



Dienst Uitvoering Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

DUO Knelpuntenbrief 2024

Inleiding

De afgelopen drie jaar heeft DUO jaarlijks een *Stand van DUO* gemaakt en gedeeld met de Tweede Kamer. Dit jaar delen we onze knelpunten ook, al is dat nu onder de naam ‘Knelpuntenbrief’. Hiermee sluiten we aan bij andere uitvoeringsorganisaties, die deze naam al een paar jaar hanteren. We bieden onze Knelpuntenbrief gelijktijdig aan met *De Stand van de Uitvoering OCW*, een document dat het beleidsdepartement zelf uitbrengt.

Klanten helpen met passende dienstverlening blijft bij DUO voorop staan, en het geld van Werk aan Uitvoering (WaU) levert daarbij steeds meer resultaat op. Maar er is altijd ruimte voor verbetering. Het oplossen van knelpunten – of beter nog: het voorkomen ervan – is een continu proces. DUO wil hierbij benadrukken hoe belangrijk het is om wet- en regelgeving te vereenvoudigen: dit is nodig om uitvoering op een klantgerichte wijze te garanderen.

Sommige knelpunten kan DUO zelf oplossen, maar andere vragen om een (rijks)brede aanpak (en aanvullende middelen). Zo heeft DUO te maken met (nieuwe) rijksbrede wetgeving, zoals de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer. Dat we hieraan willen voldoen is vanzelfsprekend, maar het vraagt ook een grote inspanning van onze organisatie. Daarnaast krijgen we te maken met bezuinigingen die consequenties hebben voor onze dienstverlening: we zullen moeten prioriteren waardoor het soms langer kan duren voor we de wensen van onze klanten kunnen inwilligen. Wat hiermee nauw samenhangt is de noodzaak ons ict-landschap bij de tijd te houden: veel van onze systemen vragen om modernisering of vervanging. We hebben een plan om dit zo zorgvuldig mogelijk te doen, zodat onze klanten er zo min mogelijk last van hebben.

Twee jaar geleden stond onze organisatie sterk in de belangstelling van politiek en media vanwege de ongewenste gevolgen van de controle uitwonendenbeurs (CUB). Onderzoek had uitgewezen dat we tijdens het selectieproces bepaalde groepen studenten onbedoeld hadden gediscrimineerd. Toenmalig minister Dijkgraaf heeft hiervoor namens het vorige kabinet zijn excuses aangeboden.

Op dit moment werkt DUO samen met OCW aan een nieuw controleproces dat voldoet aan alle voorwaarden op het gebied van privacy en algoritmes. Daarnaast spannen we ons in om de ontstane schade bij studenten zoveel mogelijk te herstellen. Zo krijgen alle (oud-) studenten die geraakt zijn door de CUB, hun boetes en vorderingen volledig terugbetaald. Daarnaast zet DUO zich in om herhaling van de CUB te voorkomen. Daartoe hebben we vorig jaar in het hele land bijeenkomsten georganiseerd voor gedupeerde



studenten, om te luisteren naar hun ongefilterde verhalen. Verder nemen we ons de lessen uit verschillende onderzoeken naar de CUB ter harte, en hebben we meegedaan aan de pilot Discriminatietoets Publieke Dienstverlening. Dit alles heeft ertoe geleid dat we inmiddels concrete stappen hebben gezet om in de hele organisatie onze controles en processen te verbeteren.

De naam mag dan veranderd zijn, het doel van deze Knelpuntenbrief is hetzelfde gebleven. DUO wil laten zien welke obstakels een betere dienstverlening aan burgers en instellingen in de weg staan. In hoofdstuk 1 melden we er vijf. Na een korte beschrijving van het knelpunt beschrijven we een mogelijke oplossing en hoe het staat met het realiseren hiervan. Nieuw is dat we dit keer bij sommige knelpunten ook proberen te laten zien hoe ze individuele burgers kunnen raken. In hoofdstuk 2 noemen we twee initiatieven die onze dienstverlening juist hebben verbeterd: best practices. Zoals gebruikelijk sluiten we af met een overzicht van de stand van zaken van de knelpunten uit eerdere jaren. Een deel is opgelost, voor andere is een oplossing in de maak, en voor het restant blijven we ons inspannen om tot een oplossing te komen.

Harmen Harmsma / directeur-generaal DUO

Inhoud



Pagina 4



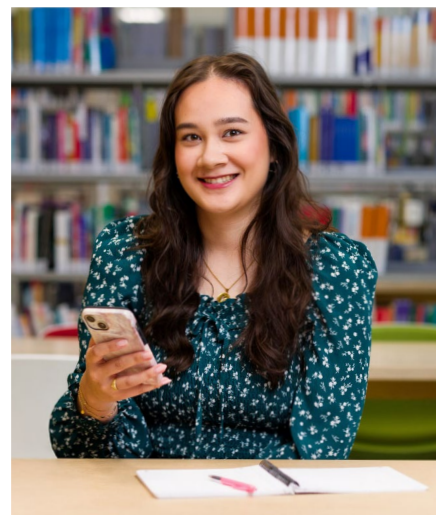
1 / Nieuwe knelpunten

Pagina 5



2 / Best practices

Pagina 11



3 / Stand van zaken eerdere knelpunten

Pagina 13



	Financiën uitgaand & inkomend	
	Financiering onderwijsinstellingen:	€ 43.690.000.000
	Uitgekeerd aan studiefinanciering:	€ 4.434.000.000
	Aflossen studiefinanciering:	€ 1.738.000.000
	Ontvangen Les-en cursusgelden:	€ 242.000.000
	Diploma's	
	Gedownloade uittreksels uit Mijn Diploma's:	2.497.000
	Behaalde inburgeringsdiploma's:	32.000
	Door DUO bekostigde onderwijsinstellingen	
	Basisscholen:	6.534
	Middelbare scholen:	639
	Mbo-instellingen:	56
	Hogescholen:	36
	Universiteiten:	18
	Onderwijsvolgers	
	Lesgeldplichtigen:	177.000
	Studenten mbo/volwasseneducatie:	467.000
	Studenten wo/hbo:	789.000
	Examens	
	Schoolexamenafnames:	1.214.000
	Inburgeringsexamens:	272.000
	Staatsexamenafnames:	130.000
	Kanalen	
	Baliebezoeken:	12.000
	Bezoekers MijnDuo:	17.155.000
	Telefoongesprekken:	1.340.000
	Signalen	
	Casussen Maatwerkplaats:	24
	Klachten:	1.614
	Bezwaarschriften en beroepszaken:	11.773



1 / Nieuwe knelpunten

De knelpunten

De dienstverlening van DUO is gestoeld op kernwaarden die moeten bijdragen aan betere prestaties en hogere klanttevredenheid: DUO helpt de klant, DUO is toegankelijk en DUO levert. Het zijn principes die de organisatie richting geven. De knelpunten die we ervaren hebben we in dit document gerangschikt aan de hand van onze kernwaarden.

