Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2025–2026

31 288 Hoger Onderwijs-, Onderzoek- en Wetenschapsbeleid

Nr. 1259

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 juni 2026

Onderwijs moet toegankelijk en inclusief zijn voor alle studenten, ook als een student een ondersteuningsbehoefte heeft door bijvoorbeeld een functiebeperking, (chronische) ziekte of zwangerschap. Het is nu tien jaar geleden dat Nederland het VN-Verdrag Handicap heeft geratificeerd. Met dit verdrag heeft Nederland zich gecommitteerd aan het toewerken naar een inclusieve samenleving, en daarmee ook inclusief onderwijs, in 2040. In het vervolgonderwijs zijn in de afgelopen jaren goede stappen gezet. Tegelijkertijd vraagt toegankelijk onderwijs om blijvende inzet. In de werkagenda van het VN-Verdrag Handicap heeft mijn voorganger opgenomen een onderzoek uit te laten voeren naar maatwerk- en financiële voorzieningen voor studenten met een ondersteuningsvraag in het hbo en wo. Dit onderzoek is tot stand gekomen naar aanleiding van een motie van het lid Tseggai (GL/PvdA).[1] Een andere maatregel uit de werkagenda is het werken aan digitale toegankelijkheid in het gehele vervolgonderwijs.

In deze brief reageer ik op de uitkomsten van het onderzoek naar maatwerk- en financiële voorzieningen voor studenten met een ondersteuningsvraag in het hbo en wo. Ik geef aan welke vervolgstappen ik op basis hiervan neem. Tevens informeer ik uw Kamer over de voortgang op digitale toegankelijkheid als uitwerking van de moties van het lid Ceder (CU) (Kamerstuk 36 600 VII, nr. 62) hierover, en de toezegging aan het lid Abdi (GL/PvdA) over het bindend studieadvies. Voor mijn inzet in het mbo verwijs ik u naar de recent verzonden Kamerbrief over het vervolg van de Verbeteragenda passend onderwijs in het mbo.[2]

[1] Kamerstukken II 2023/24, 31 288, nr. 1143
[2] Kamerstukken II 2025/26, 31 524, nr. 692

kst-31288-1259
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

Maatwerk- en financiële voorzieningen in het hbo en wo

Er zijn diverse wettelijke verplichtingen voor onderwijsinstellingen om toegankelijk onderwijs aan te bieden.[3] Instellingen moeten naar redelijkheid maatwerk bieden aan studenten met een ondersteuningsvraag, zodat zij op een passende manier onderwijs kunnen volgen. Denk hierbij aan extra tijd bij tentamens en digitale hulpmiddelen. Ook kent de wet financiële voorzieningen voor studenten die vanwege bijzondere (medische) omstandigheden studievertraging oplopen. Dit zijn de voorziening prestatiebeurs binnen de studiefinanciering, uitgevoerd door DUO, en het studentenondersteuningsfonds van instellingen. Beide voorzieningen zijn bedoeld om negatieve financiële gevolgen te beperken in het geval van studievertraging onder specifieke bijzondere (medische) omstandigheden. Op het studentenondersteuningsfonds kan ook beroep worden gedaan bij studievertraging door deelname aan bestuursactiviteiten.

Er zijn al langer signalen dat er (grote) verschillen bestaan tussen instellingen in de wijze waarop zij uitvoering geven aan deze voorzieningen voor studenten met een ondersteuningsvraag. Hier heeft uw Kamer eerder aandacht voor gevraagd.[4] Ik heb daarom laten onderzoeken hoe instellingen invulling geven aan hun (wettelijke) taken en welke verbeterpunten hier nog liggen.[5] Hiermee beschouw ik de motie van het lid Tseggai als afgedaan. Voor de volledige uitkomsten van het onderzoek verwijs ik u naar de bijlage.

Gesignaleerde problematiek in het onderzoek

Het onderzoek constateert dat instellingen in het hbo en wo in principe voldoen aan hun wettelijke taak voor het bieden van maatwerk en financiële ondersteuning. Wel signaleert het onderzoek dat er te grote verschillen bestaan tussen instellingen in hoe zij hieraan uitvoering geven. Deze verschillen zijn zichtbaar in elke fase van het aanvraag- en beoordelingsproces van maatwerk- en financiële voorzieningen; van de criteria die worden gehanteerd tot de wijze waarop beslissingen worden genomen.

