

Stand van de Uitvoering

**Ministerie van Onderwijs
Cultuur en Wetenschap**

Juni 2025

INHOUD

1. INLEIDING	3
2. DIENSTVERLENING EN UITVOERING	4
2.1 DUO: werk maken van uitvoering	4
2.2 Dienstverlening en uitvoering DUO	4
2.2.1 Lifecycle Management (LCM)	4
2.2.2 Druk op juridische procedures bij DUO	5
2.2.3 Capaciteit specifieke expertise bij DUO	5
2.3 RCE: werk maken van uitvoering	6
2.4 Rijksbreed	6
2.5 Personeel	6
3. BELEIDSREACTIE OCW	9
3.1 Beleidsreactie op Knelpuntenbrief DUO	9
3.2 Beleidsreactie op Stand van de Uitvoering RCE	10
4. VERKENNING STUDIEFINANCIERING	12
4.1 Voorgeschiedenis en aanleiding	12
4.2 Wat doen we met deze signalen?	13
4.3 Maatregelen die we nu gaan nemen	13
5. CONTROLE UITWONENDENBEURS	19
5.1 Voortgang herzieningen	19
5.2 Huidige controles uitwonendenbeurs	20
5.3 Stappen richting nieuw controleproces voor de uitwonendenbeurs	20
6. ONTWIKKELINGEN	24
6.1 Sturingsrelaties OCW	24
6.2 Aansturing van agentschappen en zbo's	25
6.3 Doorlichting DUO	25

1. INLEIDING

Hierbij bieden wij uw Kamer de eerste Stand van de Uitvoering van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan (hierna Stand OCW). In deze eerste Stand OCW geven we inzicht in de actualiteiten, ontwikkelingen, uitdagingen en dilemma's binnen de uitvoering van het OCW-beleid. Deze Stand biedt ruimte voor inbreng van alle OCW dienstverleners, wanneer daar aanleiding toe is. Dat is een groeipad, in deze eerste Stand van OCW zijn DUO en RCE opgenomen.

De signalen van binnen én buiten OCW zijn gerangschikt onder drie thema's. De drie thema's zijn:

- Dienstverlening & uitvoering
- Verkenning Studiefinanciering
- Ontwikkelingen

De Stand van de Uitvoering OCW bevat tevens de beleidsreactie van OCW op de Knelpuntenbrief DUO en op de Stand van de Uitvoering RCE.

De OCW-organisaties zijn voor veel burgers en instellingen het eerste contactpunt met de overheid. De uitvoering van het beleid is de laatste jaren door een groei aan (rijksbrede) wet- en regelgeving complexer en moeilijker geworden. Deze groei vraagt veel van het verandervermogen van OCW-organisaties. Om burgers en instellingen goed te kunnen blijven bedienen, is het belangrijk om werk te maken van een vereenvoudiging van beleid en uitvoering. Hiermee komen onze publieke dienstverleners beter in stelling om meer vanuit de mensen voor wie OCW werkt te werken. Het is daarbij niet meer voldoende dat de dienstverlening betrouwbaar en zorgvuldig is. Het is ook van belang om vooruit te kijken: digitalisering, maatschappelijke discussies en technologische ontwikkelingen vragen voortdurend een inspanning om aan vernieuwing te werken. De taakstelling op de personele capaciteit zorgt er tegelijkertijd voor dat OCW keuzes moet maken ten aanzien van beleidsvoornemens, onder andere op het gebied van vereenvoudiging en nieuwe wet- en regelgeving.

Graag spreken wij onze waardering uit voor het belangrijke werk dat onze publieke dienstverleners doen. Zo worden door inzet van onder andere DUO de scholen goed bekostigd, ontvangen studenten op tijd hun studiefinanciering en kunnen de examens soepel worden afgenomen. De RCE werkt samen met hun partners aan een goed beheer van het Nederlandse culturele erfgoed. OCW is met de uitvoering in gesprek over waar het knelt en welke oplossingsmogelijkheden er zijn. Deze oplossingen vergen soms prioritering, investeringen of leveren andere dilemma's op en vragen dus om politieke besluitvorming. Het aanpakken van knelpunten draagt bij aan het streven van het ministerie van OCW om de kwaliteit van de dienstverlening aan burgers, instellingen en bedrijven te borgen en te verbeteren. Zo realiseren we gezamenlijk onze maatschappelijke opgaven.

Deze Stand OCW is een uitnodiging om het gesprek tussen politiek, beleid en uitvoering te blijven voeren en samen te werken aan oplossingen. Vanaf dit jaar brengt het ministerie van OCW jaarlijks een Stand OCW uit. Over de voortgang van de knelpunten wordt uw Kamer periodiek geïnformeerd. In januari 2026 ontvangt uw Kamer voor de eerste keer de Voortgang Stand OCW.

2. DIENSTVERLENING EN UITVOERING

In dit hoofdstuk wordt de dagelijkse praktijk van de uitvoering van beleid geschetst waarbij aandachtspunten in de dienstverlening, zoals maakbaarheid en continuïteit van de publieke dienstverleners centraal staan.

2.1 DUO: werk maken van uitvoering

Bij DUO staat een goede dienstverlening voorop; DUO wil zijn dienstverlening verbeteren en dit samen met zijn klanten doen. DUO wil zo zijn missie vormgeven: 'samen onderwijs en ontwikkeling mogelijk maken' vanuit zijn visie en ambities. DUO wil al zijn werkzaamheden zo goed uitvoeren dat klanten, opdrachtgevers en (keten)partners de organisatie ervaren als een goede en betrouwbare uitvoerder van publieke diensten, waarbij de organisatie er zorg voor draagt dat hij zijn kerntaken goed uitvoert. Een belangrijke taak van DUO is het uitbetalen van studiefinanciering aan studenten en het uitkeren van de bekostiging aan scholen. In totaal is er in 2024 € 4.434.000.000 studiefinanciering aan 901.000 studenten in mbo, hbo en wo en € 43.690.000.000 aan scholen uitbetaald. DUO is daarnaast onder andere verantwoordelijk voor het organiseren van de staats- en inburgeringsexamens en het voeren van de regie op het logistieke proces voor het centraal examen van het voortgezet onderwijs. Hierdoor heeft DUO het mede mogelijk gemaakt dat meer dan een miljoen examens afgenomen konden worden. Ook weten burgers de dienst Mijn Diploma's steeds beter te vinden; in totaal zijn er het afgelopen jaar 2.497.000 (beveiligde) uittreksels gedownload. Hiermee levert DUO ook een belangrijke bijdrage aan de bestrijding van diplomafraude in de zorg en andere sectoren.

Daarnaast heeft DUO dit jaar de toekenning van de tegemoetkoming aan leenstelselstudenten mogelijk gemaakt. Dit was een intensief traject waaraan veel medewerkers hebben bijgedragen. DUO blijft investeren in een goede dienstverlening die past bij al zijn verschillende klantgroepen. Zo wordt er meer aandacht besteed aan maatwerk. Alle directies en afdelingen waar medewerkers direct contact hebben met burgers en instellingen, hebben 'maatwerkplaatsen'. Als burgers of instellingen een probleem hebben dat we niet via de gewone weg kunnen oplossen, zoeken we daar naar een passende oplossing die wél werkt. DUO zet in op zijn bereikbaarheid voor de klant; er zijn nieuwe servicebalies geopend waar klanten terecht kunnen met vragen, en de telefonische bereikbaarheid is verbeterd. Voor onze klanten in het Caribische gebied is een nieuwe website ontwikkeld waardoor zij op één plek alle relevante info kunnen vinden. Ook is er ingezet op de dienstverlening aan zakelijke klanten, waarbij er o.a. voor de onderwijsinstellingen zaken zijn verbeterd, waardoor ze hun werkzaamheden gebruiksvriendelijker en efficiënter kunnen uitvoeren.

2.2 Dienstverlening en uitvoering DUO

2.2.1 Lifecycle Management (LCM)

Voor het uitvoeren van de dienstverlening gebruikt DUO een groot aantal applicaties en ICT-systemen. Het applicatie- en systeem-landschap anno 2025 is het resultaat van bijna 45 jaar digitaliseren van de werkprocessen die de wettelijke taken, die DUO uitvoert, ondersteunen. De applicaties en systemen variëren zowel in leeftijd, onderhoudbaarheid en marktconformiteit wat betreft gebruikte technologie. Een groot deel is bij de tijd, maar een deel van de in het verleden ontwikkelde applicaties is inmiddels sterk verouderd ('*legacy*' genoemd), waardoor niet alle software meer wordt ondersteund en uitval kan optreden. Om te voorkomen dat de continuïteit van de dienstverlening in gevaar komt is – naast beheer en onderhoud – een beheerste vervanging van verouderde ICT noodzakelijk.

DUO gebruikt sinds 2019 een methodiek als instrument voor vervanging en modernisering van haar ICT-systemen. Met deze methodiek, *Lifecycle Management* (LCM) geheten, kan op objectieveerbare wijze – en met externe validatie – de verwachte *lifecycle* van de IT-infrastructuur en applicaties worden vastgesteld. Vervolgens wordt

met dit gestandaardiseerd proces van LCM de inhoud, agenda en prioriteitstelling van de vervanging van het hele DUO ICT-landschap in kaart gebracht. Met de toepassing van LCM werkt DUO toe naar een gezond en flexibel ICT-landschap, dat continu gemoderniseerd kan worden naar de volgende stap in verbetering van techniek, het voldoen aan geldende wet- en regelgeving voor o.a. beveiliging maar vooral ook in dienstverlening.

Door LCM continu toe te passen wordt een ICT-landschap gecreëerd waarin wordt voorkomen dat applicaties technisch verouderen, niet meer compliant of niet veilig zijn of de continuïteit van de dienstverlening in gevaar brengen.

Op onderdelen van het ICT-landschap past DUO het continu moderniseren toe. Er is echter nog de nodige legacy te vervangen en noodzakelijk ICT-onderhoud uit te voeren. Daarvoor is een roadmap opgesteld. Verwachting is dat in 2031 DUO voor alle applicaties kan overschakelen naar de fase van continu moderniseren.

Tot die tijd staat OCW voor een aantal uitdagingen. Het wegwerken van noodzakelijk ICT-onderhoud blijft tijd en geld vergen. Daarom zijn voor de periode 2025-2030 bij voorjaarsbesluitvorming meerjarig extra middelen toegekend voor DUO om deze achterstanden weg te werken. Als het wegwerken te lang duurt bestaat het risico dat er alleen maar meer legacy ontstaat, en er complexe, omvangrijke en risicovolle dossiers voor de toekomst ontstaan. Vooral de complexe, grote vervangingsdossiers vereisen aandacht. Ook recentelijk opgeleverde IT-systemen moeten bij de tijd blijven via consolideren en moderniseren. Het beleidspartement en DUO hebben gezamenlijk de opgave om verder te professionaliseren om meerjarig, integraal en vanuit de opgave het ICT-werk te prioriteren (portfolio-management) en al dat ICT-werk in te vlechten in beleidstrajecten, de dienstverlening te verbeteren via WaU en de implementatie van Rijksbrede en EU wet- en regelgeving. Tegelijk ontstaan er ook kansen: bij de vernieuwing denken we na over waar wet- en regelgeving eenvoudiger kan en dienstverlening meer waardegedreven en betekenisvoller voor onderwijsinstellingen en student kan zijn.

