

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

>Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

De voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA Den Haag

**Hoger Onderwijs en
Studiefinanciering**
Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Onze referentie
38095971

Datum 23 mei 2023

Betreft Meer maatwerk in de uitvoering van studiefinanciering

Studiefinanciering heeft als doel om leerlingen en studenten financieel te ondersteunen om onderwijs te kunnen volgen. Zo zijn er specifieke regelingen om ervoor te zorgen dat ook studenten die een kind opvoeden (de eenoudertoeslag) of te maken hebben met een ziekte of handicap kunnen studeren. Studieleningen moeten worden afgelost, maar daarbij wordt wel rekening gehouden met het inkomen van de oud-student, zodat die niet in financiële problemen komt door het aflossen van een studieschuld. De menselijke maat zit daarmee verweven in de studiefinancieringswetten en wordt al langer door de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) toegepast.

Toch belanden studenten en oud-studenten van DUO soms in situaties die niet zijn voorzien bij het opstellen van wet- en regelgeving. Voor hen kan DUO maatwerk treffen door van de wet af te wijken. De Wet studiefinanciering 2000 (WSF 2000) en de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (WTOS) bevatten een hardheidsclausule die DUO de bevoegdheid geeft om af te wijken van deze wetten (en de daarop berustende bepalingen) als een besluit leidt tot een 'onbillijkheid van overwegende aard' voor een burger.¹

Hoewel DUO al vaak maatwerk toepast, komt het nog steeds voor dat een besluit van DUO onevenredig uitpakt voor mensen. Signalen hierover worden in de eerste plaats door DUO met mij gedeeld, maar ook de Nationale Ombudsman en uw Kamer vragen soms aandacht voor de situatie van individuele burgers die in de knel zijn gekomen. Dat laat zien dat we nog stappen te zetten hebben om de menselijke maat beter toe te passen in de uitvoering van de studiefinancieringswetten. Het kabinet maakt werk van het verder versterken van de menselijke maat in de uitvoering. Burgers moeten kunnen rekenen op een overheid die betrouwbaar, dichtbij, dienstbaar en rechtvaardig is.² Het programma Werk aan Uitvoering wordt daarom voortgezet, en in het licht van die beweging zet ik met de uitvoering van studiefinanciering ook stappen voorwaarts.

¹ Artikel 11.5 WSF 2000; artikel 11.4 WTOS.

² Coalitieakkoord 2021-2025. 'Omzien naar, vooruitkijken naar de toekomst'.

In deze brief licht ik toe hoe ik dat ga doen en wat DUO al heeft gedaan om de dienstverlening te verbeteren.

Onze referentie
38095971

1. Meer menselijke maat in de dienstverlening door DUO

De menselijke maat wordt in de eerste plaats gehanteerd in de dienstverlening van de overheid aan alle burgers. Door in begrijpelijke taal te communiceren en rekening te houden met de omstandigheden van burgers, zorgen we ervoor dat iedereen passend geholpen wordt. Dat geldt zeker voor burgers die meer moeite hebben met het regelen van zaken met de overheid of vastlopen in regels en systemen. Onderstaande casus laat dat duidelijk zien.

Manuel³ woont in het buitenland en heeft een stoornis in het autistisch spectrum. Hij is daardoor volledig arbeidsongeschikt verklaard. In het verleden heeft hij meerdere studies gevolgd en daardoor in Nederland een studieschuld opgebouwd. Manuel ontvangt in het land waar hij woont een arbeidsongeschiktheidsuitkering en woont in bij een echtpaar dat voor hem zorgt. DUO stelt ieder jaar zijn inkomen vast en daarmee ook zijn 'draagkracht' om zijn schuld af te lossen.

Maandelijkse afschriften

Doordat zijn inkomen laag is, hoeft hij zijn studieschuld niet af te lossen. Manuel moet alleen ieder jaar opnieuw aan DUO doorgeven wat zijn inkomen is. Voor oud-studenten die in Nederland wonen gaat dit automatisch via de Belastingdienst, maar als je in het buitenland woont moet je dit zelf aan DUO doorgeven, omdat DUO geen gegevens uitwisselt met andere landen. DUO vraagt Manuel altijd om een jaaropgaaf van zijn inkomsten. Omdat hij door zijn lage inkomen niet belastingplichtig is, krijgt hij die niet van de verantwoordelijke instanties. De uitkeringsinstantie stuurt hem alleen maandelijkse afschriften van het bedrag dat hij ontvangt.

Kwijtschelden?

