



Retouradres: Postbus 93122, 2509 AC Den Haag

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap  
Mevrouw mr. drs. I.K. van Engelshoven  
OCW/WJZ/AC  
Postbus 16375  
2500 BJ DEN HAAG

Geachte mevrouw Van Engelshoven,

Op 2 juli 2019 heb ik uit eigen beweging een onderzoek geopend naar de invordering van achterstallige studieschulden in het buitenland door DUO. Ik wil u hartelijk bedanken voor uw medewerking aan ons onderzoek. Wij hebben waardevolle informatie ontvangen. De gesprekken die wij hebben gevoerd, hebben ons daarnaast een goed beeld gegeven van de werkwijze van DUO.

In deze tussenrapportage geef ik mijn oordeel over de werkwijze van DUO tot nu toe en doe ik verschillende aanbevelingen. DUO heeft mij laten weten dat met ingang van maart een nieuwe werkwijze ten aanzien van betalingsregelingen wordt toegepast. Deze werkwijze kan ik vanwege de recente toepassing op dit moment nog niet beoordelen. Ik heb nog geen voorbeelden gezien van hoe deze werkwijze in de praktijk uitpakt voor de oud-student. Over een half jaar zal ik de nieuw gehanteerde werkwijze onderzoeken. Daarbij zal ik de ervaringen van DUO zelf betrekken en terugblikken op uw reactie op de aanbevelingen in deze tussenrapportage. Daarnaast zal ik de door mij ontvangen signalen en eventuele klachten van oud-studenten verwerken in mijn eindrapportage, die naar verwachting in het najaar van 2020 zal worden uitgebracht.

#### Het onderzoek

De centrale vraagstelling van dit onderzoek is:

*In hoeverre worden achterstallige studieschulden van Nederlandse oud-studenten die in het buitenland wonen op behoorlijke wijze door DUO ingevorderd als zij wel willen, maar niet kunnen betalen?*

Bij de beoordeling ga ik uit van het normenkader zoals geformuleerd in het rapport van de Nationale ombudsman 'Invorderen vanuit het burgerperspectief'.<sup>1</sup>

Op 10 september 2019 heeft DUO een schriftelijke reactie gegeven op mijn onderzoeksvragen. Vervolgens hebben medewerkers van DUO en uw departement deze reactie op 27 september 2019 nader mondeling toegelicht. Naar aanleiding van deze toelichting is besloten om de klachten, die de Nationale ombudsman heeft ontvangen, nader met DUO te bespreken. In dit verband is er op 19 december 2019 met medewerkers van DUO gesproken over de gehanteerde werkwijze aan de hand van elf voorbeeldcasussen. Al deze gesprekken zijn input geweest voor deze tussenrapportage.

Pagina 1

#### Datum

8 april 2020

#### Onderwerp

Tussenrapportage onderzoek DUO

#### Ons nummer

201914627

#### Bijlage(n)

1

#### Nationale ombudsman

Bezuidenhoutseweg 151  
2594 AG Den Haag

Postbus 93122  
2509 AC Den Haag

T 070 356 35 63  
post@nationaleombudsman.nl  
www.nationaleombudsman.nl

<sup>1</sup> Rapport van de Nationale ombudsman van 9 februari 2019, nummer [2019/005](#).



### **Aandachtspunten**

Ik constateer op basis van mijn onderzoek, als het gaat om de invordering van achterstallige studieschulden van oud-studenten die in het buitenland wonen, ruimte voor verbetering op drie aandachtsgebieden:<sup>2</sup>

1. het ontbreken van transparant beleid voor de berekening van de betalingscapaciteit van de oud-student in het buitenland;
2. het ontbreken van transparantie en maatwerk bij toepassing van het middel paspoortsignalering;
3. tekortkomingen in de bejegening en communicatie door DUO-medewerkers van de afdeling Handhaving en Inspectie.

### **Mijn oordeel en aanbevelingen**

In mijn rapport 'Invorderen vanuit het burgerperspectief' heb ik onder andere gesteld:

*Het uitgangspunt is dat burgers zelf verantwoordelijk zijn voor het nakomen van hun financiële verplichtingen. Schulden moeten in principe worden terugbetaald. Gebeurt dat niet, of niet tijdig, dan kan de overheid overgaan tot invordering, zo nodig met dwang. Hierbij neemt zij een sterke positie in omdat haar vorderingen - ten opzichte van die van andere schuldeisers - meestal preferent zijn. De overheid heeft - als verstrekker van uitkeringen en toeslagen - de mogelijkheid om deze met elkaar te verrekenen en heeft een aantal vergaande incassobevoegdheden. Als preferente schuldeiser zorgt de overheid goed voor zichzelf. Bij de toepassing van deze bevoegdheden en incasso-instrumenten houdt de overheid weinig rekening met de kwetsbare positie van burgers met problematische schulden. Deze burgers hebben meerdere sociale en financiële problemen en maken, door chronische stress vanwege hun financiële situatie, geen verstandige keuzes. Als het om invordering van schulden door de overheid gaat verdienen deze burgers een aanpak op maat.<sup>3</sup>*

