Andersson Elffers Felix

Onderzoek maatwerk- en financiële voorzieningen in het hoger onderwijs

Rapportage

Datum

31 maart 2026

Opdrachtgever

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Onderzoeksteam

Renske Kroeze, Janneke Jansink, Doortje Bos, Inez Vereijken en Michiel Ehrismann

Ons kenmerk

GO268/Rapportage

bezoekadres Maliebaan 16 3581 CN Utrecht
telefoon +31 30 236 30 30
website www.aef.nl

Managementsamenvatting

Aanleiding en doel

Het Nederlandse hoger onderwijs heeft als uitgangspunt dat alle studenten, ook studenten met een beperking, ziekte of bijzondere omstandigheid, moeten kunnen studeren. Om dit te ondersteunen bestaan er maatwerkvoorzieningen (zoals aanpassingen in onderwijs of tentaminering) en financiële voorzieningen: de Voorziening Prestatiebeurs (VZPB) van DUO en het Studentenondersteuningsfonds (StOF) van instellingen.

Hoewel onderwijsinstellingen wettelijk verplicht zijn om ondersteuning te bieden, hebben zij beleidsvrijheid in de wijze waarop zij dit organiseren. Vanuit de praktijk en politiek zijn er signalen dat de uitvoering verschilt tussen instellingen, wat kan leiden tot ongelijkheid tussen studenten. Dit onderzoek brengt in kaart hoe instellingen invulling geven aan deze voorzieningen, waar verschillen optreden, wat de impact daarvan is, wat onderliggende oorzaken zijn en welke oplossingsrichtingen mogelijk zijn voor verbetering. Dit is onderzocht door middel van casestudy's binnen twaalf hoger onderwijsinstellingen met aanvullend twee focusgroepen met studenten.

Verschillen in processen en uitkomsten tussen instellingen

Uit het onderzoek blijkt dat instellingen in alle fasen van de studentreis – van signalering tot nazorg – verschillende keuzes maken in de inrichting en uitvoering van maatwerk- en financiële voorzieningen. Hierdoor ontstaat een situatie waarin studenten in vergelijkbare omstandigheden verschillende toegang, procedures en uitkomsten ervaren. Dit levert een aantal grotere knelpunten op:

Overkoepelende knelpunten

1. **Verschillen in informatievoorziening en signalering**: instellingen variëren van passieve informatie tot actieve signalering. Dit heeft invloed op verschillen in bereik en daarmee benutting van voorzieningen tussen instellingen en soms ook binnen instellingen.
2. **Variatie in bewijslast en beoordelingsruimte**: instellingen hanteren uiteenlopende eisen voor bewijsvoering en verschillen in de toepassing van beoordelingscriteria. Dit leidt tot verschillen in belasting gedurende het aanvraagproces en in de uitkomsten, vooral voor studenten met moeilijk (medisch) objectiveerbare omstandigheden.
3. **Beperkte nazorg en monitoring**: nazorg is vaak reactief en monitoring beperkt. Hierdoor worden voorzieningen niet altijd consistent uitgevoerd, ontbreekt inzicht in effectiviteit en blijven verschillen tussen instellingen langer bestaan.
4. **Toenemende voorzieningsdruk en spanning rond proportionaliteit**: het aantal aanvragen neemt toe, wat leidt tot druk op capaciteit en middelen. Instellingen heroverwegen daardoor de grenzen van proportionele en uitvoerbare ondersteuning. Dit kan bestaande verschillen verder vergroten.

Specifieke knelpunten maatwerkvoorzieningen

5. **Variatie in aanvraagproces:** wachttijden, complexiteit en mandatering verschillen tussen instellingen, wat leidt tot uiteenlopende doorlooptijden en belasting voor studenten tussen verschillende instellingen.
6. **Persoonsafhankelijkheid in beoordeling:** uitkomsten variëren door verschillen in interpretatie en handelingsruimte tussen beoordelaars en opleidingen binnen en tussen instellingen.

Specifieke knelpunten VZPB

7. **Versnipperde informatievoorziening:** inconsistente informatie vanuit instellingen, DUO en externe bronnen leidt tot misvattingen en extra belasting voor studenten en professionals.

8. **Verschillen in begeleiding:** de mate van ondersteuning bij aanvragen varieert tussen instellingen, waardoor studenten met complexe situaties uitvallen in het proces en daarmee de toegankelijkheid afhankelijk is van de instelling.
9. **Variatie in poortwachtersrol:** instellingen verschillen in interpretatie van de verschillende onderdelen van de VZPB en bijbehorende criteria, het moment van aanvragen en de omgang met terugwerkende kracht, wat leidt tot ongelijkheid in uitkomsten.

Specifieke knelpunten StOF

10. **Verschillen in doelgroepafbakening:** instellingen bepalen verschillend wie in aanmerking komt voor het StOF en hoe deze zich verhoudt tot de VZPB.
11. **Verschillen in aanvraagvoorwaarden:** uiteenlopende termijnen, meldplichten en aanspraakperiodes beïnvloeden of en hoeveel studievertraging meetelt en daarmee hoeveel financiële ondersteuning een student ontvangt.
12. **Verschillen in hoogte en duur:** financiële ondersteuning varieert sterk tussen instellingen en kan oplopen tot substantiële verschillen in bedragen per student per jaar.

Oorzaken van verschillen tussen instellingen

De verschillen tussen instellingen in maatwerkvoorzieningen, VZPB en StOF hangen **niet systematisch samen met type instelling, omvang of regio**. Deze lijken vooral het gevolg van drie factoren. Ten eerste bieden de wettelijke kaders **beleidsvrijheid**, waardoor instellingen zelf invulling geven aan processen, bewijsvereisten en financiële ondersteuning. Dit maakt maatwerk mogelijk, maar leidt ook tot uiteenlopende keuzes. Ten tweede spelen verschillen in **organisatie-inrichting** een rol, zoals de mate van centralisatie, mandatering en formalisering. Instellingen maken hierin verschillende keuzes, wat doorwerkt in alle fasen van de studentreis. Ten derde zijn veel verschillen **historisch gegroeid** en **cultureel bepaald**. Rolopvattingen, werkwijzen en de mate van ondersteuning zijn vaak organisch ontstaan en verschillen per instelling. Aanvullend speelt bij de VZPB de verspreide uitvoering (DUO en instellingen) een rol.

Gevolgen en impact voor studenten

Bovenstaande knelpunten hebben merkbare en soms aanzienlijke gevolgen voor studenten. Allereerst hebben de knelpunten invloed op de **toegankelijkheid** van voorzieningen: studenten zijn in belangrijke mate afhankelijk van hoe actief hun instelling informeert en ondersteunt. Hierdoor weten sommige studenten voorzieningen tijdig te vinden, terwijl anderen niet weten dat ze bestaan. Dit verklaart waarschijnlijk voor een deel verschillen in relatieve benutting van voorzieningen tussen instellingen. Daarnaast raken de knelpunten de **rechtsgelijkheid**. Studenten in vergelijkbare omstandigheden krijgen te maken met uiteenlopende eisen, procedures en uitkomsten. Dit speelt met name bij de mate van bewijslast bij maatwerk en de invulling van StOF. De impact is het grootst bij financiële voorzieningen, waar de genoemde verschillen kunnen leiden tot substantieel uiteenlopende financiële ondersteuning tussen studenten met vergelijkbare omstandigheden die studeren bij verschillende instellingen. Ook heeft de **belasting van het aanvraagproces** impact op de student. Procedures zijn regelmatig administratief intensief en vragen veel van studenten, juist op momenten dat zij al kwetsbaar zijn. Dit kan ertoe leiden dat studenten afhaken bij een aanvraag of deze uitstellen. Studenten met complexe of minder goed objectiveerbare omstandigheden worden het vaakst geraakt door de gevolgen van verschillen tussen instellingen.