De verschillen tussen instellingen hangen niet systematisch samen met type instelling, omvang en regio. Zij lijken voort te komen uit de manier waarop instellingen organisatorisch zijn ingericht, en/of historisch gegroeid en/of cultureel bepaald. Deze variatie is tevens een gevolg van de wijze waarop het stelsel is ingericht, waarbij instellingen veel beleidsvrijheid kennen in de wet. Het is de student die hier uiteindelijk hinder van ondervindt; de onderzoekers wijzen op het risico voor de rechtsongelijkheid voor studenten. Uiteindelijk kunnen de verschillen namelijk leiden tot een situatie waarin studenten in vergelijkbare omstandigheden met zeer uiteenlopende uitkomsten te maken krijgen. Dat is zorgelijk.

Tot slot waarschuwen de onderzoekers dat de druk op de voorzieningen is toegenomen: er worden steeds meer aanvragen gedaan. In combinatie met de gesignaleerde verschillen leidt dit tot een grotere belasting van professionals, bij DUO en bij studenten om hun verhaal meerdere keren te doen. Het onderzoek draagt een aantal oplossingsrichtingen aan, zowel op

---

[3] Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte; WHW-artikelen 7.8b, 7.13, 7.34, 7.51, 9.32 en Titel 2; WSF 2000 artikelen 5.2b, 5.15 en 5.16.

[4] 2025Z07770 en 2024Z06646;

[5] Conform de toezegging TZ202604–102 aan het lid Abdi (GL/PvdA) zijn bij dit onderzoek ook studenten betrokken geweest. Deze studenten zijn geworven via ISO, LSVb, JongPIT en leder(in) en via hogescholen en universiteiten. Verder zijn de uitkomsten van het onderzoek besproken met ISO en LSVb.

het vlak van instellingen die onderling betere afspraken moeten maken als op landelijk niveau waar duidelijkere kaders kunnen worden gesteld.

Noodzaak om grondig naar het stelsel kijken

Ik herken de geschetste problematiek uit het onderzoek en wil hier verbetering in brengen. Dat er enig verschil bestaat tussen hoe maatwerk- en financiële voorzieningen verleend worden door instellingen vind ik uitlegbaar, maar dat de verschillen zo groot zijn, is niet uitlegbaar. Naast het feit dat instellingen hier een rol in hebben, legt het onderzoek bloot dat de verschillen tevens voortkomen door de wijze waarop we het stelsel hebben ingericht. De geboden wettelijke beleidsvrijheid heeft een reden: met de decentrale werkwijze wordt beoogd dat onderwijsinstellingen goed kunnen inspelen op de specifieke omstandigheden van een student. Dat is immers waar maatwerk om vraagt. We lijken nu echter ons doel voorbij te schieten.

Daarnaast berust ons stelsel op het uitgangspunt dat een kleine groep studenten maatwerk- en financiële voorzieningen nodig heeft. Uit de Staat van Inclusief Onderwijs blijkt echter dat studeren onder bijzondere omstandigheden geen individuele uitzondering meer is: een derde van de hbo- en wo-studenten doet dit, waarvan 88% belemmeringen ervaart.[6] Dit zie ik ook terug bij het toegenomen aantal aanvragen voor de voorziening prestatiebeurs bij DUO. Hoewel het goed is dat studenten de beschikbare voorzieningen weten te vinden, zet de toename van aanvragen grote druk op het stelsel, zowel qua uitvoering als financieel. Ik zie het als mijn taak om grondig te kijken naar hoe we dit beter kunnen inrichten, waarin ik moet afwegen hoe maatwerk en meer uniformiteit zich tot elkaar verhouden, wat instellingen zelf hieraan kunnen doen en welke kaders hierbij passend zijn.

In het vervolg van deze brief ga ik in op de maatregelen die ik neem om de huidige praktijk te verbeteren.

Verschillen in uitvoeringspraktijk verkleinen

Allereerst wil ik dat de verschillen in de uitvoeringspraktijk ten aanzien van maatwerk- en financiële voorzieningen bij instellingen verkleind worden. De koepels Universiteiten van Nederland (UNL) en de Vereniging Hogescholen (VH) hebben aangegeven de geschetste problematiek te herkennen en de noodzaak voor betere afstemming binnen en tussen instellingen in te zien. Ik wil dan ook snel in gesprek met de instellingen over de vraag hoe dit kan worden bereikt en wat daarvoor nodig is.