2.2.2 Druk op juridische procedures bij DUO

DUO speelt een belangrijke rol in de uitvoering van bekostigingsregelgeving en de afhandeling van juridische procedures. Uitzonderingen (maatwerk) en grensgevallen in de regelgeving zetten druk op de afhandeling van deze procedures. Dit uit zich nu in een toename van de doorlooptijden van de behandeling van met name de complexe bezwaarprocedures binnen de bekostiging van het primair en voortgezet onderwijs. Dit leidt tot langere wachttijden voor onderwijsinstellingen. Dit kan onzekerheid veroorzaken bij scholen over hun financiële positie.

Naast de inzet van juridisch ondersteunend personeel, kan het optimaliseren van werkprocessen binnen de juridische afhandeling eraan bijdragen dat juristen zich kunnen richten op complexe dossiers, terwijl minder ingewikkelde bezwaren sneller worden afgehandeld. Ook een nauwere samenwerking en betere kennisdeling tussen DUO en het beleidsdepartement, en eenvoudigere regelgeving (met minder uitzonderingen en grensgevallen) kan de druk verlichten. Het aantal bezwaren en beroep kan mogelijk ook worden verkleind door vaker ambtshalve toe te kennen: de burger of instelling ontvangt dan automatisch waar men recht op heeft, zonder daarvoor een aanvraag te hoeven doen. Dit principe wordt momenteel verkend in de manier waarop de bekostiging van nieuwkomersonderwijs vorm kan krijgen.

2.2.3 Capaciteit specifieke expertise bij DUO

Verschillende onderwerpen binnen DUO vergen specifieke expertise waarvoor de capaciteit beperkt is en die op de huidige krappe arbeidsmarkt niet makkelijk te vinden is. Het gaat daarbij om voorzieningenplanning, ondersteunende systemen bij Staatsexamens en kennis van de AVG en gegevensleveringen. Door een toenemende complexiteit in regelgeving en beleid neemt het aantal vraagstukken waarvoor

specialistische kennis nodig is toe. Deze expertise is ook van belang voor input op nieuwe beleidsvoorstellen, waardoor de belasting op deze medewerkers toeneemt.

Naast het versterken van individuele kennisopbouw, interne kennisdeling binnen DUO en structureel overleg tussen DUO en OCW over prioritering bij nieuwe beleidskeuzes, draagt het beperken van de complexiteit van beleid en het aantal nieuwe beleidsvoorstellen bij aan de oplossing.

2.3 RCE: werk maken van uitvoering

De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) vervult als uitvoerder van het erfgoedbeleid een centrale rol in het erfgoedveld. De RCE beheert de rijkscollectie en het bestand aan rijksmonumenten en voert subsidieregelingen uit voor gebouwd, groen en archeologisch erfgoed. De RCE adviseert andere overheden, eigenaren en beheerders bij de omgang met erfgoed, onder meer bij vergunningverlening en bij het meenemen van cultureel erfgoed in ruimtelijke processen. Denk daarbij aan de herbestemming van kerken, de instandhouding van dijken gezien onze wateropgave of de inbedding van hoogspanningsleidingen in het cultuurlandschap. Als rijkskennisinstelling wordt toepasbare kennis opgebouwd en beschikbaar gesteld voor een zeer uiteenlopende hoeveelheid erfgoeddisciplines, variërend van adviezen voor het conditioneren van kunstvoorwerpen van plastic tot het beheer van scheepswrakken.

Als één van de knooppunten in het Netwerk Digitaal Erfgoed trekt de RCE de kar bij de uitvoering van de Nationale Strategie Digitaal Erfgoed. Daarmee levert de dienst een belangrijke bijdrage aan het vindbaar en bruikbaar maken en houden van gegevens, ook over de grenzen van de erfgoedsector heen. Met deze inzet worden niet alleen erfgoedspecialisten bediend, maar ook de vele burgers, waaronder de vele particuliere eigenaren van monumenten en collecties, en vrijwilligers die een actieve betrokkenheid bij ons erfgoed hebben. De Stand van de Uitvoering RCE gaat verder in op de dienstverlening aan burgers, branche, erfgoedinstellingen en overheden en op de knelpunten die de dienst daarbij ontmoet.

2.4 Rijksbreed

Er is een toename van generieke wet- en regelgeving op zowel nationaal als Europees niveau, die publieke dienstverleners moeten naleven ('compliant' aan moeten zijn). Er zijn grote digitaliseringsslagen vanuit de EU met rechtstreekse werking, dan wel met vertaling, naar wetgeving binnen de lidstaten. En er zijn grote digitaliseringsslagen op nationaal niveau, zie de Werkagenda Waardengedreven Digitalisering. In het voorjaar volgt er een Kamerbrief over de Nationale Digitaliserings Strategie, waarin duidelijkheid gegeven wordt in hoeverre deze opvolging geeft aan de hiervoor genoemde werkagenda. Centrale thema's binnen de digitaliseringsslagen vanuit Den Haag en Brussel zijn (verdere) digitalisering, data, algoritmes en AI, cyberbeveiliging/digitale weerbaarheid. Op dat laatste onderwerp heeft de Europese Unie (EU) in 2023 de NIS2-richtlijn gepubliceerd die in Nederland vertaald wordt in de Cyberbeveiligingswet. Voor publieke dienstverleners betekent dit o.a. dat er nu ook stringente wettelijke eisen aan hen worden gesteld (waaronder een registratieplicht, zorgplicht en meldplicht) en dat zij tevens, als aangemerkte essentiële diensten, onder toezicht komen te staan van de Rijksinspectie Digitale Infrastructuur (RDI).

Daarnaast spelen grote voorziene aanpassingen met verschillende achtergronden: versterking waarborgfunctie Algemene wet bestuursrecht, Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer (Wmebv), geslachtsvermelding 'X' en meerouderschap. De optelsom van dit alles is een uitgebreide lijst van (mogelijke) aanstaande onderwerpen, een mix van reeds aangenomen wetsvoorstellen, wetsvoorstellen die nog bij de Kamer aanhangig zijn, en onderwerpen die aangekondigd, maar nog in voorbereiding zijn. Deze lijst is veel omvangrijker en diverser dan bijvoorbeeld vijf jaar geleden. Ook hebben veel van de regelingen flinke impact op de bedrijfsvoering en de dienstverlening van de dienstonderdelen. Daarom is de implementatie complex met voor de lange

termijn blijvend effect op werkprocessen, ICT en het beheer en onderhoud ervan. Onze huidige inschatting is dat OCW en de dienstonderdelen niet alles tegelijk kunnen implementeren. We hebben keuzes te maken voor wat betreft prioritering, implementatie-tempo, wellicht het niet halen van inwerkingstredingsdata en inpassing in het gehele portfolio aan werkzaamheden.

OCW heeft, in samenspraak met DUO, een 'expertteam generieke wetgeving' opgericht, om in ieder geval binnen de eigen mogelijkheden zo goed mogelijk voorbereid te zijn. In het expertteam brengen vertegenwoordigers van de dienstonderdelen samen met OCW door onderlinge uitwisseling zo goed mogelijk in kaart wat er op OCW en de dienstonderdelen afkomt en in welke interdepartementale of overheidsbrede overleggen dat wordt besproken. Het expertteam vormt zich daarbij een beeld van benodigde middelen (in een vroeg stadium zal dat indicatief zijn), dekkingsvraagstuk, maakbaarheid, prioritering en impact op andere trajecten in het portfolio. Daarmee bereikt OCW twee dingen: onze voorbereiding voor de gremia waarin generieke wetgeving aan de orde komt verbetert én door gezamenlijke duiding is OCW beter voorbereid op daadwerkelijke implementatie en de stappen daaraan voorafgaand, zoals uitvoeringstoetsen en dergelijke. Daarmee wordt de impact van de regelgeving voorsnóg niet minder, maar is OCW wel in staat om gedegen feedback te geven aan regelgevers over onze mogelijkheden.

2.5 Personeel

De Nederlandse arbeidsmarkt staat onder druk. Er is een structureel tekort aan personeel in cruciale sectoren zoals ICT. Vanuit deze sector heeft -binnen OCW- DUO de grootste vraag en het is moeilijk om passend personeel te behouden. Het tekort geldt ook voor de financiële en juridische functies; ook hier neemt de druk toe. Dit komt o.a. doordat de controledruk toeneemt. Het aantal audits en reviews neemt toe, wat voor extra werk zorgt binnen de financiële functie.

De toenemende complexiteit en de veranderde vraag naar competenties en ervaring zorgt ervoor dat vacatures intern lastig op te vullen zijn. Talentmobiliteit is lastig doordat de ervaring en competenties van de medewerkers niet altijd goed aansluiten bij

Stages & trainees

Elk jaar opent DUO haar deuren voor stagairs van verschillende onderwijstypen. Deze stagairs doen afstudeerstages, meewerkstages, snuffelstages – allemaal om werkervaring op te doen. In 2024 waren het er 60 in totaal, waarvan in Groningen 51 en 9 op het kantoor in Den Haag. Daarvan waren 20 studenten van het middelbaar beroepsonderwijs, 33 van het hoger beroepsonderwijs en 3 van de universiteit. Daarnaast waren er 4 scholieren van het speciaal voortgezet onderwijs die stage liepen.

In samenwerking met de HanzeHogeschool werkt DUO vanaf 2022 aan maatschappelijke vraagstukken in het DIT-lab (Discover Innovations of Tomorrow) op de Zernike Campus. Het DIT-lab brengt kennis uit verschillende hoeken samen en draagt met onderzoeken en kennis bij aan de ontwikkeling van een snelle, veilige en betrouwbare digitale dienstverlening voor burgers en het bedrijfsleven. Het DIT-lab is een plek waar studenten en docenten van de Hanzehogeschool uit verschillende opleidingen zoals ICT, Communicatie, Design en Rechten aan de slag gaan met professionals van DUO én in contact komen met DUO als werkgever. Het DIT-lab is ingericht bij de Digital Society Hub op de Zernike Campus. Vlak voor kerst 2024 hebben de directeur-generaal van DUO en de voorzitter van het College van Bestuur Hanze hun handtekening gezet onder een nieuwe samenwerkingsovereenkomst voor DIT-lab met een looptijd van 3 jaar (2025-2027).

Daarnaast vindt DUO het belangrijk om pas afgestudeerden kennis te laten maken met de Rijksoverheid. Daarom sluit DUO aan bij het Rijkstraineeprogramma, waaronder het Rijks-I-Traineeship. In dit programma draaien rijkstrainees twee jaar lang volwaardig mee om kennis en ervaring op te doen. Hierdoor krijgen trainees meer kennis over werken bij de Rijksoverheid en wordt er ingezet op het vergroten van vakinhoudelijke kennis als ook op de persoonlijke ontwikkeling. Zo bouwt DUO mee aan de ontwikkelingen van professionals van de toekomst.

de veranderende vraag. Een goede balans tussen interne en externe medewerkers is essentieel. OCW zet stappen om een lagere inzet van externen te realiseren. Dit richt OCW op een verantwoordelijke wijze in, zodat continuïteit, kwaliteit en stabiliteit van de uitvoering en dienstverlening goed geborgd is.

