



# **nationale ombudsman**

Rapport

## **Paspoortsignalering als drukmiddel om de studieschuld te betalen behoorlijk**

### **Oordeel**

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) te Groningen niet gegrond.

Datum 2 juli 2024

Publicatienummer: 2024/073

## Inhoudsopgave

Leeswijzer .....	3
Inleiding.....	3
Wat is er gebeurd? .....	4
Wat heeft de Nationale ombudsman onderzocht? .....	5
Wat is het standpunt van mevrouw Peters? .....	5
Wat is het standpunt van DUO? .....	6
Wat is het standpunt van de minister van OCW over paspoortsignalering? .....	7
Wat heeft de Nationale ombudsman vastgesteld? .....	8
Wat heeft de Nationale ombudsman eerder geoordeeld?.....	8
Wat is het oordeel van de Nationale ombudsman in deze zaak? .....	9
Conclusie .....	11
Bijlage 1: Bevindingen .....	12
Bijlage II: Juridische achtergrond .....	19

## Leeswijzer

Dit rapport bevat een verkorte weergave van wat tijdens het onderzoek is komen vast te staan met daarna het oordeel van de Nationale ombudsman over de klacht. Bijlage 1 bij dit rapport is het verslag van bevindingen. Hierin is alle informatie opgenomen die de Nationale ombudsman tijdens zijn onderzoek heeft verkregen. Bijlage 2 bevat de juridische achtergrond waartegen dit rapport is opgesteld.

## Inleiding

Dit rapport gaat over het gebruik van het middel paspoortsignalering bij een oud-studente die in het buitenland woont, niet heeft voldaan aan de wettelijke plicht om haar adres aan DUO door te geven en nog niets van haar studieschuld heeft terugbetaald. In de Paspoortwet staat een bepaling over personen die hun verplichting tot terugbetaling van een lening bij de overheid niet nakomen.<sup>1</sup> De bepaling houdt in dat het Nederlands paspoort van deze personen vervallen kan worden verklaard of dat aan hen een nieuw Nederlands paspoort kan worden geweigerd. Voorafgaand aan de beslissing tot het weigeren van een nieuw paspoort, worden de gegevens van degene om wie het gaat opgenomen in het Register Paspoortsignaleringen (RPS). Dit noemt men ook wel 'paspoortsignalering'.

Om paspoortsignalering toe te passen moet de signalerende instantie, in dit geval DUO, aan de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens<sup>2</sup> vragen om een persoon op te nemen in het RPS. DUO kan vragen om een oud-student die in het buitenland woont te laten opnemen in het RPS wanneer er sprake is van een studieschuld en daarbij het gegronde vermoeden bestaat dat hij of zij zich door verblijf in het buitenland aan de betalingsverplichting zal onttrekken.

DUO maakt gebruik van paspoortsignalering als er sprake is van een studieschuld van minimaal € 5.000, de oud-student naar het buitenland is vertrokken zonder zijn of haar adres door te geven en er niet wordt terugbetaald.

Als een oud-student na opname van zijn of haar gegevens in het RPS een nieuw paspoort aanvraagt, dan wordt deze aanvraag vervolgens door de Nederlandse ambassade in het woonland geweigerd. Hierbij krijgt de oud-student te horen dat hij geen nieuw paspoort krijgt, omdat hij een achterstallige schuld heeft bij DUO. Op die manier kan DUO de oud-student dwingen om contact op te nemen met DUO, zodat de achterstand niet groter wordt en er een oplossing gezocht kan worden voor de bestaande betalingsachterstand. De beslissing om geen nieuw paspoort te verstrekken, kan via bezwaar en beroep ter toetsing aan de rechter worden voorgelegd. Tegen de daaraan voorafgaande paspoortsignalering was, totdat de Raad van State hier op 10 april 2024 verandering in bracht, geen bezwaar of beroep mogelijk.<sup>3</sup> Daarover kon wel een klacht worden ingediend, zoals in deze zaak is gebeurd.

In deze zaak had mevrouw Peters<sup>4</sup> een studieschuld van bijna € 40.000. Daarvan had zij nog niets terugbetaald. Zij was naar het buitenland vertrokken zonder haar adres aan DUO door te geven, terwijl zij

---

<sup>1</sup> Zie: artikel 22 aanhef en sub b van de Paspoortwet.

<sup>2</sup> Rijksdienst voor Identiteitsgegevens is onderdeel van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en beheert het RPS.

<sup>3</sup> De Raad van State merkte in een uitspraak van die datum het verzoek om een paspoort te signaleren aan als een besluit. De Raad van State wil hiermee waarborgen dat er voldoende rechtsbescherming bestaat tegen de inzet van dit middel. Door deze uitspraak is tegen de beslissing om een paspoort te laten signaleren voortaan namelijk bezwaar en beroep mogelijk. Zie [ECLI:NL:RVS:2024:1436](#). Op dezelfde datum oordeelde de Raad van State in een andere zaak dat de minister van BZK een nieuw paspoort van iemand die designaleerd staat niet mag weigeren als er gegronde reden is voor twijfel aan de rechtmatigheid van de signalering: Zie [ECLI:NL:RVS:2024:1436](#). Ook deze uitspraak deed de Raad van State om de rechtsbescherming tegen het middel paspoortsignalering te verruimen. Het blijft mogelijk om over gedragingen van DUO die betrekking hebben op het voorstadium van paspoortsignalering een klacht in te dienen bij DUO en daarna bij de Nationale ombudsman.

<sup>4</sup> Ter bescherming van de privacy van betrokkene is gekozen voor een fictieve naam.

hiertoe wettelijk verplicht was.<sup>5</sup> Belangrijk in deze zaak is dat DUO het middel van de paspoortsignalering inzette nadat DUO contact had gelegd met de oud-student. Eerder gaf de Nationale ombudsman een oordeel over het gebruik door DUO van paspoortsignalering als middel om in contact te komen met oud-studenten die in het buitenland wonen en nog niets hebben terugbetaald. In deze zaak geeft de Nationale ombudsman voor het eerst een oordeel over de inzet door DUO van paspoortsignalering als drukmiddel om te betalen, terwijl er al contact is gelegd met de student.

## Wat is er gebeurd?

Mevrouw Peters studeerde van 1997 tot en met 2005 in Nederland. Ze ontving in die tijd studiefinanciering, waaronder een rentedragende lening. Begin 2006 is het saldo van haar rentedragende lening bijna € 40.000.<sup>6</sup> Volgens de daarvoor geldende regels moest zij vanaf 2009 beginnen met het terugbetalen van de studieschuld, die is ontstaan door deze rentedragende lening.

In 2005 verhuisde mevrouw Peters naar het buitenland. Eerst woonde ze in land X binnen Europa. Daarna verhuisde ze naar land Y buiten Europa. Daar woont ze nog steeds. Ze zegt haar adressen te hebben doorgegeven aan de Nederlandse ambassades in die landen. Maar DUO kon haar langs die weg niet vinden. DUO deed drie keer een adresonderzoek via sociale media, door navraag te doen bij ambassades en door middel van bestandsvergelijking met het Register Niet Ingezetenen.<sup>7</sup>

In 2013 vindt DUO een adres van mevrouw Peters in land X binnen Europa. Vanaf dat moment schrijft DUO mevrouw Peters maandelijks aan op dat adres. Mevrouw Peters woont daar dan echter al vijf jaar niet meer. In 2018 ontvangt DUO de post, gericht aan het adres in land X, retour. In 2019 doet DUO een adresonderzoek via Buitenlandse Zaken. Daaruit komt een (inmiddels verouderd) adres tevoorschijn in land Y buiten Europa. Via het Register Niet Ingezetenen ontvangt DUO alsnog het actuele adres van mevrouw Peters in land Y.

Vanaf januari 2020 heeft DUO weer contact met mevrouw Peters. DUO schrijft haar dan aan over de achterstallige studieschuld<sup>8</sup> en over haar nog lopende terugbetalingsverplichting.<sup>9</sup> Mevrouw Peters schakelt daarop een gemachtigde in. Deze vraagt DUO te stoppen met incassomaatregelen. De omvang van de vordering van DUO is volgens de gemachtigde niet duidelijk, maar bovendien verjaard. DUO vraagt om een betalingsvoorstel van mevrouw Peters voor het achterstallige deel van haar schuld. DUO meldt daarbij aan mevrouw Peters dat ze voor het gedeelte van de schuld dat nog niet achterstallig is, een draagkrachtmeting en een aflosvrije periode kan aanvragen. Mevrouw Peters onderneemt daarop geen actie. Ze dient zo'n aanvraag niet in en ze doet geen betalingsvoorstel.

DUO stuurt daarop zelf een betalingsvoorstel aan mevrouw Peters. DUO zegt erbij dat hij genoodzaakt is om de vordering over te dragen aan de incasso-advocaat van DUO als het aanbod niet wordt geaccepteerd. DUO zal dan eerst een gerechtelijke procedure beginnen in Nederland om het daarmee te verkrijgen vonnis in land Y ten uitvoer te kunnen leggen.<sup>10</sup>

De gemachtigde van mevrouw Peters wijst het voorstel diezelfde dag nog af omdat de achterstallige schuld volgens hem is verjaard. De gemachtigde wijst erop dat een vonnis van de Nederlandse rechter niet in land Y ten uitvoer kan worden gelegd.

<sup>5</sup> Artikel 9.2, derde lid, Wet studiefinanciering 2000 (Wsf2000) en CRvB 30 juni 2021; [ECLI:NL:CRVB:2021:1542](https://ecli.nl/crvb/2021/1542).

<sup>6</sup> Bericht Studiefinanciering aan mw. Peters van 8 januari 2006.

<sup>7</sup> In 2012, in 2013 en in 2019.

<sup>8</sup> Dat is het gedeelte van haar schuld dat ze niet binnen de daarvoor geldende termijn heeft terugbetaald.

<sup>9</sup> Dat is het gedeelte van haar schuld waarvoor de uiterste betalingstermijn nog niet verstreken is.

<sup>10</sup> DUO stelt dat hij dan een certificaat als bedoeld in artikel 7 lid 1 sub a van de Verordening (EU) nr. 1215/2012 kan halen, waarmee het vonnis vervolgens in land Y ten uitvoer gelegd kan worden. Dit is niet correct; een dergelijk certificaat kan alleen worden verkregen voor tenuitvoerlegging van een vonnis in een lidstaat van de Europese Unie.

DUO vraagt op 15 september 2020 aan de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens om de gegevens van mevrouw Peters op te nemen in het RPS. Vanaf 15 september 2020 is de signalering vervolgens van kracht. Mevrouw Peters ontvangt daarover diezelfde dag een brief van de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens. De brief verwijst voor meer informatie over de reden van signalering naar DUO. Ook verwijst de brief voor meer informatie over paspoortsignalering en de gevolgen daarvan naar het deel van de website van de Rijksoverheid dat hierover gaat.

Pas in juni 2021 reageert mevrouw Peters weer, nu via een nieuwe gemachtigde. Deze doet een betalingsvoorstel, bestaande uit betaling in termijnen of ineens van € 20.000,- tegen finale kwijting. De gemachtigde vindt dat het merendeel van de schuld is verjaard, vandaar het aanbod om de helft ervan te betalen. De gemachtigde vraagt DUO om alle invorderingsmaatregelen te staken, waaronder de paspoortsignalering.

DUO laat weten niet in te gaan op het betalingsvoorstel. Reden daarvoor is dat mevrouw Peters haar buitenlandse adressen niet heeft doorgegeven aan DUO. Het is aan mevrouw Peters om het juiste adres door te geven aan DUO; het is niet aan DUO om haar juiste adres te achterhalen. Daarnaast zegt DUO geen wettelijke mogelijkheid te hebben om een gedeelte van de schuld kwijt te schelden bij een aflossing ineens. DUO zegt niets over het staken van alle invorderingsmaatregelen. De paspoortsignalering blijft van kracht.