Daarnaast zie ik een rol voor het Expertisecentrum Inclusief Onderwijs (ECIO)[7]. Ik financier ECIO om instellingen te ondersteunen bij het zorgen voor een inclusieve leeromgeving en het bieden van de juiste ondersteuning. ECIO heeft signalen ontvangen dat er in de uitvoering onduidelijkheid is over wat er bedoeld wordt met «naar redelijkheid» maatwerk bieden; wat mag je van instellingen verwachten en wat is proportioneel? Ik ben daarom voornemens om ECIO de opdracht te geven om samen met instellingen inkleuring te geven aan de term «naar redelijkheid», die in de wettelijke taakomschrijving van instellingen staat ten aanzien van maatwerk. ECIO zal hierbij uiteraard ook het studentenperspectief betrekken.

---

[6] ECIO, De Staat van Inclusief Onderwijs 2025.

[7] ECIO is een kennispartner voor mbo-, hbo- en wo-instellingen op inclusief onderwijs en ondersteunt hen bij het realiseren van toegankelijk onderwijs voor studenten met een ondersteuningsvraag.

Tevens ben ik in gesprek gegaan met de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) over de kwaliteitszorg omtrent het leveren van toegankelijk onderwijs. Ook bij de visitatiepanels die worden ingezet voor de accreditatie bestaat ruimte voor interpretatie over wat toegankelijk onderwijs inhoudt. In de beoordelingscriteria voor het verlenen van accreditatie is al opgenomen dat wordt beoordeeld op voorzieningen die de toegankelijkheid en studeerbaarheid van het onderwijs, mede voor studenten met een functiebeperking, bevorderen. De NVAO constateert dat de aandacht voor deze onderwerpen tijdens visitaties in de praktijk verschilt en dat niet alle panels hierover op eenzelfde wijze het gesprek voeren met instellingen en opleidingen. De NVAO werkt daarom aan een gespreksrichtlijn om panels beter te ondersteunen bij het voeren van het gesprek over toegankelijk en inclusief onderwijs binnen het bestaande accreditatiekader. Hierdoor zal meer richting komen in de gesprekken die instellingen en opleidingen met de panels voeren over wat onder toegankelijk onderwijs verstaan kan worden, en wat instellingen in dat kader proportioneel en redelijk vinden.

Verkenning wettelijk kader financiële voorzieningen

Naast de bovengenoemde maatregelen wil ik ook kijken naar de wettelijke kaders voor de financiële voorzieningen. Ik ga verkennen hoe de financiële voorzieningen voor studenten met een ondersteuningsvraag het beste vormgegeven kunnen worden en of het wettelijk kader aanpassingen behoeft. Dit ook met oog op het toenemende beroep op de voorzieningen en de druk op de uitvoering die dat met zich meebrengt.

In samenhang met de gesprekken met instellingen over het verkleinen van de verschillen in de uitvoering, wil ik bezien of het wenselijk is dat het wettelijke kader wordt aangepast om verschillen te verkleinen, met name waar het gaat om financiële toekenningen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de vraag of afbakening van groepen gewenst is of dat er kaders moeten komen voor bedragen of processen. Hiermee kom ik tegemoet aan de toezegging aan het lid Westerveld (GL/PvdA).[8]

Een ander belangrijk onderdeel van de verkenning is het uitvoeringsaspect en de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de student, DUO, instellingen en (huis)artsen. Met name de uitvoering van de voorziening prestatiebeurs is complex omdat deze belegd is bij drie verschillende partijen: DUO als uitvoerder, studentendecanen (instellingen) die inhoudelijk beoordelen of een student in aanmerking komt en (huis)artsen die een verklaring afgeven in het geval van medische omstandigheden. Tevens zien we dat er nu overlap is in de doelgroepen die aanspraak kunnen doen op de voorziening prestatiebeurs en het studentenondersteuningsfonds. In de praktijk wordt nu de voorziening prestatiebeurs vaak als voorliggende voorziening ingezet. Dit doet de vraag rijzen of twee aparte voorzieningen wel wenselijk zijn. Ik wil dan ook bezien of de huidige verantwoordelijkheden en regelingen nog adequaat en doeltreffend zijn en of dit stelsel de juiste instrumenten bevat om studenten te ondersteunen die dat nodig hebben. Deze problematiek rond de voorziening prestatiebeurs en het studentenfonds[9] doet zich ook voor in het mbo, daarom neem ik het mbo ook mee in deze verkenning.