1.1 DUO helpt de klant

DUO wil al zijn klanten helpen op een manier die bij ze past. Voor verreweg de meeste mensen doe we dat met onze reguliere dienstverlening, maar voor wie dat nodig heeft bieden we dienstverlening op maat. Waar nodig houden we rekening met de individuele situatie van klanten, of dit nu studenten, terugbetalers, onderwijsinstellingen of inburgeraars zijn. We zijn een lerende organisatie die op weg is zijn klanten beter te leren kennen, die wil luisteren naar hun wensen en die wil dat ze meepraten over onze dienstverlening. Zo helpen we ze verder op weg.

We kunnen klanten beter helpen als we de volgende knelpunten oplossen:

A / Onbegrip over geen directe omzetting prestatiebeurs

Wat is er aan de hand?

Studenten in het hoger beroepsonderwijs en op de universiteit, en studenten op niveau 3 en 4 van het middelbaar beroepsonderwijs, krijgen de basisbeurs, de aanvullende beurs en het studentenreisproduct in de vorm van een prestatiebeurs. Wanneer ze binnen tien jaar een diploma halen, zet DUO deze prestatiebeurs om in een gift. Halen studenten geen diploma binnen deze termijn, dan moeten ze de prestatiebeurs terugbetalen. Een eventuele lening naast de prestatiebeurs moeten ze altijd terugbetalen. Ook tijdens het leentelsel waren er overigens studenten die een prestatiebeurs kregen: in de vorm van het studentenreisproduct en eventueel de aanvullende beurs.

Jaarlijks zet DUO bij ongeveer 190.000 studenten de prestatiebeurs om in een gift. Dit aantal zal naar verwachting toenemen door de herinvoering van de basisbeurs voor hbo- en wo-studenten: als meer studenten deze ontvangen (als prestatiebeurs), zal DUO ook meer omzetten in een gift.

Het omzetten van de prestatiebeurs in een gift gebeurt altijd in de maand januari die volgt op het jaar waarin de student het diploma heeft behaald (dit is meestal in de zomer). Dat melden we ook aan studenten op het moment dat we hun diploma registreren. Maar veel studenten verwachten dat DUO hun prestatiebeurs meteen omzet nadat ze hun diploma hebben behaald, en niet pas maanden later. Het omzetten in januari zorgt ieder jaar voor veel vragen bij DUO.

Wat is er nodig om dit op te lossen?

Studenten zien de prestatiebeurs graag omgezet zodra ze hun diploma hebben behaald. Als gevolg van de structurele wijzigingen van het omzettingsmoment zou er een eenmalige verschuiving in de begroting ontstaan van 1,2 miljard euro. De aanpassingen in de systemen en de dienstverlening van DUO zijn beperkt.

Dit knelpunt is onderdeel van de *Verkenning Studiefinanciering*, waar DUO intensief aan heeft gewerkt, samen met het bestuursdepartement. Het hoofdstuk over de *Verkenning Studiefinanciering* in de *Stand van de Uitvoering OCW* gaat uitgebreid op dit punt in.

Door de ogen van de klant

Na vijf jaar – iets later dan gepland – sluit Emil zijn studie Psychologie af met een diploma. De laatste twee jaar van zijn studie had hij gelukkig weer een prestatiebeurs, maar tijdens de eerste drie jaar moest hij alles lenen. Dus ondanks een bijbaantje van 6 uur per week is zijn studieschuld bij DUO fors: ruim 34.000 euro, waarvan 10.000 euro prestatiebeurs. Het kan nog erger, weet hij van studiegenoten, maar dit is toch ook een behoorlijk bedrag.

Het liefst zou hij die schuld zo snel mogelijk verlagen met 10.000 euro. Maar vlak na zijn afstuderen kreeg hij een brief van DUO waarin stond dat zijn prestatiebeurs pas volgend jaar januari wordt omgezet. Dat is bijna een halfjaar! Waarom dat niet sneller kan, is hem een raadsel. Hij heeft er zelfs over gebeld, maar DUO kon niets voor hem doen. Het zorgt allemaal voor een hoop stress, vooral omdat hij een leuk huis op het oog heeft waarvoor hij een hypotheek moet regelen.



B / Mbo-studenten die eerder stoppen met studie betalen lesgeld voor heel jaar

Wat is er aan de hand?

Studenten op het mbo betalen jaarlijks lesgeld of cursusgeld. Lesgeld betalen ze aan DUO, vaak in termijnen. (Een deel van de mbo-studenten betaalt *cursusgeld*, dat betalen ze aan de onderwijsinstelling). Maar wanneer mbo-studenten zich tijdens het studiejaar uitschrijven, moeten ze een speciaal verzoek doen om een restant van hun lesgeld terug te krijgen. Dit is dan mogelijk op een aantal voorwaarden. Studenten die niet aan de voorwaarden voldoen, krijgen niets terug.

DUO krijgt hierover veel vragen van mbo-studenten. Velen van hen die zich hebben uitgeschreven, stoppen zelfs met betalen van lesgeld. DUO stuurt dan herinneringen en aanmaningen, maar niet iedereen reageert daarop. Uiteindelijk zijn er daardoor jaarlijks ongeveer 17.000 mbo-studenten met achterstallige betalingen. DUO moet zich voor deze groep extra inspannen.

DUO beschikt over in- en uitschrijfgegevens en over diplomagegevens van mbo-studenten. Daarmee zou DUO zelf kunnen bepalen of studenten een deel van het lesgeld niet hoeven te betalen wanneer ze voortijdig hun studie stoppen, of het gedeeltelijk terugkrijgen wanneer ze het al volledig hebben betaald. Dit kan dan geautomatiseerd, zonder dat studenten het hoeven aan te vragen.