Manuel moet dit ieder jaar weer aan medewerkers van DUO uitleggen, waarna het uiteindelijk altijd wel wordt geregeld. Dit zorgt alleen steeds weer voor veel stress bij Manuel. Hij heeft DUO daarom gevraagd om – gezien zijn medische situatie – zijn studieschuld kwijt te schelden. Hij is immers volledig arbeidsongeschikt en zal in de toekomst amper inkomen hebben.

Vaste medewerker

DUO-medewerkers oordeelden vervolgens dat Manuel niet voor kwijtschelding in aanmerking komt. DUO kan dat bijvoorbeeld doen voor terminaal zieke patiënten, mensen die in coma liggen en mensen met een psychiatrische aandoening in een uitzichtloze situatie. Maar voor Manuel is dat niet het geval. Bovendien hoeft hij zijn schuld ook niet af te lossen, omdat hij een laag inkomen heeft.

Wel heeft DUO een medewerker aangewezen die Manuel ieder jaar helpt met de documenten die hij op moet sturen. Dan hoeft Manuel in het vervolg niet steeds opnieuw zijn situatie aan verschillende medewerkers uit te leggen en ervaart hij hopelijk ook minder stress in het contact met DUO.

³ De namen in de casusbeschrijvingen zijn gefingeerd. De beschrijvingen zijn gebaseerd op daadwerkelijk behandelde casuïstiek.

Manuel kwam vast te zitten tussen de systemen van de overheid in Nederland en in het land waar hij woont. Door hem ondersteuning op maat te bieden, hebben DUO-medewerkers ervoor gezorgd dat hij minder zorgen ervaart bij het regelen van zijn zaken met DUO. Wel roept dit de vraag op of mensen in een dergelijke bijzondere situatie jarenlang steeds met een schuld geconfronteerd moeten worden, terwijl de kans dat ze die aflossen zeer gering is. Daarom ga ik het kwijtscheldingsbeleid opnieuw tegen het licht houden, om te kijken of de menselijke maat hier voldoende wordt toegepast. In de brief over hardvochtigheden in wet- en regelgeving van OCW heb ik aangegeven de Tweede Kamer voor de zomer over de voortgang te informeren.⁴

Onze referentie
38095971

Meer kijken naar de persoon achter de schuld

De meeste oud-studenten lossen hun studieschuld zonder problemen af. Als dat even niet goed gaat hebben ze de mogelijkheid om de aflossing tijdelijk te pauzeren of een betalingsregeling te treffen om achterstanden af te lossen. Toch was er een groep oud-studenten bij wie het mis ging. Ze liepen flinke achterstanden op en kregen dan betalingsherinneringen van DUO. Als ze die niet betaalden, kregen ze uiteindelijk met een deurwaarder te maken. Maar als DUO contact met hen had, bleek dat er vaak meer problemen speelden die ze niet alleen op konden lossen. Voor deze mensen was een andere aanpak nodig.

DUO is in 2018 gestart met Persoonsgericht Innemen. Medewerkers kijken meer naar de omstandigheden waarin een persoon zich bevindt. Op basis daarvan wordt dienstverlening op maat aangeboden en worden oud-studenten die in de problemen (dreigen te) komen vaker persoonlijk en proactief benaderd. Dat kan met een brief op maat, maar ook via een telefoongesprek of een gesprek op kantoor. In dat persoonlijk contact lukt het vaak om tot een oplossing te komen, waarbij het de oud-student lukt om de achterstand in te lopen en de schuld af te lossen. Zo kan DUO bijvoorbeeld betalingsregelingen treffen waarbinnen een oud-student wat langer de tijd heeft om de achterstand af te lossen dan gebruikelijk is.

Verder heeft DUO ingezet op het voorkomen van het ontstaan van achterstanden of een overdracht aan de deurwaarder. Bij een groep oud-studenten ontstonden direct achterstanden bij de start van de aflosofase, omdat ze niet wisten dat ze moesten gaan aflossen. DUO stuurt nu kort voor de start van de aflossing brieven, maar ook als de eerste aflostermijn niet is betaald. Daarin wordt oud-studenten geadviseerd snel de achterstand te betalen en een automatische incasso in te stellen. Ook oud-studenten die al langer achterstanden hebben die ze niet betalen krijgen nu berichten die meer op hun situatie zijn afgestemd. Voordat DUO een deurwaarder inschakelt om de achterstanden te innen, zoeken DUO-medewerkers contact met het aanbod om een betalingsregeling op maat af te sluiten. Op deze manier is in een kwart van alle situaties voorkomen dat een oud-student met een deurwaarder te maken kreeg. Door meer persoonsgericht te innemen voorkomt DUO dat oud-studenten in financiële problemen komen, en lukt het hen ook beter om hun schulden af te lossen.

