

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

>Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

De voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Financieel-Economische Zaken

Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon

Onze referentie

64718341

Bijlagen

1. Stand van de Uitvoering OCW 2026
2. Knelpuntenbrief DUO 2025
3. Knelpuntenbrief RCE 2025
4. Rapport Invoeringstoets herinvoering Basisbeurs
5. Gedragsonderzoek oneigenlijk gebruik uitwonendenbeurs
6. onderzoek naar het gebruik van afkomstgerelateerde indicatoren (motie #1165) bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Datum 16 juni 2026
Betreft Stand van de Uitvoering OCW 2026

Hierbij bieden wij uw Kamer de Stand van de Uitvoering Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 2026 aan. Met de Stand van de Uitvoering informeren wij uw Kamer over welke actualiteiten, ontwikkelingen en uitdagingen er spelen binnen de uitvoering van het OCW-beleid. In deze editie ligt de focus op de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) en het Nationaal Archief (NA). Waar relevant zullen in de toekomst ook andere organisaties van OCW ontwikkelingen in de uitvoeringspraktijk delen.

Graag spreken wij onze waardering uit voor het belangrijke werk dat onze publieke dienstverleners dagelijks verrichten. Zo heeft de RCE in 2025 met het afronden van het interbestuurlijke programma Erfgoed Deal en de diverse projecten uit de Agenda Erfgoed en Leefomgeving een stevige basis gelegd voor 'erfgoedinclusief werken' (het goed en zo vroeg mogelijk inpassen van erfgoed in ruimtelijke plannen) en overtuigend laten zien dat erfgoed een belangrijke rol kan spelen bij de grote maatschappelijke opgaven en transities.

DUO is bezig met een aantal grote verbeteringen en hersteloperaties. Zo werd in januari (2025) een belangrijke stap gezet in de tegemoetkoming voor leenstelselstudenten: bijna 600.000 oud-studenten ontvingen een betaling of zagen deze verrekend met hun studieschuld. Deze operatie loopt nog jaren door, omdat studenten tot tien jaar na afstuderen recht hebben op de tegemoetkoming. Ook is een praktische verbetering doorgevoerd met een online tool voor diplomacontrole. Werkgevers kunnen hiermee snel de echtheid van digitale uittreksels verifiëren; de tool is inmiddels tienduizenden keren gebruikt. Tot slot wordt voor het Nationaal Archief ingegaan op vier knelpunten waarbij wordt ervaren dat de dienstverlening steeds meer onder druk komt te staan.

In deze Stand van de Uitvoering wordt u ook geïnformeerd over de voortgang van de herzieningen controle uitwonendenbeurs. Onlangs is de Tweede Kamer al geïnformeerd over de schadeafhandeling.¹ In de Stand wordt uw Kamer ook

¹ Kamerstukken II 2025/26, 24 724, nr. 250

geïnformeerd over de stappen die gezet worden richting een nieuw controleproces voor de uitwonendenbeurs.

Onze referentie
64718341

Tevens wordt stilgestaan bij de verkenning terugbetaalregimes. DUO heeft meermaals knelpunten bij het terugbetalen van studieschulden onder de aandacht gebracht.² Na het uitbrengen van de Stand van de Uitvoering OCW 2025 met daarin de Verkenning Studiefinanciering is besloten om het proces van de Verkenning – waarbij beleid en uitvoering samen knelpunten en oplossingen in beeld brengen – voor dit specifieke onderwerp versneld uit te voeren.³ De resultaten hiervan delen wij in deze Stand met uw Kamer.

Bij deze Kamerbrief ontvangt uw Kamer naast de Stand van de Uitvoering, de Knelpuntenbrief DUO, de Knelpuntenbrief RCE (voorheen de Stand van de Uitvoering RCE), het rapport Invoeringstoets herinvoering Basisbeurs, het gedragsonderzoek oneigenlijk gebruik uitwonendenbeurs en de uitkomsten van het onderzoek naar het gebruik van afkomstgerelateerde indicatoren (motie Ergin-nr.31288-1165⁴) bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Met de Stand van de Uitvoering OCW 2026 bieden wij uw Kamer inzicht in de praktijk van de publieke dienstverleners van OCW. Wij gaan graag het gesprek aan om de Stand een goed vervolg te geven.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Rianne Letschert

De staatssecretaris van Onderwijs en Emancipatie,

Judith Zs.C.M. Tielen

² Zie onder meer het knelpunt in de Stand van DUO 2023 (voorloper Knelpuntenbrief in de Stand van de Uitvoering OCW) *aflosbedrag voor sommige oud-studenten te hoog* (p. 7), het knelpunt in de Stand van DUO 2022 *veel verschillende terugbetalingsregelingen voor (oud) studenten* (p. 11) en de paragraaf in de Stand van DUO 2021 *overstappen naar een andere vorm van aflossen* (p. 14) en in de Verkenning Studiefinanciering (bijlage bij Stand van de Uitvoering OCW 2025). Zie onder meer signaal 17: *complexiteit van veelheid aan terugbetalingsregels* en signaal 19: *knelpunten SF-15 oud*.

³ [Stand van de Uitvoering OCW 2025](#).

⁴ Kamerstukken II 2024/2025, 31 288, nr. 1165

Stand van de Uitvoering

**Ministerie van Onderwijs
Cultuur en Wetenschap**

Juni 2026

1. INLEIDING

Hierbij bieden wij uw Kamer de Stand van de Uitvoering 2026 van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan (hierna Stand OCW). Het blijft van belang om te laten zien wat er in de praktijk gebeurt, daar waar de overheid direct van betekenis is voor mensen. In deze Stand OCW geven wij inzicht in de actualiteiten, ontwikkelingen, uitdagingen en dilemma's binnen de uitvoering van het OCW-beleid.

Aan deze Stand OCW hebben de publieke dienstverleners Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), Nationaal Archief (NA) en Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) een bijdrage geleverd. Om het Coalitieakkoord te realiseren en onze publieke dienstverleners te versterken blijft het relevant om gezamenlijk aan de totstandkoming en uitvoering van beleid te blijven werken. Voor alle publieke dienstverleners geldt daarnaast dat, net als voor het departement, de veranderende geopolitieke situatie en maatschappelijke ontwikkelingen maken dat veiligheid en (maatschappelijke) weerbaarheid in toenemende mate urgente thema's zijn die flexibiliteit en veerkracht vragen.

De Stand OCW bestaat uit vier onderdelen. Het eerste onderdeel behandelt de OCW-brede ontwikkelingen. In de daaropvolgende onderdelen wordt afzonderlijk ingegaan op DUO, RCE en NA. Deze onderdelen bevatten onder andere de beleidsreactie op de Knelpuntenbrief DUO, de beleidsreactie op de Knelpuntenbrief RCE, de knelpunten van het NA en beleidsreactie op deze knelpunten. De Stand OCW is een uitnodiging om het gesprek tussen politiek, beleid en uitvoering te blijven voeren en samen te werken aan oplossingen.

ONDERDEEL I – OCW breed

1. Programma AI

OCW is volop bezig met AI. Concernbreed is er een programma *AI concern OCW* dat zich inzet om AI verantwoord, waardegedreven en mensgericht in te zetten bij het bestuursdepartement en de publieke dienstverleners. Binnen het programma worden diverse pilots uitgevoerd met het rijksbrede *vlam.ai*, een programmeerhulp voor softwareontwikkelaars (samenwerking met DUO) en de inzet van AI om privacygevoelige informatie te achterhalen en beschermen (samenwerking met NA).

De publieke dienstverleners voeren zelf ook experimenten en pilots uit en zijn nauw aangesloten op het concernbrede programma. Zo voeren de RCE, de Inspectie van het Onderwijs (IvHO), DUO en het NA diverse experimenten en pilots uit ter verbetering van de dienstverlening. Hieronder wordt nader ingegaan op de AI-initiatieven van het NA en DUO.

Het NA werkt al jaren aan AI-toepassingen voor handschriftherkenning voor het machine-leesbaar maken van gedigitaliseerde oude handschriften. Zo zijn eerder de archieven van de Oost-Indische en West-Indische Compagnie getranscribeerd met Transkribus, een Europees samenwerkingsverband van universiteiten, bibliotheken, archieven en bedrijven. Op dit moment worden miljoenen pagina's van het oorlogsarchief van het Centrale Archief Bijzondere Rechtspleging machine-leesbaar gemaakt middels Loghi, een samenwerkingsverband met WO2Net, KNAW en NIOD. Daarnaast werkt het NA aan een lokale AI-oplossing voor het herkennen van privacygevoelige gegevens in de archiefcollectie. Met die oplossing kan onder andere het opnemen van nieuwe archieven en het openbaar maken van beperkt openbare archieven veiliger plaatsvinden, met betere bescherming van persoonsgegevens van de burger.

DUO verkent op verschillende terreinen de mogelijkheden van AI om de bedrijfsvoering en dienstverlening aan klanten te verbeteren. DUO werkt hierin samen met het bestuursdepartement, door een eigen AI-programma nauw en versterkend op te laten trekken met het concernbrede programma *AI concern OCW*. Doel van het eigen programma is het realiseren van de randvoorwaarden om AI betrouwbaar, veilig en verantwoord in te zetten. Huidige concrete toepassingen zijn onder meer de planning van staatsexamens en de inzet van generatieve AI als programmeerhulp voor softwareontwikkelaars. Op het gebied van klantcontact lopen experimenten met spraakherkenning voor gespreksroutering en met chatbot-technologie ter ondersteuning van medewerkers. Ook op landelijk niveau is DUO actief: van GPT-NL, het Nederlandse taalmodel van TNO, NFI en SURF, wordt de toepasbaarheid en de mogelijkheid om dat als launching customer af te nemen verkend. Via het Netwerk Publieke Dienstverleners is DUO aangesloten op de Nederlandse Digitaliseringsstrategie om uiteindelijk mee te werken aan verschillende versnellers binnen de NDS-prioriteit AI. Vanuit Groningen draagt DUO bij aan het regionale AI-ecosysteem en legt verbinding met zowel het expertisecentrum als het rekencentrum van de AI-Fabriek.

ONDERDEEL II – DUO

1. Voortgang CONTROLE UITWONENDENBEURS

Bij de controles op de uitwonendenbeurs is er in het verleden sprake geweest van indirecte discriminatie. Het kabinet heeft besloten om alle financiële maatregelen, die tussen 2012 en juni 2023 genomen zijn op grond van de risicogerichte controlewerkwijze, terug te draaien.¹ In dit hoofdstuk worden de voortgang van de herzieningen en de voortgang van de ontwikkeling van een nieuw controleproces voor de uitwonendenbeurs toegelicht.

1.1 Voortgang herzieningen

Zoals aangegeven in de Stand OCW 2025, is het terugdraaien van de financiële maatregelen door DUO een complexe opgave die zorgvuldige voorbereiding vergt. In de zomer 2025 heeft DUO zich gericht op de voorbereidingen voor het uitvoeren van de herzieningen. ICT-systemen en communicatiemiddelen zijn inmiddels in gebruik genomen. Ook zijn in de zomer de analyses van de circa 10.000 dossiers afgerond. De analyses hebben inzicht gegeven in de situaties van (oud-)studenten waarmee tijdens de herziening rekening gehouden moet worden. Zoals het feit dat er (oud-)studenten zijn die achterstanden hebben in het aflossen van hun schuld bij DUO, of die al deels gelijk hebben gekregen in bezwaar. Ook blijkt het niet altijd mogelijk om contact te leggen met (oud-)studenten, omdat contactgegevens ontbreken of verouderd zijn. Deze voorbeelden illustreren de complexiteit van de herzieningsopgave. Omdat DUO een onnodig lange nasleep voor de studenten wil voorkomen, vergt dit een zorgvuldige en stapsgewijze uitvoering.

Bij een herzieningsopgave van deze omvang is het nodig om extra medewerkers te betrekken, omdat de opgave binnen een bepaalde periode moet zijn afgerond. Daarnaast is bijzondere kennis en expertise nodig die binnen de overheid beperkt voorhanden is. Daarom blijkt in de praktijk dat het betrekken van medewerkers met de nodige kennis en expertise vaak alleen lukt via externe inhuur.

Sinds september 2025 is DUO begonnen met het uitvoeren van de eerste herzieningen en de daarbij behorende terugbetalingen. Hierbij is in eerste instantie gestart met de dossiers die relatief eenvoudig te herzien zijn. Wanneer een herziening van een (oud-)student is afgerond wordt de desbetreffende (oud-)student benaderd voor een evaluatie. De ervaringen die uit de evaluaties naar voren komen, leveren waardevolle inzichten op voor verdere verbetering van de aanpak van de herzieningen, bijvoorbeeld op het gebied van communicatie vanuit DUO richting de (oud-)student. Deze feedback wordt meegenomen in de verdere ontwikkeling en verbetering van onze werkwijze.

In het najaar van 2025 is de doelgroep per brief geïnformeerd over de actuele stand van zaken van de herzieningsopgave. Ook is een website gelanceerd met informatie voor de doelgroep. Naast het opstarten van de herzieningen worden ook voorbereidingen getroffen voor de schadeafhandeling. Hierover is uw Kamer onlangs geïnformeerd.² Het streven is om na de zomer te starten met de schadeafhandeling en deze in 2030 af te ronden.

Er zijn studenten die, voortvloeiend uit de herziening, met terugwerkende kracht op peildatum 1 oktober 2023 voldoen aan de criteria voor de eenmalige tegemoetkoming energiekosten 2023 voor studenten.³ DUO is belast met de uitvoering van deze eenmalige tegemoetkoming⁴ en neemt de betreffende nabetalings mee in de herzieningsopgave.

1.2.1 Stappen richting nieuw controleproces uitwonendenbeurs

Sinds juni 2023 vinden de controles van de uitwonendenbeurs plaats op basis van een willekeurige steekproef van uitwonende studenten. Geselecteerde studenten krijgen een brief met een vooraankondiging van een huisbezoek. Achteraf wordt elke student die geselecteerd is voor een

¹ Kamerstukken II 2024/25, 24 724, nr. 243.

² Kamerstukken II 2025/26, 24 724, nr. 250

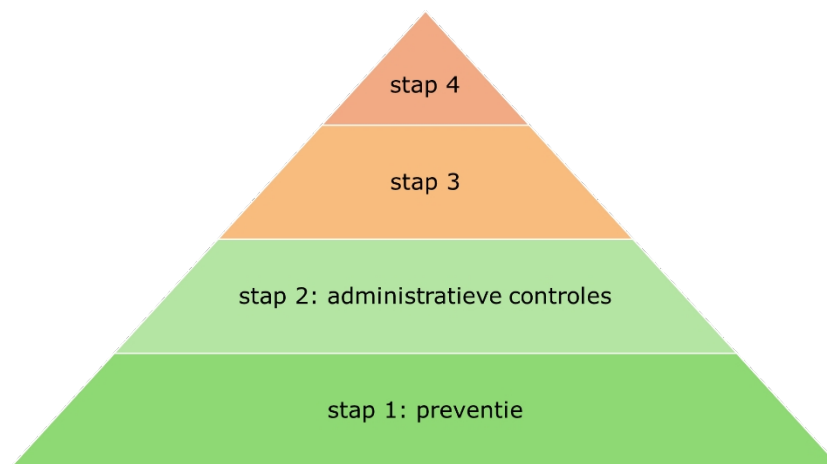
³ Wet van 4 oktober 2023 tot wijziging van de Participatiewet in verband met het eenmalig categoriaal verstrekken van een energietoeslag aan huishoudens met een laag inkomen en het verstrekken van een eenmalige tegemoetkoming voor energiekosten aan uitwonende studenten met een aanvullende beurs in 2023 (Stb-2023, nr. 329)

⁴ Kamerstukken II 2023/24, 36 389, nr. 15

controle door DUO gevraagd om feedback te geven over de manier waarop het contact met de controleurs en de controle zelf verlopen is.

Wij werken aan de ontwikkeling van een nieuw controleproces voor de uitwonendenbeurs. Hierbij is het enerzijds belangrijk dat de controles voldoende effectief zijn en anderzijds dat de lasten van de controles voor studenten beperkt blijven. Daarom werken wij toe naar een interventieladder met verschillende controle-instrumenten. Het doel van de interventieladder is om bij het toezicht op de uitwonendenbeurs consistent en zorgvuldig te handelen, waarbij eerst minder ingrijpende controle-instrumenten worden toegepast voordat zwaardere controle-instrumenten worden overwogen. Hierdoor kunnen wij efficiënter te werk gaan en beperken wij het gebruik van ingrijpende controles, zoals een huisbezoek. Wij voldoen hiermee aan de principes van subsidiariteit en proportionaliteit.

Hieronder beschrijven wij hoe de interventieladder vorm krijgt.



Afbeelding: interventieladder controle uitwonendenbeurs

Stap 1: preventie

De eerste trede van de interventieladder is preventie van onterecht gebruik van de uitwonendenbeurs. Preventie is immers wenselijker en doelmatiger dan controle en correctie achteraf. Er is daarom een extern gedragsonderzoek gedaan om inzicht te krijgen in de factoren die een rol spelen bij onterecht gebruik van de uitwonendenbeurs.⁵ Het onderzoek is als bijlage bijgevoegd. Uit het onderzoek komt onder andere naar voren dat studenten onvoldoende kennis hebben over de controles die DUO doet voor de uitwonendenbeurs. Als studenten een lage controlekans ervaren kan dit ervoor zorgen dat ze eerder geneigd zijn om onterecht de uitwonendenbeurs aan te vragen. Daarom heeft DUO bij het aanvraagscherm van de uitwonendenbeurs informatie toegevoegd over de controle die plaats kan vinden. Hoe groter de ervaren controlekans, hoe groter de kans dat studenten zich aan de regels zullen houden. In de komende maanden wordt de preventieve dienstverlening verder ontwikkeld door DUO. Hierbij is ook aandacht voor de preventie van niet-gebruik van de uitwonendenbeurs. Het is immers ook van belang dat studenten die wel recht hebben op de uitwonendenbeurs niet afgeschrikt worden en de beurs wel gewoon aanvragen.

Stap 2: administratieve controles

De tweede trede van de interventieladder is een administratieve controle. DUO heeft vorig jaar een pilot uitgevoerd met administratieve controles. Hierbij werd een willekeurig geselecteerde groep uitwonende studenten gevraagd om een schriftelijk bewijsstuk op te sturen waaruit blijkt dat ze uitwonend zijn, zoals een huurcontract. De uitkomsten van de pilot waren positief: een groot deel van de studenten stuurde een bewijsstuk op. Uit een evaluatie van de pilot blijkt dat studenten de controles op deze wijze waarderen. De administratieve controles worden structureel onderdeel van het controleproces.

⁵ Rapport verminderen van oneigenlijk gebruik van de uitwonendenbeurs, 22 juli 2025

1.2.2 Vervolgstappen

De volgende stap is om invulling te geven aan de overige treden op de interventieladder. Op het moment dat de administratieve controle onvoldoende zekerheid geeft over het woonadres van een student, zal er gebruik gemaakt moeten worden van andere controle-instrumenten. Op dit moment wordt verkend welke controle-instrumenten hiervoor passend zijn. Daarnaast wordt onderzocht welke stappen gezet kunnen worden wanneer een student niet meewerkt aan een controle. Op verzoek van uw Kamer wordt het controleproces voor implementatie extern getoetst.⁶ Het streven is dat DUO in de loop van studiejaar 2026/2027 met een nieuw controleproces gaat werken.

1.2.3 Leren van andere organisaties

In de Stand OCW 2025 is aangegeven dat voor de ontwikkeling van het nieuwe controleproces de ervaringen en inzichten van andere uitvoeringsorganisaties benut worden. DUO heeft gesprekken gevoerd met andere organisaties die ook adresonderzoeken uitvoeren, zoals gemeenten en de Sociale Verzekeringsbank, om te leren van hun werkwijze. Dit heeft waardevolle inzichten opgeleverd, bijvoorbeeld over welke acties deze organisaties ondernemen als ze geen contact kunnen krijgen met een burger.

Ook worden wetenschappers en gespecialiseerde partijen betrokken voor objectieve en innovatieve inzichten. Dit krijgt mede vorm door periodieke bijeenkomsten met een Raad van Reflectie. Dit onafhankelijke adviesorgaan bestaat uit wetenschappers uit verschillende disciplines, bestuurders van andere relevante organisaties, en leden van de Raad van Advies van DUO. Daarnaast betrekken wij studenten bij de stappen naar een nieuw controleproces, onder andere via diverse studentenorganisaties.

1.3 Risicogericht selectiemodel

Parallel aan de ontwikkeling van een nieuw controleproces zetten wij stappen om te komen tot een nieuw risicogericht selectiemodel. Op dit moment richten wij een beveiligde testomgeving in waarin wij data over controles die in het verleden zijn uitgevoerd, kunnen analyseren. Zo kunnen wij onderzoeken hoe wij het beste een selectiemodel kunnen vormgeven dat zowel effectief is als ook niet (indirect) discriminerend. De testomgeving met de bijbehorende data zullen naar verwachting in de zomer van 2026 gereed zijn.

Het ontbreken van voldoende schone betrouwbare data over controles op de uitwonendenbeurs blijft een knelpunt. Deze data, gegevens over reeds uitgevoerde controles en de uitkomsten, zijn nodig om het toekomstig selectiemodel wetenschappelijk te kunnen valideren. Om te komen tot een oplossing voor dit vraagstuk zoeken wij de verbinding met andere uitvoeringsorganisaties op het gebied van verantwoorde risicogerichte selectiemodellen.

2. Verkenning terugbetaalregimes

2.1 Aanleiding: signalen over knelpunten in het stelsel van terugbetalen studieschulden

Voor de zomer is de Verkenning Studiefinanciering⁷ aan uw Kamer aangeboden, als onderdeel van de Stand OCW 2025.⁸ Toen is reeds met uw Kamer gedeeld dat de wens aanwezig was om het proces van de Verkenning periodiek te herhalen om te blijven kijken naar (nieuwe) signalen uit de uitvoering ter verbetering van het studiefinancieringsstelsel.

DUO heeft meermaals de knelpunten bij het terugbetalen van studieschulden onder de aandacht gebracht.⁹ Na het uitbrengen van de Verkenning Studiefinanciering is besloten om het proces van

⁶ Motie van het lid Ergin, Kamerstukken II 2025/26, 31 288, nr. 1248.

⁷ De Verkenning Studiefinanciering was een traject waarin het ministerie van OCW en DUO gezamenlijk signalen uit de samenleving en de uitvoering hebben opgehaald met als doel om tot verbeteringen van het studiefinancieringsstelsel te komen. Op grond van die signalen werkt het ministerie van OCW op dit moment aan een wetsvoorstel om het stelsel van studiefinanciering te verbeteren.

⁸ [Stand van de Uitvoering OCW 2025](#).

⁹ Zie onder meer het knelpunt in de Stand van DUO 2023 (voorloper Knelpuntenbrief in de Stand van de Uitvoering OCW) *aflosbedrag voor sommige oud-studenten te hoog* (p. 7), het knelpunt in de Stand van DUO 2022 *veel verschillende terugbetalingsregelingen voor (oud) studenten* (p. 11) en de paragraaf in de Stand van DUO 2021 *overstappen naar een andere vorm van aflossen* (p. 14) en in de Verkenning Studiefinanciering (bijlage bij Stand van de Uitvoering OCW 2025). Zie onder meer signaal 17: *complexiteit van veelheid aan terugbetalingsregels* en signaal 19: *knelpunten SF-15 oud*.

de Verkenning – waarbij beleid en uitvoering samen knelpunten en oplossingen in beeld brengen – voor dit specifieke onderwerp versneld uit te voeren. De resultaten daarvan delen wij met deze brief met uw Kamer.

Een adequaat functionerend stelsel van het terugbetalen van studieschulden is in het belang van debiteuren en voor de maatschappij, aangezien problematische schulden de samenleving ook geld kosten. Daarnaast laat deze verkenning zien dat beleidswijzigingen van de afgelopen 25 jaar tot een complex geheel hebben geleid, waardoor vereenvoudigen een (hoge) prijs kent. De mogelijke aanpassingen gelden voor grote groepen debiteuren en vereisen daarom in veel gevallen substantiële financiële middelen. Dergelijke generieke wijzigingen maken het stelsel weliswaar eenvoudiger maar zijn veelal ook minder of niet doelmatig, omdat ook mensen worden geholpen die geen financiële problemen ervaren.

Dit hoofdstuk gaat allereerst in op de problemen die worden gesignaleerd. Vervolgens worden mogelijke aanpassingen toegelicht. Hierbij wordt ook ingegaan op de gevolgen voor debiteuren, de uitvoering en wordt een inschatting van de kosten gegeven. De genoemde varianten lopen uiteen op deze onderdelen en kennen allen voor- en nadelen.

2.2 Probleembeschrijving

Uitgangspunt van het studiefinancieringsstelsel is dat studieschulden worden terugbetaald volgens sociale terugbetaalregels. Dat houdt onder andere in dat rekening wordt gehouden met wat iemand kan betalen op basis van het inkomen (naar draagkracht) en dat een eventuele restschuld na afloop van de terugbetaalperiode wordt kwijtgescholden.¹⁰ De draagkrachtberekening is dus bedoeld om ervoor te zorgen dat debiteuren niet méér hoeven af te lossen dan dat zij op basis van hun inkomen redelijkerwijs kunnen betalen.

Er zijn in het stelsel van terugbetalen vier 'sets van terugbetaalregels' waar een debiteur onder kan vallen (zie tabel hieronder). Een knelpunt met de verschillende terugbetaalregels is dat de 'oudste' set regels voor het terugbetalen van studieschulden relatief strikt is ten opzichte van de andere sets terugbetaalregels, waarbij debiteuren per maand hogere bedragen (naar draagkracht) moeten terugbetalen. Een ander knelpunt is dat alle verschillende terugbetaalregels, die zijn ontstaan na verschillende beleidswijzigingen door de tijd heen, bij elkaar de houdbaarheid van het stelsel onder druk zet. Deze twee knelpunten worden in de alinea's onder de tabel nader uitgewerkt.

¹⁰ Onder de sociale terugbetaalregels valt ook de inzet van een aflosvrijperiode (jokerjaren) of verlegging peiljaar. Ook kan DUO maatwerk toepassen in individuele gevallen.

Waar de regels voor het terugbetalen van studieschuld van elkaar verschillen

Debiteuren betalen hun studieschuld aan DUO terug op basis van één van vier sets aan regels (hierna: terugbetaalregels). Welke van de sets aan regels geldt voor een debiteur, hangt af wanneer de debiteur is gaan studeren en wat voor type vervolgonderwijs is gevolgd.

	SF15-oud	SF15-nieuw	SF15-LLLK	SF35
Doelgroep	Mbo & hbo/wo: studiefinanciering ontvangen voor studiejaar 2009/10	Mbo: studiefinanciering vanaf 2009/10 en voor 2022/23 Hbo/wo: studiefinanciering vanaf 2009/10 en voor 2014/15	Mbo & hbo/wo: studiefinanciering vanaf 2018	Mbo: studiefinanciering voor 2023/24 Hbo/wo: studiefinanciering vanaf 2015/16
Draagkracht en inkomen partner	Op aanvraag	Automatisch	Automatisch	Automatisch
Draagkracht vrije voet	Alleenstaand zonder kind: 50% wettelijk minimumloon (hierna: wml); Anders: 100% wml.	Alleenstaand zonder kind: 84% wml; Anders: 120% wml.	Alleenstaand zonder kind: 84% wml; Anders: 120% wml.	Alleenstaand zonder kind: 100% wml; Anders: 143% wml.
Draagkracht-berekening	Schijvensystematiek (7,9% - 30% draagkracht) en draagkrachtvrij bedrag	12% van gezamenlijk inkomen boven draagkrachtvrije voet	12% van gezamenlijk inkomen boven draagkrachtvrije voet	4% van gezamenlijk inkomen boven draagkrachtvrije voet
Aflosvrije periode	Ja, max 60 mnd	Ja, max 60 mnd.	Nee	Ja, max 60 mnd
Rente	Staatsobligatie looptijd 3 - 5 jaar, 2,29% (2026)	Staatsobligatie 3 - 5 jaar, 2,29% (2026)	Staatsobligatie looptijd 5 jaar, 2,33% (2026)	Staatslening looptijd 5 jaar, 2,33% (2026)

Een belangrijk verschil is de manier waarop draagkracht wordt berekend. Om te bepalen hoeveel een debiteur maandelijks betaalt, wordt gekeken naar:

- Het wettelijke maandbedrag ('annuïtaire termijn') op basis van de hoogte van de studieschuld inclusief rente, afgezet tegen de terugbetaalperiode (180 maanden voor 15 jaar, 420 maanden voor 35 jaar).
- Het maandbedrag rekening houdend met inkomen ('termijn naar draagkracht'): gekeken wordt hoeveel een debiteur zou kunnen terugbetalen op basis van het verzamelinkomen van de debiteur, en eventuele partner. Deze 'draagkrachtberekening' verschilt. SF35 heeft de meest voordelige regels in de zin dat een groter bedrag van het inkomen (de 'draagkracht vrije voet') niet meegerekend wordt bij het terugbetalen van de studieschuld. Boven dat bedrag wordt ook met een lager percentage gerekend dat de debiteur per maand moet terugbetalen. De draagkrachtregels van SF15-oud zijn het minst voordelig voor de debiteur.
- Het bedrag dat de debiteur daadwerkelijk per maand moet terugbetalen aan DUO, is de laagste van de twee hiervoor genoemde bedragen.

a. Hoge maandelijkse aflosbedragen voor SF15-oud-debiteuren

Van de meer dan 1 miljoen debiteuren lossen nog circa 280.000 debiteuren af onder de regels van SF15-oud. De voorwaarden bij deze set aan terugbetaalregels zijn relatief strikter dan bij andere sets aan terugbetaalregels, vooral ten aanzien van de (percentages die gebruikt worden bij de) draagkrachtberekening.

Soms is het maandelijkse aflosbedrag naar draagkracht meer dan twee keer zo hoog bij SF15-oud ten opzichte van SF15-nieuw, zoals in het voorbeeld hieronder van een debiteur met een studieschuld van € 25.000 en een modaal inkomen van € 45.000.¹¹

Terugbetaalregels	Aflosbedrag naar draagkracht
SF15-oud	€ 527,28
SF15-nieuw	€ 244,41

Berekeningen met een budgetteringstool van het Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting (Nibud), waarmee in beeld wordt gebracht hoeveel iemand redelijkerwijs zou kunnen terugbetalen op basis van bepaalde inkomsten en uitgaven, laten zien dat de maandelijkse aflosbedragen van SF15-oud redelijkerwijs (te) hoog kunnen zijn om te dragen.^{12,13} Hierdoor bestaat het vermoeden dat er debiteuren zijn die veel moeten interen op hun budget om de reguliere maandelijkse uitgaven te kunnen betalen.

Daarnaast moet bij SF15-oud de draagkrachtmeting door de debiteur zelf worden aangevraagd, waar dit bij de andere sets aan terugbetaalregels automatisch gaat. Slechts bij 37% van de SF15-oud-debiteuren wordt de draagkracht berekend, bij SF15-nieuw is dit 90%.

Het resultaat van dit alles is dat bij deze groep relatief iets vaker betalingsachterstanden voorkomen en het gemiddelde bedrag met achterstand hoger is. Zo heeft 18% van de SF15-oud-debiteuren waarvan de draagkracht is berekend een betalingsachterstand. Voor SF15-nieuw is dat 16%. De gemiddelde achterstand bij SF15-oud is € 3.016, dat is ongeveer drie keer hoger dan bij SF15-nieuw. In totaal is de groep SF15-oud, 25% van de totale debiteurenpopulatie, verantwoordelijk voor 66% van het totale bedrag in achterstand. Hierbij moet wel worden meegewogen dat de maandelijkse aflosbedragen van SF15-oud ook relatief hoger zijn en zij al een langere periode hun studieschuld aflossen.

DUO ziet SF15-oud-debiteuren vaker terug in casussen waar maatwerk wordt toegepast.¹⁴ Het vaker voorkomen van deze groep debiteuren in maatwerkcasussen kan een indicatie zijn dat er iets structureels bij deze groep speelt in relatie tot de voor hen geldende terugbetaalregels. Dit is niet met zekerheid te zeggen. Daarnaast ziet de klantenservice van DUO dat SF15-oud-debiteuren vaker bellen over betalingsproblemen in vergelijking met andere debiteuren. Precieze aantallen zijn onbekend, omdat DUO dit niet bijhoudt. Ook kan DUO niet achterhalen of mensen die géén contact opnemen problemen ervaren.

b. Houdbaarheid van het stelsel onder druk

Zoals hiervoor benoemd, zijn er nu vier sets aan terugbetaalregels vanwege verschillende beleidswijzigingen die in de afgelopen decennia zijn doorgevoerd. De veelheid aan terugbetaalregels leidt tot onduidelijkheid bij debiteuren die kunnen overstappen tussen die terugbetaalregels.¹⁵ Ook maakt de veelheid aan regels de dienstverlening complex. De periode dat

¹¹ Hierbij is gerekend met een resterende aflosperiode van 180 maanden rentestand en een rentestand van 2,21% (dit is het rentepercentage voor het kalenderjaar 2025).

¹² De tool is te gebruiken via: <https://zelfjeschuldenregelen.nibud.nl/schulden>.

¹³ Voor de uitgaven is onder meer gerekend met bedragen die het Nibud ziet als gemiddelde uitgaven voor verschillende uitgavenposten en met bedragen uit een werkinstructie van DUO.

¹⁵ In 2025 betrof dit 27 van de 28 maatwerkcasussen in de DUO Kennisbank. Het gaat hier enkel om de uiterst complexe casuïstiek die wordt opgenomen in de Kennisbank. Het aantal debiteuren uit SF15-oud waarvoor maatwerk wordt toegepast ligt hoger ten opzichte van andere sets aan terugbetaalregels.

debiteuren aflossen is lang – zonder versneld aflossen minimaal 15 tot 35 jaar.¹⁶ DUO moet gedurende die periode de dienstverlening op peil houden. Die optelling van zaken zet de houdbaarheid van het stelsel onder druk. Dat kan in de toekomst tot problemen leiden. Het is daarom wenselijk om geen nieuwe kenmerken of, regels in te voeren en waar mogelijk, het aantal sets aan terugbetaalregels te verminderen.

Het verminderen van de impact op de uitvoering wordt, zonder nieuwe wijzigingen, grotendeels op natuurlijke wijze bereikt doordat er op een gegeven moment geen debiteuren meer aflossen onder die terugbetaalregels. Maar in het geval van SF15-oud-debiteuren kan het voorkomen dat de aflosperiode niet afloopt. De aflosperiode kan doorlopen tot een debiteur komt te overlijden. Dat komt omdat SF15-oud-debiteuren bij het aanvragen van de draagkrachtberekening de keuze hebben om het inkomen van hun partner niet mee te laten tellen. Als een debiteur daarvoor kiest, wordt de totale aflosperiode verlengd met ieder jaar dat de debiteur zijn of haar partner niet laat meetellen. De 'aflosverplichting' van deze debiteuren stopt pas als de schuld volledig is afgelost, of als zij komen te overlijden. De keuze om het inkomen van de partner niet mee te laten tellen kan niet bij de andere terugbetaalregels gemaakt worden. Hierdoor houden die sets aan terugbetaalregels uiteindelijk wel op met bestaan (met uitzondering van SF35, omdat alle toekomstige debiteuren daar onder vallen).

SF15-oud-debiteuren die hun partner niet laten meetellen en een (zeer) lage draagkracht hebben, zullen dus lang debiteur bij DUO blijven. DUO moet de dienstverlening tot die tijd – meerdere decennia - op peil blijven houden, voor een steeds kleinere doelgroep. Het gaat nu om circa 12.500 debiteuren die van deze optie gebruik maken. De helft daarvan heeft een draagkracht van € 0,-. Zij betalen maandelijks dus niks terug. Er is maar een kleine kans dat deze studieschulden nog (volledig) worden afbetaald. Omdat de aflosverplichting doorloopt, leidt dit ertoe dat debiteuren soms tot op zeer hoge leeftijd aan het 'aflossen' zijn (ook debiteuren van 80 plus jaar oud). De vraag is of dit rechtvaardig is, omdat uitgangspunt van het stelsel in principe is dat de restschuld na een bepaalde periode wordt kwijtgescholden. Daartegenover staat dat het voor debiteuren ook gunstig kan zijn om hun partner niet mee te laten tellen, omdat ze dan niet (of veel minder) terug hoeven te betalen.

2.3 Uitgewerkte mogelijke aanpassingen

Naar aanleiding van het voorgaande zijn vier mogelijke aanpassingen aan het stelsel van terugbetalen van studieschulden uitgewerkt. Drie daarvan leggen de focus op het verlagen van maandelijks aflosbedragen onder SF15-oud. Eén mogelijke aanpassing gaat in op het verminderen van de complexiteit van het stelsel.

a. Verlagen hoge maandelijks aflosbedragen SF15-oud

Er is gekeken of een overstap naar de (financieel gunstigere) draagkrachtregels van SF15-nieuw een mogelijkheid kan zijn. Wat hierbij van belang is, is dat SF15-oud-debiteuren bij alle mogelijke aanpassingen de keuze behouden om hun partner niet mee te laten tellen. Dat eerder verworven recht ontnemen, brengt namelijk een reëel juridisch risico met zich mee.

De drie uitgewerkte aanpassingen verschillen op een aantal aspecten zoals het beroep op het handelen van debiteuren (doenvermogen), de inspanning van de uitvoering, de bijdrage aan eenvoud van het stelsel en de kosten:

- De eerste mogelijke aanpassing betreft het proactief aanbieden van een overstap naar de terugbetaalregels van SF15-nieuw. Als de debiteur geen keuze maakt, blijft deze onder de regels van SF15-oud vallen.

¹⁵ Uit *User Experience*-onderzoek vanuit DUO naar de terugbetaalregels blijkt dat van de debiteuren die tussen terugbetaalregels mogen overstappen 49% de verschillende terugbetaalregels verwarrend vindt, 46% het moeilijk vindt om de gevolgen van de keuze voor overstappen te overzien en 28% geeft aan veel stress te ervaren om de keuze te maken.

¹⁶ Het gaat om respectievelijk 15 jaar en 35 jaar plus de mogelijk ingezette vijf jaar aflosvrije periode (jokerjaren) waarin een debiteur niet hoeft terug te betalen en de aflosperiode met die maanden/jaren wordt verlengd. De aflosperiode is dus eigenlijk 20 jaar en 40 jaar, als iemand vijf jokerjaren inzet en niet versneld aflost.

- De tweede mogelijke aanpassing houdt in dat alle SF15-oud debiteuren worden overgezet naar de SF15-nieuw terugbetaalregels. Maar debiteuren hebben nog wel een mogelijkheid die overstap niet te maken (een *opt-out*).
- In de derde mogelijke aanpassing wordt de draagkrachtberekening en het vrijgestelde bedrag aan inkomen (de draagkrachtvrije voet) van SF15-oud naar de regels van SF15-nieuw aangepast. Ook wordt automatisch draagkracht berekend.

De drie mogelijke aanpassingen verschillen met name in het verwachte aantal debiteuren dat (automatisch) overgaat naar de terugbetaalregels van SF15-nieuw. Hoe meer debiteuren zónder problemen overstappen, hoe minder doelmatig de aanpassing is. Dan worden immers ook mensen geholpen die hun aflosbedrag redelijkerwijs zouden moeten kunnen dragen met de huidige terugbetaalregels. In de nieuwe situatie gaan deze debiteuren minder aflossen hetgeen leidt tot hogere kosten aan kwijtscheldingen.

De derde optie die iedereen overzet, is minder doelmatig in dit opzicht. Immers: iedereen gaat over, ook de debiteuren die onder de regels van SF15-oud hun studieschuld zonder problemen (volledig) aflossen. Tegelijkertijd is de maatregel wel doeltreffend, want doordat de terugbetaalregels voor alle SF15-oud-debiteuren worden versoepeld, worden ook alle SF15-oud-debiteuren met mogelijke betalingsproblemen bereikt en niet alleen de mensen die die keuze maken. Voor de eerste twee aanpassingen is de mogelijke doelmatigheid sterk afhankelijk van het aantal en het soort debiteuren dat kiest voor een overstap.

Hier tegenover staat dat maatregelen meer gericht op het individu ook gepaard gaan met kosten. Voor de uitvoering, omdat maatwerk hogere uitvoeringslasten kent. Maar ook voor de debiteur, omdat zij vaak zélf in actie moeten komen. Bovendien leiden wijzigingen meer gericht op de individu vaak niet tot meer eenvoud voor het stelsel: de eerste twee wijzigingen zijn voor het nastreven van eenvoud namelijk minder doeltreffend dan de derde, omdat SF15-oud als set van terugbetaalregels blijft bestaan.

Alle drie de mogelijke aanpassingen hebben gevolgen voor de begroting van OCW. Als meer debiteuren onder gunstige (draagkracht)regels gaan vallen, nemen de kwijtscheldingen van restschulden aan het eind van de aflosperiode namelijk toe. Deze kwijtscheldingen zijn kosten op de OCW-begroting. Bij de eerst geschetste aanpassing wordt dit geschat op € 100 – 150 miljoen; aanpassing twee loopt naar schatting op tot een bedrag van € 400 – € 500 miljoen. Bij beide aanpassingen gaat het om incidentele kosten verspreid over een periode van meer dan 20 jaar.¹⁷ In de derde mogelijke aanpassing worden de terugbetaalregels van SF15-nieuw automatisch toegepast op SF15-oud. Deze kosten worden geschat op circa € 550 – 650 miljoen aan incidentele kosten verspreid over een periode van circa 20 jaar.