Dit geldt ook voor de invordering van achterstallige studieschulden van oud-studenten die in het buitenland wonen. Hieronder licht ik mijn oordeel en aanbevelingen per aandachtspunt toe.

#### **Aandachtspunt 1:**

##### **het ontbreken van transparant beleid voor de berekening van de betalingscapaciteit van een oud-student in het buitenland**

In de klachten die ik heb ontvangen zie ik terug dat oud-studenten vaak hun schuld wel willen betalen, maar dit om verschillende redenen niet (in één keer) kunnen. DUO moet bereid zijn te kijken naar wat nodig en mogelijk is om deze groep tegemoet te komen. Naar mijn oordeel zou DUO in die gevallen een passende betalingsregeling moeten aanbieden, de betalingsverplichting tijdelijk opschorten of – als betaling helemaal niet mogelijk is – kwijtschelding of buiteninvorderingstelling verlenen. Onder 'passend' versta ik dat de regeling rekening moet houden met de financiële (on)mogelijkheden van de oud-student. De hoogte van de schuld mag dus niet bepalend zijn voor de hoogte van het termijnbedrag.

Ik constateer dat de onderzochte betalingsregelingen die DUO met oud-studenten heeft getroffen in de periode waarop deze tussenrapportage betrekking heeft, geen of onvoldoende rekening houden met hun betalingscapaciteit. Hiermee is onvoldoende gewaarborgd dat deze groep niet onder het bestaansminimum komt te leven.

<sup>2</sup> In bijlage 1 worden de bevindingen uit mijn onderzoek per aandachtspunt uiteengezet.

<sup>3</sup> Zie hiervoor het rapport van de Nationale ombudsman van 9 februari 2019, nummer [2019/005 hoofdstuk 6, paragraaf 1](#).



Door het ontbreken van een standaardberekening van de betalingscapaciteit bestaat bovendien het gevaar van willekeur.

Pagina 3

Zoals aangegeven valt voor mij op dit moment niet te beoordelen of de nieuwe werkwijze ten aanzien van betalingsregelingen, die aan het begin van maart in gebruik is genomen, in overeenstemming is met de vereisten die gelden voor behoorlijk invorderen en of dit een oplossing zal bieden voor de problemen die oud-studenten nu ondervinden. Ik zal dit punt de komende tijd nader bekijken, zodat ik hierover alsnog kan oordelen in mijn eindrapportage.

**Ons nummer**

201914627

**Aanbevelingen:**

- Leg duidelijk aan de oud-student uit welke gegevens van hem of haar worden verlangd voor het berekenen van de betalingscapaciteit en doe dit voorafgaand aan het treffen van een betalingsregeling.
- Motiveer het oordeel over de betalingscapaciteit aan de oud-student.
- Publiceer het invorderingsbeleid en de gebruikte rekenmodule voor het vaststellen van de betalingscapaciteit op de website van DUO.

**Aandachtspunt 2:**

**het ontbreken van transparantie en maatwerk bij toepassing van het middel paspoortsignalering**

Ik vind het van belang dat DUO oud-studenten op transparante wijze informeert over het toepassen van het middel paspoortsignalering. Oud-studenten ervaren de paspoortsignalering als een ingrijpend drukmiddel voor het betalen van hun achterstallige schuld, terwijl DUO aangeeft dat het middel enkel wordt benut om het contact met de oud-student te herstellen. Hoewel DUO aangeeft maatwerk te leveren als daartoe aanleiding bestaat, vind ik dat DUO bij elke overeenstemmingsprocedure moet ingaan op de persoonlijke omstandigheden die een oud-student aanvoert. Als een oud-student aangeeft dringend een paspoort nodig te hebben terwijl de paspoortsignalering reizen onmogelijk maakt, mag van DUO verwacht worden dat hier adequaat en gemotiveerd op wordt gereageerd.

**Aanbevelingen:**

- Leg duidelijk aan de oud-student uit met welk doel DUO het middel paspoortsignalering inzet.
- Reageer in schrijnende gevallen adequaat en gemotiveerd op verzoeken om de paspoortsignalering op te heffen.