3. BELEIDSREACTIE OCW

In de Knelpuntenbrief DUO en de Stand van de Uitvoering RCE worden de knelpunten in de uitvoering beschreven. In dit hoofdstuk is de reactie van OCW opgenomen op de door DUO en RCE genoemde knelpunten.

3.1 Beleidsreactie op Knelpuntenbrief DUO

Geen directe omzetting prestatiebeurs

DUO en OCW hebben in het kader van de Verkenning Studiefinanciering verkend wat de mogelijke oplossingen zijn voor dit knelpunt. De impact voor de student is relatief klein: ze worden niet financieel benadeeld door de omzetting per 1 januari, maar het kan verwarrend zijn als zij zien dat de prestatiebeurs nog niet is omgezet. Dat geldt incidenteel ook voor studenten die een tegemoetkoming krijgen, die wel direct verrekend kan worden met de prestatiebeurs, die dan nog geregistreerd staat als schuld.

In Mijn DUO kan de (oud-)student duidelijk zien welk bedrag als prestatiebeurs is verstrekt en dus omgezet zal gaan worden in een gift, indien het diploma wordt behaald binnen de diplomatermijn. Op verzoek van de student kan DUO daarnaast een uitgebreider en actueel overzicht van de studieschuld verstrekken. Als de prestatiebeurs nog niet is omgezet, dan staat de verstrekte prestatiebeurs in het overzicht.

In het geval van een hypotheekaanvraag heeft het wachten op de omzetting wel een nadelig effect: pas na 1 januari telt de lagere studieschuld mee bij de berekening van de hypotheek. Als de prestatiebeurs voortaan direct omgezet zou worden, dan kost dat incidenteel € 1,2 miljard. Nu is het gebruikelijk dat van mensen die in jaar t hun diploma halen, de omzetting in januari van t+1 plaatsvindt en daardoor ook in dat jaar gevolgen heeft voor de OCW-begroting. Wanneer de omzettingen direct na het behalen van het diploma gaan plaatsvinden, schuiven dus alle uitgaven aan omzettingen een jaar naar voren. Dit heeft als gevolg dat in het betreffende invoeringsjaar eenmalig twee jaren aan omzettingen terecht komen, namelijk de omzettingen in januari uit het voorgaande jaar (die al stonden begroot) plus alle omzettingen die er gedurende dat jaar bij komen door nieuwe diploma's.

Vanuit de verkenning hebben DUO en OCW gekeken naar een alternatieve oplossing die uitvoerbaar is. Daaruit is geconcludeerd dat de weergave in Mijn DUO voldoende duidelijk is. De kosten van de oplossing (directe omzetting) wegen niet op tegen het beperkte voordeel.

MBO-studenten die eerder stoppen betalen toch lesgeld voor heel jaar

Mbo-studenten (en vavo-scholieren) kunnen alleen onder voorwaarden, en op aanvraag, restitutie van het les- of cursusgeld ontvangen. DUO en OCW hebben in het kader van de Verkenning Studiefinanciering verkend wat de mogelijke oplossingen zouden zijn voor dit knelpunt. In die analyse is niet alleen gekeken naar het les-, maar ook naar het cursusgeld is gekeken, omdat hetzelfde punt zich daar ook kan voordoen.

Studenten, en ook uw Kamer, hebben opgeroepen dit beleid aan te passen. Wij begrijpen dat het voor studenten oneerlijk kan voelen dat zij nog les- of cursusgeld moeten betalen, terwijl zij geen opleiding meer volgen. Daarbij snappen wij ook goed dat het oneerlijk voelt dat hbo- en wo-studenten daar wel in alle gevallen recht op hebben. Tegelijkertijd is er een reden voor dit verschil, namelijk dat mbo-studenten doorgaans nog geen startkwalificatie hebben. Hbo- en wo-studenten wel. Het restitutiebeleid is strikter zodat mbo-studenten worden gestimuleerd om de startkwalificatie te behalen. Uit de analyse in het kader van de Verkenning Studiefinanciering bleek dat aanpassing van het restitutiebeleid voor les- en cursusgeld structureel € 25,4 miljoen euro per jaar kost (exclusief uitvoeringskosten). Daar is geen dekking voor beschikbaar.

Harmonisering nieuwkomersbekostiging

De nieuwkomersbekostiging op aanvraag zorgt in het primair onderwijs voor een onrechtmatigheid. Dat komt doordat het een aanvraagregeling is en scholen geen bewijslast meer hebben. De bewijslast is vervallen vanwege de complexiteit en de hoge administratieve lasten voor scholen. Dit kent zijn oorsprong in het onderscheid tussen asielzoekers en overige vreemdelingen.

De onrechtmatigheid kan opgelost worden door over te stappen op ambtshalve bekostiging. Hiervoor is het nodig dat de definities in de nieuwkomersbekostiging worden aangepast zodat DUO kan bepalen welke leerling voor welke bekostiging in aanmerking komt. In de Voorjaarsnota 2025 wordt rekening gehouden met extra middelen om de definities zo aan te passen, dat DUO kan bepalen welke leerling voor welke bekostiging in aanmerking komt. DUO voert op dit moment een impactanalyse uit of ambtshalve bekostiging op deze wijze uitvoerbaar is. Ambtshalve bekostiging vergt aanpassingen in de systemen van DUO en de regelgeving.

Mijn diploma's bevat te weinig gegevens

Er loopt nu een verkenning van DUO en OCW naar diplomasupplementen. Deze verkenning brengt de baten en lasten bij het toevoegen van diplomagegevens voor diplomahouders, instellingen, werkgevers en bestuursorganen in het hbo en wo in kaart. We kijken uit naar de oplevering van deze verkenning en de bevindingen die hieruit komen. De informatie die voortkomt uit de verkenning zal voor OCW inzicht geven in de voor- en nadelen van het toevoegen van verschillende diplomagegevens voor diplomahouders, instellingen, werkgevers en bestuursorganen. Op basis van deze inzichten wordt in samenwerking met DUO het vervolg bepaald.

Benodigde aanpassingen WVO 2020 blijven uit

In het Uitvoeringsbesluit WVO 2020 staan een aantal onjuist- en onduidelijkheden ten aanzien van het eindexamen. Hierdoor wordt het voor DUO, en in het bijzonder het Examenloket, bemoeilijkt om vragen van scholen goed en een eenduidig te kunnen beantwoorden. Dit knelpunt in de uitvoering kan worden opgelost door een aanpassing van de regelgeving. OCW is voornemens om in het najaar te starten met een bredere examen-AMvB waarmee het Uitvoeringsbesluit kan worden aangepast. De punten die DUO heeft verzameld, worden als input gebruik voor dit traject. DUO zal, waar nodig, worden betrokken.

Het is daarbij van belang om de benodigde aanpassingen te bezien in het licht van de volle wetgevingsagenda. De mate van inzet op dit dossier hangt mede af van de prioritering binnen die agenda.

3.2 Beleidsreactie op Stand van de Uitvoering RCE

De thema's die de RCE vanuit de uitvoeringspraktijk als urgent benoemt, herkennen wij. Zoals in hoofdstuk 2.3 van de Stand OCW al wordt aangegeven lopen er reeds diverse beleidsinitiatieven die erop gericht zijn om aan de gesignaleerde uitdagingen het hoofd te bieden. Zo is ten behoeve van de bescherming van erfgoed bij crises de taskforce veilig erfgoed opgericht. Deze taskforce richt zich op het vergroten van het bewustzijn binnen de sector maar ook op het in kaart brengen van wat praktisch en organisatorisch nodig is. Om de capaciteit en deskundigheid bij gemeenten te versterken is samen met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) het traject Erfgoed en Overheid gestart. In de komende jaren zullen er gerichte stimuleringsmaatregelen worden genomen om de taakuitvoering ten aanzien van erfgoed bij gemeenten en provincies op een hoger plan te brengen. Tenslotte, ook wij zien dat het op orde houden van een digitale infrastructuur en het bijbenen van nieuwe ontwikkelingen op dit vlak steeds meer vergt. Over de financieringsopgave bij de instandhouding van grote monumenten ontvangt de Kamer voor de zomer van 2025 een brief. Hierin zullen wij aangeven wat wij op dit punt, binnen de beschikbare middelen, kunnen doen. Het is van groot belang om bij alle ruimtelijke opgaves, van woningbouw tot energietransitie, de impact op het erfgoed goed mee te nemen. Enerzijds om

onnodige aantasting te voorkomen, anderzijds om de identiteit van gebieden te behouden en te versterken en de kansen op een aantrekkelijke leefomgeving te benutten. Het kabinet zal hier in de Nota Ruimte invulling aan geven.

4. VERKENNING STUDIEFINANCIERING

In de afgelopen jaren is er veel aandacht geweest voor de wijze waarop de overheid omgaat met haar burgers. Vertrouwen en een overheid die zich dienstbaar opstelt zouden aan de basis moeten staan van het beleid. Met de mens centraal. Dat betekent dat regels duidelijk en begrijpelijk moeten zijn, maar ook dat maatwerk mogelijk moet zijn in bijzondere situaties. Vanuit dit uitgangspunt hebben het ministerie van OCW en DUO besloten om een brede verkenning te voeren naar mogelijke verbeteringen in het studiefinancieringsstelsel, op basis van signalen vanuit uitvoering en maatschappij.

In dit hoofdstuk wordt de aanleiding van deze verkenning beschreven en het proces dat is doorlopen om te komen tot de maatregelen die nu worden genomen. Vervolgens wordt ingezoomd op een aantal maatregelen die nu opgepakt worden. Dit zijn stuk voor stuk voorstellen die het stelsel van studiefinanciering verbeteren voor de (oud-)student of voor de uitvoering. Tot slot wordt vooruitgeblikt op de stappen die de komende periode worden genomen.