Wijzigingen van het stelsel van terugbetalen, zonder dat er debiteuren op achteruit gaan, zijn dus duur. Voor alle drie de genoemde opties is op dit moment geen dekking beschikbaar op de OCW-begroting.

Tegelijkertijd brengen achterstallige schulden en (verborgen) schuldenproblematiek ook kosten met zich mee. Zowel voor de individuele debiteur in termen van (financiële) stress en gevolgen voor de (mentale) gezondheid, als voor de maatschappij, vanwege ziekteverzuim door financiële stress en hoge kosten voor de invordering van achterstallige schulden.¹⁸ Door een minder hoge aflossingscapaciteit naar draagkracht bij een debiteur te veronderstellen, kunnen achterstallige schulden bij DUO (en elders) mogelijk afnemen. Dat kan positief zijn voor debiteuren, maar brengt ook potentiële maatschappelijke baten met zich mee. Afname van achterstallige schulden leidt bij DUO ook tot verlichting in de uitvoering wat betreft het treffen van betalingsregelingen, leveren van maatwerk en het starten van deurwaarderstrajecten.

¹⁷ In welke jaren de kosten worden gemaakt is afhankelijk van het moment van invoering van de maatregel.

¹⁸ Zie: [de maatschappelijke kosten van schuldenproblematiek](#).

b. Verbeteren houdbaarheid stelsel

De voorgaande mogelijke aanpassingen veranderen in principe niets aan de doorlopende aflosperiode bij SF15-oud-debiteuren die hun partner niet mee laten tellen. Hiertoe is een mogelijke aanpassing uitgewerkt waarin het verlengen van de aflosperiode wordt gemaximeerd, ook als een debiteur zijn of haar partner niet meetelt. In dat geval wordt, anders dan nu, de aflosperiode niet meer verlengd (optie één) of kan een maximale aflosperiode worden gesteld van bijvoorbeeld 40 jaar (optie twee). Dit heeft voor debiteuren als gevolg dat zij niet tot hun overlijden moeten blijven terugbetalen bij DUO. Bij optie één gaat de aflosperiode van iedereen weer lopen tot de maximale periode van 15 jaar¹⁹ is bereikt. Bij optie twee is het moment van het aflopen van de aflosperiode voor alle debiteuren maximaal 40 jaar, vanaf het moment dat iemand is begonnen met aflossen. Voor DUO betekent dit dat de terugbetaalregels van SF15-oud eerder worden uitgefaseerd.

Dat levert op termijn een vereenvoudiging op in systemen en de dienstverlening.²⁰

Ook deze mogelijke aanpassingen kosten geld. Er worden naar verwachting meer, en eerder, resterende studieschulden kwijtgescholden ten opzichte van de huidige situatie. De kosten (extra kwijtscheldingen) voor deze twee opties worden geschat op grofweg tussen de € 75 en € 200 miljoen incidenteel, verspreid over de komende vijftien en dertig jaar (afhankelijk van de gekozen variant). Waarbij optie één naar verwachting tot meer kosten leidt dan optie twee. Ook voor deze twee opties is op dit moment geen dekking beschikbaar op de OCW-begroting.

2.4 Tot slot

De conclusie van deze verkenning is dat de oudste terugbetaalregels (SF15-oud) in gevallen kunnen leiden tot relatief moeilijk te dragen maandelijkse aflosbedragen voor debiteuren. Dit kan (negatieve) gevolgen hebben voor debiteuren, hun naasten en breder de schuldenproblematiek in Nederland. Ook wordt geconcludeerd dat de uitvoering van het studiefinancieringsstelsel complex is voor DUO, vanwege vier verschillende groepen debiteuren die elk volgens hun eigen regels hun studieschuld terugbetalen. Verder laat deze verkenning zien dat wijzigingen en vereenvoudigingensignificante budgettaire gevolgen hebben. Het zijn kostbare wijzigingen die veelal minder of niet doelmatig zijn omdat ook debiteuren worden geholpen die geen problemen ervaren bij het terugbetalen. Een eenduidige oplossing die ook volledig doelmatig is, is niet voorhanden. Bovendien hebben wij geen dekking beschikbaar op de OCW-begroting. Daarom wordt ervoor gekozen het stelsel nu niet aan te passen. Tegelijkertijd laat deze verkenning mij het belang zien om te blijven streven naar eenvoud en de noodzaak om het stelsel van terugbetalen niet complexer te maken met meer (sets aan) terugbetaalregels.

3. Invoeringstoets Wet herinvoering basisbeurs hoger onderwijs

Wij bieden u hierbij de invoeringstoets op de Wet herinvoering basisbeurs hoger onderwijs aan. In onze begroting hebben wij aangekondigd in 2025 een invoeringstoets uit te voeren. De invoeringstoets is gezamenlijk uitgevoerd door medewerkers van het bestuursdepartement en van DUO. U vindt in het bijgevoegde rapport de belangrijkste bevindingen, conclusies en acties. Over enkele punten hebben wij uw Kamer ook eerder al geïnformeerd.

Over het algemeen is de invoering van de verschillende onderdelen van deze wet goed verlopen met enkele aandachtspunten. Dit positieve beeld komt mede doordat medewerkers van beleid en uitvoering (DUO) in alle fases intensief gezamenlijk zijn opgetrokken. Vroegtijdig is aangegeven onder welke voorwaarden de basisbeurs binnen het politiek gewenste korte tijdsbestek kon worden uitgevoerd. Belangrijk element hierbij was om gebruik te maken van de systematiek en systemen van de voormalige basisbeurs. Bij het schrijven van het wetsvoorstel en tijdens de voorbereiding van de invoering is ook intensief samengewerkt. In die fase heeft DUO ook een onderzoek onder

¹⁹ Plus 5 jaar aflosvrije periode (jokerjaren) indien ingezet door de debiteur.

²⁰ Het is niet mogelijk gebleken deze vereenvoudiging te kwantificeren in financiële besparingen voor de uitvoering.

studenten naar doenvermogen van studenten uitgevoerd. Ook tijdens de uitvoering zijn en worden signalen met elkaar besproken en opgepakt. De invoeringstoets heeft daarmee niet veel nieuwe inzichten opgeleverd. En dat is juist een goed teken. Tegelijk is het goed om op deze wijze gestructureerd naar de invoering te kijken en daarvan te leren.

4. Voortgang Doorlichting DUO

In april 2025 heeft ABDTOPConsult de agentschapsevaluatie van DUO afgerond met het rapport "Verder op weg naar gelijkwaardigheid, evenwicht en risicosturing vanuit meerjarig perspectief". De interactie tussen DUO en bestuursdepartement vertaalt zich volgens ABDTOPConsult in prestaties waar OCW als geheel trots op mag zijn. OCW benut de aanknopingspunten uit het rapport om samen het functioneren van de driehoek te verbeteren. Daarbij staat de gezamenlijke opgave centraal: het zo goed mogelijk realiseren van de maatschappelijke doelen voor de samenleving (met name voor leerlingen, studenten, ex-studenten en onderwijsinstellingen). Met het oog op de vernieuwde regeling agentschappen is de sturing op de publieke waarde een belangrijk onderdeel in deze evaluatie. Inmiddels is binnen de driehoek gestart met het ontwikkelen van een gezamenlijk beeld over de te realiseren publieke waarde. Daar hoort bij dat wij inzetten op het ontwikkelen van indicatoren, onder meer voor kwaliteit van de dienstverlening en efficiency, die inzicht geven in het realiseren van die publieke waarde. Zo kunnen wij meetbaar verbeteren. In dit proces zal OCW ook de verschillende ketenpartners (bijvoorbeeld CvTE, Cito en SLO) betrekken bij de gesprekken over de publieke waarde.

5. Beleidsreactie Knelpuntenbrief DUO

In de Knelpuntenbrief DUO worden de knelpunten in de uitvoering beschreven. De Knelpuntenbrief DUO is toegevoegd als bijlage bij de Stand OCW. In dit hoofdstuk is onze reactie opgenomen op de door DUO genoemde knelpunten.

5.1.1 Verschillende regelingen voor MBO-studenten en HO-studenten

Mijn ambtsvoorganger heeft 14 november jl. aan de Kamer uiteengezet welke varianten er zijn om de genoemde verschillen rondom normbedragen en de automatische restitutie van les- en cursusgeld op te heffen.²¹ Voor de variant waarbij er geen groepen financieel op achteruitgaan, hebben wij geen dekking op de OCW-begroting beschikbaar.

5.1.2 Veel verschillende terugbetaalregels en -categorieën

Het is belangrijk om bij beleidsveranderingen de effecten op de uitvoerbaarheid en de complexiteit van het terugbetaalstelsel goed mee te wegen. In voorgaande tekst in deze Stand (onderdeel II, hoofdstuk 2) hebben wij u geïnformeerd over het functioneren van de verschillende sets aan terugbetaalregels om een studieschuld terug te betalen. Ook hebben wij mogelijke aanpassingen geschetst aan de sets van terugbetaalregels om onder meer complexiteit in de uitvoering te verminderen. Voor de mogelijke aanpassingen hebben wij, zoals aangegeven, geen dekking op de OCW-begroting beschikbaar.

5.1.3 Verschillende regelingen rond huishoudsamenstelling bij sociale voorzieningen

Wij zijn het met DUO eens dat hoe meer onderscheid wordt gemaakt in het stelsel van studiefinanciering, hoe complexer de uitvoering kan worden. Tegelijkertijd biedt het maken van onderscheid bij het verstrekken van studiefinanciering ook de kans om studenten preciezer te ondersteunen. Zo is het doel van de aanvullende beurs om aan studenten die ouders hebben met minder financiële middelen, een hogere beurs te verstrekken. Het maken van onderscheid draagt in dit geval bovendien bij aan het doelmatig besteden van publiek geld. Uiteindelijk zullen er altijd afwegingen gemaakt moeten worden in het studiefinancieringsstelsel tussen het zo precies mogelijk uitkeren van studiefinanciering rekening houdend met de situatie van de student aan de ene kant en een uitlegbaar en uitvoerbaar stelsel aan de andere kant. De verschillende regelingen rond huishoudsamenstelling bij sociale voorzieningen blijven onderwerp van gesprek.

²¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2025–2026, 24 724, nr. 249.

5.1.4 Onduidelijkheid en complexiteit bij aanvraag nieuwe school

Wij delen de wens van DUO om de stichtingsprocedure voor nieuwe scholen waar mogelijk te verbeteren en te verduidelijken. Om enkele praktische knelpunten op te lossen is het wetsvoorstel Praktische verbetering stichtingsprocedure scholen (PVSS) in voorbereiding. Ook onderzoeken wij op dit moment hoe het gesprek in de regio meer gewicht kan krijgen en zoveel mogelijk toegevoegde waarde kan hebben bij de samenwerking tussen bestaande en nieuwe scholen. Tot slot onderschrijven wij de voorstellen van DUO om de dienstverlening aan initiatiefnemers te verbeteren, zoals het vergroten van de specialistische kennis bij het informatiecentrum onderwijs.

5.1.5 Maatwerk leveren bemoeilijkt door strikte wetgeving

DUO en het bestuursdepartement zijn in maart 2023 een pilot gestart over de omgang met fatale termijnen in de bekostiging van het funderend onderwijs. Deze pilot is verbreed naar casuïstiek waar een belangenafweging moet worden gemaakt met bekostigingsgevolgen. Wij kijken terug op een goede samenwerking en verkenning van maatwerkvraagstukken, een belangrijk thema dat bij de Rijksoverheid breed speelt en waarin uitvoerbaarheid ook een belangrijke factor is. Het kan ook leiden tot aanpassing van wet- en regelgeving, als blijkt dat iets in de praktijk anders uitwerkt dan is beoogd met de regeling. Dat zijn belangrijke signalen vanuit de uitvoeringspraktijk om met het bestuursdepartement te delen. In december 2024 is de pilot afgesloten met een werkwijze waarin afspraken zijn gemaakt over op welke specifieke onderwerpen een zelfstandige afhandeling door DUO kan plaatsvinden en wanneer dat in overleg met het bestuursdepartement gebeurt. Meer maatwerk vraagt meer (juridische) capaciteit en zorgt voor langere doorlooptijden. Het blijft onderwerp van gesprek om te bezien hoe de doorlooptijden verkort kunnen worden.

5.1.6 Onduidelijkheid rond aanvragen aanvullende bekostiging kinderen in Blijf van Mijn Lijf-huizen

Scholen in het primair onderwijs kunnen aanvullende bekostiging krijgen als ze minimaal tien leerlingen hebben die in een Blijf Van Mijn Lijf-huis wonen. De bekostiging is op schoolniveau en niet per bestuur. Het knelpunt dat DUO aandraagt is dat als meerdere scholen onder hetzelfde bestuur samen wél minstens tien leerlingen in een Blijf Van Mijn Lijf-huis hebben, ze toch geen recht op de aanvullende bekostiging hebben.

Vrijwel alle bekostigingsonderwerpen in het primair onderwijs worden berekend op schoolniveau, niet op bestuursniveau. Dat is niet anders bij deze regeling. DUO geeft aan dat het voor scholen onduidelijk is waarom deze bekostiging alleen op schoolniveau aangevraagd kan worden. Er zal worden bekeken of en hoe de regelgeving beter uitlegbaar kan worden gemaakt.

5.1.7 Maatregel 1: Vereenvoudiging nieuwkomersbekostiging

Een belangrijke stap in het verlagen van de onzekerheid van de bekostiging en minder administratieve- en uitvoeringslasten is de overstap naar ambtshalve nieuwkomersbekostiging in het primair onderwijs. Met die overstap worden de bekostigingscategorieën in het primair onderwijs al gedeeltelijk gelijkgetrokken. Het bestuursdepartement heeft voor deze aanpassing een opdracht aan DUO verstrekt en de eerste voorbereidingen zijn gestart zodat per kalenderjaar 2028 de nieuwkomersbekostiging ambtshalve kan worden verstrekt. Dit is een grote stap in de vereenvoudiging van de nieuwkomersbekostiging in het primair onderwijs en leidt bovendien tot een harmonisatie met het voortgezet onderwijs, waar al sprake is van ambtshalve bekostiging.

Het voorstel om het onderscheid tussen asielzoekers en overige vreemdelingen in de bekostiging volledig op te heffen naar het hogere bedrag heeft financiële gevolgen. Hiervoor is een groter budget nodig dan op dit moment beschikbaar is. Een budgetneutrale herverdeling, waardoor er gelijke bedragen per nieuwkomer ontstaan, betekent dat het bedrag voor asielzoekers omlaag gaat en het bedrag voor overige vreemdelingen omhoog gaat. Dit heeft herverdeeffecten voor scholen en schoolbesturen tot gevolg. Vanwege de nadelen van deze beide opties wordt dit knelpunt nu niet verder opgelost.

5.1.8 Maatregel 2: Verminderen verantwoordingslast (Assurance op rechtmatigheid)

DUO ziet mogelijkheden om het proces van de verantwoording te vereenvoudigen wanneer DUO registerdata kan gebruiken om (op onderdelen) de rechtmatigheid van toekenningen vast te stellen. DUO wil samen met het bestuursdepartement en de Auditdienst Rijk (ADR) onderzoeken of

dit mogelijk is. Er loopt al een traject van het bestuursdepartement, samen met DUO, de IvhO, de VO-raad en accountants om te verkennen of de verantwoordingslast bij de controle op de rechtmatigheid van de bekostiging in het voortgezet onderwijs kan worden verlaagd. Ook in de overige onderwijssectoren is vereenvoudiging een terugkerend thema in de reguliere gesprekscyclus tussen DUO en het bestuursdepartement en bezien wij of de verkenning kan worden verbreed naar het vervolgonderwijs.

5.1.9 Maatregel 3: Vereenvoudiging aanvullende bekostiging onderwijs

DUO geeft aan dat het onderwijsveld behoefte heeft aan zekerheid over de in de toekomst te ontvangen middelen zodat ze beleid kunnen maken voor de lange termijn. Tegelijkertijd is er ook behoefte aan bekostiging op basis van actuele gegevens, zodat scholen bekostiging krijgen voor de leerlingenpopulatie waar ze op dat moment mee te maken hebben. Om meer zekerheid te geven over de bekostiging die scholen in de toekomst krijgen, werken wij aan het structureel bekostigen van structurele taken. Daarvoor worden bepaalde subsidieregelingen omgezet naar structurele bekostiging (zoals bijvoorbeeld de subsidieregelingen Basisvaardigheden per 2027 en School & Omgeving, Brugfunctionaris en Schoolmaaltijden vanaf 2029).²² Bij het structureel bekostigen hoort dat er goed gekeken wordt of de middelen uit deze regelingen in de basisbekostiging of in aanvullende bekostigingsregelingen passen. Bij nieuwe beleidsvoornemens kan het (tijdelijk) nodig zijn om een aanvullende bekostigingsregeling in te stellen.

Wij hechten belang aan een eenvoudige en voorspelbare bekostiging. Daarbij wegen wij welke bekostigingsvorm het meest passend is en vinden wij het van belang dat scholen zich kunnen focussen op prioritaire thema's. Te veel (kleine) aanvullende bekostigingsregelingen maken dit lastiger voor scholen. Echter, andere overwegingen, zoals het belang van een gerichte verdeling van beschikbare middelen, kan reden zijn om hier toch voor te kiezen. De mogelijkheden omtrent de regeling voor Nederlands Onderwijs aan Anderstaligen (NOAT) blijft onderwerp van gesprek.

5.1.10 Maatregel 4: Toelaatbaarheidsverklaringen ingewikkeld en slecht te controleren

Wij kunnen ons vinden in de analyse en oplossing die DUO bepleit, namelijk de aanpassing van de registratie door samenwerkingsverbanden, en onderzoeken op dit moment in overleg met DUO hoe het beste invulling kan worden gegeven aan het voorstel.

5.1.11 Te weinig leenruimte

DUO geeft aan dat de leenruimte voor inburgeringsplichtige gezinsmigranten in incidentele gevallen niet toereikend is om alle kosten te dekken. Als oplossing stelt DUO voor om het maximale leenbedrag te indexeren.

De verantwoordelijke bewindspersoon, de minister van Werk en Participatie, heeft geconstateerd dat bijna alle gezinsmigranten in staat zijn hun inburgering te bekostigen.²³ Uit signalen blijkt dat dit in incidentele gevallen niet lukt, vooral bij gezins- en overige migranten in de Z-route met problemen op meerdere leefgebieden. De minister zoekt de oplossing niet in indexeren of een hogere schuld. Mogelijk kan de gezinsmigrant een taalaanbod vinden dat past binnen het bestaande budget. De gemeente kan informatie geven over (goedkoop) taalaanbod en kan de gezinsmigrant wellicht gebruik laten maken van een contract met een taalschool. Daarnaast kan de gezinsmigrant samen met zijn/haar Nederlandse partner oplossingen buiten de inburgering vinden. Mogelijk kan de gezinsmigrant en/of zijn partner (extra) inkomen uit werk genereren (al is daar soms wel kinderopvang of (thuis)zorg voor nodig). Bij het zoeken naar een passende oplossing kan de gezinsmigrant soms ondersteuning krijgen van de gemeente. In de praktijk worden er al vaak maatwerkoplossingen gevonden.

DUO geeft daarnaast aan dat DUO complexiteit in de uitvoering ervaart als gevolg van complexiteit in de regelgeving. DUO geeft daarbij twee voorbeelden.

Ten eerste wijst de dienst op het verschil in behandeling van verschillende doelgroepen onder de verschillende wetten, waaronder een verschil tussen gezinsmigranten en asielstatushouders. De

²² [Kamerbrief over regeling School en Omgeving 2025-2028 | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

²³ Onderzoek perspectief inburgeraar, Kamerstukken II 2025/26, 32 824, nr. 478

minister van Werk en Participatie geeft aan dat bewust is gekozen voor deels verschillende regimes, zoals een verschil bij de bekostiging van de inburgering en bij de gemeentelijke begeleiding en ondersteuning. Van gezinsmigranten kan meer verwacht worden dan van asielstatushouders, omdat zij al een netwerk hebben in Nederland, veelal het basisexamen inburgering buitenland hebben afgelegd en verblijven bij een referent die voldoet aan een inkomenseis. Zij hebben een andere startpositie in Nederland dan asielstatushouders. Daarnaast onderkent de minister van Werk en Participatie dat er verschillen bestaan tussen inburgeraars die onder het huidige en de oude stelsels vallen. Dit verschil zal beleidsmatig minder relevant worden naarmate het aantal inburgeraars onder de vorige wet (Wi2013: A2 taalniveau vereist) steeds verder zal afnemen en het aantal inburgeraars onder de huidige wet (Wi2021: B1 taalniveau vereist) toeneemt. Dit neemt niet weg dat DUO voorlopig twee systemen dient te hanteren.

Ten tweede geeft DUO aan dat het wenselijk is om de beperkte opsomming van redenen voor verlengingen van de inburgeringstermijn te vervangen door een 'discretionaire bevoegdheid,' zodat DUO meer ruimte krijgt om maatwerk toe te passen. De minister van Werk en Participatie merkt op dat bewust is gekozen voor een limitatieve opsomming van verlengingsgronden om de rechtszekerheid te borgen. Bij uitzonderlijke situaties kan de inburgeraar een beroep doen op de verlengingsgrond 'bijzondere individuele omstandigheden'. Om deze reden vindt de minister een generieke discretionaire verlengingsgrond voor DUO niet passend. Wel verkent de minister van Werk en Participatie manieren om werkende inburgeraars meer ruimte te gunnen als zij werk en inburgeren combineren. Dit kabinet hecht er veel aan dat inburgeraars zo snel mogelijk meedoen.

ONDERDEEL III – RCE

1. Beleidsreactie Knelpuntenbrief RCE

In de Knelpuntenbrief RCE worden de knelpunten in de uitvoering beschreven. De Knelpuntenbrief RCE is toegevoegd als bijlage bij de Stand OCW. In dit hoofdstuk is onze reactie opgenomen op de door RCE genoemde knelpunten.

De RCE constateert dat erfgoed onder druk staat bij ruimtelijke opgaven. Dit is logisch gezien de grote ruimtelijke opgaven waar Nederland voor staat. Het is echter zaak om ervoor te zorgen dat Nederland ook na het realiseren van die opgaven een prettig en herkenbaar land blijft en dat erfgoed niet wordt verdrongen binnen die ontwikkelingen. Zoals de RCE al benoemt, werkt OCW daartoe nauw samen met alle betrokken departementen en is OCW ter ondersteuning hiervan het programma Erfgoed en Leefomgeving gestart.

De RCE geeft aan dat zij de gevolgen ondervindt van het gebrek aan capaciteit en deskundigheid bij gemeenten op het gebied van erfgoed. Nieuw daarbij is dat ook het Rijk de komende jaren steeds minder capaciteit tot zijn beschikking zal hebben. Binnen het programma Erfgoed en Overheid werken Rijk, provincies en gemeenten sinds enige tijd samen om de capaciteit en deskundigheid bij gemeenten te versterken. Dit jaar zijn voor het eerst financiële bijdragen toegekend aan projecten waarmee gemeenten en provincies werken aan het op orde brengen van de basis van hun erfgoedzorg. De gesignaleerde druk op capaciteit en deskundigheid is niet alleen een uitvoeringsvraag, maar raakt aan de kern van de erfgoedzorg als publieke overheidstaak. Erfgoedzorg vraagt in alle bestuurslagen om een basis van kennis, capaciteit en organisatie. Als die basis onvoldoende op orde is, komt niet alleen de kwaliteit van besluiten onder druk te staan, maar ook de zorgvuldigheid en voorspelbaarheid van het stelsel. Daarom is het nodig de discussie ook te voeren in termen van taakafbakening, prioritering en uitvoerbaarheid: wat moet ten minste op orde zijn en wie is waarvoor verantwoordelijk. Daarom hebben wij aan de Raad voor Cultuur (in samenspraak met de Raad voor het Openbaar Bestuur) om een onafhankelijk advies gevraagd over de inrichting van de basistaken van gemeenten en wat daarvoor nodig is.

Terecht benoemt de RCE dat er in de afgelopen jaren veel is gedaan om de financieringsproblematiek bij grote restauraties aan te pakken. Samen met het Nationaal Restauratiefonds onderzoekt OCW wat nodig is om op middellange termijn voldoende

leningsfaciliteiten beschikbaar te stellen. Ook wordt uw Kamer geïnformeerd over de uitkomsten van de eerste ronde van de nieuwe subsidieregeling voor Grote restauraties.

Voor het digitale domein ziet de RCE het vinden en vasthouden van kundig IT-personeel als een uitdaging, evenals het gegeven dat innoveren en het bijgewerkt en veilig houden van bestaande systemen om continue aandacht vragen. Het eerste knelpunt speelt ook bij veel andere instellingen, binnen en buiten de erfgoedsector. Het is goed dat de RCE hier actief mee bezig is, bijvoorbeeld door de inzet van nieuwe wervingskanalen. Wat het tweede punt betreft: ook de RCE werkt steeds meer volgens de principes uit de Nationale Strategie Digitaal Erfgoed. Dit draagt bij aan de duurzaamheid van voorzieningen. Desalniettemin zullen de keuzes die gemaakt worden bij investeringen in de digitale infrastructuur altijd rekening moeten houden met de kosten van toekomstig onderhoud en langdurig beheer.

Hoewel er diverse acties in gang zijn gezet om de erfgoedsector bewuster te maken van de dreiging van een (hybride) conflict of crisis, benoemt de RCE dat er nog een overkoepelende strategie nodig is om de erfgoedsector op lange termijn zelfredzamer te maken. Samen met de in 2024 ingerichte Taskforce Veilig Erfgoed werkt OCW hier in de komende periode aan. Daarbij is ook aandacht voor een goede samenwerking met de veiligheidsregio's en de ontwikkeling van benodigde hulpmiddelen.

ONDERDEEL IIII – Nationaal Archief

Het Nationaal Archief (NA) dient ieders recht op informatie. Het NA werkt samen met overheden en het archiefveld aan transparantie en openbaarheid van informatie voor de burger. Duurzame toegankelijkheid van authentieke bronnen is een grondrecht van elke burger. Daarom zet het NA kennis en kunde in om samen met overheden en het archiefveld een open en eenvoudig bereikbare ingang voor burgers tot informatie te verwezenlijken.

Een belangrijke taak van het NA is toegang bieden tot de archieven van de Rijksoverheid. Archieven staan meer en meer in de politieke en maatschappelijke belangstelling en steeds meer burgers weten het NA te vinden. Dit wordt mede ingegeven door de aandacht voor het oorlogsarchief Centraal Archief Bijzondere Rechtspleging (CABR).

De cijfers over 2025 laten een aanzienlijke groei zien in de vraag om dienstverlening door het NA. Zo waren er 23.608 bezoeken aan de studiezaal (+44% t.o.v. 16.370 in 2024), werden er 125.853 stukken ter inzage opgevraagd (+37% t.o.v. 91.735 in 2024), werden 42.701 vragen gesteld in de vorm van mails, webformulieren, chatberichten en telefoongesprekken (+40% t.o.v. 30.534 in 2024) en werd de website 4.811.701 keer bezocht (+68% t.o.v. 2.859.970 in 2024).

Ook werd in 2025 aan bezoekers de mogelijkheid geboden het CABR digitaal te doorzoeken in de studiezaal van het NA. Het geven van inzage in beperkt openbare en veelal gevoelige archieven vraagt om zorgvuldige afweging van belangen en maatwerk ten aanzien van de verschillende groepen betrokkenen, om deze zoveel mogelijk toegang tot informatie te kunnen blijven bieden.

Als het expertisecentrum op het terrein van duurzame toegankelijkheid van (overheids)informatie heeft het NA ook in 2025 tal van overheidsorganisaties ondersteund in de uitvoering van de Archiefwet. Dat gebeurde door middel van kennisproducten, adviestrajecten, bijeenkomsten, pilots, projecten en een leeraanbod ter verbetering van de informatiehuishouding van de Rijksoverheid.

Afgelopen jaar is hard gewerkt aan het maken van zogenaamde business intelligence tooling om op een geautomatiseerde manier bedrijfsinformatie te laten zien. Dit heeft geleid tot een efficiëncyslag waardoor de interne bedrijfsvoering significant is verbeterd. Het is voor het NA noodzakelijk om naast het dagelijkse werk te blijven reageren en anticiperen op nieuwe ontwikkelingen en omstandigheden om een relevante en blijvende positie in een sterk veranderende omgeving in te kunnen nemen. Daarom is het portfoliomanagement in 2025 geprofessionaliseerd om onze activiteiten te kunnen beoordelen op inzet van mensen en middelen, en in samenhang tussen alle werkzaamheden en afhankelijkheden.

1. Knelpunten NA

Het NA ervaart dat de dienstverlening steeds meer onder druk komt te staan, door de volgende ontwikkelingen:

1. *Toenemend belang privacy (bijv. CABR-archief)*

Dit vraagt om steeds meer inzet van technologie en infrastructuur (voor digitale archieven) maar het vraagt ook capaciteit in de studiezaal (voor inzage in beperkt openbare archieven), teneinde te voorkomen dat er langere wachttijden ontstaan en veel digitale archieven niet raadpleegbaar zijn.

2. *Digitale en analoge collectie blijven naast elkaar bestaan*

Het NA zal minimaal de komende 10 jaar nog evenveel aandacht moeten hebben en houden voor de overbrenging van analoge archieven. Het beheer en beschikbaar stellen van de analoge archieven is een permanente, structurele taak die kennis en expertise zal blijven vragen.

Daarnaast moet er steeds meer aandacht uitgaan naar de overbrenging en beschikbaarstelling van digitale archieven, waarvoor eigen en andere kennis en expertise nodig is.

3. *De toename in compliancy (privacy, veiligheid, etc.)*

Deze toename werkt door in overgebrachte archieven, waardoor de complexiteit wordt vergroot, niet alleen voor de zorgdragers van informatie, maar ook als ontvanger van informatie van derden. Hierbij zullen afwegingen gemaakt moeten worden ten aanzien van inspanningen die nodig zijn voor zowel beheer als beschikbaarstelling. Met de gevraagde digitale weerbaarheid van het NA in tijden van geopolitieke verschuivingen kan dit op gespannen voet staan met de verwachtingen van de burgers ten aanzien van de dienstverlening van een modern archief en de toegankelijkheid van (digitaal geboren) informatie.

4. *Het voorbereiden op en aanpassen van het NA aan de digitale toekomst*

Technologische ontwikkelingen en de maatschappelijke verwachtingen vragen ook een grote organisatieverandering. Het werk verandert en daarmee ook de manier van werken en op verschillende plekken binnen de organisatie de benodigde kennis en expertise. Om deze verandering, die ook ingrijpend is voor de medewerkers, goed te begeleiden, wordt de leiding van het NA de komende periode tijdelijk versterkt. Daarmee kan ook extra aandacht aan de interne gevolgen voor de medewerkers worden besteed in deze transitie.

2. Beleidsreactie knelpunten NA

De knelpunten die het NA aandraagt zijn herkenbaar en passen in een bredere, meer algemene ontwikkeling waarbij privacy en informatieveiligheid steeds belangrijker worden gevonden. De toegankelijkheid van documenten bij archiefdiensten staat onder druk, omdat in meer gevallen de toegang tot documenten moet worden ontzegd. Wij werken aan wijziging van de archiefwetgeving zodat archiefdiensten beter zijn toegerust om een belangenafweging te maken en te voorzien in dienstverlening waarmee archieven zoveel als mogelijk toegankelijk blijven.

Dit doen we ten eerste door de algemene modernisering van de Archiefwet. De wet voorziet in de mogelijkheid om inzage te bieden in andere vorm, naast de gebruikelijke inzage in dossiers. Ten tweede stellen we voor om specifiek de Archiefwet te wijzigen (n.a.v. de casus CABR) met als doel het bieden van een nieuw wettelijk kader voor een belangenafweging bij het verlenen van individuele toegang en het online beschikbaar stellen van overgebrachte archieven.

Het voorstel van wet is bij uw Kamer ingediend op 28 januari 2026.²⁴ Op 12 februari heeft uw Kamer vragen gesteld over het wetsvoorstel die wij op 24 maart beantwoord hebben.²⁵ Op 2 april is door de vaste Commissie van OCW besloten om het wetsvoorstel aan te melden voor debat. Met het wetsvoorstel wordt een betere balans gevonden tussen het belang van privacy enerzijds en de openbaarheid van overheidsinformatie bij archiefdiensten anderzijds. Dit betekent echter wel meer werk voor archiefdiensten.

²⁴ Kamerstukken II, 2025-2026, 36889-2.

²⁵ Kamerstukken II, 2025-2026, 36889-6.



Dienst Uitvoering Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur
en Wetenschap

DUO Knelpuntenbrief 2025

Inhoud

Inleiding	2
1. Knelpunten studiefinanciering	4
1.1 Verschillende regelingen voor mbo- studenten en hbo/wo-studenten	4
1.2 Veel verschillende terugbetaalregels en -categorieën	6
1.3 Verschillende regelingen rond huishoudsamenstelling bij sociale voorzieningen	6
2. Knelpunten en voorstellen vereenvoudiging onderwijsinstellingen	8
2.1 Onduidelijkheid en complexiteit bij aanvraag nieuwe school	8
2.2 Maatwerk leveren bemoeilijkt door strikte wetgeving	9
2.3 Onduidelijkheid rond aanvragen aanvullende bekostiging kinderen in Blijf van Mijn Lijf-huizen	9
2.4 Maatregelen onderwijsinstellingen	10
3. Knelpunten inburgering	13
3.1 Te weinig leenruimte	13
4. Openstaande knelpunten	15
Focusboard Overzicht knelpunten	18

Inleiding

Een signaal van de uitvoering aan de politiek, dat is de gedachte achter DUO's *Knelpuntenbrief*. Het is de tweede keer dat we zo'n document presenteren, na eerder al driemaal een *Stand van DUO* te hebben gepubliceerd. Het is goed dat we hier de ruimte voor krijgen, want de knelpunten die we noemen zijn niet zozeer óns probleem, maar vooral een probleem voor burgers en onderwijsinstellingen.

De afgelopen jaren is DUO erin geslaagd – mede dankzij de steun van onze opdrachtgevers en onze ketenpartners – een substantieel aantal knelpunten op te lossen. Ondanks deze goede inzet blijven wij als publieke dienstverlener signalen oppikken waar dienstverlening knelt. Vaak heeft dat te maken met de hardnekkige complexiteit van wet- en regelgeving. Ingewikkelde regels en voorwaarden die niet goed uit te leggen zijn.

Juist daarom roept DUO, samen met het Netwerk van Publieke Dienstverleners (NPD) de politiek op tot vereenvoudiging. Verder benadrukt het NPD het belang van betere gegevensdeling en verdere digitalisering, om dienstverlening effectiever en begrijpelijker te maken. Hiervoor zijn innovaties en geld nodig; het NPD waarschuwt dat de politiek hier niet op moet bezuinigen. DUO herkent en onderschrijft dit standpunt. Het is daarbij van belang dat publieke dienstverleners zoals DUO volwaardige partners zijn bij het vormgeven van beleid. Niet alleen in theorie, maar juist in de praktijk, zodat beleid werkt voor burgers.



Dat vereenvoudiging niet altijd eenvoudig is, begrijpen we. Niet alleen is veel complexiteit over vele decennia zo gegroeid, maar soms zijn wetten en regels ook steeds meer verstrengeld geraakt. Hierdoor kan een regeling in het ene domein onverwachte én ongewenste effecten hebben in het andere. Vereenvoudiging is daarom ook een zaak van samenwerking. De intentie uit het coalitieakkoord om te werken aan een jaarlijkse Vereenvoudigingswet is een mooie stap in deze richting.

En over eenvoud gesproken: DUO heeft vorig jaar een middel ontwikkeld waarmee werkgevers op onze website eenvoudig kunnen controleren of een mbo-, hbo of wo-diploma echt is. De noodzaak hiertoe was, en is, groot: al jaren zien we toenemend misbruik en zelfs fraude met diploma's – met name in de zorg en de kinderopvang.

Verder geeft DUO op verschillende manieren voorlichting over het controleren van diploma's. Dat doen we o.a. met online campagnes en op webinars en congressen. Omdat ook werkgevers een belangrijke rol spelen bij het voorkomen van diplomafraude, roept DUO ze op om sollicitanten expliciet te vragen om een digitaal uittreksel uit Mijn diploma's.

We noemden dit onderwerp al in onze vorige knelpuntenbrief, en het bestrijden van fraude en misbruik blijft onverminderd nodig. Dat doet DUO samen met anderen: politie, openbaar ministerie, inspecties (gezondheidszorg en onderwijs), de MBO Raad, werkgeversorganisaties, Kamers van Koophandel, en de ministeries BZK en OCW. DUO is een van de partijen die fraude signaleert en aangifte doet – het afgelopen jaar al meer dan honderd keer.

Bij het uitvoeren van beleid zijn controle en handhaving belangrijk, zoals ook het kabinet Jetten in het coalitieakkoord schrijft. Maar daarbij kan en wil de overheid niet iedereen controleren. Dit maakt het lastig te bepalen wanneer wel en wanneer niet; het gevaar van (indirecte) discriminatie ligt op de loer.

DUO heeft dit zelf meegemaakt met de controle uitwonendenbeurs. De hierbij gemaakte fouten waren aanleiding ons controleproces te herzien

en verbeteren. We zijn daar, samen met het bestuursdepartement OCW, al enige tijd mee bezig. Het nieuwe controleproces moet voldoen aan alle eisen op het gebied van privacy en algoritmes.

Ook hier kan vereenvoudiging een rol spelen: wanneer regelingen minder of geen onderscheid meer maken op basis van de samenstelling van het huishouden van burgers, wordt handhaven eenvoudiger en is minder uitvoeringscapaciteit nodig.

Verder zien we bij de uitvoering van beleid dat net als voor andere publieke dienstverleners de krappe arbeidsmarkt steeds meer een uitdaging vormt. DUO krijgt niet alle vacatures op tijd gevuld. Bovendien heeft ook DUO te maken met de gevolgen van de Wet DBA en de effecten van het beleid om de inzet van externen af te bouwen. Dit kan tot bijstelling van de plannen leiden.

In deze Knelpuntenbrief beschrijven we de knelpunten, plus de mogelijkheden die we zien om complexiteit te verminderen. We geven hierbij ook aan in hoeverre we hierover in gesprek zijn met onze opdrachtgever en welke mogelijke oplossingen we voor ogen hebben.

Mirjam Koster

Rudi Snijders

Sabrina Caljouw



1. Knelpunten studiefinanciering

Minder complexiteit

Veel complexiteit bij de uitvoering vindt zijn oorzaak in ingewikkelde regelgeving. Met het oplossen van onderstaande drie knelpunten wil DUO complexiteit verminderen.

DUO zet in eerste instantie in op het gelijktrekken van de verschillen tussen middelbaar beroepsonderwijs (mbo) en hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs (hbo/wo). Vervolgens kijken we naar de impact van veranderende huishoudsamenstellingen.

1.1 Verschillende regelingen voor mbo-studenten en hbo/wo-studenten

Wat is er aan de hand?

De bedragen en regelingen voor studiefinanciering voor mbo-studenten enerzijds en hbo/wo-studenten anderzijds zijn niet altijd hetzelfde. De verschillen bestaan met name op twee onderdelen: de bedragen waar studenten recht op hebben en de mogelijkheid om (een deel van het) lesgeld of collegegeld terug te krijgen wanneer een student zich tijdens het studiejaar uitschrijft.

Een meer gelijke behandeling van studenten zorgt voor meer duidelijkheid en eenvoud in uitvoering, en biedt studenten meer transparantie. Het bevordert de gelijkwaardigheid en erkenning van mbo-studies, wat een positieve invloed heeft op de arbeidsmarkttekorten bij praktijkgerichte beroepen. Ook vergroot het mogelijk de toegankelijkheid van onderwijs en meer doorstroommogelijkheden tussen de mbo en hbo of vice versa.

De normbedragen voor basisbeurs, aanvullende beurs en lening voor mbo-studenten en hbo/wo-studenten zijn niet hetzelfde. Mbo-studenten ontvangen meestal een lager bedrag aan studiefinanciering dan hbo- en wo-studenten, terwijl zij

gemiddeld dezelfde kosten hebben. Veel verschillen tussen mbo- en hbo/wo zijn in de loop der tijd ontstaan, maar hebben geen beleidsmatige rechtvaardiging. DUO is voorstander van het gelijktrekken van de normbedragen.

Verder ontvangen mbo- en vavo-studenten (voortgezet algemeen volwassenenonderwijs) niet automatisch (een deel van) hun lesgeld terug wanneer ze zich voortijdig uitschrijven bij hun opleiding. Studenten op hogeschool of universiteit krijgen in zo'n situatie wel hun collegegeld (deels) terug. Mbo- en vavo- studenten moeten daardoor ook lesgeld betalen voor maanden waarin ze geen onderwijs volgen. Een mbo-student die zich in oktober uitschrijft kan maximaal 1.093,50 euro terugkrijgen, maar moet dat wel zelf aanvragen.

Wat is er nodig om dit knelpunt op te lossen?