Hierna vraagt de gemachtigde via de klachtprocedure bij DUO opnieuw om opheffing van de paspoortsignalering. DUO heft de paspoortsignalering niet op. In juli 2022 verlengt DUO de paspoortsignalering voor de duur van twee jaar. DUO besluit hiertoe omdat er niets is betaald, geen ander betalingsvoorstel is gedaan en ook geen draagkrachtmeting of aflosvrije periode is aangevraagd.

### **Wat heeft de Nationale ombudsman onderzocht?**

Mevrouw Peters diende drie klachten in bij de Nationale ombudsman. De eerste twee klachten zijn in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten. De eerste klacht gaat over het juridische vraagstuk van verjaring. De Nationale ombudsman gaat echter niet over verjaring. Daar gaat de rechter over. De tweede klacht gaat over de opstelling van DUO bij de onderhandelingen over een schikking. De Nationale ombudsman gaat niet over een mogelijk tussen DUO en mevrouw Peters tot stand te brengen schikking. Daar gaan partijen zelf over.

De derde klacht gaat over het inzetten van paspoortsignalering als drukmiddel om de studieschuld te betalen. Mevrouw Peters vindt dat niet juist en niet evenredig. Naar dat deel van de klacht heeft de Nationale ombudsman onderzoek gedaan.

De vraag die de Nationale ombudsman naar aanleiding van de klacht van mevrouw Peters onderzocht, luidt:

Is de inzet van paspoortsignalering bij een in het buitenland wonende oud-student met een studieschuld evenredig als DUO wel contact heeft met die oud-student, maar het contact niet leidt tot betaling van de schuld of tot een betalingsregeling?

### **Wat is het standpunt van mevrouw Peters?**

Het adres van mevrouw Peters was volgens de gemachtigde van mevrouw Peters bij DUO bekend door haar mededeling van haar adres aan de ambassades. Mevrouw Peters zegt dat ze lang niets van DUO hoorde over die schuld. De gemachtigde van mevrouw Peters schrijft in een e-mail van 16 juni 2020 over de houding van mevrouw Peters ten opzichte van de studieschuld:

*"Zij hield zich niet onvindbaar maar vernam evenwel gedurende een zeer lange periode niets meer waardoor de kwestie aan haar aandacht is ontsnapt."*

Het contact tussen mevrouw Peters en DUO is sinds januari 2020 hersteld. Sindsdien stelt mevrouw Peters zich volgens haar gemachtigde actief en meewerkend op. Zij toont bereidheid om tot een oplossing van de schuld te komen. Omdat ze volgens haar gemachtigde niet wist hoe de schuld was opgebouwd, heeft ze dat eerst gevraagd. In haar visie kon pas dan worden gekeken naar een betalingsregeling. Nadat de schuld omvang duidelijk was, deed mevrouw Peters een voorstel tegen finale kwijting tot betaling van € 20.000 in termijnen of ineens. Ze heeft geen formulieren ingevuld of draagkrachtmeting of een aflosvrije periode voor de reguliere studieschuld aangevraagd. Ook heeft ze niets betaald omdat dat volgens haar te zien is als een erkenning van de schuld. De vordering is volgens haar verjaard. Mevrouw Peters is verder sinds eind 2022 huisvrouw en heeft daarom geen inkomsten. Van pure betalingsonwil is geen sprake.

De gemachtigde van mevrouw Peters vindt verder dat DUO haar niet voldoende over de schuld en over de voorwaarden heeft geïnformeerd. De inzet van paspoortsignalering en de voortzetting daarvan vindt ze niet evenredig. DUO gebruikt paspoortsignalering om mevrouw Peters te dwingen tot betaling van het door DUO gevorderde bedrag. Dat mag volgens de gemachtigde niet. De gemachtigde verwijst daarbij naar het onderzoek van de Nationale ombudsman van 2021 'Uit het oog (niet) uit het hart'. Paspoortsignalering zou volgens een reactie van DUO, die in dat rapport wordt geciteerd, alleen worden ingezet om het contact met de oud-student te herstellen. Daarbij verwijst de gemachtigde naar de volgende citaten uit brieven van DUO aan de Nationale ombudsman:

*"De inzet van paspoortsignalering is een alternatief voor die situaties waarin een actueel adres van de debiteur ontbreekt en/of de debiteur niet reageert op de berichtgeving van DUO."*

*"DUO zet het instrument paspoortsignalering in eerste instantie in om het verbroken contact met de debiteur te herstellen."*

*"Dit is een stevige maatregel, die DUO alleen inzet als debiteuren gedurende langere tijd niet aan hun verplichtingen voldoen en ook niet reageren op berichten van DUO. Paspoortsignalering is vaak de enige manier om het contact met deze debiteuren te herstellen en hen te bewegen hun schuld af te betalen."*

Het Nederlandse paspoort van mevrouw Peters verloopt in april 2024. Verlenging van haar paspoort moet ze uiterlijk zes maanden daarvóór aanvragen, dus uiterlijk in oktober 2023. Volgens mevrouw Peters verliezen zij en haar dochter hun residence-visa oftewel verblijfsvergunning voor hun huidige verblijfplaats in land Y als zij niet tijdig een nieuw Nederlands paspoort krijgt.

Mevrouw Peters vindt het onrechtvaardig dat de paspoortsignalering is ingezet nadat ze contact had met DUO. Ze heeft aanzienlijke advocaatkosten moeten maken om te proberen de paspoortsignalering te laten opheffen. Onder al deze omstandigheden vindt zij het toepassen van het middel paspoortsignalering niet passend. Deze moet worden opgeheven.

## **Wat is het standpunt van DUO?**

Mevrouw Peters was bij vertrek naar het buitenland op de hoogte van haar studieschuld en van haar verplichting deze af te lossen. In 2009 moest mevrouw Peters starten met aflossen in maandelijkse termijnen. Dat is niet gebeurd. Er is niets betaald en er is geen betalingsregeling voor de achterstand getroffen.

DUO vindt dat mevrouw Peters haar studieschuld volledig moet terugbetalen. Mevrouw Peters is gewezen op de mogelijkheid een zogenaamde draagkrachtmeting aan te vragen en/of een aflosvrije periode voor de termijnen van de schuld die nog niet vervallen zijn. Hierop heeft zij geen actie ondernomen.

DUO heeft geen mogelijkheden om in land Y een betaling af te dwingen. Daarom is het middel van paspoortsignalering ingezet als drukmiddel om te komen tot betaling. DUO wijst erop dat het instrument van

paspoortsignalering volgens de wetgever juist ook is bedoeld voor situaties waarin een persoon naar het buitenland vertrekt, waardoor de invordering van schulden bemoeilijkt wordt.<sup>11</sup> Naar het oordeel van DUO rechtvaardigt dit niet alleen het verzoek tot opname van de gegevens van mevrouw Peters in het RPS, maar ook de continuering ervan.

Mevrouw Peters kan alleen een nieuw paspoort krijgen als zij de achterstand heeft betaald of een betalingsregeling hiervoor heeft afgesproken met DUO. Dat staat ook zo op de website van DUO. DUO vindt het aan mevrouw Peters te wijten dat DUO niet op de hoogte was van haar buitenlandse adres. Ze had haar adres rechtstreeks moeten doorgeven aan DUO. Het betalingsvoorstel dat mevrouw Peters heeft gedaan nadat paspoortsignalering was ingezet, € 20.000 te betalen ineens of in termijnen tegen finale kwijting, vindt DUO veel te laag. Uit dat betalingsvoorstel blijkt volgens DUO wel dat mevrouw Peters over voldoende financiële middelen beschikt om een passende betalingsregeling te kunnen treffen.

DUO heeft geen wettelijke mogelijkheid om een gedeelte van de schuld kwijt te schelden bij een aflossing ineens. DUO zegt wel graag in contact te blijven met mevrouw Peters voor het afspreken van een passende betalingsregeling.

DUO handhaaft de paspoortsignalering zolang er (nog) geen passende betalingsregeling is getroffen. Aan mevrouw Peters kan een tijdelijk paspoort verstrekt worden in geval van een noodsituatie.<sup>12</sup> Deze procedure gaat buiten DUO om; DUO heeft daar geen bemoeienis mee. Mevrouw Peters kan verder een (tijdelijk) paspoort krijgen als zij een betalingsregeling treft of als zij aantoonbaar dat zij geen afloscapaciteit heeft.

## Wat is het standpunt van de minister van OCW over paspoortsignalering?

De minister van OCW is niet om een reactie gevraagd naar aanleiding van deze specifieke casus. Wel heeft de minister van OCW zich tegenover de Tweede Kamer uitgesproken over het middel paspoortsignalering. Naar aanleiding van een artikel in Trouw in augustus 2022<sup>13</sup> stelden leden van de Tweede Kamer vragen aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW) over de inzet door DUO van paspoortsignalering als drukmiddel om te betalen. In reactie op die vragen wijst de minister van OCW er onder meer op dat de minister van Buitenlandse Zaken, indien urgentie en reisdoel is vastgesteld, zo nodig een laissez-passer kan verstrekken voor terugkeer naar Nederland.

Over de manier waarop DUO het instrument van de paspoortsignalering tot nu toe inzet, zegt de minister het volgende:

*"Ik ben mij bewust dat het weigeren van een paspoort grote impact kan hebben. Dat is dan ook de reden dat DUO het instrument van paspoortsignalering hoofdzakelijk gebruikt om het contact te herstellen met de oud-student. Op het moment dat dat contact er is heeft DUO tot op heden nog nooit de uitgifte van een paspoort aangehouden. Daarbij wil ik ook benadrukken dat DUO paspoortsignalering als laatste middel inzet en daar niet lichtzinnig mee omgaat. Naast dat er voorwaarden zijn waaraan moet zijn voldaan – zoals de termijn dat er geen contact is en de hoogte van de betalingsachterstand – zal DUO ook altijd eerst op allerlei andere manieren proberen om contact te krijgen met de debiteur."*

De minister geeft in reactie op de vragen van de Tweede Kamer aan dat hij het aanvaardbaar vindt dat paspoortsignalering door DUO wordt gebruikt als drukmiddel om te betalen, mits het wordt ingezet als uiterst middel.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> [Memorie van toelichting van de Paspoortwet](#), Kamerstukken II, 1987-1988, 20393 (R 1343), nr. 3, pagina 43.

<sup>12</sup> Zie de pagina [Noodpaspoort aanvragen](#) op de website van de Rijksoverheid.

<sup>13</sup> [Trouw, 30 augustus 2022, 'Studieschuld niet afbetaald? Dan geen paspoort. Ik begrijp niet dat DUO dit doet.'](#)

<sup>14</sup> [Kamerstukken II 2022/23, Aangangsels van de Handelingen, 335.](#)

## Wat heeft de Nationale ombudsman vastgesteld?

De Nationale ombudsman heeft samenvattend vastgesteld dat mevrouw Peters voordat ze vertrok naar het buitenland wist of moest weten dat:

- ze een studieschuld had;
- ze deze moest aflossen na het einde van haar studie;
- ze haar adreswijzigingen moest doorgeven aan DUO.

Daarnaast staat vast dat mevrouw Peters:

- moest beginnen met aflossen in 2009;
- geen contact heeft opgenomen met DUO over haar studieschuld toen ze naar het buitenland vertrok of daar verbleef, totdat DUO in 2020 zelf contact met haar opnam;
- geen gegevens aan DUO heeft geleverd om vast te stellen wat haar betalingscapaciteit is en/of die van haar partner;
- geen draagkrachtmeting en/of aflosvrije periode heeft gevraagd sinds het herstel van het contact met DUO;
- niets heeft betaald van de achterstallige schuld en reguliere schuld, ook niet na contact met DUO;
- geen zekerheden heeft gesteld.

