij van DUO maandelijks studiefinanciering. In totaal ontving mevrouw Van Amersfoort €21.578. Deze studieschuld moest zij (met rente) twee jaar na afloop van haar studie, in januari 2004, weer aan DUO terugbetalen². Haar inkomen bleek echter te laag om te kunnen aflossen. Dit had DUO vastgesteld door middel van een draagkrachtmeting. Daarnaast had mevrouw Van Amersfoort aan DUO verzocht om het inkomen van haar partner buiten beschouwing te laten bij de draagkrachtmeting. Het maandelijks aflosbedrag werd derhalve door DUO nihil gesteld.

Gedurende de periode januari 2004 t/m januari 2012 loste mevrouw Van Amersfoort geen studieschuld af. In deze periode vroeg DUO jaarlijks bij de Belastingdienst de inkomensgegevens op. Op basis van deze gegevens bleek ieder jaar dat mevrouw Van Amersfoort niet over voldoende draagkracht beschikte om af te lossen. De nihilstelling verliep jarenlang automatisch en vlekkeloos. In 2010 verhuisde mevrouw Van Amersfoort naar België. Deze verhuizing dacht zij netjes aan DUO te hebben doorgegeven. Zij verkeerde in de veronderstelling dat DUO na haar verhuizing zou doorgaan met het automatisch nihil stellen van haar aflossing. Dit bleek echter niet het geval. Hier kwam zij achter toen DUO haar op 18 januari 2016 aanmaande om een ontstane betalingsachterstand van €10.246,80 te voldoen.

WAT GEBEURDE ER TEGELIJKERTIJD BIJ DUO?

DUO bleek de verhuismelding van mevrouw Van Amersfoort niet te hebben ontvangen. Eind 2011 kreeg DUO geen inkomensgegevens meer van de Belastingdienst. Mevrouw bleek niet meer in Nederland belastingplichtig. Hierdoor kon DUO geen draagkrachtmeting uitvoeren. Volgens de werkwijze van DUO wordt bij het ontbreken van een draagkrachtmeting automatisch het minimale aflosbedrag in rekening gebracht, zo ook in het geval van mevrouw Van Amersfoort. Januari 2012 stuurde DUO een brief naar het Nederlandse adres van mevrouw Van Amersfoort. In de brief stond dat het maandelijks aflosbedrag was vastgesteld op €213,85. DUO ontving dit bedrag echter nooit, omdat de brief mevrouw Van Amersfoort niet bereikte; zij was immers al verhuisd naar België. Hierdoor wist zij niet dat zij dit bedrag moest betalen. Januari 2016 kwam DUO het adres van mevrouw Van Amersfoort te weten door middel van een adresonderzoek. De betalingsachterstand was inmiddels opgelopen tot €10.264,80. Op 18 januari 2016 werd mevrouw Van Amersfoort vervolgens aangemaand om dit bedrag vóór 27 februari 2016

¹ De naam en studie zijn gefingeerd.

² Bijlage 1 bevat een uitleg over het terugbetalen van een studieschuld bij DUO.

te voldoen. Mevrouw Van Amersfoort was het niet eens met deze aanmaning en diende een klacht in.

HOE VERLIEP DE KLACHTBEHANDELING?

In de klacht liet mevrouw Van Amersfoort weten dat DUO zich naar haar mening had moeten inspannen om haar adres te achterhalen toen duidelijk werd dat zij de maandelijkse aflossing niet betaalde. Door te wachten met het adresonderzoek tot januari 2016 zou de betalingsachterstand gedurende vier jaar onnodig lang zijn opgelopen. Dit had kunnen worden voorkomen als DUO haar eerder had opgespoord, zo stelde mevrouw Van Amersfoort. Tenslotte verzocht mevrouw Van Amersfoort om met terugwerkende kracht het maandelijkse aflosbedrag van de periode januari 2012 tot en met december 2015 nihil te stellen.

In de reactie op de klacht gaf DUO aan dat het de verantwoordelijkheid van mevrouw Van Amersfoort is om te controleren of haar verhuisbericht daadwerkelijk door DUO was ontvangen. Mevrouw Van Amersfoort had volgens DUO kunnen weten dat het verhuisbericht niet was binnengekomen, omdat DUO de adreswijziging niet naar mevrouw had teruggekoppeld. Uit haar administratie had mevrouw Van Amersfoort kunnen opmaken dat zij geen ontvangstbevestiging van DUO had ontvangen, waaruit zij had kunnen concluderen dat het verhuisbericht niet bij DUO was binnengekomen. DUO meent bovendien dat het niet ontvangen van de jaarlijkse brief over de studieschuld reden voor mevrouw Van Amersfoort zou moeten zijn om zelf contact op te nemen met DUO om te informeren naar de status van haar studieschuld. Tenslotte moet een debiteur die niet binnenlands belastingplichtig is volgens de wet ieder jaar een aanvraag indienen voor de draagkrachtregeling. Om bovenstaande redenen kwam DUO niet tegemoet aan het verzoek om het maandelijkse aflosbedrag van de periode januari 2012 tot en met december 2015 nihil te stellen.