4.1 Voorgeschiedenis en aanleiding

Het doel van de verkenning was om breed op te halen waar het studiefinancieringsstelsel nog verbeterd kan worden, zowel vanuit het oogpunt van de gebruiker als vanuit beleid en uitvoering. Het einddoel daarbij was om, indien nodig, te komen tot wijziging van de Wet studiefinanciering 2000 en daaraan gerelateerde wet- en regelgeving om de dienstverlening en het stelsel van studiefinanciering te verbeteren.¹ Het kabinet geeft op deze wijze ook uitvoering aan de motie-Ergin c.s.²

Verzamelfase

De verkenning is in de zomer van 2022 gestart met een verzamelfase om zo veel mogelijk signalen op te halen. De reeds geconstateerde hardvochtigheden en knelpunten die waren opgehaald in het kader van de moties Omtzigt c.s.³ en de motie-Ploumen/Jetten⁴, zijn als uitgangspunt genomen, net als signalen die reeds bekend waren bij OCW en DUO. Zo zijn regelmatig zaken naar voren gekomen vanuit beleid en uitvoering die ofwel niet goed functioneren of waarvan het wenselijk is om tot aanpassing te komen. Ook zijn verschillende maatregelen meegenomen vanuit het eerdere wetsvoorstel Wet versterking handhaving en inning studiefinanciering.⁵

Daarnaast zijn verschillende betrokken partijen benaderd om een breed beeld te krijgen van mogelijke knelpunten in het stelsel van studiefinanciering. Daarvoor is gesproken met onder andere de studentenorganisaties het Interstedelijk Studentenoverleg (ISO), de Landelijke Studentenvakbond (LSVb) en de Jongerenorganisatie Beroepsonderwijs (JOB MBO), en met vertegenwoordigers van de Nationale Ombudsman, sociaal raadslieden en de Raad voor de Rechtspraak. Dit leverde ongeveer zestig signalen op, over de gehele breedte van het stelsel. De signalen hadden bijvoorbeeld betrekking op (vereenvoudiging van) de uitvoering, terugbetalingsvoorwaarden, de tegemoetkoming scholieren en verschillen tussen de stelsels voor hbo-, wo- en mbo-studenten.

Uitwerkingsfase

Alle geïdentificeerde signalen zijn vervolgens gezamenlijk door OCW en DUO nader onderzocht en gewogen. Door deze samenwerking zaten beleid en uitvoering vroegtijdig met elkaar aan tafel en kon op die manier van elkaar geleerd worden. Bij het wegen van de signalen is als eerste gekeken naar de probleemanalyse. Daar waar bleek dat er een probleem was, zijn mogelijke oplossingen in beeld gebracht. Deze oplossingen zijn

¹ Dit is oorspronkelijk toegezegd in Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 24 724, nr. 208

² Kamerstukken II 2023/24, 24 724, nr. 225.

³ Kamerstukken II 2020/21, 35 510, nr. 13.

⁴ Kamerstukken II 2020/21, 35 510, nr. 24

⁵ In 2020 is het wetsvoorstel Wet versterking handhaving en inning studiefinanciering (WVHI) aan de Raad van State voorgelegd voor advies. Met alle maatschappelijke ontwikkeling, bijvoorbeeld op het gebied van toe zicht en handhaving, heeft OCW geconstateerd dat dit wetsvoorstel niet meer wenselijk is, maar dat een bredere verkenning ten behoeve van het stelsel studiefinanciering gewenst is. Een deel van de maatregelen is nu opgenomen in deze verkenning.

beoordeeld op aspecten als doelmatigheid, doeltreffendheid, juridische en financiële gevolgen en gevolgen voor het doenvermogen van de doelgroep. Het burgerperspectief kreeg in deze analyses voortdurend grote aandacht, mede dankzij de kennis en ervaring die DUO heeft als publieke dienstverlener die dagelijks in contact staat met (oud-) studenten. Op basis van die analyses is gekomen tot een voorkeursoptie. Van de signalen waarvoor uiteindelijk passende beleidsopties zijn gevonden, is in Verkenning Studiefinanciering 1B een samenvatting opgenomen. Daarin zijn de probleemanalyse van het signaal, de maatregelen en eventuele alternatieve opties opgenomen.

4.2 Wat doen we met deze signalen?

De signalen die zijn omgezet in mogelijke oplossingen zijn niet alleen inhoudelijk uiteenlopend van aard, maar ook op het vlak van gevolgen voor wet- en regelgeving, uitvoering en financiën. In sommige gevallen is de oplossing relatief eenvoudig en kijken we vooral naar het verbeteren van communicatie richting (oud-)studenten en uitvoeringsbeleid. In die gevallen is geen wijziging van wet- en regelgeving benodigd en kunnen de verbeteringen op korte termijn geïmplementeerd worden. In andere gevallen zal wel wet- en regelgeving gewijzigd moeten worden, moeten systemen (om)gebouwd worden door DUO of is er financiële dekking benodigd. De maatregelen die we gaan nemen worden hieronder, en in bijlage Verkenning Studiefinanciering 1A, nader toegelicht.

Tegelijkertijd zijn er ook signalen waar nu geen maatregelen voor genomen worden en signalen waar méér maatregelen genomen zouden kunnen worden om het probleem op te lossen; deze wordt beschreven in Verkenning Studiefinanciering 1B en 1C. Zo zijn er verschillende maatregelen rondom het gelijktrekken van het stelsel tussen mbo-, hbo- en wo-studenten waar nu geen maatregelen op worden genomen. In die keuze zijn de beschikbare financiële middelen, maar ook de gevolgen voor de beschikbare beleids- en uitvoeringscapaciteit betrokken.

Daarmee is deze verkenning geen eindpunt. OCW en DUO zullen de reeds verkende signalen en maatregelen periodiek blijven hernemen om te bezien of het wenselijk is om aanvullende maatregelen te nemen. Daarnaast blijven OCW en DUO klantsignalen ophalen en gesprekken voeren met het veld, want de wereld staat niet stil. Wat dit traject – en specifiek deze samenwerking tussen beleid en uitvoering – nogmaals duidelijk heeft gemaakt, is dat wetgeving per definitie wordt gemaakt op basis van feiten uit het verleden. In een snel veranderende wereld kunnen de gevolgen daarvan anders zijn dan voorzien. OCW en DUO zullen daarom ook periodiek nieuw opgehaalde signalen met elkaar verkennen en mogelijke oplossingen verkennen. Daarnaast blijven DUO en OCW continu in gesprek om te voorkomen dat de houdbaarheid van het huidige stelsel in gevaar komt vanwege de complexiteit van regelgeving en handhaving.

4.3 Maatregelen die we nu gaan nemen

In totaal zijn er op dit moment 29 signalen waarop we maatregelen kunnen nemen. Een deel van die maatregelen leidt ook tot een intensivering op de OCW-begroting, waarvoor reeds € 1,2 miljoen structureel aan financiële middelen staat gereserveerd. Daarmee kan een mooie stap gezet worden in het verbeteren van het studiefinancieringsstelsel.

De maatregelen die nu genomen worden zijn onder te verdelen in de clusters:

- Studenten en scholieren
- Debiteuren
- Houdbaarheid studiefinancieringsstelsel

Hieronder wordt per cluster een beeld geschetst van de maatregelen die worden genomen. Voor de leesbaarheid van dit hoofdstuk, worden hieronder slechts enkele maatregelen uitgelicht. Voor een overzicht van alle maatregelen verwijzen we naar Verkenning Studiefinanciering 1A, waarin een lijst is opgenomen van alle maatregelen die nu worden voorgesteld. In Verkenning Studiefinanciering 1B is per signaal ook een

uitgebreidere toelichting opgenomen, waarin nader wordt toegelicht wat het probleem is en welke maatregelen er genomen worden.

Studenten en scholieren

Tijdens de inventarisatie zijn er signalen opgehaald die betrekking hebben op studenten of scholieren. Het kan dan gaan om signalen die een grotere groep studenten treffen (bijvoorbeeld alle mbo-studenten) of om hele kleine en specifieke groepen, bijvoorbeeld studenten waarvoor het lastiger is om hun studie (tijdig) af te ronden door hun persoonlijke omstandigheden. De maatregelen die we voorstellen moeten ervoor zorgen dat ook deze studenten hun weg in het studiefinancieringsstelsel beter weten te vinden. Hieronder lichten we enkele signalen uit.

Ouderbegrip scholieren en studenten

Een scholier heeft voor de berekening van de hoogte van de aanvullende toelage van de tegemoetkoming scholieren te maken met een ander ouderbegrip dan het begrip dat wordt gebruikt bij de berekening van de aanvullende beurs (studiefinanciering) voor studenten. Daardoor kan het gebeuren dat de scholier eerst recht had op een aanvullende toelage op de middelbare school, maar daarna als student geen recht heeft op een aanvullende beurs, terwijl er niets in de thuissituatie veranderd is. Het voorstel is om het verschil in dit ouderbegrip te harmoniseren naar het ouderbegrip dat nu geldt voor studenten in de WSF 2000.

Als het inkomen van de ouder(s) is gedaald, kan DUO het peiljaar op verzoek verleggen naar een later inkomensjaar. Dit kan zorgen voor een hogere aanvullende beurs of aanvullende toelage. Voor de verlegging van het peiljaar in het mbo, hbo en wo geldt één voorwaarde. Voor scholieren die een bijdrage krijgen via de WTOS gelden drie voorwaarden. De WTOS zal hierop worden aangepast, zodat er geen verschil meer is tussen scholieren en studenten.

Joost is 18 jaar oud. Hij is net geslaagd voor zijn vwo-diploma. Tijdens zijn laatste schooljaar werd hij 18 en kreeg hij recht op de tegemoetkoming scholieren. Die heeft hij natuurlijk snel aangevraagd. Zijn ouders zijn gescheiden en hij woont bij zijn vader. Bij de aanvraag van de tegemoetkoming scholieren heeft Joost de basistoelage en de aanvullende toelage aangevraagd. Op het aanvraagformulier moest hij aangeven wie zijn TOS-ouder is. Hij begreep niet helemaal waarom hij één van zijn ouders moest kiezen. Omdat hij bij zijn vader woont, leek het hem logisch om zijn vader te kiezen. Ook moet hij de gegevens doorgeven van de partner van zijn vader, zijn stiefmoeder. Het inkomen van zijn vader en stiefmoeder worden gebruikt bij de berekening van zijn aanvullende toelage. Zijn vader werkt niet. Zijn stiefmoeder werkt wel en heeft een hoog inkomen.. Daarom kreeg hij geen aanvullende toelage. Zijn moeder, met wie Joost goed contact heeft, heeft ook een laag inkomen. Zij kan niet bijdragen aan zijn opleiding. Joost vindt het vreemd dat het inkomen van de nieuwe partner van zijn vader, ertoe leidt dat hij geen aanvullende toelage kreeg.

Inmiddels is Joost gaan studeren. Hij volgt een hbo-opleiding. Hij heeft gelijk studiefinanciering aangevraagd. Hij gaat ervan uit dat hij ook geen aanvullende beurs krijgt. Tot zijn verrassing is dat nu niet het geval. Hij hoeft niet meer zelf de gegevens van zijn vader en stiefmoeder door te geven. Wat blijkt: DUO vraagt zelf de gegevens op over het inkomen van zijn beide ouders. Hij mag niet zelf kiezen tussen zijn vader en moeder. Zijn beide ouders hebben een laag inkomen en daardoor krijgt Joost nu een aanvullende beurs. Gelukkig heeft Joost een bijbaan. Hierdoor kan hij toch redelijk goed rondkomen, ondanks dat zijn ouders niet kunnen bijdragen. Hij vindt het wel verwarrend dat het inkomen van zijn moeder niet werd meegerekend voor de tegemoetkoming scholieren op het vwo, maar wel voor studiefinanciering tijdens zijn hbo. Hij is in ieder geval blij met zijn aanvullende beurs.