Ook staat vast dat DUO:

- geen adreswijziging van mevrouw Peters heeft ontvangen van haar adressen in het buitenland;
- er pas in 2013 in slaagde een adres in land X binnen Europa te vinden via een bestandsuitwisseling met het Register Niet-Ingezetenen;
- sindsdien mevrouw Peters maandelijks op dat adres aanschreef;
- in 2018 post, gericht aan dit adres, retour ontving;
- in 2019 een adresonderzoek heeft gedaan via Buitenlandse Zaken waaruit een adres kwam in land Y buiten Europa;
- in 2019 een bestandsuitwisseling met het Register-Niet Ingezetenen deed waarbij het huidige adres van mevrouw Peters tevoorschijn kwam;
- in januari 2020 voor het eerst contact kreeg met mevrouw Peters;
- op 15 september 2020 paspoortsignalering inzette nadat contact met mevrouw Peters niet leidde tot betaling of een passende betalingsregeling;
- de paspoortsignalering in juli 2022 verlengde voor de duur van twee jaar omdat er op dat moment nog niets was veranderd in de situatie.

In de zomer van 2023 troffen DUO en mevrouw Peters alsnog een betalingsregeling. Op verzoek van DUO verstrekte de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens vervolgens een tijdelijk paspoort aan mevrouw Peters voor de duur van twee jaar. In oktober 2023 was het bedrag van de betalingsregeling, sneller dan afgesproken, volledig voldaan. De beperking van de duur van de geldigheid van het paspoort tot twee jaar is daarbij opgeheven.

## Wat heeft de Nationale ombudsman eerder geoordeeld?

De Nationale ombudsman bracht eerder een rapport uit over de invordering van achterstallige studieschulden bij oud-studenten in het buitenland die wel willen, maar niet kunnen betalen.<sup>15</sup> Daarin kwam ook paspoortsignalering aan de orde. Volgens DUO werd dit middel in eerste instantie ingezet als instrument om in contact te komen met de debiteur, met als doel om te komen tot afspraken over de aflossing van de schuld.

<sup>15</sup> Rapport Nationale ombudsman, [Uit het oog. \(niet\) uit het hart. 2021/010](#), 16 februari 2021



De Nationale ombudsman toonde begrip voor het feit dat DUO het middel paspoortsignalering toepast bij oud-studenten die hun buitenlandse adres niet aan DUO hebben doorgegeven. Zeker als dat de enige manier is om die oud-studenten terug te vinden. Hij oordeelde dat de paspoortsignalering en de beperking van de geldigheidsduur van een nieuw paspoort in die gevallen proportioneel moeten zijn. De Nationale ombudsman gaf aan het belangrijk te vinden dat DUO op een passende manier reageert op oud-studenten die aangeven dringend een paspoort nodig te hebben, maar dit vanwege de paspoortsignalering niet kunnen aanvragen. DUO behoort in die gevallen rekening te houden met de persoonlijke (financiële en sociale) omstandigheden die een oud-student aanvoert en waar mogelijk maatwerk toe te passen.

## Wat is het oordeel van de Nationale ombudsman in deze zaak?

### *Behoorlijkheidsvereiste*

De Nationale ombudsman toetst de inzet van paspoortsignalering als drukmiddel om te betalen, aan het vereiste van evenredigheid. Dit vereiste houdt het volgende in:

De overheid kiest om haar doel te bereiken een middel dat niet onnodig ingrijpt in het leven van de burger en dat in evenredige verhouding staat tot dat doel. De overheid maakt steeds een afweging of een minder zwaar middel voor het doel dat zij wil bereiken kan worden ingezet. De overheid moet voorkomen dat bepaalde burgers onevenredig nadeel hebben van de maatregelen die de overheid neemt.

### *Beoordeling*

De Nationale ombudsman vindt de inzet van paspoortsignalering in dit geval evenredig. Dat geldt ook voor de verlenging van de paspoortsignalering in juli 2022 aangezien de redenen waarom de paspoortsignalering oorspronkelijk was gevraagd op dat moment niet waren gewijzigd.

Mevrouw Peters wist of behoorde te weten dat zij een flinke studieschuld had, die zij moest terugbetalen. Haar studieschuld was te vinden op Mijn DUO en zij is tijdens haar studie door DUO regelmatig actief over haar studieschuld geïnformeerd.

De stelling van de gemachtigde van mevrouw Peters dat de oplopende schuld aan de aandacht van mevrouw Peters is ontsnapt toen ze niets meer hoorde van DUO, vindt de Nationale ombudsman niet overtuigend. Een zo forse schuld vergeet men niet zo snel. En als mevrouw Peters werkelijk nietsvermoedend was geweest over haar langdurige onvindbaarheid voor DUO, dan is het vreemd dat zij zich in al die jaren nooit heeft afgevraagd waarom ze niets hoorde van DUO. Ze had in dat geval zelf contact op kunnen nemen met DUO.

Voor de beoordeling is verder van belang dat DUO wel diverse berichten aan mevrouw Peters heeft gestuurd om haar op de hoogte te houden van haar afbetalingsverplichting. DUO heeft door middel van adresonderzoek ook geprobeerd ervoor te zorgen dat de berichten haar daadwerkelijk bereikten. Dat mevrouw Peters deze berichten toch niet ontving, kwam doordat zij haar opeenvolgende buitenlandse adressen niet aan DUO doorgaf. Daartoe was zij wel wettelijk verplicht. Het feit dat zij niets meer hoorde van DUO kwam daarmee voor haar risico.<sup>16</sup>

DUO zette het middel van de paspoortsignalering niet onmiddellijk in nadat er contact was gelegd met mevrouw Peters. DUO probeerde mevrouw Peters eerst langs andere weg te brengen tot betaling. Tijdens dat contact voerde mevrouw Peters verschillende argumenten aan om niet aan haar terugbetalingsverplichting te hoeven voldoen. Zo voerde ze aan dat de vordering van DUO verjaard zou zijn en dat DUO zich onvoldoende zou hebben ingezet om haar adres te achterhalen. Op beide argumenten reageerde DUO met een onderbouwd standpunt waarbij werd verwezen naar relevante wetgeving en

<sup>16</sup> Dit is vaste rechtspraak van de Centrale Raad van Beroep; zie CRvB 14 december 2012; [ECLI:NL:CRVB:2012:BY6286](#) en CRvB 13 september 2023; [ECLI:NL:CRVB:2023:1789](#). Zie voor een nadere toelichting bijlage 2.

jurisprudentie. Mevrouw Peters voerde ook aan dat zij onvoldoende draagkracht had om de lening terug te betalen. In reactie daarop vroeg DUO haar om gegevens aan te leveren waarmee haar draagkracht kon worden berekend. Deze gegevens leverde mevrouw Peters echter niet aan.<sup>17</sup> Ze voerde aan dat de hoogte van de vordering niet duidelijk was. Maar ze ging in afwachting van nadere informatie daarover niet met DUO in gesprek over de terugbetaling van het gedeelte van de schuld dat wel duidelijk was. Ze stelde ook geen zekerheid. De stelling van haar gemachtigde dat mevrouw Peters zich sinds DUO met haar in contact kwam actief en meewerkend opstelde, kan de Nationale ombudsman dan ook niet plaatsen. De opstelling van mevrouw Peters wekte eerder de indruk dat zij zich aan haar plicht tot aflossing probeerde te onttrekken. Pas geruime tijd nadat paspoortsignalering was ingezet, deed mevrouw Peters een eerste betalingsvoorstel, al vond DUO het bedrag daarvan te laag.

De Nationale ombudsman vindt het begrijpelijk dat DUO aan de gedragingen van mevrouw Peters het gegronde vermoeden ontleende dat zij zich aan haar betalingsverplichting zou onttrekken. Het gaat dan om haar vertrek naar het buitenland zonder haar adres door te geven, het feit dat zij zelf geen contact met DUO opnam en om haar defensieve opstelling toen eenmaal contact met haar was gelegd.

DUO zette het middel van de paspoortsignalering pas in toen uit het contact met mevrouw Peters duidelijk werd dat uitleg en overredingskracht niet voldoende waren om haar te bewegen tot betalen. Daaraan voorafgaand gaf DUO mevrouw Peters voldoende tijd om haar argumenten te onderbouwen en de door haar beweerde betalingsonmacht aan te tonen. DUO reageerde op haar argumenten met een nadere onderbouwing van zijn standpunt. DUO toonde zich bovendien op het gebied van haar draagkracht bereid om maatwerk toe te passen.

De Nationale ombudsman vindt het voor zijn oordeel van belang dat DUO geen mogelijkheden had om in land Y betaling af te dwingen. Dit aspect draagt bij aan de conclusie dat DUO de paspoortsignalering in dit geval heeft gebruikt als uiterste middel om mevrouw Peters te bewegen te betalen. Voor de beoordeling van de evenredigheid speelt mee dat aan mevrouw Peters een tijdelijk paspoort kon worden verstrekt in geval van een noodsituatie. Voor de beoordeling is ook van belang dat aan mevrouw Peters een (tijdelijk) paspoort werd verstrekt zodra er alsnog een betalingsregeling met haar was getroffen. De gevolgen van de paspoortsignalering waren daardoor voor mevrouw Peters niet groter dan strikt nodig voor het doel waarvoor het middel werd ingezet. Haar verblijfsstatus in land Y werd niet aangetast en zij werd niet beperkt in haar mogelijkheden om naar Nederland te reizen. Toen de betalingsregeling volledig was voldaan, werd de paspoortsignalering ongedaan gemaakt.

Tegen de inzet van het middel paspoortsignalering was op het moment waarop het middel bij mevrouw Peters werd ingezet, geen bezwaar of beroep mogelijk.<sup>18</sup> Daarom was het belangrijk dat mevrouw Peters de inzet van paspoortsignalering door DUO via de klachtenprocedure ter beoordeling kon voorleggen aan de Nationale ombudsman. De beslissing om aan haar slechts een tijdelijk paspoort te verstrekken toen zij een betalingsregeling had getroffen, kon mevrouw Peters wel via bezwaar en beroep aan de rechter voorleggen. Zij deed dit niet, waardoor het in deze zaak niet kwam tot een toetsing door de rechter. Onder de gegeven omstandigheden was de inzet van paspoortsignalering als drukmiddel om te betalen, behoorlijk.

<sup>17</sup> Een oud-student, die in Nederland woont en belasting betaalt, hoeft niets te doen om door DUO zijn draagkracht te laten uitrekenen. DUO kan hiervoor de gegevens gebruiken die de Belastingdienst automatisch aan DUO stuurt. Is de oud-student echter verhuisd naar het buitenland, dan kan dat niet. Oud-studenten die in het buitenland wonen moeten daarom zelf informatie over hun inkomen aan DUO geven, om hun draagkracht te laten bepalen. Dit volgt uit artikel 6.11, eerste lid, Wet studiefinanciering 2000.

<sup>18</sup> Inmiddels is daar verandering in gekomen. Zie noot 3.

## **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedraging van DUO is ongegrond.

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen

## Bijlage 1: Bevindingen

### Studiefinanciering door DUO

In de periode waarover deze zaak gaat, bestond studiefinanciering van DUO uit twee hoofdonderdelen: de *prestatiebeurs* en de *rentedragende lening*. De prestatiebeurs omvatte de basisbeurs, het studentenreisproduct en de aanvullende beurs. De aanvullende beurs werd verstrekt aan studenten van wie de ouders niet of weinig konden meebetalen aan hun studie. De prestatiebeurs is een lening die een gift wordt als de student binnen tien jaar zijn diploma behaalt.

Als de student zijn studie niet binnen tien jaar afrondt, moet hij zijn beurs terugbetalen over het niet afgeronde deel. DUO hoort van de hogeschool/universiteit of een student een diploma heeft gehaald.