**Aandachtspunt 3:**

**tekortkomingen in de bejegening en communicatie door DUO-medewerkers van de afdeling Handhaving en Inspectie**

Mij is opgevallen dat DUO in zijn communicatie teveel uitgaat van zijn eigen juridische perspectief en zich te weinig inleeft in het burgerperspectief. Daardoor is het voor de oud-student niet altijd duidelijk wat DUO precies bedoelt. Ik vind het van belang dat DUO in zijn berichten zoveel mogelijk op B1-niveau communiceert en oud-studenten telefonisch te woord staat als een situatie voor hen onduidelijk is. Verder merk ik op dat de weinig empathische toonzetting in de berichten van DUO in veel gevallen niet bijdraagt aan het bereiken van overeenstemming. Dat DUO heeft aangegeven dat de door mij onderzochte dossiers niet exemplarisch zijn en afwijken van de gebruikelijke werkwijze van DUO, heeft mijn zorgen niet kunnen wegnemen. Ik ontvang hierover namelijk nog steeds klachten van studenten.



**Aanbevelingen:**

- Communiceer zoveel mogelijk op B1-niveau.
- Zorg ervoor dat telefonisch contact altijd mogelijk is.
- Vermijd escalerend taalgebruik.

Pagina 4

**Ons nummer**  
201914627

**Vervolg onderzoek**

In dit najaar zal ik u mijn eindrapportage toesturen. Hierin zal ik mijn bevindingen van de tussengelegen periode met u delen en terugblikken op uw reactie op mijn aanbevelingen.

**Reactie gevraagd**

Wegens de huidige coronacrisis heb ik er begrip voor dat uw reactie langer op zich kan laten wachten dan gebruikelijk. Graag verneem ik van u op welke termijn u verwacht een reactie te kunnen sturen.

Een kopie van deze brief stuur ik aan de directeur-generaal van DUO, de heer drs. J.H. Schutte. Tevens stuur ik een kopie van deze brief aan mijn contactpersonen bij uw ministerie en DUO, de heer mr. XXXX en mevrouw XXXX, en aan de Tweede Kamercommissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Met vriendelijke groet,  
de Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen



## **BIJLAGE 1: Bevindingen**

Pagina 5

**Ons nummer**

201914627

### **Aandachtspunt 1: het ontbreken van transparant beleid voor de berekening van de betalingscapaciteit van een oud-student in het buitenland**

Uit de klachten die ik heb ontvangen, komt een beeld naar voren dat DUO niet standaard rekening houdt met de betalingscapaciteit van een oud-student bij het treffen van een betalingsregeling voor een achterstallige schuld. Als een oud-student aangeeft dat hij of zij geen inkomen en/of betalingscapaciteit heeft, verzoekt DUO in sommige gevallen om 'een oplossing in de privésfeer' te zoeken. Ook vraagt DUO de oud-student om zelf met een voorstel voor een betalingsregeling (een maandbedrag) te komen en geeft daarbij in beginsel niet aan welke gegevens hij daarvoor moet aanleveren. DUO vraagt de oud-student dus niet actief om specifieke inkomensgegevens. Ook valt op dat, als de oud-student uit eigen beweging deze gegevens overlegt, DUO hier niet altijd op ingaat. Verder heb ik gesignaleerd dat DUO voorstellen van oud-studenten voor een betalingsregeling afwijst omdat het voorgestelde maandbedrag niet in verhouding staat tot het bedrag van de totale openstaande vordering. Ook als een oud-student daarbij aangeeft niet in staat te zijn om meer af te lossen, blijft DUO bij dit standpunt. Ik zie dat deze werkwijze stress en onbegrip oplevert bij de oud-studenten. Als uiteindelijk een betalingsregeling wordt getroffen, blijft onduidelijk welke gegevens bij vaststelling van het termijnbedrag zijn betrokken. Hierdoor lijkt het erop dat de regelingen willekeurig tot stand komen, valt niet te controleren op welke wijze de betalingscapaciteit is berekend en of DUO waarborgt dat de oud-student niet onder het bestaansminimum komt te leven. Hieronder blijkt uit een mailwisseling tussen DUO en een oud-student over een betalingsregeling dat er niet kenbaar rekening wordt gehouden met de betalingscapaciteit van een oud-student:



Oud-student:

*(...) Uw verzoek tot een passend betalingsvoorstel, begrijp ik, echter kan ik geen, voor DUO, passend betalingsvoorstel doen welke ik kan nakomen, omdat ik me dat niet kan permitteren. Ik zie uw reactie graag tegemoet.*