Door de ouderbegrippen gelijk te trekken ontstaat deze verwarring niet langer in de overgang van de tegemoetkoming scholieren naar studiefinanciering. Als een scholier na deze verandering de aanvullende toelage ontvangt, zou deze in de regel bij een vervolgopleiding ook een aanvullende beurs ontvangen.

Regeling rondom weigerachtige ouders

Sommige ouders dragen niet financieel bij aan de studie van hun kind, omdat er een conflict tussen ouder(s) en kind is of omdat de ouder geen alimentatie betaalt. Voor beide situaties kunnen studenten bij DUO om een uitzondering vragen, waardoor het inkomen van de weigerachtige ouder buiten beschouwing wordt gelaten. Wanneer studenten deze uitzondering niet krijgen, kan de impact groot zijn. Dit heeft namelijk gevolgen voor het wel of geen recht hebben op een (volledige) aanvullende beurs en daarmee kan de financiële toegankelijkheid van het onderwijs worden beïnvloed.

Nu staat in de regelgeving dat studenten waarbij één of beide ouders niet bijdragen aan de studie vanwege een conflict of geen contact, een verklaring aan DUO moeten verstrekken van de weigerachtige ouder. De student moet deze verklaring van de ouder(s) regelen, wat als (emotioneel) zeer belastend wordt ervaren. DUO vraagt deze verklaring daarom in de praktijk al niet meer en het voorstel is om dit ook in de regelgeving aan te passen. Op die manier kan er geen enkele verwarring meer bestaan bij studenten dat een dergelijke verklaring nodig zou zijn en wordt op die manier mogelijk een drempel weggenomen om de aanvraag in te dienen.

Bij de situatie waar de student alimentatie ontvangt vanwege gescheiden ouders en de ouder een zeer beperkt deel van de alimentatie betaalt, ontstaan ook problemen. Op dit moment is in de regelgeving opgenomen dat alleen rekening kan worden gehouden met oninbare alimentatie indien deze twaalf maanden volledig oninbaar was. Wanneer de student in deze periode wel geld ontvangt van de ouder, ook al is dit een zeer klein bedrag, dan kan dit niet als oninbaar worden beschouwd. Dat is nadelig voor de student. De aanvullende beurs voor deze student lager is namelijk lager, omdat rekening wordt gehouden met de rechterlijk vastgestelde alimentatie, die de student hoort te ontvangen. Sinds 2024 beschouwt DUO daarom de alimentatie als oninbaar als er maximaal 15% van de vastgestelde alimentatie van het betreffende jaar is overgemaakt. Ook dit wordt vastgelegd in wet- en regelgeving.

Recentelijk zijn Kamervragen beantwoord⁶ over de regeling voor weigerachtige ouders. Daarbij is ook de vraag gesteld of DUO te streng oordeelt over aanvragen die studenten doen om het inkomen van de desbetreffende ouder(s) buiten beschouwing te laten bij de berekening van de aanvullende beurs. In Verkenning Studiefinanciering 1B onder punt 11 gaan wij daarom zoals toegezegd nader in op de maatregelen voor studenten met weigerachtige ouder(s) en de signalen.

Ayla is 20 jaar oud. Ze zit in haar tweede jaar aan de universiteit. Haar ouders zijn gescheiden. Ze woont sindsdien bij haar moeder. Ze heeft weinig contact met haar vader. Bij de scheiding heeft de rechter alimentatie vastgesteld. Helaas betaalt haar vader de alimentatie meestal niet. Heel soms betaalt hij spontaan een klein bedrag, maar hij heeft al jaren niet meer het bedrag betaald waar Ayla recht op heeft. Op haar achttiende heeft Ayla dit bij DUO aangekaart. Ze wilde namelijk dat DUO geen rekening meer houdt met de alimentatie, want die wordt nauwelijks betaald. Ze wil daarom een hogere aanvullende beurs. DUO gaf toen aan dat dat niet mogelijk is, omdat haar vader tot nu toe ieder jaar wel een klein bedrag aan alimentatie heeft betaald. Ayla vond dat erg teleurstellend. Met de voorgestelde wijziging rondom alimentatie verandert de situatie voor Ayla. De kleine bedragen die haar vader betaalde, waren minder dan 15% van de alimentatie die hij jaarlijks had moeten betalen. De alimentatie wordt nu niet meer betrokken bij de berekening van de aanvullende beurs. Hoewel de vader van Ayla nog steeds de alimentatie nauwelijks betaalt, krijgt Ayla nu een hogere aanvullende beurs. Dat geld kan ze goed gebruiken, want nu hoeft ze minder naast haar studie te werken en kan ze zich meer richten op het studeren.

Onduidelijkheid over voorziening prestatiebeurs

DUO kan in specifieke gevallen de voorziening prestatiebeurs toekennen.⁷ Uit signalen blijkt dat het proces van het aanvragen van de voorziening prestatiebeurs veel vraagt

⁷ Deze bestaat uit één tot vier van de volgende maatregelen: (1) verlenging prestatiebeurs met één jaar, (2) verlenging diplomatermijn, (3) omzetting prestatiebeurs en (4) nieuwe aanspraak op studiefinanciering.

van de student. DUO gaat kijken hoe de communicatie en processen verbeterd kunnen worden rondom de voorziening prestatiebeurs. Daarnaast wordt de definitie van kortdurende ziekte voor de verlenging van de prestatiebeurs in de wet geharmoniseerd voor het mbo en hbo en wo, zodat ongeacht de onderwijssoort dezelfde maatstaven worden gehanteerd.

Tot slot zien we dat studenten die verlenging van de diplomatermijn willen aanvragen, niet altijd weten tot wanneer ze dit kunnen aanvragen. Er is op dit moment geen eindtermijn opgenomen in de wet- en regelgeving, waardoor het voor zowel de student als DUO onduidelijk is wat de sluitingsdatum van deze regeling is. Late verzoeken worden vaak eerst afgewezen door DUO, maar bij bezwaar krijgen studenten meestal gelijk. Daarbij ontstaat nog een aanvullend probleem wanneer de toekenning meer dan tien jaar geleden is en relevante gegevens zijn geschoond bij DUO en/of de onderwijsinstelling. Dit maakt het lastig om verzoeken correct te beoordelen. Het voorstel is om een eindtermijn op te nemen in de wetgeving, zodat het voor zowel DUO als de student duidelijk is tot wanneer een aanvraag kan worden ingediend.

Debiteuren

Wanneer studenten stoppen met studeren, worden ze debiteur van DUO zo lang zij een studieschuld hebben. De signalen in deze categorie hebben met name betrekking op de complexiteit aan terugbetalingsregels. Vanwege de wijzigingen die in de loop der tijd zijn gedaan aan de terugbetaalregels betaalt niet elke debiteur zijn schuld af onder dezelfde regels. In totaal zijn er nu vier verschillende soorten terugbetaalregels (SF35, SF15, SF15-oud en SF15-IIIk⁸) wat zorgt voor complexiteit. Dat maakt ook dat de oplossingen complex zijn en voor de korte termijn daarom vooral gezocht moeten worden in het verbeteren van de communicatie richting (oud-)studenten. Hieronder wordt ingegaan op drie specifieke punten: het wisselen tussen terugbetaalregimes, specifieke knelpunten binnen SF15-oud en het vereenvoudigen van de terugbetaling.

Wisselen tussen terugbetaalregimes

Sommige studenten mogen kiezen via welke terugbetalingsregels ze willen aflossen. Dat is een optie voor studenten die bijvoorbeeld zowel onder het oude basisbeursstelsel als onder het leenstelsel hebben gestudeerd. Deze vraag wordt de oud-studenten nu twee jaar na afstuderen (de aanloopfase) gesteld. Voor deze keuze krijgen ze één maand de tijd, wat door sommige studenten als krap wordt ervaren. DUO gaat studenten daarom eerder berichten over de keuze die gemaakt moet worden, zodat de studenten meer tijd hebben om de keuze te maken. Daarnaast gaat DUO onderzoeken of er verdere mogelijkheden zijn om studenten hierin tegemoet te komen.

Knelpunten binnen SF15-oud (voorheen pre-CATS)

Ook binnen specifieke terugbetalingsregimes zijn er signalen. Zo krijgt DUO signalen dat de hoogte van de maandelijkse termijn knellend kan zijn voor debiteuren binnen het terugbetalingsregime SF15-oud, met name bij lage en middeninkomens. In dit terugbetalingsregime is, bij een gelijk inkomen, de maandelijkse termijn voor een alleenstaande debiteur gemiddeld twee keer zo hoog als voor een debiteur onder SF-15, terwijl de looptijd gelijk is. Op dit moment zijn er 200.000 debiteuren in het SF15-oud-terugbetalingsregime die ondanks de hogere termijnbedragen nog geen gebruik maken van de draagkrachtregeling. DUO zal bij deze debiteuren de draagkrachtregeling met een communicatiecampagne beter onder de aandacht brengen, om zo financiële problemen of achterstanden zo veel mogelijk te voorkomen.

⁸ Onder SF35 betalen debiteuren hun schuld in 35 jaar terug. Dit regime is voor het hbo en wo ingevoerd met het leenstelsel. Vanaf studiejaar 2023/24 betalen ook Mbo-studenten volgens SF35 terug. Mbo-studenten die gestart zijn met studeren voor die tijd, of hbo- en wo-studenten die nog onder het oude basisbeursstelsel hebben gestudeerd, betalen terug onder SF15 (voorheen bekend als CATS). Dit regime kent een looptijd van 15 jaar. Het kent een andere berekening van de draagkracht en het rentepercentage dan SF-35. SF15-IIIk is het regime voor debiteuren met een schuld van het levenlanglerenkrediet (LLK). SF15-oud (bekend als pre-CATS) geldt voor debiteuren die studiefinanciering ontvingen vóór 2012.

Maartje is werkzaam als verpleegkundige. Ze heeft tot 2007 een mbo-opleiding verpleegkunde gevolgd. Ze had een basisbeurs en leende daarnaast om haar studie te bekostigen. Ze heeft iets langer over haar studie gedaan en had het geleende bedrag hard nodig. Inmiddels is ze al heel wat jaren werkzaam als verpleegkundige. Ze moet 250 euro per maand betalen aan haar studieschuld. Tot nu toe redt ze het financieel wel, maar ze houdt niet veel geld per maand over.

Maartje had niet eerder gehoord van de draagkrachtregeling. Na haar afstuderen heeft ze eigenlijk nooit meer iets met DUO te maken gehad. Ze heeft vanaf het begin van haar aflossingen een keer met DUO contact opgenomen om haar aflossingsvrije maanden in te zetten. Verder heeft ze er niet meer naar omgekeken. En toen ze moest beginnen met aflossen, had ze ook nog een relatie en waren de aflossingen financieel goed behapbaar. Na het beëindigen van haar relatie, is haar financiële positie verslechterd.

Toevallig kreeg ze laatst een e-mail én een brief van DUO over het berekenen van haar draagkracht. Ze las dat dit voor haar mogelijk zou betekenen dat zij minder hoeft af te lossen. Ze heeft daarom voor het eerst in jaren weer met DUO gebeld. Op basis van haar inkomen moet ze nu nog 160 euro per maand aflossen. Dat scheelt enorm in haar maandlasten. Ze is erg blij met deze verlaging.