De vraag hoe je een stelsel inricht dat studenten ondersteunt die het nodig hebben, op een manier die ook uitvoerbaar is en blijft, is zeer complex. Dit is een zoektocht die ik samen met andere relevante partijen

[8] TZ202204–045

[9] Voor mijn verbeteringen op passend onderwijs in het mbo verwijs ik u naar de recent verzonden kamerbrief: Kamerstukken II 2025/26, 31 514, nr. 692.

aan wil gaan. Ik zal uw Kamer in 2027 informeren over deze gesprekken en de eerste uitkomsten van de verkenning delen.

Toewerken naar toegankelijkheid aan de voorkant

Een punt dat in het onderzoek minder naar voren komt, maar wel belangrijk is om te benadrukken, is dat instellingen moeten nadenken over hoe ze toegankelijkheid aan de vóórkant beter kunnen regelen. We moeten toewerken naar een sociaal model[10] waarin een kleinere groep studenten beroep hoeft te doen op ondersteuning.

Digitale toegankelijkheid

In dit kader is het verbeteren van de digitale toegankelijkheid een concreet punt waar instellingen direct mee aan de slag kunnen en willen gaan. Het lid Ceder heeft op dit vlak twee moties ingediend voor het gehele onderwijs om dit bij wet te verankeren en de *Web Content Accessibility Guidelines* (WCAG-richtlijnen) en inclusief digitaal ontwerpen op te nemen in de inkoopvoorwaarden voor digitale leermiddelen, leerlingvolgsystemen en leeromgevingen, websites en apps.[11] Ik kan mij geheel vinden in de strekking van deze moties dat elke student, ongeacht een functiebeperking, onbelemmerd onderwijs moet kunnen volgen. Onderwijsinstellingen zijn reeds verplicht om toegankelijk onderwijs aan te bieden.

Leermiddelen en andere digitale voorzieningen maken hier in mijn ogen een onlosmakelijk onderdeel van uit. Tegelijkertijd zien we dat op dit vlak de praktijk achterloopt. Afgelopen tijd heeft het Ministerie van OCW daarom gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers in het vervolgonderwijs en funderend onderwijs over hoe dit beter kan. Alle vertegenwoordigers van de onderwijsinstellingen onderschrijven de strekking van de motie om de WCAG-richtlijnen in het onderwijs als uitgangspunt te nemen en onderschrijven het belang en de urgentie van digitale toegankelijkheid. De MBO Raad en VH hebben mij laten weten dat instellingen de aankomende tijd hiermee aan de slag gaan. Zij zullen de normen van de WCAG en het inclusief digitaal ontwerpen van nieuwe software en digitale voorzieningen opnemen in de inkoopvoorwaarden of aanbestedingen voor alle digitale leermiddelen, leervolgsystemen en leeromgevingen, websites en apps. Ook bij nieuwe – en herontwerpen van websites en leeromgevingen zullen instellingen zich committeren aan deze normen. UNL bespreekt deze ambitie intern en zal mij op korte termijn duidelijkheid geven of universiteiten zich ook aan deze doelstellingen committeren. Ik verwacht hier voor het commissiedebat over de mentale gezondheid van scholieren en studenten op 24 juni duidelijkheid over te hebben.

Daarnaast werken instellingen in het vervolgonderwijs en SURF, samen met Npuls, aan sectoroverstijgende ICT-systemen en diverse digitale voorzieningen. Toegankelijkheid wordt bij de ontwikkeling van deze voorzieningen nu al als uitgangspunt genomen en de WCAG-normen worden hierbij gehanteerd. Tevens werken SURF en Npuls eraan om bestaande voorzieningen te laten voldoen aan de WCAG-richtlijnen. Op termijn zullen alle systemen die zij ontwikkelen daarmee ook voldoen aan de WCAG-normen. Naast deze grote stappen aan de systeemkant, is de praktijk dat docenten ook zelf leermaterialen ontwikkelen. Hier ligt een opgave om docenten meer bewust te maken van de eisen omtrent

[10] Bij het sociale model staat het aanpassen van de omgeving en systemen centraal, zodat iedereen – ongeacht ondersteuningsvraag – volwaardig mee kan doen.
[11] Kamerstukken II 2024–2025 36 600 VII, nr. 62 en Kamerstukken II 2025–2026 36 800 VIII, nr. 120

toegankelijkheid hiervan. ECIO werkt in haar contacten met SURF, Npuls en via het netwerk digitale toegankelijkheid aan bewustwording op dit vlak en biedt producten en diensten aan die docenten ondersteunen bij het digitaal toegankelijk maken van hun onderwijsmaterialen. Met al deze inspanningen vanuit de sector zelf, acht ik – indien ook UNL zich hieraan committeert – specifieke wetgeving over digitale toegankelijkheid in het vervolgonderwijs vooralsnog niet nodig.