⁴ Kamerstukken II 2022/2023, 36200-VIII, nr. 181.

Verbetering dienstverlening DUO en programma Werk aan Uitvoering

Onze referentie
38095971

DUO gaat de dienstverlening meer vanuit het oogpunt van de klant vormgeven. Dat doet DUO door problemen vroeg te signaleren, daar proactief op te handelen, op een manier die aansluit bij de belevingswereld van burgers. DUO treedt daarin niet alleen op, maar doet dat samen met alle overheidsorganisaties om zoveel mogelijk tot een gezamenlijke dienstverlening te komen. Het moet niet uitmaken bij welke overheidsinstelling iemand aanklopt; als iemand een probleem heeft, wordt die persoon geholpen. Dat doen we door enerzijds de zelfredzaamheid van burgers te vergroten en anderzijds maatwerk te bieden als mensen er in bijzondere situaties niet meer uitkomen. Belangrijk hierbij is dat signalen van burgers over de dienstverlening worden opgehaald en worden gebruikt om die te verbeteren. Binnen het overheidsbrede programma Werk aan Uitvoering zijn middelen beschikbaar gesteld om dit te realiseren. In de Stand van de Uitvoering van DUO informeer ik de beide Kamers jaarlijks over de ontwikkeling die is ingezet.

Verkenning verbetering van de dienstverlening

De dienstverlening aan studenten en oud-studenten wordt voortdurend verbeterd. De afgelopen maanden heb ik samen met (oud-) studenten, DUO en andere betrokkenen breed verkend hoe DUO de dienstverlening aan studenten kan verbeteren. Het kan dan gaan over de manier waarop DUO in contact treedt met (oud-)studenten, maar ook over de vraag of de inrichting van de processen wel aansluit bij het doenvermogen van (oud-) studenten. Als de voorgestelde verbeteringen een wijziging van de wet vereisen, zal ik dat zeker in overweging nemen. Ik betrek die dan bij een wetsvoorstel gericht op het verbeteren van de dienstverlening aan studenten. Na afloop van de verkenning zal ik de Tweede Kamer informeren over hoe DUO de dienstverlening verder gaat verbeteren en of wet- en regelgeving daarvoor moet worden aangepast.

Hardvochtigheden in studiefinancieringswetgeving

Aan het einde van 2022 heb ik u samen met de minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs en de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap een brief gestuurd met een inventarisatie van hardvochtige wet- en regelgeving op ons beleidsterrein. Daarin staan zeven hardvochtigheden op het gebied van studiefinanciering, waarvan vier inmiddels zijn opgelost en voor één knelpunt een wetswijziging is ingediend. Ik werk nog aan het oplossen van de overige twee openstaande hardvochtigheden, over de beperkte mogelijkheden tot kwijtschelding en het vaststellen van buitenlandse inkomens bij het bepalen van de draagkracht van ouders en debiteuren. Verderop in deze brief licht ik uitgebreider toe welke beperkingen er zijn bij het kwijtschelden van schulden. In de brief en in het verslag van het schriftelijk overleg hierover heb ik toegezegd de Tweede Kamer voor de zomer te informeren over de voortgang.

2. Meer maatwerk in uitzonderlijke situaties

Onze referentie
38095971

De menselijke maat moet altijd terugkomen in de uitvoering van wet- en regelgeving en dienstverlening van de overheid. In bijzondere gevallen is echter maatwerk nodig, als de uitvoering hiervan onevenredige gevolgen voor mensen heeft. Maatwerk is daarmee niet de oplossing voor beleid dat in de praktijk verkeerd uitpakt, maar van maatwerk kunnen we wel leren om dat beleid te verbeteren. DUO levert al langer maatwerk, al waren de mogelijkheden hiertoe beperkt door wet- en regelgeving en het uitvoeringsbeleid. Daarom wil ik ten eerste een aantal wijzigingen in wet- en regelgeving doorvoeren. Ten tweede past DUO de werkwijze aan, zodat medewerkers beter maatwerk kunnen leveren. Hieronder licht ik dat verder toe, aan de hand van een voorbeeld van een maatwerkbesluit.

Lara (17) woont vlakbij de grens met België en zit al haar hele schoolgaande leven op een school voor speciaal onderwijs, vlak over de grens in België. Haar ouders ontvingen via de kinderbijslag een bijdrage om de schoolkosten te betalen. Als kinderen 18 jaar worden vervalt de kinderbijslag, maar kunnen ze een tegemoetkoming voor de schoolkosten aanvragen bij DUO als hun kind voortgezet onderwijs blijft volgen. Echter, daar kom je alleen voor in aanmerking als je een erkende opleiding in Nederland volgt. Het lukt de ouders daarom ook niet om via het systeem van DUO een tegemoetkoming voor Lara aan te vragen.