Vereenvoudigen terugbetaling

Tot slot zijn er signalen binnengekomen die vragen om de terugbetaling van de studieschuld te vereenvoudigen. Dat geldt bijvoorbeeld voor debiteuren in niet-SEPA-landen (bijvoorbeeld de VS)⁹. Betalingen vanuit deze landen gaan gepaard met transactiekosten, waardoor de maandelijkse aflossing aan DUO kostbaar is. Een jaarlijkse aflossing zou voor deze debiteuren daarom gewenst zijn. Het voorstel is daarom om een grondslag in de wet op te nemen voor een jaarbetaling voor debiteuren in niet-SEPA-landen.

Harmoniseren berekening rente op studieleningen

Alle studenten krijgen te maken met rente over hun studielening. DUO berekent de rente over de lening op twee verschillende manieren afhankelijk van het terugbetalingsregime waar de student in zit. Het verschil in renteberekening heeft de afgelopen twee jaar geleid tot verschillen tussen de twee rentepercentages. In 2023 was het rentepercentage 0,46 procent voor studenten die in 35 jaar terugbetaalden en 1,78 procent voor studenten die in 15 jaar terugbetaalden. Voor 2024 bedroegen de rentepercentages respectievelijk 2,56 procent en 2,95 procent.

De verschillen ontstaan doordat de rentes niet op dezelfde manier zijn gekoppeld aan de staatsobligaties en bij de rente van een maandgemiddelde (SF15) wordt uitgegaan of een jaargemiddelde (SF35). Het gebruik van het maandgemiddelde zorgt er bovendien voor dat het rentepercentage gevoeliger is voor fluctuaties. Daarom wordt de berekening van het rentepercentage voor SF15 aangepast naar een jaargemiddelde. Op deze manier wordt de rente stabiel en zullen de twee renteregimes minder van elkaar verschillen.

Signalen om het studiefinancieringsstelsel houdbaar te houden

Om bij te dragen aan de houdbaarheid van het studiefinancieringsstelsel in de toekomst zijn er ook aanpassingen aan het stelsel gewenst. Hieronder wordt nader ingegaan op twee belangrijke maatregelen: een bereikbaarheidsplicht voor debiteuren in het buitenland en mogelijkheden voor DUO om misbruik van de sociale terugbetaalvoorwaarden tegen te gaan.

Bereikbaarheidsplicht debiteuren buitenland

DUO heeft beperkte mogelijkheden om contact te krijgen met debiteuren in het buitenland. Wanneer er geen actuele contactgegevens bekend zijn, dan kan DUO geen vorderingen incasseren en mensen ook niet inlichten over sociale terugbetaalvoorwaarden. Debiteuren die in Nederland wonen zijn gekoppeld met de Basisregistratie Personen en er zijn veel mogelijkheden om eventueel via een deurwaarder de schuld te innen. Bij debiteuren die in het buitenland wonen is deze koppeling er niet. Daardoor raken debiteuren in het buitenland sneller uit zicht, waardoor

⁹ De Single Euro Payments Area (SEPA) is een Europees afsprakenstelsel om het betalingsverkeer te standaardiseren. Hierdoor is het mogelijk om binnen en tussen deze landen op dezelfde manier eenvoudig en goedkoop betalingen te doen.

schulden (al dan niet bewust) niet worden terugbetaald. Het is daarom wenselijk om maatregelen te nemen om het contact te kunnen behouden of te herstellen met debiteuren in het buitenland. Het voorstel is om een wettelijke bereikbaarheidsplicht in te stellen voor studenten en debiteuren, waarbij ook het opgeven van een e-mailadres verplicht wordt.

Sociale terugbetaalvoorwaarden

Draagkracht voor het terugbetalen van de studieschuld wordt in principe berekend op basis van het inkomen van twee jaar geleden, maar er kunnen natuurlijk omstandigheden zijn waardoor dat inkomen nu veel lager is. In dat geval kan de debiteur gebruik maken van verlegging van het peiljaar, net zoals bij de aanvullende beurs. Als de peiljaarverlegging onterecht was, kan het voorkomen dat een debiteur minder studieschuld terugbetaalt dan passend is op basis van de draagkracht. Het is daarom wenselijk om DUO bij de peiljaarverlegging voor het berekenen van draagkracht voor het aflossen van de studieschuld meer mogelijkheden te geven om te weinig terugbetaalde bedragen alsnog te mogen vorderen.

Daarnaast wil DUO meer mogelijkheden om toekomstige termijnbetalingen te kunnen opeisen bij wanbetaling. Deze sanctie is in het bijzonder van belang om debiteuren in het buitenland die grote bedragen open hebben staan, tot terugbetaling te bewegen. De kosten voor het volgen van een juridische procedure in het buitenland zijn namelijk hoog en staan vaak niet in verhouding tot de hoogte van de achterstallige schuld die ingevorderd moet worden.

Concluderend

Met de verkenning studiefinanciering is intensief samengewerkt tussen beleid en uitvoering om te komen tot oplossingen voor problemen voor studenten, scholieren, debiteuren en het studiefinancieringsstelsel. Alle maatregelen waartoe besloten is dragen bij om het brede stelsel van studiefinanciering weer verder te verbeteren. Deze maatregelen achten wij realistisch en haalbaar om in deze kabinetsperiode mee aan de slag te gaan. Dit leidt in totaal tot een substantiële verbetering, zowel vanuit het perspectief van de uitvoering als van de student. In Verkenning Studiefinanciering 1A is een compleet overzicht opgenomen van de maatregelen die nu zullen worden opgepakt, ofwel direct in de uitvoering ofwel in de vorm van wetgeving.

Zoals eerder in dit hoofdstuk is benoemd is het streven om op korte termijn te starten met het uitwerken van een wetsvoorstel voor de maatregelen waarvoor dit nodig is. Uw Kamer wordt hier uiteraard van op de hoogte gehouden.

5. CONTROLE UITWONENDENBEURS

In maart 2024 is er vastgesteld dat er sprake is geweest van indirecte discriminatie bij de controle van de uitwonendenbeurs door de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). Bepaalde groepen studenten, waaronder studenten met een migratieachtergrond, hadden een onevenredig verhoogde kans op een controle. Dat had nooit mogen gebeuren.

Het kabinet heeft besloten om alle financiële maatregelen, die tussen 2012 en juni 2023 genomen zijn op grond van de risicogerichte controlewerkwijze, terug te draaien¹⁰. In dit hoofdstuk worden de voortgang van de herzieningen en de stappen die gezet worden om te komen tot een nieuw controleproces voor de uitwonendenbeurs toegelicht.

5.1 Voortgang herzieningen

Het terugdraaien van de genomen financiële maatregelen door DUO is een ingewikkelde opgave. Hoewel de omvang en het financiële beslag van deze herzieningsopgave beperkter is dan bij andere herzieningsopgaven, verschillen de gevallen sterk van elkaar en gaan de besluiten ver terug. Bovendien willen we de herziening in één keer goed doen, om een onnodig lange nasleep voor de studenten te voorkomen. Dat vergt een zorgvuldige voorbereiding. We leren van andere hersteltrajecten, waarbij is gebleken dat het belangrijk is om de tijd te nemen voor een gedegen voorbereiding. Hier wordt ook op gewezen door de Nationale ombudsman in haar onderzoek naar eerdere hersteltrajecten.¹¹ In het debat Hoger Onderwijs & DUO van 23 april jl. is uw Kamer toegezegd¹² om meer duidelijkheid te geven over het tijdspad van de herzieningsopgave. Met de hierna volgende toelichting over de stappen die nu ondernomen worden richting de daadwerkelijke terugbetaling aan studenten, wordt invulling gegeven aan deze toezegging.

Voor de herzieningen is binnen DUO een aparte programmadirectie ingericht. Zij zijn bezig met een analyse van de circa 10.000 zaken die herzien moeten worden. Deze analyse is nodig om inzicht te krijgen in welke bijzonderheden zich voordoen in de individuele dossiers van (oud-)studenten die recht hebben op een herziening. Hieruit komen verschillende vraagstukken naar voren. Een aantal voorbeelden illustreert de complexiteit achter deze herstelopgave:

- Per (oud)student moet een individuele berekening worden gemaakt welk bedrag hij of zij van DUO zal ontvangen na de herziening. Dit is afhankelijk van meerdere factoren, zoals de hoogte van de terugvordering en opgelegde boete, maar ook van de vraag hoe lang de (oud)student nog op hetzelfde adres is blijven wonen en daarmee de uitwonendenbeurs is misgelopen. Daarom is het van belang om elk dossier afzonderlijk te beoordelen om een juiste berekening te kunnen maken van het uit te keren bedrag, inclusief de wettelijke rente. Het streven is dan ook om in alle 10.000 zaken contact te leggen met de (oud)student (of juridische vertegenwoordiger) om zo optimaal mogelijk rekening te kunnen houden met hun persoonlijke omstandigheden. Daarnaast kunnen (oud)studenten aanvullende verzoeken doen die behandeld moeten worden. Deze verzoeken ontvangt DUO nu al. Niet uit te sluiten valt dat er meer van deze verzoeken zullen volgen. Ook deze verzoeken vragen om maatwerk en afstemming met de (oud)student.
- Daarnaast kan het moment van uitkeren, en de wijze van uitkeren, voor verschillende studenten verschillend uitpakken. Het uit te keren bedrag kan bijvoorbeeld impact hebben op een eventuele uitkering of toeslag die de (oud)student op dit moment ontvangt. Hoe gaan we daarmee om? Ook zijn er (oud)studenten die niet binnen de vastgestelde termijn een diploma hebben behaald. Zij hebben hierdoor mogelijk nog openstaande betalingsverplichtingen jegens DUO. De verhouding tot deze openstaande betalingsverplichtingen en het door DUO uit te keren bedrag na herziening, vraagt nadere afstemming met onder andere de (oud)student.

¹⁰ Kamerstukken II 2024/25, 24 724, nr. 243.

¹¹ Nationale ombudsman 24 oktober 2023, No 2023/147.

¹² Toezegging TZ202504-135 aan het lid Ergin

- Ook de volgorde van afhandelen kan uitmaken. Zo zijn er onder de 10.000 betrokkenen ook studenten die nog bezig zijn met een studie, is een aantal nog een studieschuld aan het aflossen, en zijn er (oud)studenten die mogelijk andere omstandigheden in hun leven hebben waar DUO rekening mee zou moeten houden.
- Er zijn ook studenten wiens gegevens DUO niet meer volledig heeft. Zo zijn er (oud)studenten waar DUO geen recente adresgegevens meer van heeft. DUO zal ook voor deze groep zijn uiterste best doen om deze mensen te bereiken zodat zij kunnen krijgen waar ze op grond van de herziening recht op hebben.

De analyse en de uitwerking van al deze, en andere, vraagstukken zal naar verwachting na de zomer van 2025 zijn afgerond. Na de zomer verwachten we te starten met het terugdraaien van de genomen financiële maatregelen. Bij de voorbereidingen worden ook de ervaringen meegenomen die zijn opgedaan met het herzien en uitbetalen van zaken die nog bij de rechter lagen¹³ en verzoeken tot herziening die DUO al eerder ontving en inmiddels heeft uitbetaald¹⁴.