Als de student daarnaast nog meer van DUO leende, bijvoorbeeld voor betaling van het collegegeld en voor de maandelijkse studiekosten, dan was dat in de vorm van een rentedragende lening. Verder werd een prestatiebeurs maar een beperkt aantal jaren verstrekt. Hierna kon de student het hele budget nog enkele jaren als rentedragende lening ontvangen. Deze rentedragende lening moet altijd worden terugbetaald, ook als er een diploma is behaald.

### De studie en de studiefinanciering van mevrouw Peters

Mevrouw Peters volgde in de periode tussen 1997 en augustus 2005 drie studies in Nederland. Ze sloot één studie niet met een diploma af. Ze behaalde wel een bachelor diploma en een masterdiploma. Zij ontving steeds studiefinanciering, zowel in de vorm van prestatiebeurs als in de vorm van een rentedragende lening. Nadat haar recht op prestatiebeurs was afgelopen, leende ze nog een aantal jaren van DUO. Hiernaast maakte ze gebruik van het studentenreisproduct (OV-kaart).

Toen mevrouw Peters in 2003 een diploma behaalde, stuurde DUO haar een brief over de resterende hoogte van haar studieschuld. Daarin werd verwezen naar eerdere berichten van DUO aan mevrouw Peters.<sup>19</sup>

DUO stuurde ook in januari 2006 een brief naar het bij DUO bekende adres van mevrouw Peters in Nederland. Zij woonde toen echter al in het buitenland. Daarin laat DUO mevrouw Peters weten dat zij de prestatiebeurs door het behalen van haar diploma niet hoeft terug te betalen. Wat resteerde om terug te betalen was de rentedragende lening. De schuld die door die lening is ontstaan, bedroeg op dat moment € 39.179,16. In deze brief verwees DUO ook naar alle eerdere berichten over haar studieschuld.<sup>20</sup>

### De aflossing van de studieschuld

Na afloop van haar studie begon voor mevrouw Peters de zogenoemde aanlooffase. In die periode kan de student al met aflossen beginnen, maar dat hoeft nog niet. Hierna volgde de aflooffase. Voor mevrouw Peters startte die in januari 2009. Op 6 mei 2009 stuurde DUO hierover een brief aan het laatst bekende adres van mevrouw Peters in Nederland. Zij moest iedere maand een aflossing doen. De aflossingsbedragen lagen gemiddeld tussen de € 250 en € 290 per maand. De aflooffase duurde in haar situatie in beginsel vijftien jaar. Dat betekende dat ze vanaf 2024 haar studieschuld zou moeten hebben afgelost.

<sup>19</sup>. "Dit Bericht Prestatiebeurs is een aanvulling op de Berichten Studiefinanciering 1998 no. 4, 31 januari 1998, 1999 no. 3, 21 juni 1999, 2000 no. 3, 9 december 2000, 2001 no. 4, 22 maart 2002 en 2003 no. 3, 14 februari 2003. Een actueel overzicht van je eventuele (potentiële) schulden kun je vinden op het eerstvolgende Bericht Studiefinanciering en/of Bericht Terugbetalen Lening."

<sup>20</sup> "Dit Bericht Prestatiebeurs is een aanvulling op de Berichten Studiefinanciering 1997 no. 7, 30 november 1997 en 1998 no. 4, 31 januari 1998. Een actueel overzicht van je eventuele (potentiële) schulden kun je vinden op het eerstvolgende Bericht Studiefinanciering en/of Bericht Terugbetalen Lening."

De oud-student kan de terugbetaling van de studieschuld laten pauzeren. Dit kan gedurende de looptijd van de terugbetalingsperiode gedurende maximaal 60 maanden. Dit hoeft geen aaneengesloten termijn te zijn, de aflossingsvrije periode kan ook in delen worden opgenomen. De rente over de schuld blijft intussen doorlopen. De maximale terugbetalingstermijn wordt verlengd met het aantal aflosvrije maanden die zijn ingezet.

## De verhuizing naar het buitenland

Tot begin 2005 woonde mevrouw Peters in Nederland. Daarna verhuisde ze naar land X binnen Europa. Zij liet zich in februari 2005 uitschrijven bij de Gemeentelijke basis administratie (GBA).<sup>21</sup> Op dat moment ontving zij nog steeds studiefinanciering. Die stopte pas eind mei 2005. Mevrouw Peters gaf haar adreswijziging niet door aan DUO.

Vanaf medio 2007 woont mevrouw Peters in land Y buiten Europa. In land Y verhuisde ze minstens nog één keer. Volgens mevrouw Peters liet ze haar adresgegevens registreren bij de Nederlandse ambassade in land Y. Volgens DUO was zij pas vanaf 2014 bekend bij die ambassade. Ze gaf haar adreswijziging in elk geval niet door aan DUO. DUO verkeerde van 2013 tot 2018 in de veronderstelling dat zij in land X woonde. DUO schreef haar maandelijks aan op haar (oude) adres in land X.

## Het adresonderzoek door DUO

In 2012 informeerde DUO op basis van onderzoek op social media bij de Nederlandse ambassade in land Y naar een adres aldaar van mevrouw Peters. Daar was toen geen adres bekend van haar. In 2013 deed DUO adresonderzoek bij het ministerie van Buitenlandse Zaken. Dat leverde geen adres op in land Y. Door bestandsvergelijking met het Register Niet Ingezetenen verkreeg DUO een woonadres van haar in land X. Vanaf 17 oktober 2013 zijn aanmaningen naar het bij DUO inmiddels bekende adres in land X verzonden. Mevrouw Peters woont dan echter al vijf jaar in land Y.

In 2019 doet DUO opnieuw adresonderzoek bij het ministerie van Buitenlandse Zaken. In september 2019 blijkt dat mevrouw Peters vanaf 2014 bij de ambassade bekend is op een adres in land Y. Het gaat om een ander dan het actuele adres in land Y. DUO vraagt daarna gegevens op bij het Register Niet Ingezetenen. DUO ontvangt daarop haar actuele bekende adresgegevens.

## Het contact tussen DUO en mevrouw Peters vanaf januari 2020

Volgens mevrouw Peters ontvangt zij op 7 januari 2020 de eerste mail en brief van DUO over de studieschuld en de achterstallige terugbetaling daarvan. DUO verzoekt haar dan het totale achterstallige bedrag<sup>22</sup> per omgaande over te maken. Een week later wijst DUO mevrouw Peters schriftelijk opnieuw op haar plicht tot terugbetaling. De eerdere berichten over de aard en omvang van haar schuld uit 2003 en 2006 zijn daarbij gevoegd. Vervolgens schakelt mevrouw Peters een gemachtigde in Nederland in, die namens haar contact zoekt met DUO.

## De verzoeken van de gemachtigde van mevrouw Peters

Eind januari 2020 vraagt de toenmalige gemachtigde van mevrouw Peters om een overzicht van de schuld. Hij vraagt ook om de incassomaatregelen voorlopig op te schorten omdat mevrouw Peters nog steeds aanmaningen en betalingsverzoeken ontvangt. De gemachtigde stelt dat mevrouw Peters zich niet bewust

<sup>21</sup> De GBA was de voorloper van de huidige Basisregistratie personen (BRP). De GBA werd in 2014 vervangen door de BRP.

<sup>22</sup> Het achterstallige bedrag bestaat uit de maandelijks aflosverplichtingen die niet binnen de uiterste betalingstermijn zijn voldaan.

onvindbaar hield maar dat ze gedurende een lange tijd niets van DUO had gehoord waardoor de kwestie aan haar aandacht is ontsnapt.

Op 2 juni 2021 voegt een andere gemachtigde van hetzelfde kantoor zich in de zaak en schrijft:

*In de correspondentie met u heeft (naam collega gemachtigde) u verschillende malen verzocht de volgende stukken aan hem te sturen:*

*- een overzicht van de huidige schuld, inclusief (vermeende) rente en kosten*

*- een kopie van alle correspondentie waarmee de verjaring van de vordering van DUO zou zijn gestuit*

*Tot op heden zijn deze stukken niet door ons en/of cliënte ontvangen. Cliënte heeft deze stukken ook niet op een andere wijze (bijv. via Mijn DUO) kunnen inzien. Zoals eerder aangegeven, heeft cliënte deze stukken wel nodig om u een voorstel ter oplossing van deze kwestie te kunnen doen".*

Op 9 augustus 2021 reageert de gemachtigde van mevrouw Peters met een ultimatum. Binnen vijf dagen moet een deugdelijke specificatie van de studieschuld volgen. Gebeurt dit niet, dan zal de gemachtigde mevrouw Peters adviseren de rechter een verklaring voor recht te vragen dat na betaling van een door mevrouw Peters te bepalen bedrag, zij volledig gekweten zal zijn van de schuld bij DUO. Op 31 augustus 2021 levert DUO de gevraagde gegevens, inclusief berekening rente en kosten, compleet aan bij de gemachtigde.

Op 29 september 2021 stelt de gemachtigde dat een adreswijziging niet meer aan DUO hoeft te worden doorgegeven.<sup>23</sup> Vervolgens stelt zij:

*"DUO had ten tijde van de eerste betalingsherinnering op 6 mei 2009 (die per abuis is weggevalen in mijn overzicht van 17 september jl., waarvoor excuses) uit het GBA kunnen vernemen dat cliënte per 05-02-2005 uit Nederland was vertrokken. Zij had dus redelijkerwijs kunnen aannemen dat cliënte op het toen door DUO gehanteerde adres (...) niet kon worden bereikt. Het had vervolgens op haar weg gelegen om het adres van cliënte na te gaan. Een methode is in dit geval het navragen van het adres bij ambassades in het buitenland. Anders dan u stelt, was cliënte bij de buitenlandse ambassades bekend. Zo heeft cliënte in 2010 en 2014 haar Nederlandse paspoort laten verlengen bij de ambassade in land Y. Daarnaast is cliënte haar dochter in 2011 geboren en geregistreerd bij dezelfde ambassade. Al deze handelingen zijn niet mogelijk zonder een registratie bij diezelfde ambassade. Dat DUO cliëntes gegevens niet via de ambassades heeft kunnen verhalen, kan dus niet voor rekening van cliënte komen. Om het adres van cliënte te achterhalen had DUO bovendien meer kunnen doen dan slechts een paar keer ambassades benaderen en genoeg nemen met diens afwijzende reacties. Zoals ik eerder meldde, geldt dit te meer in een situatie als deze, waarin een lening pas jaren na de uitkering wordt opgeëist. Dit is ook door de overheid erkend. Onder meer in 2013 (Kamerstuk 24724, nr. 119) zegt de toenmalige minister daarover: "(Oud-)studenten staan niet altijd stil bij het feit dat DUO bij vertrek naar het buitenland niet automatisch kan beschikken over hun actuele adresgegevens" (wat overigens ook zo was in het geval van cliënte). In dat kader is DUO reeds voor het eerder genoemde kamerstuk aangespoord om adressen van oud-studenten te traceren door het gebruik van onder meer internet-onderzoek (social media) en paspoortsignalering. DUO is hier pas zeer laat toe overgegaan, getuige het feit dat zij cliënte pas in 2020 op social media heeft gevonden. Cliënte is vervolgens direct met DUO in contact getreden over diens gestelde vordering en het treffen van een betalingsregeling. Van onwil en/of het bewust niet doorgeven van een adres is dan ook geen sprake."*

De gemachtigde legt de verantwoordelijkheid voor de onvindbaarheid van mevrouw Peters en voor de achterstallige schuld die daar het gevolg van was, dus geheel bij DUO. De stelling van de gemachtigde dat oud-studenten hun adreswijziging niet meer aan DUO hoeven doorgeven, is echter niet correct. Voor oud-studenten die in Nederland wonen is het inmiddels voldoende om een adreswijziging door te geven aan de gemeente. Maar oud-studenten die naar het buitenland verhuizen, zijn nog steeds verplicht om hun adreswijziging aan DUO door te geven.