Oplossingen variëren van lokale verbeteringen tot aanpassingen in landelijke regelgeving

De knelpunten hebben elk andere onderliggende oorzaken en mate van impact. Daarmee lijken ook ander type oplossingen aan de orde. Voor knelpunten rondom procesinrichting en maatwerkvoorzieningen ligt zijn **verbeteringen binnen en tussen instellingen** aan de orde, zoals betere informatievoorziening, harmonisatie van processen en intensievere kennisdeling. Voor

knelpunten die impact hebben op toegankelijkheid en rechtsgelijkheid zijn **aanpassingen in landelijke regelgeving** aan de orde. Dit geldt voornamelijk voor de financiële voorzieningen en betreft onder andere duidelijkere regels rond aanvraagvoorwaarden en de hoogte en duur van financiële ondersteuning. Daarnaast zien wij dat er op onderdelen verdergaande maatregelen te overwegen zijn die het stelsel raken. Denk aan het begrenzen van de reikwijdte van voorzieningen en het verkennen van aanpassingen in het stelsel (zoals de verhouding tussen VZPB en StOF). In welke mate deze oplossingsrichtingen passend zijn, zal bezien moeten worden in samenhang met zaken als uitvoerbaarheid en draagvlak. Hieronder volgt een samenvatting van mogelijke oplossingsrichtingen:

Knelpunt	Impact	Oorzaak	Oplossingen: welke kunnen aan de orde zijn, gezien impact en oorzaak?					
			I. Meer overleg binnen instellingen	II. Sterkere kaders binnen instellingen	III. Meer overleg tussen instellingen	IV. Meer landelijke voorlichting	V. Meer uitwerking van regels	VI. Herziening stelsel
1. Alg: Mate van informatievoorziening en signalering	Middel	Structuur en cultuur instellingen		■	■	■		
2. Alg: Variatie in bewijslast en beoordelingsruimte	Groot	Beleidsvrijheid, structuur en cultuur instellingen	■			■		
3. Alg: Beperkte nazorg en continue verbetering	Klein	Structuur en cultuur instellingen	■	■	■			
4. Alg: Groeiende voorzieningsdruk en spanning rond proportionaliteit	Klein *(vooralsnog)*	Beleidsvrijheid (geen wettelijke reikwijdte)				■	■	
5. MWV: Verschillen in snelheid en belasting in het aanvraagproces	Middel	Beleidsvrijheid, daarmee lokale institutionele context		■	■	■		
6. MWV: Persoonsafhankelijkheid in beoordeling	Middel	Structuur en cultuur instellingen (deels inherent)	■	■	■			
7. VZPB: Versnippering in de informatievoorziening	Klein	Uitvoering verspreid over instanties, beleidsvrijheid (interpretatieruimte)				■		
8. VZPB: Verschillen in actieve begeleiding bij indienen aanvraag	Middel	Beleidsvrijheid, structuur en cultuur instellingen (deels inherent)		■	■	■		
9. VZPB: Verschillen in de invulling van de poortwachtersrol	Groot	Beleidsvrijheid (interpretatieruimte) en verspreide uitvoering					■	■
10. StOF: Verschillen in doelgroepafbakening en VZPB	Groot	Beleidsvrijheid i.h.k.v. 'profilering'			■	■	■	
11. StOF: Ongelijke aanspraak door aanvraagvereisten en –termijnen	Groot	Beleidsvrijheid i.h.k.v. 'profilering'			■	■	■	
12. StOF: Ongelijke bedragen door hoogte, duur en opbouw	Zeer groot	Beleidsvrijheid i.h.k.v. 'profilering'					■	■

/ Inhoud

/ Managementsamenvatting 3

/ 1 Inleiding 8
1.1 Aanleiding 8
1.2 Vraagstelling 9
1.3 Methode 10
1.4 Leeswijzer 12

/ 2 Maatwerkvoorzieningen 13
2.1 Introductie 13
2.2 Overkoepelende governance 14
2.3 Informeren & signaleren 15
2.4 Aanvragen & beoordelen 17
2.5 Nazorg 21
2.6 Beleidsontwikkeling en monitoring 23
2.7 Deelconclusie maatwerkvoorzieningen 24

/ 3 Voorziening Prestatiebeurs (VZPB) 27
3.1 Introductie 27
3.2 Overkoepelende governance 29
3.3 Informeren & signaleren 30
3.4 Aanvragen & beoordelen 31
3.5 Nazorg 34
3.6 Beleidsontwikkeling en monitoring 34
3.7 Deelconclusie VZPB 35

/ 4 Studentenondersteuningsfonds (StOF) 37
4.1 Introductie 37
4.2 Overkoepelende governance 38
4.3 Informeren & signaleren 39
4.4 Aanvragen & beoordelen 40
4.5 Nazorg 47
4.6 Beleidsontwikkeling en monitoring 48
4.7 Deelconclusie StOF 50

/ 5 Oplossingsrichtingen 52
5.1 Mogelijke oplossingsrichtingen 52
5.2 Analyse oplossingsrichtingen per knelpunt 54

/ 6 Conclusies en aanbevelingen 62
6.1 Conclusies 62
6.2 Aanbevelingen 63

/ Bijlage A: Persona’s 65

/ Bijlage B: Toelichting studentreis 68

/ 1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Maatwerk- en financiële voorzieningen hebben tot doel inclusief hoger onderwijs te realiseren
Toegankelijkheid en inclusiviteit zijn fundamentele waarden in het Nederlandse hoger onderwijs (ho). Dit betekent dat studenten met een ziekte, beperking of bijzondere omstandigheid de mogelijkheid moeten hebben om onder vergelijkbare voorwaarden onderwijs te volgen als hun medestudenten. Ruim 55.000 studenten gaven in 2025 in de Nationale Studenten Enquête (NSE) aan een bijzondere omstandigheid, beperking, ziekte of aandoening te hebben waardoor zij voor uitdagingen komen te staan in het volgen van onderwijs.[1] Hierbij kan gedacht worden aan een fysieke beperking, psychische aandoeningen, zwangerschap en mantelzorg.

Om deze studenten te ondersteunen, zijn er twee typen voorzieningen: maatwerkvoorzieningen en financiële voorzieningen. Maatwerkvoorzieningen gaan over aanpassingen in tentaminering, onderwijs of gebouw en financiële voorzieningen over financiële steun in het geval van studievertraging door een beperking, ziekte of bijzondere omstandigheden. Er worden twee typen financiële voorzieningen onderscheiden: de Voorziening Prestatiebeurs (VZPB), een voorziening van DUO voor studenten in het hoger onderwijs of mbo die door bijzondere (medische) omstandigheden studievertraging- of uitval ervaren, en het Studentondersteuningsfonds (StOF)[2], een regeling van hogescholen en universiteiten waarmee studenten die studievertraging oplopen door bijzondere omstandigheden financieel kunnen worden gecompenseerd.

De uitvoering van deze voorzieningen ligt grotendeels bij de hogeronderwijsinstellingen. Het vermogen van instellingen om adequaat in te spelen op individuele ondersteuningsvragen is daarmee cruciaal voor de mate van inclusiviteit van het Nederlandse ho.

Er zijn signalen dat de uitvoering van deze voorzieningen sterk verschilt tussen instellingen
De zorgplicht van hogescholen en universiteiten is wettelijk vastgelegd in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) en de Wet gelijke behandeling handicap/chronische ziekte. Deze plicht houdt in dat instellingen redelijke en passende ondersteuning moeten bieden aan studenten die door bijzondere omstandigheden belemmeringen ervaren in hun studie. Deze plicht is een voortdurende inspanningsverplichting: instellingen moeten blijven kijken naar wat nodig is voor de individuele student, afgestemd op diens situatie. Instellingen hebben ruimte in hoe ze de zorgplicht precies invullen.

Onderwijsinstellingen hebben bewust enige beleidsvrijheid gekregen om op eigen wijze invulling te geven aan de uitvoering van maatwerkvoorzieningen en toekenning van financiële ondersteuning. Zo kunnen instellingen de voorzieningen afstemmen op hun studentpopulatie, onderwijsopzet en organisatorische context.

---

1 ECIO; Rapportage NSE 2025 Studeren met een ondersteuningsbehoefte (2024). Link
2 Voorheen heette deze financiële voorziening het 'Profileringsfonds'.

Deze beleidsruimte brengt echter ook risico's met zich mee. Uit de praktijk komen signalen dat de uitvoering van StOF en VZPB per instelling sterk verschilt.[3] Ook in de politiek is er aandacht voor deze verschillen, met de vraag in hoeverre deze verschillen wenselijk zijn en waar ruimte ligt voor verbetering.[4] Dergelijke verschillen kunnen namelijk de rechtszekerheid van studenten ondermijnen en dragen bij aan een ongelijk speelveld, ondanks dezelfde wettelijke uitgangspositie. Hoe groot deze verschillen zijn, of deze problematisch zijn en aan welke oorzaken deze verschillen toegewezen kunnen worden, is tot nu toe onbekend en de aanleiding voor dit onderzoek.