Op haar plek

De vader van Lara neemt contact op met DUO om te vragen of ze niet toch een tegemoetkoming kan krijgen. Lara zit namelijk goed op haar plek op school en wil daar heel graag blijven. De dichtstbijzijnde school in Nederland waar Lara naartoe kan ligt ook nog eens op een flinke reisafstand, terwijl ze niet zelfstandig kan reizen. Moet ze nu echt voor de laatste jaren naar een school in Nederland gaan, omdat ze dan wel voor een tegemoetkoming voor de schoolkosten in aanmerking komt? Toen ze nog geen 18 jaar was, gaf de overheid nog wel financiële ondersteuning via de kinderbijslag.

Arbitrair Beraad

Een medewerker van DUO ziet dat de situatie van Lara bijzonder is en worstelt hier mee. Waar er voor leerlingen in het regulier onderwijs genoeg scholen zijn om uit te kiezen, is het aanbod voor Lara gezien haar situatie veel kleiner. Maar hij ziet tegelijkertijd ook de beperkingen die de regels opleggen. Hij legt de casus voor aan het Arbitrair Beraad binnen DUO, waar wordt gesproken over dit soort ingewikkelde situaties. Het Arbitrair Beraad besluit gezien de unieke situatie om van de regel af te wijken en Lara een tegemoetkoming voor haar schoolkosten te geven.

Werkwijze van DUO bij maatwerkbesluiten

De situatie van Lara laat zien hoe belangrijk het is dat een medewerker die buikpijn krijgt van een situatie, dit bespreekt met zijn collega's in het Arbitrair Beraad en dit niet als een voldongen feit beschouwt. Daardoor heeft DUO voor deze bijzondere situatie een uitzondering kunnen maken.

DUO past de werkwijze aan om medewerkers in staat te stellen om maatwerkbesluiten te nemen. Het is in de eerste plaats aan de medewerkers op

een servicekantoor, aan de telefoon of achter de chat om te constateren dat iemand een probleem heeft en samen met hen naar een oplossing te zoeken. Als een medewerker daar niet uit komt, kan de situatie worden besproken in het zogenoemde Arbitrair Beraad. Daarin kijken medewerkers met verschillende disciplines naar het probleem om een besluit te kunnen nemen. DUO trekt lessen uit het behandelen van een casus en past indien nodig het uitvoeringsbeleid aan. De medewerkers worden hier vervolgens op geïnstrueerd, om te zorgen dat iedereen in vergelijkbare situaties geholpen kan worden en willekeur te voorkomen.

Onze referentie
38095971

DUO bespreekt die lessen ook met mij, zodat we kunnen bepalen of de wet- en regelgeving en het uitvoeringsbeleid moeten worden aangepast. Soms gaat het om unieke gevallen, maar het kan ook om een probleem gaan dat grotere groepen mensen raakt. Ik deel die lessen vervolgens ook met de Tweede Kamer, om het gesprek te kunnen voeren over eventuele beleidsaanpassingen. Verderop in deze brief deel ik de eerste lessen die we hebben getrokken. Eerst ga ik in op de aanpassingen in wet- en regelgeving en het uitvoeringsbeleid die ik doorvoer.

Verruimen hardheidsclausule

Medewerkers van DUO kunnen op veel terreinen al maatwerk toepassen, bijvoorbeeld door het recht op studiefinanciering te verlengen als iemand door bijzondere omstandigheden studievertraging oploopt. De WSF 2000 en WTOS bevatten daarvoor een hardheidsclausule, die het mogelijk maakt om af te wijken van bepalingen in deze wetten (en daarop berustende bepalingen) als een besluit onevenredige gevolgen heeft. Er bestaan echter ook situaties waarin de wet het toepassen van maatwerk bewust uitsluit. De begrippen 'toetsingsinkomen', 'vreemdeling' en 'partner' zijn uitgesloten van de hardheidsclausule, wat het voor DUO niet mogelijk maakt om een maatwerkoplossing te treffen als zich op dat onderwerp een probleem voordoet. Die begrippen zijn namelijk opgenomen in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir). Om te zorgen dat die begrippen op dezelfde wijze zouden worden toegepast door overheidsinstanties, werd de mogelijkheid om af te wijken van deze begrippen uitgesloten in wetgeving. Dat zorgde er in onderstaande situatie voor dat de bestaanszekerheid van een debiteur van DUO in het geding dreigde te komen.