Wat is er nodig om dit op te lossen?

Een mogelijke oplossing is om een restant lesgeld automatisch terug te betalen wanneer de student een diploma haalt. Dit zou een deel van de studenten helpen. Deze oplossing zou tussen de 1 en 2 miljoen euro per jaar kosten. DUO baseert zich hierbij op het aantal van ongeveer 4.000 studenten die al tijdens het studiejaar een diploma halen en hun opleiding dus eerder afronden. (Een vergelijkbare optie voor het cursusgeld is hierbij niet meegenomen.)

Een tweede oplossing, die verder gaat, is automatische teruggave van het les- of cursusgeld voor iedere mbo-student die voortijdig stopt, ongeacht de reden. Dit zou overeenkomen met de situatie van studenten aan hogeschool en universiteit die collegegeld betalen. Deze aanpassing zou voor alleen het lesgeld structureel ongeveer 17 miljoen euro kosten, en voor les- én cursusgeld structureel ruim 25 miljoen euro, exclusief uitvoeringskosten.

Bij beide varianten zijn de – eenmalige – systeemaanpassingen bij DUO beperkt. Wel is een aanpassing in de regelgeving nodig voor een automatische en ongeclausuleerde teruggave van het les- of cursusgeld.

Dit knelpunt is onderdeel van de *Verkenning Studiefinanciering*, waar DUO intensief aan heeft gewerkt, samen met het bestuursdepartement. Het hoofdstuk over de Verkenning Studiefinanciering in de *Stand van de Uitvoering OCW* gaat op dit punt in. OCW en DUO bekijken of er in de toekomst mogelijkheden zijn om de regeling voor het mbo meer gelijk te trekken aan de regeling voor het hbo en de universiteit

Door de ogen van de klant

Karen heeft een afgeronde mbo-opleiding als verpleegkundige gedaan, maar eigenlijk wil ze wel iets anders. Ze schrijft zich daarom in voor de studie Facilitaire dienstverlening. Het eerste jaar valt niet mee – het is niet helemaal wat ze verwacht had en haar medestudenten zijn nog wel erg jong – maar ze haalt het. Toch wordt de twijfel en de tegenzin in de loop van het tweede jaar te groot, en vlak voor de kerst besluit ze te stoppen. Haar ouders zijn niet blij. Natuurlijk omdat ze het jammer vinden dat hun dochter met haar opleiding stopt, maar zeker als ze horen dat ze wél het lesgeld voor het hele jaar moeten betalen. De logica ontgaat hun, zeker als ze horen dat een buurjongen op het hbo, die ook voortijdig stopte, zijn collegegeld gedeeltelijk terugkreeg. Het lijkt er weer op dat studenten in het hoger onderwijs worden voorgetrokken, moppert haar vader.



C / Vereenvoudiging nieuwkomersbekostiging primair onderwijs

Wat is er aan de hand?

Schoolbesturen in het basisonderwijs kunnen aanvullende bekostiging ontvangen voor het aantal nieuwkomers op hun scholen. In de nieuwkomersbekostiging voor primair onderwijs (po) bestaat daarbij een onderscheid tussen twee categorieën: asielzoekers en overige vreemdelingen. Voor een asielzoeker krijgt een schoolbestuur een hoger bedrag dan voor een overige vreemdeling. Het schoolbestuur ontvangt de bekostiging op aanvraag, waarbij de school elk kwartaal een aanvraag moet indienen voor het actuele aantal nieuwkomers per school.

Het aanvraagproces in het po kost zowel schoolbesturen als DUO veel tijd. Schoolbesturen moeten zelf bepalen of een leerling asielzoeker of overige vreemdeling is. Door de vele menselijke handelingen is het aanvraagproces foutgevoelig, en aanvragen worden ook met regelmaat te laat ingediend. Beide situaties leiden vervolgens tot bezwaarprocedures. De bezwaren over nieuwkomersbekostiging po zijn een aanzienlijk deel van alle bezwaren die DUO afhandelt.

Een laatste knelpunt is dat er niet per individuele leerling kan worden gecontroleerd tot welke categorie een nieuwkomer behoort – alleen de school kan dit bepalen. DUO kan de mate van correctheid van de aanvragen van scholen daarom niet controleren. Dit leidt volgens de Accountantsdienst Rijk (ADR) tot een grote onrechtmatigheid.

Om de genoemde knelpunten op te lossen wil DUO de asielzoekersbekostiging in het po ambtshalve toekennen, net als in het vo. Maar door de verschillende definities en bedragen voor asielzoeker en overige vreemdeling die binnen het po worden gehanteerd, is dit vooralsnog onmogelijk. Dit omdat alleen de school het onderscheid tussen de huidige definities kan maken.

In het vo is al sprake van één definitie voor nieuwkomers, daarom kan DUO daar de bekostiging wel ambtshalve toekennen.

Om hoeveel klanten gaat het?

In het po doen per kwartaal ongeveer 2.700 scholen een aanvraag. (Dit is ongeveer een derde van alle po-scholen).

In het vo ontvangen zo'n 400 instellingen op jaarbasis deze aanvullende bekostiging (dat is ongeveer twee derde van alle vo-instellingen).

Wat is er nodig om deze knelpunten op te lossen?

De definities in de nieuwkomersbekostiging po moeten zo worden aangepast dat DUO zelf kan bepalen welke bekostiging voor een leerling van toepassing is, waarna DUO deze ambtshalve kan toekennen. Het aanpassen van de definities kan wel leiden tot herverdelingseffecten onder schoolbesturen. Voor het ambtshalve toekennen moet DUO ook zijn systemen aanpassen. DUO voert op dit moment een impactanalyse uit om alle consequenties te onderzoeken.

Is het knelpunt bekend bij het ministerie? (OCW, SZW, MINFIN)

Ja. Het beleidsdepartement wil ook graag de onrechtmatigheid op de nieuwkomersbekostiging po terugbrengen en inzetten op ambtshalve bekostiging. Het ministerie van OCW heeft hiervoor geld gereserveerd. Ook zijn voor de benodigde aanpassingen wijzigingen in de regelgeving nodig. Samen met andere bekostigingswijzigingen die gepland staan (zoals gerichte bekostiging), is het nodig te prioriteren.