De verschillen tussen mbo-, hbo- en wo-studenten wegnemen door de normbedragen voor basisbeurs, aanvullende beurs en lening gelijk te trekken, én door het recht op automatische teruggaaf van lesgeld aan mbo-studenten uit te breiden (zoals het geval is bij hbo- en wo-studenten). Door ook mbo- en vavo-studenten automatisch lesgeld terug te geven wanneer ze hun studie voortijdig stoppen, krijgen deze studenten een gelijkwaardiger behandeling. Dit knelpunt is overigens al eerder opgenomen in de Stand van DUO van 2021 en in de Knelpuntenbrief van 2024. Voor het gelijktrekken van de normbedragen en de automatische teruggave voor mbo-studenten is een wetswijziging nodig; de kosten zijn ongeveer 400 miljoen per jaar in de maximumvariant die deze Kamerbrief schetst¹.

¹ Kamerbrief: [Verschillen normbedragen studiefinanciering en restitutie les- en cursusgeld | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)



Door de ogen van de klant

Pieter doet een mbo-niveau 3 opleiding, de bakkersopleiding. Zijn vriendin Saffae doet hbo commerciële economie. Ze wonen beiden thuis, en studeren beiden fulltime. Ook hebben ze allebei een bijbaan, om hun beurs nog wat aan te vullen. Pieter krijgt minder studiefinanciering dan Saffae. Maar ze hebben vergelijkbare kosten en hun ouders verdienen nagenoeg hetzelfde. Als Saffae eerder in het schooljaar stopt met studeren, dan krijgt ze haar lesgeld automatisch terug. Pieter moet dit zelf terugvragen. Dit voelt voor beiden vreemd.

1.2 Veel verschillende terugbetaalregels en -categorieën

Wat is er aan de hand?

Twee belangrijke uitgangspunten van het studiefinancieringsstelsel zijn dat oud-studenten hun studieschuld terugbetalen, en dat ze dat doen onder sociale voorwaarden. Dit houdt onder andere in dat DUO rekening houdt met de financiële draagkracht van debiteuren, en dat DUO een eventuele restschuld kwijtscheldt na afloop van de terugbetaalperiode. De draagkrachtregeling is bedoeld om te zorgen dat oud-studenten niet méér hoeven af te lossen dan wat redelijk is op basis van hun inkomen.

Als gevolg van verschillende beleidswijzigingen kent het studiefinancieringsstelsel vier sets aan terugbetaalregels waar debiteuren onder kunnen vallen.

Een belangrijk knelpunt bij de verschillende terugbetaalregels is dat de oudste set regels relatief streng is: debiteuren moeten hierbij per maand hogere bedragen aflossen dan bij andere sets terugbetaalregels. Dit kan honderden euro's per maand schelen. Een ander knelpunt is dat de verschillende terugbetaalregels bij elkaar de uitvoering ingewikkeld maken en daardoor de houdbaarheid van het stelsel onder druk zetten. Om het stelsel toekomstbestendig te houden is aandacht voor houdbaarheid en uitvoerbaarheid belangrijk.

Behalve complexiteit bij DUO zorgt de veelheid aan terugbetaalregels ook voor onduidelijkheid bij debiteuren die kunnen overstappen naar een andere set terugbetaalregels (een mogelijkheid die niet elke debiteur heeft). Afhankelijk van het type terugbetaalregels is de afloperiode lang (minimaal 15 tot maximaal 35 jaar). Door de lange afloperiodes kunnen wetwijzigingen leiden tot verschillende terugbetaalregimes naast elkaar, wat de complexiteit verder kan vergroten. DUO moet gedurende die hele periode de verschillende computersystemen en bijbehorende dienstverlening in de lucht houden. Het is daarom noodzakelijk om actief te werken aan vereenvoudiging.

DUO heeft de knelpunten rond de verschillende aflosregimes meerdere keren genoemd: 'Overstappen naar een andere vorm van aflossen' (Stand van DUO 2021);

'Veel verschillende terugbetalingsregelingen voor (oud)studenten' (Stand van DUO 2022); en 'Aflosbedrag voor sommige oud-studenten te hoog' (Stand van DUO 2023). Dat dit onderwerp herhaaldelijk en in verschillende vormen terugkomt, toont de urgentie ervan. Samen met het beleidsdepartement heeft DUO oplossingen voor deze problematiek uitgewerkt. Deze uitwerking is opgenomen in de Stand van de Uitvoering OCW 2026. Gezien het belang van deze vereenvoudiging herhalen we het in deze knelpuntenbrief.

Wat is er nodig om dit knelpunt op te lossen?

Het is wenselijk om geen nieuwe kenmerken, regels en cohorten in te voeren. Waar mogelijk moet het aantal verschillende sets terugbetaalregels verminderen. De mogelijke oplossingen voor het verminderen van de huidige sets terugbetaalregels zoals uitgewerkt in de Stand van de Uitvoering OCW 2026 vereisen substantiële financiële middelen en een wetwijziging. Voor verdere toelichting op deze wijzigingen en benodigde financiële middelen verwijzen wij naar de Stand van de Uitvoering OCW 2026.

1.3 Verschillende regelingen rond huishoudsamenstelling bij sociale voorzieningen

Wat is er aan de hand?

Veel sociale regelingen van de overheid maken onderscheid naar huishoudsamenstelling. Zo is er de kostendelersnorm in de AOW en de bijstand, het onderscheid tussen uit- en thuiswonend bij studiefinanciering, en het verhoogde kindgebonden budget voor alleenstaande ouders. De overheid maakt dit onderscheid om mensen met meer kosten te ondersteunen, en minder uit te keren als mensen kosten kunnen delen.

Maar dit heeft een keerzijde. Hoe meer onderscheid er bestaat tussen verschillende situaties, hoe ingewikkelder regelingen worden – voor burgers én uitvoerders. In de praktijk zien we bovendien steeds meer verschillende soorten huishoudens. Er zijn meer scheidingen, meer nieuwe relaties met meer verschillende woonvormen, en steeds meer samengestelde gezinnen. Het wordt daarom dan ook steeds

onduidelijker of je nu uit of thuiswonend bent. Verder is het onduidelijker naar welke ouder wordt gekeken voor het bepalen van het inkomen en de berekening van de aanvullende beurs. Daarom lijkt het ouderbegrip die in de wet is opgenomen niet meer toekomstbestendig.

Wanneer je niet langer kijkt naar huishoudsamenstelling is het ook mogelijk wetgeving aan te passen. Minder verschillende normen in de regelingen kan leiden tot minder verwarring en het gebruik hoeft bovendien ook niet gecontroleerd te worden. Dat maakt het stelsel structureel een stuk eenvoudiger en robuuster. Na een overgangsfase zou zowel de uitvoering als de voorlichting aan studenten eenvoudiger worden.

Wat is er nodig om dit knelpunt op te lossen?

Gezamenlijk met het bestuursdepartement onderzoeken of de huidige wet- en regelgeving rond woonsituatie van studenten nog past bij de vele verschillende huishoudsamenstellingen en -situaties. Bij wetswijzigingen of bij nieuwe wetgeving moet rekening worden gehouden met het gegeven dat huishoudsamenstellingen veel verschillende varianten kennen.

Door de ogen van de klant

1. Daisy heeft kinderen bij twee verschillende vaders. Ze wonen beide bij Daisy en doen allebei een hbo-opleiding. De vader van haar oudste dochter Roos is chauffeur bij een postorderbedrijf en heeft een bescheiden inkomen. Roos krijgt daarom een bijna volledige aanvullende beurs. De vader van Daisy's jongste, Danny, werkt als zelfstandig ICT-specialist en verdient behoorlijk goed. Daarom ontvangt Danny helemaal geen aanvullende beurs. Dat zorgt in het gezin af en toe voor onbegrip en ergernis. Gezien het bestaande beleid rondom het ouderbegrip is dit ook altijd de bedoeling geweest. In de loop van de tijd is echter samenstellingen van gezinnen veranderd. Dat brengt ons op de vraag of het ouderbegrip nog toekomstbestendig is.

2. Omar en José hebben drie studerende kinderen die, vanwege het gebrek aan betaalbare studentenkamers, allemaal nog thuis wonen: Edwin, de oudste, en Noor en Sara, een tweeling. Edwin, de oudste, is Omar's stiefkind uit een eerder huwelijk, de meisjes Noor en Sara zijn natuurlijke kinderen van het echtpaar. Omdat Edwin niet bij zijn biologische ouders woont heeft hij recht op een beurs voor uitwonenden, terwijl de meiden alleen een beurs voor thuiswonenden krijgen. Toch is hun woonsituatie hetzelfde.

3. Kamiel is opgegroeid in Zeeland maar studeert in Nijmegen. De afstand is te groot om dagelijks heen en weer te reizen, maar op kamers gaan is voor hem nog een te grote stap. Gelukkig heeft zijn tante in Arnhem een kamer over. Kamiel trekt bij haar in en krijgt een flinke beurs voor uitwonenden. Zijn tante wil niets weten van kostgelden stopt hem zelfs wel eens wat extra's toe, dus heeft Kamiel veel meer geld dan hij op kan krijgen. Het komt hem regelmatig op scheve blikken van medestudenten te staan.





2. Knelpunten en voorstellen vereenvoudiging onderwijsinstellingen

2.1 Onduidelijkheid en complexiteit bij aanvraag nieuwe school

Wat is er aan de hand?

In 2020 is de Wet Meer ruimte voor nieuwe scholen ingevoerd in het voortgezet onderwijs en een jaar later in het primair onderwijs. In deze wet staat wat nodig is om een nieuwe school te starten. Onlangs is de wet geëvalueerd. Veel van de genoemde punten in het evaluatierapport worden door DUO herkend.

DUO ziet zelf ook knelpunten rond de stichtingsprocedure van scholen. Bij aanvragers van nieuwe initiatieven lijkt er bijvoorbeeld al langer onduidelijkheid te bestaan over de vereisten rondom de uitnodigingsplicht. Na een onvolledigheid bij controles hierop in eerdere jaren, heeft DUO in 2025 geprobeerd om deze vereisten voor aanvragers te verhelderen. Alle aanvragers kregen een overzicht met alle besturen die moeten worden uitgenodigd voor een gesprek. Toch blijkt dat een aanzienlijk deel van de aanvragers nog steeds onvoldoende of verkeerde besturen uitnodigt. Wanneer niet alle besturen worden uitgenodigd zal dit leiden tot het afwijzen van de aanvraag.

Daarnaast toont het evaluatierapport ook duidelijk waar ruimte tot verbetering in de dienstverlening van DUO zit. Tenslotte wordt de regelgeving van de wet Meer ruimte voor nieuwe scholen door aanvragers als complex te worden ervaren.

Wat is er nodig om dit op te lossen?

DUO onderzoekt graag samen met OCW hoe de vereisten voor aanvragers van nieuwe scholen beter kunnen worden vormgegeven. Daarbij is het streven meer doelmatigheid en klantvriendelijkheid in zowel regelgeving als het aanvraagproces.

Specifiek voor de vereisten voor de uitnodigingsplicht, verzoekt DUO om te onderzoeken in welke vorm het regiogesprek de meeste toegevoegde waarde kan hebben voor zowel aanvrager als bestaande schoolbesturen en zo nodig de rol en het gewicht van het regiogesprek in de aanvraagprocedure daarop aan te passen.

Om de dienstverlening te verbeteren wil DUO investeren in een portal om de wet- en regelgeving voor het stichten van scholen op een eenvoudige en duidelijke manier uit te leggen. In de evaluatie komt tevens naar voren dat er een vast aanspreekpunt bij DUO wordt gemist door aanvragers. Door te investeren in specialistische kennis bij het informatiecentrum onderwijs wil DUO vragen via één loket laten verlopen. Op deze manier worden vragen volledig geregistreerd en de reactietermijn gemonitord. Het bestuursdepartement zal ook nog een beleidsreactie op de evaluatie van de wet aan de Kamer sturen.

2.2 Maatwerk leveren bemoeilijkt door strikte wetgeving

Wat is er aan de hand?

DUO verzorgt de bekostiging van alle onderwijsinstellingen. Daarnaast handelt DUO alle bezwaren af rondom de bekostiging van het onderwijs, de onderwijssubsidies, en bijvoorbeeld ook monumentensubsidies.

Alle instellingen en burgers die hiermee te maken hebben, hebben behoefte aan maatwerk en de redelijke toepassing van regels. Zodat een kleine fout niet tot heel grote (financiële) gevolgen leidt. DUO stelt het leveren van maatwerk steeds meer centraal in zijn dienstverlening. Maar maatwerk leveren kost vaak extra tijd en capaciteit. Dit heeft verschillende oorzaken.

Het afhandelen van bezwaren leidt onder meer door het toepassen van maatwerk regelmatig tot te lange wachttijden (langer dan de wettelijk toegestane termijn). Dit komt onder andere door het afstemmen over het afwijken van harde voorwaarden, het voorkomen van precedentwerking en het feit dat het bezwaarproces meerdere gemandateerden kent. Dit geldt zowel voor de bekostiging van scholen als voor de

diverse subsidieregelingen waarvoor DUO de bezwaren namens het ministerie afhandelt.

De samenwerking tussen DUO en het bestuursdepartement op het gebied van maatwerk voor bekostiging van onderwijsinstellingen wordt door DUO als positief ervaren. Maatwerk in de fase vóórdat een instelling eventueel in bezwaar gaat, komt mede door het gebrek aan concrete beleidsruimte helaas nog minder voor. Hier wil DUO samen OCW onderzoeken welke mogelijkheden kunnen worden gecreëerd.

Wat is er nodig om dit op te lossen?

DUO heeft behoefte aan meer discretionaire ruimte per specifieke (subsidie) regeling. Bij nieuwe bekostigingsregelingen en waar opportuun bij reeds bestaande, verkent DUO graag met het beleidsdepartement in hoeverre hardheidsclausules in regelgeving zouden kunnen bijdragen aan makkelijker maatwerk leveren. Daarnaast wil DUO graag gezamenlijk de mogelijkheden verkennen om de doorlooptijden bij bezwaren korter te maken.

2.3 Onduidelijkheid rond aanvragen aanvullende bekostiging kinderen in Blijf van Mijn Lijf-huizen

Wat is er aan de hand?

Scholen in het primair onderwijs kunnen extra bekostiging krijgen als ze minimaal tien leerlingen hebben die in een Blijf Van Mijn Lijf-huis wonen. De bekostiging wordt berekend op schoolniveau. Dat betekent dat als meerdere scholen onder hetzelfde bestuur samen wél minstens tien leerlingen in een Blijf Van Mijn Lijf-huis hebben, ze toch geen recht op de extra bekostiging hebben. Maar het bestuur wil in deze gevallen vaak wel extra inzet leveren voor deze leerlingen. Het is voor besturen niet duidelijk waarom ze alleen op schoolniveau bekostiging kunnen aanvragen.

DUO heeft een dringend verzoek van een schoolbestuur om toch bekostiging te kunnen ontvangen besproken in een interne 'maatwerkplaats'. In zo'n maatwerkplaats kijkt DUO of specifiek maatwerk nodig en mogelijk is. Op basis van het

besproken signaal geeft het te denken of de hoogte van de drempel van het minimum aantal leerlingen nog voldoende aansluit bij de realiteit op en behoeftes van instellingen. Daarom is het ook niet mogelijk voor DUO om maatwerk toe te passen.

De afgelopen drie jaar kwamen minder dan tien scholen jaarlijks in aanmerking voor deze bekostiging. Hoeveel scholen de drempel van tien leerlingen niet halen is onbekend. Wel weten we dat scholen de drempel als hoog ervaren.

Wat is er nodig om dit knelpunt op te lossen?

DUO heeft aan het bestuursdepartement verzocht om na te gaan hoe de regeling beter uitlegbaar kan worden gemaakt. Dit wordt binnen het bestuursdepartement verkend. Daarnaast wil DUO ook het gesprek aangaan over de mogelijkheden tot maatwerk of het heroverwegen van de huidige norm.

2.4 Maatregelen onderwijsinstellingen

Maatregel 1: Vereenvoudiging nieuwkomersbekostiging

In zowel het primair - als het voortgezet onderwijs bestaan vormen van aanvullende bekostiging voor nieuwkomers. Dat geld kan gebruikt worden om het onderwijs beter toe te snijden op de behoeftes van deze doelgroep.

Het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs hanteren verschillende definities van 'nieuwkomer'. Het vo kent één soort nieuwkomers, terwijl het po onderscheid maakt tussen 'asielzoekers' en 'overige vreemdelingen'. Deze categorieën krijgen elk een eigen bedrag aan bekostiging, waarbij het bedrag voor asielzoekers substantieel hoger is. Ook krijgen asielzoekers een jaar langer aanvullende bekostiging bovenop de basisbekostiging dan de andere groep. Het is de vraag of de gehanteerde inhoudelijke verschillen tussen deze groepen nog recht doen aan de situatie in de praktijk op scholen.

De wijze van toekennen verschilt op dit moment nog per sector. Voor het po kent DUO aanvullende bekostiging toe op basis van een aanvraag, voor het vo kent DUO

automatisch ('ambtshalve') toe. DUO is begonnen met een traject om ook het po automatisch te bekostigen. Het bestuursdepartement heeft daar geld voor vrijgemaakt, en DUO een formele opdracht gegeven. De verwachting is dat DUO per 1-1-2028 ook de nieuwkomersbekostiging voor het po ambtshalve berekent en betaalt. Hiervoor werkt DUO nauw samen met het beleidsdepartement.

De nieuwkomersbekostiging in het po kan nog eenvoudiger worden als DUO maar één definitie van nieuwkomer gebruikt. Voorwaarde hiervoor is dat het onderscheid tussen 'asielzoeker' en 'overige vreemdeling' in het po verdwijnt. Dit heeft financiële gevolgen, of voor de instellingen, of voor de begroting.

Wat is er nodig om dit knelpunt op te lossen?

DUO en het bestuursdepartement trekken al goed samen op bij het traject om ook in het po automatisch te bekostigen. In het verlengde hiervan kan verder worden onderzocht wat de mogelijkheden zijn voor het toepassen van één definitie.

Maatregel 2: Verminderen verantwoordingslast (Assurance op rechtmatigheid)

Scholen ervaren een hoge verantwoordingslast.

Instellingen in het voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs zijn verplicht om een assurancerapport in te dienen. Het opstellen en verwerken van deze rapporten is veel werk voor instellingen en DUO. Daarnaast zijn instellingen voor het opstellen ervan afhankelijk van externe accountants. Deze zijn soms lastig te vinden, en ze moeten uit publieke middelen betaald worden. Door de bekostiging meer te baseren op data van DUO vermindert dit mogelijk de afhankelijkheid van externe financiële dienstverleners.

Wat is er nodig om dit knelpunt op te lossen?

DUO ziet mogelijkheden om dit proces te vereenvoudigen wanneer DUO registerdata kan gebruiken om (op onderdelen) de rechtmatigheid van toekenningen vast te kunnen stellen. Hiervoor is medewerking van het bestuursdepartement OCW en de Auditdienst Rijk (ADR) nodig; de mogelijkheden en onmogelijkheden moeten eerst onderzocht worden. Een gezamenlijk onderzoek met DUO, het bestuursdepartement en de ADR is een mooie eerste stap. Voor het voortgezet onderwijs loopt dit gesprek al.

Maatregel 3: Vereenvoudiging aanvullende bekostiging onderwijs

In eerdere jaren hebben het bestuursdepartement en DUO diverse trajecten ingezet om de bekostiging in het funderend onderwijs minder complex, beter voorspelbaar en minder sturend te maken. De vereenvoudigde regels hadden vooral effect op de basisbekostiging. In aanvulling daarop zijn er ook veel aparte regelingen, vaak met zeer specifieke doelen of doelgroepen, en met soms aparte procedures of verantwoordingseisen achteraf. Deze regelingen hebben een specifiek maatschappelijk doel, of ze komen tegemoet aan bepaalde politieke wensen. Er komen ook regelmatig nieuwe regelingen bij.

Deze stapeling van regelingen maakt de bekostiging minder transparant en minder voorspelbaar. De onderwijssectoren hebben, naast actualiteit, ook behoefte aan meerjarig perspectief en zekerheid, maar hun aanvullende bekostiging wordt bijna altijd jaarlijks vastgesteld en herijkt. Onzekerheid kan maken dat ze behoudend budgetteren, en dit komt niet ten goede aan het onderwijs.

De wens om steeds meer gericht te willen bekostigen betekent ook dat bij DUO veel capaciteit opgaat aan het invoeren van tijdelijke regelingen. DUO wil deze capaciteit liever inzetten voor het moderniseren van de dienstverlening.

Wat is er nodig om dit knelpunt op te lossen?

Het is nodig om verdere groei van met name kleine aanvullende regelingen te beperken. Vooral omdat bestaande subsidieregelingen de komende jaren worden omgezet in structurele financiering die deels zal uitmonden in aanvullende bekostigingsregelingen. De geplande samenvoeging van subsidies voor School &

Omgeving, Brugfunctionaris en Schoolmaaltijden in één regeling voor aanvullende bekostiging beschouwt DUO als een positief voorbeeld van hoe dit kan.

DUO verkent graag samen met OCW welke relatief kleine bekostigingsregelingen gebundeld of opgeheven kunnen worden waarbij de middelen worden herverdeeld. DUO ziet op basis van gesprekken met schoolbesturen en het aantal vragen dat jaarlijks over deze regeling binnenkomt, de regeling voor Nederlands Onderwijs aan Anderstaligen (NOAT) als kansrijke kandidaat. Deze regeling is relatief klein qua omvang maar kent een niet ongeringe administratieve last voor scholen. DUO verkent graag samen met OCW de mogelijkheden.

Maatregel 4: Toelaatbaarheidsverklaringen ingewikkeld en slecht te controleren

Wat is er aan de hand?

Leerlingen die naar het speciaal onderwijs gaan, hebben daarvoor een toelaatbaarheidsverklaring (TLV) nodig. Die ontvangen ze van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs (SWV). Wanneer scholen een leerling inschrijven, registreren ze de TLV's bij DUO, dat de scholen op basis hiervan bekostigt.

Er zijn drie categorieën TLV, met elk een eigen bedrag aan bekostiging. DUO brengt per TLV een bedrag in mindering op het budget van het samenwerkingsverband dat de TLV heeft afgegeven. Als een school een fout maakt heeft dat gevolgen voor de financiën van het samenwerkingsverband.

De huidige manier van administreren kost scholen en samenwerkingsverbanden veel capaciteit, en is foutgevoelig. DUO kan niet controleren of scholen de juiste categorie opgeven. Daardoor heeft de Auditdienst Rijk (ADR) geconstateerd dat de rechtmatigheid van de bekostiging onzeker is.

Alle scholen voor speciaal basisonderwijs, speciaal onderwijs (SO) en voortgezet speciaal onderwijs (VSO, alsmede het praktijkonderwijs (PRO) en alle regionale samenwerkingsverbanden, hebben met deze problematiek te maken. Er zijn 262 vestigingen voor speciaal basisonderwijs, 110 vestigingen voor speciaal onderwijs, 84 vestigingen voor voortgezet speciaal onderwijs, 483 vestigingen voor speciaal

onderwijs én voortgezet speciaal onderwijs. Daarnaast zijn er 151 samenwerkingsverbanden.

Wat is er nodig om dit op te lossen?

DUO pleit voor een sterke vereenvoudiging van de TLV-systematiek. DUO is hierover al in gesprek met zowel het bestuursdepartement OCW als met belangenorganisaties Passend Onderwijs. Hier worden diverse scenario's besproken, zoals het afschaffen van het TLV voor toegang tot praktijkonderwijs en het verbeteren van de registratie.

DUO, de scholen en de samenwerkingsverbanden zouden graag willen dat de samenwerkingsverbanden de TLV's aanleveren, in plaats van de scholen. Dit vraagt om aanpassingen in de wet- en regelgeving.

De voordelen voor DUO:

- Correcte registratie, minder kans op fouten in de bekostiging
- Minder uitvoeringslast: minder herstelacties achteraf door verkeerde registraties.
- Minder capaciteit nodig voor voorlichting aan scholen
- Minder bezwaren: in 2023 ging ongeveer 15 procent van de bezwaren in het primair onderwijs over TLV-registraties.

De gevolgen voor scholen:

- Minder administratie omdat scholen niet meer het doorgeefluik voor de TLV zijn.
- Wel registratietaken bij samenwerkingsverbanden, maar minder controle noodzakelijk omdat zij verantwoordelijkheid zijn voor de registratie en niet de scholen.
- Bekostiging wordt correcter en meer voorspelbaar.

Hoewel de bedragen per TLV-categorie verschillen, blijft de totale bekostiging gelijk omdat alles uit één budget voor samenwerkingsverbanden wordt bekostigd.



3. Knelpunten inburgering

3.1 Te weinig leenruimte

Wat is er aan de hand?

Inburgeraars kunnen onder voorwaarden bij DUO een lening aanvragen voor de kosten van de cursus, de opleiding of het examen om te voldoen aan hun inburgeringsplicht. De lening is sinds de invoering van de Wet inburgering (2013) maximaal € 10.000 en al die tijd niet geïndexeerd. Maar de kosten voor onderwijs zijn wel gestegen, en aan inflatie onderhevig.

Zowel vanuit de keten als van individuele inburgeraars hoort DUO dat het bedrag van 10.000 euro in individuele gevallen niet genoeg is om alle kosten te dekken. Inburgeraars die bijvoorbeeld de Z-route volgen (Wet inburgering 2021) kunnen met dit bedrag met moeite de benodigde 800 cursussen financieren. De kosten voor het afleggen van examens zijn niet inbegrepen bij de cursus.

Wat is er nodig om dit op te lossen?

Om te zorgen dat inburgeraars met te weinig eigen financiële middelen wel voldoende worden ondersteund bij hun inburgering, is indexering van het maximale leenbedrag gewenst. Hiermee wordt dan juist de groep die deze ondersteuning het hardst nodig heeft geholpen.

Vereenvoudiging

DUO loopt steeds vaker aan tegen complexiteit in de uitvoering van wet- en regelgeving. Deze complexiteit leidt ook tot onduidelijkheid voor de inburgeraar. De complexiteit zit niet alleen in de verschillende inburgeringsstelsels (Wi2007, Wi2013, Wi2021 en de verschillende regimes binnen die wetten), maar ook in de opdrachten en belangen van de verschillende opdrachtgevende ministeries SZW, OCW en J&V, in de doorwerking van wetgeving vanuit andere ministeries (VRO en A&M) en in beperkingen bij de (hoge mate van) bewijslast op grond van de verschillende inburgeringswetten. Hieronder twee voorbeelden van complexiteit:

3.1.1 Verschillende inburgeringsstelsels en doelgroepen

Wat is er aan de hand?

Verskil in doelgroep (asielstatushouders versus gezins- en overige migranten) leidt tot verschillen in de klas waarbij de één gebruik kan maken van een aanbod van de gemeente, terwijl de ander het inburgeringsaanbod volledig zelf moet regelen en daarbij niet de mogelijke voordelen heeft van een voordeliger traject vanwege grotere afname.

Het verschil in de stelsels zit onder andere in de mate van ondersteuning vanuit de gemeente. Daarnaast speelt mee dat er verschil is in het te behalen taalniveau (Wi2013 A2, Wi2021 B1).

Wat is er nodig om dit op te lossen?

DUO is zich bewust dat ten aanzien voornoemde complexiteit geen eenvoudige oplossingen voor handen zijn. Dit zou verder moeten worden onderzocht.

3.1.2 Verlengingen

Wat is er aan de hand?

Onder voorwaarden kunnen inburgeraars verlenging krijgen voor hun inburgeringstermijn. Maar voor de uitvoering wordt dit proces gecompliceerd door twee zaken: een beperkte opsomming van redenen voor verlenging, en een verhoudingsgewijs zware bewijslast voor korte verlengingen.

Wat is er nodig om dit op te lossen?

Het is wenselijk om de beperkte opsomming van redenen voor uitstel te vervangen door een 'discretionaire bevoegdheid,' zodat DUO meer ruimte krijgt om maatwerk toe te passen. Dit zorgt ervoor dat we schrijnende gevallen die niet onder de huidige limitatieve lijst vallen kunnen helpen, zodat een verder juridisch proces wordt voorkomen.

Het verminderen van de bewijslast voor korte verleningen geeft inburgeraars die van goede wil zijn, maar net over de termijn heen gaan, de benodigde ruimte zonder extra druk om te voldoen aan de inburgeringsplicht.



4. Openstaande knelpunten

In dit hoofdstuk geven we een update over eerder geadresseerde knelpunten. Alle openstaande knelpunten staan in een overzicht dat duidelijk maakt in welke fase elk knelpunt zich bevindt zie pagina 18.

Ook geven we hieronder een toelichting op de stand van zaken van de knelpunten waarvoor sinds het uitbrengen van de vorige Knelpuntenbrief in juni 2025² nieuwe ontwikkelingen zijn.

Voor het knelpunt 'Mijn diploma's bevatten te weinig gegevens voor het mbo, hbo en wo' ([Stand van DUO 2023](#) en [Knelpuntenbrief DUO 2024](#)) is eind 2024 een verkenning gestart naar de uitbreiding van Mijn diploma's voor het hbo en wo. Deze verkenning voor het hbo en wo is afgerond en de verschillende scenario's zullen in 2026 besproken worden. Na deze bespreking zal worden bepaald wat de gewenste situatie is, en of er een uitvoeringstoets uitgebracht zal gaan worden. Vervolgens kan worden bepaald hoe de uitwerking in het mbo verder opgepakt kan worden.

Veel eerder gemelde knelpunten op het gebied van studiefinanciering zijn aan bod gekomen in de Verkenning Studiefinanciering³. Naast knelpunten die nu in de beleidsvoorbereiding zitten, zijn er ook knelpunten waarvoor op dit moment geen budget is om ze op te lossen.

Voor het knelpunt 'Onbegrip over geen directe omzetting prestatiebeurs' ([Stand van DUO 2023](#)) geldt dat de kosten van de oplossing (directe omzetting) niet opwegen tegen het beperkte voordeel. Voor nu is de weergave in Mijn DUO voldoende duidelijk. Aan het knelpunt '(Automatische) verrekening lesgeld met studiefinanciering niet mogelijk' ([Stand van DUO 2022](#)) zitten veel haken en ogen. De oplossingsmogelijkheid compliceert de uitvoering aanzienlijk. Bovendien zorgt het voor problemen met de prestatiebeurssystematiek voor mbo niveau 3 en 4. Vanwege deze complicaties

² [Knelpuntenbrief DUO 2024](#)

³ De Verkenning Studiefinanciering was een traject waarin het ministerie van OCV en DUO gezamenlijk signalen uit de samenleving en de uitvoering hebben opgehaald met als doel om tot verbeteringen van het studiefinancieringsstelsel te komen. Op grond van die signalen werkt het ministerie van OCV op dit moment aan een wetsvoorstel om het stelsel van studiefinanciering te verbeteren.

ziet DUO er voorlopig vanaf verder te werken aan de oplossing van dit knelpunt. Voor beide knelpunten geldt dat we ze op dit moment niet actief aanpakken en schrappen van de lijst met openstaande knelpunten.

Bij het knelpunt ‘Geen Studentenreisproduct in de zomer’ ([Stand van DUO 2022](#)) meldt het beleidsdepartement OCW dat onderwijsinstellingen een verantwoordelijkheid hebben om hun lesaanbod zo goed mogelijk af te stemmen op de student. Werkgevers hebben de verantwoordelijkheid om stagiairs zonder studentenreisproduct een dekkende stage- en/of reiskostenvergoeding te bieden. Het bestuursdepartement heeft hierover in 2023 afspraken gemaakt met werkgevers (Stagepact mbo). DUO en het bestuursdepartement hebben besloten het knelpunt voorlopig van de lijst met openstaande punten te halen.

Het knelpunt ‘Opleidingen beroepsbegeleidende leerweg (bbl) en 3e leerweg komen niet in aanmerking voor Leven Lang Lerenkrediet’ ([Stand van DUO 2022](#)) is onderzocht bij de Verkenning Studiefinanciering, zoals gemeld in de [Knelpuntenbrief DUO 2024](#). Opvolging ervan vraagt zoals toen genoemd om een wetswijziging en een aanpassing van de systemen van DUO. In het kader van de Verkenning Studiefinanciering is aanbevolen om eerst het Leven Lang Lerenkrediet (LLLK) te evalueren en dan pas beleidskeuzes te maken. De beleidsevaluatie LLLK zou in 2025 plaatsvinden, maar loopt momenteel door tot in 2026.

Ook het knelpunt ‘Twee wetten, twee ouderbegrippen’ ([Stand van DUO 2023](#)) liep mee in de Verkenning Studiefinanciering. OCW heeft een wetstraject opgestart waarin een oplossing voor dit knelpunt wordt voorgesteld.

Voor het knelpunt ‘Proactieve dienstverlening’ ([Stand van DUO 2021](#)) zijn stappen gezet. Een voorbeeld hiervan is het versturen van een mail aan studenten die hebben aangegeven dat ze attentiemails van DUO willen ontvangen, over de nieuwe rente. In dit bericht informeerden we studenten over de hoogte van het rentepercentage dat betrekking heeft op hun specifieke situatie. Verder staat in de mail opgenomen dat zolang studenten recht hebben op studiefinanciering, ze elk jaar te maken krijgen met een nieuw rentepercentage, en dat dit percentage steeds voor één kalenderjaar geldt.

Ook heeft DUO de communicatie richting mensen met een studieschuld aangepast. Eerder kregen debiteuren die te maken kregen met een nieuwe rentevaste periode hierover in november bericht. Het rentepercentage voor terugbetalers verandert eens in de vijf jaar. Zowel in het bericht zelf als in de notificatiemail meldt DUO dat er een nieuwe rentevaste periode start. Om terugbetalers beter te informeren heeft DUO de desbetreffende groep vorig jaar op 13 oktober, vlak na het bekendmaken van het rentepercentage, geïnformeerd. Verder is de tekst van het bericht aangepast en meldt DUO expliciet dat er een nieuwe rentevaste periode van start gaat, indien dit van toepassing is op de debiteur. DUO blijft zijn beleid actief ontwikkelen op dit gebied. Zodra er ontwikkelingen op dit gebied zijn, gaan we de Tweede Kamer hierover informeren. Voor nu geldt dat we dit knelpunt als afgerond beschouwen in relatie tot de Knelpuntenbrief en deze niet meer noemen in de lijst van openstaande knelpunten.

De afgelopen jaren heeft DUO hard gewerkt om maatwerk te verankeren in zijn dienstverlening. Dat is door de vele initiatieven ook gelukt. De volgende stap is om te leren van de casuïstiek en signalen naar het niveau van wet- en regelgeving te brengen. De vereenvoudiging van wet- en regelgeving gaat ook helpen om hardheden en onevenredigheden te verminderen. Verder zijn er tegenstrijdigheden tussen diverse wet- en regelgevingen die om een interdepartementale oplossing vragen. Hier zal de komende jaren voldoende aandacht voor moeten komen.

Om het knelpunt ‘Aanpassingen nodig in WVO en het Uitvoeringsbesluit WVO 2020’ ([Knelpuntenbrief DUO 2024](#)) op te lossen is verheldering van de regelgeving nodig. Voor deze verheldering is een AMvB-wijziging (Algemene Maatregel van Bestuur) nodig. Ter voorbereiding heeft DUO in juni 2025 een lijst met incorrectheden aangeleverd. Het AMvB-traject loopt vertraging op. DUO en het bestuursdepartement proberen in goede samenwerking de effecten van deze vertraging te beperken.

Ook zijn er knelpunten waarbij een oplossing niet alleen kan worden gerealiseerd door DUO dan wel door samenwerking met het beleidsdepartement. De knelpunten ‘Beperkte mogelijkheid van gegevensuitwisseling’ ([Stand van DUO 2022](#)) en ‘Geleverde gegevens aan andere partijen levert soms vragen op bij burgers’ ([Stand van DUO 2023](#)) zijn knelpunten waarbij een rijksbrede aanpak nodig is. Het knelpunt

‘Beperkte mogelijkheid van gegevensuitwisseling’ wordt besproken op meerdere tafels, zoals bijvoorbeeld het juridisch netwerk onder de loketfunctie (BZK), Werk aan uitvoering (federale commissie gegevensdeling) en het Netwerk van Publieke Dienstverleners (NPD). Een oplossing is nog niet in zicht. Voor het knelpunt ‘Geleverde gegevens aan andere partijen levert soms vragen op bij burgers’ geldt dat de Nederlandse Digitaliserings Strategie (NSD) impact gaat hebben op de werkzaamheden van DUO. Onderdeel van het speerpunt data in de NDS is onder andere de Interbestuurlijke Data Strategie (IBDS), en daaronder het verder ontwikkelen van het Federatieve Data Stelsel. Dit stelsel schrijft standaarden voor die het uitwisselen van gegevens binnen alle lagen van de overheid bevorderen. DUO participeert actief en onderzoekt mogelijkheden om aan te sluiten. Daarnaast wordt momenteel (in vier separate onderdelen) rijksbreed gegevensbeleid vastgesteld. Dit rijksbrede gegevensbeleid besteedt onder meer aandacht aan het terugmelden. DUO hanteert zelf het rijksbrede beleid als uitgangspunt voor de ontwikkeling van zijn eigen beleid. Hoewel hiermee niet direct alle problematiek is opgelost, lijken dit toch stappen in de juiste richting te zijn om gegevensuitwisseling de juiste impuls te geven.

Focusboard Overzicht knelpunten



Agendasetting

Beleids-
voorbereiding

Besluitvorming



Afgerond

Overstappen naar een andere vorm van aflossen (Stand van DUO 2021)				
Proactieve dienstverlening (Stand van DUO 2021)				
Veel verschillende terugbetalingsregelingen voor (oud)studenten (Stand van DUO 2022)				
Mbo studenten die eerder stoppen met studie betalen lesgeld voor heel jaar (Stand van DUO 2022 en Knelpuntenbrief DUO 2024)				
Opleidingen beroepsbegeleidende leerweg (bbl) en 3e leerweg komen niet in aanmerking voor Leven Lang Lerenkrediet (Stand van DUO 2022)				
Onvoldoende aansluiting bij technologische ontwikkelingen (Stand van DUO 2022)				
Beperkte mogelijkheid van gegevensuitwisseling (Stand van DUO 2022)				
De veelheid aan regelingen maakt het onnodig ingewikkeld om door te leren (Stand van DUO 2022)				
(Automatische) verrekening lesgeld met studiefinanciering niet mogelijk (Stand van DUO 2022)	Knelpunten waaraan DUO niet actief doorwerkt			
Geen Studentenreisproduct in de zomer (Stand van DUO 2022)	Knelpunten waaraan DUO niet actief doorwerkt			
Aflosbedragen voor sommige oud-studenten te hoog (Stand van DUO 2023)				
Mijn diploma's bevat te weinig gegevens voor het mbo, hbo en wo (Stand van DUO 2023 en Knelpuntenbrief DUO 2024)				
Geleverde gegevens aan andere partijen levert soms vragen op bij burgers (Stand van DUO 2023)				
Twee wetten, twee ouderbegrippen (Stand van DUO 2023)				
Onbegrip over geen directe omzetting prestatiebeurs (Stand van DUO 2023)	Knelpunten waaraan DUO niet actief doorwerkt			
Aanpassingen nodig in WVO en Uitvoeringsbesluit WVO 2020 (Knelpuntenbrief DUO 2024)				
Vereenvoudiging nieuwkomersbekostiging primair onderwijs (Knelpuntenbrief DUO 2024)				

Deze brochure is een uitgave van:

Dienst Uitvoering Onderwijs
Postbus 30155 | 9700 LG Groningen
t 050-599 77 55 (ma t/m vrij 9.00 – 17.00 uur)

April 2026



Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

Knelpuntenbrief RCE 2025





Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Over de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed	4
Onze diensten en taken	5
Erfgoed in cijfers	6
Voor en met wie we werken	7
Knelpunten	9
1. Erfgoed onder druk bij de ruimtelijke opgave	9
2. Capaciteitstekort bij gemeenten en de impact op erfgoedbeheer	11
3. Uitdagingen bij de instandhouding van grote monumenten	13
4. Op orde houden van een robuuste digitale infrastructuur	15
5. Bescherming van erfgoed bij crises	17
Colofon	19

De straat Muurhuizen in Amersfoort is gebouwd op de fundamenten van een oude stadsmuur. Foto RCE, Jarno Pors



(Foto RCE, Bas Rijzers)

Voorwoord

De waarde van erfgoed voor mensen is dagelijks zichtbaar in ons werk: het geeft betekenis, verbindt gemeenschappen en vertelt wie we zijn en waar we vandaan komen. Daarnaast wordt erfgoed benut bij actuele maatschappelijke opgaven, en onderstrepen we de relevantie van het betrekken van erfgoed in de zes taskforces van dit kabinet. Vrijwel alle gedefinieerde opgaven dragen een erfgoedcomponent in zich.

We ervaren ook dat het stelsel dat dit erfgoed beschermt onder druk staat. In deze Knelpuntenbrief rapporteren we open over knelpunten in de uitvoering én over mogelijke oplossingen. Zo dragen we bij aan een transparante overheid en goede publieke dienstverlening.

Er zijn knelpunten die al langere tijd spelen en in de toekomst kunnen leiden tot grotere vraagstukken en opgaven. In deze brief benoemen we de vijf meest prangende: 1. erfgoed onder druk bij de ruimtelijke opgave; 2. capaciteitstekort bij gemeenten en de impact op erfgoedbeheer; 3. uitdagingen bij de instandhouding van grote monumenten; 4. op orde houden van een robuuste digitale infrastructuur en 5. bescherming van erfgoed bij crises. Bij elk knelpunt schetsen we de vorderingen sinds de vorige rapportage en doen we een suggestie voor mogelijke oplossingen.