<sup>23</sup> Zie voor meer informatie hierover bijlage 2 bij dit rapport.

## De reactie van DUO op de verzoeken van de gemachtigde

Op 23 maart 2020 laat DUO weten dat de aanmaningen en betaalverzoeken die mevrouw Peters ontvangt automatisch worden aangemaakt door het systeem; deze kunnen helaas niet worden tegengehouden. DUO meldt dat deze berichten tot nader order mogen worden genegeerd. Overdracht naar de deurwaarder wordt geblokkeerd. DUO vraagt mevrouw Peters een betalingsvoorstel te doen. In juni 2020 stuurt DUO formulieren aan mw. Peters waarmee zij kan vragen om een draagkrachtmeting voor de termijnen die nog niet zijn vervallen (ofwel voor de lopende betalingsverplichting; het gedeelte van de schuld dat nog niet achterstallig is). Ook wordt mevrouw Peters gewezen op de mogelijkheid om hiervoor een aflosvrije periode aan te vragen.

DUO meldt verder dat het er niet om gaat of de ex-student zich bewust of onbewust onvindbaar houdt voor DUO, maar om de verplichting om de adreswijziging aan DUO door te geven. DUO verwijst voor zijn inspanningen naar de eerdere correspondentie. DUO vraagt daarbij nogmaals om een voorstel tot een betalingsregeling. Ook wordt aangekondigd dat als geen voorstel of betaling wordt ontvangen DUO verdere stappen zal ondernemen.

## Het beroep op verjaring

De gemachtigde stelt ook dat er sprake is van verjaring. DUO stelt dat het argument van de verjaring niet opgaat. Ten eerste heeft mevrouw Peters wijzigingen in haar adresgegevens niet doorgegeven aan DUO. Zij was daartoe wel wettelijk verplicht. De aanmaningen zijn steeds aan het laatst bij DUO bekende adres gestuurd. DUO heeft steeds voldoende actie ondernomen om haar te traceren. Tenslotte is een beroep op verjaring in strijd met de redelijkheid en billijkheid. Ter onderbouwing van zijn standpunt verwijst DUO naar relevante wetgeving en jurisprudentie. DUO geeft aan dat er moet worden terugbetaald. DUO verwacht binnen vier weken een betalingsvoorstel.

## Het betalingsvoorstel van DUO en de reactie daarop van de gemachtigde

DUO ontvangt geen betalingsvoorstel van mevrouw Peters. DUO doet vervolgens zelf een betalingsvoorstel. DUO merkt daarbij op dat de achterstallige schuld maandelijks oploopt. De achterstallige schuld moet worden terugbetaald in 48 termijnen. Het gaat dan om maandelijks € 783 vanaf september 2020.

DUO vindt dat hij zich zeer coulant heeft opgesteld richting mevrouw Peters. Het aanbod voor een betalingsvoorstel geldt gedurende veertien dagen. DUO zegt erbij, genoodzaakt te zijn de vordering over te dragen aan de incasso-advocaat van DUO als het aanbod niet wordt geaccepteerd. Daarbij zal er een gerechtelijke procedure gestart worden in Nederland en verzocht worden om een certificaat,<sup>24</sup> waarmee het vonnis vervolgens in land Y ten uitvoer gelegd kan worden.

De gemachtigde reageert op 31 augustus 2020. Hij vindt dat DUO niet bereid is om de door hem gevraagde informatie te verstrekken. En dat de vordering is verjaard. Mevrouw Peters is daarom niet bereid om een regeling te treffen.

Op 8 september 2020 verwijst DUO nogmaals naar de op 23 maart door DUO verzonden e-mail. Ook wordt verwezen naar MijnDUO waar alle documenten (lees berichten) in te zien zijn. Daarop volgt geen reactie.

<sup>24</sup> Een certificaat als bedoeld in artikel 7 lid I sub a van de Verordening (EU) nr. 1215/2012, PbEU 2012 L351/1. Een dergelijk certificaat is echter alleen te verkrijgen voor tenuitvoerlegging van een vonnis in een lidstaat van de Europese Unie, en dus niet in land Y.

## De paspoortsignalering

Op 15 september 2020 verzoekt DUO aan de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens om paspoortsignalering te mogen inzetten. Dat verzoek wordt diezelfde dag gehonoreerd. De Rijksdienst voor Identiteitsgegevens stuurt die dag ook een brief aan mevrouw Peters. In die brief staat dat haar persoonsgegevens zijn opgenomen in het Register paspoortsignaleringen (RPS). Deze opname kan tot gevolg hebben dat de aanvraag voor een nieuw Nederlands paspoort wordt geweigerd of dat het huidige paspoort wordt ingehouden. Toen dit voor mevrouw Peters aan de orde was, geen bezwaar mogelijk tegen de opname van de persoonsgegevens in het RPS. Inmiddels heeft de Raad van State een uitspraak gedaan waarin een verzoek van een overheidsinstantie om een paspoort te laten signaleren is aangemerkt als een besluit. Dit betekent dat voortaan bezwaar en beroep mogelijk is tegen een beslissing tot het laten signaleren van een paspoort.<sup>25</sup> Ook na deze uitspraak blijft het mogelijk om over gedragingen van DUO die betrekking hebben op het traject voorafgaand aan de beslissing tot het signaleren van een paspoort, een klacht in te dienen bij DUO en eventueel daarna bij de Nationale ombudsman.

Daarna blijft het stil vanuit de gemachtigde en mevrouw Peters, waarna DUO op 28 januari 2021 een aanmaning verstuurt voor een bedrag van € 38.889,96.

## Het betalingsvoorstel van mevrouw Peters

De gemachtigde laat aan DUO weten dat wat haar betreft de vordering van DUO voor de periode januari 2009 tot en met augustus 2016 is verjaard. Dat zou gaan om zo'n € 24.100. Ook is mevrouw Peters om die reden, en omdat zij volgens haar pas voor het eerst van DUO hoorde op 7 januari 2020, niet bereid de wettelijke rente en aanmaningskosten te betalen.

De gemachtigde doet vervolgens een betalingsvoorstel voor € 20.000 in termijnen of ineens te voldoen tegen finale kwijting. Bij acceptatie van het voorstel moet de inmiddels ingezette paspoortsignalering bij mevrouw Peters ook ongedaan worden gemaakt. Het voorstel moet op straffe van verval binnen veertien dagen worden geaccepteerd.

## De reactie van DUO op het betalingsvoorstel

Op 20 september 2021 geeft DUO per e-mail aan het betalingsvoorstel niet te accepteren. Mevrouw Peters had de wettelijke plicht haar adres aan DUO door te geven en heeft dat niet gedaan. Daarnaast waren de gegevens van mevrouw Peters bij navraag naar registraties bij de ambassades niet bekend. DUO zegt geen wettelijke mogelijkheid te hebben om een gedeelte van de schuld kwijt te schelden bij een aflossing ineens. Wel kan samen met mevrouw Peters worden gekeken naar een mogelijke oplossing. Daartoe moeten formulieren worden ingevuld en bewijsstukken worden aangeleverd.

## De klacht bij DUO

De gemachtigde van mevrouw Peters dient een klacht in bij DUO op 25 november 2021. Ze wil graag dat DUO inhoudelijk reageert op de standpunten over de omvang van de schuld. Ook wil ze dat iemand van DUO die bevoegd is om een schikking te treffen, naar de zaak kijkt. Daarnaast wil ze graag zien dat DUO de paspoortsignalering opheft. Het contact tussen mevrouw Peters en DUO is sinds januari 2020 hersteld. In dat contact stelt mevrouw Peters zich volgens haar gemachtigde actief en meewerkend op en toont zij bereidheid

<sup>25</sup> [Raad van State 10 april 2024 ECLI:NL:RVS:2024:1436](#). Op dezelfde datum oordeelde de Raad van State in een andere zaak dat de minister van BZK een nieuw paspoort van iemand die gesignaleerd staat niet mag weigeren als er gegronde reden is voor twijfel aan de rechtmatigheid van de signalering: [Raad van State 10 april 20224 ECLI:NL:RVS:2024:1438](#). Ook deze uitspraak deed de RvS om de rechtsbescherming tegen het middel paspoortsignalering te vergroten.



om tot een oplossing van de schuld te komen. In zo'n geval is een (aanhoudende) paspoortsignalering volgens haar niet gerechtvaardigd.

## De informele reactie van DUO op de klacht

Op 17 december 2021 reageert DUO op de klacht van mevrouw Peters. DUO vindt dat mevrouw Peters wel op de hoogte is van de aflosverplichting op de studieschuld. DUO wijst daarbij op de berichten die mevrouw Peters ontving toen zij de studiefinanciering nog ontving. Daarnaast verwijst DUO naar latere berichten van DUO aan mevrouw Peters. DUO vindt dat mevrouw Peters haar adreswijzigingen rechtstreeks aan DUO had moeten doorgeven. Een beroep op verjaring is volgens DUO naar de maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar. Ter onderbouwing hiervan verwijst DUO naar een uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 20 juni 2018.<sup>26</sup> Ook in die zaak gaf een oud-student zijn verhuizing naar het buitenland niet door aan DUO. Zijn beroep op verjaring van de vordering van DUO werd door de rechter afgewezen. Deels was de verjaring gestuit. Maar voor het andere deel had hij de stuiting van de verjaring zelf ernstig bemoeilijkt door zijn adreswijzigingen niet door te geven. De rechter vond het beroep op verjaring in die context in strijd met de redelijkheid en billijkheid. De rechtbank oordeelde het verder maatschappelijk onaanvaardbaar dat het met een enkel stilzitten en een uitschrijving uit de BRP mogelijk zou om zich aan de verplichtingen van de Wet studiefinanciering te onttrekken.

Op 8 juni 2020 gaf DUO mevrouw Peters een aantal mogelijkheden om rekening te houden met haar inkomen zoals het aanvragen van een aflosvrije periode of het aanvragen van draagkrachtmeting. Daarop ging mevrouw Peters niet in, ook niet na de latere berichten van DUO daarover. DUO vindt dat er steeds tijdig is gereageerd op de berichten van de gemachtigde van mevrouw Peters.

DUO vraagt mevrouw Peters om alsnog contact op te nemen om de mogelijkheden voor een passende betalingsregeling te bespreken. Als mevrouw Peters niet betaalt, zal DUO dwangmaatregelen treffen om de schuld te innen. Het verschil tussen het betalingsvoorstel van september 2021 van mevrouw Peters en de volgens DUO bestaande schuld is zo groot dat ook om die reden de paspoortsignalering voorlopig gehandhaafd blijft.

## De verlenging van de paspoortsignalering

Op 11 juli 2022 stuurt de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens een brief aan mevrouw Peters met de mededeling dat de opname van haar persoonsgegevens in het RPS is verlengd. Voor toelichting over deze verlenging kan zij zich richten tot DUO.

## Het verzoek om informatie van DUO

Op 2 februari 2022 vraagt DUO mevrouw Peters opnieuw om informatie zodat een betalingsregeling tot stand kan komen.

## De klacht bij de Nationale ombudsman

Op 10 februari 2022 dient de gemachtigde van mevrouw Peters een klacht in bij de Nationale ombudsman. De klacht bestaat uit drie klachtonderdelen. Het eerste klachtonderdeel heeft te maken met het juridische vraagstuk van verjaring. Het tweede klachtonderdeel gaat over de opstelling van DUO bij schikkingsonderhandelingen. Het derde klachtonderdeel gaat over het inzetten van paspoortsignalering als drukmiddel om te betalen. Mevrouw Peters vindt dat niet juist en niet evenredig.

<sup>26</sup> [ECLI:NL:RBNNE:2018:2574](https://ecli.nl/RBNNE:2018:2574).