Mevrouw Van Amersfoort trof vervolgens onder protest een betalingsregeling om te voorkomen dat de vordering bij een deurwaarder terecht zou komen. In de betalingsregeling die werd getroffen is overeengekomen om gedurende een periode van 5 jaar maandelijks €171 af te lossen. Hierbij heeft DUO afgezien van renteberekening over de betalingsachterstand die is opgebouwd tussen 2012 en 2015. Het aflosbedrag voor het jaar 2016 werd naar aanleiding van een nieuwe draagkrachtmeting nihil gesteld. Mevrouw Van Amersfoort was niet tevreden met deze oplossing en vroeg daarom de Nationale ombudsman om een oordeel over de klacht te geven.

WERKWIJZE DUO

Naar aanleiding van het verzoek van mevrouw Van Amersfoort vroeg de Nationale ombudsman aanvullende informatie bij DUO op over de algemene werkwijze als een debiteur verhuist naar het buitenland zonder dit aan DUO door te geven. Ook is gevraagd hoe in het specifieke geval van mevrouw Van Amersfoort te werk is gegaan. Belangrijk hierin zijn de traceerwijze en de draagkrachtmeting.

Traceerwijze

De ombudsman vroeg DUO hoe te werk wordt gegaan als een voormalig student met een openstaande schuld uit het oog is verloren. Ook vroeg hij DUO op welke wijze het specifieke adresonderzoek van mevrouw Van Amersfoort is uitgevoerd.

DUO gaf aan dat er veel waarde wordt gehecht aan het in stand houden van contact met debiteuren, ook als deze naar het buitenland verhuizen zonder dit aan DUO door te geven. Ten tijde van de verhuizing van mevrouw Van Amersfoort was het voor DUO mogelijk om handmatig buitenlandse adresgegevens op te vragen bij de Nederlandse gemeente waar de naar het buitenland verhuisde debiteur voor het laatst woonachtig was. Van deze handmatige opvraag werd in het standaardproces geen gebruik gemaakt, omdat dit te bewerkelijk zou zijn vanwege het hoge aantal (oud-)studenten dat in het buitenland verbleef. Om deze groep toch te bereiken koos DUO ervoor om in 2013 een taskforce op te richten, waardoor "met meer kracht studieschulden teruggevorderd konden worden"³. Doorslaggevend voor het oprichten van deze taskforce was dat van 36.000 debiteuren destijds een betrouwbaar adres ontbrak. DUO ondervond daardoor problemen om de €83 miljoen aan studieschuld, die in totaal voor deze onvindbare groep openstond, te innen. Uit analyses van de beschikbare gegevens bleek dat een groot deel zich vermoedelijk in de buurlanden van Nederland bevond.

De taskforce bestaat uit een team van 10 medewerkers dat zich primair bezig houdt met het traceren van onvindbare debiteuren. Zij hebben inzage in een lijst van buitenlandse adressen die debiteuren aan de gemeente waar zij het laatst woonachtig waren, hebben doorgegeven. Deze lijst is sinds 2014 beschikbaar. Daarnaast kan de taskforce beschikken over het Register Niet Ingezetenen (RNI). Ook is recentelijk een overeenkomst gesloten tussen DUO en het Rijksregister België waardoor DUO de mogelijkheid krijgt om adresgegevens op te vragen wanneer het vermoeden bestaat dat de betreffende debiteur in België verblijft.

In het geval van mevrouw Van Amersfoort heeft DUO tijdens het adresonderzoek gebruik gemaakt van de lijst van buitenlandse adressen die door de Nederlandse gemeenten beschikbaar zijn gesteld. Uit deze lijst bleek dat zij naar de Belgische gemeente X verhuisd was. DUO heeft vervolgens begin januari 2016 aan die gemeente gevraagd of mevrouw Van Amersfoort nog steeds op het desbetreffende adres woonde. De gemeente bevestigde dit, waarna DUO op 18 januari de aanmaning toestuurde.

³ Reactie op motie Mohandis/Duisenberg over aanvullende (machts)middelen bij terugvordering studiefinanciering, 5 juli 2013.

DUO gaf aan dat de mogelijkheden om onvindbare debiteuren te traceren de laatste drie jaar aanzienlijk zijn toegenomen. Om deze reden zal DUO heden ten dage meestal sneller een debiteur kunnen traceren dan in het geval van mevrouw Van Amersfoort. DUO betreurt dat de betalingsachterstand van mevrouw Van Amersfoort is opgelopen tot een grote omvang.