Onze wens is dat deze brief bijdraagt aan een gedeeld begrip van wat er nodig is om het erfgoedstelsel gezond te houden. En dat het een uitnodiging is om daar met een integrale blik, en samen met politiek, overheden, erfgoedveld en iedereen die het erfgoed een warm hart toedraagt aan te blijven werken.

Susan Lammers

Algemeen directeur

Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed



Over de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed

De toekomst een verleden geven en het verleden een toekomst. Dat is de missie van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE). Als uitvoerder van wet- en regelgeving en erfgoedbeleid én als rijkskennisinstelling zetten we ons in om het cultureel erfgoed te waarderen, te behouden en te benutten bij maatschappelijke ontwikkelingen. Daarbij hanteren we drie uitgangspunten: erfgoed maak je samen, erfgoed vraagt om kennis en erfgoed is een vak apart. We zetten ons in om aan verschillende perspectieven ruimte te bieden en werken samen met vele partijen. Omdat we wensen dat cultureel erfgoed van iedereen is en een plaats heeft in de hedendaagse samenleving en die van de toekomst.

Bewoners helpen bij een archeologisch onderzoek van een in de 18e eeuw gedempte gracht op het Onstaborgterrein in Groningen. Foto RCE, Jos Stöver



Een onderzoeker van de RCE kijkt met een UV-lamp de materiaalsamenstelling van een masker uit de rijkscollectie. Foto RCE, Jarno Pors

Onze diensten en taken

Als directie van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) verbinden we praktijk, beleid en wetenschap en voeren we rijksbeleid voor het erfgoed uit. Onze dienstverlening is onderverdeeld in vier kerntaken:

Kennis ontwikkelen en verspreiden

Als rijkskennisinstelling ondersteunen we de praktijkgerichte erfgoedzorg door het bevorderen van onderzoek en door het ontwikkelen en toegankelijk maken van oplossingsgerichte en toepasbare kennis. Dat doen we onder andere via de platforms Archis, Collectie Nederland en de Erfgoedatlas, het ter beschikking stellen van onze bibliotheek-, archief- en beeldcollecties, en met bijeenkomsten en publicaties.

Adviseren en vergunnen

We geven praktische adviezen voor de omgang met erfgoed aan overheden, eigenaren en beheerders over rijksmonumenten, landschap en leefomgeving, archeologie en roerend erfgoed. We adviseren gemeenten bij het verlenen van vergunningen voor wijzigingen van rijksmonumenten. Voor wijzigingen van archeologische rijksmonumenten verlenen wij zelf de vergunning. Collectiebeheerders adviseren we over beheer, behoud en toegankelijkheid van hun collectie. Onze adviestaken komen voort uit de wettelijke taken uit de Omgevingswet, Erfgoedwet en uit het rijksbeleid dat de dienst uitvoert, veelal gebaseerd op verplichtingen uit internationale verdragen.

Subsidiëren

Wij verstrekken subsidies aan eigenaren van erfgoed. Deze subsidies zijn gericht op instandhouding, herbestemming en verduurzaming, en hebben tot doel om monumenten een duurzame toekomst te bieden.

Beheren en aanwijzen

Een deel van de rijks(kunst)collectie is in beheer bij de RCE. Wij dragen zorg voor behoud en toegankelijkheid van deze objecten, onder andere door ze in bruikleen te geven aan musea en publieke instellingen. Daarnaast wijzen wij namens de minister van OCW rijksmonumenten aan. Dat doen we volgens een zorgvuldig proces, met oog voor zowel het maatschappelijk belang als het belang van de eigenaar.

Erfgoed in cijfers



Gebouwde en
aangelegde
rijksmonumenten

61.643



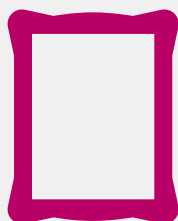
Archeologische
rijksmonumenten

1.465



UNESCO
Werelderfgoedsites

13



Beschermde
cultuuroederen

167



Musea

621



Rijksbeschermd
stads- en dorps-
gezichten

472

In 2025

- ➔ **155 miljoen euro**
aan verleende instandhoudingsubsidies
- ➔ **525 adviesverzoeken**
voor gebouwde en aangelegde
rijksmonumenten
- ➔ **56 vergunningen**
voor wijzigingen van archeologische
rijksmonumenten
- ➔ **129.000 objecten in de
rijkscollectie RCE**
waarvan ruim 30% in bruikleen bij
390 verschillende instellingen,

in 2025: 568 bruiklenen aan 66 instellingen,
voor 34 tentoonstellingen
- ➔ **17.988 publieksvragen**
via de Infodesk
- ➔ **114 bijeenkomsten
kennisplatforms RCE**
- ➔ **17 afgehandelde WOO
verzoeken**
allen binnen de wettelijke termijn
- ➔ **2 miljoen euro**
aan ondersteuning van 25 participatieve
projecten

Meer cijfers over erfgoed die betrekking hebben op de Stand van de Uitvoering 2025, zijn te vinden in de [Erfgoedmonitor](#) van de RCE



Voor en met wie we werken

We werken voor - en met - veel partijen, want erfgoed maak je samen.

Eigenaren en beheerders

Eigenaren en beheerders van erfgoed zijn essentieel in het erfgoedstelsel en daarom belangrijk voor de RCE. Het directe contact met zowel particuliere eigenaren van een individueel object als professionele beheerders van bijvoorbeeld buitenplaatsen, landschappen of collecties vraagt een passende dienstverlening, advisering en subsidieverlening. We streven ernaar om nauw met eigenaren samen te werken en om hen te ondersteunen bij het behoud en de ontwikkeling van hun erfgoed.

De erfgoedbranche

Ook erfgoedorganisaties, bedrijven, wetenschappers, vrijwilligers en erfgoedprofessionals behoren tot de partners van de RCE. Zij zijn actief op verschillende terreinen, zoals onderzoek, educatie, archivering, advisering, restauratie en toerisme. We werken met deze organisaties en deskundigen samen door kennis en expertise te delen en ontwikkelen, netwerken te faciliteren en samenwerkingsverbanden te stimuleren.

>>

Heggenvlechten is een mooi voorbeeld van erfgoedparticipatie en sluit goed aan bij de filosofie van het Verdrag van Faro. Foto Valentijn te Plate, VNC

Burgers en gemeenschappen

Nederlanders zetten zich individueel en in georganiseerd verband actief in om erfgoed te beschermen, te ontsluiten en levend te houden. Hun kennis en inbreng draagt bij aan onze ambitie samen erfgoed te maken en door te geven aan toekomstige generaties. We bieden handvatten en middelen om hen te ondersteunen in deze opgave. Het Verdrag van Faro, dat ervan uitgaat dat iedereen recht heeft betrokken te zijn bij cultureel erfgoed, vormt de basis voor meer gelijkwaardige participatie.

Andere partijen

Van woningbouwers tot waterbeheerders; partijen die betrokken zijn bij de grote ruimtelijke en maatschappelijke transitie in Nederland komen erfgoed tegen in hun dagelijks werk. We helpen hen om erfgoed op een zorgvuldige manier in te passen of te benutten in hun opgaven.

Overheden

Gemeenten, provincies en waterschappen spelen een belangrijke rol bij het opstellen en uitvoeren van beleid en regelgeving met betrekking tot erfgoedbescherming en ruimtelijke ordening. We bieden hen – en andere uitvoeringsdiensten van het Rijk – ondersteuning en expertise bij de ontwikkeling van effectief erfgoedbeleid en bij het beslissen over erfgoedkwesties. Trends en signalen uit het erfgoedveld delen we met andere directies van OCW en andere departementen ten behoeve van het erfgoedbeleid.



Knelpunten

Voor een goede uitvoering van ons werk binnen het erfgoedstelsel ervaren we vijf knelpunten waarvoor we aandacht vragen. Deze knelpunten zetten momenteel onze dienstverlening onder druk. Voor alle knelpunten geldt dat de rijksbrede taakstelling en complexe regelgeving binnen de overheid een versterkend effect hebben.

1. Erfgoed onder druk bij de ruimtelijke opgave

Wat is er aan de hand?

Nederland staat voor grote ruimtelijke ingrepen: voor woningbouw, transitie van de landbouw, klimaatverandering, defensie en duurzame energievoorziening. De RCE bereidt zich voor op de grote druk die deze ruimtevraag legt op het erfgoed. Wat moet er gebeuren om de kwaliteit en identiteit van regio's te waarborgen voor volgende generaties? En hoe zorgen we dat erfgoed een kwaliteitsimpuls aan transitie kan geven?

Verdichten (of nieuwe woningen toevoegen) in historische binnensteden vraagt om zorgvuldige inpassing, zoals hier in de Rode Weeshuisstraat in Groningen. Foto Sebastiaan van Damme

Wat is de voortgang sinds de vorige rapportage?

Inmiddels is conform de Omgevingswet de Ontwerp-Nota Ruimte gepubliceerd, waarin het vorige kabinet erfgoed nadrukkelijk heeft gepositioneerd in het nationale ruimtelijk beleid. De Nota kondigt een nationaal programma Erfgoed en Leefomgeving aan, dat zich richt op het goed en zo vroeg mogelijk inpassen van erfgoed in ruimtelijke plannen ('erfgoedinclusief werken'). Transparantie en voorspelbaarheid richting ruimtelijk initiatiefnemers over omgang met erfgoed zijn de kern van de aanpak; evenals een ontwerpgerichte benadering die erfgoed inzet als drager voor ruimtelijke ontwikkelingen. Bijzondere aandacht is er voor een goede omgang met 27 in de Nota aangewezen waardevolle cultuurlandschappen.

Wat is nodig van beleid/politiek?

Erfgoedinclusief werken vraagt dat afwegingen en werkwijzen van ruimtelijk initiatiefnemers duidelijk zijn. Maar ook dat het erfgoedperspectief aan het begin van planprocessen bekend is, zodat betrokken partijen erfgoed volwaardig meenemen. Zeker als de overheid zelf initiatiefnemer is. De vraag aan de politiek en aan medeoverheden is om bij grote transitie open te staan voor erfgoedinclusief werken en samen op te trekken. Het nationaal programma Erfgoed en Leefomgeving is er vervolgens op gericht om onze aanwezigheid in de uitvoering te verstevigen, de voorspelbaarheid van advisering te vergroten, ontwikkelde kennis te ontsluiten en nieuwe kennis te ontwikkelen. Ook willen we andere departementen en medeoverheden in staat te stellen erfgoedwaarden en transitie te combineren in hún praktijk. Bijvoorbeeld via gebiedsbiografieën en ontwerpateliers.

2. Capaciteitstekort bij gemeenten en de impact op erfgoedbeheer

Wat is er aan de hand?

Gemeenten zijn als spil in het erfgoedstelsel bijna altijd het bevoegd gezag in de omgang met erfgoed, ook bij ruimtelijke ontwikkelingen. Voor burgers zijn zij het eerstelijnsloket. Maar in een flink aantal gemeenten zijn capaciteit en deskundigheid onvoldoende aanwezig. Daardoor belanden eerstelijnsvragen niet alleen onnodig bij de RCE, maar voldoen ook dossiers die gemeenten opstellen en besluiten die ze nemen geregeld niet aan de inhoudelijke of juridische vereisten. Erfgoed komt in die gevallen binnen ruimtelijke processen in een achterstandspositie terecht. Gebrek aan deskundigheid betekent ook dat adviezen en kennisproducten van de RCE onvoldoende benut (kunnen) worden. Voor sommige terreinen, zoals bouwhistorie of maritieme archeologie, geldt tevens dat weinig gemeenten er beleid voor hebben. Ook dat leidt tot meer vragen aan de RCE. Deze druk op het werk wordt niet alleen verder verhoogd door het toenemende belang van participatie, maar ook door de taakstelling bij de rijksoverheid zelf. Dit >>



Archeologisch onderzoek door de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed naar een ijmolen op het terrein van de DRU in Ulft. Foto RCE, Ton Penders

knelpunt heeft vooral impact op onze advies- en kennistaak.

Wat is de voortgang sinds de vorige rapportage?

Het oplossen van dit probleem vraagt om langjarige, gerichte inzet om de capaciteit en expertise bij provincies, maar met name bij gemeenten te versterken. Daartoe is door het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), en OCW het programma Erfgoed en Overheid gestart. De RCE is hier intensief bij betrokken, voert een deel van het programma uit en faciliteert het kwartiermakersteam dat begin 2026 is opgezet. De RCE maakt ook instrumenten zoals een wegwijzer vergunningverlening voor gemeenten.

Wat is er nodig van beleid/politiek?

Een belangrijk onderdeel van de oplossing is het inzichtelijk maken van standaarden en generieke normen, zodat voor gemeenten helder is welke inzet nodig is voor gedegen erfgoedzorg. Naast concrete producten als waardenkaarten en gebiedsbiografieën zijn bijscholing en ondersteuning van erfgoedambtenaren noodzakelijk. Ook is goede samenwerking binnen de erfgoedketen essentieel, zowel binnen als tussen overheden. Verder blijft het belangrijk om te investeren in opleidingen en in te zetten op het vergroten van bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak en daarmee op bewustwording dat erfgoed een volwaardige plek vraagt in overheidsbeleid. Het feit dat er ook veel gemeenten zijn die goed functioneren op dit gebied laat zien dat een positief perspectief voorhanden is.

3. Uitdagingen bij de instandhouding van grote monumenten

Wat is er aan de hand?

Het financiële instrumentarium voor de monumentenzorg is gericht op het terugbrengen van de restauratieachterstand van rijksmonumenten naar maximaal 10%, en deze vervolgens op peil te houden. Het beschikbare instrumentarium bestaat uit leningen (bij het Nationaal Restauratiefonds), restauratiesubsidies en subsidies voor onderhoud. Uit een uitgebreide verkenning van het financiële stelsel (afgerond in 2024) bleek dat met name de grotere opgaven niet goed bediend werden door dit stelsel. De Subsidieregeling instandhouding monumenten (Sim) wordt overvraagd met restauratieplannen en de RCE ziet in toenemende mate opgaven waarvan de financiering niet rond komt.

Wat is de voortgang sinds de vorige rapportage?

Nadat eind 2024 het subsidiepercentage van de Sim naar beneden is bijgesteld, is in 2025 het budget verhoogd met structureel €15 miljoen, waarvan €5 miljoen specifiek voor grote kerkgebouwen. Ook is de verdeling van

>>



De restauratie van Jachtslot Mookerheide (Natuurmonumenten), waarbij het landhuis is hersteld in originele Jugendstilstijl, is mede mogelijk gemaakt met middelen uit de Subsidieregeling Restauratie Rijksmonumenten 2019-2020. Foto Van Dinther Bouwbedrijf bv.

de middelen over de categorieën aangepast ten gunste van grote(re) monumenten. Bij het Nationaal Restauratiefonds is gewerkt aan een leningsfaciliteit specifiek voor grote opgaven die naar verwachting in 2026 beschikbaar komt. Ook heeft OCW eenmalig €45 miljoen vrij gemaakt voor grote restauratieopgaven, naast de al bestaande provinciale restauratieregelingen. De nieuwe, structurele restauratieregeling is begin 2026 gepubliceerd en wordt in september van 2026 en 2027 opengesteld. De regeling is zo opgezet dat hier eenvoudig nieuwe middelen aan kunnen worden toegevoegd als die beschikbaar zouden komen.

Wat is nodig van beleid/politiek?

Met bovengenoemde maatregelen is de verwachting dat we binnen enkele jaren grotendeels aan de subsidievraag kunnen voldoen en er geen enorme overvraag voor instandhoudingssubsidies meer zal zijn. Daarvoor is wel nodig dat de leenfaciliteit op peil komt, en er jaarlijkse loon- en prijsbijstelling plaatsvindt om het benodigde subsidiebudget op peil te houden. Voor heel grote restauratieopgaven zijn nu alleen middelen beschikbaar voor twee aanvraagrondes. De restauratieopgave is evenwel structureel.

4. Op orde houden van een robuuste digitale infrastructuur

Wat is er aan de hand?

Voor moderne dienstverlening op het gebied van erfgoedzorg zijn deskundig IT-personeel en een robuuste en toekomstbestendige digitale infrastructuur essentieel. Het functioneren daarvan heeft impact op alle taken van de RCE, van het verwerken van subsidieaanvragen en archeologische vondstmeldingen tot het geven van advies en de ontsluiting van gekoppelde data over collecties. In de praktijk vormt het vinden en vasthouden van kundig IT-personeel een uitdaging, net als het feit dat innoveren én het up-to-date en veilig houden van bestaande systemen om continue investeringen vragen.

Wat is de voortgang sinds de vorige rapportage?

Voor nieuwe IT-projecten als de herbouw van het platform CollectieNederland.nl en de vernieuwing van onze Beeldbank sluiten we aan bij de uitgangspunten van de Nationale Strategie Digitaal Erfgoed. Daarnaast heeft de RCE vanuit het ministerie van Economische Zaken en Klimaat budget voor

>>



Een groot deel van de rijkscollectie is ook als digitale collectie terug te vinden op CollectieNederland.nl. Foto RCE, Jarno Pors

onderzoeksfaciliteiten ontvangen ten behoeve van een (verbeterde) digitale infrastructuur. Hiermee kunnen we gegevens over archeologisch, landschappelijk en gebouwd erfgoed bundelen en breed toegankelijk maken (DNA NI). Met het project Erfgoed Veilig, Vindbaar en Verankerd (E3V) gaan we de beschikbaarheid en doorzoekbaarheid verbeteren van data die erfgoedzorgers helpt in crisissituaties zoals diefstal, brand, overstromingen of een conflict. Voor moeilijk te werven IT-functies is in 2025 gekozen om extra wervingskanalen in te zetten om zo de reikwijdte te vergroten.

Wat is nodig van beleid/politiek?

In het nieuwe Coalitieakkoord staat dat de overheid digitaal betrouwbaar, toegankelijk, efficiënt en weerbaar moet zijn. Dat vraagt om vroegtijdige aandacht voor de uitvoerbaarheid van beleid, waarbij IT standaard meegewogen wordt in het beleidsontwikkelp proces. Met voldoende oog voor het actueel, betrouwbaar, toegankelijk, efficiënt en weerbaar houden van digitale voorzieningen.

5. Bescherming van erfgoed bij crises

Wat is er aan de hand?

De verslechterende internationale veiligheidssituatie en de gevolgen van klimaatverandering vragen om extra aandacht voor de bescherming van erfgoed, dat kwetsbaar is in tijden van (hybride) conflict en crises. Een goede voorbereiding kan schade aan erfgoed voorkomen of beperken. Hier ligt echter een opgave: zo beschouwde eind 2024 slechts 21% van de museale rijkscollectiebeheerders zich als volledig weerbaar tegen cyberdreigingen. De RCE speelt een belangrijke rol in het ontwikkelen en delen van betrouwbare informatie over veilig en weerbaar erfgoed. De ontwikkelingen op het gebied van veilig erfgoed hebben dan ook met name impact op de uitvoering van onze kennistaak.

>>



Medewerkers van het Collectie Centrum Nederland, Ministerie van Defensie en studenten van de Reinwardt academie oefenen tijdens de Actiedag Weerbaar Erfgoed in een mobiele noodhulpcontainer met collectiehulpverlening. Foto RCE, Hans Roggen

Wat is de voortgang sinds de vorige rapportage?

In de erfgoedsector is door de Taskforce Veilig Erfgoed een groter bewustzijn ontstaan over de noodzaak om zich (beter) voor te bereiden op crises en calamiteiten.

Hierop voortbouwend heeft de RCE een programma ingericht (2026-2028) waarin de focus onder andere ligt op kennisopbouw en op het verbeteren van informatievoorziening over veiligheidszorg, van brandveiligheid tot cybersecurity. We zetten extra in op bewustwording bij erfgoedeigenaren en -beheerders over risico's en gevolgen voor erfgoed, zodat zij in staat zijn om preventief te handelen en waar nodig actie te ondernemen. Het programma richt zich ook op het beter verankeren van erfgoed in het nationale veiligheidsbeleid en de regionale crisisstructuur. Tot slot is de verwachting dat het project E3V erfgoedzorgers zal helpen te anticiperen op dreigingen.

Wat is nodig van beleid/politiek?

Internationale afspraken ter bescherming van erfgoed zijn vastgelegd in de Haagse Conventie (1954) en het Tweede Protocol (1999). Zoals in de Stand van de Uitvoering 2024 werd benadrukt vergt het bredere debat over erfgoedbescherming en weerbaarheid in Nederland nog de nodige stappen. Er ontbreekt bijvoorbeeld een strategie om erfgoed in crisis-situaties effectief te beschermen. Om voorbereid te zijn op langere periodes van maatschappelijke ontwrichting en gerichte aanvallen is een investering nodig in de organisatie van de sector en in de bescherming van collecties. Er zijn maatregelen nodig voor passende bescherming voor collecties en gebouwen, maar bijvoorbeeld ook voor het doorontwikkelen en trainen van veiligheidsplannen, en het verhogen van de cyberveiligheid.



Foto cover:
Op dit stuk van de A4 tussen Leiden en
Leidschendam is goed zichtbaar hoe infrastructuur
en de energietransitie samengaan met het
Nederlandse cultuurlandschap. Foto Siebe Swart

Foto achter:
De Ekokathedraal in Mildam (Friesland) is in 2025
aangewezen als Post65 rijksmonument. Het is
een steeds veranderend kunstwerk gecreëerd om
langdurige processen tussen mens en natuur te
bestuderen. Foto RCE, Wouter van der Sar

Colofon:

Knelpuntenbrief RCE 2025

Voor meer informatie over ons werk,
raadpleeg onze publicatie [Missie,
Visie, Strategie](#).

Meer cijfers over erfgoed die
betrekking hebben op de
Knelpuntenbrief RCE 2025, zijn
te vinden in de [Erfgoedmonitor](#)
van de RCE.

Juni 2026

Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed
Postbus 1600
3800 BP Amersfoort
www.cultureelerfgoed.nl



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

Invoeringstoets wet herinvoering basisbeurs

Samen maken we onderwijs en ontwikkeling mogelijk

Inhoudsopgave

Inleiding	2
Herinvoering basisbeurs	5
Tijdelijke verhoging basisbeurs	7
Verhoging inkomensgrens aanvullende beurs en stimuleren gebruik aanvullende beurs	8
Afschaffen studievoorschotvouchers en vervangen door financiële tegemoetkoming	9
Tegemoetkoming leenstelsel	11



1

Inleiding

In de begroting 2025 van OCW wordt een invoeringstoets op de wet herinvoering basisbeurs hoger onderwijs aangekondigd.¹ Met deze wet is de basisbeurs in het hbo en wo opnieuw ingevoerd, de tegemoetkoming leenstelsel en de tegemoetkoming studievoorschotvouchers geregeld en zijn enkele andere wijzingen doorgevoerd. In deze invoeringstoets komen de verschillende onderdelen van deze wet aan de orde. Waar in deze invoeringstoets wordt gesproken over 'het wetsvoorstel' of 'de wet' gaat het om de Wet herinvoering basisbeurs hoger onderwijs inclusief de AMvB en de regeling.²

Een invoeringstoets heeft tot doel om vroegtijdig en gestructureerd te kijken naar de effecten van nieuwe wetgeving. Dit op het vroegste moment na invoering waarop het zinvol is om naar de effecten te kijken. De overheid kan daardoor eerder en beter inspelen op signalen van burgers, bedrijven en organisaties over de werking van nieuwe regelgeving in de praktijk. Ook kunnen knelpunten vanuit de uitvoeringsorganisaties en de rechtspraak eerder worden teruggelegd op de beleidstafel. Dit in aanvulling op andere ex-durante instrumenten, zoals het onderhands bespreken van signalen vanuit de uitvoering, de knelpuntenbrief en de stand van de uitvoering. Daarmee kan – indien nodig – tijdig beleid of uitvoering worden bijgesteld. Het doel van de invoeringstoets is daarmee niet om te kunnen vaststellen of de nieuwe regelgeving een succes is. Een vermoeden van het tegenovergestelde zou echter wel aan het licht kunnen komen. Een invoeringstoets is geen beleidsevaluatie naar doeltreffendheid en doelmatigheid.

Deze invoeringstoets is ongeveer anderhalf jaar na inwerkingtreding van de eerste onderdelen uitgevoerd. De laatste onderdelen zijn pas op 1 januari 2025 in werking getreden. Hiermee was het tweede kwartaal van 2025 het eerste moment waarop het meerwaarde had om naar de effecten van de belangrijkste onderdelen van de wet te kijken.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 36 600 VIII, nr. 2 (pagina 291)

² De wet is op 8 juni 2023 in het Staatsblad gepubliceerd (Stb. 2023, 186). Het bijbehorende besluit is op 8 juni 2023 in het Staatsblad gepubliceerd (Stb. 2023, 187). Tenslotte is de bijbehorende regeling op 7 juli 2023 in de Staatscourant gepubliceerd (Stcrt. 2023, 18780).

Onderzoeksvragen

Het kabinet heeft op 25 oktober 2024 een handreiking voor het uitvoeren van een invoeringstoets gepubliceerd.³ Deze invoeringstoets volgt de twee hoofdvragen uit de handreiking. Hoe pakt deze wet uit voor de doelgroep; studenten en oud-studenten? Hoe pakt deze wet uit voor de uitvoering?

1. Hoe pakt de regeling uit voor de mensen, organisaties of bedrijven voor wie de regeling is bedoeld?

- Hoe wordt de regeling ervaren door de doelgroep en andere belanghebbenden?
- Ontstaan er in de praktijk knelpunten of onbedoelde effecten? (bijvoorbeeld ICT-problemen of discriminerende aspecten)
- In hoeverre komt de praktijk overeen met de aannames uit de voorbereidingsfase van de regeling?

2. Hoe pakt de regeling uit voor de uitvoering?

- Hoe wordt de uitvoering van de regeling ervaren door de uitvoerende organisaties?
- Ontstaan er in de uitvoeringspraktijk knelpunten of onbedoelde effecten?
- In hoeverre komt de praktijk overeen met de aannames uit de invoeringstoets?

Aanpak

De invoeringstoets is gezamenlijk uitgevoerd door medewerkers van het beleidsdepartement en van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). Ook bij de beleidsvoorbereiding en de voorbereiding van de invoering hebben beleid en uitvoering al intensief samengewerkt. Signalen konden daardoor snel worden opgepakt.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 36 600 VI, nr. 12



DUO heeft signalen vanuit de doelgroep verzameld. Hierbij is gekeken naar signalen vanuit het klantcontact, bezwaar en beroep, interne en (media)analyses en van interne en externe evaluaties over de communicatie en de invoering. Ook is in de invoeringstoets teruggekeken naar de aannames en aandachtspunten uit de uitvoeringstoets. De DUO-jongerenraad heeft op verzoek van DUO een eigen onderzoek uitgevoerd. Ook hebben interviews plaatsgevonden met het Interstedelijk Studenten Overleg (ISO), de Landelijke Studentenvakbond (LSVb), decanen van hogescholen en universiteiten verbonden aan het decanennetwerk en student- en leerlingbegeleiders uit het voortgezet onderwijs en het mbo verbonden aan de beroepsvereniging BiOND. Tot slot heeft de Raad voor de Rechtspraak aangegeven op dit moment vanuit de rechtspraak (nog) geen signalen te hebben ontvangen over knelpunten.

Een aantal knelpunten zijn al voor het uitvoeren van de invoeringstoets gesignaleerd. Waar nodig en mogelijk zijn deze knelpunten ook al eerder opgelost. Waar dit speelt, is dit in de invoeringstoets ook aangegeven. Specifiek zijn signalen over de tegemoetkoming leenstelsel gebruikt voor het opstellen van het ontwerpvoorstel voor de aanvullende tegemoetkoming leenstelsel en de daarbij door DUO uitgevoerde uitvoeringstoets.⁴

Algemeen beeld

Over het algemeen is de invoering van de verschillende onderdelen van deze wet goed verlopen met enkele aandachtspunten. Dit positieve beeld komt mede doordat medewerkers van beleid en uitvoering (DUO) in alle fases intensief gezamenlijk zijn opgetrokken. Vroegtijdig is aangegeven onder welke voorwaarden de basisbeurs binnen het politiek gewenste korte tijdsbestek kon worden uitgevoerd. Belangrijk element hierbij was om gebruik te maken van de systematiek en systemen van de voormalige basisbeurs. Bij het schrijven van het wetsvoorstel en tijdens de voorbereiding van de invoering is ook intensief samengewerkt. In die fase heeft DUO ook een onderzoek onder studenten naar doenvermogen van studenten uitgevoerd. Ook tijdens de uitvoering zijn en worden signalen met elkaar besproken en opgepakt. De invoeringstoets heeft daarmee niet veel nieuwe inzichten opgeleverd. En dat is juist een goed teken. Tegelijk is het goed om op deze wijze gestructureerd naar de invoering te kijken en daarvan te leren.

⁴ <https://www.internetconsultatie.nl/aanvullendetegemoetkoming/b1>

Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken worden voor die onderdelen uit de wet waarover in de invoeringstoets signalen naar boven zijn gekomen de belangrijkste bevindingen (feiten) gepresenteerd. Bevindingen vanuit de doelgroep en bevindingen vanuit de uitvoering worden apart benoemd. Vervolgens worden per onderdeel conclusies getrokken en waar nodig acties benoemd. Een conclusie is soms ook vooral een leerpunt voor een volgende (vergelijkbare) wetswijziging. De acties zijn vaak al in gang gezet of afgerond. Voor drie onderdelen van de wet geldt dat er (nog) geen of weinig bevindingen zijn of uitsluitend signalen dat de invoering positief is verlopen. Deze onderdelen worden niet in aparte hoofdstukken besproken, maar worden hieronder kort toegelicht.

- De bijverdiengrens voor mbo-studenten is per 1 januari 2024 afgeschaft. Naar aanleiding van dit wetsvoorstel zijn ook de controles over 2022 en 2023 niet opgestart. Dit betekent dat voor de toekenning en hoogte van de studiefinanciering het inkomen van de mbo-student niet meer relevant is. De bijverdiengrens voor hbo- en wo-studenten was met de invoering van het leenstelsel per 1 september 2015 al vervallen. Er zijn over dit onderdeel van de wet geen signalen. Dit komt (vermoedelijk) omdat het afschaffen van de bijverdiengrens begunstigend is voor mbo-studenten. Voor veel studenten zal deze wijziging ongemerkt zijn gebleven.
- De terugbetalingsvoorwaarden voor mbo-studenten zijn gelijkgetrokken aan de terugbetalingsvoorwaarden voor hbo- en wo-studenten (SF35). Hbo- en wo-studenten betalen sinds 1 september 2015 de studielening terug in 35 jaar. Mbo-studenten die vanaf 1 augustus 2023 voor het eerst studiefinanciering ontvangen, vallen ook onder de voorwaarden van SF35. Mbo-studenten die daarvoor gestart zijn en nog studeren kunnen kiezen voor de oude voorwaarden met een terugbetalingstermijn van 15 jaar of de nieuwe voorwaarden. Het is te vroeg na de invoering om conclusies te trekken. Er zijn weinig studenten die hebben moeten kiezen voor een terugbetaalregime. Een keuze maken is pas nodig bij de start van de aflofase. Uit eerder User Experience onderzoek onder overstappers bleek wel dat 46% het moeilijk vindt om de gevolgen van een overstap te overzien en dat 28% stress ervaart bij het maken van die keuze. Dit geeft aan dat, ondanks een uitgebreide informatievoorziening, het voor studenten moeilijk zal zijn om een weloverwogen keuze te maken. DUO werkt continu aan de informatievoorziening over de terugbetaalvoorwaarden. Hierbij richt DUO zich speciaal op mbo-studenten die moeten kiezen of ze meegaan met het nieuwe terugbetaalregime (SF35) of willen terugbetalen volgens de oude terugbetaalvoorwaarden (SF15).
- De 1-februarieregeling is per 1 september 2023 verruimd voor mbo-gediplomeerden die

een hbo- of wo-studie doen (eerstejaarsregeling). Als zij binnen twaalf maanden stoppen met de nieuwe studie en niet binnen vijf maanden opnieuw starten met een hbo- of wo-studie, wordt de ontvangen prestatiebeurs (basisbeurs, aanvullende beurs en reisvoorziening) omgezet in een gift. Dit is bedoeld om onbedoelde koudwatervrees weg te nemen bij doorstroom van mbo naar hbo/wo. Het is te vroeg na de invoering om conclusies te trekken. De eerste signalen vanuit decanen, leerling- en studentbegeleiders en studentenorganisaties zijn dat deze regeling kansen biedt, maar nog onbekend is onder deze groep studenten. DUO communiceert rechtstreeks en via onderwijsinstellingen naar studenten over de mogelijkheden van deze regeling.

2

Herinvoering basisbeurs

De basisbeurs is vanaf 1 september 2023 voor alle studenten aan hogescholen en universiteiten opnieuw ingevoerd. Het bedrag aan basisbeurs is verschillend voor studenten die bij de ouders wonen en studenten die uitwonend zijn. Hiermee is ook de kwijtscheldingsregeling afgeschaft voor studenten met een handicap of chronische ziekte. Voor deze groep studenten kan bij dergelijke bijzondere omstandigheden ook de basisbeurs weer met één jaar worden verlengd.

Bevindingen vanuit de doelgroep

Studenten zijn over het algemeen blij dat de basisbeurs opnieuw is ingevoerd. In de (social) media werd genoemd dat de herinvoering te laat zou komen en het bedrag te laag zou zijn. Ook het ISO en de LSVb herkennen deze signalen en pleiten voor hogere bedragen. Dergelijke signalen vallen buiten de scope van het uitvoeren van een invoeringstoets.

Studenten hebben de basisbeurs massaal tijdig aangevraagd. Op 20 september 2023 waren 465.852 aanvragen gedaan. Dit was 107% van de prognose van 435.000 aanvragen. DUO heeft vooraf onderzoek onder studenten naar doenvermogen gedaan of zij een voorkeur hadden om zelf de basisbeurs aan te vragen of de basisbeurs automatisch toegekend te krijgen. Hieruit bleek dat studenten verwachtten zelf een aanvraag te moeten doen. Een voordeel van de keuze voor het doen van een aanvraag is dat studenten bewust een nieuwe keuze hebben gemaakt over het – naast de basisbeurs - te lenen bedrag.

De informatievoorziening van DUO kreeg een ruime voldoende. De schermen in Mijn DUO werden gewaardeerd met gemiddeld een 7,5 (varieerde van 7 tot 7,8). De campagne 'Jouw basis, jouw beurs' heeft overwegend positieve resultaten teweeggebracht. De campagne slaagde er deels in om de kennis rondom de herinvoering van de basisbeurs te vergroten. Kennis over de herinvoering zelf was al hoog en is niet gestegen. Kennis over voorwaarden waarover in de campagne werden gecommuniceerd, is wel toegenomen. Studenten voelen zich na de campagne beter geïnformeerd over het aanvragen van de

basisbeurs, met name door DUO/Rijksoverheid. Ondanks de stijging voelt nog steeds meer dan de helft van de studenten zich niet goed geïnformeerd. Decanen en studentenorganisaties vinden dat de communicatie in het algemeen duidelijk en voldoende was.



Sommige studenten die niet in aanmerking kwamen voor de basisbeurs vonden het in de communicatie onduidelijk waarom zij hiervoor niet in aanmerking kwamen. Deze studenten kregen bij een aanvraag te lezen dat zij geen recht hadden. Ook konden zij met een tool op de website nagaan of zij wel of geen recht hadden. Een aantal studenten had graag een toelichting gehad waarom zij geen recht hadden op de basisbeurs. Het was moeilijk voor elke subgroep een uitleg te geven, doordat de regelgeving ingewikkeld is. Hierover gingen de meeste vragen in het klantcontact en hierover is ook een aantal klachten ingediend. Deze signalen zijn zowel door de decanen, het ISO als de DUO Jongerenraad afgegeven.

Studenten met bijzondere medische omstandigheden die zowel met als zonder basisbeurs hebben gestudeerd, konden zowel gedeeltelijke kwijtschelding (bij leentstel) als een verlenging prestatiebeurs aanvragen. De decanen gaven aan dat deze ruimte door studenten erg werd gewaardeerd. In het begin was alleen niet duidelijk dat het vaak om gedeeltelijke kwijtschelding van ongeveer € 1.300 gaat; en niet om kwijtschelding van de volledige studieschuld. DUO heeft dit naar aanleiding van eerdere signalen vanuit de decanen in haar communicatie verduidelijkt.

Bevindingen vanuit de uitvoering

DUO heeft in korte tijd de basisbeurs ingevoerd. Het was de wens van kabinet en Kamer om de basisbeurs snel in te voeren. DUO heeft daarom intensief meegewerkt aan de ontwikkeling van de wet en is nog voor de start van de parlementaire behandeling gestart met de voorbereidingen voor de invoering. Daarbij was het aantal aanvragen hoger dan verwacht, wat tot meer werk heeft geleid.

Conclusies

Studenten zijn in het algemeen blij met de basisbeurs. De basisbeurs is zonder grote problemen bij studenten en DUO ingevoerd. De communicatiecampagne en overige informatievoorziening hebben hieraan overwegend positief bijgedragen. Sommige studenten vonden de uitleg niet toereikend waarom zij (net) geen recht hadden op een basisbeurs.

Acties

In toekomstige communicatie over andere wetswijzigingen ook meer uitleg aan studenten geven over de voorwaarden als zij niet in aanmerking komen voor een voorziening.

3

Tijdelijke verhoging basisbeurs

De basisbeurs voor uitwonende mbo-, hbo- en wo-studenten is in het studiejaar 2023-2024 tijdelijk met € 164,30 per maand verhoogd. Dit was een tijdelijke koopkrachtmaatregel binnen een nationaal pakket aan (nood)maatregelen vanwege de sterk gestegen (energie)prijzen, die van rechtswege na één studiejaar is geëindigd. Tegelijk is ook een grondslag toegevoegd om bij Algemene Maatregel van Bestuur tijdelijke verhogingen van de studiefinanciering in te voeren.

Bevindingen vanuit de doelgroep

Een deel van de studenten was niet op de hoogte van de tijdelijkheid van deze verhoging. De DUO Jongerenraad geeft aan dat studenten minder tijdelijke regelingen en juist meer structurele ondersteuning willen. Een tijdelijke regeling is vaak onbekend en geeft verwarring. Dit geldt extra als de tijdelijke regeling een tijdelijke verhoging is van een bestaande beurs. Ook de LSVb heeft signalen ontvangen dat studenten soms vaste verplichtingen zijn aangegaan op basis van deze tijdelijke verhoging. Hierbij speelt mogelijk ook mee dat er maatschappelijk en politiek gesproken werd over de wens om de tijdelijke verhoging te verlengen of structureel te maken. Decanen en leerling- en studentbegeleiders herkennen dat 'tijdelijkheid' een lastig begrip is voor studenten. Deze tijdelijke maatregel wekte bij sommige studenten de verwachting dat de verhoging misschien wel verlengd zou worden.

Studenten zonder resterend recht op een basisbeurs ontvingen de verhoging niet. Dit vonden sommige studenten oneerlijk. Het ISO heeft signalen ontvangen van studenten die de basisbeurs al hadden opgebruikt en daardoor geen recht hadden op de tijdelijke verhoging van de basisbeurs. Zij studeerden en maakten soms nog gebruik van het studentenreisproduct of de leenfase. Zij hadden wel met hogere kosten als uitwonende student te maken, maar ontvingen deze koopkrachtmaatregel in de vorm van een verhoogde basisbeurs niet. Studenten in de leenfase konden dit bedrag wel extra lenen.

Bevindingen vanuit de uitvoering

DUO heeft deze tijdelijke verhoging zonder problemen uitgevoerd. Het gaat om een generieke verhoging van het bedrag van de uitwonende basisbeurs. De uitvoering was eenvoudig. Er zijn over de uitvoering ook geen bezwaren of klachten ingediend.

DUO heeft uitgebreid gecommuniceerd over de tijdelijkheid van de maatregel. Vanaf het eerste bericht van 9 juni 2023 is gesproken van de 'tijdelijke verhoging' en de tijdelijkheid is ook uitgelegd als 'de koopkrachtmaatregel'. Gedurende het hele studiejaar is in de Rekenhulp en op de webpagina 'bedragen' aangegeven dat de verhoging tijdelijk is. Daarnaast hebben studenten voorafgaand aan de laatste betaling een persoonlijk bericht gekregen dat de tijdelijke verhoging vanaf de maand erna zou stoppen. De communicatie was wel ingewikkelder, omdat het om een verhoging van bestaande bedragen ging en niet om een aparte toeslag.

Conclusies

De tijdelijke verhoging van de uitwonende basisbeurs is zonder grote problemen bij studenten en DUO ingevoerd. DUO heeft uitgebreid gecommuniceerd over de tijdelijkheid van de maatregel. Een deel van de studenten heeft desondanks de tijdelijkheid van de verhoging niet meegekregen, dan wel gehoopt op verlenging van deze maatregel.

Acties

In de interne besluitvorming de negatieve gevolgen van tijdelijke maatregelen nadrukkelijker een plek geven. Als er toch tot tijdelijke maatregelen wordt besloten, dan in de toelichting op de wet- en regelgeving en in de uitvoeringstoets de gevolgen voor studenten op deze tijdelijkheid beter beschrijven. Daarbij ook beter inzicht geven wat wettelijk of in de uitvoering en communicatie gedaan kan worden om negatieve neveneffecten van een tijdelijke maatregel te beperken.