Uit de brief van 17 december 2021 van DUO blijkt dat DUO paspoortsignalering gebruikte om mevrouw Peters te dwingen tot betaling van het door DUO gevorderde bedrag. Volgens de gemachtigde past DUO de paspoortsignalering alleen toe om het contact met de oud-student te herstellen. Ter onderbouwing hiervan verwijst de gemachtigde naar het rapport van de Nationale ombudsman 'Uit het oog(niet) uit het hart'.<sup>27</sup> Daarin staan de volgende citaten uit twee brieven van DUO aan de Nationale ombudsman:

*"De inzet van paspoortsignalering is een alternatief voor die situaties waarin een actueel adres van de debiteur ontbreekt en/of de debiteur niet reageert op de berichtgeving van DUO."*

*"DUO zet het instrument paspoortsignalering in eerste instantie in om het verbroken contact met de debiteur te herstellen."*

*"Dit is een stevige maatregel, die DUO alleen inzet als debiteuren gedurende langere tijd niet aan hun verplichtingen voldoen en ook niet reageren op berichten van DUO. Paspoortsignalering is vaak de enige manier om het contact met deze debiteuren te herstellen en hen te bewegen hun schuld af te betalen."*

Het adres van mevrouw Peters is bij DUO bekend. Sinds de ontvangst van de eerste betalingsherinnering van DUO in januari 2020 staat mevrouw Peters met DUO in contact. Zij heeft daarbij volgens haar gemachtigde van meet af aan laten blijken een passende betalingsoplossing met DUO te willen bereiken. Van pure betalingsonwil is volgens haar geen sprake. Onder deze omstandigheden is het toepassen van het middel paspoortsignalering niet passend. Deze moet worden opgeheven.

Omdat DUO de klacht nog niet formeel heeft afgehandeld en dus nog geen oordeel heeft gegeven over de klacht, vraagt de Nationale ombudsman DUO om dat nu eerst te doen.

## **De formele klachtbehandeling door DUO**

Op 31 maart 2022 verklaart DUO de klacht ongegrond. DUO vindt dat hij voldoende heeft gedaan om mevrouw Peters te vinden en met haar in contact te komen. Mevrouw Peters heeft haar adressen in het buitenland ten onrechte niet rechtstreeks doorgegeven aan DUO. Ze was op de hoogte van haar studieschuld en ook van het feit dat ze deze moest aflossen. Mevrouw Peters is inmiddels herhaaldelijk geweest op de mogelijkheid een zogenaamde draagkrachtmeting aan te vragen dan wel een aflosvrije periode voor de reguliere studieschuld. Hierop is geen actie ondernomen door mevrouw Peters.

Zoals ook op de website van DUO staat, kan mevrouw Peters alleen een nieuw paspoort krijgen als zij de achterstand heeft betaald of een betalingsregeling heeft getroffen met DUO. Met het betalingsvoorstel dat mevrouw Peters in september 2021 heeft gedaan, € 20.000 te betalen tegen finale kwijting, kan DUO niet akkoord gaan. DUO zegt wel graag in contact te blijven voor het afspreken van een passende betalingsregeling.

Zolang er (nog) geen passende betalingsregeling is getroffen, blijft de paspoortsignalering gehandhaafd.

---

<sup>27</sup> Rapport van de Nationale ombudsman van 16 februari 2021; [2021/010](#).

## Bijlage II: Juridische achtergrond

### De Wet studiefinanciering en de Wet studiefinanciering 2000

In 1986 is de Wet Studiefinanciering (Wsf) ingevoerd. Deze wet regelt dat jongeren die de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt, aanspraak kunnen maken op een tegemoetkoming in de studiekosten. Het recht op studiefinanciering geldt tot de leeftijd van 30 jaar. De studiefinanciering wordt in opdracht van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW) uitgevoerd door DUO. Studiefinanciering bestaat onder meer uit de mogelijkheid van een studielening en een product om gratis of met voordeel te reizen met het openbaar vervoer (het studentenreisproduct).

Het systeem van studiefinanciering wordt na de invoering een aantal keren fors aangepast. Zo wordt in 1993 de tempobeurs ingevoerd. Deze bracht een koppeling aan tussen de studiefinanciering en de studievoortgang, met als doel een einde te maken aan de 'spookstudent'. In 1996 wordt dit systeem vervangen door de prestatiebeurs. Het door een student te ontvangen geld en het gebruik van het studentenreisproduct werden een lening, die pas werd omgezet naar een gift als de student op tijd afstudeerde. Op tijd betekende: binnen de duur van de opleiding plus twee jaar.

In 2000 wordt de Wet Studiefinanciering opnieuw aangepast (de huidige Wsf2000). De prestatiebeurs werd versoepeld. Studenten kregen voortaan tien jaar om hun studie af te ronden voordat de beurs een lening werd. De duur van het studentenreisproduct werd daarnaast beperkt tot de nominale studieduur plus één jaar.

Mevrouw Peters studeerde van 1997 tot en met 2005. Dit betekent dat zij te maken had met de twee varianten van de prestatiebeurs. In de periode waarin mevrouw Peters studeerde, bestond studiefinanciering van DUO uit twee hoofdonderdelen: de *prestatiebeurs* en de *rentedragende lening*.

De prestatiebeurs omvatte de basisbeurs, het studentenreisproduct en de aanvullende beurs. De aanvullende beurs werd verstrekt aan studenten van wie de ouders niet of weinig konden meebetalen aan hun studie. De volledige prestatiebeurs werd verstrekt in de vorm van een rentedragende lening, die wordt omgezet in een gift als de student binnen tien jaar zijn diploma behaalt. Als de student zijn studie niet binnen tien jaar afrondt, moet hij zijn beurs terugbetalen over het niet afgeronde deel.

Als de student daarnaast nog meer van DUO leende, bijvoorbeeld voor betaling van het collegegeld en voor de maandelijkse studiekosten, dan was dat ook in de vorm van een rentedragende lening. Die lening moet echter na afloop van de studie altijd met rente worden terugbetaald, ook als er een diploma is behaald.

### Terugbetaling van de studieschuld

Oud-studenten hoeven niet direct na hun studie te beginnen met het afbetalen van de studieschuld. Wanneer het recht op studiefinanciering stopt, begint op 1 januari van het daaropvolgende jaar de zogenaamde aanloopfase. Dit is een periode van twee jaar waarin de oud-student nog niet hoeft terug te betalen. Na de aanloopfase start direct de aflofase. Vanaf dat moment moet de oud-student verplicht maandelijks terugbetalen. Voor oud-studenten die vóór 15 september 2015 met hun studie zijn begonnen, zoals mevrouw Peters, duurt de aflofase maximaal vijftien jaar.

Het bedrag dat de oud-student per maand moet terugbetalen, hangt af van de hoogte van de schuld en de hoogte van de rente. DUO berekent het maandbedrag en kijkt dan naar de draagkracht van de oud-student; dat wil zeggen: DUO kijkt of de oud-student het bedrag kan betalen. Bij een beperkte draagkracht van de oud-student kan DUO het maandbedrag verlagen. Om de draagkracht te kunnen bepalen, heeft DUO informatie nodig over het inkomen van de oud-student. Die informatie vraagt DUO op bij de Belastingdienst.

Een oud-student, die in Nederland woont en belasting betaalt, hoeft voor de berekening van de draagkracht geen gegevens aan te leveren. DUO gebruikt hiervoor de gegevens die de Belastingdienst automatisch aan DUO stuurt. Is de oud-student verhuisd naar het buitenland, dan kan dat niet. Oud-studenten die in het buitenland wonen moeten daarom zelf informatie over hun inkomen aan DUO geven, om hun draagkracht te laten bepalen.<sup>28</sup>

Via een speciale pagina op de website geeft DUO voor oud-studenten die naar het buitenland zijn verhuisd, informatie over wat zij moeten doen bij de aflossing van hun studieschuld.<sup>29</sup> Op de website geeft DUO aan dat oud-studenten met studieschulden, die in het buitenland wonen, elk jaar gegevens over hun inkomen moeten doorgeven. DUO verwijst op allerlei manieren naar deze pagina's, zoals in diverse berichten en formulieren.

Vanuit het geautomatiseerde proces stuurt DUO alle oud-studenten in het eerste jaar van de aanloopfase berichten. In die berichten informeert DUO hen over de start van de terugbetalingsperiode en over het tweede jaar van de aanloopfase. Oud-studenten die in het buitenland wonen en al eerder een draagkrachtberekening hebben aangevraagd, krijgen van DUO elk jaar de vraag om gegevens over hun inkomen in te sturen. DUO verstuurt al die berichten via het zogeheten voorkeurskanaal dat de oud-student zelf heeft opgegeven; dat wil zeggen via internet op Mijn DUO of via een brief per post.

Als een (oud-)student zijn studielening niet tijdig aan DUO terugbetaalt, ontstaat een achterstand. Dit wordt een achterstallige schuld genoemd.

## De plicht voor een (oud)student om adreswijzigingen door te geven

### **De Wsf2000**

Artikel 9.2, derde lid, van de Wsf2000 bepaalt dat de (oud)student uit zichzelf en ongevraagd inlichtingen over zichzelf moet verstrekken voor zover zij kunnen leiden tot de toekenning van minder studiefinanciering of tot verhoging van het bedrag van de termijnbetalingen. Bij invoering van de Wsf2000 viel hieronder (impliciet) ook de verplichting om adreswijzigingen door te geven, aanvankelijk aan de Informatie Beheer Groep (IB Groep)<sup>30</sup>, en later aan de minister van OCW of de DUO.

Artikel 9.2 van de Wsf2000<sup>31</sup> (tekst bij invoering van de wet):

#### **Verstrekken van inlichtingen door personen**

1. Een ieder is verplicht aan de IB-Groep of aan een daartoe door of vanwege de IB-Groep aangewezen persoon of instantie desgevraagd de ten behoeve van de uitvoering van deze wet benodigde inlichtingen over zichzelf te geven.
2. De inlichtingen worden verstrekt binnen een door de IB-Groep of door een in het eerste lid bedoelde persoon of instantie te stellen redelijke termijn.
3. Inlichtingen over zichzelf, voor zover zij kunnen leiden tot de toekenning van minder studiefinanciering of tot verhoging van het bedrag van de terugbetalingstermijn worden steeds

<sup>28</sup> Artikel 6.11, eerste lid, van de [Wet studiefinanciering 2000](#).

<sup>29</sup> Het gaat om [deze pagina op de website van DUO](#).

<sup>30</sup> De IB Groep was een zelfstandig bestuursorgaan, gevestigd in Groningen. De IB Groep is in 1994 opgericht toen de Informatiseringsbank een zelfstandig orgaan werd. De IB Groep beheerde de informatie van studies en opleidingen die Nederlandse studenten ondergaan. Dit zelfstandige bestuursorgaan opereerde in dienst van de Nederlandse overheid met het doel om onderwijswetten en -regelingen op het gebied van informatiebeheer en financiering uit te voeren. De IB Groep is per 1 januari 2010 samen met de Centrale Financiën Instellingen opgegaan in de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO).

<sup>31</sup> [Staatsblad 2000, 286](#).

ongevraagd en schriftelijk verstrekt door de studerende onderscheidenlijk door de debiteur, onmiddellijk na het bekend worden van die gegevens.

4. Onze Minister kan bepalen dat de inlichtingen, bedoeld in het eerste tot en met het derde lid, worden verstrekt op een bij ministeriële regeling vast te stellen wijze. Tevens kan bij ministeriële regeling worden bepaald dat indien er op de eerste dag van het studiefinancieringstijdvak ten opzichte van de eerste dag van het daaraan voorafgaande studiefinancieringstijdvak zich een of meer wijzigingen hebben voorgedaan wat de administratieve gegevens met betrekking tot de ziektekostenverzekering, bedoeld in artikel 3.2, vierde lid, betreft, de studerende deze gegevens onmiddellijk en ongevraagd op een bij ministeriële regeling vast te stellen wijze aan de IB-Groep te kennen geeft.

### ***De eenmalige gegevensverstrekking***

Sinds de invoering van de Wet GBA op 1 januari 2010 geldt het beginsel van eenmalige gegevensverstrekking. Dat beginsel brengt mee dat als iemand zijn adreswijziging door de gemeente laat verwerken in de GBA, hij zijn adresgegevens niet nogmaals hoeft door te geven aan andere onderdelen van de overheid. Het beginsel van de éénmalige gegevensverstrekking is vastgelegd in de artikelen 3b en 3c van de Wet GBA.

Deze bepalingen in de Wet GBA betekenen dat als iemand zijn adreswijziging heeft doorgegeven aan de gemeente, daarnaast niet óók hoeft te worden voldaan aan het doorgeven van de wijziging op grond van de Wsf2000. In een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep werd bevestigd dat de eenmalige gegevensverstrekking op grond van de Wet GBA de bepaling in de Wsf2000 opzij zet.<sup>32</sup>

In 2011 werd het gegeven van de eenmalige gegevensverstrekking alsnog expliciet verwerkt in de Wsf 2000. Bij wet van 17 november 2011<sup>33</sup> werd hiertoe aan artikel 9.2, derde lid, een volzin toegevoegd, luidende:

De inlichtingen, bedoeld in de eerste volzin, omvatten niet het doorgeven van een wijziging van het adres als bedoeld in de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens.

Vanwege de vervanging van de GBA door de Basis Registratie Personen (BRP), werd bij wet van 10 juli 2013<sup>34</sup> de volgende wijziging aangebracht op artikel 9.2, derde lid:

In artikel 9.2, derde lid, wordt «Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens» vervangen door: Wet basisregistratie personen.

Dit beginsel van de eenmalige gegevensverstrekking, zoals neergelegd in de Wet GBA (en later de Wet BRP), geldt echter alleen voor ingezetenen. Gegevens van een niet-ingezetene (iemand die in het buitenland woont) zijn namelijk geen 'authentieke gegevens' in de zin van artikel 3b van de Wet GBA. Een niet-ingezetene moet zijn adreswijzigingen daarom wél zelf doorgeven aan de minister van OCW (of DUO), voor zover de inlichtingen daarover nodig zijn om de Wsf2000 uit te voeren. De wettelijke basis hiervoor is artikel 9.2, derde lid, van de Wsf2000. Ook dit werd door de Centrale Raad van Beroep bevestigd:

Van een oud student begint de aflofase voor zijn studieschuld in 2004. Vanaf 2010 voldoet hij echter niet meer aan zijn terugbetalingsverplichting. In dat jaar verhuist hij naar Brazilië. Hij maakt bij de gemeente melding van zijn vertrek naar het buitenland en daarbij van zijn adres in Brazilië. Hij geeft zijn adreswijziging echter niet door aan de minister van OCW of de DUO. Ook latere adreswijzigingen in het buitenland geeft hij niet door aan de minister of aan DUO. Hij geeft zijn adreswijzigingen wel

<sup>32</sup> CRvB 16 juli 2012; [ECLI:NL:CRVB:2012:BX0964](#).

<sup>33</sup> [Staatsblad 2011, 579](#).

<sup>34</sup> [Staatsblad 2013, 316](#).

door aan het Register Niet Ingezetenen (RNI) en aan de Kamer van Koophandel in Nederland. De Centrale Raad van Beroep oordeelt in deze zaak (voor zover in deze context van belang) als volgt<sup>35</sup>:

"Ingevolge de artikelen 3b, eerste lid, van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens en 1.7, eerste lid, van de Wet basisregistratie personen is de minister verplicht om in de basisregistratie beschikbare gegevens over een ingeschrevene te gebruiken voor zover het betreft authentieke gegevens. Ingevolge Bijlage 1d onder 4 bij artikel 58a van het Besluit gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens en Bijlage 1 bij artikel 2 van het Besluit basisregistratie personen zijn, voor zover het adresgegevens betreft, alleen adresgegevens van ingezetenen aangemerkt als authentieke gegevens. **Omdat woonadressen van niet-ingezetenen geen authentiek gegeven zijn had appellant op grond van artikel 9.2, derde lid, van de Wsf2000 zijn adreswijziging bij zijn verhuizing naar Brazilië alsmede zijn latere adreswijzigingen in Brazilië apart aan de minister moeten doorgeven.**

(...) Dat de in de Registratie Niet-Ingezetenen (RNI) opgenomen adressen en de bij de Kamer van Koophandel geregistreerde adressen van appellant, zoals hij stelt, betrouwbaar waren, betekent niet dat de minister de RNI had moeten raadplegen dan wel navraag over het adres had moeten doen bij de Kamer van Koophandel. Daarvoor ontbreekt een wettelijke grondslag en de stelling van appellant gaat voorbij aan het bepaalde in artikel 9.2, derde lid, van de Wsf 2000.

Deze oud-student, die in Brazilië verbleef zonder zijn adres aan DUO door te geven, voerde aan dat hij hierdoor niet bekend kon zijn met de besluiten van de DUO. De CRvB oordeelde dat het niet tijdig kennis nemen van de berichten van DUO voor zijn risico en rekening kwamen:

(...) Volgens vaste rechtspraak van de Raad (zie de uitspraak van 7 augustus 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:1216) is een bericht studiefinanciering digitaal bekendgemaakt op het moment waarop het bericht is geplaatst op Mijn DUO. Met de schermprint in het emailbericht van 27 januari 2020 heeft de minister voldoende aannemelijk gemaakt dat het besluit van 17 november 2016 op diezelfde dag is geplaatst op Mijn DUO.

(...) Uit 4.5.1 tot en met 4.6.3 volgt dat het besluit van 17 november 2016 met de plaatsing op Mijn DUO op de voorgeschreven wijze is bekendgemaakt. De rechtsgevolgen van dat besluit zijn op dat moment in werking getreden en de bezwaartermijn is op 18 november 2016 aangevangen. **Dat appellant niet tijdig kennis heeft genomen van dat besluit**, waardoor hij niet tijdig een aanvraag om draagkrachtvaststelling voor het jaar 2017 heeft ingediend en hij eerst na afloop van de bezwaartermijn bezwaar heeft gemaakt tegen dat besluit, **komt voor zijn risico en rekening.**

Ingevolge de artikelen 3b, eerste lid, van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens en 1.7, eerste lid, van de Wet basisregistratie personen is de minister verplicht om in de basisregistratie beschikbare gegevens over een ingeschrevene te gebruiken voor zover het betreft authentieke gegevens. Ingevolge Bijlage 1d onder 4 bij artikel 58a van het Besluit gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens en Bijlage 1 bij artikel 2 van het Besluit basisregistratie personen zijn, voor zover het adresgegevens betreft, **alleen adresgegevens van ingezetenen aangemerkt als authentieke gegevens. Omdat woonadressen van niet-ingezetenen geen authentiek gegeven zijn had appellant op grond van artikel 9.2, derde lid, van de Wsf 2000 zijn adreswijziging bij zijn verhuizing naar Brazilië alsmede zijn latere adreswijzigingen in Brazilië apart aan de minister moeten doorgeven.**"

<sup>35</sup> CRvB 30 juni 2021; [ECLI:NL:CRVB:2021:1542](https://ecli.nl/crvb/2021:1542).

In onderstaande zaak bevestigde de Centrale Raad van Beroep nog eens dat het risico van het niet ontvangen van post van DUO voor rekening van de (oud) student komt als deze zijn adres in het buitenland niet heeft doorgegeven of andere maatregelen heeft genomen om ervoor te zorgen dat hij zijn post ontvangt:

Een inspanningsverplichting als door appellante bepleit om haar adres in het buitenland te achterhalen, rust niet op de Minister. De Raad stelt vast dat appellante niet al het mogelijke heeft gedaan om ervoor te zorgen dat voor haar bestemde, aan haar oude adres gestuurde, post haar zou (blijven) bereiken. Zoals de Raad al vaker heeft overwogen, bijvoorbeeld in zijn uitspraak van 23 april 2010, LJN BM2525, **komt het niet ontvangen van een waarschuwingsbrief voor rekening van degene die verzuimt zijn adreswijziging op te geven en die tevens onvoldoende adequate maatregelen treft om kennis te kunnen (blijven) nemen van voor hem of haar bestemde post.**<sup>36</sup>

Toen mevrouw Peters in 2005 naar het buitenland verhuisde, was zij als niet-ingezetene van Nederland, op grond van de Wsf2000 verplicht om haar adreswijziging door te geven aan de minister van OCW of de DUO. Het beginsel van de eenmalige gegevensverstrekking uit de toen geldende Wet GBA gold vanaf haar vertrek naar het buitenland immers niet meer voor haar. Hetzelfde geldt voor de Wet BRP, die vanaf 6 januari 2014 de Wet GBA verving. Dat zij haar buitenlandse adres niet doorgaf aan OCW of aan de DUO brengt mee dat het voor haar rekening en risico kwam dat de herhaalde post van de DUO haar niet bereikte. Dit volgt uit vaste rechtspraak van de CRvB.

## Paspoortsignalering op grond van de Paspoortwet

De Paspoortwet bevat een aantal bepalingen die het mogelijk maken om het paspoort van bepaalde personen vervallen te verklaren of aan hen een nieuw paspoort te weigeren.<sup>37</sup> De gegevens van iemand van wie het paspoort vervallen is verklaard of aan wie een nieuw paspoort moet worden geweigerd, worden opgenomen in het Register Paspoortsignaleringen (RPS). Dit noemt men 'paspoortsignalering'. Deze paspoortsignalering kan onder meer worden ingezet als het gegronde vermoeden bestaat dat een persoon nalatig is in het nakomen van de terugbetaling van een door de overheid verstrekte lening.<sup>38</sup> Om paspoortsignalering toe te passen, doet het tot terugvordering bevoegde orgaan (in dit geval DUO), daartoe een verzoek bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).<sup>39</sup> De minister toetst of het verzoek voldoet aan de voorwaarden voor signalering. De gegevens van de houder of aanvrager van het paspoort, worden vervolgens geregistreerd in het RPS. Het RPS wordt beheerd door de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG), een onderdeel van het ministerie van BZK.

Iemand van wie de gegevens in het RPS zijn opgenomen, kan tegen die registratie geen bezwaar aantekenen of daartegen in beroep gaan. De beslissing tot registratie in het RPS is namelijk geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Opname in het RPS had tot voor kort formeel geen rechtsgevolgen voor deze persoon. Bezwaar en beroep kon pas worden aangetekend als een aanvraag voor een reisdocument werd geweigerd door de instantie die het reisdocument uitgeeft, of als het reisdocument vervallen werd verklaard.<sup>40</sup> Inmiddels heeft de Raad van State de vaste rechtspraak hierover echter doorbroken ten behoeve van een betere rechtsbescherming tegen het middel paspoortsignalering. Door deze uitspraak van de Raad van State kan iemand voortaan tegen een beslissing van DUO (of een andere overheidsinstantie) om een paspoortsignalering te vragen aan de minister van BZK, bezwaar indienen en een procedure bij de bestuursrechter beginnen. Dat geldt ook als iemand het bestuursorgaan, zoals DUO, vraagt

<sup>36</sup> CRvB 14 december 2012; [ECLI:NL:CRVB:2012:BY6286](#); dat dit nog steeds vaste rechtspraak is, blijkt uit CRvB 13 september 2023; [ECLI:NL:CRVB:2023:1789](#).

<sup>37</sup> Artikel 18 t/m 24 [Paspoortwet](#).

<sup>38</sup> Artikel 22, aanhef en onder b, [Paspoortwet](#).

<sup>39</sup> Artikel 25 [Paspoortwet](#).