Draagkrachtmeting

Een in Nederland woonachtige debiteur moet eenmalig een verzoek tot draagkrachtmeting indienen. Dit verzoek wordt vervolgens gedurende de gehele aflofsfase herhaald. Inkomensgegevens van debiteuren die woonachtig/belastingplichtig zijn in Nederland, wisselt DUO uit met de Nederlandse Belastingdienst. Dit gebeurt automatisch. Als debiteuren naar het buitenland verhuizen, is de automatische herhaling niet meer mogelijk. DUO kan de benodigde gegevens dan niet meer bij de Belastingdienst opvragen. Daarom is een draagkrachtverzoek niet meer geldig als een debiteur naar het buitenland verhuist. Debiteuren moeten na hun verhuizing naar het buitenland de inkomensgegevens zelf aan DUO verstrekken. Dit is opgenomen in artikel 6.11, lid 1 van de Wet studiefinanciering 2000. Hierin staat dat een debiteur die niet in Nederland belastingplichtig is, ieder jaar een aanvraag moet indienen voor de draagkrachtregeling. Toen mevrouw Van Amersfoort naar België verhuisde was dit artikel al van kracht. Ook voor de aanvraag om het inkomen van een partner buiten beschouwing te laten geldt dat deze ieder jaar wordt gecontinueerd zolang de aanvrager in Nederland woonachtig is.

De draagkrachtmeting en vaststelling van het maandelijks af te lossen bedrag verliep in het geval van Mevrouw Van Amersfoort als volgt:

In de periode 2002-2011 ontving zij ieder jaar een automatisch vervaardigde brief waarin de hoogte van de schuld werd weergegeven. In deze brieven werd toegelicht dat mevrouw Van Amersfoort in de betreffende jaren niet hoefde af te lossen. Uit de bij de Belastingdienst opgevraagde inkomensgegevens had DUO immers opgemaakt dat mevrouw Van Amersfoort niet over voldoende draagkracht beschikte.

In 2012 kon DUO geen inkomensgegevens meer met de Belastingdienst uitwisselen. Op 6 januari 2012 stuurde DUO een zogeheten "Bericht" naar het Nederlandse postadres van mevrouw Van Amersfoort. Daarin stelde DUO de hoogte van het maandelijks aflosbedrag vast op €213,85. De brief vermeldt dat en hoe bezwaar kan worden gemaakt. Daarna verstuurde DUO enkele jaren geen berichten of aanmaningen meer aan mevrouw over de aflossituatie, omdat het adres van mevrouw Van Amersfoort de status 'onbetrouwbaar' had gekregen.

WAT IS HET OORDEEL VAN DE NATIONALE OMBUDSMAN?

Mevrouw Van Amersfoort heeft gedurende haar studie een aanzienlijke studieschuld opgebouwd. Van haar mag dan ook verwacht worden dat zij in de gaten houdt hoe het zit met haar aflosverplichtingen en ervoor zorgt dat zij voor DUO bereikbaar is. Toen zij na haar verhuizing naar het buitenland niet langer de jaarlijkse brieven van DUO ontving, had het op de weg van mevrouw Van Amersfoort gelegen om contact met DUO op te nemen om te informeren naar de status van haar studieschuld.

De Nationale ombudsman richt zich verder tot DUO, aangezien het zijn taak is het optreden van de *overheidsinstantie* te beoordelen. Hier gaat het om de situatie waarbij DUO een debiteur, na jarenlange nihilstelling van de aflossing van de studieschuld, een bericht stuurde dat daadwerkelijk moest worden begonnen met betalen. DUO ontving deze betalingen echter niet en de debiteur reageerde evenmin. De debiteur bleek niet meer op het adres te wonen dat bij DUO bekend was. Wat mag in zo'n situatie van een behoorlijk invorderende overheid worden verlangd?

De Nationale ombudsman toetst de gedraging van DUO aan het vereiste van goede organisatie. DUO zorgt ervoor dat zijn organisatie en administratie de dienstverlening aan de burger ten goede komt. Soms speelt het actief verwerven van informatie daarin een belangrijke rol. De vraag die in dat kader beantwoord moet worden is of DUO zich voldoende en tijdig heeft ingespannen om actuele contactgegevens van mevrouw Van Amersfoort te achterhalen, opdat zij op een correct adres kon worden geïnformeerd over de aflossing van haar studieschuld.