Om rekening te houden met alle voornoemde omstandigheden, maar ook om de herzieningsopgave bij te kunnen stellen wanneer dit nodig is, zullen de herzieningen gefaseerd worden uitgevoerd. De inschatting is, mede op basis van ervaringen van andere herzieningsopgaven binnen de overheid, dat het behandelen van alle dossiers en de daarbij behorende verzoeken van de (oud)studenten uiteindelijk enkele jaren zal duren.

Afgelopen maand hebben alle betrokken (oud-)studenten vanuit DUO een bericht ontvangen met informatie over het verloop van de herzieningsopdracht. DUO heeft (oud-)studenten gevraagd om input te leveren op de manier waarop DUO voornemens is de opgave uit te voeren. Vragen zijn bijvoorbeeld op welke wijze de (oud)studenten willen dat DUO contact met hen opneemt, op welke wijze het uit te keren bedrag zal kunnen worden overgemaakt en op welke wijze het uit te keren bedrag zich verhoudt tot de persoonlijke omstandigheden van de betreffende (oud)student. Door de herzieningsopgave zo goed mogelijk in contact met de (oud-)studenten uit te voeren wordt beoogd dat er niet alleen financieel herstel plaatsvindt, maar ook erkenning wordt geboden voor wat er is gebeurd.

5.2 Huidige controles uitwonendenbeurs

Sinds juni 2023 vinden de controles van de uitwonendenbeurs plaats op basis van een willekeurige steekproef van uitwonende studenten. Zoals aangekondigd in de Kamerbrief van 11 november jl. is het huidige controleproces aangepast.¹⁵ Gesprekken met (oud-)studenten en de controleurs over de gang van zaken tijdens de huisbezoeken die in de periode 2012 tot juni 2023 hebben hier aanleiding toe gegeven.

Dit aangepaste controleproces is gestart in januari 2025. Sindsdien krijgen studenten die zijn geselecteerd voor een controle met een huisbezoek een vooraankondigingsbrief van DUO met informatie over de controle. Na een paar dagen neemt de controleur contact op met de student om een afspraak voor een huisbezoek te maken. Achteraf wordt elke student die geselecteerd is voor een controle door DUO gevraagd om feedback te geven over de manier waarop het contact met de controleurs en de controle zelf verlopen is. De resultaten van deze gesprekken kunnen input leveren voor verdere aanpassing van het controleproces.

5.3 Stappen richting nieuw controleproces voor de uitwonendenbeurs

OCW en DUO werken samen aan het inrichten van een nieuw controleproces. Daarbij willen we leren van de fouten die we in het verleden hebben gemaakt. Hieronder gaan we achtereenvolgens in op vernieuwing van het controlebeleid en op risicogerichte selectie.

¹³ Conform toezegging in de Kamerbrief van 11 november jl. zijn de besluiten in deze zaken nog in 2024 teruggedraaid.

¹⁴ *Kamerstukken II 2024/25, 24 724, nr. 246.*

¹⁵ *Kamerstukken II 2024/25, 24 724, nr. 243.*

Voor de ontwikkeling van het nieuwe controleproces worden de ervaringen en inzichten van andere uitvoeringsorganisaties zoals het UWV en de Sociale Verzekeringsbank benut. Daarnaast worden er wetenschappers en gespecialiseerde partijen betrokken voor objectieve en innovatieve inzichten. En uiteraard betrekken we studenten om ook het studentenperspectief niet uit het oog te verliezen. Dit doen we onder andere met behulp van diverse landelijke studentenorganisaties. Het benutten van al deze verschillende expertises en invalshoeken helpt om tot een gebalanceerd nieuw controleproces te komen.

Vernieuwing van het controlebeleid

Ons streven is om in het nieuwe controlebeleid met een zogenaamde interventieladder te werken, waarbij er niet alleen wordt ingezet op interventies achteraf (zoals huisbezoeken) maar ook op preventieve en minder ingrijpende interventies eerder in het proces. Het voorkomen dat er fouten worden gemaakt in bijvoorbeeld het aanvraagproces is immers wenselijker en doelmatiger dan achteraf corrigeren. Door inzichten uit onderzoek te benutten willen we bezien hoe gedragsinzichten benut kunnen worden om te voorkomen dat studenten ten onrechte een uitwonendenbeurs ontvangen. Dit is in lijn met aanbevelingen van PwC in hun eerdere onderzoek naar misbruik met de uitwonendenbeurs.¹⁶ In dit onderzoek wordt onder andere gekeken hoe de communicatie richting studenten is ingericht en welke verbeteringen hierin mogelijk zijn. De resultaten van dit onderzoek en aanbevelingen voor concrete gedragsinterventies zijn komende zomer beschikbaar.

Daarbij zet DUO in op vernieuwing van het huidige controlebeleid door de interventiemogelijkheden te verbreden. Zo worden de interventiemogelijkheden uitgebreid met administratieve controlemogelijkheden. Hierbij wordt bijvoorbeeld gekeken naar de mogelijkheden om verschillende gegevens omtrent wonen met elkaar te combineren. Het toevoegen van administratieve controles heeft als voordeel dat in een aantal gevallen geen huisbezoek gedaan hoeft te worden. Dit is namelijk een relatief ingrijpend instrument. Vooral in gevallen waarbij er geen duidelijk signalen zijn dat er sprake is van misbruik, is het de vraag of het noodzakelijk en proportioneel is om direct over te gaan tot een huisbezoek. Op deze manier wordt het mogelijk met een interventieladder te gaan werken, waarbij meer gedifferentieerd kan worden in zwaarte van het in te zetten controle instrument. De administratieve controles worden nog dit jaar voorbereid in de uitvoering en zullen in 2026 ingevoerd worden.

Tevens onderzoeken we in hoeverre aanpassing van wet- en regelgeving nodig is om aanvullende manieren van controleren mogelijk te maken, gegeven de bestaande (toezichts)bevoegdheden in de Algemene wet bestuursrecht en de Wet studiefinanciering 2000. We bezien daarbij onder andere of we mogelijk willen maken dat niet meewerken aan een huisbezoek gevolgen kunnen worden verbonden voor de studiefinanciering. Aanpassingen die een wetwijziging vragen kosten meer voorbereidingstijd, en zullen derhalve op z'n vroegst over twee jaar ingevoerd kunnen worden. We informeren uw Kamer in de volgende Stand OCW of er aanpassingen in wet- en regelgeving nodig zijn.

Risicogerichte selectie

Op dit moment worden de studenten die te maken krijgen met een huisbezoek aselect geselecteerd. Zoals eerder door mijn ambtsvoorganger geconstateerd, is het huidige selectieproces niet houdbaar voor de lange termijn.¹⁷ Het uitvoeren van huisbezoeken op basis van een aselecte selectie van uitwonende studenten is geen effectieve en doelmatige manier van controleren. Een systeem waarbij alle uitwonende studenten gecontroleerd zouden worden met een huisbezoek, is ondoelmatig en onuitvoerbaar. Daarom is het belangrijk om op zoek te gaan naar een nieuwe, effectieve vorm van risicogericht toezicht, waarbij op een verantwoorde manier onderscheid wordt gemaakt. De problematiek die ten grondslag ligt aan dit traject, ontstaat doordat er in het studiefinancieringsstelsel een onderscheid tussen uit- en thuiswonend bestaat. Als onderdeel van dit traject, en vanuit onze continue verantwoordelijkheid om opties voor vereenvoudiging te onderzoeken, bezien we ook of dat onderscheid nog passend is. Dit wordt toegelicht in een separaat kader aan het einde van dit hoofdstuk.

¹⁶ PwC (2024). Onderzoek misbruik uitwonendenbeurs.

¹⁷ Kamerstukken II 2023/24, 24724, nr. 220. Kabinetsreactie onderzoek naar controleproces uitwonendenbeurs

Voor het nieuwe controleproces wordt gekeken of opnieuw kan worden gewerkt met een risicogericht selectiemodel. Een nieuw selectiemodel moet voldoen aan de wet- en regelgeving rondom privacy en algoritmes. Het advies van de Autoriteit Persoonsgegevens over geautomatiseerde selectie-instrumenten¹⁸ en de consultatie over betekenisvolle menselijke tussenkomst¹⁹ zijn hierbij behulpzaam. Daarnaast moet het selectiemodel extern getoetst worden²⁰ en wetenschappelijk onderbouwd zijn²¹. Ook moet het voldoen aan het nieuwe toetsingskader tegen discriminatie door risicoprofilering²² en zal er een mensenrechtentoets (IAMA)²³ uitgevoerd worden. Dit zijn belangrijke zaken om ervoor te zorgen dat het selectiemodel rechtmatig en verantwoord is.

Momenteel worden door DUO en OCW gezamenlijk verschillende opties verkend voor de totstandkoming van een nieuw risicogericht selectiemodel. Er worden daartoe gesprekken gevoerd met experts, wetenschappers en andere overheidsorganisaties om meer zicht te krijgen op de (on)mogelijkheden. Gebleken is dat het voor de validatie van een nieuw selectiemodel noodzakelijk is om nieuwe data te verzamelen over misbruik met de uitwonendenbeurs. Daarom wordt verkend op welke wijze via de huidige willekeurige controles voldoende betrouwbare data verzameld kan worden. Een uitdaging hierbij is dat er voor studenten geen gevolgen zijn als zij niet meewerken aan een controle. Dit compliceert het verzamelen van de benodigde data voor validatie van een nieuw risicogericht selectiemodel. Zoals hierboven reeds aangegeven wordt gezien of het mogelijk moet worden gemaakt om consequenties te verbinden aan het niet meewerken. Het kan meerdere jaren duren voordat er voldoende betrouwbare data beschikbaar is voor de validatie van een nieuw risicogericht selectiemodel. Parallel aan de dataverzameling zetten we wel al eerste stappen om tot een nieuw risicogericht selectiemodel te komen, zoals het inrichten van een beveiligde testomgeving en het uitwerken van de juridische kaders. Hierdoor kan de bouw en de externe toetsing van een nieuw selectiemodel relatief snel gaan zodra er voldoende data verzameld zijn. Als een risicogericht selectiemodel kan worden ontwikkeld en in gebruik kan worden genomen, dan is het uitgangspunt om een deel van de selectie op basis van een willekeurige steekproef te blijven doen. Dit is destijds onvoldoende gebeurd, terwijl het cruciaal is voor de periodieke monitoring van het functioneren van een nieuw selectiemodel in termen van effectiviteit en vooringenomenheid. Ook zou op deze manier gemonitord kunnen worden hoe het percentage misbruik onder de hele uitwonendenbeurspopulatie zich over de tijd ontwikkelt. Daarnaast zorgt het ervoor dat elke student die de uitwonendenbeurs ontvangt een kans heeft op controle. Hiermee voorkomen we dat er, zoals bij het oude controleproces, bepaalde groepen volledig buiten beeld blijven. Uitzonderingen hierop blijven mogelijk, bijvoorbeeld voor kwetsbare studenten die in een zorginstelling wonen.²⁴

¹⁸ Autoriteit Persoonsgegevens 28 oktober 2024, Advies geautomatiseerde besluitvorming

¹⁹ Autoriteit Persoonsgegevens 6 maart 2025, Consultatie betekenisvolle menselijke tussenkomst

²⁰ *Kamerstukken II* 2023/24, 24742, nr. 229. - Motie Bamenga en Stultiens

²¹ *Kamerstukken II* 2023/24, 24742, nr. 231. - Motie Beckerman, Ergin en Stultiens

²² College voor de Rechten van de Mens 28 januari 2025, Toetsingskader Risicoprofilering 2025

²³ Ministerie van BZK, Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmes

²⁴ Ook in het huidige controleproces zijn een aantal groepen kwetsbare studenten van controle uitgesloten. Zie: *Kamerstukken II* 2023/24, 24724, nr. 21

Is het onderscheid tussen uit- en thuiswonend nog passend?