Door de ogen van de klant

Jelly is administratief medewerker op een basisschool in haar dorp. De is een school die ook nieuwkomers opvangt. Daar kan de school extra geld voor krijgen, maar dan moet ze dat wel aanvragen. Omdat de aanvraag slechts een paar keer per jaar kan worden gedaan moet ze even denken: Hoe werkte het ook alweer? Heeft ze de juiste autorisaties? En kan ze het formulier wel vinden op de site van DUO? Ze moet er goed aan denken het formulier op tijd in te dienen, want als je te laat bent krijg je niks. Maar gelukkig is ze op tijd. Ze heeft het goede formulier gevonden en moet nu uitzoeken of de leerling een 'asielzoeker' is of een 'overige vreemdeling'. De school heeft een bestand dat helpt bij het invullen van het formulier. Helaas kan Jelly dit niet één op één gebruiken, want DUO kan niet voor alle leerlingen bepalen of het een asielzoeker of een overige vreemdeling is. Dus die informatie moet ze in haar eigen systeem zien te vinden. In het bestand staat ook de datum waarop de leerling voor het eerst op school werd ingeschreven, want dit telt mee voor de periode waarvoor haar school nog recht heeft op bekostiging. Dat is fijn. En dan moet ze ook nog bedenken hoe lang een leerling al vóór zijn vierde verjaardag in Nederland was, want die periode moet ze aftrekken van de periode waarop de school voor die leerling recht op bekostiging heeft. Puf, wat een gedoe. Hopelijk doet ze het allemaal goed.



1.2 DUO levert

Klanten moeten op DUO kunnen rekenen, altijd. Onze dienstverlening moet daarom betrouwbaar en helder zijn. We willen dat onze klanten weten waar ze recht op hebben, en ze helpen bij keuzes die ze moeten maken. Onze betrouwbaarheid moet ook voorop staan in onze relatie met anderen: met politiek en beleid, met ketenpartners en met andere organisaties. Iedereen moet erop kunnen rekenen dat DUO aan verwachtingen voldoet, regels eerbiedigt en afspraken nakomt. DUO levert.

We kunnen mensen en instellingen beter leveren waar ze recht op hebben als we onderstaande knelpunten oplossen:

D / Mijn diploma's bevat te weinig gegevens voor het mbo, hbo en wo, wat fraude in de hand werkt

Wat is er aan de hand?

Mijn diploma's is een dienst van DUO die diploma's bevat van opleidingen in het voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs, hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs. Het bevat meer dan 10 miljoen diplomagegevens van diplomahouders die hun diploma hebben gehaald aan een door de minister van OCW erkende opleiding. Mijn diploma's maakt het efficiënt, veilig en betrouwbaar uitwisselen van diplomagegevens mogelijk en kan zo helpen diplomafraude te bestrijden. Mijn diploma's biedt namelijk de mogelijkheid om versleutelde digitale uittreksels te downloaden. Hiermee kunnen mensen hun diploma's online bekijken en een digitaal uittreksel van het diploma downloaden. Dit digitale uittreksel is fraudebestendig.

Mijn diploma's wordt veel gebruikt, in 2024 zijn bijna 2,5 miljoen digitale uittreksels gedownload. Voor het voortgezet onderwijs zijn alle diplomagegevens in Mijn diploma's opgenomen, maar voor het mbo, het hbo en het wo slechts een beperkt aantal gegevens. DUO verzamelt voor mbo, hbo en wo geen diplomagegevens zoals behaalde cijfers, vakken, bevoegdheden en een vermelding van cum-laude. Deze gegevens zijn dus in Mijn diploma's niet beschikbaar voor diplomahouders. Het opnemen van meer diplomagegevens geeft werkgevers en bestuursorganen de mogelijkheid om digitale uittreksels op te vragen die beter fraudebestendig zijn. Dit biedt meer zekerheid en duiding bij de kwalificaties van een diplomahouder.

Waarom melden we dit knelpunt opnieuw?

In de *Stand van DUO 2023* stond dat Mijn diploma's voor het mbo, hbo en wo te weinig gegevens bevat. Dit knelpunt is nog niet opgelost.

Het maatschappelijk belang van betrouwbare diplomagegevens groeit. De afgelopen jaren zien we een toename in de berichtgeving over diplomafraude en komt er steeds meer diplomafraude voor, bijvoorbeeld in de zorg. Als Mijn diploma's meer diplomagegevens bevat, en werkgevers en bestuursorganen vaker om dit digitale uittreksel van Mijn diploma's vragen, helpt dat fraude voorkomen. Werkgevers en bestuursorganen weten dan zeker dat de diplomagegevens betrouwbaar zijn. De verwachting is dat dit niet alleen fraudebestendig is, maar ook meer klantwaarde oplevert doordat het efficiënter is en het inzien van diplomagegevens eenvoudiger maakt. Dit past bij de taak van DUO als overheidsorganisatie om veilig, toegankelijk en betrouwbaar gegevens beschikbaar te stellen.

Wat is er nodig om dit op te lossen?

In zowel het mbo, hbo als wo is nader onderzoek nodig om te bepalen welke aanvullende diplomagegevens de meeste toegevoegde waarde hebben als ze worden opgenomen in Mijn diploma's, en welke oplossingsrichtingen daarvoor zijn. In het hbo en wo loopt een onderzoek naar de baten en lasten van het toevoegen van diplomagegevens. Voor het mbo is het wenselijk om ook zo'n onderzoek te starten.

E / Aanpassingen nodig in het WVO en het Uitvoeringsbesluit WVO 2020

Wat is er aan de hand?

In 2020 is de Wet voortgezet onderwijs (WVO) vernieuwd. Daarbij zijn alle regels rondom het voortgezet onderwijs samengevoegd in één nieuw besluit: het Uitvoeringsbesluit WVO 2020. Het doel van deze vernieuwing was om de regels duidelijker en overzichtelijker te maken. Toch blijkt dat sommige onderdelen in het Uitvoeringsbesluit voor onduidelijkheid zorgen. DUO merkt dat sommige vragen van scholen daardoor moeilijk te beantwoorden zijn.

Een voorbeeld van onduidelijkheid gaat over de verschillende soorten wiskunde die leerlingen kunnen kiezen in de bovenbouw. In de vernieuwde regels lijkt het nu toegestaan dat leerlingen bijvoorbeeld én wiskunde A én wiskunde B mogen volgen als vast onderdeel van hun profiel. Of op het vwo: wiskunde B én wiskunde C. Volgens de eerdere regels mocht een leerling maar één soort wiskunde kiezen voor het profiel. De leerling mocht het tweede wiskundevak alleen kiezen worden als extra vak in het vrije deel. Die regel was er met een reden: omdat de vakken veel op elkaar lijken, is het niet de bedoeling dat leerlingen beide vakken tegelijk als volwaardig vak volgen.

In het nieuwe Uitvoeringsbesluit is die beperking niet goed overgenomen. Daardoor kan de indruk ontstaan dat leerlingen beide vakken zonder meer mogen combineren. Dat zorgt voor verwarring.

Wat is er nodig om dit op te lossen?

Voor verheldering van de regelgeving is een AMvB-wijziging (Algemene Maatregel van Bestuur) nodig. Naar verwachting start in het najaar van 2025 een AMvB traject waarbij OCW DUO zal betrekken.



2 / Best practices

Best practices

Hieronder twee voorbeelden van recente verbeteringen waar onze klanten profijt van hebben.

Samen verantwoorden

Onderwijsinstellingen leggen ieder jaar verantwoording af over het geld dat ze van de overheid ontvangen. Dit doen ze door hun jaarverslag, inclusief de jaarrekening, aan DUO te leveren. De behoefte aan deze informatie neemt toe: zowel politiek als samenleving willen steeds nauwkeuriger weten hoe schoolbesturen beleid uitvoeren en waar ze geld aan besteden. De besturen en de scholen zelf willen dit ook laten zien. Dit stelt hoge eisen aan de betrouwbaarheid, nauwkeurigheid en kwaliteit van de informatie die zij verstrekken.

Het proces van verantwoording vindt plaats in een keten waarin onderwijsinstellingen, sectorraden, administratiekantoren, softwareleveranciers, accountants, de Inspectie van het Onderwijs, het ministerie van OCW én DUO een rol spelen. DUO werkt al een aantal jaren aan het vereenvoudigen van dit proces, zodat het makkelijker en zonder fouten verloopt. Maar deze vernieuwing doet DUO niet alleen: we doen het samen met alle spelers in de keten.

Het uiteindelijke doel is te komen tot een complete verantwoording van het jaarverslag, in één keer, via één digitaal kanaal, foutloos, eenvoudig en bruikbaar voor alle betrokkenen.

De voordelen zijn het voorkomen van dubbel werk en dus lagere administratieve lasten, het voorkomen van handwerk waardoor cijfers van hogere kwaliteit zijn, verantwoording die volledig en consistent is, betrouwbare en door de accountant gecontroleerde gegevens, meer en betere manieren om te presenteren, meer inzicht in ontwikkelingen, beheer op één plek, met altijd voor iedereen dezelfde cijfers, en controles die makkelijker te automatiseren zijn.

Alle partijen in de keten werken inmiddels structureel samen, waardoor er draagvlak, vertrouwen en betrokkenheid is. We zien elkaar als partners: iedereen denkt en doet mee. Dit is 'samen verantwoorden' en hier profiteert de hele onderwijssector van.

Synthetische data

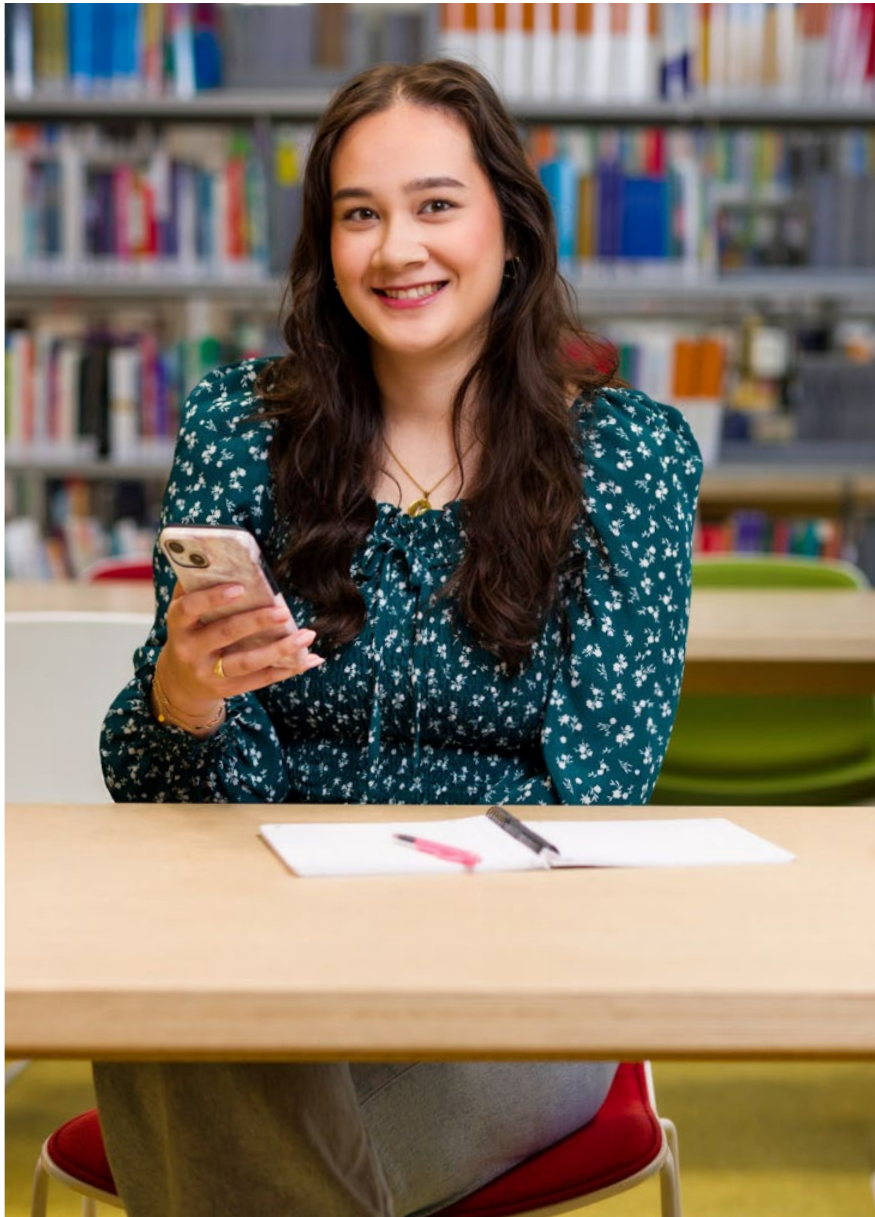
DUO beheert verschillende grote registers vol (onderwijs)data, die we gebruiken bij het uitvoeren van onze wettelijke taken. Daarnaast bieden we de data, onder voorwaarden, aan andere partijen aan, zodat die ze kunnen gebruiken voor eigen onderzoek. Maar de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) stelt – terecht – strenge eisen aan het gebruik van gepersonaliseerde data. Daarom zijn we een paar jaar geleden begonnen met het ontwikkelen van synthetische data.

Synthetische data is het equivalent van data van bestaande personen. Een synthetische dataset bevat dezelfde informatie als een echte dataset, maar is gemaakt met individuen die de computer gemaakt heeft: 'kunstmatige personen'. Analyses van deze data leveren praktisch dezelfde uitkomsten op als dezelfde analyses van de originele gegevens. Het resultaat is hetzelfde, maar zonder het gebruik van persoonsgegevens – dus AVG-proof.

De synthetische datasets van DUO zijn geschikt voor onderzoek naar leerlingen en studenten in alle typen Nederlands onderwijs, van basisschool tot universiteit. De data geven inzicht in allerlei actuele trends en ontwikkelingen, en kunnen daarmee bijdragen aan verbeteringen van het onderwijs.

Het gebruik van synthetische data past bij de doelen van een open (digitale) overheid, die het delen van in potentie waardevolle gegevens wil bevorderen. DUO biedt de synthetische data gratis aan, al kijken we bij elke aanvraag wel naar het nut. Waar mogelijk delen we onze kennis met anderen.

Een toenemend aantal organisaties neemt onze datasets af en gebruikt ze naar tevredenheid. Zo gebruikte de PO-Raad onze gegevens van onderwijzend personeel en CITO bij het normeren van examens in het voortgezet onderwijs.



3 / Stand van zaken eerdere knelpunten

Stand van Zaken knelpunten 2021, 2022 en 2023

Ook in de *Stand van DUO 2021*, de *Stand van DUO 2022* en de *Stand van DUO 2023* stonden knelpunten die een goede dienstverlening in de weg stonden. Inmiddels is een aantal daarvan opgelost, en lopen er verbeteracties op andere knelpunten. Hieronder een overzicht. De knelpunten zijn onderverdeeld in twee categorieën: knelpunten die samenhangen met wet- en regelgeving en beleid, en knelpunten die te maken hebben met DUO's uitvoering.

Opgeloste knelpunten

1

Knelpunten wet- en regelgeving/beleid

Achterstand bij terugbetalen en hoge wettelijke rente (*Stand van DUO 2023*)

Stand van zaken: Door de beleidsregel van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 16 september 2024, nr. 47647868 over het niet verschuldigd zijn van wettelijke rente bij betalingsregelingen uit hoofde van OCW-regelgeving (Stct. 2024, 31788) is DUO niet meer verplicht om wettelijke rente in rekening te brengen bij betalingsregelingen. Om dit knelpunt structureel op te lossen werkt het kabinet momenteel aan een wijziging van de Algemene Wet Bestuursrecht. Omdat deze maatregelen zorgen dat het niet meer noodzakelijk is om wettelijke rente in rekening te brengen bij betalingsregelingen, is dit knelpunt opgelost.

Studenten met lager taalniveau Nederlands moeizaam door het mbo (*Stand van DUO 2022*)

Stand van zaken: Vorig jaar is een voorstel voor de omkeerregeling geschrapt uit het wetsvoorstel Wet internationalisering in Balans (WIB). Dit gebeurde ook vanwege een gebrek aan samenhang met het bredere wetsvoorstel, zoals de Raad van State in een eerder advies had onderstreept. OCW bekijkt, binnen bestaande wet- en regelgeving, hoe het mbo voor deze doelgroep toegankelijker kan worden. Ook heeft OCW de expertgroep, die zich buigt over de herijking taaleisen Nederlands, als randvoorwaarde meegegeven dat de nieuwe taaleisen passend moeten zijn voor anderstalige studenten. Dit jaar wordt bezien of dit voldoende bijdraagt aan de toegankelijkheid van het diplomagerichte beroepsonderwijs voor de betreffende doelgroep.

Klanten in het buitenland hebben geen/slecht toegang tot eigen gegevens bij DUO (*Stand van DUO 2022*)

Stand van zaken: De kring van personen die gebruik kunnen maken van DigiD wordt uitgebreid. Het gebruik blijft niet beperkt tot de EER, maar DigiD komt wereldwijd beschikbaar. De noodzakelijke wet- en regelgeving is medio 2024 in werking getreden. De uitbreiding van de 'kring van rechthebbenden' draagt (volgens de Wijziging Regeling voorzieningen Wdo) voor een groot deel bij aan het oplossen van dit knelpunt. De ontwikkelingen zijn gemonitord en het blijkt dat dit knelpunt zich niet meer voordoet.

DUO mag niet alle bekende informatie verstrekken aan inburgeringsplichtigen (*Stand van DUO 2022*)

Stand van zaken: DUO heeft op 10 april en 21 mei 2024 gesprekken gevoerd met de IND en het ministerie van SZW. De gezamenlijk conclusie was dat de organisaties geen cases hebben aangedragen die aanleiding geven voor een nadere analyse. De partijen hebben daarom vastgesteld dat er nu geen redenen zijn iets met dit punt te doen en dat er geen knelpunt meer is. De IND gaat in beginsel over verblijfsrechten, DUO over de inburgeringsplicht die daar uit kan voortkomen. Waar dit schuurt hebben DUO en IND overleg en stemmen ze antwoorden onderling af. Er is dus geen structureel probleem.