De Nationale ombudsman heeft meerdere rapporten uitgebracht over de overheid als schuldeiser en de borging van het burgerperspectief in deze rol. Een voorbeeld hiervan is het rapport 'In het krijt bij de overheid' waarin de Nationale ombudsman aandacht vroeg voor de rol van de overheid als schuldeiser en onder andere wordt geconcludeerd dat de overheid aan zet is als de burger een vordering niet heeft voldaan en niet zelf contact heeft opgenomen. Over DUO als schuldeiser heeft de Nationale ombudsman recent het rapport 'Een gewaarschuwd mens telt voor twee' gepubliceerd. Hierin werd een soortgelijke conclusie getrokken: "Indien de (oud-)student niet betaalt en niet op berichten van DUO reageert, zou het goed zijn als DUO persoonlijk contact met hem opneemt om te proberen de schulden niet verder op te laten lopen."

DUO verwijt mevrouw Van Amersfoort dat zij niet direct actie heeft ondernomen toen zij de jaarlijkse berichten niet meer ontving. Opvallend is dat DUO de zaak in eerste instantie ook op zijn beloop heeft gelaten toen er geen betalingen werden ontvangen. Het was voor DUO mogelijk om bij de Nederlandse gemeente waarin mevrouw Van Amersfoort het laatst woonachtig was buitenlandse adresgegevens op te vragen, maar DUO heeft er voor gekozen dat niet te doen, omdat dit te bewerkelijk zou zijn. Het dossier heeft, nadat het adres van mevrouw Van Amersfoort de status 'onbetrouwbaar' heeft gekregen bijna 4 jaar stilgelegen. Dat wil zeggen dat DUO in deze periode geen berichten heeft verstuurd over de hoogte van de voor het nieuwe jaar geldende maandtermijnen, noch een poging heeft gedaan om mevrouw Van Amersfoort te

traceren. Er werden dus geen stappen gezet om ervoor te zorgen dat de schuld werd afgelost. Pas na vier jaar, toen DUO over een eenvoudigere manier beschikte om het adres van mevrouw Van Amersfoort te achterhalen, stuurde DUO de rekening die inmiddels was opgelopen tot ruim €10.000,00.

DUO valt redelijkerwijs te verwijten dat gedurende een periode van vier jaar is gekozen om geen gebruik te maken van de mogelijkheid om de adresgegevens op te vragen. De aanleiding om deze gegevens op te vragen was er wel, aangezien de maandelijkse betalingen niet binnenkwamen en het bekende adres de status 'onbetrouwbaar' had gekregen. Een behoorlijk invorderende overheid wordt geacht accuraat met deze signalen om te gaan, door tijdig een adresonderzoek te starten. Van DUO had daarom verwacht mogen worden zich, vanaf het moment dat het adres van mevrouw Van Amersfoort de status 'onbetrouwbaar' kreeg, in te spannen om haar te traceren met als doel om te informeren over haar betalingsverplichtingen. De Nationale ombudsman concludeert dat DUO op dit punt is tekortgeschoten.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

CONCLUSIE

Op grond van het onderzoek acht de Nationale ombudsman de klacht over de gedraging van DUO gegrond, wegens schending van het vereiste van goede organisatie.

De Nationale ombudsman,



Reinier van Zutphen

BIJLAGE 1: UITLEG OVER HET TERUGBETALEN VAN EEN STUDIESCHULD BIJ DUO

Studenten tussen de 18 en 30 jaar aan een MBO-, HBO- of universitaire instelling kunnen studiefinanciering aanvragen bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). Zij kunnen gebruik maken van de studiefinanciering totdat zij klaar zijn met studeren. Nadat zij hun studie hebben afgerond, moet de opgebouwde studieschuld verspreid over een aantal jaren worden terugbetaald.

Wanneer terugbetalen

Studenten hoeven een studieschuld niet direct af te lossen. Als het recht op studiefinanciering stopt, begint op 1 januari van het daaropvolgende jaar de aanloofase. Dit is een periode van 2 jaar waarin de student nog niet hoeft terug te betalen.

Hoelang terugbetalen

De aflofase start direct na de aanloofase. De totale schuld moet in 15 jaar worden terugbetaald (180 maanden). Voor studenten die onder het nieuwe stelsel van studiefinanciering vallen, bedraagt de aflofase 35 jaar. Als bij de berekening van de draagkracht het inkomen van de partner buiten beschouwing wordt gelaten, dan wordt voor iedere maand dat dit gebeurt een extra maand aan de aflofase toegevoegd.

Hoeveel terugbetalen

Hoeveel studenten moeten terugbetalen, hangt af van de hoogte van de schuld en de renteverwachting. Na het berekenen van het maandbedrag kijkt DUO naar de draagkracht. Hierdoor kan het maandbedrag lager uitvallen, hoger kan niet. Om de draagkracht te kunnen bepalen, heeft DUO het inkomen nodig. Dit vragen zij op bij de Belastingdienst. Als de Belastingdienst die informatie niet kan geven, dan krijgt de student een brief waarin wordt gevraagd om zelf de inkomensgegevens door te geven.