1.2 Vraagstelling

Om zicht te krijgen op deze verschillen en de onderliggende oorzaken heeft het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) ons de volgende vraag gesteld:

> In hoeverre en op welke manier geven instellingen invulling aan de (wettelijke) opdracht voor wat betreft het voorzien in maatwerk- en financiële voorzieningen aan studenten die studeren onder bijzondere omstandigheden; en welke mogelijke aanknopingspunten kunnen hieruit geleerd worden om te komen tot verbetering van beleid (zowel landelijk als op instellingsniveau)?

Deze hoofdvraag hebben we geoperationaliseerd in vier onderdelen met elk een aantal deelvragen. Onderdeel A gaat over hoe de beleidsvorming en governance eruitzien binnen de verschillende instellingen. Deel B en C gaan over het aanvraag- en beoordelingsproces, zowel de organisatie ervan als de inhoudelijke criteria en de praktijkwerking ervan. Deel D gaat ten slotte over hoe instellingen monitoren en ontwikkelen en welke verbeterpunten zij zien. Sommige van deze vragen gaan over zowel de maatwerkvoorzieningen (MWV) als het Studentondersteuningsfonds (StOF) en de Voorziening prestatiebeurs (VZPB). Dat staat naast elke deelvraag aangegeven.

A. (Organisatorische) implementatie

1. Hoe is de governance binnen instellingen op dit punt ingericht? **MWV, StOF, VZPB**
2. Hoe komt de instellingsregeling tot stand? **StOF**
3. Hoe ziet het financiële beleid eruit dat door instellingen wordt gevoerd? **StOF**
4. Hoe ervaren instellingen rol en verantwoordelijkheden? Zijn de verwachtingen aan hen duidelijk? **VZPB**

B. Aanvraagproces

1. Hoe verloopt het aanvraagproces voor studenten? **MWV, StOF, VZPB**
2. Hoeveel studenten vragen voorzieningen aan (in aantal en %)? **MWV, StOF, VZPB**
3. Hoe worden ondersteuningsbehoeften gesignaleerd? **MWV, StOF, VZPB**
4. Hoe worden studenten geattendeerd op de voorziening? **MWV, StOF, VZPB**
5. Welke lessen zijn er voor instellingen te leren uit ervaringen van studenten? **MWV, StOF, VZPB**

C. Beoordelingsproces

1. Hoe ziet het toekenningsproces eruit? Door wie worden aanvragen beoordeeld? **MWV, StOF, VZPB**
2. In hoeverre verschillen instellingen in organisatie en uitvoering van dit deelproces? **MWV, StOF, VZPB**

[3] Antwoorden op Kamervragen over hulp aan studenten met functiebeperking (2025). Link
Omroep Gelderland: Speciale DUO-regeling steeds populairder, maar begeleiding varieert (2025). Link

[4] Motie-Tseggai over maatwerkvoorzieningen, Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 36200 VIII, nr. 186.

3. Welke oorzaken liggen ten grondslag aan deze verschillen? MWV, StOF, VZPB
4. Waar wordt expertise ingewonnen over een ondersteuning of voorziening? MWV
5. Wat zijn de voornaamste afwegingen bij het al dan niet toekennen? MWV, StOF, VZPB
6. Wat zijn redenen om helemaal géén verzoek te tekenen (ook niet met negatief advies)? VZPB
7. Worden bepaalde voorzieningen vaker toegekend dan andere, en waarom? MWV
8. Als een voorziening afgewezen wordt, wordt er dan gekeken naar alternatieven? MWV
9. Registreert de instelling de aanvragen voor de voorziening en hun oordeel daarbij? MWV, StOF, VZPB
10. Hoeveel aanvragen worden toe- of afgewezen? MWV, StOF, VZPB
11. Welke belemmeringen ervaren instellingen bij het beoordelingsproces (bijv. interpretatie van de wet, beschikbaarheid van middelen, omvang organisatie, cultuur)? MWV, StOF, VZPB
12. Welke lessen zijn er voor instellingen te leren uit ervaringen van studenten? MWV, StOF, VZPB

D. **Monitoring- en doorontwikkelingsproces**

1. Hoe vindt monitoring en evaluatie plaats rondom de processen op de instelling? MWV, StOF, VZPB
2. In hoeverre worden lessen gebruikt om het proces te verbeteren? MWV, StOF, VZPB
3. Welke verbeterpunten zien instellingen? MWV, StOF, VZPB
4. Welke verbeterpunten komen voort uit de data van het onderzoek? MWV, StOF, VZPB

Daarmee is het onderzoek afgebakend op hoe instellingen omgaan met de voorzieningen
Het onderzoek richt zich op hoe *instellingen* hun taak en processen invullen om maatwerk- en financiële ondersteuning te bieden aan studenten met bijzondere omstandigheden. De nadruk ligt op onderwijsvoorzieningen, het Studentenondersteuningsfonds (StOF) en de rol van instellingen bij de aanvraag van de Voorziening Prestatiebeurs (VZPB). Hierbij vallen de beleidsruimte, inrichting en uitvoering binnen instellingen, de overwegingen van betrokken functionarissen, ervaringen van studenten en verschillen tussen instellingen binnen dit onderzoek.

Buiten dit onderzoek vallen de uitvoering van VZPB door DUO, net als bredere vraagstukken rond studiefinanciering en studiekeuze en algemene studentenvoorzieningen zoals welzijnsbeleid. Ook blijven andere financiële regelingen zoals gemeentelijke studietoeslag buiten beschouwing, alsmede individuele casuïstiek. Met deze afbakening geeft het onderzoek breed inzicht en blijft het werkbaar.

1.3 Methode

Er is gekozen voor diepgravend kwalitatief onderzoek aan de hand van casestudy's
Omdat niet alleen de feitelijke verschillen in gebruik, beleid en organisatie van voorzieningen onderwerp van dit onderzoek zijn, maar deze verschillen in context moeten worden geplaatst om te begrijpen waar ze vandaan komen, is gekozen voor een aanpak waarbij meer de diepte in wordt gegaan bij een zo representatief mogelijk doorsnede van hbo- en wo-instellingen, zogenaamde 'casestudy's. De bevindingen uit deze casestudy's worden vervolgens getoetst op generaliseerbaarheid om daadwerkelijk conclusies te kunnen trekken. Dit combineert de diepte die nodig is om de context te kunnen doorgronden met een representatief beeld voor de instellingen.

Voordat we de diepte ingingen is er verkennend onderzoek verricht
We zijn gestart met een bureaustudie van beleidsdocumenten, Kamerbrieven, onderzoeksrapporten en dataoverzichten om inzicht te krijgen in de wettelijke basis, doelen en invulling van de voorzieningen, en waar mogelijk een eerste beeld te krijgen van feitelijk gebruik en ervaringen. Deze hebben we aangevuld met verkennende gesprekken met Universiteiten van Nederland (UNL), de

Vereniging Hogescholen (VH), het Interstedelijk Studenten Overleg (ISO), de Landelijke Studentenvakbond (LSVb), het Expertisecentrum Inclusief Onderwijs (ECIO), Ieder(in) en JongPIT om een eerste beeld van de ervaren beleidsruimte, knelpunten in de praktijk, verschillen tussen instellingen en gewenste oplossingsrichtingen op te halen.

Casestudy's werden geselecteerd op basis van een aantal criteria voor representativiteit

Bij de selectie van de casestudy's hebben we gebruik gemaakt van de volgende criteria om tot een zo representatief mogelijke doorsnede van deelnemende coalities te komen:

1. **Hogeschool of universiteit.** Er is gekozen voor een groot genoeg aantal van beide type hoger onderwijsinstellingen om een diepgaand maar ook te generaliseren beeld te kunnen vormen. Hierbij is gekozen voor relatief meer hogescholen dan universiteiten, omdat die in absoluut aantal ook hoger zijn in Nederland.
2. **Locatie.** Er is zoveel mogelijk geprobeerd geografische spreiding te bereiken. Er deden uiteindelijk instellingen uit Groningen, Overijssel, Gelderland, Utrecht, Noord-Brabant, Noord-Holland, Zuid-Holland en Limburg mee.
3. **Grootte.** Omdat grootte waarschijnlijk ook een rol heeft in de mate van organisatie en invulling van de voorzieningen, is een mix gemaakt tussen kleine, middelgrote en grote instellingen.
4. **Profiel.** Ook zijn er verschillende profielen instellingen, zoals techniek, kunst, of pedagogiek. Ook hierbij hebben we verschillende type instellingen geselecteerd.