De zoektocht naar nieuwe, effectieve manieren van toezicht op de uitwonendenbeurs kent z'n oorsprong in het gegeven dat er in het studiefinancieringsstelsel een onderscheid wordt gemaakt tussen uit- en thuiswonende studenten. Dit onderscheid bestaat al lang, en bij de herinvoering van de basisbeurs in 2022 is hier opnieuw voor gekozen.²⁵

De problemen bij de controles op de uitwonendenbeurs kunnen een aanleiding vormen om opnieuw te bekijken of het onderscheid tussen uit- en thuiswonende studenten nog passend is. Zeker als blijkt dat het ingewikkeld is om het toezicht hierop op een doelmatige manier in te richten. In dat geval zou bijvoorbeeld kunnen worden overwogen om de basisbeurs voor uit- en thuiswonende studenten gelijk te trekken. Hierdoor zijn er geen controles op de uitwonendenbeurs meer nodig, wat klantvriendelijker is en de uitvoering eenvoudiger maakt. Het gelijktrekken van de basisbeurs kan op drie manieren, met verschillende impact op de financiën van studenten en/of de overheid. De eerste (budgetneutrale) optie is om alle studenten een studiebeurs te geven op het niveau tussen de huidige uit- en thuiswonende beurs. Hierbij gaan uitwonende studenten erop achteruit ten opzichte van de huidige situatie. De tweede optie is om alle studenten een studiebeurs op het niveau van de huidige thuiswonendenbeurs te verstrekken. Dit is nadelig voor uitwonende studenten; zij ontvangen maandelijks minder studiefinanciering dan nu. De derde optie is om alle studenten een studiebeurs op het niveau van de huidige uitwonendenbeurs te verstrekken. In dat geval gaan thuiswonende studenten erop vooruit. Deze mogelijkheid vergt een structurele investering van de overheid.

In het MBO wordt ook voor de aanvullende beurs een onderscheid tussen uit- en thuiswonende studenten gemaakt. Om het onderscheid tussen uit- en thuiswonende studenten volledig af te schaffen, zou ook deze aanvullende beurs gelijkgetrokken moeten worden. Hierbij gelden dezelfde opties als hierboven beschreven voor het gelijktrekken van de basisbeurs.

Vereenvoudiging van het studiefinancieringsstelsel en het afschaffen van controles op de uitwonendenbeurs zijn voordelen van het opheffen van het onderscheid tussen uit- en thuiswonende studenten. Dit heeft positieve gevolgen voor de uitvoering. Nadelen zijn er ook: naast de negatieve inkomenseffecten voor uitwonende studenten, hebben de opties waarbij de uitwonendenbeurs wordt verlaagd ook een negatieve invloed op de bereikbaarheid van onderwijs (zeker voor studenten uit de regio) en daarmee toegankelijkheid van het onderwijs. Daarnaast zal dit ook effect hebben op de kanselijkheid van het onderwijs omdat studenten van ouders met minder draagkracht het grootste nadeel zullen ondervinden. De voor- en nadelen van het afschaffen van het onderscheid tussen uit- en thuiswonende studenten worden als alternatief betrokken bij het traject om tot een nieuw controleproces voor de uitwonendenbeurs te komen. De budgetneutrale variant is hierbij het uitgangspunt. Uw Kamer wordt hier in de volgende Stand verder over geïnformeerd.

²⁵ *Kamerstukken II 2021/22, 24 724, nr. 176.*

6. ONTWIKKELINGEN

Voor de uitvoering van OCW-beleid en de dienstverlening werkt OCW samen met meerdere uitvoeringsorganisaties. Dit hoofdstuk geeft een beeld van de verschillende rollen in de aansturing van deze organisaties en welke ontwikkelingen er zijn.

6.1 Sturingsrelaties OCW

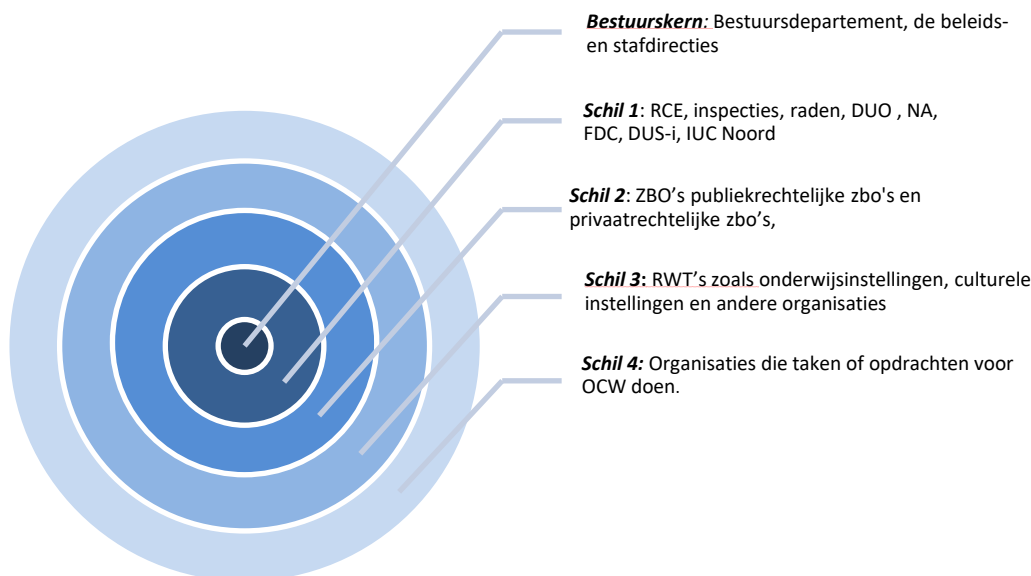
Stelsel

Het ministerie van OCW werkt samen met een groot aantal organisaties aan diverse onderwerpen op de beleidsterreinen van cultuur, media, onderwijs en wetenschappen. De organisaties staan op verschillende manieren in een bestuurlijke relatie tot het ministerie van OCW, worden op verschillende manieren bekostigd en leggen op verschillende manieren verantwoording af over hun bijdrage aan het realiseren van de beleidsdoelen van OCW.

Schillenmodel OCW

Om goed zicht te houden op de organisaties rond, en de relaties met het ministerie van OCW zijn de organisaties gegroepeerd in het Schillenmodel OCW.

Voor het Schillenmodel OCW geldt in zijn algemeenheid: hoe dichterbij de bestuurskern hoe groter de politieke verantwoordelijkheid, hoe nauwer de sturingsrelaties en hoe specifiekere verantwoording wordt afgelegd. Echter is er ook binnen een schil diversiteit waarneembaar in de aard, aansturing en bestuurlijke relaties van organisaties.



Driehoek

Voor de inrichting van de sturingsrelatie met de twee agentschappen Nationaal Archief (NA) en de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) en met de twintig zelfstandige bestuursorganen (zbo's) is de driehoek²⁶ continuïteitsverantwoordelijke, beleidsverantwoordelijke en publieke dienstverlener leidend. De driehoek richt zich op de continuïteit van de taakuitoefening, de effectieve en efficiënte uitvoering van taken en het afleggen van verantwoording over de prestaties.

Een goede uitvoering van beleid is geen makkelijke opgave. Er zijn niet alleen meerdere organisaties bij betrokken, ook de complexiteit van de uitvoering van beleid vraagt continu de aandacht. Zo wordt bijvoorbeeld enerzijds gestandaardiseerde digitale dienstverlening gevraagd en anderzijds juist meer persoonlijk maatwerk.

²⁶ Regeling Agentschappen, Staatscourant 2024, 32572

Om adequaat in te kunnen spelen op maatschappelijke ontwikkelingen en een innovatieve en wendbare uitvoering van beleid te borgen, reflecteert het ministerie van OCW voortdurend op hoe sturing en samenwerking met de publieke dienstverleners het beste kan plaatsvinden.

6.2 Aansturing van agentschappen en zbo's

In 2024 verscheen het rapport "Aansturing van agentschappen en zbo's bij het ministerie van OCW. Advies ten behoeve van verdere professionalisering". ABDTOPConsult heeft gekeken naar de toepassing van rijksbrede principes bij de aansturing van de agentschappen NA en DUO en de twintig zbo's bij het ministerie van OCW.

De toepassing van het driehoeksmodel, met heldere invulling van de verantwoordelijkheden, geeft de mogelijkheid om de belangen van continuïteitsverantwoordelijke, beleidsverantwoordelijke en publieke dienstverlener evenwichtig in te vullen. Op basis van de resultaten van een aantal gesprekken en ontvangen documenten is ABDTOPConsult gekomen tot een reeks aanbevelingen. De aanbevelingen worden per organisatie uitgewerkt in een sturingsdocument. Het rapport 'Aansturing van agentschappen en zbo's bij het ministerie van OCW' is een bijlage van deze Stand OCW.

6.3 Doorlichting DUO

ABDTOPConsult heeft recentelijk ook de vijfjaarlijkse agentschapsevaluatie van DUO afgerond. In het rapport "Verder op weg naar gelijkwaardigheid, evenwicht en risicosturing vanuit meerjarig perspectief" is ABDTOPConsult positief over de uitvoering van de wettelijke taken door DUO. De interactie tussen DUO en OCW vertaalt zich volgens ABDTOPConsult in prestaties waar OCW als geheel trots op mag zijn. Met oog op de vernieuwde regeling agentschappen was de sturing op de publieke waarde een belangrijk onderdeel in deze evaluatie. ABDTOPConsult adviseert de driehoek om een gedragen beeld over de te realiseren publieke waarde als gemeenschappelijke richtinggevende koers te ontwikkelen. Ook is er aandacht voor het samenspel binnen de driehoek, de aansluiting van de financiële cycli en de aansturing van de driehoek op de doelmatigheid. Het onderzoek geeft OCW concrete aanknopingspunten om samenwerking in de driehoek en de sturing op publieke waarde te verbeteren. Over de voortgang van de opvolging van de aanbevelingen wordt u in een volgende Stand OCW geïnformeerd. Het volledige rapport van ABDTOPConsult inclusief de bijlage met de financiële doorlichting is bijgevoegd bij deze Stand OCW.