<sup>40</sup> Dit was in overeenstemming met de wetsgeschiedenis, [Kamerstukken II 1987/88, 20 393 \(R 1343\)](#), nr. 3, blz. 48-50 en 63 en met twee uitspraken van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State: 6 juni 2007, [ECLI:NL:RVS:2007:BA6472](#) en 14 maart 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:845](#).



om zo'n signalering te verwijderen uit het register omdat er geen schuld (meer) is of de signalering te ver gaat.<sup>41</sup> In een tweede uitspraak van de Raad van State van dezelfde datum bepaalde de Raad dat bij een verzoek tot het verstrekken van een nieuw paspoort in geval van paspoortsignalering beoordeeld moet worden of er gegronde reden is voor twijfel aan de rechtmatigheid van de signalering. Als dat het geval is, mag de tot weigering bevoegde autoriteit (in dit geval de minister van Buitenlandse zaken) het verstrekken van het paspoort niet weigeren. Daarmee geldt niet langer dat de tot weigering bevoegde autoriteit de verstrekking van het paspoort alleen niet mag weigeren als de signalering evident onjuist is. Voortaan moet er dus een toets plaatsvinden op de rechtmatigheid van de signalering voordat een nieuw paspoort mag worden geweigerd.<sup>42</sup>

Uit de wetsgeschiedenis kan worden opgemaakt dat het middel van de paspoortsignalering eerder kan worden ingezet bij een persoon die zich in het buitenland heeft gevestigd:

"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."<sup>43</sup>

De aanvrager of houder van het paspoort mag door de beslissing om het paspoort vervallen te verklaren of te weigeren niet onevenredig worden benadeeld. Zou dat wel het geval zijn, dan wordt aan deze persoon een reisdocument verstrekt van een beperkte geldigheidsduur of van een territoriaal beperkte geldigheid.<sup>44</sup>

Daarnaast mag aan een onderdaan van het Koninkrijk niet het recht op terugkeer naar zijn eigen land worden ontnomen.

De Memorie van Toelichting bij de Paspoortwet, zegt hierover het volgende: "*In verband met het recht op terugkeer naar het eigen land, zal aan een onderdaan van het Koninkrijk, indien deze zich in het buitenland bevindt en niet de beschikking heeft over een reisdocument, terwijl hij gesignaleerd is wegens gronden tot weigering of vervallenverklaring, in beginsel een zodanig reisdocument worden verstrekt als nodig is voor een rechtstreekse reis naar hetzij Nederland, hetzij de Nederlandse Antillen of Aruba. (...) 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 vervallen verklaring 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. De onderhavige bepalingen kunnen echter buiten toepassing blijven, wanneer een internationaalrechtelijk erkende uitzondering op het recht op terugkeer zich voordoet.*"<sup>45</sup>

Het weigeren of vervallen verklaren van een paspoort wordt door de minister van OCW gezien als een uiterst middel:

"Deze mogelijkheid is opgenomen in de Paspoortwet om te voorkomen dat een persoon die zich wil onttrekken aan het wettelijke systeem van invordering van publiekrechtelijke schulden, dit kan doen. Het beschermen van de staatsfinanciën wanneer personen zich willen onttrekken aan het wettelijke systeem van invordering van publiekrechtelijke schulden wordt gezien als een wezenlijk staatsbelang. Wel zij hierbij opgemerkt dat het onthouden van reisdocumenten op grond van artikel 22 Paspoortwet slechts als uiterste middel zal mogen dienen. Dit kan pas wanneer er geen andere

<sup>41</sup> Raad van State 10 april 2024; ECLI:NL:RVS:2024:1436.

<sup>42</sup> Raad van State 10 april 2024; ECLI:NL:RVS:2024:1438.

<sup>43</sup> [Kamerstukken II 1987/88, 20 393 \(R 1343\)](#), nr. 3, p. 43.

<sup>44</sup> Artikel 45, tweede lid, [Paspoortwet](#).

<sup>45</sup> [Kamerstukken II 1987/88, 20 393 \(R 1343\)](#), pagina 64.



mogelijkheden zijn om betrokkene tot nakoming van zijn verplichtingen te dwingen en deze zich door verblijf in het buitenland daaraan dreigt te onttrekken."<sup>46</sup>

Op 3 april 2019 oordeelde de Raad van State dat het weigeren van een paspoort aan een Nederlandse vrouw die zich in het buitenland had gevestigd, niet onevenredig was.<sup>47</sup> De vrouw woonde sinds 2005 in het Verenigd Koninkrijk. Zij had zich in 2007 laten uitschrijven uit de BRP wegens emigratie met onbekende bestemming. Toen de vrouw in 2016 een Nederlands paspoort aanvraag, werd dit haar geweigerd. Haar persoonsgegevens stonden geregistreerd bij de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens vanwege een openstaande schuld bij de gemeente en de minister ontving niet binnen acht weken een mededeling van de gemeente dat inmiddels overeenstemming was bereikt over de terugbetaling.<sup>48</sup>

Volgens de Raad van State oordeelde de rechtbank terecht dat sprake was van een gegrond vermoeden dat zij zich aan terugbetaling zou onttrekken. Daarbij vond de Raad van belang dat zij zich in het buitenland gevestigd had, zij geen zekerheden had gesteld dat zij de schuld zou aflossen, zij niet voldoende actief was geweest met betalen, er geen betalingsregeling was en zij bij vertrek naar het buitenland geen adres had doorgegeven.

Volgens de Raad van State werd de vrouw niet onevenredig benadeeld door de afwijzing van haar verzoek om een paspoort. Als haar draagkracht onvoldoende was, dan lag het op haar weg om dat te laten vaststellen. Uit niets bleek dat zij daartoe een poging had gedaan. Volgens de Raad volgt uit jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens<sup>49</sup> dat het recht om een land uit te reizen beperkt kan worden door de wet als de beperking een legitiem doel heeft, noodzakelijk, proportioneel en niet onbeperkt van duur is en bij het opleggen van de beperking een individuele beoordeling wordt verricht. Volgens de Raad is daar in dit geval aan voldaan. Daarbij vindt de Raad van belang dat de signalering elke twee jaar opnieuw wordt beoordeeld, de vrouw altijd een paspoort kan aanvragen en de minister van weigering kan afzien, dan wel een paspoort met een beperkte (territoriale) geldigheid kan afgeven als aannemelijk is dat er zwaarwegende belangen zijn om naar een bepaald land te kunnen reizen. Daarbij komt dat de vrouw met haar Nederlandse identiteitskaart in de EU kan reizen.

De Raad van State vindt ook niet dat het recht op een gezins- en familieleven<sup>50</sup> is geschonden door de vrouw een paspoort te weigeren. Volgens de Raad is niet gebleken dat het voor haar niet mogelijk was om contact met haar verwanten in Sudan te hebben. De minister heeft het belang dat is gediend met het weigeren van het paspoort zwaarder mogen laten wegen dan dat van de vrouw om op de door haar gewenste wijze contact met haar verwanten in Sudan te kunnen onderhouden.

De Raad van State vindt bovendien niet dat het recht van de vrouw om zich vrij op het op het grondgebied van de lidstaten van de Europese Unie te verplaatsen<sup>51</sup> wordt ontzegd met de weigering om aan haar een paspoort te verstrekken. De vrouw is immers in het bezit van een Nederlandse identiteitskaart, die gelet op artikel 46a van de Paspoortwet niet vervallen kan worden verklaard.

<sup>46</sup> Antwoord van de minister op Kamervragen 14 oktober 2022; [Kamerstukken II 2022/23, Aanhangsel van de Handelingen, nr. 335](#), blz. 3, antwoord bij vraag 12.

<sup>47</sup> Raad van State 3 april 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1040](#).

<sup>48</sup> Als bedoeld in artikel 44, vierde lid, van de [Paspoortwet](#).

<sup>49</sup> De Raad van State verwijst ter onderbouwing hiervan naar de volgende uitspraken van het Europees Hof: Stamose tegen Bulgarije, 27 november 2012, nr. 29713/05, ECLI:CE:ECHR:2012:1127JUD002971305, Riener tegen Bulgarije, 23 mei 2006, nr. 46343/99, ECLI:CE:ECHR:2006:0523JUD004634399, en Gochev tegen Bulgarije, 26 november 2009, nr. 34383/03, ECLI:CE:ECHR:2009:1126JUD003438303.

<sup>50</sup> Dit recht is verankerd in artikel 8 van het EVRM.

<sup>51</sup> Dit recht is verankerd in artikel 4, eerste lid, van Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden.

## Grondwet

### Artikel 2

4. Ieder heeft het recht het land te verlaten, behoudens in de gevallen, bij de wet bepaald.

## Het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VwEU)

### Artikel 20

1. Er wordt een burgerschap van de Unie ingesteld. Burger van de Unie is een ieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit. Het burgerschap van de Unie komt naast het nationale burgerschap doch komt niet in de plaats daarvan.

2. De burgers van de Unie genieten de rechten en hebben de plichten die bij de Verdragen zijn bepaald. Zij hebben, onder andere,

a. het recht zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en er vrij te verblijven;

(...)

Deze rechten worden uitgeoefend onder de voorwaarden en binnen de grenzen welke bij de Verdragen en de maatregelen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld.

### Artikel 21

1. Iedere burger van de Unie heeft het recht vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij de Verdragen en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld.

(...)

## Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden.

### Artikel 4 Uitreisrecht

1. Onverminderd het bepaalde met betrekking tot reisdocumenten bij nationale grenscontroles, heeft de burger van de Unie die voorzien is van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort, alsmede familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten en die voorzien zijn van een geldig paspoort, het recht het grondgebied van een lidstaat te verlaten om zich naar een andere lidstaat te begeven.

## Het Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM))

### Artikel 8. Recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven

1. Een ieder heeft recht op respect voor zijn privé leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.

2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

## Vierde Protocol bij het EVRM

### Artikel 2. Vrijheid van verplaatsing

1. Een ieder die wettig op het grondgebied van een Staat verblijft, heeft binnen dat grondgebied het recht zich vrijelijk te verplaatsen en er vrijelijk zijn verblijfplaats te kiezen.
2. Een ieder heeft het recht welk land ook, met inbegrip van het eigen land, te verlaten.
3. De uitoefening van deze rechten mag aan geen andere beperkingen worden gebonden dan die die bij de wet zijn voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid of van de openbare veiligheid, voor de handhaving van de openbare orde, voor de voorkoming van strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of van de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.
4. De in het eerste lid genoemde rechten kunnen ook, in bepaalde omschreven gebieden, worden onderworpen aan beperkingen die bij de wet zijn voorzien en gerechtvaardigd worden door het algemeen belang in een democratische samenleving.

#### Artikel 3. Verbod van uitzetting van onderdanen

1. Niemand mag, bij wege van een maatregel van individuele of collectieve aard, worden uitgezet uit het grondgebied van de Staat, waarvan hij een onderdaan is.
2. Aan niemand mag het recht worden ontnomen het grondgebied te betreden van de Staat, waarvan hij onderdaan is.

### **Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten**

#### Artikel 12

1. Een ieder die wettig op het grondgebied van een Staat verblijft, heeft, binnen dit grondgebied, het recht zich vrijelijk te verplaatsen en er zijn verblijfplaats vrijelijk te kiezen.
2. Een ieder heeft het recht welk land ook, met inbegrip van het eigen land, te verlaten.

3. De bovengenoemde rechten kunnen aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die welke bij de wet zijn voorzien, nodig zijn ter bescherming van de nationale veiligheid, de openbare orde, de volksgezondheid of de goede zeden of van de rechten en vrijheden van anderen en verenigbaar zijn met de andere in dit Verdrag erkende rechten.

4. Aan niemand mag willekeurig het recht worden ontnomen naar zijn eigen land terug te keren.