DUO:

*(...) Als vertegenwoordiger van het uitvoerende orgaan heb ik u gewezen op uw nalatigheid, uw rechten en uw plichten. Het is aan u om met een oplossing te komen voor onderhavige problematiek.*

*(...) Wij zijn en blijven van mening u een aantrekkelijk betaalvoorstel te hebben gedaan en adviseren u de oplossing in de privésfeer te regelen.*

*Voor zover u meent rechten te hebben verzoeken wij u dit te melden onder vermelding van de registratie van deze rechten. Emotionele motieven hebben geen invloed omdat onze stellingen gebaseerd zijn op wettelijke bepalingen. (...)*

Oud-student:

*(...) Mijn moeder is niet draagkrachtig om mij financieel bij te staan voor het aflossen van mijn vordering bij DUO.*

*In de privé sfeer is er niemand die mij financieel kan bijstaan om een hoger aflossingsvoorstel te doen.*

*Ik heb een aanvraag voor een lening ingediend bij de bank waar ik rekeninghouder ben. Deze aanvraag is afgewezen (zie bijlage). Tevens heb ik direct gevraagd of ik maandelijks euro's kan aankopen voor het voldoen van mijn aflossing bij DUO. Ik kan slechts reisdeviezen aankopen (zie bijlage). (...) Middels deze mail wil ik DUO het aflossingsvoorstel doen van €50 per maand.*

DUO:

*(...) Wij gaan niet akkoord met uw betaalvoorstel (€50 per maand) omdat uw voorstel in geen enkele verhouding is tot onze vordering en de daarover nog te berekenen wettelijke rente. Als wij akkoord zouden gaan zou onze vordering minimaal na 40 jaar betaald zijn. (...)*

DUO geeft in reactie hierop aan dat, bij de oude werkwijze ten aanzien van betalingsregelingen, op hoofdlijnen werd gekeken naar de inkomenssituatie van een oud-student om tot een reële betalingsregeling te komen. De nieuwe werkwijze (die sinds maart in gebruik is) bestaat uit een stappenplan met interne richtlijnen voor het invorderen van achterstallige studieschulden en het treffen van betalingsregelingen. Wanneer blijkt dat betaling ineens financieel niet mogelijk is, kan DUO een betalingsregeling met de oud-student afspreken. Als eerste wordt dan gekeken of een betalingsregeling van 24 maanden mogelijk is. Als dit niet mogelijk is, wordt in de volgende stap aan de hand van specifiek op te vragen financiële gegevens beoordeeld of aflossing binnen een ruimere termijn wél mogelijk is. Op dit moment is niet duidelijk welke financiële gegevens dit zijn en hoe de berekening van de aflossingscapaciteit eruit ziet.



**Aandachtspunt 2:**

**het ontbreken van transparantie en maatwerk bij toepassing van het middel  
paspoortsignalering**

Pagina 7

Ons nummer

201914627

In de klachten die ik heb ontvangen, zie ik dat oud-studenten negatieve gevolgen ondervinden van paspoortsignalering, omdat zij (tijdelijk) niet kunnen reizen. In de procedure waarbij DUO en de oud-student tot overeenstemming moeten komen over de betaling van de achterstallige studieschuld voeren zij bijvoorbeeld aan dat zij een paspoort nodig hebben voor hun werk, medische afspraken in het buitenland of (dringend) familiebezoek. DUO laat deze omstandigheden in het kader van de overeenstemmingsprocedure niet, althans niet kenbaar, meewegen in de beoordeling of de paspoortsignalering kan worden opgeheven. Dit leidt vaak tot stress en onbegrip aan de zijde van de oud-student. Hieronder wordt zo'n situatie geïllustreerd aan de hand van een mailwisseling tussen DUO en een oud-student.

Oud-student:

*(...) Ik wil duidelijk maken dat ik me niet verstop. (...) Graag leg ik uit waarom ik Nederland verlaten heb en waarom ik nu terugkeer. Alsook waarom ik een paspoort nodig heb met een looptijd van meer dan twee jaar. Tevens zal ik ook een betalingsvoorstel doen. (...) De laatste paar maanden ervaar ik hartklachten en uit onderzoek is gebleken dat ik hoge bloeddruk (hypertensie) heb. Ik wil me graag laten onderzoeken in Nederland. Dit is ook een van de redenen dat ik naar Nederland wil komen. In de bijlagen voeg ik ook de medische verklaring toe van mijn behandelend specialist. (...)*  
*Ik ben van plan om weer in Nederland te gaan werken. (...)*  
*Wat betreft mijn schuld, ik ben op dit moment niet in staat om dit in één keer af te lossen. Ik heb, zoals uitgelegd, nog geen vast salaris, dus de betaling die ik nu kan voorstellen is €100 per maand. (...)*