Op basis van deze criteria werd een preselectie gemaakt, waarna instellingen werden aangeschreven met meer informatie over het onderzoek. Alle benaderde instellingen hebben deelgenomen. In dit stuk zullen bevindingen niet herleidbaar naar instellingen worden opgeschreven, omdat het gaat om een universeel beeld en niet om de individuele beoordeling van instellingen.

Via de casestudy's werd een diepgaand beeld opgehaald met meerdere gesprekken en stukken

Binnen de casestudy's zijn ervaringen opgehaald via gesprekken met betrokken professionals en via analyse van documenten die beschikbaar zijn gesteld door de instellingen. In elke casestudy zijn semigestructureerde interviews uitgevoerd met in ieder geval één of meerdere studentendecanen, één of meer leden van examencommissies en één of meer betrokken beleidsmedewerkers. Waar van toepassing zijn ook leden van de StOF-beoordelingscommissie geïnterviewd. De gespreksleidraad werd van tevoren toegezonden, zodat de te interviewen functionarissen hun beeld zoveel mogelijk van tevoren konden afstemmen met hun collega's. Daarnaast zijn tijdens de casestudy's verschillende persona's voorgelegd aan de instellingen om te verkennen hoe de formele kaders in concrete situaties uitwerken en in hoeverre de beoordeling van vergelijkbare casussen tussen instellingen verschilt.

De bevindingen hebben we gestructureerd aan de hand van een studentreis

Om de bevindingen uit de casestudy's van verschillende instellingen op een samenhangende en vergelijkbare manier te ordenen, hebben we gewerkt met het principe van de 'studentreis'. Hierbij staat het perspectief van de student centraal: welke route moet de student afleggen voor maatwerk- en/of financiële voorzieningen? Het proces is geanalyseerd langs vier opeenvolgende fasen: (1) signaleren en informeren, (2) aanvragen, (3) beoordelen en (4) communicatie en nazorg. Binnen elk van deze fasen is onderscheid gemaakt tussen maatwerkvoorzieningen en financiële voorzieningen, omdat de inrichting, betrokken actoren en afwegingskaders tussen deze twee typen voorzieningen verschillen. Deze systematiek maakt inzichtelijk waar in het proces verschillen tussen instellingen optreden, wie op welke momenten betrokken is en waar zich knelpunten of juist werkzame elementen voordoen. Een verdere uitleg en schematische weergave van deze studentreis is opgenomen in bijlage B.

Voor een beeld van de ervaringen van studenten hielden we een focusgroep

Omdat de casestudy's een goed beeld gaven van de keuzes, beweegredenen en ervaringen vanuit het perspectief van de instellingen, maar nog niet van studenten, is gekozen om deze groep extra te benaderen. Hiervoor hebben we twee focusgroepen (Nederlands- en Engelstalig) georganiseerd met als doel om de ervaringen van studenten op te halen en daarmee de bevindingen te toetsen en verdiepen. Thema's die aan bod kwamen, waren o.a. informatievoorziening, toegankelijkheid van het aanvraagproces, begeleiding en de mate waarin de geboden voorzieningen aansluiten bij de behoeften van studenten. Studenten werden geworven via het ISO, LSVb, JongPIT en Ieder(in) en via hoger onderwijsinstellingen. Er namen dertien studenten met diverse ondersteuningsbehoeften deel aan deze focusgroep. Omdat niet iedereen aanwezig kon zijn, hebben acht studenten via mail gereageerd op een aantal vragen die ook in de focusgroep zijn besproken. De opbrengsten zijn daarmee indicatief en niet generaliseerbaar naar alle studenten met ondersteuningsbehoeften, maar geven wel relevante inzichten in ervaren knelpunten en werkzame elementen.

Met een grote groep betrokkenen van instellingen zijn de bevindingen getoetst

De bevindingen uit de casestudy's en focusgroepen zijn getoetst in twee leerbijeenkomsten. Voor deze bijeenkomsten zijn alle (niet alleen de deelnemende) hoger onderwijsinstellingen uitgenodigd via het Landelijk Beraad Studentendecanen (LBS) en de Landelijke Organisatie van Studentendecanen in het Hoger Beroepsonderwijs (LOShbo). Aan de bijeenkomsten namen ongeveer 50 betrokken professionals (studentendecanen, studieadviseurs, managers studentzaken) deel van 33 instellingen. Doel van deze bijeenkomsten was om te toetsen of de bevindingen uit de casestudy's representatief waren voor alle instellingen, welke verschillen door professionals als problematisch werden ervaren en welke oplossingsrichtingen zij zagen voor deze problematische verschillen.

De bevindingen met aanvullende analyse zijn geland in voorliggende rapportage

Vanuit de verkennende gesprekken, bureaustudie, documentanalyse en semigestructureerde interviews binnen instellingen in de casestudy's, focusgroepen met studenten en leerbijeenkomsten met instellingen hebben we een breed beeld gevormd van de governance, werkwijze en ervaringen van de drie voorzieningen. Een synthese hiervan met een aanvullende analyse op mogelijke oplossingsrichtingen liggen voor in deze rapportage.

1.4 Leeswijzer

Deze rapportage is opgebouwd aan de hand van de drie voorzieningen: maatwerk (**hoofdstuk 2**), VZPB (**hoofdstuk 3**) en StOF (**hoofdstuk 4**). Elk van deze hoofdstukken volgt een vergelijkbare opbouw:

- Het start met een introductie over het doel, de doelgroep, de ontstaansgeschiedenis en wettelijke verankering van de voorziening. Vervolgens benoemen we kort de overkoepelende governance.
- Vervolgens gaan we de diepte in aan de hand van de 'studentreis' van informeren & signaleren, naar aanvragen & beoordelen, naar nazorg. Ook beschrijven we wat er 'aan de achterkant' gebeurt op het gebied van beleidsvorming, -monitoring en -bijsturing.
- Binnen elk van deze stappen beschrijven we de werkwijze (hoe het op papier is bedoeld en hoe instellingen verschillen hierin), wat de praktijkwerking hiervan is (cijfers over gebruik en ervaringen van studenten en professionals) en de belangrijkste conclusies hieruit.

In **hoofdstuk 5** gaan we in op de belangrijkste knelpunten uit de eerdere hoofdstukken, formuleren we verschillende oplossingsrichtingen hiervoor en wegen we die zorgvuldig af. Op die manier komen we tot conclusies en aanbevelingen in **hoofdstuk 6**.

/ 2 Maatwerkvoorzieningen

2.1 Introductie

Maatwerkvoorzieningen moeten praktische onderwijsbelemmeringen wegnemen
Het doel van maatwerkvoorzieningen is het bevorderen van gelijke toegang tot en succesvolle deelname aan het hoger onderwijs voor studenten die door bijzondere omstandigheden belemmeringen ondervinden in hun studie. Maatwerkvoorzieningen zijn gericht op het wegnemen of verminderen van belemmeringen die studenten ervaren bij het volgen van onderwijs of het afleggen van toetsen. Het uitgangspunt hierbij is dat studenten in staat worden gesteld om op gelijkwaardige wijze aan de eindtermen te voldoen. Maatwerkvoorzieningen kunnen verschillende vormen aannemen, afhankelijk van de aard van de belemmering en de onderwijscontext. Voorbeelden zijn:

- Aanpassing van tentamenvoorwaarden (extra tijd, alternatieve toetsvorm of aangepaste ruimte)
- Flexibele roostering of aangepaste deadlines
- Aanpassing van aanwezigheidseisen
- Extra begeleidingsgesprekken of studiecoaching
- Digitale of fysieke hulpmiddelen
- Aanpassingen aan fysieke omgeving (zoals rolstoeltoegankelijkheid)

Een brede en diverse groep studenten komt in aanmerking voor maatwerk
Maatwerkvoorzieningen zijn bedoeld voor studenten die hinder ondervinden van bijzondere omstandigheden die invloed hebben op hun studievoortgang of toetsdeelname. Het gaat daarbij om een brede en diverse groep studenten. Voorbeelden zijn:

- Studenten met een auditieve of visuele beperking
- Studenten met een chronische ziekte of lichamelijke beperking
- Studenten met psychische klachten
- Studenten met neurodiversiteit (zoals ADHD, ADD of autisme)
- Studenten met langdurige of intensieve mantelzorgtaken
- Zwangere studenten
- Studenten met andere structurele persoonlijke omstandigheden

Maatwerkvoorzieningen zijn organisch gegroeid tot de huidige werkwijze
Maatwerkvoorzieningen hebben zich geleidelijk ontwikkeld binnen bredere ontwikkelingen rond toegankelijkheid, inclusiviteit, gelijke kansen en studeerbaarheid. Waar ondersteuning eerder vooral individueel en ad hoc werd georganiseerd, is in de afgelopen twee decennia een professionelere infrastructuur ontstaan binnen instellingen. Decanen, studieadviseurs en examencommissies kregen een explicietere rol in het beoordelen en faciliteren van individuele aanpassingen. De toename van studenten met neurodivergentie, psychische klachten en chronische aandoeningen heeft de afgelopen jaren geleid tot verdere uitbreiding van maatwerkvoorzieningen. Instellingen verschillen sterk in hun inzet van maatwerk: sommige benutten de beleidsruimte maximaal om studeerbaarheid te vergroten en andere beperken zich tot strikt omschreven gevallen in hun kaders. In 2024 verzocht de Tweede Kamer de regering om te onderzoeken in hoeverre maatwerk mogelijk is voor studenten in bijzondere omstandigheden, en om voorstellen te doen voor verdere verbeteringen.[5]

[5] Motie-Tseggai over maatwerkvoorzieningen, Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 36200 VIII, nr. 186.

Maatwerkvoorzieningen zijn verankerd binnen meerdere wettelijke kaders

Maatwerkvoorzieningen zijn niet ondergebracht in een afzonderlijke wettelijke regeling, maar vloeien voort uit verschillende wettelijke kaders die gezamenlijk richting geven aan de ondersteuning van studenten. De Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) bepaalt dat instellingen verantwoordelijk zijn voor voorzieningen die de toegankelijkheid en studeerbaarheid bevorderen, waaronder studiebegeleiding. Ook schrijft artikel 7.13 van de WHW voor dat instellingen in het Onderwijs- en Examenreglement (OER) vastleggen op welke wijze studenten met een handicap of chronische ziekte in de gelegenheid worden gesteld om tentamens af te leggen.[6] Aanvullend verplicht de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (Wgbh/cz) instellingen om redelijke aanpassingen te treffen voor studenten met een handicap of chronische ziekte, tenzij dit een onevenredige belasting vormt.[7] Deze aanpassingen kunnen zowel onderwijskundig of organisatorisch (maatwerkvoorzieningen) als financieel (StOF of VZPB) zijn.

De wettelijke kaders verplichten instellingen om belemmeringen voor studenten weg te nemen waar dat redelijkerwijs mogelijk is. Tegelijkertijd laten zij ruimte voor institutionele invulling. Zo schrijven de kaders niet voor welke specifieke voorzieningen moeten worden aangeboden, hoe de beoordeling wordt ingericht of welke bewijsstukken vereist zijn. Instellingen bepalen zelf hoe zij het proces organiseren, welke functionarissen betrokken zijn en hoe zij de balans bewaken tussen individuele ondersteuning en het borgen van eindkwalificaties.

2.2 Overkoepelende governance

Maatwerkvoorzieningen zijn binnen instellingen organisatorisch op verschillende niveaus belegd. Hoewel vergelijkbare functies voorkomen (studieadviseurs, studentendecanen, examencommissies, opleidingsmanagement), verschilt de formele positionering, mandatering en besluitvormingsstructuur tussen instellingen.

Instellingen verschillen in hoe centraal maatwerkvoorzieningen zijn georganiseerd

Binnen vrijwel alle instellingen is het proces rond maatwerkvoorzieningen verdeeld over drie organisatieniveaus:

- Opleidingsniveau: mentoren, tutoren, studieloopbaanbegeleiders (SLB'ers) en studieadviseurs.
- Instellings- of faculteitsniveau[8]: studentendecanen en/of gespecialiseerde ondersteuningsfuncties.
- Formeel besluitvormend niveau: examencommissies of, in sommige gevallen, faculteitsbesturen.

De precieze taakverdeling en hiërarchische inbedding van deze rollen verschilt tussen instellingen.

Sommige instellingen beschikken over centrale beleidskaders, uniforme richtlijnen en instellingsbrede registratiesystemen voor maatwerkvoorzieningen. Andere instellingen laten meer ruimte aan faculteiten of opleidingen om binnen wettelijke kaders eigen werkwijzen voor maatwerkvoorzieningen te hanteren. In de meeste instellingen ligt de eerste beoordeling van ondersteuningsbehoeften op opleidingsniveau bij studieadviseurs of SLB'ers, terwijl formele besluitvorming over voorzieningen vaak op faculteits- of instellingsniveau plaatsvindt.

---

6 Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek - Artikelen 7.34 en 5.7. Link
7 Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte – Artikel 2. Link
8 Instellingen hanteren verschillende termen voor (organisatorische) groepen van opleidingen, zoals 'faculteiten', 'academies', 'clusters' of 'domeinen'. Met het oog op de leesbaarheid spreken we kortweg van 'faculteiten', omdat dit de meest gebruikte term is.

Ook verschilt de organisatorische positionering van het decanaat: in sommige instellingen is sprake van één centraal georganiseerd decanaat op instellingsniveau, terwijl in andere instellingen decanen per faculteit of opleiding zijn ondergebracht.

Instellingen maken verschillende keuzes in mandaatstructuur en harmonisatie
De keuze voor een meer centrale of decentrale organisatie werkt door in de mandaatstructuur en mate van harmonisatie. Binnen de meeste instellingen wordt jaarlijks vastgesteld voor welke voorzieningen studieadviseurs of decanen mandaat hebben. Dit is binnen een aantal instellingen instellingbreed geharmoniseerd om verschillen tussen faculteiten te beperken. Andere instellingen kiezen bewust voor decentrale beleidsruimte, waarbij faculteiten of academies zelf invulling geven aan maatwerk, passend bij hun curriculum, toetsingsbeleid en beroepsvereisten.

2.3 Informeren & signaleren

2.3.1 Werkwijze

Signalering is vooral belegd in de eerste lijn, met doorverwijzing naar specialistische functies
In de formele inrichting van alle instellingen ligt de signalering van mogelijke ondersteuningsbehoeften in de eerste plaats bij mentoren/tutoren, studieloopbaanbegeleiders (SLB'ers) of studieadviseurs. Zij hebben bij de meeste instellingen frequent contact met studenten en worden geacht signalen van studievertraging, welzijnsproblematiek of bijzondere omstandigheden te herkennen. Wanneer zij inschatten dat een student mogelijk baat heeft bij een maatwerkvoorziening of financiële ondersteuning, verwijzen zij door naar een studentendecaan en/of andere specialistische functies (zoals een studentpsycholoog). Vanaf dat moment verschuift de verantwoordelijkheid voor verdere informatievoorziening naar deze tweede lijn.

Informeren gebeurt via meerdere kanalen; de uitgebreidheid van informatie verschilt
Instellingen hebben hun informatievoorziening vaak ingericht langs verschillende momenten in de studentreis. Voor de start van de opleiding kunnen studenten bij bijna alle instellingen in Studielink aangeven dat zij informatie willen ontvangen over studeren met een functiebeperking of bijzondere omstandigheden. Op basis hiervan ontvangen zij informatie en/of een gerichte uitnodiging voor een gesprek. Tijdens introductieweken, open dagen en voorlichtingsmomenten wordt bij veel instellingen actief gewezen op de mogelijkheden voor ondersteuning. Daarnaast bieden alle instellingen informatie aan via websites, studentportalen en digitale leeromgevingen.

De aard en mate van concretisering van deze informatie verschilt tussen instellingen. Een kleiner deel van de instellingen biedt uitgebreide procesbeschrijvingen, toelichting op regelingen, voorwaarden en voorbeelden van mogelijke voorzieningen. Een groter deel van de instellingen volstaat met een globale beschrijving van de ondersteuningsmogelijkheden en verwijzen voor nadere informatie naar een decaan/studieadviseur. Ook verschilt de mate waarin expliciet wordt benoemd waar studenten aanspraak op kunnen maken en welke stappen zij moeten zetten om een aanvraag te doen.

Instellingen verschillen in de mate van actieve en passieve informatievoorziening
De formele procesbeschrijvingen laten zien dat instellingen een combinatie hanteren van passieve informatie (website, studentenstatuut, portal) en actieve informatie (mailings, klassikale voorlichting). Een belangrijk verschil tussen instellingen betreft de mate waarin zij actief signaleren. Een minderheid van de instellingen benadert studenten systematisch op vaste momenten (bijvoorbeeld bij signalen dat het BSA niet wordt gehaald). Bij de meeste instellingen blijft signalering grotendeels

beperkt tot informatie op de website en vertrouwen op eigen initiatief van studenten. In de casestudy's zien we dat in het hbo signalering vaker is ingebed in vaste begeleidingsmomenten (door klassenstructuur), terwijl in het wo vaker wordt gewerkt vanuit doorverwijzing en eigen initiatief van studenten. Deze verschillen zijn echter niet eenduidig en komen ook binnen hbo en wo voor. Dit verschil in proactiviteit beïnvloedt in de praktijk hoe vroeg studenten met ondersteuningsmogelijkheden in aanraking komen en in hoeverre voorzieningen daadwerkelijk worden benut.

2.3.2 Ervaringen

Vroegtijdige informatie is beschikbaar, maar wordt nog niet altijd benut

De vroege informatievoorziening, zoals meldingen Studielink en presentaties bij introducties, draagt volgens professionals bij aan zichtbaarheid. Zij zien dit als een belangrijk moment voor normalisering en laagdrempelige kennismaking. Echter blijkt dat een aanzienlijk deel van de studenten geen gebruik maakt van de uitnodiging voor een gesprek. Ook zien professionals dat informatie niet goed blijft hangen bij studenten. Zo benoemen studieadviseurs en decanen dat studenten zich regelmatig pas in een later stadium van hun studie melden, vaak wanneer studievertraging al is opgetreden en minder preventief. Als verklaring wordt genoemd dat studenten het eerst zelf willen proberen en pas urgentie voelen wanneer daadwerkelijk grote problemen ontstaan.

Online informatie is niet altijd vindbaar of passend voor de vraag

Studenten in de focusgroepen ervaren verschillen in de kwaliteit en concreetheid van de informatievoorziening, afhankelijk van de omstandigheid en de voorziening. Voor veelvoorkomende omstandigheden, zoals dyslexie of ADHD, is de informatie vaak concreet en helder. Voor complexere, minder zichtbare of meervoudige problematiek is het voor studenten lastiger om te bepalen waar zij recht op hebben. Studenten geven aan dat zij niet altijd wisten waar zij precies naar moesten zoeken en bij wie zij terecht konden. Professionals herkennen dit beeld vanuit vragen die zij ontvangen van studenten.

De kwaliteit van signalering informatie is mede persoonsafhankelijk

In gesprekken met professionals en studenten komt naar voren dat de kwaliteit van signalering en informatie sterk afhankelijk is van de betrokken functionaris. Sommige studieadviseurs of SLB'ers nemen een proactieve en meedenkende rol aan. Andere studieadviseurs of SLB'ers vullen hun rol beperkter of procedureler in, waardoor de verantwoordelijkheid voor het uitzoeken van mogelijkheden meer bij de student zelf ligt. Professionals geven aan dat ook de kennis over beschikbare voorzieningen tussen tutoren en SLB'ers kan verschillen. Daarnaast is er niet altijd sprake van een duidelijke proceseigenaar voor de voorlichting. Dit kan leiden tot verschillen in uitvoering binnen dezelfde instelling, ondanks formeel gelijke procedures.

Meerdere contactmogelijkheden dragen bij aan toegankelijkheid van voorzieningen

Studenten kunnen via verschillende kanalen contact kunnen opnemen met een studentendecaan of studieadviseur, zoals via een online afspraak, mail, telefoon of inloopspreekuur. Zowel professionals als studenten vinden deze verschillende contactmogelijkheden helpend om de ondersteuningsvraag in beeld te krijgen. Studenten waarderen daarbij het persoonlijke contact, omdat zij daar hun situatie kunnen toelichten en zich gehoord voelen.

Er is sprake van late signalering bij specifieke groepen studenten

Professionals zien dat met name studenten in latere studiejaren of studenten zonder vaste mentorstructuur (bijvoorbeeld in masteropleidingen) minder vanzelfsprekend in beeld komen.

Wanneer er geen vaste begeleider is, is signalering sterker afhankelijk van eigen initiatief. Volgens professionals stellen studenten die zich schamen voor financiële problemen of psychische klachten hulpvragen soms uit. Ook vraagt het zoeken naar informatie en het zetten van de eerste stap veel initiatief en zelfredzaamheid, wat juist voor studenten met een functiebeperking extra belastend kan zijn. Wachttijden bij studentendecanen of studieadviseurs, variërend van enkele weken tot meer dan een maand in piekperiodes, kunnen deze drempel verder vergroten. Hierdoor worden voorzieningen in sommige gevallen pas ingezet wanneer studievertraging al substantieel is.

2.4 Aanvragen & beoordelen

2.4.1 Werkwijze

Het tweetrapsmodel voor aanvragen is de dominante structuur bij instellingen
Vrijwel alle onderzochte instellingen hanteren bij het aanvragen en beoordelen van maatwerkvoorzieningen een tweetrapsmodel. In dit model fungeert de studieadviseur, SLB'er, tutor of coach als eerstelijnscontact. Deze professional verkent in een gesprek met de student de ondersteuningsbehoefte, bespreekt mogelijke voorzieningen en/of helpt bij het opstellen van een aanvraag. De tweede lijn bestaat doorgaans uit studentendecanen en/of examencommissies of faculteitsbestuur. In deze tweede stap vindt de formele beoordeling plaats. De mate waarin tutoren, studieadviseurs of decanen zelfstandig beslissingen kunnen maken, verschilt tussen instellingen.

Binnen sommige instellingen is sprake van mandatering, binnen andere instellingen niet
Bij een aanzienlijk deel van de instellingen zijn eenvoudige of standaardvoorzieningen (bijvoorbeeld 25% extra tentamentijd bij dyslexie) gemandateerd aan studieadviseurs of studentendecanen. Deze kunnen de voorziening direct toekennen aan de betreffende studenten. Bij een kleiner aantal instellingen worden vrijwel alle aanvragen, ook relatief eenvoudige, voorgelegd aan de examencommissie of het faculteitsbestuur. Dit vergroot de uniformiteit en juridische borging, maar verlengt in de praktijk vaak merkbaar de doorlooptijd. In een beperkt aantal instellingen is mandatering centraal vastgelegd en uniform over alle faculteiten, in de andere instellingen verschilt dit per opleiding of academie.

De uitvoering van maatwerkvoorzieningen is vaak decentraal geregeld
De aanvraag en beoordeling van maatwerkvoorzieningen is bij de meeste instellingen decentraal georganiseerd op het niveau van faculteiten of opleidingen. Examencommissies opereren vaak per opleiding of cluster van opleidingen. Dit sluit aan bij verschillen in curricula, toetsvormen en beroepsvereisten. Binnen een deel van de instellingen bestaan er centrale kaders (bijvoorbeeld richtlijnen of een vastgestelde lijst met voorzieningen), binnen andere instellingen is dat per faculteit opgesteld. Kleine of gespecialiseerde instellingen hebben soms maar één centrale examencommissie. Zij hebben daardoor vaak meer eenduidige en centraal vastgestelde kaders voor de mogelijkheden voor maatwerkvoorzieningen.