Door hoge aflossing dreigen psychische problemen te verergeren

Moniek kampt al jaren met psychische problemen en heeft daardoor verschillende opleidingen niet af kunnen ronden. Ze heeft daardoor een flinke studieschuld opgebouwd die in 15 jaar moet worden afgelost. Vanwege haar psychische problemen heeft ze vaste zorgkosten per maand. Ze is arbeidsongeschikt verklaard en ontvangt een WIA-uitkering. Daarnaast ontvangt ze partneralimentatie en komt daardoor niet in aanmerking voor verschillende toeslagen van de overheid.

DUO houdt bij het aflossen van de studieschuld rekening met het inkomen van Moniek. Maar omdat ze partneralimentatie ontvangt, moet ze toch een maandelijks bedrag van ongeveer € 300,- aflossen. Dat lukt haar eigenlijk niet.

Moniek heeft bijna al haar aflossingsvrije maanden⁵ ingezet en lost nu af met het spaargeld dat ze nog heeft. Ze dreigt hierdoor in de schulden te komen en dat zorgt voor heel veel spanning.

Onze referentie
38095971

Moniek zoekt hulp

Via een hulpverlener komt ze in contact met een sociaal raadvrouw van de gemeente. Die helpt haar met het in kaart brengen van haar inkomsten en uitgaven. De sociaal raadvrouw ziet ook niet waar Moniek nog op kan bezuinigen en constateert dat ze al leeft op het niveau van iemand in de schuldsanering. Samen met Moniek neemt ze contact op met DUO om te kijken of er iets gedaan kan worden aan de hoogte van de aflossing. De medewerker van DUO geeft aan dat er helaas niets kan worden gedaan. DUO voert de wet uit en die maakt het niet mogelijk om de hoogte van de aflossing van de studieschuld te verlagen. Moniek raakt hierdoor enorm in paniek. Ze is bang dat ze uit haar appartement wordt gezet en haar spullen moet verkopen. Als gevolg hiervan dreigen haar psychische problemen te verergeren.

Afwijken van regels?

De sociaal raadvrouw laat het er niet bij zitten en schakelt de gemeente in. Die legt de situatie voor aan het loket van de Professionals voor Maatwerk Multiproblematiek (PMM⁶). In dat programma werken verschillende ministeries samen om multiprobleemsituaties op te lossen en lessen te trekken over hoe het beleid in de praktijk uitpakt. Het loket pakt de casus van Moniek op en legt die voor aan het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Medewerkers van het ministerie zien het probleem ook meteen, maar geven aan helaas niets te kunnen doen, omdat de wet het niet mogelijk maakt om van deze regel af te wijken. De WSF 2000 bevat wel een hardheidsclausule om af te kunnen wijken van de wet, maar onder andere het toetsingsinkomen is daarvan uitgezonderd. Wel wordt besloten om de aflossing van Moniek voor een jaar te pauzeren, om haar tijd te geven om een oplossing te vinden. Iedereen blijft achter met een vervelend gevoel. Hier moet iets gebeuren, maar het mag alleen niet van de wet.

Toch een oplossing gevonden

Moniek heeft even rust, maar haar probleem is hiermee niet opgelost. Ze kon immers nergens meer op bezuinigen. Na een paar maanden overweegt ze met de sociaal raadvrouw om afstand te doen van de partneralimentatie. Haar inkomen daalt dan flink, waardoor ze in aanmerking komt voor toeslagen en ook een lager bedrag aan DUO af hoeft te lossen. Dit voornemen wordt weer via PMM aan DUO voorgelegd, met de vraag of toch niet iets kan worden gedaan. Moniek dreigt nu geheel financieel afhankelijk te worden van de overheid, om bij diezelfde overheid een schuld af te lossen. DUO besluit nu wel om een uitzondering te maken en verlaagt de aflossing naar € 70,- per maand. Moniek is hier heel gelukkig mee. Na al die tijd is ze eindelijk geholpen.

⁵ Als het door omstandigheden even niet lukt om de studieschuld af te lossen, kun je aflossingsvrije maanden ("jokerjaren") inzetten. De aflossing wordt dan gepauzeerd. Dat kan voor een periode van maximaal 5 jaar.

⁶ Professionals voor Maatwerk Multiproblematiek is een initiatief van de ministeries van SZW, BZK, JenV, OCW, VWS, FIN (DG Toeslagen) in samenwerking met gemeenten en uitvoeringsorganisaties, en zet zich in voor een sterke positie van maatwerkprofessionals.