4

Verhoging inkomensgrens aanvullende beurs en stimuleren gebruik aanvullende beurs

De ouderlijke inkomensgrens tot wanneer hbo- en wo-studenten recht hebben op een aanvullende beurs is vanaf 1 januari 2024 verhoogd. De inkomensgrens is verhoogd naar ruim € 70.000. Ook onderdeel van de wet – hoewel dit geen wetswijzing vergde – is de introductie van een opt-out vinkje bij de aanvraag voor alle studenten van de aanvullende beurs in Mijn DUO. Dit is bedoeld om het gebruik van de aanvullende beurs te stimuleren. Bij de aanvraag van studiefinanciering staat de aanvullende beurs standaard aangevinkt. Als een student dit niet wil, dan moet bewust het vinkje worden uitgezet. Bij een aanvraag voor de aanvullende beurs controleert DUO dan standaard of het ouderlijk inkomen recht geeft op een (gedeeltelijke) aanvullende beurs.

Bevindingen vanuit de doelgroep

De hogere aanvullende beurs en de nieuwe aanvraagwijze (opt-out) worden als positief ervaren. De financiële drempel om te studeren is voor deze groep verlaagd. Het niet-gebruik van de aanvullende beurs wordt teruggedrongen. De beurs wordt automatisch aangepast aan de hogere inkomensgrens, wat bij sommige studenten leidt tot vragen om toelichting waarom zij (een hoger) recht hebben op een aanvullende beurs. Het ISO en de LSVb zijn blij met beide wijzigingen. De LSVb ontvangt veel minder klachten over het missen van de aanvullende beurs. Ook de decanen van het decanennetwerk adviseren om door te gaan met de opt-out bij de aanvraag van de aanvullende beurs.

Bevindingen vanuit de uitvoering

Het aantal aanvragen van de aanvullende beurs is substantieel toegenomen. Het aantal toekenningen is ook verhoogd, maar in mindere mate. Ook is als gevolg van de hogere inkomensgrens het aantal aanvragen om het inkomen van ouders buiten

beschouwing te laten toegenomen. Een substantieel aantal studenten vraagt automatisch de aanvullende beurs aan, terwijl zij daar na de inkomenscheck door DUO geen recht op blijken te hebben. Een groot deel van de studenten had in het verleden kennelijk met kennis van het ouderlijk inkomen terecht geen aanvullende beurs aangevraagd.

Het afhandelen van extra aanvragen voor studenten met ouders met een ‘Nederlands inkomen’ verloopt goed. Dit proces is volledig geautomatiseerd. DUO heeft voor deze doelgroep nauwelijks extra werk.

Het afhandelen van aanvragen van studenten met ouders met inkomen in het buitenland heeft tijdelijk te lang geduurd. In dit proces moeten studenten en hun ouders jaarlijks zelf de benodigde gegevens aanleveren. Door beide maatregelen (verhoging van de inkomensgrens en de nieuwe aanvraagwijze) zijn meer aanvragen ingediend. Ook door studenten die door een hoog ouderlijk buitenlands inkomen geen recht hebben op een aanvullende beurs. DUO moet alle aangeleverde gegevens controleren. De doorlooptijden van een deel van de aanvragen zijn hierdoor tijdelijk hoger geweest dan de wettelijke termijn. Na enkele aanpassingen in het proces en extra inspanningen zijn de doorlooptijden nu weer afgenomen tot binnen de wettelijke termijn.

Conclusies

De verhoging van de inkomensgrens en de nieuwe aanvraagwijze worden overwegend als positief ervaren en de invoering is goed verlopen. Het afhandelen van extra aanvragen van studenten met ouders met inkomen in het buitenland is meer werk voor DUO dan verwacht.

Acties

DUO werkt door aan verdere procesoptimalisatie bij het afhandelen van aanvragen van studenten met ouders met een inkomen in het buitenland. De beoordeling van het ouderlijk inkomen vindt jaarlijks plaats.

Bij toekomstige wetswijzigingen zal DUO in de uitvoeringstoets extra aandacht besteden aan de gevolgen voor de werklust bij de uitvoering voor specifieke groepen waarvoor het werkproces niet is of niet kan worden geautomatiseerd. In de uitvoeringstoets bij het wetsvoorstel voor de aanvullende tegemoetkoming is dat al gebeurd.

5

Afschaffen studievoorschotvouchers en vervangen door financiële tegemoetkoming

Hbo- en wo-studenten die tussen 1 september 2015 en 31 augustus 2019 hebben gestudeerd en een toereikende opleiding hebben afgerond, ontvingen een studievoorschotvoucher. De voucher kon ingezet worden voor het volgen van een nieuwe opleiding. Deze regeling is per 1 september 2023 afgeschaft. Studenten met een niet ingezette studievoorschotvoucher ontvangen ter vervanging van de afschaffing een financiële tegemoetkoming. De tegemoetkoming studievoorschotvoucher is vanaf januari 2025 toegekend en wordt toegewezen nadat een diploma is behaald.



Bevindingen vanuit de doelgroep

De tegemoetkoming studievoorschotvoucher is over het algemeen als positief ervaren. Volgens de decanen wisten veel studenten niet dat zij recht hebben op een studievoorschotvoucher en was de financiële tegemoetkoming als vervanging daarvan een positieve verrassing. De LSVb herkent deze ervaring van studenten.

Sommige studenten die niet in aanmerking komen voor deze tegemoetkoming vonden het onduidelijk waarom zij niet in aanmerking kwamen. DUO heeft de start van de uitvoering ondersteund met een communicatiecampagne en een tool op de website waarop studenten kunnen zien waarop zij recht hebben. Deze studenten hadden graag meer uitleg gehad waarom zij geen recht hebben.

Een deel van de studenten was het met de door de wetgever in het verleden gemaakte beleidskeuzes niet eens. De LSVb heeft op dit punt veel klachten ontvangen. De doelgroep die recht had op een studievoorschotvoucher is in 2015 bepaald en in 2023 niet gewijzigd. Een student had alleen recht op een voucher als studiefinanciering was aangevraagd. En studievoorschotvouchers zijn niet toegekend voor studenten met alleen een wo-bachelor (zonder master) of combinatie van wo-bachelor en hbo-master. De minister van OCW heeft op 27 januari 2025 de Tweede Kamer na publicaties in de media en in antwoord op vragen van het lid Paternotte laten weten waarom hij de in 2015 bepaalde doelgroep niet gaat aanpassen.⁵

De gelijktijdige communicatie over twee tegemoetkomingen werd door sommige studenten als verwarrend ervaren. Ook voor DUO was dit een uitdaging. De tegemoetkoming leenstelsel en de tegemoetkoming studievoorschotvoucher hebben een andere, deels overlappende, doelgroep. Ook gelden er andere voorwaarden.

Bevindingen vanuit de uitvoering

De start van de uitvoering van de tegemoetkoming studievoorschotvouchers is goed verlopen. De tegemoetkoming studievoorschotvoucher is tot en met medio juli 2025 aan ongeveer 309 duizend oud-studenten toegekend.

De samenloop van het aftrekken van beide tegemoetkomingen van de studieschuld met kwijtscheldingen was onvoldoende in beeld. De beide tegemoetkomingen worden

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, Aanhangsel (2025D02813)

eerst afgetrokken van een studieschuld en een eventueel restant wordt uitbetaald. In sommige gevallen is er ook op hetzelfde moment recht op een kwijtschelding van de studieschuld. Bijvoorbeeld als onderdeel van de voorziening prestatiebeurs of kwijtschelding op medische gronden. Een aantal oud-studenten kreeg daardoor onterecht de tegemoetkomingen niet uitbetaald. DUO heeft in haar uitvoeringsbeleid geregeld dat dit wordt voorkomen of dat dit na kwijtschelding wordt hersteld en de tegemoetkomingen alsnog worden uitbetaald.

Conclusies

De tegemoetkoming studievoorschotvouchers is over het algemeen als positief ervaren. De uitvoering van de tegemoetkoming studievoorschotvouchers is ook goed verlopen. Sommige studenten die niet in aanmerking komen voor deze tegemoetkoming, vonden het onduidelijk waarom zij niet in aanmerking kwamen. Ook waren sommige studenten het niet eens met de in het verleden door de wetgever gemaakte beleidskeuzes.

De samenloop van aftrekken van beide tegemoetkomingen van de studieschuld met kwijtscheldingsvoorzieningen was onvoldoende in beeld. Dit is in het uitvoeringsbeleid opgelost.

Acties

In toekomstige communicatie over andere wetswijzigingen meer uitleg aan studenten geven waarom zij niet in aanmerking komen voor een voorziening. Het gaat hierbij om communicatie over de door de wetgever gemaakte beleidskeuzes.

6

Tegemoetkoming leenstelsel

Hbo- en wo-studenten die onder het leenstelsel hebben gestudeerd, ontvangen een tegemoetkoming voor elke maand dat zij zonder basisbeurs onder het leenstelsel hebben gestudeerd. Dit met een minimum van twaalf maanden. Deze tegemoetkoming is ook beschikbaar voor studenten die ingeschreven hebben gestaan, maar nooit studiefinanciering hebben ontvangen. De tegemoetkoming leenstelsel is vanaf januari 2025 toegekend.⁶ De tegemoetkoming wordt toegekend nadat een diploma is gehaald.

Bevindingen vanuit de doelgroep

De tegemoetkoming studievoorschotvouchers is over het algemeen als positief ervaren. De LSVb herkent deze ervaring van studenten. In de (social) media werd gemeld dat het bedrag te laag zou zijn. Ook het ISO en de LSVb herkennen deze signalen en pleiten voor hogere bedragen. Dergelijke signalen vallen buiten de scope van het uitvoeren van een invoeringstoets.

Sommige studenten vonden het onduidelijk waarom zij geen recht hadden op de tegemoetkoming leenstelsel. In het klantcontact bij DUO kwamen vragen van onder meer deeltijdstudenten, studenten die al vier jaar basisbeurs hebben gehad, studenten die een pre-master volgen zonder recht op een basisbeurs en dus ook geen recht op deze tegemoetkoming hebben, en studenten die minder dan twaalf maanden onder het leenstelsel hebben gestudeerd. De DUO Jongerenraad geeft aan dat studenten vaak niet begrijpen waarom de regeling zo is vormgegeven. Er is onduidelijkheid over wie waarvoor in aanmerking komt en het beleid voelt volgens de DUO Jongerenraad bureaucratisch en onpersoonlijk.

⁶ Het kabinet is voornemens vanaf 2027 een aanvullende tegemoetkoming uit te keren. Dit is vanzelfsprekend geen onderdeel van de invoeringstoets.

Bevindingen vanuit de uitvoering

De start van de uitvoering van de tegemoetkoming leenstelsel is goed verlopen. De tegemoetkoming leenstelsel is tot en met medio juli 2025 aan ongeveer 634 duizend oud-studenten toegekend. Dit is grotendeels ambtshalve en deels op aanvraag gebeurd. DUO heeft de start ondersteund met een communicatiecampagne en een tool op de website waarop studenten kunnen zien waarop zij recht hebben. Hierbij heeft DUO aanpassingen in de communicatie in Mijn DUO doorgevoerd, nadat er aanvragen werden gedaan door studenten die geen recht hebben op de tegemoetkoming leenstelsel.



De afhandeling van aanvragen van studenten waarvan DUO niet over de benodigde gegevens beschikt, vraagt meer extra werk dan verwacht. De doorlooptijden van een deel van de aanvragen zijn hierdoor opgelopen tot boven de wettelijke termijn. Dit proces kan niet worden geautomatiseerd. Het gaat onder meer om EER-studenten en studenten die geen studiefinanciering hebben ontvangen. De doorlooptijden van een deel van de aanvragen zijn hierdoor tijdelijk hoger geweest dan de wettelijke termijn. Na enkele aanpassingen in het proces en tijdelijk extra personeel voor de beoordeling van EU bewijsstukken, zijn de doorlooptijden nu weer afgenomen tot binnen de wettelijke termijn.

De tegemoetkoming is in januari 2025 onterecht toegekend aan 8.590 studenten voor in totaal € 6,6 miljoen. Het gaat om internationale studenten die een bericht over deze tegemoetkoming hebben gekregen voor maanden waarin zij alleen recht hadden op collegegeldkrediet en dus niet op de tegemoetkoming leenstelsel. De toekenningen zijn herzien. Deze fout is ontdekt vóórdat uitbetaling zou plaatsvinden. De onterecht van de studieschuld afgetrokken tegemoetkoming is weer aan de studieschuld toegevoegd. De minister van OCW heeft de Tweede Kamer op 28 januari 2025 hierover geïnformeerd.⁷

De indexering van de tegemoetkoming voor wat betreft leenstelsel in de periode voordat de wet in werking was getreden, was niet geregeld. Zonder die indexering zou de tegemoetkoming leenstelsel minder waard geworden zijn. In een nota van wijziging op het wetsvoorstel 'Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met het schrappen van de grondslag voor kwaliteitsbekostiging in het hoger onderwijs' is indexering alsnog geregeld.⁸

Studenten die vanwege bijzondere (medische) omstandigheden geen diploma hebben gehaald, hebben geen recht op de tegemoetkoming leenstelsel. Studenten moeten een diploma hebben behaald om recht te hebben op deze tegemoetkoming. Dit omdat een diploma een voorwaarde is om de basisbeurs om te zetten in een gift. Studenten die vanwege bijzondere omstandigheden geen diploma hebben behaald, zouden als zij voldoen aan de voorwaarden hun basisbeurs ook omgezet krijgen in een gift. DUO heeft tijdens de invoeringsperiode het signaal gegeven dat voor het leenstelsel deze twee groepen beide hun basisbeurs omgezet zouden hebben gekregen in een gift, terwijl alleen studenten met een diploma de tegemoetkoming ontvangen.

Conclusies

De start van de uitvoering van de tegemoetkoming leenstelsel is in het algemeen als positief ervaren en de invoering is goed verlopen. De afhandeling van aanvragen van met name EER-studenten kost veel extra werk, waardoor de doorlooptijden tijdelijk hoger zijn geweest dan de wettelijke termijn. Er was bij sommige studenten onduidelijkheid waarom zij geen recht hebben op de tegemoetkoming

Studenten die vanwege bijzondere (medische) omstandigheden geen diploma hebben behaald, hebben geen recht op de tegemoetkoming leenstelsel. Er zijn wel argumenten om hen alsnog recht te geven op de tegemoetkoming leenstelsel.

De mogelijkheid van indexering met terugwerkende kracht, was niet in beeld. Dit is nog voor inwerkingtreding van dit onderdeel van de wet hersteld.

Acties

DUO heeft bij de afhandeling van aanvragen voor de tegemoetkoming leenstelsel procesoptimalisaties doorgevoerd.

In toekomstige communicatie over andere wetswijzigingen meer uitleg aan studenten geven waarom zij niet in aanmerking komen voor een voorziening.

In het wetsvoorstel voor de aanvullende tegemoetkoming wordt voorgesteld om studenten die vanwege bijzondere omstandigheden geen diploma hebben behaald recht te geven op de aanvullende tegemoetkoming en alsnog ook op de bestaande tegemoetkoming.

In het wetsvoorstel voor de aanvullende tegemoetkoming wordt voorgesteld om ook indexering met terugwerkende kracht mogelijk te maken.

⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 24 724, nr. 245

⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 36 454, nr. 5



Dienst Uitvoering Onderwijs
*Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap*

Publicatie December 2025, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en
Dienst Uitvoering Onderwijs.

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

Rapportage

Verminderen van *oneigenlijk gebruik* van de uitwonendenbeurs

Ministerie van OCW
22 juli 2025



Behavior
Change
Group

Always one move ahead

Om voor een *uitwonendenbeurs* in aanmerking te komen, moet een student ingeschreven staan op een ander adres dan dat van de ouder(s), en daar ook daadwerkelijk wonen.

Dit systeem is gevoelig voor *vergissingen* en voor *oneigenlijk gebruik*.

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	3
Managementsamenvatting	5
Inleiding	10
Leeswijzer	10
1. Werkwijze en opzet	11
1.1 ACDR-Model	11
1.2 Onderzoeksopzet	12
2. Gedragsbepalers	14
2.1 Overzicht gedragsbepalers	14
2.2 Omgevingsfactoren	15
2.3 Competenties	17
2.4 Motieven	19
2.5 Weerstanden	22
2.6 Conclusie	23

3. Gedragsstrategie en interventies	25
3.1 Gedragsstrategie	25
3.2 Interventies	30
3.3 Effect meten	35
4. Aanvullende aanbevelingen	39
Referenties	43
Bijlage	45

Management *Samenvatting*

Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft Behavior Change Group opdracht gegeven voor een gedragsonderzoek naar het terugdringen van oneigenlijk gebruik van de uitwonendenbeurs. Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) was nauw betrokken bij dit onderzoek.



Het oneigenlijk gebruik betreft bijvoorbeeld studenten die onterecht een (hogere) uitwonendenbeurs in plaats van een (lagere) thuiswonendenbeurs aanvragen door zich op een ander adres dan dat van hun ouders in te schrijven, terwijl zij daar in werkelijkheid niet wonen. Maar ook studenten die misschien vergeten zijn hun adres aan te passen na een verhuizing terug naar hun ouder(s). Met oneigenlijk gebruik bedoelen we zowel onbewuste fouten of het vergeten om wijzigingen in de woonsituatie aan DUO door te geven, als bewuste overtreding van de regels.

Het doel van het onderzoek was om inzicht te krijgen in de factoren, oftewel gedragsbepalers, die een rol spelen bij oneigenlijk gebruik van de uitwonendenbeurs. Voor het in kaart brengen van deze gedragsbepalers is gebruikgemaakt van het ACDR-model (Architecture, Competence, Drivers, Resistance). De gedragsbepalers zijn geïdentificeerd middels literatuuronderzoek, een analyse van DUO's communicatiematerialen en aanvraagproces, en interviews met zowel medewerkers van DUO en studenten.

Het doel van het onderzoek was om inzicht te krijgen in de factoren, oftewel gedragsbepalers, die een rol spelen bij oneigenlijk gebruik van de uitwonendenbeurs.

Gedragbepalers en bijbehorende veranderstrategieën

Er zijn verschillende gedragbepalers geïdentificeerd die een rol spelen bij oneigenlijk gebruik van de uitwonendenbeurs. In samenspraak met OCW en DUO zijn de belangrijkste gedragbepalers geselecteerd waarop de interventie zijn ontwikkeld:

Gemak van aanvragen:

- **Het gemak van aanvragen van de uitwonendenbeurs kan het risico op oneigenlijk gebruik vergroten, doordat de aanvraagprocedure eenvoudig is en weinig inspanning vereist.**

Veranderstrategie: het oproepen van cognitieve dissonantie¹ bij potentiële oneigenlijke gebruikers. Mensen hebben de behoefte om hun zelfbeeld positief en consistent te houden. We willen dat studenten die overwegen om oneigenlijk gebruik te maken van de uitwonendenbeurs zich ervan bewust worden dat zij iets doen dat niet klopt. Dit doen we door de thuiswonendenbeurs als standaardoptie (default) in te stellen. Studenten die geen recht hebben op de uitwonendenbeurs moeten hierdoor actief de standaardoptie wijzigen naar een onjuiste optie, wat vraagt om een bewuste actie die in strijd kan zijn met een positief zelfbeeld. Daarnaast vragen we studenten actief hun toekomstige woonadres in te vullen. Studenten die geen recht hebben op de uitwonendenbeurs ervaren hierdoor mogelijk cognitieve dissonantie, omdat zij actief een onjuist adres moeten invullen om de beurs onterecht aan te vragen.

Makkelijk geld (motief):

- **De grootste drijfveer voor oneigenlijk gebruik is de manier hoe studenten naar de uitwonendenbeurs kijken. Uit gesprekken met studenten bleek dat zij denken dat medestudenten vinden dat de uitwonendenbeurs een soort beloning is, oftewel een manier om 'makkelijk extra geld' te krijgen. Sommige studenten gaven aan zelf ook zo over de uitwonendenbeurs te denken.**

Veranderstrategie: de presentatie van de uitwonendenbeurs op de website passen we aan door middel van framing. Framing beïnvloedt hoe mensen een boodschap interpreteren en hoe zij zich vervolgens gedragen. We veranderen het frame van de uitwonendenbeurs van een 'beloning' naar een 'compensatie voor kosten', zodat studenten de beurs gaan zien als een tegemoetkoming voor de hogere kosten van uitwonend zijn, in plaats van als een manier om extra geld te ontvangen.

Kennis controles en bijbehorende controlekans:

- **Studenten hebben onvoldoende kennis over controlemethoden van DUO en de mogelijke consequenties bij oneigenlijk gebruik. Dit beïnvloedt de ervaren controlekans. Een hogere ervaren controlekans kan een preventieve werking hebben en oneigenlijk gebruik tegengaan.**

Veranderstrategie: om de ervaren controlekans te verhogen, gaan we studenten beter informeren over de maandelijkse adrescontroles en andere minder frequente controlevormen (zoals bewijsstukken en huisbezoeken). Over deze minder frequente controlevormen communiceren we minder exact, omdat mensen bij onzekerheid vaak uitgaan van een hogere kans op controle, wat naleving bevordert.

1. Dit is het onaangename gevoel van spanning of ongemak dat iemand ervaart wanneer gedrag en overtuigingen met elkaar in conflict komen.

Het informeren over handhaving zorgt daarnaast voor duidelijkheid voor alle studenten, ook voor studenten die rechtmatig de uitwonendenbeurs aanvragen. Tot slot vragen we studenten om een 'verklaring van recht' te ondertekenen, waarin zij bevestigen dat zij aan de voorwaarden voor de uitwonendenbeurs voldoen. Dit stimuleert studenten om nogmaals na te denken over hun woonsituatie en of zij daadwerkelijk recht hebben op de uitwonendenbeurs.

Aandachtspunt: niet-gebruik voorkomen

We willen voorkomen dat studenten die wél recht hebben op de uitwonendenbeurs gaan twifelen en de uitwonendenbeurs onterecht niet aanvragen (niet-gebruik). Om deze studenten zekerheid te bieden, stellen we een vragenlijst beschikbaar waarmee zij hun woonsituatie beter kunnen inschatten. Daarnaast tonen we de contactinformatie van DUO duidelijker, zodat studenten handelingsperspectief hebben wanneer zij twifelen over hun situatie.

Vaststellen van effectiviteit

Wanneer gedragsinterventies worden ingezet, is het belangrijk om systematisch te meten welke effecten deze hebben. Meten maakt zichtbaar of de interventies daadwerkelijk bijdragen aan het gewenste gedrag en of er geen ongewenste neveneffecten optreden. Hiervoor is het nodig om de beginsituatie vast te stellen (nulmeting), gegevens te verzamelen tijdens en na de implementatie, en de interventie vervolgens te evalueren.

Hoewel je idealiter de effectiviteit van individuele interventies meet, is dit in de praktijk vaak niet haalbaar of efficiënt. Daarom stellen we voor om deze interventies als een gecombineerde "cocktailinterventie" te implementeren. Dit betekent dat alle of een selectie van de voorgestelde interventies tegelijkertijd worden uitgerold. Het voordeel van deze aanpak is dat het de implementatie minder complex maakt en de kans vergroot op een merkbaar algeheel effect.

Om de effecten van de geïmplementeerde (set aan) gedragsinterventie(s) te meten, stellen we twee mogelijke (quasi-)experimentele designs voor, afhankelijk van de praktische haalbaarheid binnen DUO. De eerste, meest ideale, methode is een A/B test, waarbij een willekeurige selectie van studenten blootgesteld aan de nieuwe interventies (de interventiegroep), terwijl een willekeurige controlegroep de huidige aanvraagprocedure doorloopt. De tweede, second-best, methode betreft het herhaald afwisselen van nieuwe en oude aanvraagschermen gedurende beknopte perioden. In beide gevallen is het raadzaam om op basis van historische aanvraaggegevens te bepalen of er genoeg aanvragen zijn om gedragseffecten significant vast te stellen. Dit kan met een powerberekening.

Hieronder beschrijven we kort welke uitkomsten gemeten dienen te worden:

- **Aandeel uitwonendenbeursaanvragen van het totaal aantal aanvragen voor een basisbeurs**
- **Aandeel afgewezen aanvragen uitwonendenbeurs na (gegevens)controle**
- **Aandeel aanpassingen van aanvragen van uitwonendenbeurs naar thuiswonendenbeurs tijdens de aanvraagmodule**
- **Gebruik van de 'ik twijfel'-optie en daaropvolgend gedrag**

Aanvullende adviezen

Naast interventies binnen het aanvraagproces doen wij de volgende aanvullende aanbevelingen:

- ✓ **Evalueren van communicatiematerialen:** evalueer alle communicatiematerialen van DUO op een eenduidige framing van de uitwonendenbeurs, bijvoorbeeld in de rekenhulp.
- ✓ **Analyseer klantreis inschrijving bij gemeenten:** krijg meer inzicht in het inschrijfproces bij gemeenten en potentiële knelpunten die kunnen leiden tot oneigenlijk gebruik of niet-gebruik van de uitwonendenbeurs.
- ✓ **Ontwikkel een opbouwende handhavingsstrategie:** ontwikkel een handhavingsstrategie die begint met informeren en ondersteunen en pas bij risicosignalen strenger optreedt. Dit alles met als doel het bevorderen van rechtmatig gebruik en het behouden van draagvlak en ervaren rechtvaardigheid bij studenten.



Inleiding

Studenten hebben recht op studiefinanciering, waarbij de hoogte van de beurs afhankelijk is van hun woonsituatie. Om voor een uitwonendenbeurs in aanmerking te komen, moet de student ingeschreven staan op een ander adres dan dat van de ouder(s), en daar ook daadwerkelijk wonen. Dit systeem is gevoelig voor vergissingen en misbruik. Studenten kunnen zich bijvoorbeeld op een ander adres inschrijven dan dat van hun ouders, terwijl ze in werkelijkheid bij hun ouders wonen. Zij ontvangen dan onterecht de hogere uitwonendenbeurs.

Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: OCW) heeft Behavior Change Group gevraagd om een gedragsonderzoek uit te voeren naar het terugdringen van oneigenlijk gebruik van de uitwonendenbeurs. Omdat de aanvraag en toekenning van de uitwonendenbeurs wordt uitgevoerd door Dienst Uitvoering Onderwijs (hierna: DUO), was DUO nauw bij dit onderzoek betrokken. Met oneigenlijk gebruik bedoelen we zowel onbewuste fouten of het vergeten om relevante informatie over (wijzigingen in) de woonsituatie aan DUO door te geven, als bewuste overtreding van de regels.

Een gedragsonderzoek richt zich op het begrijpen van gedrag. Het doel van dit onderzoek was dan ook om inzicht te krijgen in de factoren die een rol spelen bij oneigenlijk gebruik van de uitwonendenbeurs. Deze factoren noemen we gedragsbepalers. Gedragsbepalers geven inzicht in wat studenten stimuleert of juist belemmert om de regels rondom de uitwonendenbeurs na te leven.

De belangrijkste gedragsbepalers vertaalden we naar een gedragsstrategie. Op basis van deze strategie ontwikkelden we concrete interventies. Deze interventies zijn erop gericht om het oneigenlijk gebruik van de uitwonendenbeurs terug te dringen.

Leeswijzer

De opbouw van het rapport volgt de stappen van het onderzoek. Die is als volgt:

- ✓ In **hoofdstuk 1** geven we een theoretische achtergrond van de gedragsbepalers. Ook bespreken we de onderzoeksopzet die we gebruikten om de gedragsbepalers in kaart te brengen: literatuuronderzoek, analyse van communicatiematerialen en het huidige aanvraagproces van DUO en interviews met medewerkers en studenten.
- ✓ In **hoofdstuk 2** bespreken we welke gedragsbepalers bij studenten een rol spelen bij het onterecht aanvragen en wijzigen van een uitwonendenbeurs.
- ✓ In **hoofdstuk 3** schetsen we de welke verandertechnieken aansluiten op de belangrijkste gedragsbepalers en delen we visueel en tekstueel uitgewerkte interventies in het aanvraagproces om oneigenlijk gebruik van de uitwonendenbeurs te verminderen.
- ✓ We sluiten af met referenties.

1. Werkwijze en opzet

Wanneer je gedrag wil veranderen is het essentieel om je doelgroep te begrijpen, en inzicht te krijgen in de factoren die beïnvloeden hoe zij zich gedraagt. Deze factoren noemen we de gedragsbepalers. In het ACDR-model zijn deze gedragsbepalers ingedeeld in vier categorieën: 1. Omgevingsfactoren (architecture), 2. Competenties (competence), 3. Motieven (drivers) en 4. Weerstanden (resistance).

In dit hoofdstuk geven we eerst een korte uitleg van de verschillende categorieën gedragsbepalers. Vervolgens bespreken we de methoden die we hebben toegepast om inzicht te krijgen in de gedragsbepalers van studenten met betrekking tot het gebruik van de uitwonendenbeurs.



1 ACDR-model

Met het ACDR-model brengen we belangrijke gedragsbepalers gestructureerd in kaart. Hieronder lichten we de vier categorieën van het ACDR-model toe.

Omgevingsfactoren

Omgevingsfactoren zijn alle externe invloeden op het gedrag van de doelgroep. De inrichting van de omgeving kan gedrag bevorderen of remmen. Zo hebben factoren als geur, geluid en de hoeveelheid prikkels, maar ook minder tastbare omgevingsfactoren zoals wet- en regelgeving, of de inrichting van systemen allemaal invloed op ons gedrag [\[1,2,3,4,5\]](#).

Competenties

De tweede categorie gedragsbepalers zijn de competenties van de doelgroep. Competenties zijn de factoren die beïnvloeden of de doelgroep het gewenste gedrag uit kan voeren. Wat de doelgroep kan of weet beïnvloedt hoe zij zich gedraagt. Zo kan de kennis over de regels van het gewenste gedrag ervoor zorgen dat de doelgroep eerder geneigd is om het gedrag uit te voeren [\[6\]](#), maar ook geloof in eigen kunnen [\[7\]](#), taalvaardigheid, timemanagement of communicatievaardigheden kunnen gedrag beïnvloeden. Cognitieve schaarste kan daarentegen leiden tot een beperkte mentale capaciteit. Cognitieve schaarste is het gevoel van gebrek aan tijd, geld, slaap of sociale contacten. Dit resulteert in meer moeite met het oplossen van problemen, opslaan van informatie of logisch redeneren. Ook het vermogen om vooruit te denken, gedrag te onderdrukken of te concentreren neemt af. Mensen die cognitieve schaarste ervaren, hebben daardoor vaak een focus op de korte termijn [\[21\]](#).

Motieven

De derde categorie gedragsbepalers zijn de motieven van de doelgroep. Motieven zijn de drijfveren achter het gedrag. Het zijn de waarden, houdingen en percepties van de doelgroep die bepalen wat de doelgroep wel of niet belangrijk vindt om te doen. Voorbeelden hiervan zijn de heersende sociale normen [8] rondom het doelgedrag, maar ook bijvoorbeeld iemands houding [9] ten opzichte van een gedrag.

Weerstand

Tot slot zijn weerstanden de drempels die het veranderen van gedrag in de weg staan. Het zijn de barrières die de doelgroep ervaart wanneer we hun gedrag proberen te beïnvloeden. Er zijn drie vormen van weerstand die vaak naar voren komen: reactance (ik bepaal zelf wat ik doe) [10], scepticisme (ik geloof je niet) en inertia (ik wil wel, maar doe het toch niet) [11].

1.2 Onderzoekopzet

Dit onderzoek bestond uit verschillende fasen: 1) inzicht krijgen in belangrijke gedragsbepalers, 2) identificeren van kansrijke gedragstechnieken om oneigenlijk gebruik tegen te gaan en 3) het uitwerken van een concrete interventie om oneigenlijk gebruik tegen te gaan. We lichten de fasen hieronder kort toe.

Fase 1: inzicht krijgen in belangrijk gedragsbepalers

Allereerst hebben we met OCW afgebakend welke concrete gedragingen centraal staan bij oneigenlijk gebruik. Dit helpt om beter in kaart te brengen welke gedragsbepalers van invloed zijn op het gedrag.

Voor het in kaart brengen van gedragsbepalers hebben we verschillende methoden toegepast. Hieronder geven we een toelichting van de ingezette methoden.

- **Literatuuronderzoek** van wetenschappelijke en niet wetenschappelijke literatuur om inzicht te krijgen in bestaande kennis over oneigenlijk gebruik en de mogelijke oorzaken.
- **Aanvraagproces vanuit gedragsperspectief** om inzicht te krijgen in de knelpunten in het proces dat studenten doorlopen. We bekeken webpagina's en communicatiemateriaal van DUO. Hierin keken we hoe studenten zich oriënteren op de uitwonendenbeurs, ze de beurs aanvragen en de communicatie die na het aanvraagproces plaatsvindt. De klantreis gaf een eerste analyse van de belemmerende en stimulerende factoren als het gaat om oneigenlijk gebruik van de uitwonendenbeurs.
- **Interviews met medewerkers** om meer inzicht te krijgen in de processen van DUO. We interviewden drie medewerkers met kennis over en/of ervaring in het klachtenproces van DUO en het controleproces van de uitwonendenbeurs.
- **Interviews met de doelgroep** om ook het studentperspectief ook mee te nemen in de analyse. We interviewden 76 verschillende studenten in 49 interviews. 28 interviews waren individueel, 16 in duo gesprekken en 5 in groepjes met meer studenten. We spraken 33 mbo-studenten, 22 hbo-studenten en 25 wo-studenten. We vroegen de studenten wat zij wisten over wat de uitwonendenbeurs inhield, wanneer je er recht op had en hoe DUO hier op controleren volgens hen. Vervolgens vroegen we uit wat de consequenties konden zijn bij onterecht gebruik, en of zij konden bedenken of ze die situaties kenden.

In het volgende hoofdstuk beschrijven we de gedragsbepalers die we in kaart brachten.



2. Gedragsbepalers

In dit hoofdstuk bespreken we welke gedragsbepalers een rol spelen bij studenten om wel of niet oneigenlijk gebruik te maken van de uitwonendenbeurs. Deze gedragsbepalers volgen uit de klantreisanalyse, deskresearch en uit de interviews met de medewerkers en de studenten. We beginnen met een overzicht van alle gedragsbepalers. Vervolgens lichten we de gedragsbepalers per categorie toe. De tekstballonnen bevatten quotes en parafrases uit de interviews om de gedragsbepalers te illustreren.



Figuur 1: overzicht van alle gedragsbepalers ingedeeld naar de categorieën van het ACDR-model.

2.1 Overzicht gedragsbepalers

In het ACDR-model zijn gedragsbepalers ingedeeld in vier categorieën: 1. Omgevingsfactoren (architecture), 2. Competenties (competence), 3. Motieven (drivers) en 4. Weerstanden (resistance).

2.2 Omgevingsfactoren

2.2.1 Stimulerende omgevingsfactoren

Gemak van aanvragen

Het aanvragen van de uitwonendenbeurs en wijzigingen doorgeven gaat gemakkelijk. Het is een korte aanvraagprocedure en er zijn weinig extra handelingen nodig. Het gemak houdt in dat het weinig mentale of fysieke inspanning nodig is om de beurs, al dan niet terecht, aan te vragen. De kans is groter dat we gedrag vertonen wanneer het minder moeite kost om te doen. Dit komt door de menselijke behoefte om energie te besparen [\[12\]](#).

Het aanvragen en wijzigen van de woonsituatie bij DUO verloopt eenvoudig via de website. De keuzearchitectuur is zo ingericht dat je alleen hoeft aan te vinken of je thuis- of uitwonend bent. Dit eenvoudige en begrijpelijke proces verlaagt de drempel om een beurs aan te vragen. Het aanvragen van de juiste beurs gaat in veel gevallen dan ook goed. Tegelijkertijd kan dit gebruiksgemak het risico op onjuist gebruik mogelijk ook vergroten. Door het gemak van het aanvinken van een woonsituatie ervaren studenten mogelijk weinig cognitieve dissonantie. Cognitieve dissonantie betekent het onaangename gevoel dat ontstaat als je gedrag, overtuigingen of keuzes niet overeenkomen met het zelfbeeld. Het aanvinken van een onjuiste beurs is een eenvoudige handeling, wat mogelijk weinig spanning oproept ten opzichte van het zelfbeeld [\[27, 28\]](#).

2.2.2 Belemmerende omgevingsfactoren

De pakkans is de waargenomen kans dat DUO controleert en dat overtredingen bestraft worden. Twee onderdelen die samen de pakkans vormen, lichten we uit als gedragsbepaler: De ervaren controlekans en ervaren detectiekans.

Ervaren controlekans

De ervaren controlekans is de perceptie van iemand dát er controle plaatsvindt en hoe waarschijnlijk het is dat die controle plaatsvindt. Hoe groter dit risico wordt ervaren, hoe groter de kans dat iemand beschermend of conformerend gedrag vertoont. Deze ervaren controlekans beïnvloedt de pakkans: het idee dat DUO daadwerkelijk optreedt tegen overtredingen. Wanneer DUO optreedt, heeft dit niet alleen impact op de betrokkene, maar ook op andere studenten die hiervan horen of het zien gebeuren. Zo draagt de ervaren controlekans bij aan de motivatie om het gewenste gedrag te vertonen [\[14\]](#).

Communicatie over het uitvoeren van controles kan een preventieve werking hebben. Eerder onderzoek laat zien dat afschrikking door middel van communiceren over de controles effectief is om opzettelijke niet-naleving tegen te gaan. Wel moet deze communicatie simpel en niet dreigend zijn. Als de doelgroep de interventie ziet als bedoeld voor studenten die bewust onterechte beurs aanvragen, houdt dit hun nalevingsmoraal in stand. Maar, als afschrikken te veel wordt gebruikt, dan kan de communicatie als vijandig en oneerlijk worden ervaren. Dit kan het vertrouwen in DUO schaden en motivatie ondermijnen om je te houden aan de regels [\[23, 24\]](#). Het communiceren van een onzekere controlekans, waarbij alleen gecommuniceerd wordt over controle en niet over hoe hoog die kans is, is even effectief als het communiceren van een hoge controlekans, ten opzichte

van een lage controlekans. Bij onzekerheid gaan mensen namelijk vaker uit van een hoge kans op controle, waardoor er meer nageleefd wordt [24].

Uit de studentinterviews blijkt dat een redelijke groep verwacht dat er adrescontroles zijn, dit houdt in dat het systeem controleert of je op een ander adres staat ingeschreven dan je ouder(s). Vaak wordt gedacht dat deze adrescontrole een eenmalige controle is bij adreswijziging, terwijl dit maandelijks plaatsvindt. Dit blijkt niet uit de website van DUO. De relatie tussen eenmalige controle en ervaren pakkans is niet onderzocht in dit onderzoek, maar het is aannemelijk dat als men denkt dat hij/zij vaak wordt gecontroleerd, de ervaren pakkans omhoog gaat. De kans op huisbezoeken wordt door de meeste studenten als klein ervaren. Dat blijkt zowel uit literatuur als uit de interviews [15]. Sommigen denken dat DUO huisbezoeken middels een steekproef doet of via een risicoprofiel. Andere studenten denken dat controle door huisbezoeken onhaalbaar is, doordat het te veel tijd en geld kost. Enkele studenten denken dat DUO wel zegt huisbezoeken uit te voeren, maar dat in werkelijkheid niet doet. Wat opvalt is dat mbo-studenten vaker denken dat er huisbezoeken zijn en ook de kans op huisbezoeken hoger inschatten dan hbo- en wo-studenten. [15].



Denk je dat DUO controleert of je daadwerkelijk ergens woont?

"Zal wel moeten [het controleren], maar of ze het doen..."

"Huisbezoeken lijken me te duur."

"Ja ze controleren wel, anders had ik het [oneigenlijk gebruik] zelf ook wel gedaan."

"Ja je moet je adres invoeren om te kijken of je ingeschreven staat. Ik neem aan dat DUO niet zomaar ineens voor je huis staat."

Ervaren detectiekans

De ervaren detectiekans is de mate waarin iemand denkt dat oneigenlijk gebruik van de beurs zal worden ontdekt met de controlemiddelen van DUO. Het is de perceptie van de kans dat DUO met controles kan vaststellen of je niet woont op het adres waarop je staat ingeschreven. Uit literatuur blijkt dat de ervaren detectiekans om ontdekt te worden door DUO redelijk hoog is, namelijk 70-83% [15]. Toch is dit percentage lager dan bij andere beurzen, zoals eenoudertoeslag, studiefinanciering buitenland en studiefinanciering migrerende werknemers, waarbij dit percentage rond de 90-96% ligt [15]. De ervaren detectiekans draagt bij aan de perceptie van de ervaren pakkans. Als deze toeneemt, zou dit kunnen leiden tot minder oneigenlijk gebruik van de uitwonendenbeurs [14, 23].



2.3 Competenties

2.3.1 Aanwezige ontwikkelde competenties

Vaardigheden aanvragen en wijzigingen doorgeven

Het aanvraagproces van de uitwonendenbeurs is redelijk gemakkelijk uit te voeren voor studenten. Uit de interviews met studenten en uit de literatuur blijkt dat studenten goed weten waar ze terecht kunnen voor informatie en het aanvragen van de beurs [15]. Studenten hebben hier vaak de juiste digitale vaardigheden voor om de beurs aan te vragen.

Ook kwam in de interviews naar voren dat studenten goed weten dat ze een wijziging in hun woonsituatie moeten doorgeven bij DUO. Het lijkt dus niet nodig om deze kennis en vaardigheden te vergroten. Wel lijkt het wijzigen niet altijd goed te gaan. Studenten vertelden zelf dat dit wel sneller vergeten zal worden, bijvoorbeeld als ze druk zijn met een verhuizing. Medewerkers leken dit beeld te bevestigen. Zij benoemden dat studenten vaak vergeten om de beurs om te zetten na een verhuizing.

