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 tegemoetkoming[4] en neemt de betreffende nabetalingen 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 Studiefinanciering[7] 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 de Verkenning – waarbij beleid en uitvoering samen knelpunten en oplossingen in beeld brengen –

[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*.

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 aflosvrijeperiode (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.

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 maandelijkse aflosbedragen onder SF15-oud. Eén mogelijke aanpassing gaat in op het verminderen van de complexiteit van het stelsel.

a. Verlagen hoge maandelijkse 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:

[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.

[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 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.
- 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

[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.

DUO ook tot verlichting in de uitvoering wat betreft het treffen van betalingsregelingen, leveren van maatwerk en het starten van deurwaarderstrajecten.

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 jaar[19] 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

[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.

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. 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 herverdeeleffecten 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 efficiencyslag 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 beschikbaars 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.