Voor Moniek werd uiteindelijk wel een uitzondering gemaakt. Het besluit om Moniek het volledige maandbedrag te laten betalen zou voor haar tot onevenredige gevolgen leiden. In de tussentijd was ook de Awir aangevuld met een bepaling die stelde dat 'nadelige gevolgen van een beschikking niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met die beschikking te dienen doelen.' Aangezien DUO het begrip toetsingsinkomen hanteert zoals het in de Awir staat, en de Awir nu wel ruimte bood voor maatwerk, zag DUO daarin een grond om in de situatie van Moniek af te wijken van de WSF 2000.

Onze referentie
38095971

Het verhaal van Moniek was voor mij aanleiding om te herbezinnen op de reikwijdte van de hardheidsclausule. Ik heb besloten de eerder genoemde begrippen die zijn uitgezonderd van de hardheidsclausule nu uit de wet halen om medewerkers van DUO meer ruimte geven om maatwerk te treffen. Het wetsvoorstel⁷ hiertoe is op 22 december 2022 aan de Tweede Kamer gestuurd en inmiddels door beide Kamers aangenomen. Op deze manier is er geen verwarring meer mogelijk over de juridische grond waarop DUO in deze situaties een maatwerkbesluit neemt. Dit betekent overigens niet dat DUO op grote schaal gaat afwijken van de wet. Dat gebeurt alleen als een besluit tot onevenredige gevolgen leidt en er geen andere oplossingen zijn. DUO zal dit per geval bekijken en motiveren waarom wel of niet een uitzondering wordt gemaakt. Hiervoor is een proces ingericht – zoals hierboven beschreven – waarmee de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid van burgers geborgd worden. Omdat ik niet wil dat mensen in de knel blijven komen, vind ik het zeer wenselijk dat DUO zo snel mogelijk kan beginnen met het treffen van maatwerk op deze begrippen. Ik ben daarom voornemens om DUO de verruiming van de hardheidsclausule reeds vooruitlopend op de inwerkingtreding van het genoemde wetsvoorstel te laten toepassen. Met deze brief stel ik uw Kamer hiervan op de hoogte.⁸

3. Lessen uit het verlenen van maatwerk

Medewerkers van DUO en het ministerie bespreken geregeld casuïstiek waarin wet- en regelgeving tot knellende situaties voor studenten en oud-studenten leidt. Soms is de conclusie dat de wet- en regelgeving prima functioneert, maar er sprake is van een heel bijzonder geval. Dan volstaat het om een maatwerkbesluit te nemen. Maar soms blijkt dat wet- en regelgeving of het uitvoeringsbeleid grotere groepen mensen in de knel brengen en het mogelijk moet worden aangepast. Ik wil u graag meenemen in een aantal onderwerpen waarop ik de komende tijd het uitvoeringsbeleid ga heroverwegen. Zodra ik hier een besluit over wil nemen, zal ik dit aan de Tweede Kamer voorleggen.

⁷ Kamerstukken 2022/2023, 36 283. Wetsvoorstel wijziging van onder andere de Les- en cursusgeldwet in verband met de aanpassing van de indexeringsbepalingen van het lesgeld en cursusgeld en aanpassing van de hardheidsclausule.

⁸ Deze brief is de brief waar in de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel Les- en Cursusgeld en hardheidsclausule naar wordt verwezen (Kamerstukken 2022/2023, 36 283m nr. 6).

1. Het wegen van de medische en psychische situatie

Onze referentie
38095971

Voor studenten die tijdens hun studie vertraging oplopen door een (chronische) ziekte of functiebeperking, zijn er al mogelijkheden om het recht op studiefinanciering te verlengen en eventueel zelfs de prestatiebeurs uit te keren als een gift als ze hierdoor geen diploma kunnen halen. Bij alle oud-studenten die hun studieschuld moeten aflossen wordt bovendien bij de hoogte van de aflossing rekening gehouden met hun inkomen: de draagkrachtregeling. Als het even niet lukt om af te lossen, bijvoorbeeld als je ziek bent geworden, kun je de aflossing van je schuld tijdelijk pauzeren.⁹ Voor terminaal ziekte patiënten of mensen die in een uitzichtloze situatie zijn beland, zijn er ook mogelijkheden om de studieschuld kwijt te schelden.

Ondanks al deze mogelijkheden zijn er toch mensen die veel last ondervinden van hun ziekte of beperking, maar net buiten de voorwaarden vallen om geholpen te worden. Ze dreigen hierdoor studiefinanciering mis te lopen of in de problemen te komen met hun aflossing. Met name bij psychische problematiek is het lastig voor DUO-medewerkers om dit goed mee te wegen bij een verzoek om hulp. Het kan namelijk best zo zijn dat iemand met de juiste zorg wel in staat is om te studeren of te werken. Om vast te stellen in hoeverre de medische- of psychische situatie (hierna: gezondheidssituatie) tot de probleemsituatie leidt en wat het perspectief op verbetering is, maakt DUO gebruik van verklaringen van een medicus. Niet iedere student of oud-student is echter onder behandeling van een arts en kan worden gediagnosticeerd.

DUO ziet verschillende mensen die door hun gezondheidssituatie in de problemen dreigen te komen met het aflossen van hun studieschuld. Als er is vastgesteld dat ze zich in een uitzichtloze situatie bevinden, vind ik dat hun resterende schuld moet worden kwijteschelden. Dat is binnen het huidige beleid niet altijd mogelijk. Wel kan DUO schulden kwijtschelden van terminaal zieke patiënten, patiënten die in coma liggen en mensen met een ernstig verstandelijke beperking. Voor debiteuren die buiten deze categorieën vallen, maar geen perspectief op aflossing hebben, zijn er geen mogelijkheden om de schuld kwijt te schelden. Ook bij het toekennen van studiefinanciering loopt DUO tegen beperkingen in het uitvoeringsbeleid aan als de gezondheidstoestand van studenten meespeelt.

Omdat meer mensen in deze situatie kunnen verkeren, ga ik de bestaande mogelijkheden om hier rekening mee te houden heroverwegen. Ik bekijk ook of de criteria en werkwijze voor het vaststellen van de medische toestand niet onnodig mensen uitsluiten van voorzieningen.

2. Behoeftte aan maatwerk bij wettelijke termijnen

Wettelijke termijnen zijn noodzakelijk om een goede dienstverlening in de uitvoering mogelijk te maken en mensen gelijk te behandelen. Studenten moeten bijvoorbeeld hun studentenreisproduct voor een bepaalde datum na het behalen van hun diploma stopzetten. Als ze willen dat de prestatiebeurs wordt omgezet in een gift, moeten ze binnen 10 jaar hun diploma halen. Wijzigingen in hun situatie moeten ze bovendien ook binnen een bepaalde termijn doorgeven. Soms komen die termijnen voort uit beperkingen die systemen met zich meebrengen of moet

⁹ Voor een periode van maximaal 5 jaar.

een verzoek op tijd aan een andere instantie worden doorgegeven. Het is dan niet mogelijk om bijvoorbeeld op iedere dag van de maand een voorziening te starten. Ook hier geldt dat deze termijnen voor de meeste (oud)-studenten helder zijn en goed werken.

Onze referentie
38095971

Toch doen zich situaties voor waarin iemand door bijzondere omstandigheden de termijn heeft overschreden en hierdoor in de problemen komt. In die gevallen kunnen DUO-medewerkers nu niet altijd maatwerk treffen, omdat het uitvoeringsbeleid vanwege bovengenoemde redenen strikt is geformuleerd. Om medewerkers meer duidelijkheid te bieden over de ruimte om maatwerk te treffen waar het gaat om wettelijk voorgeschreven termijnen, ga ik die ruimte in kaart brengen.¹⁰ Ik wijs er wel op dat afwijken van wettelijk voorgeschreven termijnen alleen gebeurt in uitzonderlijke situaties, waarvoor een dragende motivering is vereist. Vanuit het gelijkheidsbeginsel mogen dit soort besluiten niet als willekeurig worden ervaren door (oud-)studenten die zich wel aan de termijnen hebben gehouden. Ook moet het voor DUO mogelijk blijven om de grote groepen (oud-)studenten goed te blijven bedienen. Tegelijkertijd kan het hanteren van de wettelijke termijnen in sommige gevallen tot schrijnende situaties en zeer onevenredige gevolgen leiden. Het besluit om de wet te volgen staat dan niet altijd meer in verhouding tot de gevolgen voor een (oud-)student, waarvoor het treffen van maatwerk gewenst is.

4. Verkenning Vorderingenoverzicht Rijk

Bij een betere dienstverlening aan oud-studenten hoort ook dat ze gemakkelijk inzicht moeten kunnen krijgen in hun eigen gegevens bij uitvoeringsorganisaties binnen de overheid. Zeker als het gaat om gegevens over schulden en openstaande vorderingen, moet de informatievoorziening hierover zo duidelijk en toegankelijk mogelijk zijn. DUO heeft daar al stappen in genomen door de informatie hierover in MijnDUO te verduidelijken. We zijn echter altijd op zoek naar ruimte voor verbetering en daarom ben ik voornemens om DUO aan te laten sluiten bij de verkenning en ontwikkeling van het rijksbrede vorderingenoverzicht.

De Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen heeft op 12 juli 2022 de aanpak 'Geldzorgen, armoede en schulden' aan uw Kamer gestuurd.¹¹ Daarin wordt de doorontwikkeling van de Clustering Rijksincasso genoemd, waarmee beoogd wordt om al in de inningsfase de werkwijze en dienstverlening van de deelnemende organisaties (Belastingdienst, CAK, CJIB, DUO, RVO, SVB en UWV) op elkaar af te stemmen. Een van de richtingen om dit te doen is een gezamenlijk vorderingenoverzicht. Het doel van het Vorderingenoverzicht Rijk is om de burger op een betrouwbare en eenvoudige wijze één integraal overzicht te bieden van zijn of haar vorderingen bij de rijksoverheid. Alleen de burger zelf zal toegang hebben tot deze gegevens.

De rol van de overheid in de groeiende schuldenproblematiek is dubbel. Aan de ene kant is het van belang om te zorgen dat iemand met een betalingsverplichting bij de overheid deze ook voldoet. Aan de andere kant moet de overheid zich inspannen om schulden zo veel mogelijk te voorkomen, en bij

¹⁰ Dit is ook gemeld in de beantwoording op vragen van de leden Westerveld en Van der Lee, 2022Z25288.

¹¹ Eerste Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 35 925 XV, L.

het innen altijd de menselijke maat toe te passen. Het vorderingenoverzicht kan daarin een belangrijke rol spelen. Dit biedt de burger namelijk in een vroeg stadium inzicht in betaalachterstanden, en kan helpen om het ontstaan van verdere problemen te voorkomen.

Onze referentie
38095971

Een rijksbreed vorderingenoverzicht is in mijn ogen niet volledig zonder medewerking van DUO. Voor veel burgers die te maken krijgen met betalingsproblemen gaat het mis bij het verzamelen van alle gegevens om inzicht te krijgen in hun schulden. Het is aan de overheid om zo goed mogelijk alle schulden bij overheidsorganisaties voor burgers inzichtelijk te maken. De schulden die voortkomen uit de studietijd zijn daarbij een belangrijke factor. Ik vind het daarom van belang dat DUO meewerkt aan dit vorderingenoverzicht om hiermee de burger meer grip te laten krijgen op de openstaande schulden.

In de verdere ontwikkeling van het schuldenoverzicht Rijk moet er oog blijven voor alle gevoeligheden die bij een dergelijk overzicht horen. Daarom vermeld ik dat DUO in het verleden de intentie had om te werken aan een afzonderlijke schuldverklaring in het kader van de Blauwe Knop. De Tweede Kamer heeft middels de motie Van Meenen c.s.¹² verzocht om af te zien van een afzonderlijke schuldverklaring. De zorgen van de Tweede Kamer omtrent de Blauwe Knop zijn mij bekend. Ik zie echter grote verschillen in de vergelijking tussen de Blauwe Knop en de ontwikkeling van een rijksbreed vorderingenoverzicht. Ten eerste is het vorderingenoverzicht Rijk een gezamenlijke inspanning van meerdere departementen en uitvoeringsorganisaties in één gezamenlijk overzicht. Ten tweede is dit vorderingenoverzicht geen schuldverklaring zoals bij de Blauwe Knop, maar biedt dit een handzaam overzicht van enkel de openstaande vorderingen van een burger bij Rijksorganisaties. Daarmee is ook het doel van het overzicht anders.

Ook wil ik meegeven dat de gegevens over vorderingen bij DUO die in het Vorderingenoverzicht Rijk zullen worden opgenomen ook al afzonderlijk te vinden zullen zijn op MijnDUO. Als laatste zie ik ook de positieve overeenkomsten tussen de Blauwe Knop en het Vorderingenoverzicht Rijk. Beide instrumenten kunnen zorgen voor meer gebruiksgemak en kunnen een positieve bijdrage leveren aan de regie op de persoonlijke schulden van burgers.

¹² Kamerstukken II 2018/2019, 31.288, nr. 760.

Tot slot

Onze referentie
38095971

In deze brief heb ik u willen laten zien dat DUO grote stappen heeft gezet om de menselijke maat nog meer in de dienstverlening aan studenten en oud-studenten te hanteren. Dat proces is nog volop bezig en het vergt ook tijd om de manier van werken aan te passen. Al doende stuiten we op regels en processen die voor sommige mensen niet goed uitpakken en trekken we daar lessen uit. Omdat het ook ingewikkeld is om maatwerk te verlenen en af te wijken van regels, zullen er soms fouten worden gemaakt. Ook daar leren we van. Als dit leidt tot beleidsaanpassingen, zal ik uw Kamer hier dan ook over informeren.

Ik verstuur deze brief ook aan de voorzitter van de Tweede Kamer.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Robbert Dijkgraaf