2.3.2 Missende/onderontwikkelde competenties

Kennis begrip uitwonnen

De eisen voor een uitwonendenbeurs die op de website staan zijn als volgt:

Wanneer uitwonend

U bent uitwonend als:

- u bij de gemeente staat ingeschreven op een ander adres dan dat van uw ouders en
- u woont op het adres waar u staat ingeschreven.

Afbeelding 1: Een screenshot van informatie over de uitwonendenbeurs op de website van DUO. 24-04-2025

Uit de interviews met studenten blijkt dat de meeste studenten weten dat je recht hebt op een uitwonendenbeurs als je niet meer thuis of niet meer bij je ouders woont. Verder is onduidelijk wat wonen dan precies betekent. Sommigen noemden dat je alleen uitwoont als je eigen kosten maakt of (geheel) voor jezelf zorgt, zoals met huurkosten of een woonplek hebt die echt van jou is. Anderen noemden dat wonen misschien betekent dat je minimaal een x aantal nachten op een adres moet slapen. Verder verschillen de meningen van studenten over of bij familie wonen ook uitwonen is. Wanneer de definitie van de eisen van de beurs onduidelijk zijn, zou dit de kans op regelovertreding kunnen vergroten [16].

Kennis controle

Kennis van controle gaat over dat studenten weten welke vormen van controle er worden gedaan op de uitwonendenbeurs. Uit de studentinterviews blijkt dat bijna de helft denkt dat er alleen adrescontroles worden gedaan. Een kleiner deel van de studenten denkt ook dat er huisbezoeken worden gedaan. Een zeer kleine groep denkt dat er niet wordt gecontroleerd, of op andere manieren zoals door bewijsstukken of enquêtes. Eerder onderzoek ondersteunt deze resultaten. Hierin valt op dat mbo-studenten vaker denken dat er huisbezoeken zijn dan hbo- en wo-studenten, terwijl mbo-studenten minder vaak de uitwonendenbeurs ontvangen omdat zij te jong zijn om er recht op te hebben [15].

In de interviews vroegen we de studenten hoe controles er uit zouden zien voor de uitwonendenbeurs. Sommigen hadden hier nog nooit over nagedacht. Anderen wisten er wel iets van, door het nieuws van een jaar geleden of van verhalen van medestudenten die een huisbezoek hadden gehad. Uit de klantreisanalyse blijkt dat informatie over de controles op de website van DUO alleen te vinden als je er actief naar zoekt door een zoekterm zoals 'controle' in te voeren.

Meer zichtbaarheid en kennis over de controles, zorgt voor een hogere ervaren controlekans.

Kennis consequenties

Kennis over de consequenties houdt in dat studenten weten wat de gevolgen zijn van als oneigenlijk gebruik van de uitwonendenbeurs wordt vastgesteld. Uit zowel de literatuur als interviews met studenten bleek dat het merendeel van de studenten weet dat iemand die onterecht uitwonendenbeurs heeft ontvangen, het te veel ontvangen bedrag moet terugbetalen [15]. Ongeveer de helft van de studenten denkt dat DUO daarnaast een boete oplegt. Op dit moment worden er geen boetes uitgedeeld. Mogelijk worden boetes in de toekomst weer ingezet. Als dit wordt aangepast, kan het voorkomen dat een deel van de studenten hiervan niet op de hoogte is [15, 17].

Uit de klantreisanalyse blijkt dat studenten actief moeten zoeken naar de consequenties van oneigenlijk gebruik. Dit is slecht vindbaar op de website.

Meer kennis over de consequenties bij oneigenlijk gebruik kan zorgen dat studenten zich meer in lijn met de geldende regels gedragen. Uit de literatuur blijkt dat als de doelgroep de organisatie die die controle uitvoert als controle- en sanctiecapabel beschouwt, zij eerder geneigd zijn om regels na te leven uit angst voor de gevolgen van niet-naleving [14]. Deze vorm van afschrikking blijkt in de praktijk effectief: het benadrukken van controle en mogelijke boetes verhoogt de naleving, vooral bij groepen die anders geneigd zijn tot overtreding. Door de negatieve gevolgen van verkeerd gebruik concreet en zichtbaar te maken, wordt de motivatie om regelovertreding te vermijden versterkt [22, 23].

Het waarschuwen over een mogelijke boete lijkt daarbij effectiever dan het opleggen van de boete zelf [25]. Als boetes te vaak worden opgelegd, kunnen welwillenden zich onterecht aangesproken voelen. Daardoor kan het vertrouwen in DUO afnemen en zorgen voor minder naleving op de langere termijn. Ook kan het benadrukken van het bestaan van een boetesysteem het idee geven dat er veel studenten zijn die een onterechte beurs hebben, wat een negatief effect kan hebben op het onderlinge vertrouwen en hiermee op de naleving [26].

In de interviews vroegen we de studenten hoe controles er uit zouden zien voor de uitwonendenbeurs.

Sommigen hadden hier nog nooit over nagedacht. Anderen wisten er wel iets van, door het nieuws van een jaar geleden of van verhalen van medestudenten die een huisbezoek hadden gehad.

2.4 Motieven

2.4.1 Stimulerende motieven

Descriptieve norm

Een belangrijke factor in gedrag is de sociale norm. De descriptieve norm gaat over wat mensen zien en denken dat anderen daadwerkelijk doen. Hoe vaker iemand ziet of denkt dat anderen het ongewenste gedrag vertonen, hoe groter de kans dat diegene dit zelf ook gaat doen. Descriptieve normen hebben een sterke invloed op gedrag, omdat mensen vaak de neiging hebben om zich aan te passen aan wat zij als het 'normale' gedrag beschouwen [18]. Als mensen denken dat veel anderen onterechte uitwonendenbeurs hebben, dan voelen ze zich sneller gerechtvaardigd om dat ook aan te vragen [14].



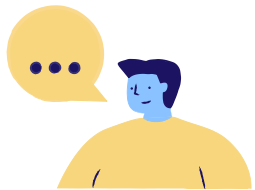
Denk je dat er situaties zijn waarbij iemand onterecht uitwonendenbeurs krijgt?

“Vast wel, bijvoorbeeld bij studenten die veel in korte tijd verhuizen, expres ook wel want het is heel makkelijk, maar een knop online.”

“Genoeg denk ik, je kan makkelijk bij iemand anders inschrijven.”

De meeste studenten denken dat een klein deel (bewust) onterecht gebruik maakt van de uitwonendenbeurs. In eerder onderzoek in 2017 werd studenten gevraagd of zij denken dat studenten soms expres onterecht een uitwonendenbeurs aanvragen. 30-46% denkt dat weinig² studenten expres onterecht de uitwonendenbeurs probeert aan te vragen, en 38% denkt dat een redelijk aantal studenten dit probeert [15]. Uit onze interviews blijkt dat de meerderheid denkt dat oneigenlijk gebruik soms of weinig voorkomt. Kleinere groepen denken dat oneigenlijk gebruik juist vaak of nooit voorkomt.

In de studentinterviews hebben we een klein aantal studenten gesproken die vertelden dat zij iemand kennen of via via hebben gehoord dat studenten bewust onterecht gebruikmaken van de uitwonendenbeurs. We merkten hierbij geen verband dat deze groep studenten ook denkt dat bewust onterecht gebruik vaak voorkomt. Verder verwachten studenten die we spraken dat studenten die bewust onterecht gebruik maken van de beurs, hierover waarschijnlijk niet of niet vaak praten met anderen.



Denk je dat onterecht uitwonendenbeurs aanvragen per ongeluk gebeurt of ook expres?

“(Ze doen het) expres. Maar hoe, geen idee. Als ik op TikTok zoek, dan vind ik het wel”

Extrinsieke beloning

Extrinsieke beloning gaat over externe bevestigingen van gedrag, in dit geval de financiële beloning. Hoe groter de (verwachte) beloning, hoe groter de kans dat iemand het gedrag vertoont [19]. Uit de literatuur en de interviews blijkt dat extra geld het grootste motief zou zijn voor oneigenlijk gebruik van de uitwonendenbeurs. Het is gemakkelijk extra geld en “je kunt het altijd proberen” zijn hierin vaker genoemde motieven [15]. Daarnaast is het volgens studenten eenvoudig om verkeerde informatie door te geven. Zo denken studenten dat je je makkelijk bij een studentenhuus kan inschrijven of bij familie of vrienden, waardoor je de uitwonendenbeurs zou kunnen aanvragen. Sommigen denken ook dat het al geregeld is bij enkel aanvragen bij DUO en houden geen rekening met inschrijving bij de gemeente.

Uit de studentinterviews blijkt dat de meeste studenten denken dat oneigenlijk gebruik maken van de uitwonendenbeurs een bewuste keuze is. Een kleiner aantal denkt dat het ook per ongeluk kan gebeuren dat studenten de verkeerde beurs ontvangen. Studenten noemen dat bewust onterecht gebruik een makkelijke manier kan zijn om extra geld te kunnen krijgen. Vooral hbo- en wo-studenten konden situaties benoemen van hoe onterecht gebruik van de uitwonendenbeurs eruit kan zien. Bijvoorbeeld door je bij een studentenhuus in te schrijven of bij een familielid. Studenten dachten ook dat per ongeluk onterecht gebruik kan komen door het slordig invullen van de aanvraag of door vaak verhuizen en de beurs vergeten om te zetten.

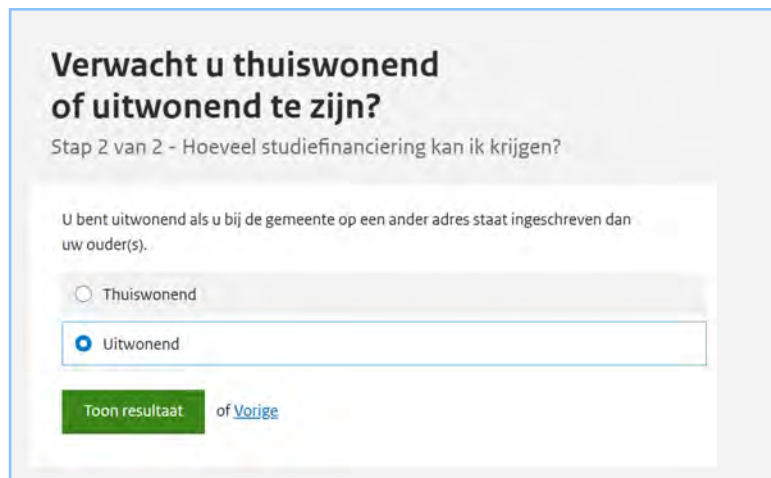
De uitwonendenbeurs wordt sterk geassocieerd met ‘meer geld’. Studenten benoemden dit in de interviews en gaven aan dat het verschil tussen de thuiswonenden en de uitwonendenbeurs groot is.

2. In dit onderzoek uit 2017 waren de antwoordopties ‘groot aantal’, ‘redelijk aantal’, ‘weinig’ en ‘nee’. Er is niet gespecificeerd wat groot, redelijk of weinig concreet inhoudt.

In de klantreisanalyse herkennen we de associatie met ‘meer geld’ ook op de website. Hieronder staan twee screenshots van de website van DUO. Hier wordt geschreven: “U krijgt meer geld als u uitwonend bent”. Ook in de rekenhulp ligt de nadruk op de hoeveelheid geld: “Hoeveel studiefinanciering kan ik krijgen?”



Afbeelding 2: Een screenshot van informatie over de uitwonendenbeurs op de website van DUO. 24-04-2025



Afbeelding 3: Een screenshot van een scherm in de rekenhulp op de website van DUO. 24-04-2025

Imago van DUO

Uit een eerdere analyse in 2017 blijkt dat DUO een minder streng imago heeft dan andere overheidsinstellingen, zoals bijvoorbeeld de Belastingdienst [17]. Uit de interviews met studenten bevestigen we deze bevinding niet. Medewerkers vertelden dat er onderzoeken zijn dat als studenten schulden hebben, dat DUO dan als hard gezien wordt. Studenten betalen eerst DUO af en pas daarna andere schulden. Studenten zouden bang zijn voor DUO dan voor andere schuldeisers. Medewerkers gaven ook aan dat zij dachten dat studenten zich minder gehoord voelen en DUO daardoor minder toegankelijk is voor studenten. In de studentinterviews hoorden we enkele studenten die vinden dat DUO streng is en dat zij altijd sancties oplegt. Door het verleden van DUO, maar ook de Belastingdienst, zijn sommige studenten bang dat discriminatie in de controlekans of detectiekans nog steeds kan spelen.

Onderzoek naar naleving toont aan dat vertrouwen een cruciale rol speelt bij het naleven van regels. Een benadering is het meest effectief wanneer er een balans is tussen gedwongen en vrijwillige naleving. Aan de ene kant is een benadering die gericht is op controle en consequenties effectief, maar alleen als deze in balans is met vertrouwen en samenwerking, wat leidt tot meer vrijwillige naleving [14]. Medewerkers van DUO vertellen dat DUO bezig is om vertrouwen te meten en haar dienstverlening hierop aan te passen.



In hoeverre denk je dat DUO controleert of studenten uitwonend zijn? Hoe?

“Ze pikken gevallen die eruit blinken, mensen die bij familie wonen of bepaalde achternamen. Ik heb buitenlandse achternaam, dus denk dat die er sneller uit gevist wordt.”

Stel je voor, DUO stelt vast dat iemand niet uitwonend is. Hoe groot acht je de kans dat ze de consequenties ook zullen opleggen?

“100%, met gestrekt been”

Wat kan DUO anders doen om te voorkomen dat studenten de verkeerde beurs aanvragen?

“Onder studenten is (denk ik) het beeld van DUO dat DUO streng is. Zou beter zijn als ze liever en toegankelijker overkomen”

2.5 Weerstand

Inertia

Inertia betekent dat we kiezen voor de weg met de minste weerstand, uit behoefte aan energiebehoud [20]. Ook als we iets willen of het ergens mee eens zijn, betekent dat niet dat we het gaan doen. Bijvoorbeeld omdat het te veel energie kost om iets anders te doen dan wat we gewend zijn om te doen.

Wanneer studenten verhuizen, horen zij die wijziging door te geven bij de gemeente. Indien zij terugverhuizen naar hun ouder(s), dienen ze hun gewijzigde woonsituatie ook door te geven bij DUO. Er lijkt sprake te zijn van inertia bij studenten die hun woonsituatie moeten wijzigen. Volgens medewerkers van DUO komt dit vaker voor. Uit de interviews blijkt dat studenten wel weten dat ze deze wijziging moeten doorgeven. Toch verwachten zij dat het wijzigen van je adres bij de gemeente wel eens vergeten wordt. Bijvoorbeeld door de drukte rondom een verhuizing.

2.6 Conclusie

Het aanvragen en wijzigen van de uitwonendenbeurs gaat eenvoudig via de website van DUO. Het eenvoudige en begrijpelijke proces verlaagt de drempel om een beurs aan te vragen. Het aanvragen van de (juiste) beurs gaat in veel gevallen dan ook goed. Tegelijkertijd kan dit **gemak van aanvragen** het risico op onterecht gebruik mogelijk ook vergroten. Studenten hoeven alleen een vinkje te zetten voor thuis- of uitwonend. Door het gemak van het aanvinken van een woonsituatie speelt mogelijk weinig cognitieve dissonantie met zelfbeeld [27, 28].

De ervaren controlekans kan een preventieve werking hebben om onterecht gebruik tegen te gaan. Hoe groter iemand de kans schat dat controle plaatsvindt, hoe waarschijnlijker het is dat iemand het gewenste gedrag vertoont. Dit gaat ook gepaard met de **kennis van de controle** [22,23,24]. De meeste studenten weten dat er adrescontroles worden gedaan, een maar vaak wordt gedacht dat dit een eenmalige controle is bij adreswijziging. Huisbezoeken zijn minder bekend bij studenten en de kans op huisbezoeken wordt als klein ervaren. Mbo-studenten ervaren vaker hogere controlekans dan hbo- en wo-studenten, maar dit verschil is niet groot.

Ook de **kennis van de consequenties** kan bijdragen om onterecht gebruik te voorkomen. Vooral het waarschuwen is effectief volgens eerder onderzoek, mits dit duidelijk en niet dreigend gecommuniceerd wordt [22, 23]. Wanneer er te veel nadruk wordt gelegd op de consequenties, voelen veel studenten zich onterecht aangesproken en kan dit juist het idee geven dat veel studenten onterecht gebruik maken van de uitwonendenbeurs [26].

Communicatie over de consequenties blijkt vooral effectief bij groepen die geneigd zijn tot overtreding, om de motivatie om regelovertreding te vermijden te versterken [26].

Kennis van de consequenties kan bijdragen om onterecht gebruik te voorkomen. Vooral het waarschuwen is effectief volgens eerder onderzoek, mits dit duidelijk en niet dreigend gecommuniceerd wordt.

Makkelijk extra geld zou het grootste motief zijn om onterecht gebruik te maken van de uitwonendenbeurs. De uitwonendenbeurs staat bekend om dat het relatief meer geld is dan de thuiswonendenbeurs. Op de website wordt deze associatie versterkt, met bijvoorbeeld teksten als 'U krijgt meer geld als u uitwonend bent'.

Tot slot blijkt dat studenten wel eens **vergeten** wijzigingen door te geven bij bijvoorbeeld verhuizingen. Hier lijkt de weerstandsvorm **inertia** een rol te spelen. Het kost te veel energie om te doen of het wordt vergeten in de drukte van de verhuizing.

Op ervaren controlekans en kennis van de controle verschillen mbo-studenten van hbo- en wo-studenten. Verder stellen we in dit onderzoek weinig grote of relevante verschillen vast die vragen om een andere aanpak bij de doelgroepen.



3. Gedragsstrategie en interventies

Na het selecteren van de belangrijkste gedragsbepalers, kozen we passende verandertechnieken om op deze gedragsbepalers in te spelen. Deze bespraken we in een sessie met OCW en DUO. Vervolgens selecteerden zij een aantal interventierichtingen om verder visueel en tekstueel uit te werken. Deze interventierichtingen beschrijven we hieronder.

In de beschrijving staan we eerst stil bij de gedragsbepalers en de bijbehorende verandertechnieken. Daarna schetsen we hoe deze verandertechnieken kunnen worden toegepast binnen het aanvraagproces van de uitwonendenbeurs. Vervolgens laten we zien hoe de uitgewerkte interventies geïntegreerd kunnen worden in het proces. Tot slot beschrijven we hoe de effectiviteit van de interventies kan worden gemeten.



3.1 Gedragsstrategie

Gemak van aanvragen

Zoals beschreven in het vorige hoofdstuk, bestaat het risico dat het gemak van het aanvragen van de uitwonendenbeurs mogelijk tot meer onterecht gebruik leidt. Met de volgende aanpak richten we ons op studenten die oneigenlijk gebruik maken van de uitwonendenbeurs. We willen namelijk niet het gemak verminderen voor studenten die wel rechtmatig de uitwonendenbeurs aanvragen.

Cognitieve dissonantie

Om specifiek de potentiële onterechte gebruiker aan te spreken, maken we gebruik van *cognitieve dissonantie*. Cognitieve dissonantie is het onaangename gevoel van spanning of ongemak dat iemand ervaart als (1) gedachten, overtuigingen of waarden met elkaar botsen, of (2) het gedrag in strijd is met de eigen overtuigingen of waarden^[29]. We willen dit onaangename gevoel oproepen door gedrag sterker te koppelen aan het *zelfbeeld*^[30]. Zelfbeeld is hoe mensen zichzelf zien en beoordelen. Het is het mentale beeld dat iemand heeft van zijn eigen persoonlijkheid, capaciteiten, uiterlijk, en algemene waarde. Mensen hebben de behoefte om dit beeld positief en consistent te houden. Wanneer gedrag en overtuigingen met elkaar in conflict komen, ervaren mensen dit als onprettig (cognitieve dissonantie) en zullen zij hun gedrag willen aanpassen om het zelfbeeld te herstellen.

We willen dat studenten die overwegen om oneigenlijk gebruik te maken van de uitwonendenbeurs beseffen dat zij iets doen dat niet klopt. Dit brengt hun positieve zelfbeeld in gevaar en roept een ongemakkelijk gevoel op. Studenten zullen daardoor eerder geneigd zijn om hun gedrag aan te passen zodat dit in lijn is met

hun positieve zelfbeeld, en dus te kiezen voor de beurs die past bij hun werkelijke woonsituatie.

We roepen dit onprettige gevoel op door in het aanvraagproces een *default-optie toe te voegen* en studenten *actief hun adres te laten invullen*. Het gaat dan om het adres dat geldt vanaf de start van de uitwonendenbeurs. We lichten deze opties hieronder verder toe.

Een default toevoegen

Op dit moment is er geen standaardoptie aangevinkt wanneer studenten moeten kiezen tussen de thuiswonendenbeurs en de uitwonendenbeurs. Voor beide opties is evenveel actie vereist (moeite) om deze te selecteren. We stellen voor om de thuiswonendenbeurs als standaardoptie, ofwel default, in te stellen. Deze staat dan altijd aangevinkt.

Studenten die thuis blijven wonen, kunnen hierdoor eenvoudig doorgaan naar de volgende stap. Studenten die uitwonend worden, kunnen zonder schuldgevoel de optie naar uitwonendenbeurs aanpassen. Studenten die thuiswonend zijn en blijven maar toch een uitwonendenbeurs willen aanvragen, moeten hiervoor actief de juiste optie wijzigen naar een onjuiste optie. Dit vraagt om een bewuste actie die in strijd is met hun positieve zelfbeeld. Onderzoek van Mazar en Hawkins (2015) [31] laat zien dat mensen minder snel geneigd zijn om een correcte standaardinstelling te veranderen dan wanneer er geen standaard aanwezig is. De onderzoekers geven als verklaring dat het makkelijker is om een positief zelfbeeld te behouden als gedrag minder actief is. Door de thuiswonendenbeurs als default in te stellen, vragen we studenten om actief de standaard aan te passen wanneer zij een uitwonendenbeurs willen aanvragen. Dit ontmoedigt studenten die geen recht hebben op de uitwonendenbeurs om deze onterecht aan te vragen.

De onderstaande afbeelding laat zien hoe we deze techniek toepassen.

Welke beurs past bij uw situatie?

Ik wil studiefinanciering voor thuiswonende studenten aanvragen

Ik wil studiefinanciering voor uitwonende studenten aanvragen

Ik weet niet zeker welke beurs bij mijn situatie past

Afbeelding 4 – toepassing van verandertechniek default toevoegen

Actief adres invullen

De tweede verandertechniek berust op hetzelfde mechanisme als het toevoegen van een default: het is moeilijker om een positief zelfbeeld te behouden wanneer je actief moet liegen. In deze techniek voegen we een extra actie toe in het aanvraagproces. Studenten wordt gevraagd om hun (toekomstig) woonadres in te vullen, specifiek het adres waar zij vanaf de start van de uitwonendenbeurs zullen wonen. Hiermee maken we explicieter dat het woonadres en de uitwonendenbeurs gekoppeld zijn.

Studenten die geen recht hebben op de uitwonendenbeurs, ervaren hierdoor mogelijk cognitieve dissonantie, omdat zij actief een onjuist adres moeten invullen om de beurs onterecht aan te vragen.

Weet u al waar u gaat wonen?

Ik woon **vanaf de start van de uitwonendenbeurs** op het volgende adres:
U bent uitwonend als u (1) op een ander adres staat ingeschreven dan uw ouder(s) en (2) daadwerkelijk woont op het andere adres.

Straatnaam en huisnummer

Postcode en woonplaats

Afbeelding 5 – toepassing van verandertechniek actief adres invullen

Studenten die uitwonend worden maar hun woonadres nog niet weten, mogen de uitwonendenbeurs alvast aanvragen. Om verwarring te voorkomen, maken we bij het invullen van het woonadres duidelijk wat de student moet doen vóór de start van de uitwonendenbeurs: zich inschrijven op het nieuwe adres bij de gemeente. We adviseren studenten hierbij om een herinnering in te stellen voor de inschrijving.

Weet u al waar u gaat wonen?

Ik woon **vanaf de start van de uitwonendenbeurs** op het volgende adres:
U bent uitwonend als u (1) op een ander adres staat ingeschreven dan uw ouder(s) en (2) daadwerkelijk woont op het andere adres.

Straatnaam en huisnummer

Postcode en woonplaats

Ik weet mijn woonadres nog niet

*We begrijpen dat u mogelijk uw nieuwe adres nog niet weet. U kunt alvast een uitwonendenbeurs aanvragen als u weet dat u gaat verhuizen naar een ander adres dan dat van uw ouder(s). **Zorg dat u staat ingeschreven bij de gemeente op uw nieuwe woonadres op de 1e van de maand waarop uw studiefinanciering ingaat.** Tip: zet een herinnering om dit op tijd in orde te maken.*

Let op: DUO controleert maandelijks bij de gemeente of u op een ander adres dan dat van uw ouder(s) staat ingeschreven. **Uw inschrijving bij de gemeente is altijd bepalend** voor of u studiefinanciering voor een uitwonende of thuiswonende student ontvangt.

Afbeelding 6 – toepassing van verandertechniek actief adres invullen, 'ik weet mijn woonadres nog niet'

Makkelijk extra geld

Het sterkste motief voor studenten om oneigenlijk gebruik te maken van de uitwonendenbeurs lijkt 'makkelijk extra geld krijgen' te zijn. Dit gaven vrijwel alle studenten aan in de gesprekken als we hen vroegen 'wat zouden redenen zijn dat studenten de uitwonendenbeurs aanvragen als ze nog thuis wonen'. Ook op de website van DUO lijkt de nadruk te liggen op 'meer geld', bijvoorbeeld met teksten als: "U krijgt meer geld als u uitwonend bent." Deze manier van communiceren maakt de uitwonendenbeurs aantrekkelijk voor studenten die vooral uit zijn op extra geld. Met de verandertechniek *framing* willen we dit beeld bijstellen.

Framing

Hoe je een boodschap formuleert, oftewel de 'framing' van de boodschap, beïnvloedt hoe mensen deze interpreteren en hoe zij zich vervolgens gedragen [32]. We veranderen het frame van de uitwonendenbeurs van een 'beloning' of 'meer geld' naar een 'compensatie voor kosten'. Dit doen we door de uitwonendenbeurs te beschrijven als ondersteuning bij de hogere kosten die studenten hebben wanneer zij uitwonend zijn. We passen dit frame toe vóór de keuze tussen de thuiswonendenbeurs en de uitwonendenbeurs.

Welke studiefinanciering u kiest, is afhankelijk van uw woonsituatie.

Sommige studenten gaan op kamers wonen als zij gaan studeren. Zij hebben dan meer uitgaven dan studenten die bij hun ouder(s) blijven wonen. Zij moeten dan bijvoorbeeld zelf huur en de energierekening betalen. Om studenten te ondersteunen bij die hogere kosten, biedt DUO de uitwonendenbeurs.

Afbeelding 7 – toepassing van verandertechniek framing

Dit nieuwe frame draagt naar verwachting bij aan het oproepen van cognitieve dissonantie. We maken namelijk duidelijk dat de uitwonendenbeurs is bedoeld voor een specifieke situatie. Wanneer een student zich niet in deze situatie herkent en toch de uitwonendenbeurs aanvraagt, kan dit wrijving oproepen.

Kennis controles en bijbehorende controlekans

Het kennisniveau van studenten over de controles die DUO uitvoert om te bepalen of zij recht hebben op de uitwonendenbeurs, lijkt onvoldoende. Studenten zijn niet bekend met alle controlevormen en hebben vaak een beperkt beeld van de mate waarin er gecontroleerd wordt. Dit verlaagt de ervaren kans dat oneigenlijk gebruik wordt ontdekt. Een hogere ervaren controlekans kan een preventieve werking hebben en oneigenlijk gebruik tegengaan [14]. We verhogen de ervaren controlekans bij studenten door de verandertechnieken *informer en frequentie van controle te benadrukken* en *verklaring van recht te vragen*.

Informer en frequentie van controle benadrukken

Door studenten beter te informeren over de controles en de frequenties daarvan, verhogen we de ervaren controlekans. Met name de controle die bij alle studenten wordt uitgevoerd, zetten we centraal: de gegevensuitwisseling met de gemeente. We communiceren duidelijker dat deze uitwisseling maandelijks is. Over deze controlemethode communiceren we expliciet dat de kans op controle hoog is.

De controle door middel van bewijsstukken en huisbezoeken komt minder vaak voor en betreft een kleinere groep studenten. Hier communiceren we wél over de controlevorm, maar niet over de exacte kans op controle. Bij onzekerheid gaan mensen namelijk vaak uit van een hoge kans op controle, wat naleving bevordert [24]. Het informeren over handhaving zorgt bovendien

voor duidelijkheid voor alle studenten, ook voor studenten die rechtmatig de uitwonendenbeurs aanvragen.



DUO controleert of u inderdaad uitwonend bent.
Dit doen we op de volgende manieren:

- Na uw aanvraag wisselt DUO automatisch gegevens uit met de gemeente waar u staat ingeschreven. Hierbij controleren we of u en uw ouder(s) op verschillende adressen staan ingeschreven. **Deze controle doen we iedere maand.**
- DUO kan vragen om bewijsstukken op te sturen die laten zien dat u daadwerkelijk woont op uw ingeschreven adres. Bijvoorbeeld een huurcontract of een ander bewijsstuk.
- Op basis van steekproeven kan DUO een afspraak met u maken om een huisbezoek bij u af te leggen.

Afbeelding 8 – toepassing van verandertechniek informeren en frequentie van controle benadrukken

Verklaring van recht vragen

Op dit moment krijgen studenten die de uitwonendenbeurs aanvragen een extra scherm te zien waarop DUO vraagt te bevestigen dat zij zich ervan bewust zijn dat DUO controleert of zij recht hebben op de uitwonendenbeurs. Wij stellen voor om deze bevestiging uit te breiden met de vraag of studenten bij de start van de uitwonendenbeurs daadwerkelijk aan de voorwaarden voldoen. Om verder te kunnen gaan in het aanvraagproces, moet de student vervolgens actief verklaren dat hij of zij recht heeft op de uitwonendenbeurs. Hiermee koppelen we de voorwaarden expliciet aan de aanvraag. We verwachten dat deze stap opnieuw cognitieve dissonantie oproept bij studenten die geen recht hebben op de uitwonendenbeurs. De spanning tussen liegen en het behouden van een positief zelfbeeld zal hen ontmoedigen om de beurs onterecht aan te vragen.

Ik voldoe **vanaf de start** van de uitwonendenbeurs aan de **voorwaarden** (?)

én ik ben mij er bewust van dat DUO gaat controleren of ik recht heb op de uitwonendenbeurs.

[Verder](#) of [terug naar de vorige stap](#)

Afbeelding 9 – toepassing van verandertechniek verklaring van recht vragen

Het woord ‘voorwaarden’ is aanklikbaar. Studenten krijgen de voorwaarden van de uitwonendenbeurs in beeld als zij hierop klikken. Zie afbeelding 10 hieronder.

Vanaf de start van de studiefinanciering:

- 1) Sta ik ingeschreven op een ander adres dan dat van mijn ouder(s)
- 2) Woon ik daadwerkelijk op een ander adres dan mijn ouders

Ik voldoe **vanaf de start** van de uitwonendenbeurs aan de **voorwaarden** (?)

én ik ben mij er bewust van dat DUO gaat controleren of ik recht heb op de uitwonendenbeurs.

[Verder](#) of [terug naar de vorige stap](#)

Afbeelding 10 – uitleg van de voorwaarden

Aandachtspunt: niet-gebruik voorkomen

We willen voorkomen dat studenten die wél recht hebben op de uitwonendenbeurs door de interventies gaan twijfelen en de uitwonendenbeurs onterecht niet aanvragen (niet-gebruik). Daarom zetten we ook in op het geruststellen van deze groep. Dit doen we met de verandertechniek *zekerheid bieden*.

Zekerheid bieden

We bieden zekerheid aan studenten die twijfelen of zij recht hebben op de uitwonendenbeurs. Dit doen we door een korte vragenlijst aan te bieden binnen het aanvraagproces. Na het invullen van deze vragenlijst krijgen studenten direct te zien onder welke woonsituatie zij vallen: ‘je bent thuiswonend’ of ‘je bent uitwonend’.

Daarnaast tonen we duidelijk de contactinformatie van DUO en moedigen we studenten aan om contact op te nemen met DUO als zij twijfelen over hun woonsituatie en daarmee hun recht op de uitwonendenbeurs (handelingsperspectief geven).

Ik weet niet zeker welke beurs bij mijn situatie past

<p>Woont u vanaf de start van de studiefinanciering op een ander adres dan dat van uw ouder(s)?</p> <p><input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nee</p>	<p>Kunt u zich bij de gemeente inschrijven met uw woonadres? (let op: we controleren vanaf de start van de studiebeurs of u ook echt bij de gemeente ingeschreven staat)</p> <p><input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nee</p>
---	--

Op basis van uw antwoorden blijkt dat u [**thuiswonend / uitwonend**] bent. U bent uitwonend als u (1) op een ander adres staat ingeschreven dan uw ouder(s) en (2) daadwerkelijk woont op het andere adres.

*Twijfelt u welke studiebeurs bij uw situatie past? Neem **contact** met ons op.*

Afbeelding 11 – toepassing van verandertechniek zekerheid bieden

3.2 Interventies

In deze paragraaf beschrijven we de volledige voorgestelde interventie. Eerst laten we de huidige schermen zien zoals die nu in het aanvraagproces van DUO terugkomen. Vervolgens tonen we de volledige de concrete uitwerking van de interventies, in de volgorde van het aanvraagproces.

Huidige aanvraagproces

Studenten doorlopen verschillende schermen met vragen en informatie om hun studiefinanciering aan te vragen. De aanvraag van een uitwonendenbeurs heeft betrekking op basisbeurs. Naast de basisbeurs, bestaat de studiefinanciering uit de onderdelen: aanvullende beurs, rentedragende lening, collegegeldkrediet, toeslag verzorging kind & studentreisproduct. De aanvraag van de uitwonendenbeurs heeft enkel betrekking op de basisbeurs. In het begin van de aanvraag geeft de student aan vanaf wanneer ze de studiefinanciering willen ontvangen. Dit is de ingangsdatum waarnaar we verwijzen bij het aanvraagproces van de uitwonendenbeurs.

Afbeelding 12 – Huidig scherm in aanvraagproces 'Ingangsdatum kiezen', juni 2025

Vervolgens kiest de student zijn of haar woonsituatie (afbeelding 13). Indien ze aangeven dat ze 'studiefinanciering voor uitwonende studenten aanvragen', krijgen ze het extra scherm 'Controle uitwonendenbeurs' (afbeelding 14) te zien.

Afbeelding 13– Huidig scherm in aanvraagproces 'Woonsituatie kiezen', juni 2025

Controle uitwonendenbeurs

Aanvragen studiefinanciering

U gaat een uitwonendenbeurs aanvragen.

DUO controleert of u inderdaad uitwonend bent. Dit doen we op de volgende manieren:

- Na uw aanvraag uitwonendenbeurs wisselt DUO automatisch adresgegevens van u en uw ouders uit met de gemeente.
- DUO vraagt mogelijk [bewijsstukken](#) op te sturen, zoals een huurcontract.
- Op basis van steekproeven kan DUO een afspraak met u maken om een [huisbezoek](#) bij u af te leggen.

Ik ben mij bewust dat DUO gaat controleren of ik recht heb op de uitwonendenbeurs

Meer weten?

Informatie over hoe DUO deze controles uitvoert en welke persoonsgegevens worden gebruikt vind u op [duo.nl](#).

[Verder](#) of [terug naar vorige stap](#)

Afbeelding 14 - Huidig scherm in aanvraagproces 'Controle uitwonendenbeurs', juni 2025

Nieuwe situatie met voorgestelde interventies

De interventievoorstellen zijn aanpassingen van de gebaseerd op de schermen 'Woonsituatie kiezen' (afbeelding 13) en 'Controle uitwonendenbeurs' (afbeelding 14).

Interventievoorstellen scherm 'woonsituatie kiezen'

Het scherm 'Woonsituatie kiezen' is de eerste weergave, zoals te zien in afbeelding 15. In het gele tekstvak wordt de uitwonendenbeurs opnieuw geframed. De optie 'Ik wil een studiefinanciering voor thuiswonende studenten aanvragen' is hierbij de standaardoptie (de default).

Woonsituatie kiezen

Aanvragen studiefinanciering

Welke studiefinanciering u kiest, is afhankelijk van uw woonsituatie. Sommige studenten gaan op kamers wonen als zij gaan studeren. Zij hebben dan meer uitgaven dan studenten die bij hun ouder(s) blijven wonen. Zij moeten dan bijvoorbeeld zelf huur en de energierekening betalen. Om studenten te ondersteunen bij die hogere kosten, biedt DUO de uitwonendenbeurs.

Welke beurs past bij uw situatie?

Ik wil studiefinanciering voor thuiswonende studenten aanvragen

Ik wil studiefinanciering voor uitwonende studenten aanvragen

Ik weet niet zeker welke beurs bij mijn situatie past

[Verder](#) of [terug naar de vorige stap](#)

Afbeelding 15 - Voorstel scherm in aanvraagproces 'Woonsituatie kiezen', optie 'Ik wil studiefinanciering voor thuiswonende studenten aanvragen'.

De twee getoonde optie is 'Ik wil studiefinanciering voor uitwonende studenten aanvragen'. Wanneer studenten deze optie aanklikken, krijgen zij het scherm te zien zoals weergegeven in afbeelding 16. Er verschijnt een veld waarin zij het adres moeten invullen waarop zij bij de start van de studiefinanciering staan ingeschreven. Op deze plek benadrukken we dat de inschrijving bij de gemeente bepalend is voor het toekennen van de uitwonendenbeurs.

Woonsituatie kiezen

Aanvragen studiefinanciering

Welke studiefinanciering u kiest, is afhankelijk van uw woonsituatie.
Sommige studenten gaan op kamers wonen als zij gaan studeren. Zij hebben dan meer uitgaven dan studenten die bij hun ouder(s) blijven wonen. Zij moeten dan bijvoorbeeld zelf huur en de energierekening betalen. Om studenten te ondersteunen bij die hogere kosten, biedt DUO de uitwonendenbeurs.

Welke beurs past bij uw situatie?

Ik wil studiefinanciering voor thuiswonende studenten aanvragen

Ik wil studiefinanciering voor uitwonende studenten aanvragen

Weet u al waar u gaat wonen?

Ik woon **vanaf de start van de uitwonendenbeurs** op het volgende adres:
U bent uitwonend als u (1) op een ander adres staat ingeschreven dan uw ouder(s) en (2) daadwerkelijk woont op het andere adres.

Ik weet mijn woonadres nog niet

Let op: DUO controleert maandelijks bij de gemeente of u op een ander adres dan dat van uw ouder(s) staat ingeschreven. Uw **inschrijving bij de gemeente is altijd bepalend** voor of u studiefinanciering voor een uitwonende of thuiswonende student ontvangt.

[Verder](#) of [terug naar de vorige stap](#)

Afbeelding 16– Voorstel scherm in aanvraagproces 'Woonsituatie kiezen', optie 'ik wil studiefinanciering voor uitwonende studenten aanvragen'.

Wanneer studenten aangeven dat zij hun adres bij start van de studiefinanciering nog niet weten, verschijnt er een extra tekstvak, zoals te zien in afbeelding 17. Hierin staat dat de student de uitwonendenbeurs alvast kan aanvragen, maar dat hij of zij bij de start van de studiefinanciering op dat adres bij de gemeente ingeschreven moet staan om de uitwonendenbeurs te ontvangen. Als hulp geven we studenten een tip mee, zodat zij niet vergeten zich op tijd in te schrijven.

Woonsituatie kiezen

Aanvragen studiefinanciering

Welke studiefinanciering u kiest, is afhankelijk van uw woonsituatie.
Sommige studenten gaan op kamers wonen als zij gaan studeren. Zij hebben dan meer uitgaven dan studenten die bij hun ouder(s) blijven wonen. Zij moeten dan bijvoorbeeld zelf huur en de energierekening betalen. Om studenten te ondersteunen bij die hogere kosten, biedt DUO de uitwonendenbeurs.

Welke beurs past bij uw situatie?

Ik wil studiefinanciering voor thuiswonende studenten aanvragen

Ik wil studiefinanciering voor uitwonende studenten aanvragen

Weet u al waar u gaat wonen?

Ik woon **vanaf de start van de uitwonendenbeurs** op het volgende adres:
U bent uitwonend als u (1) op een ander adres staat ingeschreven dan uw ouder(s) en (2) daadwerkelijk woont op het andere adres.

Ik weet mijn woonadres nog niet

*We begrijpen dat u mogelijk uw nieuwe adres nog niet weet. U kunt alvast een uitwonendenbeurs aanvragen als u weet dat u gaat verhuizen naar een ander adres dan dat van uw ouder(s). **Zorg dat u staat ingeschreven bij de gemeente op uw nieuwe woonadres op de 1e van de maand waarop uw studiefinanciering ingaat.** Tip: zet een herinnering om dit op tijd in orde te maken.*

Let op: DUO controleert maandelijks bij de gemeente of u op een ander adres dan dat van uw ouder(s) staat ingeschreven. Uw **inschrijving bij de gemeente is altijd bepalend** voor of u studiefinanciering voor een uitwonende of thuiswonende student ontvangt.