Ook in het funderend onderwijs zet de Staatssecretaris de aankomende tijd stappen samen met de sector. Samen Inkopen voor Onderwijs Nederland (SIVON) neemt de toegankelijkheidseisen mee in nieuwe aanbestedingen van leerlinginformatie-, administratiesystemen en leermiddelenapplicaties. SIVON zal ook de toegankelijkheidseisen meenemen bij de doorontwikkeling van de keuzecatalogus voor leermiddelen. Daarnaast zijn met de inbreng van de Kwaliteitsalliantie Leermiddelen toegankelijkheidseisen opgenomen in het kwaliteitskader voor leermiddelen dat Nationaal Kennisinstituut Onderwijs (NKO) en Stichting Leerplan Ontwikkeling (SLO) in opdracht van OCW ontwikkelen. Scholen en leermiddelenmakers kunnen dit kwaliteitskader vanaf komend schooljaar gebruiken bij de keuze, beoordeling en ontwikkeling van leermiddelen. Tot slot loopt er een nulmeting naar de toegankelijkheid van leermiddelen in het funderend onderwijs. De resultaten hiervan worden in de zomer verwacht, waarin ook aanbevelingen voor verdere verbetering zullen staan. Op basis van deze aanbevelingen zal samen met de sector worden bezien welke aanvullende stappen nodig en mogelijk zijn om de digitale toegankelijkheid verder te verbeteren.

Mijn inziens worden met deze afspraken de juiste stappen gezet door de sector om het onderwijs voor iedereen digitaal toegankelijk te maken. Voor het vervolgonderwijs zal ik met ECIO en de onderwijsinstellingen bespreken hoe we de voortgang gaan monitoren. In het kader van de werkagenda VN-Verdrag Handicap 2025–2030[12] zal ik richting uw Kamer rapporteren over de voortgang hiervan in het vervolgonderwijs. De Staatssecretaris zal uw Kamer informeren over de voortgang van digitale toegankelijkheid in het funderend onderwijs. Ik beschouw de moties van het lid Ceder hiermee als afgedaan.

Bindend studieadvies

Tot slot wil ik u via deze brief informeren over mijn toezegging omtrent het bindend studieadvies (hierna: bsa). Tijdens het commissiedebat Hoger onderwijs, studiefinanciering en DUO van 8 april jl. heb ik uw Kamer toegezegd om u nader te informeren over gesprekken die ik met instellingen voer over het bsa.[13] Uw Kamer heeft mij vervolgens per motie verzocht om met onderwijsinstellingen in gesprek te gaan over het bsa, op basis van de laatste inzichten over het studiesucces van studenten, en het vormgeven van een begeleidend persoonlijk studieadvies te onderzoeken.[14] Naar aanleiding van deze motie heb ik het Nationaal Kennisinstituut Onderwijs (NKO) gevraagd om de laatste inzichten over het studiesucces van studenten op een rij te zetten en wil ik met de sectorraden op basis hiervan het gesprek voeren over het bsa en het flankerend beleid eromheen. Ik zal de Kamer begin 2027 over de uitkomsten van deze gesprekken informeren. De toezegging (reeds ingehaald door de motie) beschouw ik hiermee als afgedaan.

[12] Kamerstuk 2024–2025 24 170, nr.362
[13] Toezegging TZ202604–099
[14] Kamerstukken II 2025–2026 31 288, nr. 1245

Tot slot

Ik vind het belangrijk dat studenten de ondersteuning krijgen die ze nodig hebben. Daar hoort een leeromgeving bij waarin iedereen mee kan doen en tot diens recht kan komen. Ik wil dit samen met de instellingen beter faciliteren en toewerken naar een toegankelijke ondersteuningsstructuur die studenten (financieel) ondersteunt als zij dat nodig hebben. In de tussentijd blijf ik met instellingen in gesprek over de toepassing van de huidige regels en zal DUO zich blijven inzetten voor goede informatievoorziening over financiële ondersteuning richting studenten en instellingen. Zodat ook de huidige studenten weten waar ze passende ondersteuning kunnen krijgen.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
R.M. Letschert