Dienst Uitvoering Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur
en Wetenschap



DUO Knelpuntenbrief 2025

Samen maken we onderwijs en ontwikkeling mogelijk

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 uitschrijving 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 schetst[1].



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 Kamerbrief : Verschillen normbedragen studiefinanciering en restitutie les- en cursusgeld | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

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 aflosperiode lang (minimaal 15 tot maximaal 35 jaar). Door de lange aflosperiodes kunnen wetswijzigingen 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 wetswijziging. 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 maatwerk-plaats 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 cursusuren 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?

Verschil 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 2025[2] 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 Studiefinanciering[3]. 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 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.

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



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)*
Geen Studentenreisproduct in de zomer *(Stand van DUO 2022)*
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)*
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