[Verder](#) of [terug naar de vorige stap](#)

Afbeelding 17 – Voorstel scherm in aanvraagproces 'Woonsituatie kiezen' optie 'ik wil studiefinanciering voor uitwonende studenten aanvragen' en 'ik weet mijn adres nog niet'.

Tot slot kunnen studenten die twijfelen over hun woonsituatie kiezen voor de optie 'Ik weet niet zeker welke beurs bij mijn situatie past.' (zie afbeelding 18). Wanneer studenten deze optie aanklikken, verschijnen er twee vragen die helpen hun woonsituatie in te schatten³. Op basis van de antwoorden krijgen studenten te zien of zij thuiswonend of uitwonend zijn. Vervolgens kunnen zij alsnog kiezen voor de eerste of tweede optie en doorgaan met de aanvraag. Daarnaast verwijzen we naar contactmogelijkheden met DUO voor studenten die twijfelen of zij recht hebben op de uitwonendenbeurs.

Hoe je een boodschap formuleert, oftewel de 'framing' van de boodschap, beïnvloedt hoe mensen deze interpreteren en hoe zij zich vervolgens gedragen.

Woonsituatie kiezen
Aanvragen studiefinanciering

Welke studiefinanciering u kiest, is afhankelijk van uw woonsituatie.
Sommige studenten gaan op kamers wonen als zij gaan studeren. Zij hebben dan meer uitgaven dan studenten die bij hun ouder(s) blijven wonen. Zij moeten dan bijvoorbeeld zelf huur en de energierekening betalen. Om studenten te ondersteunen bij die hogere kosten, biedt DUO de uitwonendenbeurs.

Welke beurs past bij uw situatie?

Ik wil studiefinanciering voor thuiswonende studenten aanvragen

Ik wil studiefinanciering voor uitwonende studenten aanvragen

Ik weet niet zeker welke beurs bij mijn situatie past

<p>Woont u vanaf de start van de studiefinanciering op een ander adres dan dat van uw ouder(s)?</p> <p><input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nee</p>	<p>Kunt u zich bij de gemeente inschrijven met uw woonadres? (let op: we controleren vanaf de start van de studiebeurs of u ook echt bij de gemeente ingeschreven staat)</p> <p><input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nee</p>
---	--

Op basis van uw antwoorden blijkt dat u [**thuiswonend / uitwonend**] bent. U bent uitwonend als u (1) op een ander adres staat ingeschreven dan uw ouder(s) en (2) daadwerkelijk woont op het andere adres.

Twijfelt u welke studiebeurs bij uw situatie past? Neem [contact](#) met ons op.

Afbeelding 18– Voorstel scherm in aanvraagproces 'Woonsituatie kiezen' met korte vragenlijst bij twijfel over woonsituatie.

3. In dit design staat de keuzehulp meer achteraan in de studentenreis. Een andere volgorde van interventies en schermen is mogelijk. Zo kan de keuzehulp ook eerder getoond worden aan alle studenten. Het nadeel daarvan is dat dan de vragen van de keuzehulp ook gesteld worden aan studenten die geen hulp nodig hebben bij het kiezen van hun beurs. Dat kan irritatie oproepen bij deze studenten.

Interventievoorstellen scherm 'controle uitwonendenbeurs'

Studenten die kiezen voor de uitwonendenbeurs krijgen als zij op verder klikken nog een uitlegscherm te zien zoals afbeelding 19. Hierin staat kort uitgelegd welke controlemethoden DUO heeft en geeft iets weer van de frequentie. Studenten kunnen hier bevestigen dat ze aan de voorwaarden van de uitwonendenbeurs voldoen en begrijpen dat DUO controleert op het recht van de uitwonendenbeurs.

Controle uitwonendenbeurs
Aanvragen studiefinanciering

U gaat een uitwonendenbeurs aanvragen. De uitwonendenbeurs is bedoeld voor studenten die meer kosten maken doordat zij niet meer bij hun ouder(s) wonen. Zij moeten bijvoorbeeld huur betalen.

DUO controleert of u inderdaad uitwonend bent.
Dit doen we op de volgende manieren:

- Na uw aanvraag **wisselt DUO automatisch gegevens uit** met de gemeente waar u staat ingeschreven. Hierbij controleren we of u en uw ouder(s) op verschillende adressen staan ingeschreven. **Deze controle doen we iedere maand.**
- DUO kan vragen om **bewijsstukken** op te sturen die laten zien dat u daadwerkelijk woont op uw ingeschreven adres. Bijvoorbeeld een huurcontract of een ander bewijsstuk.
- Op basis van steekproeven kan DUO een afspraak met u maken om een **huisbezoek** bij u af te leggen.

Ik voldoe **vanaf de start** van de uitwonendenbeurs aan de **voorwaarden (?)** én ik ben mij er bewust van dat DUO gaat controleren of ik recht heb op de uitwonendenbeurs.

Verder of [terug naar de vorige stap](#)

Afbeelding 19– Voorstel scherm in aanvraagproces 'Controle uitwonendenbeurs' met korte vragenlijst bij twijfel over woonsituatie.

Als studenten op dit scherm nog een keer de voorwaarden willen lezen, kunnen zij deze aanklikken (voorwaarden (?)). Zij krijgen dan een pop-up scherm te zien waarin de voorwaarden nog een keer getoond worden (zie afbeelding 20).

Controle uitwonendenbeurs
Aanvragen studiefinanciering

U gaat een uitwonendenbeurs aanvragen. De uitwonendenbeurs is bedoeld voor studenten die meer kosten maken doordat zij niet meer bij hun ouder(s) wonen. Zij moeten bijvoorbeeld huur betalen.

DUO controleert of u inderdaad uitwonend bent.
Dit doen we op de volgende manieren:

- Na uw aanvraag **wisselt DUO automatisch gegevens uit** met de gemeente waar u staat ingeschreven. Hierbij controleren we of u en uw ouder(s) op verschillende adressen staan ingeschreven. **Deze controle doen we iedere maand.**
- DUO kan vragen om **bewijsstukken** op te sturen die laten zien dat u daadwerkelijk woont op uw ingeschreven adres. Bijvoorbeeld een huurcontract of een ander bewijsstuk.

Vanaf de start van de studiefinanciering:
1) Sta ik ingeschreven op een ander adres dan dat van mijn ouder(s)
2) Woon ik daadwerkelijk op een ander adres dan mijn ouders

Ik voldoe **vanaf de start** van de uitwonendenbeurs aan de **voorwaarden (?)** én ik ben mij er bewust van dat DUO gaat controleren of ik recht heb op de uitwonendenbeurs.

Verder of [terug naar de vorige stap](#)

Afbeelding 20– pop-up van de voorwaarden bij 'voorwaarden (?)'

3.3 Effect meten

Wanneer een interventie wordt ingezet, is het essentieel om systematisch te meten welk effect deze heeft. Dit stelt ons in staat te bepalen of de interventie daadwerkelijk bijdraagt aan het gewenste gedrag (het terugdringen van oneigenlijk gebruik van de uitwonendenbeurs) en of er geen ongewenste neveneffecten optreden (zoals het ontmoedigen van studenten die wel recht hebben op de beurs). Bovendien geeft meten inzicht in de uitvoerbaarheid van de interventie en de ervaren duidelijkheid en rechtvaardigheid door studenten.

Deze paragraaf beschrijft de aanpak voor het meten van de impact van de voorgestelde interventies. De focus ligt op praktische meetmogelijkheden en de wijze waarop DUO en OCW inzicht kunnen krijgen in de effectiviteit. We bespreken hoe de implementatie van de interventies kan plaatsvinden, de opzet van het (quasi-)experiment om de effecten te meten, en welke concrete uitkomstmaten hiervoor gebruikt kunnen worden. Dit dient als leidraad voor het formuleren van een gedetailleerd meetplan.

Implementatie van interventies

Hoewel je idealiter de effectiviteit van individuele interventies meet, is dit in de praktijk vaak niet haalbaar of efficiënt. Daarom stellen we voor om deze interventies als een gecombineerde "cocktailinterventie" te implementeren. Dit betekent dat alle of een selectie van de voorgestelde interventies tegelijkertijd worden uitgerold.

Het voordeel van deze aanpak is dat het de implementatie minder complex maakt en de kans vergroot op een merkbaar algeheel

effect. Het nadeel is dat het moeilijker wordt om de specifieke bijdrage van elke individuele interventie vast te stellen. Toch biedt deze methode waardevolle inzichten in de effectiviteit van het totale pakket aan gedragsinterventies.

Meetmethoden

Om de effecten van de geïmplementeerde (set aan) gedragsinterventie(s) te meten, stellen we twee mogelijke (quasi-)experimentele designs voor, afhankelijk van de praktische haalbaarheid binnen DUO.

Optie 1: A/B-test

De meest ideale en zuivere meetmethode is een A/B-test. Hierbij wordt een willekeurige selectie van studenten blootgesteld aan de nieuwe interventies (de interventiegroep), terwijl een willekeurige controlegroep de huidige aanvraagprocedure doorloopt. Door de uitkomstmaten van beide groepen met elkaar te vergelijken, kan direct het causale effect van de interventies worden vastgesteld. Deze methode vereist technische mogelijkheden om verschillende versies van het aanvraagproces gelijktijdig te draaien en studenten willekeurig toe te wijzen aan een van de groepen. De vraag is dus of dit praktisch haalbaar is.

Optie 2: herhaald afwisselen nieuwe en oude aanvraagsschermen

Indien een A/B-test niet haalbaar is, kan een quasi-experimenteel design worden toegepast waarbij nieuwe en oude situaties (met en zonder de cocktailinterventie) afwisselend worden aangeboden⁴. Om het risico op toevallige periode-effecten (zoals seizoeninvloeden of externe gebeurtenissen) te minimaliseren, is het aan te bevelen de nieuwe en oude situatie een paar keer af te wisselen. Van belang daarbij is om de aanvraaggegevens van de interventieperiodes te vergelijken met die van dezelfde

4. Voor een voorbeeld van een dergelijk (quasi-)experimenteel design, zie [dit onderzoek](#) van OCW en DUO, waarin herhaald een nieuw en een oud aanvraagsscherm voor een studielening is afgewisseld.

periodes in het jaar ervoor (nulmeting), en hetzelfde te doen voor de aanvraaggegevens van de periodes waarin de oude schermen gehanteerd zijn. Een dergelijke zogenaemde diff-in-diff analyse geeft inzicht in de veranderingen in gedrag als gevolg van de interventies, omdat dan zowel rekening wordt gehouden met periode-effecten als jaar-op-jaar trendeffecten (bv a.g.v. ontwikkelingen in het aanbod van studentenwoningen of huurprijzen).

In beide gevallen is het maken van een powerberekening op basis van historische aanvraaggegevens aan te bevelen om vooraf inzicht te krijgen in of er gegevens van voldoende aanvragen kunnen worden geanalyseerd om gedragseffecten statistisch significant vast te kunnen stellen.

Benodigde stappen voor dataverzameling

Ongeacht de gekozen opzet, zijn de volgende stappen cruciaal voor het verzamelen van data:

- **Voor implementatie (optioneel):** Test de interventies als prototype bij een selecte groep studenten.
- **Vooraf (nulmeting):** Vaststellen van de beginsituatie op basis van de belangrijkste uitkomstmaten (zie de volgende paragraaf), vóór de implementatie van de interventies.
- **Tijdens de implementatie:** Continu registreren van procesdata, zoals het aanvraaggedrag binnen de module. Optioneel kunnen korte kennis- en belevingsvragen worden opgenomen in het aanvraagproces om direct feedback van studenten te verzamelen.
- **Na implementatie:** Vergelijken van de verzamelde data met de nulmeting en, indien van toepassing, tussen de interventie- en controlegroep. Hierbij worden de effecten van de geïmplementeerde cocktailinterventie geanalyseerd.
- **Evaluatie:** Naast kwantitatieve data is kwalitatieve evaluatie ook waardevol. Zo kan je in gesprek gaan met studenten en/

of interne DUO-medewerkers over hoe de interventies in de praktijk werken, de ervaren duidelijkheid en rechtvaardigheid, en eventuele ongewenste neveneffecten. Dit biedt waardevolle context en diepgang bij de interpretatie van de kwantitatieve data.

Uitkomstmaten

Om de effectiviteit van de interventies te meten, kunnen de volgende uitkomstmaten worden gebruikt. Deze metingen focussen op de beoogde gedragsverandering en het voorkomen van ongewenste neveneffecten.

- **Aandeel uitwonendenbeursaanvragen van het totaal aantal aanvragen voor een basisbeurs:** Het belangrijkste doel is het terugdringen van oneigenlijk gebruik. Meet daarom het percentage van alle aanvragen voor een basisbeurs dat een uitwonendenbeurs betreft. De verwachting is dat dit aandeel daalt na implementatie van de interventies.
- **Aandeel afgewezen aanvragen uitwonendenbeurs na (gegevens)controle:** Dit betreft het aandeel initiële aanvragen voor een uitwonendenbeurs dat door de controle door DUO (d.m.v. koppeling met GBA-gegevens) als oneigenlijk gebruik wordt bestempeld en leidt tot een omzetting naar een thuiswonendenbeurs. Een daling van het aandeel correcties als gevolg van adrescontrole kan duiden op een afname van oneigenlijk gebruik dat voorheen pas na controle aan het licht kwam.
- **Aandeel aanpassingen van aanvragen van uitwonendenbeurs naar thuiswonendenbeurs tijdens het aanvraagproces:** Een belangrijke indicator voor de effectiviteit van de verschillende gedragsinterventies is de mate waarin studenten hun initiële keuze voor 'uitwonend' aanpassen naar 'thuiswonend' binnen de aanvraagmodule zelf, nog voordat de aanvraag wordt ingediend. Dit geeft inzicht in de 'dynamiek' van het keuzeprocess en of de interventies leiden

tot een bewuster en correcter keuzegedrag op het moment van aanvragen. Hoewel dit bij een controlegroep zonder deze gedragsinterventies niet direct meetbaar is, geeft het wel waardevolle informatie over de werking van de interventies.

- **Gebruik van de 'ik twijfel'-optie en daaropvolgend gedrag:**
Het monitoren van het percentage studenten dat de 'ik twijfel'-optie aanvinkt en het daaropvolgende gedrag (bijvoorbeeld alsnog aanvragen van de thuiswonendenbeurs of contact opnemen met DUO). Dit helpt te beoordelen of de ondersteuning bij twijfel effectief is in het voorkomen van niet-gebruik.
- **Ervaren duidelijkheid en rechtvaardigheid (optioneel):**
Middels korte vragenlijsten of interviews kan de perceptie van studenten over de duidelijkheid en rechtvaardigheid van het aanvraagproces met de nieuwe interventies worden gemeten. Dit is belangrijk om draagvlak te behouden en te zorgen dat studenten die wel recht hebben op de beurs, niet worden ontmoedigd.

Door deze uitkomstmaten te meten en te evalueren, kan DUO een goed beeld krijgen van de effectiviteit van de geïmplementeerde gedragsinterventies en deze waar nodig verder optimaliseren.



4. Aanvullende aanbevelingen

In voorgaand hoofdstuk beschreven interventievoorstellen gebaseerd op de inzichten uit het onderzoek. Deze interventies zijn gericht op het aanvraagproces. In dit hoofdstuk staan we stil bij aanbevelingen buiten het aanvraagproces van de uitwonendenbeurs.



Evalueer communicatiematerialen op eenduidigheid

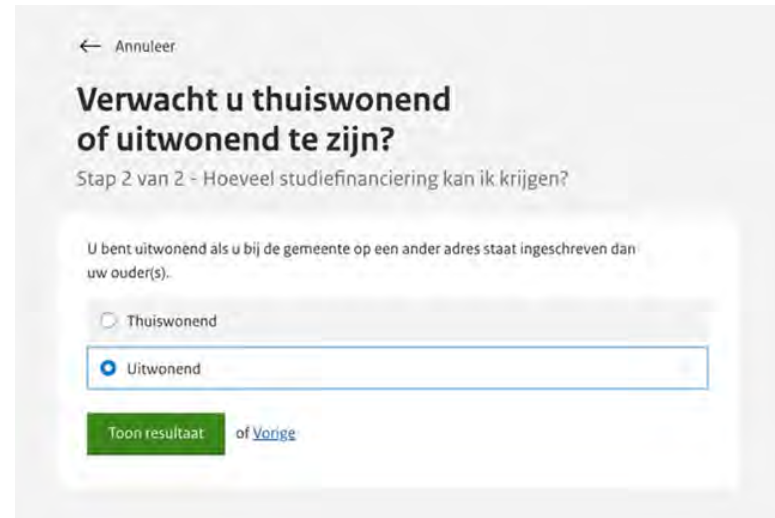
In de eerder beschreven interventie passen we de techniek framing toe. We adviseren om de framing van de uitwonendenbeurs ook te wijzigen op de andere pagina's van DUO.nl en MijnDUO. Een concreet voorbeeld dat zich leent voor herziening van framing is de pagina in de rekenhulp voor studenten. Studenten kunnen de rekenhulp gebruiken in de oriëntatiefase om in te schatten hoeveel studiefinanciering ze kunnen ontvangen. Bij de vraag 'verwacht u thuiswonend of uitwonend te zijn' in combinatie met 'hoeveel studiefinanciering kan ik krijgen'. Dit legt het accent op het financiële verschil tussen beide situaties, en benadrukt daarmee het frame van een 'beloning voor uitwonend zijn'. Wat ontbreekt, is dat de uitwonendenbeurs bedoeld is als tegemoetkoming in extra kosten, bijvoorbeeld huur.

Het is van belang om in de oriëntatiefasen ook na te denken over de framing van de uitwonendenbeurs. Framing werkt vaak impliciet: hoe informatie (in een vroeg stadium) wordt gepresenteerd, stuurt onbewust verwachtingen en interpretaties. Wanneer de nadruk ligt op het hogere bedrag bij uitwonend zijn, zonder verdere toelichting, ontstaat het risico dat studenten de beurs vooral zien als een extraatje of beloning — en niet als compensatie voor daadwerkelijke kosten. Framing in de rekenhulp hoeft niet belerend of afremmend te zijn, maar kan wel helpen om studenten een realistischer beeld te geven. Een kleine aanpassing in de tekst, zoals het benoemen dat het bedrag bedoeld is als tegemoetkoming bij extra woonkosten, draagt bij aan transparantie, voorkomt misverstanden en versterkt de legitimiteit van het beleid.

Tegelijkertijd is het goed om te beseffen dat studenten in hun keuzes ook sterk worden beïnvloed door anderen, bijvoorbeeld vrienden, medestudenten of oudere broers en zussen. Het zou kunnen dat in die sociale omgeving het idee dat 'uitwonend zijn loont' leeft. Juist daarom is het belangrijk dat formele informatiekanalen zoals de DUO-site niet onbedoeld dat beeld bevestigen.



Afbeelding 21– Startpagina rekenhulp studiefinanciering op DUO.nl, juni 2025



Afbeelding 22– Rekenhulp studiefinanciering op DUO.nl, juni 2025

Analyseer de klantreis van de inschrijving bij gemeenten

Hoewel het inschrijfproces bij gemeenten buiten de scope van het huidige onderzoek viel, is het weldegelijk onderdeel van de zogenaamde klantreis van de student. Een succesvolle inschrijving bij de gemeente is namelijk een voorwaarde om de uitwonendenbeurs aan te vragen. We raden daarom aan om het inschrijfproces bij gemeenten en de ervaring van studenten van deze klantreis nader te analyseren om twee redenen: 1) het geeft een beter beeld van hoe het inschrijfproces wordt ervaren en de rol in het aanvraagproces van studiefinanciering en 2) problemen bij inschrijving bij de gemeente kan een deel van oneigenlijk gebruik of niet-gebruik verklaren. Dit beschrijven we hieronder.

Het ervaren inschrijfproces bij gemeente

De inschrijving bij een gemeente is een essentieel onderdeel in het aanvraagproces van de studiefinanciering en uitwonendenbeurs. Het proces van inschrijving bij de gemeente viel buiten de scope van het huidig onderzoek. Het is echter zeker een onderdeel van de zogenaamde klantreis van de student. Hoe de student het inschrijfproces bij de gemeente beleeft, belemmert of faciliteert zowel eigenlijk als oneigenlijk gebruik. Denk bijvoorbeeld aan het gemak van inschrijving en de ervaren controlekansen door de gemeente van inschrijving. We adviseren daarom om te kijken naar de verschillende inschrijfprocessen van gemeenten. Dit geeft een completer beeld van de klantreis van de student, en geeft daarmee nog beter zicht op hoe oneigenlijk gebruik in een bepaalde gemeente tot stand komt en wat de zwakke plekken in het systeem zijn.

Oneigenlijk gebruik en niet-gebruik door problemen bij inschrijving

Het is denkbaar dat sommige verhuurders van studentenwoningen inschrijving op het woonadres bemoeilijken. Als dit gebeurt, kan het studenten in een lastig parket brengen. DUO geeft op zijn website aan dat dit geen uitzondering vormt en verwijst deze studenten naar hun gemeenten voor hulp. Wanneer de ondersteuning van de gemeente ontoereikend is, kan dit meerdere gevolgen hebben. Enerzijds kan dit leiden tot oneigenlijk gebruik. Studenten zoeken een omweg om aanspraak te doen op de uitwonendenbeurs. Bijvoorbeeld door zich in te schrijven op een adres waar ze niet echt wonen. Anderzijds kan het leiden tot niet-gebruik. Studenten kunnen zich niet inschrijven op het woonadres, waardoor zij geen uitwonendenbeurs aanvragen waar ze recht op hebben. Door de gemeentelijke inschrijfprocessen te analyseren, kan OCW en DUO inzicht krijgen in beide groepen studenten: degenen die mogelijk oneigenlijk gebruik maken van de beurs en degenen die ten onrechte geen aanspraak maken op de beurs. Deze inzichten stelt DUO in staat om haar dienstverlening hierop af te stemmen.

Opbouwende handhavingsstrategie maken

Het tegengaan van oneigenlijk gebruik van de uitwonendenbeurs is belangrijk om de rechtmatigheid en betaalbaarheid van de studiefinanciering te waarborgen. Tegelijkertijd is het van belang om studenten duidelijkheid en zekerheid te bieden, zodat zij in staat zijn de beurs op een correcte manier te gebruiken. Een opbouwende handhavingsstrategie draagt hieraan bij door studenten eerst goed te informeren en te ondersteunen, en pas in een later stadium, indien nodig, strenger op te treden. Het doel van deze opbouwende handhavingsstrategie is om studenten tijdig en helder te informeren over de voorwaarden en het doel van de uitwonendenbeurs. Door duidelijke communicatie kan (onbewust) oneigenlijk gebruik worden voorkomen en krijgen studenten de mogelijkheid om hun situatie zelf te corrigeren voordat handhaving noodzakelijk is.

Het aanvraagproces voor de uitwonendenbeurs is op dit moment gericht aan alle studenten. Door de voorgestelde interventies in te zetten, ontstaat er meer duidelijkheid voor alle studenten over de uitwonendenbeurs. Dit betekent dat er nadrukkelijk aandacht komt voor waarvoor de uitwonendenbeurs bedoeld is (framing), voor wie de beurs beschikbaar is (zekerheid bieden) en op welke manier er wordt gehandhaafd (kennis over controle en het verhogen van de ervaren pakkans).

De opbouwende handhavingsstrategie bestaat uit een opbouw in communicatie, waarbij in de eerste fase de nadruk ligt op een vriendelijke en informerende benadering. In deze fase ligt de communicatie nog niet volledig op het tegengaan van oneigenlijk gebruik en de mogelijke consequenties bij oneigenlijk gebruik. Studenten ontvangen heldere, vriendelijke en behulpzame informatie bij de aanvraag, zodat zij weten waar zij aan toe zijn en bewuste keuzes kunnen maken.

Wanneer DUO op enig moment opnieuw gaat werken met risicoprofielen of risicosignalen, kan de handhaving verder worden opgebouwd en kan de communicatie stapsgewijs worden aangescherpt. Bij signalen van risico's kan de student een herinneringsbrief of gerichte e-mail ontvangen waarin wordt gevraagd om de situatie te controleren en, indien nodig, te corrigeren. In deze fase kan de toon formeler worden en kan nadrukkelijker worden gewezen op de mogelijke gevolgen van onterechte ontvangst van de beurs. Op deze manier wordt slechts een deel van de studenten strenger aangesproken, terwijl voor de grote groep studenten de communicatie toegankelijk en vriendelijk blijft.

Daarnaast is het aan te bevelen om indicatoren vast te stellen om de effectiviteit van de opbouwende handhavingsstrategie te monitoren. Daarbij kan worden gedacht aan het aantal studenten dat na een herinnering zelf de situatie corrigeert, een eventuele daling van het aantal gevallen van oneigenlijk gebruik, het aantal vragen over de voorwaarden bij de klantenservice en de mate waarin studenten de communicatie als duidelijk en rechtvaardig ervaren.

Een opbouwende handhavingsstrategie biedt de mogelijkheid om duidelijkheid en zekerheid te geven aan alle studenten, terwijl tegelijkertijd de pakkans bij oneigenlijk gebruik verhoogd en wordt gericht gehandhaafd waar dat nodig is. Op deze manier wordt rechtmatig gebruik van de uitwonendenbeurs bevorderd, terwijl het draagvlak en de ervaren rechtvaardigheid bij studenten behouden blijven.

Referenties

1. Roschk, H., Loureiro, S. M. C., & Breitsohl, J. (2017). Calibrating 30 Years of Experimental Research: A Meta-Analysis of the Atmospheric Effects of Music, Scent, and Color. *Journal of Retailing*, 93(2), 228–240. <https://doi.org/10.1016/j.jretai.2016.10.001>
2. Zarei, H., Shojaei, S. H., & Amani, H. (2021). Color and its Effect on Individuals' Psychological Functions: A Systematic Review. *Journal of Occupational Hygiene Engineering*, 8(1), 10-18. <https://doi.org/10.29252/johe.8.1.10>
3. Hamilton-Baillie, B., & Jones, P. (2005). Improving traffic behaviour and safety through urban design. *Proceedings of the Institution of Civil Engineers - Civil Engineering*, 158(5), 39–47. <https://doi.org/10.1680/cien.2005.158.5.39>
4. Hoogervorst, J., van der Flier, H., & Koopman, P. (2004). Implicit communication in organisations: The impact of culture, structure and management practices on employee behaviour. *Journal of managerial psychology*, 19(3), 288-311. <https://doi.org/10.1108/02683940410527766>
5. Jachimowicz, J. M., Duncan, S., Weber, E. U., & Johnson, E. J. (2019). When and why defaults influence decisions: A meta-analysis of default effects. *Behavioural Public Policy*, 3(02), 159–186. <https://doi.org/10.1017/bpp.2018.43>
6. Kollmuss, A., & Agyeman, J. (2002). Mind the Gap: Why do people act environmentally and what are the barriers to pro-environmental behavior? *Environmental Education Research*, 8(3), 239-260.
7. Bandura, A. (1977). Self-efficacy: Toward a unifying theory of behavioral change. *Psychological Review*, 84(2), 191–215. <https://doi.org/10.1037/0033-295x.84.2.191>
8. Cialdini, R. B., Reno, R. R., & Kallgren, C. A. (1990). A focus theory of normative conduct: Recycling the concept of norms to reduce littering in public places. *Journal of Personality and Social Psychology*, 58(6), 1015-1026.
9. Ajzen, I. (1991). The theory of planned behavior. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 50(2), 179-211.
10. Miron, A. M., & Brehm, J. W. (2006). Reactance Theory - 40 Years Later. *Zeitschrift Für Sozialpsychologie*, 37(1), 9–18. <https://doi.org/10.1024/0044-3514.37.1.9>
11. Knowles, E. S., & Riner, D. D. (2011). Omega approaches to persuasion: Overcoming resistance. In *The science of social influence* (pp. 83-114). Psychology Press.
12. Hermsen, S., & Renes, R. J. (2016). Draaiboek gedragsverandering: de psychologie van beïnvloeding, begrijpen en gebruiken. *Business contact*.
13. Chang, J. (2008). The role of anonymity in deindividuated behavior: A comparison of deindividuation theory and the social identity model of deindividuation effects (SIDE). *The Pulse*, 6(1), 1-8.
14. Kirchler, E., Hoelzl, E., & Wahl, I. (2008). Enforced versus voluntary tax compliance: The “slippery slope” framework. *Journal of Economic Psychology*, 29, 210–225.
15. Ecorys, Ministerie van OCW, & Dr. Sjerp van Der Ploeg. (2017). *Kennis en pakkans Studiefinanciering: Eindrapportage*.
16. UWV, Panteia, D&B, & VU. (2024). *In aanraking met waarschuwingen, boetes en terugvorderingen: Exploratieve interviews over ervaringen, oorzaken en motieven van cliënten met een regelvertreding bij UWV*.

17. CCV - Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid. (2017). *Advies naar aanleiding van interventiecompassessie "Tegengaan Misbruik UitwonendenBeurs"*.
18. Cialdini, R. B., Kallgren, C. A., & Reno, R. R. (1991). "A focus theory of normative conduct: A theoretical refinement and reevaluation of the role of norms in human behavior." *Journal of Personality and Social Psychology*, 58(6), 1015-1026.
19. Rogers, R. W. (1975). A protection motivation theory of fear appeals and attitude change. *Journal of Psychology*, 91, 93-114.
20. Gal, D. (2006). *A psychological law of inertia and the illusion of loss aversion*.
21. Mullainathan, S., & Shafir, E. (2014). *Schaarste: Hoe gebrek aan tijd en geld ons gedrag bepalen*. Amsterdam: Maven Publishing.
22. Kenniscentrum Psychologie en Economisch Gedrag. (2022). *Factsheets over interventies voor betere naleving van belastingregels* | Kenniscentrum Psychologie en Economisch Gedrag. <https://www.kcpeg.nl/publicaties/factsheets-interventies-voor-betere-naleving-belastingregels>
23. Van Hilbert, L. P., Dijk, Nilsen, J., Bomm, L. C., Van Dijk, W. W., Belastingdienst Nederland, & Kenniscentrum Psychologie en Economisch Gedrag. (2022). *Effectiviteit van interventies gericht op het verhogen van belastingcompliance*. https://www.kcpeg.nl/content/files/belastingcompliance_kcpeg_augustus_2022.pdf
24. Ministerie van Financiën. (2025, 11 maart). De invloed van onzekerheid over de controlekansen op belastingcompliance: een experimentele studie. *Rapport | Rijksoverheid.nl*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/09/30/de-invloed-van-onzekerheid-over-de-controlekansen-op-belastingcompliance-een-experimentele-studie>
25. Verlaat, T., Bijleveld, E., Meeldijk, A., & Berkhout, P. (2021). Sancties voor burgers. In *Onderzoeksprogramma Handhaving en Gedrag & Boom criminologie*, Boom criminologie. Rijksoverheid. <https://www.handhavingengedrag.nl/wp-content/uploads/2021/10/SANCTI1.pdf>
26. Molenmaker, W. E., De Kwaadsteniet, E. W., Ter Mors, E., Nilsen, J., Egelmeers, T., Van Der Vliet, A., Van Dijk, W. W., Belastingdienst Nederland, Kenniscentrum Psychologie en Economisch Gedrag, & Universiteit Leiden. (2023). *De werking en effectiviteit van verzuimboetes*. https://www.kcpeg.nl/content/files/de_werking_en_effectiviteit_van_verzuimboetes.pdf
27. Mazar, N., Amir, O., & Ariely, D. (2008). The Dishonesty of Honest People: A Theory of Self-Concept Maintenance. *Journal of Marketing Research*, 45(6), 633-644. <https://doi.org/10.1509/jmkr.45.6.633>
28. McGrath, A. (2017). Dealing with dissonance: A review of cognitive dissonance reduction. *Social and Personality Psychology Compass*, 11, e12362.
29. McGrath, A. (2017). Dealing with dissonance: A review of cognitive dissonance reduction. *Social and Personality Psychology Compass*, 11, e12362.
30. Roy F. Baumeister (2011). *Self and identity: a brief overview of what they are, what they do, and how they work*. 1234(1).
31. Mazar, N., Hawkins, S.A., 2015. Choice architecture in conflicts of interest: defaults as physical and psychological barriers to (dis)honesty. *Journal of experimental social psychology*, 59, 113-117.
32. Keren, G. (Ed.). (2011). *Perspectives on framing*. Psychology Press.

Bijlage 4. Bestaande en aangepaste studentenreis

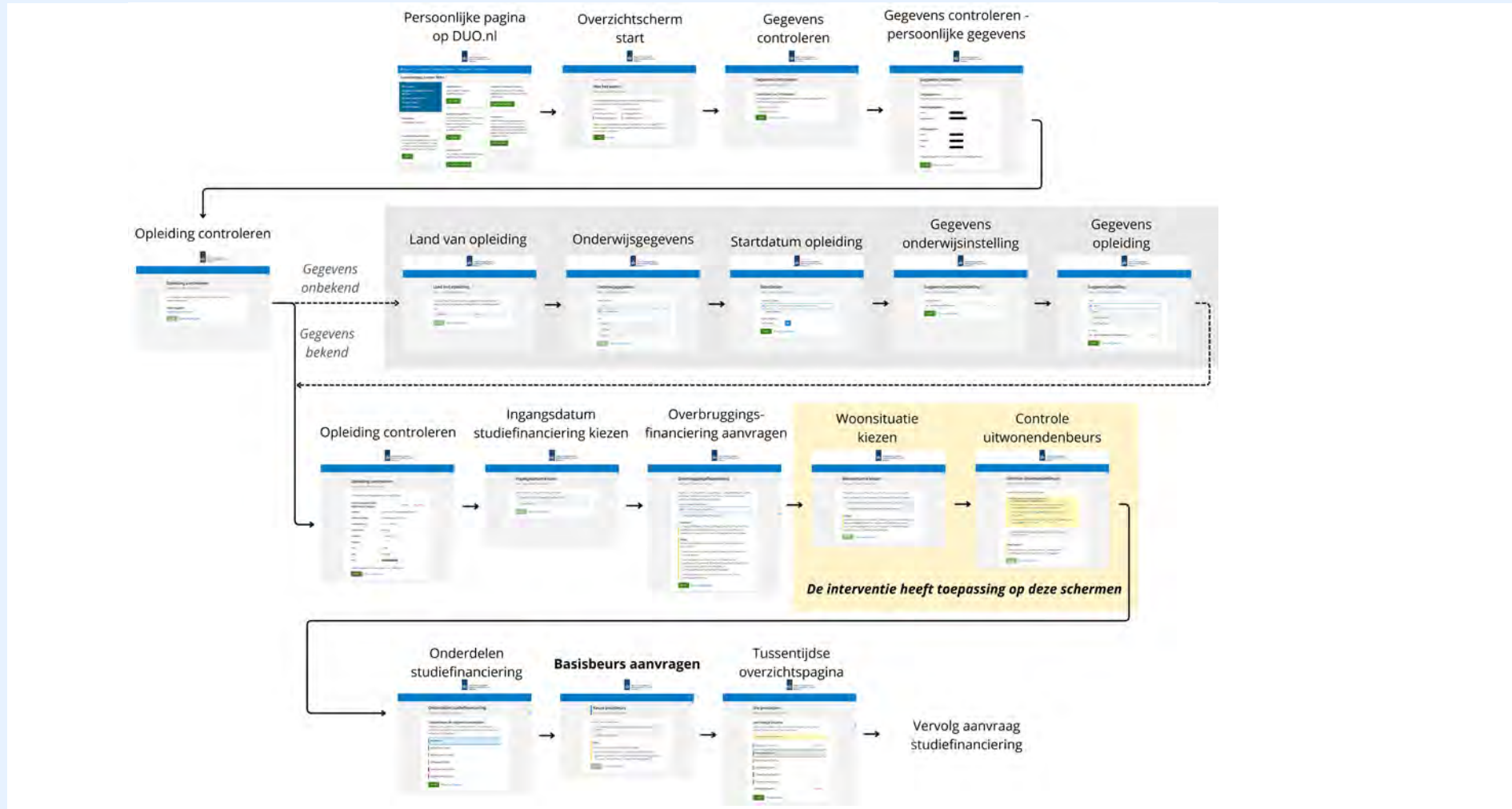
In deze bijlage tonen we de bestaande studentenreis en de aangepaste schermen met de interventies. Op deze manier wordt inzichtelijk welke veranderingen zijn aangebracht.

We tonen eerst de bestaande studentenreis en lichten toe op welke schermen de interventies zouden kunnen komen.

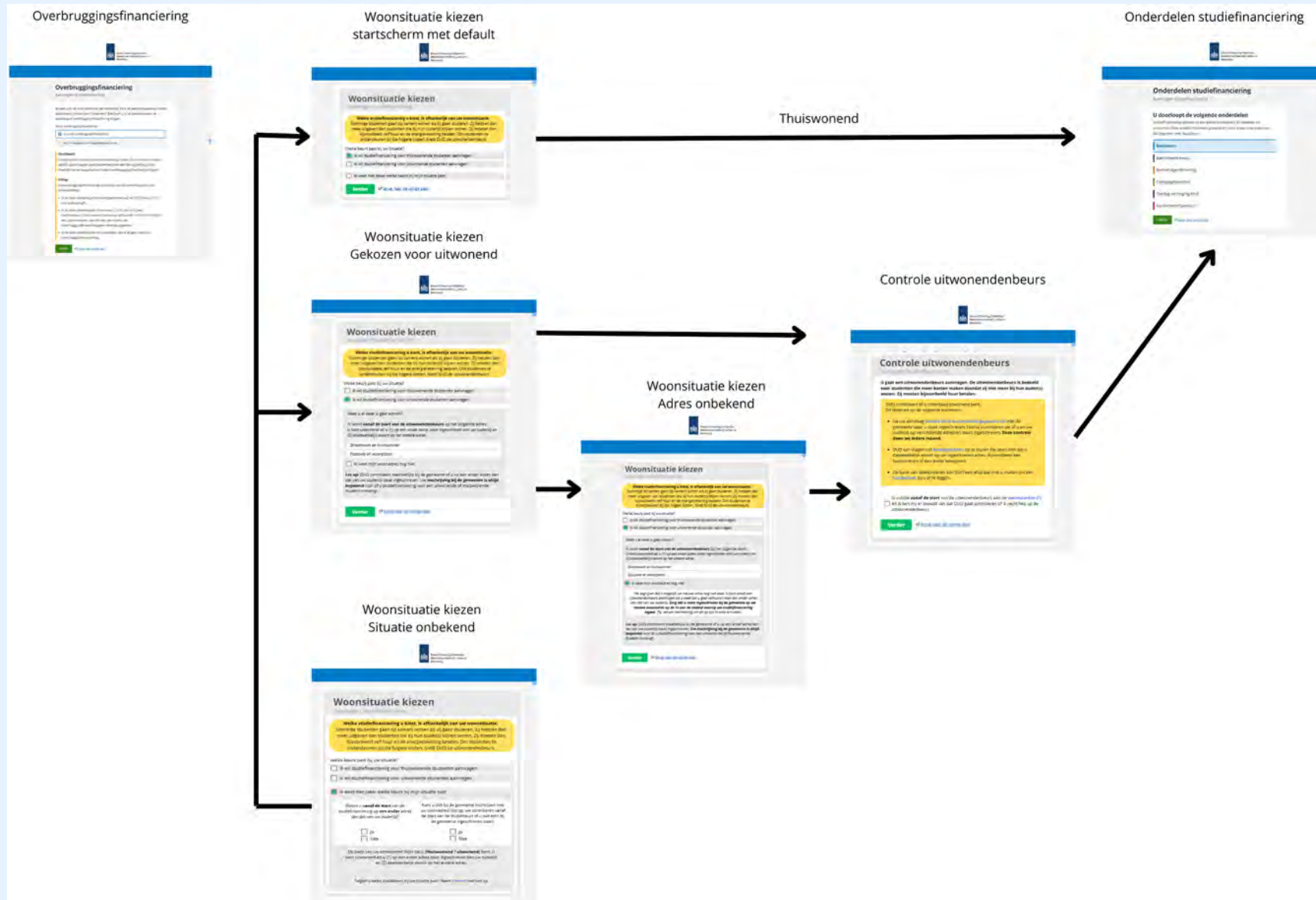
Vervolgens tonen we de uitwerking van de aangepaste schermen in de bestaande studentenreis. De vormgeving van de aangepaste schermen komt niet geheel overeen met de huisstijl van de bestaande schermen.

Hieronder staat een deel van de bestaande klantreis, van de start tot en met het overzichtsscherm na de keuze voor de basisbeurs. In dit deel van de klantreis maakt de student keuze voor woonsituatie en voor aanvragen van de basisbeurs.

De voorgestelde interventies hebben toepassing op de schermen 'woonsituatie kiezen' en 'controle uitwonendenbeurs'. Hieronder staat weergegeven waar dit in de studentreis zich bevindt. Dit is vóór de keuze voor de basisbeurs.