Fatale termijnen bij bekostiging in po (Stand van DUO 2021), en DUO kan bekostiging niet alsnog zelfstandig toekennen (Stand van DUO 2022).

Stand van zaken: Om deze knelpunten aan pakken heeft DUO de pilot Belangenafweging Bekostiging uitgevoerd. Het oorspronkelijke doel was kijken of, en hoe, DUO zelfstandig de afweging kan maken af te wijken van zogenoemde ‘fatale termijnen’ (deadlines) bij bezwaren over bekostiging en leerlingentelling. Tijdens een pilot is dit verbreed naar belangenafwegingen bij andere bezwaren rond deze twee onderwerpen. In de pilot werkten medewerkers van DUO en OCW aan casuïstiek waarin bijvoorbeeld fatale termijnen werden overschreden. De pilot verliep goed en heeft geleid tot kortere lijnen tussen DUO en OCW. Het is nu duidelijk welke bezwaren DUO zelfstandig kan afhandelen, en welke samen met OCW. Dit heeft geleid tot een nieuwe werkwijze, waarmee het knelpunt is afgehandeld.

Toekomstbestendige normering centrale examens voortgezet onderwijs (Stand van DUO 2022)

Stand van zaken: DUO heeft een proef gedaan met een synthetische dataset, en dit was een succes. DUO kan de gewenste data naar tevredenheid aan Cito leveren. De afspraak is dat de levering jaarlijks plaatsvindt. Hiermee is het knelpunt opgelost.

2 / Knelpunten in de uitvoering

Privacygevoelige registratie buitenlandse mbo-studenten (Stand van DUO 2023)

Stand van zaken: Vanaf 2 juni levert DUO de nationaliteit van de betreffende studenten door aan de instellingen. Die kunnen dit voor het volgend schooljaar meenemen ten behoeve van de accountantscontrole op de bekostigingsgegevens. Het knelpunt is hiermee opgelost.

De zakelijke klant online (Stand van DUO 2021)

Stand van zaken: Met behulp van WaU-geld heeft DUO de website duo.nl/zakelijk verbeterd, om informatie toegankelijker en begrijpelijker te maken en zo de dienstverlening te verbeteren. Dit traject loopt de rest van 2025 door. Daarnaast is er een dashboard gebouwd dat elke individuele klant in één overzicht toont welke klantgegevens DUO geregistreerd heeft. Op dit moment zijn dat nog basisgegevens; DUO inventariseert de behoefte om deze gegevens verder uit te breiden. Tot slot werkt DUO aan keuzemogelijkheden voor automatische berichtgeving, en een eenvoudiger vorm van autoriseren voor toegang tot de digitale omgeving. Beide oplossingen zijn in februari 2025 beschikbaar gekomen.

DUO was tot en met maart 2025 bezig met kwaliteitsverbetering van teksten op mijnduo. Het programma is inmiddels beëindigd en heeft zijn werkzaamheden overgedragen aan de staande organisatie.

Nog niet opgeloste knelpunten

1 / Knelpunten wet- en regelgeving/beleid

De veelheid aan regelingen maakt het onnodig ingewikkeld om door te leren (Stand van DUO 2022)

Stand van zaken: Het bestuursdepartement herkent het signaal dat de verschillende regelingen voor doorleren soms te complex zijn voor burgers. Samen met andere departementen streeft OCW ernaar om nieuwe regelingen zo eenvoudig mogelijk te maken, en ze waar mogelijk te bundelen. Via leeroverzicht.nl wordt informatie over scholing, en hoe deze te financieren, toegankelijk voor iedereen en afgestemd op persoonlijke interesse. Sinds 1 januari 2025 zijn er Regionale Werkcentra waar iedereen terecht kan voor persoonlijk advies en maatwerk op het gebied van verder leren. In 2025 gaat DUO de wizard (een overzicht dat iemand naar de juiste regeling leidt) uitbreiden met het Leven Lang Leren Krediet, zodat leraren informatie over alle relevante DUO-regelingen op één plek kunnen vinden.

Mbo-studenten krijgen niet automatisch te veel betaald lesgeld terug. Een kwart krijgt daardoor te maken een deurwaarder (Stand van DUO 2022)

Stand van zaken: Dit knelpunt liep mee in de *Verkenning Studiefinanciering*. Het vraagt om een wijziging in de regelgeving en systemen, en heeft financiële gevolgen. De Kamer is hierover in december 2023 geïnformeerd met een kamerbrief (Kamerstukken II 2023/12, 36410VIII, nr.36). Zie ook het tweede knelpunt in de *DUO Knelpuntenbrief 2024*.

Overstappen naar een andere vorm van aflossen (Stand van DUO 2021) en veel verschillende terugbetalingsregelingen voor (oud)studenten (Stand van DUO 2022)

Stand van zaken: Deze knelpunten liepen mee in de *Verkenning Studiefinanciering*. Zie de toelichting in de *DUO Knelpuntenbrief 2024* en bijbehorende bijlage.

(Automatische) verrekening lesgeld met studiefinanciering niet mogelijk (Stand van DUO 2022)

Stand van zaken: Dit knelpunt is onderzocht. In de *Verkenning Studiefinanciering* is geconstateerd dat er veel haken en ogen zitten aan het verrekenen van het lesgeld met studiefinanciering. Het compliceert de uitvoering aanzienlijk. Bovendien zorgt het voor problemen met de prestatiebeurssystematiek voor mbo niveau 3-4. Vanwege deze complicaties ziet DUO er voorlopig vanaf verder te werken aan de oplossing van dit knelpunt.

Geen Studentenreisproduct in de zomer (Stand van DUO 2022)

Stand van zaken: Het bestuursdepartement OCW vindt dat onderwijsinstellingen een verantwoordelijkheid hebben om hun lesaanbod zo goed mogelijk af te stemmen op de student. Werkgevers hebben de verantwoordelijkheid om stagiairs een dekkende stage- en/of reiskostenvergoeding te bieden wanneer ze geen geldig studentenreisproduct hebben. Een groot deel van de werkgevers doet dit ook. Het bestuursdepartement heeft in 2023 bestuurlijke afspraken gemaakt met werkgevers (stagepact mbo).

Afgesproken is dat de student een onkostenvergoeding ontvangt van het bedrijf voor ten minste alle kosten die een student moet maken voor de stage, inclusief reiskosten, als deze niet op een andere manier vergoed worden (zoals reiskosten in de zomer). Formeel zou dit probleem voor mbo-studenten opgelost moeten zijn, omdat werkgevers volgens het stagepact de intentie hebben uitgesproken een onkostenvergoeding te geven. Maar niet alle werkgevers houden zich hieraan; een pact is immers niet hetzelfde als een wet. Het pact biedt dus niet in alle gevallen soelaas.

De minister van OCW is van mening dat de verantwoordelijkheid voor passende stagevergoedingen in het vervolgonderwijs nu bij de sociale partners ligt. Hij blijft de ontwikkelingen monitoren en weegt zijn besluit in 2027 opnieuw af, als het stagepact mbo afloopt. Ter voorbereiding begint hij met een verdere verkenning van de wettelijke mogelijkheden hiervoor.

Beperkte mogelijkheid van gegevensuitwisseling (Stand van DUO 2022)

Stand van zaken: De commissie sociale zaken van de Tweede Kamer en de toenmalige ministers Van Gennip en Schouten hebben gevraagd om een zorgvuldige inventarisatie en analyse van knelpunten in gegevensdeling bij de publieke dienstverleners van het Netwerk van Publieke Dienstverleners (hierna: NPD). DUO heeft vier punten aan de NPD aangeleverd.

Het NPD en DUO zijn voortdurend in gesprek met bewindslieden, ministeries en betrokken uitvoeringsorganisaties om knelpunten binnen de uitvoering op te lossen.

Opleidingen beroepsbegeleidende leerweg (bbl) en 3e leerweg komen niet in aanmerking voor Leven Lang Lerenkrediet (Stand van DUO 2022).

Stand van zaken: Het knelpunt is onderzocht bij de *Verkenning Studiefinanciering*. Opvolging ervan vraagt om een wetswijziging en een aanpassing van de systemen van DUO. In het kader van de *Verkenning Studiefinanciering* is aanbevolen om eerst het Leven Lang Lerenkrediet te evalueren, en dan pas beleidskeuzes te maken. De beleidsevaluatie LLLK vindt in 2025 plaats.

2 / Knelpunten in de uitvoering

Maatwerk leveren (Stand van DUO 2021)

Stand van zaken: De volgende initiatieven zijn al ontplooid:

- Op 23 mei 2023 is een Kamerbrief gestuurd die ‘meer maatwerk in de uitvoering van studiefinanciering’ uitgebreid toelicht.
- DUO heeft de hulpmiddelen die medewerkers nodig hebben om maatwerk te leveren, vastgesteld en besproken met managers.
- Daarnaast helpen speciale medewerkers met het versterken van maatwerk bij de werkprocessen van afdelingen.
- Alle directies binnen DUO kunnen gebruikmaken van de ‘maatwerkplaats’. Daar wordt prangende casuïstiek besproken en worden klanten integraal geholpen. De signalen uit o.a. de maatwerkplaats zijn en worden besproken met het bestuursdepartement.
- Bij onderwijsinstellingen is het knelpunt van maatwerk nog niet volledig opgelost. Zie daarvoor het knelpunt ‘fatale termijn bij bekostiging in PO’.
- In 2024 heeft DUO een visie, kaders en principes rondom maatwerk uitgewerkt. Medewerkers in de uitvoering moeten die nog toetsen op hanteerbaarheid.
- Er zijn pilots geweest met maatwerktrainingen om medewerkers het principe van ‘ruimte in de regels’ te laten toepassen. DUO heeft ook een structuur ontwikkeld om casuïstiek in het primaire proces te bespreken en om van elkaar te leren. Verder helpen maatwerkambassadeurs om het gesprek over de menselijke maat en maatwerk op gang te helpen.

Proactieve dienstverlening (Stand van DUO 2021)

Stand van zaken: Proactieve dienstverlening is erop gericht klanten te geven waar ze recht op hebben, met zo min mogelijk administratieve last. DUO wil op lange termijn het volgende borgen:

- De dienstverlening continu verbeteren door systematisch de impact van zijn dienstverlening te meten, en door klantbehoeften continu te meten op basis van structureel onderzoek, klantreizen en het verbeteren van de kanalenstrategie. Hierdoor kan DUO zijn dienstverlening steeds proactiever inrichten.
- Met geld van de WaU heeft DUO inmiddels verschillende initiatieven ontplooid. Zo onderhouden voorlichters en relatiemanagers in het hele land in hun eigen regio een netwerk met professionals op scholen, waardoor ze proactief kunnen inspringen op signalen/problemen.
- Verder werkt DUO met het initiatief 'Naar Publieke Dienstverlener' samen met klanten aan een dienstverleningsconcept waarin de klant centraal staat. Onderdeel hiervan is een onderzoek naar klantbehoeftes en het ontwikkelen van een kanalenstrategie.

Aflossing studieschulden

Stand van zaken: Op het gebied van het innen van studieschulden werkt DUO sinds een aantal jaren 'persoonsgericht'. Dat houdt in dat DUO zelf contact opneemt met debiteuren en samen met hen zoekt naar een passende oplossing voor vastgestelde problemen. DUO past waar mogelijk maatwerk toe en is dit proces continu aan het verbeteren.

Onvoldoende aansluiting bij technologische ontwikkelingen (Stand van DUO 2022)

Stand van zaken: DUO heeft onderzocht of particuliere klanten behoefte hebben aan een app. Dit bleek het geval. De eerste stap is het optimaliseren van het portaal Mijn DUO voor mobiel gebruik, waardoor klanten Mijn DUO met een mobiele telefoon kunnen gebruiken (via een webapp). Het vervolg is om een app te ontwikkelen. DUO experimenteert daarnaast met een chatbot, en bekijkt later in het jaar of door een computer gemaakte teksten bijdragen aan een betere dienstverlening.

Publicatie: juni 2025, Dienst Uitvoering Onderwijs

Alle cijfers en aantallen in dit document zijn afkomstig uit systemen en rapportages van DUO.