DUO:

*(...) U wordt geacht op de hoogte te zijn van uw studieschuld en de wettelijke terugbetalingsverplichting. Uw huidige positie is geheel aan u te wijten nu u geen gebruik hebt gemaakt van de bij wet geboden mogelijkheden zoals termijnverlaging op basis van inkomen dan wel een aflosvrije periode. U benoemt feiten en omstandigheden welke geen invloed hebben op onze vordering, de wetgever heeft bepaald dat u dit vooraf moet melden. Gelet op voorgaande gaan wij niet in op het door u gestelde. (...)*

DUO heeft in reactie hierop laten weten zich ervan bewust te zijn dat paspoortsignalering een zwaar middel is. Het is echter een van de weinige middelen die DUO kan inzetten om een oud-student in het buitenland te kunnen traceren, als deze geen adresgegevens heeft doorgegeven. Via dit middel wil DUO het contact met de oud-student herstellen.

Oud-studenten ervaren de paspoortsignalering echter als middel om druk uit te oefenen op een aflossing van de openstaande schuld in een voor hen niet haalbare termijn. Zij krijgen de indruk dat er sowieso geen nieuw paspoort wordt verstrekt als er geen betalingsregeling wordt getroffen en dat DUO geen rekening houdt met (dringende) omstandigheden. DUO geeft aan dat in schrijnende situaties (bijvoorbeeld medische omstandigheden) wel maatwerk wordt geleverd, omdat er dan altijd een (tijdelijk) paspoort wordt verstrekt.



**Aandachtspunt 3:**

**tekortkomingen in de bejegening en communicatie door DUO-medewerkers van de afdeling Handhaving en Inspectie**

Pagina 8

Ons nummer

201914627

Tot slot valt uit de klachten die ik heb ontvangen op dat de communicatie tussen DUO en de oud-student tijdens de overeenstemmingsprocedure in sommige situaties stroef verloopt. DUO-medewerkers lijken weinig empathie te tonen met de situatie van de oud-student. Ook wordt in veel dossiers uitsluitend via de e-mail gecorrespondeerd, in vaak moeilijke en juridische taal. Bellen zou volgens DUO niet mogelijk zijn in verband met mogelijke juridische procedures. Verder valt mij op dat de e-mailberichten van DUO niet goed begrepen worden door de oud-student. Dit komt bijvoorbeeld doordat er naast de achterstallige schuld ook nog de reguliere schuld bij DUO openstaat. Aangezien de invorderingswerkwijze van achterstallige- en reguliere schulden van elkaar verschillen, kan dit tot verwarring leiden bij de oud-student. Een voorbeeld van de juridische taal die DUO toepast wordt gegeven in onderstaande e-mail van DUO aan een oud-student.

DUO:

*In de wet zijn geen bepalingen opgenomen welke het ons verplichten betaalverzoeken te versturen. Wel is wettelijk bepaald dat de terugbetaalplicht start per 1 januari, 2 jaar na de laatste datum waarop recht bestaat op studiefinanciering, in 180 maandelijkse termijnen met een minimale termijn van EUR 45,41, voor zover sprake is van de terugbetaalregels van voor 2012. Een ieder wordt geacht hiervan op de hoogte te zijn. (...)*

*Tot slot wijzen wij erop dat volgens de wettelijke bepalingen er geen recht bestaat op opschorting van de inning, deze wordt dus onverkort voortgezet. Wij adviseren u, voordat u reageert op deze mail, onze website te bezoeken en aldaar zich te informeren omtrent uw plichten en rechten. De afdeling Handhaving en Inspectie communiceert uitsluitend via mail omdat wij verplichte verslaglegging hebben. In te verwachten Juridische procedures zal een rechtbank alle op het geding betrekking hebbende stukken opvragen zodat telefonisch contact niet gewenst is. (...)*

Tijdens het gesprek van 19 december 2019 zijn enkele casussen en een aantal e-mailberichten van DUO besproken. DUO erkende daarbij dat het taalgebruik in de bestudeerde zaken eenvoudiger en vriendelijker zou kunnen. DUO benadrukt dat de bejegening in die zaken niet de gebruikelijke werkwijze is. DUO heeft vervolgens vijf voorbeeldzaken toegestuurd die laten zien dat de correspondentie rondom betalingsregelingen minder stroef is dan in de klachten die ik heb ontvangen.