Afbeelding 23 - overzicht van bestaande studentreis met specificatie van toepassing van de interventies



Afbeelding 24 - aangepaste schermen interventie in deel van de studentreis

Behavior
Change
Group

Tweede Walstraat 2
6511 LV Nijmegen
Tel 024 20 22 452
behaviorchangegroup.nl

Rapportage voor de Tweede Kamer

Onderzoek naar het gebruik van afkomstgerelateerde indicatoren (motie #1165) bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Datum vaststelling rapport: 29 mei 2026

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
2.	SAMENVATTING	4
3.	Achtergrond motie 1165	5
1.	Oorsprong motie #1165 in motie #21	5
2.	Aandachtspunten Auditdienst Rijk (ADR) naar aanleiding van motie #21	6
4.	Opzet en uitvoering inventarisatie en toetsing	8
1.	Inleiding	8
2.	Uitwerking aandachtspunten ADR in opzet uitvoering motie #1165	8
I.	Aandachtspunt 'betrek alle organisatieonderdelen'	8
II.	Aandachtspunt 'uitvoering DUO'	9
III.	Aandachtspunt definitie 'behoorlijkheid'	9
IV.	Aandachtspunt betrekken Functionarissen Gegevensbescherming (FG's) OCW 10	
3.	Scope van de uitvraag voor motie #1165	10
4.	Toetsing rechtmatigheid en behoorlijkheid	11
5.	Bevindingen	12
1.	Bevindingen uitvoering motie #1165	12
2.	Resultaten inventarisatie en toetsing motie #1165	12
6.	Conclusies	14
1.	Conclusie uitvoering motie #1165	14
2.	Borging voor de toekomst	14

1. Inleiding

Deze rapportage bevat de resultaten van de uitvoering van de motie van het lid Ergin.¹ (hierna motie #1165) binnen het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). Met deze motie #1165 verzocht de Tweede Kamer eind 2024 om het onderzoek naar 'vervuilde data' en de verwerking van afkomstgerelateerde indicatoren opnieuw uit te voeren binnen het ministerie van OCW, met inachtneming van de aandachtspunten van de Auditdienst Rijk (ADR) over de volledigheid en accuraatheid van de inventarisatie en toetsing bij de uitvoering van de eerdere motie #21.

Aan motie #1165 is gedurende 2025 en 2026 uitvoering gegeven binnen het ministerie van OCW. Het onderzoek, zoals eerder opgezet voor de uitvoering van motie #21, is opnieuw uitgevoerd. Hierbij zijn naast de aandachtspunten van de ADR ook de geleerde lessen (en in gang gezette acties naar aanleiding) van motie #21 binnen de dienstonderdelen nadrukkelijk meegenomen. In dit rapport beschrijven we de uitvoering van motie #1165 en de resultaten die dat heeft opgeleverd.

Deze rapportage beschrijft in hoofdstuk 3 de voorgeschiedenis van motie #1165, waaronder de aanbevelingen van de ADR. In hoofdstuk 4 wordt vervolgens toegelicht hoe OCW uitvoering heeft gegeven aan de motie en hoe de aanbevelingen van de ADR in acht zijn genomen. In hoofdstuk 5 bespreken we de resultaten (bevindingen en maatregelen) van het onderzoek. In hoofdstuk 6 wordt afgesloten met een conclusie.

¹ Kamerstukken II 2024/2025, 31 288, nr. 1165 (ingediend 3 december 2024)

2. SAMENVATTING

- Deze rapportage is het resultaat van de uitvoering van motie #1165 (ingediend en aangenomen in december 2024) binnen het ministerie van OCW. Tussentijds is op 2 februari 2026 gerapporteerd aan de Tweede Kamer over de voortgang van de uitvoering van deze motie² binnen OCW.
- Motie #1165 is een verzoek om motie #21 opnieuw uit te voeren binnen het ministerie van OCW, rekening houdend met aandachtspunten van de Auditdienst Rijk (ADR) over de volledigheid en accuraatheid van de inventarisatie en toetsing bij de uitvoering van de eerdere motie #21.
- Bij de uitvoering van motie #1165 is rekening gehouden met de geleerde lessen (en in gang gezette acties naar aanleiding) van motie #21 binnen het ministerie van OCW. De uitvoering van motie #21 had geleid tot een beeld van het gebruik van afkomstgerelateerde indicatoren binnen het ministerie. Ook heeft die motie geleid tot het schonen van data binnen de dienstonderdelen. De motie zette aan tot het verder vullen en actualiseren van de verwerkingsregisters, het beter inregelen van het (toezicht op het) gebruik van persoonsgegevens in de reguliere processen en meer aandacht voor voldoende kennis bij medewerkers over naleving van bestaande (privacy) processen. In het algemeen is meer grip, handelingsperspectief en meer bewustwording ontstaan over het gebruik van afkomstgerelateerde gegevens binnen het ministerie en de dienstonderdelen.
- Het onderzoek bij de uitvoering van motie #1165 is systematisch ingeregeld: (voorbereiding tot) uitvraag, identificatie verwerkingen op 1 juli 2025 en in de twee jaar daarvoor, toetsing en beoordeling van verwerkingen op rechtmatigheid en behoorlijkheid, bevindingen, maatregelen, rapportage. Daar waar op basis van de geleerde lessen van motie #21 maatwerk passend was, is dat toegepast.
- Nadrukkelijk zijn de aandachtspunten van de ADR bij motie #21 toegepast bij de opzet en uitvoering van motie #1165. Zo is de uitvraag verbreed, heeft ook DUO over de volle breedte de motie uitgevoerd, zijn de Functionarissen Gegevensbescherming geconsulteerd en is het begrip 'behoorlijkheid' vooraf beter gedefinieerd. Nu de uitvoering van motie #1165 is afgerond, kan geconstateerd worden dat aan alle aandachtspunten van de ADR is voldaan.
- Uit de beoordeling van de geïnventariseerde en getoetste verwerkingen zijn geen substantiële tekortkomingen³ gebleken. Dat bevestigt de bevindingen die zijn gedaan bij de uitvoering van motie #21. Wel zijn gedurende de uitvoering van het onderzoek verschillende verbeterpunten geconstateerd die te maken hebben met de naleving van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Hiervoor zijn maatregelen genomen gedurende de uitvoering van de motie #1165. Deze lopen nog door in de jaarlijkse rapportage cycli.
- De uitvoering van de motie #1165 heeft plaatsgevonden tegen de achtergrond van de implementatie van het recente CIO-besluit⁴ en is uitgevoerd onder coördinatie van de CIO, CDO en CPO (concern en dienstonderdelen).

² https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2026Z02074&did=2026D04790

³ Substantieel is een (afgeleide) juridische term. Dat wil zeggen dat er geen ernstige tekortkomingen aan het licht zijn gekomen. Met doorvoeren en in proces zetten van aandachtspunten of benodigde verbeteringen is OCW in grip.

⁴ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2025-40208.html>

3. Achtergrond motie 1165

1. Oorsprong motie #1165 in motie #21

Met motie #1165 verzocht de Tweede Kamer het ministerie van OCW eind 2024 om het onderzoek naar 'vervuilde data' en de verwerking van afkomstgerelateerde indicatoren (bekend als motie#21) opnieuw uit te voeren binnen het ministerie van OCW, met inachtneming van de aandachtspunten van de Audit Dienst Rijk (ADR). Motie #21, van de leden Marijnissen c.s. en Klaver c.s.⁵ over het opruimen van vervuilde data, kwam voort uit het debat in de Tweede Kamer over het rapport 'Ongekend onrecht' van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag⁶ en was een oproep van de Tweede Kamer aan alle departementen om onderzoek te doen naar vervuilde data en de verwerking van afkomstgerelateerde indicatoren. Onder 'vervuilde data' worden persoonsgegevens verstaan die onrechtmatig of oneigenlijk worden gebruikt.

Afkomstgerelateerde indicatoren worden in de AVG geduid als bijzondere persoonsgegevens van de categorie 'ras of etnische afkomst' (zoals nationaliteit, geboorteplaats en etniciteit). Het gebruik van afkomstgerelateerde gegevens kan leiden tot ongewenste neveneffecten of zelfs discriminatie. Daarom is het van belang dat het gebruik van dit soort persoonsgegevens voor beleid of in risicomodellen op voorhand goed wordt afgewogen en getoetst aan wettelijke (en ethische) kaders. Daarom betrof de uitvoering van motie #21 in de kern het inventariseren en toetsen van het gebruik van nationaliteit, etniciteit en geboorteplaats in beleidsdata en risicomodellen. Ook werd verzocht deze beleidsdata en risicomodellen op te ruimen wanneer dit gebruik onrechtmatig of onbehoorlijk zou blijken te zijn.

Het ministerie van OCW heeft het onderzoek naar aanleiding van motie #21 in 2022 uitgevoerd bij de onderdelen van het ministerie, zoals die worden genoemd in het Organisatie- en Mandaatbesluit OCW 2008. Voor het onderzoek heeft OCW destijds een actieve zoektocht ondernomen om binnen de eigen organisatie verwerkingen met afkomstgerelateerde indicatoren te inventariseren. De verwerkingen die zo in beeld zijn gebracht, zijn ook getoetst op rechtmatigheid en behoorlijkheid.

Bij het onderzoek binnen het ministerie van OCW naar aanleiding van motie #21 zijn destijds geen onrechtmatige en onbehoorlijke verwerkingen van persoonsgegevens met afkomstgerelateerde indicatoren binnen het concern OCW gesignaleerd. De resultaten van het onderzoek binnen OCW (motie #21) zijn begin 2023 aan de Tweede Kamer aangeboden.⁷ Naast deze toenmalige rapportage heeft de uitvoering van motie #21 geleid tot vervolgacties binnen de dienstonderdelen van OCW. Het gaat dan bijvoorbeeld om inzet voor de vulling van het verwerkingsregister, verbetering van interne processen en het vergroten van de kennis bij medewerkers over de processen voor naleving van de AVG. Motie #21 heeft ertoe geleid dat in meerdere onderdelen van het ministerie van OCW verbeteringen zijn toegepast in de jaarlijkse Planning en Control cycli en het betekenis geven aan verantwoordelijkheden in de reguliere privacy processen.

De Auditdienst Rijk heeft in 2024 de kwaliteit onderzocht van de uitvoering van Motie#21 door de verschillende ministeries. Het rapport van de ADR, aangeboden aan de Tweede Kamer⁸, beschrijft de rode draden die uit dit onderzoek binnen het ministerie van OCW naar voren zijn gekomen. De Auditdienst Rijk (ADR) constateerde een viertal

⁵ De motie-Marijnissen en de motie-Klaver, samen aangeduid als Motie#21.

⁶ Debat van 19/1/2021.

⁷ Kamerstukken VIII, 2022-2023, 36200 nr. 197.

⁸ ADR Onderzoeksrapport Uitvoering Motie #21 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Dienst Uitvoering Onderwijs, 4/11/2024.

aandachtspunten met betrekking tot de volledigheid en accuraatheid van het onderzoek bij OCW. De aanbieding van het bovengenoemde rapport van de ADR was aanleiding voor de indiening van motie #1165.

Op 3 december 2024 werd motie 1165 ingediend door het lid Ergin (Denk). Met deze motie is het kabinet gevraagd het onderzoek binnen het ministerie van OCW en DUO naar vervuilde data en de verwerking van afkomstgerelateerde indicatoren opnieuw uit te voeren, met inachtneming van de aandachtspunten van ADR over de volledigheid en accuraatheid van de inventarisatie en toetsing. De minister heeft de motie positief gewaardeerd en de motie is door de Tweede Kamer aangenomen op 10 december 2024.

De noodzaak van het aannemen van de motie is nog eens bekrachtigd in een debat over Inzet algoritmes en data-ethiek binnen de rijksoverheid in de vaste commissie voor Digitale Zaken van 28 januari 2025. De staatsecretaris van BZK heeft daarbij verwoord dat elk departement (verantwoordelijk bewindspersoon) de aanbevelingen van de ADR naar aanleiding van motie #21 dient op te volgen.

2. Aandachtspunten Auditdienst Rijk (ADR) naar aanleiding van motie #21

Na de uitvoering van motie #21 door de departementen en de rapportage hiervan aan de Tweede Kamer heeft de Auditdienst Rijk (ADR) een onderzoek gedaan naar de uitvoering van de motie #21 bij alle departementen. De ADR gaf twee algemene aandachtspunten aan OCW mee en vier OCW-specifieke aandachtspunten. Het rapport van de ADR en de rode draden analyse zijn intern besproken binnen OCW.

De twee algemene aandachtspunten van de ADR betroffen het borgen van 'uitvoerbaarheid en duurzaamheid'.⁹ De uitvoerbaarheid ziet op voldoende tijd en capaciteit voor het uitvoeren van het onderzoek. De duurzaamheid op praktische aanpak die bijdraagt aan een duurzame beheersing in de toekomst, zoals het vullen van het AVG verwerkingsregister.

De OCW-specifieke aandachtspunten waren:

1. Niet alle organisaties gerelateerd aan OCW zijn betrokken bij de uitvoering van motie #21. De ADR stelt vast: "Hierdoor is niet voor alle organisaties duidelijk waar afkomstgerelateerde indicatoren worden verwerkt."¹⁰ Daarom zijn alle aan OCW gerelateerde organisaties gevraagd uitvoering te geven aan motie #1165, zie verder hoofdstuk 4.
2. DUO heeft de opdracht van OCW bij motie #21 versmald. De ADR stelt vast dat dit kwam "vanwege beperkte beschikbare capaciteit: de inventarisatie bij DUO was omwille van de uitvoerbaarheid alleen gericht op hoofdprocessen. Mogelijk zijn niet alle relevante verwerkingen geïnventariseerd."¹¹ DUO heeft de motie nu in de volle breedte uitgevoerd, zie verder hoofdstuk 4.
3. Het toetscriterium 'behoorlijkheid' is door OCW niet expliciet gedefinieerd. De ADR geeft aan: "Het toetscriterium 'behoorlijkheid' bleek lastig definieerbaar. Ook CPO DUO signaleerde complexiteit omtrent dit criterium. Hierdoor is mogelijk niet eenduidig getoetst."¹² Het criterium is nu beter uitgewerkt en geoperationaliseerd in

⁹ Kamerbrief resultaten onderzoek naar uitvoering Motie#21 van 2/12/2024.

¹⁰ ADR Onderzoeksrapport Uitvoering Motie #21 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Dienst Uitvoering Onderwijs, 4/11/2024, p. 8.

¹¹ ADR Onderzoeksrapport Uitvoering Motie #21 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Dienst Uitvoering Onderwijs, 4/11/2024, p. 9.

¹² ADR Onderzoeksrapport Uitvoering Motie #21 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Dienst Uitvoering Onderwijs, 4/11/2024, p. 8.

de instructie, zodat de toetsing eenduidig zou kunnen worden uitgevoerd. Zie verder hoofdstuk 4.

4. De adviezen van de Functionarissen voor Gegevensbescherming (FG's) waren pas bij de afronding van de uitvoering bekend. Tijdens de uitvoering van motie #21 zijn aan deze adviezen geen opvolging gegeven, maar in de periode na de feitelijke uitvoering van de motie #21 wel. De ADR merkt op: "Bekende risico's zijn zodoende niet meer gemitigeerd tijdens de uitvoering, wat mogelijk consequenties heeft voor de volledigheid en accuraatheid."¹³ De aanbevelingen van de FG's zijn vanaf het begin meegenomen in de uitvoering van motie #1165, zie verder hoofdstuk 4.

¹³ ADR Onderzoeksrapport Uitvoering Motie #21 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Dienst Uitvoering Onderwijs, 4/11/2024, p. 14.

4. Opzet en uitvoering inventarisatie en toetsing

1. Inleiding

De uitvoering van motie #1165 is homogeen en systematisch uitgezet om een uniforme uitvoering van de motie door alle onderdelen van OCW mogelijk te maken. Met alle onderdelen van OCW worden zowel de dienstonderdelen als de zelfstandige bestuursorganen en andere aan OCW verbonden organisaties bedoeld (hierna: organisatieonderdelen). Daarom is ervoor gekozen de coördinatie van de uitvoering van motie #1165 bij de Chief Data Officer (CDO) van het OCW concern te beleggen, in samenwerking met de Chief Privacy Officer (CPO), onder leiding van de CIO OCW.

Tegelijkertijd is in de aanpak maatwerk toegepast daar waar dat aan de orde was, om recht te doen aan de eigenheid van de dienstonderdelen (verschillen in type data, schaalgrootte, wettelijke taken, werkprocessen en werkzaamheden), onderlinge verhoudingen tussen het ministerie en de zelfstandige bestuursorganen, en het voortschrijdend inzicht op basis van de geleerde lessen en in gang gezette vervolgcacties bij de verschillende organisatieonderdelen sinds de uitvoering van motie #21.

In grote lijnen hebben alle organisatieonderdelen het volgende proces gevolgd: de uitvoering van de motie is centraal voorbereid en door middel van voorlichtingsbijeenkomsten en instructies zijn alle organisatieonderdelen meegenomen in de uitvoering van de motie #1165. Vervolgens heeft elk organisatieonderdeel zelf verantwoordelijkheid genomen voor de uitvoering en is per organisatieonderdeel een inventarisatie gedaan van relevante verwerkingen. Deze verwerkingen zijn binnen de organisatieonderdelen getoetst op rechtmatigheid en behoorlijkheid op basis van een centraal vastgesteld toetsingskader. De resultaten zijn opgenomen in hoofdstuk 4 van deze rapportage.

In dit hoofdstuk beschrijven we de opzet en scope van het onderzoek, bij welke organisatieonderdelen de inventarisatie heeft plaatsgevonden, wat is uitgevraagd en welke toetscriteria voor de beoordeling van de verwerkingen zijn gehanteerd. We lichten toe welke keuzes zijn gemaakt bij de uitvraag en waarom. Ook geven we aan hoe de aanbevelingen van de ADR en de lessen die uit motie #21 zijn getrokken, zijn meegenomen in de uitvoering van de motie.

2. Uitwerking aandachtspunten ADR in opzet uitvoering motie #1165

Aan alle organisatieonderdelen is gevraagd te kijken welke verwerkingen in aanmerking komen voor de inventarisatie voor motie #1165. Om te komen tot eenduidige resultaten is aan alle onderdelen van OCW gevraagd om de informatie op dezelfde manier aan te leveren en is dezelfde instructie meegegeven. Deze instructie had betrekking op de scope van de uitvraag en een toelichting op het begrip 'afkomstgerelateerde indicator' en de toetscriteria. De inventarisaties zijn vervolgens getoetst door privacy officers van de betrokken organisatieonderdelen. Uit de motie bleek dat het belangrijk was dat het ministerie van OCW bij de uitvoering van motie #1165 extra aandacht zou besteden aan aandachtspunten die de ADR had geconstateerd. Hieronder zal per aandachtspunt worden toegelicht hoe daar invulling aan is gegeven.

Aandachtspunt 'betrek alle organisatieonderdelen'

Het bestuursdepartement en de zelfstandige bestuursorganen waren bij de uitvoering van motie #21 beperkt (het bestuursdepartement) of niet (de zelfstandige bestuursorganen) betrokken. Voor motie #1165 zijn deze organisatieonderdelen daarom nadrukkelijk verzocht om uitvoering te geven aan deze motie. Dit heeft ertoe geleid dat alle organisatieonderdelen de motie hebben uitgevoerd. Het gaat om:

- A. De onderdelen van het ministerie van OCW te weten, het bestuursdepartement, de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, de Dienst Uitvoering Onderwijs, Nationaal Archief, Inspectie van het Onderwijs en Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed.
- B. De overige onderdelen van OCW. Dit zijn de Raad voor Cultuur, de Onderwijsraad, de Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie en het Bureau Nederlandse Unesco Commissie.
- C. De 20 zelfstandige bestuursorganen (zbo's) horend bij OCW. Dit zijn: Bureau Architectenregister, College voor Toetsen en Examens, Commissariaat voor de Media, Fonds voor Cultuurparticipatie, Fonds Podiumkunsten, Koninklijke Bibliotheek, Mondriaan Fonds, Nationaal Agentschap Erasmus+, Nationaal Coördinatiepunt NLQF, Nederlandse Filmfonds, Nederlands Letterenfonds, Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek, Nederlandse Publieke Omroep, Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie, Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven, Stichting Regionale Publieke Omroepen, Stimuleringsfonds Creatieve Industrie, Stimuleringsfonds voor de Journalistiek, Vervangingsfonds en Participatiefonds.

Door alle organisatieonderdelen te betrekken, is tegemoetgekomen aan het eerste aandachtspunt van de ADR ("*Niet alle organisaties gerelateerd aan OCW zijn betrokken bij de uitvoering van motie #21*").

Aandachtspunt 'uitvoering DUO'

De ADR gaf naar aanleiding van motie #21 aan dat DUO de opdracht van OCW had versmald. DUO heeft motie #1165 in de volle breedte uitgevoerd. Naar aanleiding van motie #21 heeft DUO middels het programma 'Compliance op Orde' alle relevante verwerkingen geïnventariseerd en in het verwerkingsregister vastgelegd. Daarmee zijn alle relevante verwerkingen met afkomstgerelateerde gegevens opgenomen in het verwerkingsregister. Binnen DUO is om die reden nu naar het verwerkingsregister gekeken om te bepalen welke verwerkingen in aanmerking kwamen voor motie #1165.

Ook is door DUO invulling gegeven aan de twee algemene opmerkingen van de ADR. Er is sinds de uitvoering van motie #21 capaciteit en tijd vrijgemaakt om de inventarisatie te doen en het verwerkingsregister te vullen (en deze bij te houden). Door deze geleerde lessen van motie #21 en uitgevoerde vervolgacties bleek de uitvoering van motie #1165 goed mogelijk.

Aandachtspunt definitie 'behoorlijkheid'

Om de beoordeling van verwerkingen op behoorlijkheid eenduidig te kunnen doen, is gewerkt met een definitie op concernniveau. Deze definitie is besproken met de dienstonderdelen in de voorbereiding van de uitvoering van de motie. Aan de hand van een uitwerking en voorbeelden is aangegeven hoe deze definitie in de praktijk getoetst kan worden. De definitie luidt: "Een verwerking mag niet -op een niet te rechtvaardigen manier- nadelig, discriminerend, onverwacht of misleidend zijn voor de betrokkenen (de persoon of personen van wie de organisatie afkomstgerelateerde persoonsgegevens verwerkt)." Ook is hierbij een operationele handreiking ontwikkeld op basis waarvan getoetst kan worden of een verwerking aan deze definitie voldoet. Deze handreiking is als onderdeel van de uitvraag met de organisatieonderdelen gedeeld.

Met deze expliciete definitie is aan het derde aandachtspunt van de ADR voldaan ("*Het toetscriterium 'behoorlijkheid' is door OCW niet expliciet gedefinieerd*").

Aandachtspunt betrekken Functionarissen Gegevensbescherming (FG's) OCW

De FG's OCW zien vanuit de derde lijn toe op de werking en de vulling van het verwerkingsregister. Bij de uitvoering van motie #21 zijn de FG's van OCW (hierna: de FG's) gevraagd advies uit te brengen over de uitkomsten van het onderzoek voor motie #21. Dat advies was:

1. Zorg voor een continue volledige inventarisatie;
2. Zorg voor een kwalitatief ingericht verwerkingenregister;
3. Zorg voor kwalitatieve, actuele verwijzingen naar wetsartikelen zodat vastgesteld kan worden of er sprake is van een wettelijke grondslag en daarmee rechtmatige verwerking, maar ook naar de wenselijkheid en behoorlijkheid in breder perspectief, zoals de ethische vraagstukken die gepaard gaan met de verwerking van persoonsgegevens.
4. Zorg voor een meer multidisciplinaire aanpak;
5. Zorg tenslotte voor een duidelijk pakket aan maatregelen voor het mitigeren van eventuele risico's die gepaard gaan met de verwerking van dit soort bijzondere persoonsgegevens (denk hierbij in het bijzonder ook aan het opruimen van de persoonsgegevens of het stopzetten van de huidige verwerking).

De inhoudelijke aanbevelingen van de FG's zijn na motie #21 vooral verwerkt in reguliere privacy processen door CPO OCW en privacy officers bij de dienstonderdelen. Ook zijn deze punten meegenomen in de opzet en uitvoering van motie #1165. Verder zijn de FG's in de gelegenheid gesteld om te reageren op de opzet van de uitvraag, de tussenrapportage aan de Kamer en de (eind)rapportage over motie #1165. Door de CIO OCW zijn zij via regelmatig regulier overleg op de hoogte gehouden van de voortgang van de uitvoering van deze motie.

Met deze aanpak is het vierde aandachtspunt van de ADR ondervangen (*"Tijdens de uitvoering van motie #21 kon geen opvolging meer gegeven worden aan de adviezen van de Functionarissen voor Gegevensbescherming (FG's), die pas bij de afronding van de uitvoering bekend waren"*).

3. Scope van de uitvraag voor motie #1165

De motie vraagt om onderzoek naar de verwerking van afkomstgerelateerde indicatoren.¹⁴ Relevante verwerkingen voor de inventarisatie waren alle verwerkingen van afkomstgerelateerde indicatoren die onder verantwoordelijkheid van dat organisatieonderdeel worden uitgevoerd. Daarnaast is de uitvraag in tijd beperkt: verwerkingen zijn alleen meegenomen als die actueel waren op 1 juli 2025 of in de twee daaraan voorafgaande jaren en/of wanneer de verwerking in de toekomst opnieuw zal worden uitgevoerd. Alle verwerkingen van afkomstgerelateerde indicatoren die OCW heeft gedaan vóór 1 juli 2023 en niet meer actueel waren op 1 juli 2025 vielen dus buiten de scope van de uitvraag.

Net als bij motie#21 zijn, is motie #1165 gericht op de verwerking van persoonsgegevens van burgers door OCW. Gegevensverwerkingen voor de indiensttreding van personeel zijn daarom buiten de scope van de uitvraag gebleven.¹⁵

¹⁴ Voorbeelden van zulke indicatoren zijn onder andere 'nationaliteit', 'ras', 'etniciteit', 'geboorteland', 'geboorteplaats' en 'woonland ouders'. Deze opsomming is niet uitputtend bedoeld. Zie ook de brief van de Staatssecretaris BZK aan de Tweede Kamer van 8 april 2021 over de aanpak van motie #21 (Kamerstukken II 2020/21, 26 643, 751).

¹⁵ De indiensttreding is een rijksbreed (bedrijfsvoerings)proces.

Dit geldt ook voor de verwerking van persoonsgegevens voor de personeelsadministratie en andere verwerkingen door stafafdelingen van de organisatieonderdelen.¹⁶

Daarnaast zijn ook de gegevens buiten beschouwing gelaten die zich bevinden in de archieven die duurzaam door het Nationaal Archief worden beheerd op grond van de Archiefwet en de collecties die door de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed worden beheerd. In deze archieven en collecties komen mogelijk afkomstgerelateerde gegevens voor, maar deze worden niet gebruikt als indicatoren bij beleidsprocessen of bij besluitvorming. De persoonsgegevens bevinden zich in 'statische' archieven en collecties.

4. Toetsing rechtmatigheid en behoorlijkheid

De verwerkingen die door de OCW-organisatieonderdelen zijn geïnventariseerd, zijn gedurende het onderzoek getoetst op rechtmatigheid en behoorlijkheid. Hiervoor is al toegelicht (aandachtspunt III ADR) hoe behoorlijkheid is gedefinieerd en getoetst. Voor de beoordeling van de rechtmatigheid van een verwerking is getoetst of er een grondslag is voor de verwerking van de persoonsgegevens.¹⁷ Een nadrukkelijke voorwaarde voor een succesvol beroep op de grondslagen uit de AVG, met uitzondering van rechtsgrondslag toestemming, is dat de noodzaak voor de te verwerken persoonsgegevens kan worden aangetoond door middel van de proportionaliteit en subsidiariteit van de verwerking.

¹⁶ Bij het bestuursdepartement is de motie om die reden uitgevoerd door de beleidsdirecties: zij maken beleid dat gericht is/van invloed is op burgers.

¹⁷ Artikel 6 AVG

5. Bevindingen

1. Bevindingen uitvoering motie #1165

Na een systematische en zorgvuldige inventarisatie en toetsing van verwerkingen met afkomstgerelateerde indicatoren door alle organisatieonderdelen, kan geconstateerd worden dat door de dienstonderdelen is voortgebouwd op de verbeterlag die zij al hadden gemaakt naar aanleiding van de uitvoering van motie #21. Uit de beoordeling van de geïnventariseerde en getoetste verwerkingen zijn geen substantiële tekortkomingen¹⁸ gebleken. De eerdere bevindingen bij de uitvoering van motie #21 worden hierdoor bevestigd.

Er zijn bij de uitvoering van motie #1165 over het geheel genomen wel verbeterpunten ten aanzien van de naleving van de AVG geconstateerd. Hiervoor worden maatregelen getroffen, zoals aanpassing van gegevensverwerkingen/processen, aanscherping van de formulering van de grondslag in het verwerkingsregister of andere verbeteringen die via een jaarlijkse rapportagecyclus zullen worden gevolgd. Met name op het vlak van het verwerkingsregister zijn grote stappen gezet door (bijna) alle dienstonderdelen. Het gaat dan bijvoorbeeld om aanscherping van formuleringen van registraties vanwege nadere inzichten of een licht gewijzigd gebruik van de gegevens. Ook is veel geïnvesteerd in het verder vervolledigen van de registraties en het actueel houden van het register.

In bredere zin heeft de uitvoering van de motie #1165 bijgedragen aan een groter bewustzijn bij de medewerkers van de organisatieonderdelen voor het verantwoord omgaan met data en privacy en het verhelderen van de verantwoordelijkheden.

2. Resultaten inventarisatie motie #1165

Van alle organisatieonderdelen die binnen de scope van de uitvraag vielen (zie hiervoor hoofdstuk 4, paragraaf 2) zijn een inventarisatie en toetsing van de verwerkingen met afkomstgerelateerde indicatoren aangeleverd.

Tabel 1: Overzicht van geïnventariseerde verwerkingen bij OCW (zie 3.2.A)

Organisatieonderdeel	Aantal verwerkingen net afkomstgerelateerde gegevens
A. Dienstonderdelen	118
B. Overige aan OCW verbonden organisaties	0
C. Zelfstandige bestuursorganen	14
Totaal	132

3. Toelichting bevindingen

Bij de IvhO zijn enkele verwerkingen toegevoegd aan het verwerkingsregister en is er een algehele extra controle gedaan op de vastgestelde registraties. Dit leidde tot inhoudelijke aanpassing van registraties naar aanleiding van een licht gewijzigd gebruik of een nader inzicht en enkele verduidelijkingen.

Bij het NA is geconstateerd dat het van constant belang is om de registraties actueel en volledig te houden en aandacht te blijven houden voor dataminimalisatie bij de

¹⁸ Substantieel is een (afgeleide) juridische term. Dat wil zeggen dat er geen ernstige tekortkomingen aan het licht zijn gekomen. Met doorvoeren en in proces zetten van aandachtspunten of benodigde verbeteringen is OCW in grip.

verwerking van persoonsgegevens. Ook wil het NA in het algemeen sterker inzetten op aandacht voor privacy door de capaciteit voor het onderwerp te vergroten. Dat biedt meer ruimte voor onder meer het bijhouden van het verwerkingsregister en interne voorlichting.

Bij de RCE was de belangrijkste bevinding dat het verwerkingsregister verbeterd kon worden door verwerkingen te bundelen op procesniveau in plaats van applicatieniveau. Hier wordt nu een grote verbeterslag doorgevoerd, hetgeen vervolgens ook zal leiden tot een aanpassing van het privacy proces.

Bij DUO zijn geen onrechtmatige of onbehoorlijke verwerkingen aangetroffen die aanleiding gaven om aanpassingen in processen door te voeren of deze stop te zetten. Wel bleek uit de reviews van de privacy officers dat voor een aantal verwerkingen de rechtmatigheid beter diende te worden onderbouwd. Voorbeelden van dit soort specificaties zijn bijvoorbeeld een specifiekere beschrijving van het doel van de verwerking van de gegevens, het aanscherpen van de rechtsgrond (grondslag) of relevante uitzondering op basis waarvan de gegevens worden verwerkt.

Bij het bestuursdepartement zijn uit de beoordeling van de geïventariseerde en getoetste verwerkingen geen substantiële tekortkomingen gebleken. Wel is aandacht gevraagd voor de volledigheid en actualisatie van het verwerkingsregister, de informatievoorziening aan betrokkenen bij beleidsonderzoek en de onderbouwing van de rechtmatigheid voor enkele verwerkingen die zijn gebaseerd op de grondslag taak van algemeen belang.

Bij de zbo's en andere aan OCW verbonden instellingen zijn geen indicaties voor onrechtmatige of onbehoorlijke verwerkingen van afkomstgerelateerde indicatoren gevonden.

6. Conclusies

1. Conclusie uitvoering motie #1165

Het ministerie van OCW is per motie Ergin (Denk) door de Tweede Kamer gevraagd het onderzoek naar vervuilde data en de verwerking van afkomstgerelateerde indicatoren (motie #21, ingebracht in debat over het rapport 'Ongekend Onrecht', 19/1/2021) opnieuw uit te voeren om discriminatie in de toekomst te voorkomen. Motie #1165 vraagt het ministerie om, met de opgedane kennis sinds 2021, een beter inzicht te geven in het actuele gebruik van afkomstgerelateerde gegevens. Met deze rapportage laat het ministerie van OCW zien dat deze motie is uitgevoerd.

De uitvoering van de motie helpt OCW verwerkingen te signaleren waarin afkomstgerelateerde gegevens onrechtmatig of onbehoorlijk worden gebruikt. Wanneer dat het geval is, moet de verwerking van afkomstgerelateerde worden gestopt en moeten de gegevens worden gewist. Dit betekent niet dat het ministerie het gebruik van zulke gegevens helemaal uitsluit. Afkomstgerelateerde gegevens zijn voor OCW noodzakelijk om bijvoorbeeld beleid voor kansengelijkheid te monitoren en te evalueren.¹⁹

Een heldere afweging over en toetsing van het gebruik van afkomstgerelateerde gegevens is van belang. Dat laat zien waarom die persoonsgegevens soms wel (rechtmatig en behoorlijk) worden gebruikt, en welk maatschappelijke of beleidsmatige doel daarmee gediend is.

2. Borging voor de toekomst

De uitvoering van de motie heeft geleid tot een groter bewustzijn van het belang van het rechtmatig en behoorlijk verwerken van afkomstgerelateerde persoonsgegevens. De motie heeft ook bijgedragen aan het versterken van het privacy bewustzijn binnen de organisatie. Door training en het inzetten van de jaarlijkse rapportagecyclus als extra houvast wil OCW het verantwoord gebruik van persoonsgegevens ook naar de toekomst toe blijvend borgen. De uitvoering van de motie heeft OCW gesterkt in het vertrouwen dat het op de goede weg is met het verantwoord gebruik van persoonsgegevens.

¹⁹ Op weg naar gelijke kansen in het middelbare beroepsonderwijs, Algemene Rekenkamer, 14 februari 2024



nota

TER ONDERTEKENING

Aan: MOCW, SOE

Aanbieding Stand van de Uitvoering OCW 2026

Aanleiding

Met de Stand van de Uitvoering OCW informeert u de Tweede Kamer over welke actualiteiten, ontwikkelingen en uitdagingen er spelen binnen de uitvoering van het OCW-beleid. In deze editie ligt de focus op de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) en het Nationaal Archief (NA). Via deze nota wordt u om akkoord voor aanbieding aan de Kamer gevraagd.

Geadviseerd besluit

U wordt gevraagd om akkoord te gaan met de aanbieding van de Stand van de Uitvoering OCW 2026 inclusief bijlagen aan de Tweede Kamer.

Indien akkoord, wordt u gevraagd om de Kamerbrief te ondertekenen en wordt motie #1165 afgedaan.

Kernpunten

- Met de Stand van de Uitvoering sluit OCW aan bij de rijksbrede beweging van werk aan uitvoering. Het doel is om zowel te laten zien wat goed gaat in de uitvoering, als dilemma's te schetsen en problemen te benoemen.
- Dit biedt de Kamer beter inzicht in wat er speelt en geeft de mogelijkheid om losse brieven over uitvoeringspunten te verminderen. Hiermee wordt meer rust en overzicht gecreëerd in het informeren van de Kamer.
- De Stand van de Uitvoering OCW 2026 is een uitnodiging om het gesprek tussen politiek, beleid en uitvoering te blijven voeren en samen te werken aan oplossingen. Deze keer wordt ook een motie afgedaan met de verzending van de stukken. In juni 2025 is de eerste Stand van de Uitvoering OCW aangeboden aan de Kamer.
- Begin dit jaar zou de Kamer via het Voortgangsbericht Stand van de Uitvoering OCW 2025 worden geïnformeerd over de voortgang van de Stand van de Uitvoering OCW 2025. Aangezien het Voortgangsbericht kort op de publicatie van de Stand van de Uitvoering OCW 2026 zou komen te zitten en er veel dubbeling in de inhoud zou zijn, is besloten het Voortgangsbericht te integreren in de Stand van de uitvoering OCW 2026.
- U heeft al eerder meegelezen op de teksten uit het Voortgangsbericht Stand van de Uitvoering OCW 2025 en die opmerkingen zijn verwerkt in de voorliggende versie van de Stand van de Uitvoering OCW 2026. Aangezien u al heeft meegelezen op de teksten uit het Voortgangsbericht hebben we ook een versie van de Stand van de Uitvoering bijgevoegd waarin alleen de nieuwe teksten zijn opgenomen (naast de integrale

Financieel-Economische Zaken

Van

Persoonsgegevens

Datum

27 mei 2026

Referentie

62476643

Bijlagen

1. Stand van de Uitvoering OCW 2026
2. Aanbiedingsbrief Stand van de Uitvoering OCW 2026
3. Knelpuntenbrief DUO 2025
4. Knelpuntenbrief RCE 2025
5. Rapport Invoeringstoets herinvoering Basisbeurs
6. Gedragsonderzoek oneigenlijk gebruik uitwonendenbeurs
7. onderzoek naar het gebruik van afkomstgerelateerde indicatoren (motie #1165) bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Intern OCW afgestemd

DGFO, DGHBE, DUO, NA, RCE

versie). Daarnaast bevat de Stand van de Uitvoering OCW 2026 ook nog een aantal nieuwe bijlagen waarop u nog niet heeft meegelezen.

- De beleidsreactie op het knelpunt te weinig leenruimte uit de knelpuntenbrief DUO is opgesteld door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en afgestemd met de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Toelichting

- De volgende onderwerpen komen aan bod in de Stand:
 - OCW brede onderwerpen:
 - Programma AI (nieuw)
 - DUO gerelateerde onderwerpen:
 - Voortgang doorlichting DUO (nieuw)
 - Beleidsreactie op Knelpuntenbrief DUO (nieuw)
 - Voortgang CUB
 - Invoeringstoets herinvoering Basisbeurs
 - Verkenning terugbetaal regimes
 - RCE gerelateerde onderwerpen:
 - Beleidsreactie op Knelpuntenbrief RCE (nieuw)
 - NA gerelateerde onderwerpen:
 - Toenemend belang privacy
 - Digitale en analoge collectie blijven naast elkaar bestaan
 - De toename in compliancy
- De Stand wordt aan de Kamer aangeboden, inclusief de volgende bijlagen:
 - Aanbiedingsbrief Stand van de Uitvoering OCW 2026 (nieuw)
 - Knelpuntenbrief DUO (nieuw)
 - Knelpuntenbrief RCE (nieuw)
 - Rapport Invoeringstoets herinvoering Basisbeurs
 - Gedragsonderzoek oneigenlijk gebruik uitwonendenbeurs
 - onderzoek naar het gebruik van afkomstgerelateerde indicatoren (motie #1165) bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (nieuw)

Toelichting m.b.t. het onderzoek naar het gebruik van afkomstgerelateerde indicatoren:

- Dit rapport geeft de uitkomsten weer van de uitvoering van motie 1165 (Ergin/DENK) bij OCW. Deze motie verzocht OCW (opnieuw) onderzoek te doen naar de verwerking van afkomstgerelateerde gegevens binnen het concern OCW, met inachtneming van eerdere aanbevelingen van de Audit Dienst Rijk (ADR) naar aanleiding van de uitvoering van de eerdere motie #21. Vanwege deze aanbevelingen diende specifieke aandacht uit te gaan naar de aanpak van het onderzoek bij de dienstonderdelen DUO en het bestuursdepartement.
- Motie #21 werd ingediend naar aanleiding van het debat over het rapport 'Ongekend Onrecht' van de parlementaire onderzoekscommissie naar de kinderopvangtoeslag-affaire. Motie #21 werd door alle departementen uitgevoerd.

Datum
27 mei 2026

- Voormalig minister Moes heeft in februari 2026 de Kamer een voortgangsbrief over de uitvoering van motie 1165 bij OCW gestuurd. Daarin is de toezegging gedaan dat de Tweede Kamer voor het zomerreces de rapportage van de uitvoering van de motie in zijn geheel zou ontvangen. Hieraan voldoen we door het rapport als bijlage bij de Stand van de Uitvoering mee te zenden. Daarmee kan de motie formeel worden afgedaan.
- De motie is concernbreed binnen OCW uitgevoerd, en ook bij de zbo's. De aanpak was homogeen, met ruimte voor maatwerk en CIO OCW heeft gecontroleerd dat er een ordentelijk proces is doorlopen in de uitvoering van de motie.
- Het rapport is vastgesteld in de Bestuursraad van 29 mei jl.
- Inhoudelijk concludeert het rapport dat de uitvoering van de motie geen substantiële tekortkomingen in de verwerking van afkomstgerelateerde gegevens aan het licht heeft gebracht. OCW is in control.
- Tegelijkertijd is geconstateerd dat blijvende aandacht voor een verantwoord gebruik van gegevens noodzakelijk is. Ook blijft de volledigheid en actualiteit van het verwerkingsregister een aandachtspunt.
- Verwerking van afkomstgerelateerde gegevens is, naast de adequate omgang, voor OCW belangrijk om beleid te monitoren dat ziet op kansgelijkheid en het voorkomen van discriminatie.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing