



Uit het oog, (niet) uit het hart

Een onderzoek naar de invordering
van achterstallige studieschulden
van oud-studenten in het buitenland
door DUO

Onderzoeksteam

Jop Schampers
Walter van den Berg
Marjolein Mulder
Lisa van Paaschen
Sander Spetgens

Tekstopmaak

Xerox/OSAGE

Datum: 16 februari 2021
Rapportnr: 2021/010

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
1 Inleiding	6
1.1 Vooraf	6
1.2 Aanleiding onderzoek	6
1.3 Vraagstelling	6
1.4 De aanpak van het onderzoek	7
1.5 Leeswijzer	7
2 Waar liepen oud-studenten tegenaan?	8
2.1 Het verhaal van Yannis	8
2.2 DUO hield bij betalingsregelingen onvoldoende rekening met de betalingscapaciteit	9
2.3 Problemen met paspoortsignalering	10
2.4 Stroeve communicatie met medewerkers van DUO	11
3 Invordering van (achterstallige) studieschulden door DUO	13
3.1 Terugbetaling studieschuld	13
3.2 Betalingsregelingen voor de achterstallige studieschuld (werkwijze tot maart 2020)	15
3.3 Paspoortsignalering als middel om met oud-studenten in het buitenland in contact te komen	16
3.4 Communicatie met oud-studenten nadat zij zijn gevonden	17
4 Ontwikkelingen gedurende het onderzoek	18
4.1 De tussenrapportage van de Nationale ombudsman	18
4.2 Nieuwe manier van werken inzake betalingsregelingen	18
4.3 Informatie over paspoortsignalering	19
4.4 Bejegening door medewerkers van DUO	19
5 Beoordeling en conclusie	20
5.1 Behoorlijke invordering met oog voor het burgerperspectief	20
5.2 Wat vindt de Nationale ombudsman van de manier waarop DUO achterstallige studieschuld van oud-studenten in het buitenland invordert?	21
5.3 Conclusie	23

Samenvatting

In 2018 ontving de Nationale ombudsman in toenemende mate klachten van oud-studenten, die in het buitenland woonden. De klachten gingen over de manier waarop de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) te werk ging bij het innen van hun achterstallige studieschulden. In die klachten ging het vooral om de volgende drie knelpunten:

1. DUO hield er weinig of geen rekening mee als oud-studenten niet genoeg geld hadden om de schuld snel af te betalen;
2. DUO paste bij een betalingsachterstand boven de € 5.000 de zogeheten paspoortsignalering toe; dat hield in dat DUO ervoor zorgde dat de oud-studenten, zolang de schuld niet werd betaald, geen nieuw paspoort konden krijgen, wanneer de geldigheidsduur van hun oude paspoort was verstreken;
3. De communicatie aan de kant van DUO over de achterstallige schuld verliep stroef en formeel.

De Nationale ombudsman stelde in april 2019 een onderzoek in naar de manier waarop DUO achterstallige studieschulden van oud-studenten in het buitenland invorderde. In de tussenrapportage schreef de Nationale ombudsman dat de invorderingswijze van DUO niet in overeenstemming was met de invorderingsnormen die hij februari 2019 had opgesteld in zijn rapport *'Invorderen vanuit burgerperspectief'*. Gedurende het onderzoek heeft DUO belangrijke verbeteringen in de invorderingswijze aangebracht waarmee DUO wél voldoet aan de invorderingsnormen.

'Oude' manier van invorderen door DUO

Ad 1. Uit de klachten die de Nationale ombudsman ontving, bleek dat DUO te weinig rekening hield met de financiële situatie van de oud-studenten met een achterstallige studieschuld in het buitenland. DUO probeerde met de oud-studenten afspraken te maken over de afbetaling van de schuld. Daarbij keek DUO meestal alleen naar de hoogte van de schuld en niet naar het inkomen van de oud-student. De Nationale ombudsman vond de werkwijze van DUO voor verbetering vatbaar. Door geen rekening te houden met de betalingscapaciteit waarborgde DUO onvoldoende het bestaansminimum van de oud-studenten.

Ad. 2. DUO gaf aan de paspoortsignalering te gebruiken als middel om weer in contact te komen met oud-studenten wanneer zij naar het buitenland waren vertrokken en geen adres aan DUO hadden doorgegeven. Het blokkeren van de aanvraag van een nieuw paspoort was volgens DUO niet bedoeld als middel om afbetaling van de schuld af te dwingen; hoewel het voor de oud-studenten vaak wel zo aanvoelde. De Nationale ombudsman had er begrip voor dat DUO de paspoortsignalering gebruikte om het contact met oud-studenten in het buitenland, waarvan geen adres bekend was, te herstellen. Maar DUO verstrekke aan de oud-student geen duidelijke informatie over het doel van de paspoortsignalering en welk beleid werd gevoerd voor de toepassing ervan. Ook kregen oud-studenten geen duidelijke informatie over hoe zij ervoor konden zorgen dat de paspoortsignalering zou worden opgeheven.

Ad 3. Tot slot viel op in de klachten die de Nationale ombudsman ontving dat de communicatie tussen DUO en de oud-student in sommige situaties stroef verliep. DUO-medewerkers leken zich weinig in te leven in de situatie van de oud-student. In de berichten die medewerkers van DUO naar de oud-studenten stuurden, ging het vaak over het juridische perspectief van DUO. Zo werd bijvoorbeeld in berichten van DUO aangegeven dat de achterstallige schuld 'direct opeisbaar'

was en werden betalingsvoorstellen afgewezen omdat deze 'niet in verhouding stonden tot de hoogte van de schuld'. Naar het oordeel van de Nationale ombudsman was er niet genoeg aandacht voor de positie, de belangen en het perspectief van de oud-studenten.

'Nieuwe' manier van invorderen door DUO

Ad 1. Sinds maart 2020 betreft DUO standaard de financiële situatie van de oud-studenten bij het treffen van betalingsregelingen voor de achterstallige studieschuld. DUO houdt er rekening mee dat de oud-student genoeg geld moet overhouden om van te leven. DUO heeft daarvoor een vaste manier van werken en berekenen ingevoerd, die is vastgelegd in een werkinstructie. Zo zorgt DUO er voor dat minder snel sprake kan zijn van willekeur. Kort gezegd houdt de nieuwe werkwijze in dat DUO inkomensbewijsstukken opvraagt van oud-studenten in het buitenland, die zeggen hun schuld niet binnen 24 maanden te kunnen afbetalen. Met die bewijsstukken kijkt DUO wat redelijkerwijs mogelijk is voor wat betreft de afbetaling van de achterstallige studieschuld. Hierbij gebruikt DUO de zogeheten Nibud-tool. Met deze Nibud-tool kan DUO berekenen welk deel van zijn inkomen de oud-student voor het aflossen van zijn schuld kan gebruiken.

Ad 2. DUO heeft laten weten dat op de website meer informatie zal worden gegeven over paspoortsignalering en over de voorwaarden die gelden voor het gebruik van paspoortsignalering door DUO. Daarnaast komt er informatie over de manier waarop oud-studenten, die een nieuw paspoort nodig hebben, ervoor kunnen zorgen dat de paspoortsignalering wordt opgeheven.

Ad. 3. DUO heeft acties ondernomen om ervoor te zorgen dat medewerkers op een oplossingsgerichte manier communiceren met de oud-studenten. Medewerkers hebben nieuwe aanwijzingen (instructies) gekregen over de manier van communiceren en worden daarin geschoold. Met deskundigen uit verschillende vakgebieden, en ook met oud-studenten, bekijkt DUO hoe teksten en andere communicatie kunnen worden verbeterd, zodat zij beter passen bij de belevingswereld van burgers (het burgerperspectief).

Conclusie

De Nationale ombudsman heeft met instemming kennis genomen van de veranderingen die DUO in zijn werkwijze heeft aangebracht of binnenkort zal aanbrengen. De Nationale ombudsman beschouwt de aanbevelingen, die hij in de tussenrapportage van 8 april 2020 had gedaan, daarmee als opgevolgd.

1 Inleiding

1.1 Vooraf

Wie in Nederland studeert, heeft vaak recht op studiefinanciering. En die studiefinanciering is vaak een lening. De financiering wordt in opdracht van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: OCW) uitgevoerd door de Dienst Uitvoering Onderwijs (hierna: DUO). Na afloop van de studie moet de oud-student de studieschuld – met rente – aan DUO terugbetalen. En daarvoor gelden regels. De oud-student moet de studieschuld, normaal gesproken, in een aantal jaren, met maandelijkse bedragen afbetalen. Als de oud-student zijn studieschuld niet op tijd aan DUO terugbetaalt, ontstaat een achterstand, ofwel achterstallige schuld. Die schuld kan direct ingevorderd worden. DUO vordert achterstallige studieschulden van oud-studenten die in Nederland wonen op een vaste manier in. Maar het gebeurt vaak dat oud-studenten, nadat zij hun studie hebben beëindigd, (terug)verhuizen naar het buitenland. In die gevallen is het voor DUO niet zo eenvoudig om deze achterstallige studieschulden in te vorderen.

1.2 Aanleiding onderzoek

De manier waarop DUO achterstallige schulden invorderde van oud-studenten in het buitenland, heeft er in de afgelopen jaren regelmatig toe geleid dat oud-studenten in de problemen kwamen en daarover klaagden bij de Nationale ombudsman. Uit de klachten kwamen drie knelpunten naar voren:

1. De oud-studenten wilden de studieschuld wel betalen, maar zij hadden daar niet genoeg geld voor; en DUO hield daar weinig of geen rekening mee;
2. DUO liet het paspoort van de oud-studenten met een betalingsachterstand boven de € 5.000 'signaleren'. Dat hield in dat zij geen nieuw paspoort konden krijgen en zij hierdoor niet meer konden reizen;
3. Het contact dat de oud-studenten hadden met medewerkers van DUO verliep stroef.

De Nationale ombudsman opende op 2 juli 2019 een onderzoek naar deze drie knelpunten.

1.3 Vraagstelling

De centrale vraag van het onderzoek luidt als volgt:

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?

Het doel van dit onderzoek is om helder te krijgen hoe DUO de schulden van deze groep invordert en te beoordelen of DUO dit op een behoorlijke manier doet. De Nationale ombudsman zal daarbij als basis de normen hanteren die hij heeft opgesteld in het rapport *'Invorderen vanuit het burgerperspectief'*¹.

¹ rapport [2019/005](#), van 9 februari 2019

1.4 De aanpak van het onderzoek

De Nationale ombudsman is tijdens dit onderzoek als volgt te werk gegaan

- Voordat dit onderzoek van start ging, zijn de klachten geanalyseerd die de Nationale ombudsman sinds 2016 over dit onderwerp heeft ontvangen.
- Het onderzoek is op 2 juli 2019 gestart met vragen aan DUO.²
- DUO heeft de vragen per brief van 10 september 2019 beantwoord.³
- Op 27 september 2019 is er een gesprek geweest tussen medewerkers van het ministerie van OCW, DUO en de Nationale ombudsman. Daarin hebben de medewerkers van het ministerie en DUO meer uitleg gegeven over de antwoorden op de vragen.
- Op 19 december 2019 is er een tweede gesprek geweest tussen medewerkers van DUO en van de Nationale ombudsman. Zij hebben toen twintig klachten besproken die de Nationale ombudsman had ontvangen van oud-studenten. In dit gesprek is vooral besproken of de manier van werken van DUO in de praktijk hetzelfde was als de minister in het antwoord op de vragen had beschreven.
- Op 8 april 2020 heeft de Nationale ombudsman een tussenrapportage uitgebracht en een aantal aanbevelingen aan DUO gedaan.⁴
- De minister heeft daar in brieven van 8 juni en 14 december 2020 op gereageerd.⁵
- In de tussentijd is er een gesprek geweest tussen DUO en medewerkers van de Nationale ombudsman. In dat gesprek heeft DUO uitleg gegeven over veranderingen die DUO inmiddels in de manier van werken inzake de invordering van achterstallige studieschulden in het buitenland had aangebracht.

1.5 Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd. In [hoofdstuk 2](#) wordt beschreven welke klachten de Nationale ombudsman heeft ontvangen. In [hoofdstuk 3](#) wordt uitgelegd op welke manier achterstallige studieschulden in het buitenland werden ingevorderd op het moment dat dit onderzoek van start ging (medio 2019). [Hoofdstuk 4](#) gaat over de veranderingen die DUO tijdens het onderzoek heeft aangebracht aan zijn manier van invorderen en communiceren. In [hoofdstuk 5](#) geeft de Nationale ombudsman zijn eindbeoordeling over de invordering van achterstallige studieschulden van oud-studenten in het buitenland door DUO.

2 openingsbrief van 2 juli 2019 aan [DUO](#) en afschrift aan [minister](#)

3 Reactie [DUO](#) van 10 september 2019

4 [tussenrapportage](#) van 8 april 2020

5 reactie [minister](#) 8 juni 2020, aanvullende vragen [ombudsman](#) 21 oktober 2020, reactie [minister](#) 14 december 2020

2 Waar liepen oud-studenten tegenaan?

In dit hoofdstuk komen de problemen aan de orde die oud-studenten met achterstallige studieschulden in het buitenland aan de ombudsman gemeld hebben en welke zaken daarin opvielen. Als voorbeeld wordt hieronder het verhaal van oud-student Yannis geschetst.

2.1 Het verhaal van Yannis⁶

Yannis had een hbo-diploma Hogere Informatica op zak en toch bleek het voor hem moeilijk om werk te vinden. Dat had hij niet gedacht. Binnen en buiten zijn vakgebied zocht hij een baan, maar het lukte hem niet er een te vinden. Langer dan een jaar moest hij daarom zien rond te komen van een uitkering; dit was niet de carrièrestart waar Yannis op had gehoopt. Daarom besloot hij zijn heil in het buitenland te zoeken en vertrok hij eind 2013 naar de Verenigde Staten. Helaas lukte het in het eerste jaar nog niet om daar een baan te vinden. In 2014 was hij er daarom vooral mee bezig zijn nieuwe omgeving te leren kennen, zijn rijbewijs te halen en de Engelse taal onder de knie te krijgen. In die tijd kreeg Yannis kost en inwoning van zijn broer. In 2015 vond hij eindelijk zijn eerste baan en lukte het hem om zijn leven in de Verenigde Staten verder op te bouwen.

In 2017 kwam er helaas een tegenslag. Het paspoort van Yannis was verlopen, dus moest hij een nieuw paspoort aanvragen. De Nederlandse ambassade wees zijn aanvraag om een nieuw paspoort echter af. Yannis had namelijk, zonder dat hij het wist, een betalingsachterstand op zijn studieschuld bij DUO ter hoogte van € 14.000. Om die reden had DUO zijn paspoort gesignaleerd. Dit hield in dat zijn aanvraag voor een nieuwe paspoort werd geblokkeerd totdat hij zijn achterstand had betaald, of een betalingsregeling had getroffen. Voor Yannis kwam dit als een grote verrassing. Hij dacht dat hij niet genoeg verdiende om zijn studieschuld af te lossen. Waarom had DUO hem hierover niet eerder benaderd? Hij had zijn verhuizing naar de Verenigde Staten immers aan zijn gemeente doorgegeven. De Nederlandse overheid beschikte daardoor toch over zijn contactgegevens? Achteraf bleek dat Yannis DUO zelf had moeten informeren over zijn verhuizing naar de Verenigde Staten. DUO kon namelijk niet automatisch adresgegevens uit het Basisregister Personen raadplegen. Bovendien had Yannis verlaging van het maandbedrag moeten aanvragen als hij te weinig geld had om zijn studieschuld af te lossen. Omdat DUO geen aanvraag voor verlaging van het maandbedrag had ontvangen, had Yannis vanaf 2014 maandelijks zo'n € 400 aan DUO moeten aflossen. Uiteindelijk was daardoor in 2017 de betalingsachterstand van € 14.000 ontstaan.

Eenmaal van de schrik bekomen, nam Yannis contact op met DUO om een afspraak te maken over het oplossen van zijn betalingsachterstand. Hij wilde zijn schuld graag aflossen, maar had elke maand maar weinig geld over om dit te kunnen doen. Hij stuurde DUO loonstroken en jaaropgaven om zijn inkomen aan te tonen, maar DUO liet hem weten dat hij het achterstallige bedrag meteen moest betalen. Anders zou DUO een internationaal werkend incassobureau of deurwaarderskantoor op hem af sturen en daardoor zou de schuld nog veel hoger worden. Dit kwam rauw op het dak van Yannis vallen. Ondanks dat Yannis al had aangegeven dat hij niet kon betalen, voelde hij zich gedwongen om toch een betalingsvoorstel te doen. Hij wilde immers niet zijn paspoort kwijtraken. Hij liet DUO weten dat hij met ingang van 2018 een extra baan zou nemen en vanaf dat moment € 300 per maand zou gaan aflossen. In reactie hierop deelde DUO Yannis mee dat hij zich onvoldoende bewust was van zijn positie. DUO beschuldigde hem van ernstige nalatigheid. Zijn betalingsvoorstel stond volgens DUO niet in verhouding met de schuld,

6 Dit is een fictieve naam

daarom wees DUO het voorstel af. DUO raadde Yannis aan om de om betaling van de schuld 'in de privésfeer te regelen'. Yannis gaf vervolgens twee keer aan dat het hem met geen mogelijkheid zou lukken om meer dan € 300 per maand af te lossen. En dat er in zijn privésfeer niemand was die het totale achterstallige bedrag aan hem kon voorschieten. DUO trok zich daar niks van aan en wees keer op keer zijn voorstellen af. Toen Yannis uiteindelijk aangaf hoeveel stress en slapeloze nachten hij van de situatie kreeg, ging DUO akkoord met een betalingsregeling van € 300 per maand. En vond DUO het goed dat Yannis een paspoort kreeg met een geldigheidsduur van 1 jaar.

Het verhaal van Yannis stond helaas niet op zichzelf. Voordat de Nationale ombudsman aan het onderzoek begon, hadden tientallen oud-studenten zich gemeld met soortgelijke problemen.

2.2 DUO hield bij betalingsregelingen onvoldoende rekening met de betalingscapaciteit

Bij het innen van schulden van burgers kijken overheidsinstanties meestal of die burgers wel kunnen betalen en zo ja, hoeveel zij kunnen betalen. Zij kijken daarvoor naar de financiële situatie van de burgers; naar zaken als: het inkomen, het vermogen en de belangrijkste uitgaven. Aan de hand van deze gegevens kan berekend worden welk bedrag burgers per maand of per jaar voor de afbetaling van de schuld kunnen missen (dit wordt ook wel de betalingscapaciteit genoemd).

Uit de klachten die de Nationale ombudsman ontving, bleek dat DUO niet altijd rekening hield met de betalingscapaciteit van oud-studenten in het buitenland. Als een oud-student aangaf dat hij de studieschuld niet kon afbetalen, vroeg DUO de oud-student soms om 'een oplossing in de privésfeer' te zoeken. Ook vroeg DUO oud-studenten om zelf met een voorstel voor een betalingsregeling (een maandbedrag) te komen. DUO gaf daarbij meestal niet aan welke gegevens over hun inkomsten, vermogen en uitgaven de oud-studenten daarvoor moesten opgeven. Ook viel op dat DUO er niet altijd op inging, wanneer oud-studenten uit zichzelf gegevens aanleverden over hun inkomsten waaruit bleek dat zij de achterstallige studieschuld op dat moment niet konden betalen.

Uit de klachten die oud-studenten in het buitenland bij de Nationale ombudsman indienden, viel verder het volgende op. DUO ging vaak niet akkoord met de betalingsregelingen die oud-studenten voorstelden. De reden die DUO daarvoor opgaf, was dat het bedrag dat de oud-studenten per maand wilden betalen niet in verhouding was met de hele schuld. Ook als de oud-studenten aangaven niet méér te kunnen betalen, hield DUO dat vol. Bij de oud-studenten zorgde dat voor veel onbegrip en stress. Wanneer DUO uiteindelijk een betalingsregeling afsloot met een oud-student, was niet duidelijk hoe DUO het bedrag had berekend dat de oud-student maandelijks moest betalen. Daardoor leek het alsof DUO geen vaste werkwijze had voor het maken van de afspraken met de oud-studenten; met andere woorden: dat de betalingsregelingen willekeurig tot stand kwamen. Het was niet te controleren hoe DUO de betalingscapaciteit van de oud-studenten had berekend. En of DUO hierbij rekening had gehouden met het bestaansminimum.

Hieronder staan ter illustratie enkele mailberichten die DUO en een oud-student naar elkaar stuurden. Daaruit wordt duidelijk dat DUO geen - merkbaar - rekening hield met de betalingscapaciteit van de 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 (door geen rente te bereken bij een betaling ineens) 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. (...)⁷

2.3 Problemen met paspoortsignalering

Uit de klachten die de ombudsman binnenkreeg bleek verder dat sommige oud-studenten problemen hadden met paspoortsignalering, waardoor zij (tijdelijk) niet konden reizen. Bij het maken van afspraken over het afbetalen van de achterstallige studieschuld maakten de oud-studenten aan DUO duidelijk dat zij hun paspoort nodig hadden; bijvoorbeeld voor hun werk, voor medische behandelingen in het buitenland, of voor (dringend) familiebezoek. Bij het treffen van de betalingsregelingen hield DUO daar geen rekening mee; ook niet als DUO ernaar ging kijken of de paspoortsignalering kon worden beëindigd. Dat leidde vaak tot stress en onbegrip bij de oud-student. Hieronder wordt daarvan een voorbeeld gegeven, met mailberichten die DUO en een oud-student naar elkaar stuurden.

⁷ [Zie paragraaf 3.2](#) voor een toelichting over de manier waarop DUO destijds betalingsregelingen trof met oud-studenten

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 terugbetaalverplichting. 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. (...)

Voor het gevoel van de oud-studenten dwong DUO hen met de paspoortsignalering de studieschuld sneller af te betalen dan zij eigenlijk konden. Zij dachten dat zij geen nieuw paspoort zouden krijgen zolang zij hun achterstallige schuld niet afbetaalden. Ook wekte DUO de indruk geen rekening te houden met schrijnende omstandigheden.

2.4 Stroeve communicatie met medewerkers van DUO

Het laatste dat opviel aan de klachten die oud-studenten bij de Nationale ombudsman indienden, was de communicatie met medewerkers van DUO. Bij het maken van afspraken over het betalen van de studieschuld verliep het contact tussen DUO en de oud-studenten vaak stroef. DUO-medewerkers toonden niet vaak begrip voor de situatie van de oud-student. In veel gevallen was er tussen DUO en de oud-studenten alleen contact via de e-mail en vaak gebruikte DUO daarbij moeilijke en juridische taal. DUO-medewerkers gaven in hun berichten aan oud-studenten aan dat zij niet telefonisch over de invordering konden praten, omdat het ging om zaken waarover later misschien nog rechtszaken zouden komen. Verder viel op dat de e-mailberichten van DUO niet goed begrepen werden door de oud-student. Dat kwam bijvoorbeeld doordat er sprake was van twee soorten schulden: de achterstallige schuld, die de oud-studenten al afbetaald hadden moeten hebben, en de 'normale' (reguliere) schuld, waarvan de afbetaling nog liep. DUO had verschillende manieren om die twee soorten schulden te innen, wat tot verwarring bij de oud-studenten kon leiden.

Hieronder een voorbeeld van de moeilijke taal die DUO gebruikte in de mailberichten aan oud-studenten:

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. (...)

3 Invordering van (achterstallige) studieschulden door DUO

Dit hoofdstuk gaat over de invordering van (achterstallige) studieschulden door DUO. Daarbij wordt ingegaan op de volgende punten:

- Hoe DUO over het algemeen te werk gaat bij het innen van studieschulden;
- Hoe DUO tot maart 2020 betalingsregelingen voor achterstallige studieschulden trof met oud-studenten in het buitenland;
- De paspoortsignalering als middel om oud-studenten in het buitenland contact te laten opnemen met DUO;
- De communicatie met de oud-studenten, nadat zij in het buitenland waren teruggevonden.

3.1 Terugbetaling studieschuld

Terugbetalingsregels⁸

Studenten tussen de 18 en 30 jaar aan een mbo-, hbo- of universitaire instelling kunnen studiefinanciering aanvragen bij DUO. De studiefinanciering is, soms voor een deel, soms helemaal, een (rentedragende) lening. De oud-studenten moeten die lening na hun studie weer terugbetalen. Oud-studenten hoeven niet direct na hun studie te beginnen met het afbetalen van de studieschuld. Wanneer het recht op studiefinanciering stopt, begint op 1 januari van het daaropvolgende jaar de zogenaamde aanloopfase. Dit is een periode van twee jaar waarin de oud-student nog niet hoeft terug te betalen. Na de aanloopfase start direct de aflosfase. Vanaf dat moment moet de oud-student verplicht maandelijks terugbetalen. De totale schuld moet in uiterlijk 35 jaar worden terugbetaald. Voor oud-studenten die onder het oude stelsel van studiefinanciering vallen, is de aflosfase maximaal vijftien jaar⁹. Welk bedrag oud-studenten per maand moeten terugbetalen, hangt af van de hoogte van de schuld en de hoogte van de rente, die wordt verwacht. DUO berekent het maandbedrag en kijkt dan naar de draagkracht van de oud-student; dat wil zeggen: DUO kijkt of de oud-student het bedrag kan betalen. Bij een beperkte draagkracht van de oud-student kan DUO het maandbedrag verlagen; het maandbedrag verhogen kan niet. Om de draagkracht te kunnen bepalen, heeft DUO informatie nodig over het inkomen van de oud-student. Die informatie vraagt DUO op bij de Belastingdienst.

Een oud-student, die in Nederland woont en belasting betaalt, hoeft niets te doen om door DUO zijn draagkracht te laten uitrekenen. DUO kan hiervoor de gegevens gebruiken die de Belastingdienst automatisch aan DUO stuurt. Zo kan DUO, buiten die oud-student om, de draagkracht bepalen. Is de oud-student echter verhuisd naar het buitenland, dan kan dat niet. Oud-studenten die in het buitenland wonen moeten daarom zelf informatie over hun inkomen aan DUO geven, om hun draagkracht te laten bepalen.¹⁰

Zodra DUO weet dat een oud-student niet meer studeert, krijgt de oud-student een bericht dat de aanloopfase start. In september van het jaar waarin de aanloopfase eindigt, stuurt DUO de oud-student opnieuw een bericht. Daarin herinnert DUO hem eraan dat in januari de aflosfase begint. Ook laat DUO de oud-student daarin weten dat hij kort daarna, in november, van DUO het zogeheten aflosplan zal krijgen. In het aflosplan staat het volgende vermeld: het bedrag dat de oud-student elke maand moet betalen, de hoogte van de studieschuld, de tijd die het

8 Deze paragraaf gaat over de regels die gelden voor het terugbetalen van studieschulden in het algemeen, dus niet specifiek voor de doelgroep van dit onderzoek (oud-studenten met een achterstallige studieschuld in het buitenland). De regels zijn wettelijk vastgelegd in de Wet Studiefinanciering 2000.

9 Het oude stelsel geldt voor studenten die vóór 1 september 2015 zijn begonnen met hun studie.

10 Dit is opgenomen in artikel 6.11, lid 1 van de Wet studiefinanciering 2000.

afbetalen gaat duren en de regels die voor het afbetalen gelden. DUO vraagt de oud-student zijn bankrekeningnummer door te geven, vanwege de automatische incasso van de studieschuld. De automatische incasso is voor de meeste oud-studenten een verplichte manier om de studieschuld af te lossen. Wanneer de oud-student zijn rekeningnummer heeft doorgegeven, stuurt DUO hem daarvan een aparte bevestiging. DUO laat de oud-studenten dus ongeveer twee maanden van tevoren weten hoeveel ze in januari, in de aflofase, per maand moeten betalen. Bij het bepalen van het maandbedrag houdt DUO rekening met de informatie die de Belastingdienst heeft gegeven over het inkomen. Is er geen informatie van de Belastingdienst, dan berekent DUO het bedrag zonder naar de draagkracht van de oud-student te kijken. Maar DUO geeft de oud-student dan de kans om voor januari nog bewijsstukken over zijn inkomen in te sturen. Oud-studenten die nog geen rekeningnummer hebben doorgegeven, krijgen van DUO begin januari een betalingsverzoek voor de maandtermijn van januari. Ze moeten vóór het einde van die maand betalen. DUO stuurt de oud-studenten daarna elke maand zo'n betaalverzoek.

Informatieverstrekking aan oud-studenten in het buitenland met studieschulden

Via een speciale pagina op de website geeft DUO voor oud-studenten die naar het buitenland zijn verhuisd, informatie over wat zij moeten doen bij de aflossing van hun studieschuld.¹¹ Op de website legt DUO ook uit dat oud-studenten met studieschulden, die in het buitenland wonen, elk jaar gegevens over hun inkomen moeten doorgeven.¹² DUO verwijst op allerlei manieren naar deze pagina's, zoals in diverse berichten en formulieren. Vanuit het geautomatiseerde proces stuurt DUO alle oud-studenten in het eerste jaar van de aanloopfase berichten. In die berichten informeert DUO hen over de start van de terugbetalingsperiode en over het tweede jaar van de aanloopfase. Oud-studenten die in het buitenland wonen en al eerder draagkracht hebben aangevraagd, krijgen van DUO elk jaar de vraag om gegevens over hun inkomen in te sturen. DUO verstuurt al die berichten via het zogeheten voorkeurskanaal dat de oud-studenten zelf hebben opgegeven; dat wil zeggen via internet op Mijn DUO of via een brief per post.

Buiten die vaste geautomatiseerde manieren van werken, doet DUO nog meer om oud-studenten in het buitenland te informeren over het terugbetalen van de studieschuld.

Voorbeelden hiervan zijn:

- E-mails naar oud-studenten sturen die verhuisd zijn naar het buitenland, maar die hun nieuwe adres niet aan DUO hebben doorgegeven. In deze e-mail staat ook de link naar de webpagina die speciaal voor oud-studenten in het buitenland is bedoeld;
- Controle van de woonadressen die oud-studenten hebben achtergelaten bij de Nederlandse gemeente, vanwaar zij naar het buitenland zijn vertrokken;
- Berichten sturen waarin DUO oud-studenten erop wijst dat zij ervoor moeten zorgen dat de gegevens, waarmee DUO contact met hen kan opnemen, kloppen. En dat zij zelf hun adres aan DUO moeten doorgeven, wanneer zij naar het buitenland verhuizen;
- Studenten die al in het buitenland zijn, en waarvan de studiefinanciering bijna eindigt, erop wijzen hoe belangrijk het is dat de gegevens waarmee DUO contact met hen kan opnemen, kloppen.

Manier van werken van DUO bij een betalingsachterstand

Het kan zijn dat een oud-student, die een betalingsverzoek heeft gekregen, niet op tijd betaalt. Of, als de oud-student via automatische incasso betaalt, dat het niet lukt het geld van zijn bankrekening te incasseren. DUO stuurt de oud-student dan in het begin van de volgende maand een herinnering. Daarin staat dat hij achterloopt met betalen. DUO geeft de oud-student tot het einde van de maand de kans om de achterstand in te halen. Doet hij dat niet, dan stuurt

¹¹ [DUO](#) Studieschuld terugbetalen/aflossen vanuit buitenland of Antillen

¹² [DUO](#) Particulier/studieschuld terugbetalen/uw inkomen

DUO een aanmaning¹³. Daarin staat dat de oud-student nog drie weken de tijd krijgt om te betalen. Ook wijst DUO de oud-student erop dat hij extra kosten, zoals deurwaarderskosten, moet betalen wanneer hij niet op tijd betaalt. Betaalt de oud-student na de aanmaning nog steeds niet, dan volgen er nog twee extra aanmaningen. Deze worden altijd op papier en per post verstuurd, behalve als DUO twijfelt of het adres van oud-student klopt.

Bij een oud-student die in Nederland woont, en die na de aanmaningen nog niet betaalt, schakelt DUO het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) in. Het CJIB schrijft de oud-student een brief. En geeft hem nog één keer de kans zonder extra kosten te betalen. Reageert de oud-student niet, dan stuurt het CJIB de zaak door naar een deurwaarder. Woont de oud-student in het buitenland, dan geeft DUO de schuld door aan een van de buitenlandse organisaties, waarmee DUO afspraken heeft gemaakt over het innen van schulden.

Heeft DUO helemaal geen adres van een oud-student die in het buitenland woont, dan gaat een speciale afdeling van DUO proberen om het adres te achterhalen. Lukt dat niet, dan kan DUO verschillende dingen doen om alsnog in contact te komen met de oud-student, zoals:

- Openbaar betekenen; dat wil zeggen dat DUO via de Staatscourant bekend maakt dat er sprake is van een achterstallige schuld van de oud-student. Daardoor gaat de oud-student zich misschien bij DUO melden. Ook wordt daarmee voorkomen dat de schuld verjaart.
- Paspoortsignalering (wanneer de betalingsachterstand hoger is dan € 5.000);
- Plaatsing in het opsporingsregister van politie en justitie (wanneer de betalingsachterstand hoger is dan € 45.000).

Krijgt DUO uiteindelijk contact met een oud-student in het buitenland, dan probeert DUO met die oud-student afspraken te maken over de betaling. Hieronder wordt beschreven hoe DUO dat tot maart 2020 deed.¹⁴

3.2 Betalingsregelingen voor de achterstallige studieschuld (werkwijze tot maart 2020)

Wanneer de oud-student was gevonden, was het uitgangspunt van DUO dat hij de betalingsachterstand zo snel mogelijk betaalde. DUO had er begrip voor dat het voor de oud-studenten niet altijd mogelijk was om een schuld in één keer af te lossen. In zo'n geval probeerde DUO, in overleg met de oud-studenten, een betalingsregeling te treffen die passend was bij de situatie van de oud-student.

Bij het maken van de afspraken was de eerste stap dat DUO in gesprek ging met de oud-student over een oplossing voor de achterstallige schuld. In het eerste bericht dat naar de oud-student werd gestuurd, gaf DUO aan hoe hoog de achterstallige schuld op dat moment was. DUO gaf de oud-student de kans om de schuld binnen twee weken af te betalen, zonder dat hij rente hoefde te betalen. Was dat niet mogelijk, dan berekende DUO wél rente over de achterstallige schuld. Het was in dat geval aan de oud-student om DUO een voorstel te doen binnen welke termijn hij de schuld kon aflossen. Deed de oud-student een voorstel, dan keek DUO of dat in verhouding stond tot de hoogte van de betalingsachterstand. Als het voorstel inhield dat de schuld binnen 24 maanden werd afgelost, ging DUO altijd akkoord. Als een oud-student alleen maar zei dat hij niet kon betalen en dit niet aannemelijk maakte, dan ging DUO er langer mee door de oud-student op de betaalverplichting te wijzen. Wanneer een oud-student alleen zei niet te kunnen betalen, was dat volgens DUO niet genoeg om akkoord te gaan met een betalingsvoorstel dat niet in verhouding stond tot de openstaande schuld. Als een oud-student wel aantoonde dat hij niet – of heel weinig – kon afbetalen, waren er verschillende mogelijkheden. Die mogelijkheden

13 Een aanmaning volgt zodra achterstand drie termijnen bedraagt of, als dat meer is, zodra de achterstand de grens van € 270 overschrijdt

14 Hoe DUO betalingsregelingen treft vanaf maart 2020 wordt beschreven in [paragraaf 4.2](#)

hingen af van de situatie van de oud-student. Zo was een tijdelijke stop op de aflossing van de achterstand mogelijk, wanneer de verwachting was dat de oud-student in de toekomst méér kon afbetalen. In deze gevallen ging DUO er vanuit dat de oud-student zoveel mogelijk meewerkte (bijvoorbeeld door te zorgen voor bewijsstukken) en zoveel mogelijk deed om de betalingsachterstand op te lossen.

3.3 Paspoortsignalering als middel om met oud-studenten in het buitenland in contact te komen

In de Paspoortwet staat een bepaling voor personen die een lening bij de overheid niet volgens de regels hebben terugbetaald.¹⁵ De bepaling houdt in dat het paspoort van die personen ongeldig kan worden verklaard ofwel dat de aanvraag voor een nieuw paspoort kan worden geweigerd. Dit noemt men ook wel 'paspoortsignalering'. Om paspoortsignalering toe te passen moeten overheidsinstanties zoals DUO aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vragen om een persoon op te nemen in het zogeheten Register Paspoortsignaleringen (RPS).

DUO kan vragen om een oud-student die in het buitenland woont, te laten opnemen in het RPS wanneer er minstens één jaar geen contact met DUO is geweest en er sprake is van een betalingsachterstand van minstens € 5.000. Als een oud-student een nieuw paspoort aanvraagt, dan wordt deze aanvraag vervolgens door de ambassade in het woonland geweigerd. Hierbij krijgt de oud-student te horen dat hij geen nieuw paspoort kan aanvragen, omdat hij een achterstallige schuld heeft bij DUO. Op die manier kan DUO de oud-student dwingen om contact op te nemen met DUO, zodat de achterstand niet groter wordt en er een oplossing gezocht kan worden voor de bestaande betalingsachterstand. DUO geeft aan dat het voor oud-studenten ingrijpend kan zijn dat zij ineens geen nieuw paspoort kunnen krijgen. Maar paspoortsignalering is volgens DUO vaak de enige manier om weer in contact te komen met oud-studenten in het buitenland, die niet meer waren te bereiken. Van 2015 tot en met september 2019 zijn ongeveer 3750 paspoorten door DUO gesignaleerd.

Wanneer een oud-student de gehele betalingsachterstand ineens betaalt, dan gaat DUO ermee akkoord dat hij weer een paspoort krijgt met de normale geldigheidsduur van tien jaar. De paspoortsignalering wordt dan opgeheven. Wanneer DUO een betalingsregeling (in termijnen) afsluit met de oud-student, werkt DUO eraan mee dat de oud-student een paspoort krijgt met een korte geldigheidsduur. Meestal is dat twaalf maanden. DUO zorgt er op deze manier voor dat de oud-student in ieder geval een paspoort heeft. Als DUO ervan overtuigd is dat de oud-student de schuld wil en zal afbetalen, dan bekijkt DUO of een paspoort kan worden gegeven dat langer dan twaalf maanden geldig is.

Na twaalf maanden gaat DUO opnieuw bekijken of verlenging mogelijk is, waarbij verdere betaalafspraken met de oud-student worden gemaakt. Wat die afspraken zijn, hangt vooral af van de vraag of de oud-student de betalingsregeling goed is nagekomen. Het merendeel van de oud-studenten met een achterstallige studieschuld in het buitenland betaalt maandelijks een bedrag ter aflossing. Ook wanneer een oud-student maar weinig – of soms zelfs niets – kon betalen, heeft DUO er tot nu toe steeds mee ingestemd dat een paspoort met een korte geldigheidsduur afgegeven werd.

Oud-studenten die in het buitenland door paspoortsignalering zijn 'teruggevonden', houden zich volgens DUO daarna beter aan de regels voor afbetaling. De groep oud-studenten, die in het RPS werd opgenomen, betaalde in de twaalf maanden voordat dat gebeurde weinig of niets af aan hun betalingsachterstand. Ruim 1.200 oud-studenten hebben na opname in het RPS

15 Zie: artikel 22 lid b van de Paspoortwet

betalingen gedaan op hun betalingsachterstand. In totaal was dit goed voor een bedrag van afgerond € 3,5 miljoen.

3.4 Communicatie met oud-studenten nadat zij zijn gevonden

In de periode januari 2018 tot en met juni 2019 heeft DUO zestien klachten ontvangen over de inning van schulden in het buitenland. Bij vijf van deze zestien klachten ging het over de manier waarop medewerkers van DUO met de oud-studenten over betalingsachterstanden en betalingsregelingen hadden gecommuniceerd. Volgens DUO komt het innen van schulden in het buitenland vaak voor en is dit een ingewikkeld proces. Daardoor vindt DUO het aantal van zestien klachten niet zo hoog.

Tijdens dit onderzoek hebben DUO en OCW de klachten die oud-studenten bij de ombudsman hebben ingediend gelezen. Na het lezen van deze klachten waren zij het met de oud-studenten eens, dat in de berichten van DUO onnodig juridische taal is gebruikt en te weinig vanuit het perspectief van de oud-student is geschreven. Daarnaast zou het volgens DUO en OCW ook goed zijn als er tijdens de communicatie meer begrip wordt getoond richting de oud-student en er niet onnodig veel druk op de oud-student wordt gelegd.

DUO en OCW gaven ook aan dat de communicatie uit de klachten van de Nationale ombudsman inderdaad niet is zoals het hoort, maar slechts zelden voorkomt. De medewerkers van DUO worden getraind om in gesprek met de oud-student over het treffen van betalingsregelingen netjes en begripvol om te gaan met de oud-student. Wanneer oud-studenten niet meewerken aan betalingsregelingen moeten medewerkers van DUO soms druk uitoefenen, maar die moet wel gepast zijn. DUO neemt klachten over de manier waarop medewerkers met klanten omgaan heel serieus. En gebruikt deze klachten als middel om de dienstverlening te verbeteren.

4 Ontwikkelingen gedurende het onderzoek

Tijdens het onderzoek zijn er verschillende ontwikkelingen geweest. In dit hoofdstuk wordt kort bij deze ontwikkelingen stilgestaan. Eerst zal worden ingegaan op de tussenrapportage die de Nationale ombudsman op 8 april 2020 uitbracht. Daarna worden de ontwikkelingen die binnen DUO hebben plaatsgevonden beschreven. Hierbij gaat het om een nieuwe manier van werken inzake betalingsregelingen, informatie geven over paspoortsignalering en bejegening door medewerkers van DUO.

4.1 De tussenrapportage van de Nationale ombudsman

Tijdens het onderzoek liet DUO aan de Nationale ombudsman weten dat er vanaf februari 2020 een nieuwe manier van werken zou komen inzake betalingsregelingen met oud-studenten in het buitenland. Omdat die werkwijze zo nieuw was, kon daar in de tussenrapportage van 8 april 2020 nog niets over worden opgenomen. In die tussenrapportage liet de ombudsman de minister van OCW wel weten wat hij vond van de manier van werken tot dan toe. In de brief gaf de Nationale ombudsman aan dat er enkele punten waren waar de minister en DUO aandacht aan moesten geven. En hij deed de minister daarbij enkele aanbevelingen. In [paragraaf 5.2](#) wordt hier verder op ingegaan.¹⁶

4.2 Nieuwe manier van werken inzake betalingsregelingen

Op het moment dat dit onderzoek van start ging, had DUO nog geen vaste regels om te beoordelen of een betalingsvoorstel van een oud-student met een achterstallige schuld redelijk was en of het voorstel in verhouding was met wat de oud-student kon betalen. Sinds maart 2020 is hier verandering in gekomen en heeft DUO een nieuwe manier van werken. Die houdt in dat DUO-medewerkers bij het afsluiten van betalingsregelingen vaste werkinstructies volgen. Zo zorgt DUO ervoor dat de medewerkers allemaal op dezelfde manier werken en dezelfde normen hanteren.

Medewerkers van DUO gaan bij het treffen van betalingsregelingen voor de achterstallige schuld uit van bewijsstukken die de oud-student instuurt. Wanneer de oud-student méér tijd nodig heeft om zijn betalingsachterstand te betalen, verlangt DUO ook meer bewijsstukken om te beoordelen of het betalingsvoorstel in verhouding staat tot de betalingscapaciteit van de oud-student. Hieronder staat wat de volgorde is van de stappen die DUO neemt vanaf het moment dat het contact is hersteld met een oud-student die in het buitenland woont en een achterstallige studieschuld heeft bij DUO.

Wanneer de betalingsachterstand niet in één keer niet kan worden betaald, kijkt DUO in overleg met de oud-student of een betalingsregeling voor maximaal 24 maanden mogelijk is. DUO vraagt dan geen bewijsstukken aan oud-student. Blijkt dat terugbetaling in 24 maanden niet mogelijk is, dan kijkt DUO, samen met de oud-student, naar zijn inkomensgegevens, om te zien welke termijn dan wel haalbaar is. Wanneer blijkt dat de betalingsachterstand – gezien de hoogte van het inkomen en de hoogte van de schuld - binnen zestig maanden kan worden afgelost, dan zijn volgens DUO andere bewijsstukken dan de inkomensgegevens niet nodig. Wanneer blijkt dat de oud-student de achterstallige schuld niet binnen zestig maanden af kan lossen, dan vraagt DUO hem om aanvullende bewijsstukken. Om in te schatten met welk deel van zijn inkomen de oud-student de betalingsachterstand kan aflossen, gebruikt DUO de zogeheten Nibud-tool. Het Nibud is het Nationaal instituut voor budgetvoorlichting. Het Nibud is een onafhankelijke instantie, die veel weet over geldzaken van personen en gezinnen, en die daar advies over geeft. Met de Nibud-tool kan DUO berekenen welk deel van zijn inkomen de

¹⁶ De tussenrapportage met daarin de voorlopige uitkomsten van het onderzoek is terug te vinden op onze [website](#). In de brief is te lezen welke aanbevelingen de Nationale ombudsman aan de minister heeft gedaan.

oud-student voor het aflossen van zijn schuld kan gebruiken. En of het de oud-student in staat is om hiermee de schuld binnen zestig maanden af te lossen.

DUO vindt het van belang om te melden dat al deze stappen worden genomen in overleg met de oud-student. Doet de oud-student zelf een goed voorstel voor een betalingsregeling, dan gaat DUO daarmee akkoord. Het kan bijvoorbeeld ook zijn dat de oud-student nu niet kan betalen, maar volgend jaar misschien wel. De oud-student kan kans hebben op een (andere) baan; of een andere schuld waarvoor hij een betalingsregeling heeft is binnen afzienbare termijn afbetaald, zodat hij meer geld overhoudt.

Pas wanneer uit de bewijsstukken of uit de Nibud-tool blijkt dat een betalingsregeling van zestigmaanden niet mogelijk is, gaat DUO, in overleg met de oud-student, rekening houden met diens eventuele spaargeld. Als ook dan een betalingsregeling binnen zestig maanden niet mogelijk blijkt, dan houdt DUO een zogeheten arbitrair beraad. Daarin bekijkt DUO of, en zo ja, hoe de hardheidsclausule van de Wet studiefinanciering kan worden gebruikt om een oplossing voor de oud-student te vinden.¹⁷

Volgens DUO heeft de nieuwe manier van werken, goed uitpakkt. Medewerkers kunnen nu vaak, in overleg met de oud-student, een oplossing voor de betalingsachterstand vinden. Ook vindt DUO dat er door de nieuwe manier van werken minder willekeur is. De uniformiteit van handelen wordt gewaarborgd en maatwerk wordt bevorderd; dat wil zeggen: de medewerkers behandelen gelijke gevallen op een gelijke manier, en kunnen in bijzondere gevallen méér rekening houden met de situatie van oud-studenten.

4.3 Informatie over paspoortsignalering

Op de website van DUO staat kort vermeld dat opname in het RPS een middel is dat DUO kan gebruiken. DUO en OCW hebben aangegeven dat deze informatie wordt verbeterd. Bijvoorbeeld met een verwijzing naar de website van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, voor informatie over de voorwaarden die op het moment gelden om iemand op te laten nemen in het register. Daarnaast kan DUO duidelijker op de website vermelden wat oud-studenten moeten doen als zij geen nieuw paspoort kunnen krijgen. DUO heeft aangegeven deze veranderingen op de website te zullen aanbrengen.

4.4 Bejegening door medewerkers van DUO

DUO vindt ook dat de manier van schrijven van DUO-medewerkers in de correspondentie met oud-studenten, die bij de Nationale ombudsman een klacht hadden ingediend, zakelijk en afstandelijk was. Volgens DUO was deze manier niet exemplarisch voor de algemene werkwijze, maar het gaf DUO wel aanleiding met de medewerkers af te spreken dat op een andere manier moet worden gecorrespondeerd. De nieuwe manier van werken inzake betalingsregelingen maakt het voor DUO-medewerkers makkelijker om te communiceren met oud-studenten in het buitenland. Binnen de afdeling houden senior-medewerkers in de gaten of de contacten tussen de medewerkers en oud-studenten goed verlopen. Wat betreft het schrijven in begrijpelijke taal heeft DUO stappen ondernomen door de instructies voor de manier van communiceren te verbeteren. Een team van deskundigen uit verschillende vakgebieden binnen DUO werkt aan het verbeteren van teksten en andere communicatie, zodat die beter aansluiten bij de belevingswereld van burgers. Oud-studenten worden hier ook zelf bij betrokken. Verder worden medewerkers ook geschoold om op een heldere manier te communiceren.

¹⁷ Een arbitrair beraad is een overleg binnen DUO waar deskundigen uit verschillende vakgebieden aan meedoen. De bedoeling ervan is om een oplossing te vinden voor moeilijke gevallen; zo ook over de terugbetaling van achterstallige studieschulden. Het gaat dan vooral om schrijnende situaties, of gevallen waarbij het precies volgen van de wet of regels een onredelijke uitkomst zou hebben die niet klopt met de bedoeling van de wet.

5 Beoordeling en conclusie

5.1 Behoorlijke invordering met oog voor het burgerperspectief

Vaak ontstaan er problemen wanneer burgers geld moeten betalen aan overheidsinstanties, maar dat niet (meteen) kunnen.¹⁸ De Nationale ombudsman heeft verschillende keren onderzoek gedaan naar de manier waarop overheidsinstanties, in het algemeen, schulden van burgers innen. In het rapport *'Behoorlijk invorderen vanuit het burgerperspectief'* heeft de Nationale ombudsman een behoorlijkheidskader opgesteld voor het innen van schulden door overheidsinstanties.¹⁹ Dat wil zeggen: hij heeft normen opgesteld waar de overheidsinstanties zich volgens hem aan moeten houden bij het innen van schulden. Aan de hand van dit behoorlijkheidskader beoordeelt de ombudsman in dit rapport of DUO de achterstallige schulden van oud-studenten in het buitenland op een behoorlijke manier invordert. Hierbij zijn met name de volgende twee normen relevant:

1. Overheidsinstanties moeten bij de invordering van schulden redelijk handelen door maatwerk toe te passen;
2. Overheidsinstanties moeten bij de invordering van schulden de beslagvrije voet waarborgen.

Maatwerk

Met maatwerk toepassen bedoelt de ombudsman dat de overheid in zijn acties en beslissingen rekening moet houden met de situatie en de financiële (on)mogelijkheden van de afzonderlijke burger. In het rapport *'Invorderen vanuit het burgerperspectief'* wordt onder meer aangegeven dat dat betekent dat overheidsinstanties:

- eerst een betalingsherinnering moeten sturen, zonder verhoging of boete;
- maatwerk (zoals een betalingsregeling) aanbieden wanneer de burger niet of weinig kan betalen;
- alleen boetes en verhoging(en) opleggen die in verhouding staan tot de oorspronkelijke schuld;
- dwangincasso in principe alleen inzetten bij mensen die niet willen betalen.

Beslagvrije voet waarborgen / respecteren bestaansminimum

Wanneer iemand een schuld heeft en die schuld niet betaalt, kan degene aan wie moet worden betaald, beslag laten leggen op het inkomen van degene die niet betaalt. Hierbij moet een deel van het inkomen buiten het beslag (beslagvrij) blijven. Degene die de schuld moet afbetalen, moet immers ook nog genoeg geld overhouden om van te leven. Met andere woorden: de rest van zijn inkomen moet minstens op het bestaansminimum blijven. Het deel van het inkomen waar geen beslag op mag worden gelegd, heet de beslagvrije voet.

Tot 2021 gold voor personen in het buitenland formeel geen beslagvrije voet. Toch vindt de Nationale ombudsman dat overheidsinstanties die vóór 2021 schulden invorderden van mensen die in het buitenland wonen, ervoor moesten zorgen dat die mensen voldoende inkomen (beslagvrije voet) overhielden. Ook mensen die in het buitenland wonen moeten immers genoeg geld hebben om van te leven. Vanaf 1 januari 2021 hebben ook mensen in het buitenland een wettelijk recht op de beslagvrije voet.

18 Dat kan bijvoorbeeld zo zijn als burgers belasting moeten betalen, burgers een (verkeers)boete krijgen, of als zij uitkeringen of toeslagen, waar ze geen recht op bleken te hebben, aan de overheid moeten terugbetalen.

19 Rapport [2019/005](#)

Burgers die schulden aan de overheid moeten afbetalen, en daar moeite mee hebben, krijgen vaak een betalingsregeling. Is er een betalingsregeling, dan is beslag op het inkomen meestal niet aan de orde. De beslagvrije voet die geldt bij beslag is dan weliswaar formeel niet aan de orde, maar het bestaansminimum moet wel gewaarborgd blijven. De Nationale ombudsman vindt dat overheidsinstanties daar, bij het maken van afspraken over betalingsregelingen met burgers, rekening mee moeten houden en dit actief moeten bewaken.

In het rapport *'Invorderen vanuit het burgerperspectief'* heeft de Nationale ombudsman onder meer aangegeven dat de beslagvrije voet voor overheidsinstanties betekent dat zij:

- Aan de burger laten weten dat hij er recht op heeft een deel van het inkomen over te houden om van te leven;
- Altijd rekening houden met de beslagvrije voet, niet alleen bij beslag op het inkomen, maar ook bij beslag op de bankrekening en bij het treffen van betalingsregelingen;
- Laten weten hoeveel geld burgers mogen overhouden en hoe dat is berekend.

Dit alles geldt ook voor DUO wanneer het gaat om de invordering van achterstallige schulden van oud-studenten in het buitenland. Voldeed de werkwijze van DUO, toen de ombudsman het onderzoek begon, aan deze twee normen van het behoorlijkheidskader? En diezelfde vraag kan worden gesteld over de manier van werken die DUO op dit moment heeft: voldoet deze nu aan deze normen? Hieronder wordt daarop ingegaan.

5.2 Wat vindt de Nationale ombudsman van de manier waarop DUO achterstallige studieschuld van oud-studenten in het buitenland invordert?

De Nationale ombudsman vindt het van belang dat DUO bij de invordering van achterstallige studieschulden de normen van behoorlijkheid in acht neemt. Hieronder zal een analyse worden gegeven van de drie belangrijkste knelpunten waar oud-studenten in het buitenland tegenaan lopen.

Betalingsregelingen voor de achterstallige studieschuld

In [paragraaf 5.1](#) heeft de ombudsman geschreven dat het belangrijk is dat DUO maatwerk toepast en rekening houdt met de beslagvrije voet en ervoor zorgt dat de oud-student genoeg geld overhoudt om van te leven. Wanneer gekeken wordt naar de manier waarop DUO betalingsregelingen probeert te treffen met oud-studenten die in het buitenland wonen en een achterstallige studieschuld hebben, valt op dat er inmiddels veel is verbeterd.

Beoordeling van de vroegere werkwijze

Uit de klachten kwam naar voren dat oud-studenten vaak hun schuld wel wilden betalen, maar dit om verschillende redenen niet (in één keer) konden. In de tussenrapportage heeft de ombudsman aangegeven dat DUO behoort te kijken naar wat nodig en mogelijk is om deze groep tegemoet te komen. En om maatwerk toe te passen en rekening te houden met de financiële (on)mogelijkheden van de oud-student. Niet alleen de hoogte van de schuld mag dus bepalend zijn voor de hoogte van het bedrag dat oud-studenten maandelijks moesten afbetalen. Daarnaast is uit het onderzoek gebleken dat DUO bij het afsluiten van betalingsregelingen met de oud-studenten geen – of niet genoeg – rekening hield met hun werkelijke betalingscapaciteit en hun bestaansminimum onvoldoende garandeerde. En doordat DUO geen vaste manier had om de betalingscapaciteit van oud-studenten in het buitenland te berekenen bestond ook nog het gevaar van willekeur.

Beoordeling van de huidige werkwijze

DUO heeft de werkwijze ten aanzien van betalingsregelingen met oud-studenten in het buitenland inmiddels sterk verbeterd. Betalingsregelingen waarmee binnen zestig maanden de betalingsachterstand is ingehaald, worden alleen getroffen als de oud-studenten aan DUO hebben aangegeven dat hen dit gaat lukken. Als oud-studenten aangeven dat het niet lukt om binnen zestig maanden de achterstand te betalen, gaat DUO de betalingscapaciteit berekenen.

In de nieuwe werkwijze houdt DUO bij het maken van afspraken over de afbetaling rekening met de financiële (on)mogelijkheden van de oud-studenten. Deze vorm van maatwerk vindt de ombudsman erg belangrijk. Daarnaast zorgt DUO er in de huidige werkwijze voor dat oud-studenten voldoende geld overhouden om van te kunnen leven. Tenslotte is het een goede ontwikkeling dat DUO de nieuwe werkwijze heeft vastgelegd in een werkinstructie voor de DUO-medewerkers. De kans op willekeur bij het afsluiten van betalingsregelingen is daardoor beduidend kleiner geworden.

Paspoortsignalering

De ombudsman vindt het belangrijk dat overheidsinstanties niet onnodig dwangmaatregelen inzetten om schulden te innen. Er is een groep oud-studenten die zich wel bij DUO meldt maar niet in staat is om achterstallige studieschulden terug te betalen. In ieder geval niet binnen de gebruikelijke termijnen. Het uitoefenen van dwang is in die gevallen niet zinvol en niet passend.

Paspoortsignalering en de beperking van de geldigheidsduur van het nieuwe paspoort komen op oud-studenten over als ingrijpend (dwang)middel om hen te dwingen de achterstallige schuld te betalen. DUO geeft aan dat het gebruik van de paspoortsignalering zo niet is bedoeld. Maar dat het middel alleen wordt gebruikt om het contact met de oud-student te herstellen.

De ombudsman heeft er begrip voor dat DUO het middel paspoortsignalering toepast bij oud-studenten die hun buitenlandse adres niet aan DUO hebben doorgegeven. Zeker als dat de enige manier is om die oud-studenten terug te vinden. In die gevallen zal de paspoortsignalering en de beperking van de geldigheidsduur proportioneel moeten zijn.

In de tussenrapportage heeft de ombudsman geoordeeld dat het van groot belang is dat DUO volledige en duidelijke informatie verstrekt over het toepassen van de paspoortsignalering. Dan kunnen oud-studenten weten dat het middel niet wordt gebruikt als dwangmiddel voor betaling. Daarnaast is het belangrijk dat DUO op een passende manier reageert op oud-studenten die aangeven dringend een paspoort nodig te hebben, maar dit vanwege de paspoortsignalering niet kunnen aanvragen. DUO behoort in die gevallen rekening te houden met de persoonlijke (financiële en sociale) omstandigheden die een oud-student aanvoert en waar mogelijk maatwerk toe te passen.

De toezegging dat DUO zijn website op dit punt gaat aanpassen, stemt tot tevredenheid. Er komt op de website informatie over de paspoortsignalering en over de voorwaarden die gelden om iemand op te laten nemen in het RPS. Daarnaast komt op de website te staan wat oud-studenten kunnen doen om toch een nieuw paspoort te kunnen krijgen, als hun paspoort is gesignaleerd.

Bejegening door medewerkers van DUO

In de tussenrapportage wordt aangegeven dat DUO volgens de Nationale ombudsman niet altijd op een behoorlijke manier met oud-studenten communiceerde. De ombudsman vindt dat DUO dat wel moet doen; en ook bij het maken van betaalafspraken met oud-studenten in het buitenland. De medewerkers van DUO stelden zich in de contacten met oud-studenten niet erg begripvol en oplossingsgericht op. Dat hielp niet bij het treffen van een voor beide partijen bevredigende oplossing. Volgens de Nationale ombudsman moet DUO in de berichten aan oud-studenten zoveel mogelijk schrijven op zogeheten B1 niveau; kort gezegd betekent dat: in begrijpelijke, niet-juridische taal. Oud-studenten zouden DUO moeten kunnen bellen, wanneer iets niet duidelijk is. Het is begrijpelijk dat het soms nodig is om op een strengere manier met oud-studenten te communiceren; bijvoorbeeld wanneer zij niet meewerken aan betalingsregelingen. De ombudsman is er tevreden over dat DUO en OCW inzien dat DUO daarover oplossingsgericht moet communiceren.

5.3 Conclusie

In dit onderzoek stond de volgende vraag centraal:

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?

De conclusie van dit onderzoek is dat DUO met zijn huidige aangepaste werkwijze achterstallige studieschulden bij oud-studenten in het buitenland op een behoorlijke manier invordert. De Nationale ombudsman heeft er met instemming kennis van genomen dat DUO een aantal verbeteringen heeft aangebracht in het invorderingsbeleid. Dat geldt met name voor de volgende onderdelen:

- De invoering van een nieuwe werkwijze ten aanzien van betalingsregelingen, waarbij rekening wordt gehouden met de financiële (on)mogelijkheden van de oud-studenten;
- Het voornemen om op de website van DUO informatie te plaatsen over het toepassen van paspoortsignalering;
- De inspanning die DUO gedurende het onderzoek heeft verricht om de communicatie van medewerkers met oud-studenten in het buitenland te verbeteren.

Door de wijzigingen in de werkwijze en informatieverstrekking is DUO tegemoetgekomen aan de bezwaren die de ombudsman heeft geuit in zijn tussenrapportage. Ook constateert hij dat de aanbevelingen uit de tussenrapportage inmiddels grotendeels zijn opgevolgd, of opgevolgd zullen worden. De ombudsman wil kort voor de zomer van DUO vernemen of de voorgenomen wijzigingen zijn gerealiseerd. Overigens zal de ombudsman de klachten over de invordering door DUO blijven volgen en toetsen aan de conclusies van dit rapport.

Nationale ombudsman

Postbus 93122
2509 AC Den Haag

Telefoon 070 356 35 63
nationaleombudsman.nl

Rapportnr: 2021/010 is een uitgave van de
Nationale ombudsman, februari 2021