De beoordeling van maatwerkvoorzieningen is verdeeld over meerdere actoren
Het type voorziening is bepalend voor wie formeel bevoegd is om te besluiten over toekenning. Tentamenvoorzieningen die direct raken aan toetsing en borging van eindkwalificaties, zoals alternatieve toetsvormen, extra herkansingen of opsplitsing van tentamens, worden vaak beoordeeld door de examencommissie. Standaard toetsvoorzieningen, zoals een beperkte verlenging van tentamentijd of het gebruik van voorleessoftware, zijn bij veel instellingen gemandateerd aan studentendecanen of studieadviseurs. Dit geldt eveneens voor bepaalde onderwijsvoorzieningen,

zoals uitstel van deadlines, aangepaste planning of extra begeleidingsmomenten. In deze gevallen ligt de nadruk meer op individuele ondersteuning dan op formele toetsaanpassingen. Daarnaast kan bij specifieke voorzieningen een aanvullende toets op uitvoerbaarheid plaatsvinden. Zo worden fysieke aanpassingen (bijvoorbeeld aangepaste ruimtes of meubilair) afgestemd met facilitaire diensten, en worden bij onderwijsvoorzieningen soms het opleidingsmanagement en/of individuele docenten betrokken om te beoordelen of de voorziening organisatorisch haalbaar is.

De duur van toekenning verschilt tussen en binnen instellingen
Er bestaan duidelijke verschillen in de duur van toekenning van maatwerkvoorzieningen. Bij structurele of blijvende beperkingen kennen sommige instellingen voorzieningen direct toe voor de gehele studieduur, terwijl andere instellingen ook in die gevallen werken met periodieke (bijvoorbeeld jaarlijkse) herbeoordeling. Bij tijdelijke of veranderlijke problematiek hanteren instellingen doorgaans kortere toekenningsperiodes, waarna opnieuw wordt bezien of verlenging nodig is. De precieze afbakening tussen structureel en tijdelijk, en de mate waarin herbeoordeling plaatsvindt, verschilt echter per instelling.

2.4.2 Aanvraag- en beoordelingscriteria

Om te kunnen aanvragen moet de student de omstandigheid kunnen onderbouwen
Voor het aanvragen van een maatwerkvoorziening geldt bij vrijwel alle instellingen dat de student de bijzondere omstandigheid (in meer of mindere mate) moet kunnen onderbouwen. Een gesprek met een studieadviseur of studentendecaan vormt vrijwel altijd een verplichte stap, waarin de ondersteuningsbehoefte wordt verkend en een advies wordt opgesteld. Bij complexere aanvragen dient de student vervolgens een formeel verzoek in via een centraal registratiesysteem, vaak aangevuld met relevante documenten, zoals medische verklaringen en een studieplanning of studievoortgangsoverzicht. De aanvraag moet duidelijk maken welke voorziening wordt gevraagd en waarom deze noodzakelijk is in relatie tot de persoonlijke omstandigheden en studievoortgang. Bij tentamenvoorzieningen hanteren instellingen vaak termijnen voor tijdige aanvraag, zodat de voorziening organisatorisch kan worden geregeld (bijvoorbeeld enkele weken voor een toetsperiode).

Instellingen hanteren bij het beoordelen van maatwerk vergelijkbare criteria
Uit de casestudy's komt het volgende beoordelingskader bij de instellingen (deels of volledig) terug:
- De relatie tussen de omstandigheid en de ervaren studiebelemmering moet aannemelijk zijn.
- De voorziening moet noodzakelijk zijn om belemmeringen te verminderen.
- De voorziening moet proportioneel zijn (niet verdergaand dan nodig) en daarmee in verhouding staan tot de aard en duur van de studiebelemmering (bijv. extra tentamentijd in plaats van vrijstelling).
- De voorziening moet organisatorisch en praktisch uitvoerbaar zijn binnen de opleiding (bijv. qua roostering, toetsvormen, groepswerk of beschikbare begeleiding).
- De voorziening mag geen afbreuk doen aan eindkwalificaties of beroepsvereisten.
- De opleiding mag niet onevenredig belast worden (afweging publiek belang vs. individueel belang).

De mate van bewijslast die nodig is om de omstandigheid te onderbouwen verschilt enorm
Er bestaan grote verschillen in de zwaarte van de bewijslast die instellingen vragen bij een beroep op maatwerkvoorzieningen. Deze verschillen doen zich niet alleen voor tussen instellingen, maar ook tussen faculteiten of beoordelaars binnen dezelfde instelling. Vanuit de casestudy's zien wij dat er tot wel vijf (onderling sterk verschillende) gradaties bestaan van de mate waarin bewijs gevraagd wordt:

1. Gespreksmodel zonder schriftelijk bewijs: de decaan of studieadviseur beoordeelt op basis van gesprek en professionele inschatting of een voorziening gerechtvaardigd is.
2. Licht schriftelijk bewijs: de decaan of studieadviseur vraagt om een vorm van bewijs, zoals contact met huisarts of behandelaar, zonder formele verklaring.
3. Medische verklaring zonder expliciete causaliteit: een arts bevestigt de diagnose, maar legt geen directe relatie met studievertraging.
4. Medische verklaring met expliciete causaliteit: de arts moet expliciet bevestigen dat de omstandigheid studievertraging veroorzaakt.
5. Interne medische toetsing: naast een artsverklaring is een verklaring van een studentarts of studentpsycholoog binnen de instelling nodig.

Bij de meeste instellingen wordt het medisch bewijs alleen ingezien door studentendecanen
In de meeste instellingen wordt medisch bewijs alleen ingezien door studentendecanen (of een vergelijkbare functionaris). Wanneer decanen gemandateerd zijn om zelf voorzieningen toe te kennen, beoordelen zij zowel de medische onderbouwing als de passendheid van de voorziening. Uit de gesprekken met studentendecanen hebben wij geen signalen ontvangen dat zij zich onvoldoende geëquipeerd voelen om deze beoordeling te maken. In instellingen waar de examencommissie formeel het besluit neemt, ziet doorgaans alleen de decaan het medisch bewijs. De examencommissie ontvangt in dat geval een gemotiveerd advies, waarin de noodzaak van de voorziening wordt toegelicht, maar geen medische stukken. De examencommissie toetst vervolgens of de voorziening onderwijskundig passend is en binnen de kaders van de OER en eindkwalificaties valt. Slechts bij enkele instellingen zien ook de examencommissieleden het medisch bewijs in.

Bij studenten met medisch lastig te onderbouwen omstandigheden leidt dit tot ongelijkheid
Met name bij psychische problematiek, long covid of mantelzorgsituaties blijkt bewijsvoering complex (zie de persona-analyse in bijlage A). In dergelijke gevallen is causaliteit tussen omstandigheid en studiehinder lastig vast te stellen. Niet alle instellingen hebben mantelzorg expliciet opgenomen in hun kaders en ze verschillen in wanneer je aanspraak kan maken op voorzieningen (bijvoorbeeld het aantal uur per week dat je mantelzorg verleent). Long covid leidt tot verschillen vanwege de wisselende medische bewijsvoering die vereist is. Instellingen verschillen in de mate waarin zij ruimte bieden voor professionele inschatting door de decaan of studieadviseur tegenover formele medische objectivering. Deze keuze beïnvloedt de toegankelijkheid van voorzieningen voor studenten met minder goed objectiveerbare omstandigheden.

2.4.3 Ervaringen

Voor studenten met complexe ondersteuningsbehoeften is het aanvraagproces belastend
Professionals geven aan dat studenten het aanvraagproces belastend vinden, omdat het uitzoeken en aanvragen van voorzieningen boven op hun bestaande persoonlijke of medische situatie komt en veel eigen regie vraagt. Sommige studenten voelen zich daarbij ‘tot last’ voor de instelling, wat ertoe kan leiden dat zij terughoudend worden in het aanvragen van voorzieningen. Daarnaast ervaren studenten een contrast met het voortgezet onderwijs, waar zij eerder intensieve ondersteuning ontvingen. Daarbij beschrijven studenten het aanvraagproces ook als tijdsintensief. Zij beschrijven een proces van veel rondvragen en doorverwijzingen. Hierbij speelt ook dat kennis over bepaalde beperkingen en hun impact op studeren niet altijd aanwezig is bij alle betrokken professionals.

Mandatering voor eenvoudige voorzieningen werkt in het voordeel van de student
Wanneer eenvoudige of veelvoorkomende voorzieningen (zoals extra tentamentijd of het gebruik van hulpmiddelen) gemandateerd zijn aan bijvoorbeeld studieadviseurs of decanen, kunnen deze sneller

worden toegekend. Professionals geven aan dat dit de doorlooptijd verkort, waardoor studenten sneller duidelijkheid krijgen. Daarnaast beperkt het de administratieve stappen voor zowel professionals als studenten.

Er worden verschillen tussen opleidingen en personen in begeleiding en beoordeling ervaren

Zowel professionals als studenten zien dat de uitkomst mede afhankelijk is van de betrokken functionaris. Sommige studentendecanen en studieadviseurs zoeken actief naar creatieve oplossingen, anderen hanteren striktere interpretaties. Ook examencommissies verschillen in beoordelingsruimte: sommige werken sterk vanuit vastgestelde criteria, andere laten meer ruimte voor individuele afweging. Binnen grotere instellingen bestaan verschillen tussen faculteiten in mandatering, interpretatie van criteria en bereidheid om maatwerk te bieden. Studenten die overstappen naar een andere opleiding binnen dezelfde instelling kunnen daardoor een andere uitkomst ervaren bij een vergelijkbare aanvraag.

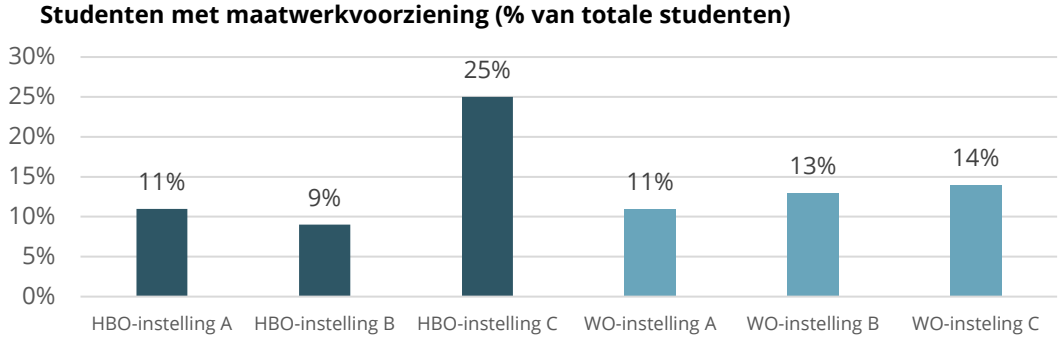
De balans tussen sociaal en medisch model is doorslaggevend

Achter verschillen in beoordeling ligt volgens professionals een fundamentele keuze: in hoeverre vertrouwt de instelling op professionele inschatting en het verhaal van de student (sociaal model), en in hoeverre wordt medische objectivering vereist (medisch model)? Deze keuze beïnvloedt vooral de toegankelijkheid voor studenten met minder goed objectiveerbare problematiek. Enkele instellingen uit de casestudy's spreken expliciet de ambitie uit om minder sterk te leunen op medische objectivering en meer te werken vanuit vertrouwen.

Instellingen signaleren een toenemend aantal aanvragen en voorzieningsdruk

Vrijwel alle instellingen signaleren een toename in aanvragen, met name gerelateerd aan neurodivergentie en psychische problematiek. Deze stijging leidt tot wat professionals omschrijven als voorzieningsdruk: een combinatie van capaciteitsdruk, organisatorische belasting en normatieve discussies over de reikwijdte van redelijke aanpassingen. Capaciteitsdruk uit zich bijvoorbeeld in een tekort aan prikkelarme tentamenruimtes, beperkte beschikbaarheid van individuele begeleiding of toenemende administratieve belasting bij decanen en examencommissies. Tegelijkertijd ontstaat discussie over de proportionaliteit van voorzieningen. Professionals geven aan dat zij vaker moeten afwegen wat binnen de kaders van redelijke aanpassingen valt en waar grenzen liggen, bijvoorbeeld bij verzoeken om structureel alternatieve toetsvormen, aangepaste stage-eisen of verlengde aanwezigheidsplichten binnen opleidingen met beroepsvereisten. Professionals benoemen daarnaast een risico op 'voorzieningsinflatie': wanneer voorzieningen breder beschikbaar worden, verschuiven verwachtingen van studenten.

Zes van de twaalf instellingen die deelnamen aan de casestudy's hebben kwantitatieve gegevens aangeleverd over het aandeel studenten met een maatwerkvoorziening. De figuur hieronder geeft hiervan een overzicht. Deze cijfers laten zien dat het percentage studenten met een voorziening binnen deze instellingen varieert tussen 9% en 25%. Op basis van deze groep instellingen is geen eenduidig onderscheid zichtbaar tussen hogescholen en universiteiten. Het gemiddelde aandeel studenten met een maatwerkvoorziening binnen deze zes instellingen ligt rond de 14%, waarbij dus



Figuur 1 Percentage studenten met maatwerkvoorziening vs. totaal aantal studenten. Bron: data instellingen

de instelling met 25% duidelijk hoger scoort dan de overige instellingen. Het relatief hoge percentage bij deze instelling hangt mogelijk samen met de kleine schaal van deze instelling (waardoor meer persoonsgebonden signalering plaatsvindt) en naar eigen zeggen mogelijk ook door de samenstelling van hun studentenpopulatie (relatief meer neurodiversiteit bij hun type opleidingen).

2.5 Nazorg

2.5.1 Werkwijze

Nazorg is binnen de meeste instellingen beperkt formeel georganiseerd

Na afronding van de beoordeling vindt binnen de meeste instellingen geen automatisch vervolgcontact met de student plaats. Het besluit (toekenning of afwijzing) wordt geregistreerd in een centraal of decentraal registratiesysteem en vaak schriftelijk gecommuniceerd naar de student. Binnen de opleiding ligt de verantwoordelijkheid voor uitvoering van toegekende voorzieningen vaak bij de tutor of studieadviseur. Zij bewaken, in meer of mindere mate, de praktische toepassing van de voorziening en houden zicht op de studievoortgang van de student. In de meeste instellingen ontbreekt echter een structureel en instellingsbreed georganiseerd proces voor opvolging of evaluatie van voorzieningen.

Registratie en interne zichtbaarheid verschillen tussen en binnen instellingen

Instellingen verschillen in de wijze waarop toegekende voorzieningen worden geregistreerd en intern zichtbaar gemaakt. In sommige instellingen worden voorzieningen centraal vastgelegd in digitale systemen (bijvoorbeeld Osiris), waardoor zij automatisch zichtbaar zijn voor docenten en, indien van toepassing, worden doorgezet naar volgende studiejaren. In andere instellingen ontvangen studenten een mail of brief met de voorziening(en) die zij zelf moeten delen met docenten.

Privacy en IT-systemen beïnvloeden de feitelijke toepassing

De bescherming van privacy en terughoudendheid in informatie-uitwisseling zorgen ervoor dat voorzieningen niet altijd automatisch of volledig worden toegepast. De wijze waarop registratie en communicatie zijn ingericht, bepaalt in belangrijke mate of een toegekende voorziening in de praktijk ook consistent wordt uitgevoerd. Instellingen met geïntegreerde registratiesystemen en automatische zichtbaarheid van voorzieningen voor docenten kennen minder afhankelijkheid van individuele communicatie. Waar registratie gefragmenteerd of handmatig is georganiseerd, is de uitvoering kwetsbaarder en ligt er verantwoordelijkheid bij de student om zelf achter de voorzieningen aan te gaan.

Enkele instellingen werken met tijdelijke voorzieningen, die vragen om herbeoordeling

Voorzieningen die voor een bepaalde periode zijn toegekend worden na afloop opnieuw beoordeeld en zo nodig herzien. De inrichting van deze herbeoordeling verschilt per instelling: bij een aantal instellingen wordt de student actief benaderd, bij de meeste instellingen moet de student zelf opnieuw een aanvraag indienen.

Er zijn mogelijkheden tot beroep en bezwaar bij afwijzing of gedeeltelijke toekenning

Wanneer een aanvraag niet of slechts gedeeltelijk wordt toegekend, kan de student gebruikmaken van formele bezwaar- en beroepsprocedures. Deze procedures zijn doorgaans vastgelegd in de OER of in het studentenstatuut en bieden de mogelijkheid om het besluit opnieuw te laten toetsen. Naast deze formele route bestaat binnen vrijwel alle instellingen de mogelijkheid om in gesprek te blijven

met de studentendecaan of studieadviseur om alternatieve of aangepaste voorzieningen te verkennen. Het initiatief hiervoor ligt in de praktijk echter vaak bij de student.

2.5.2 Ervaringen

Nazorg is vaak reactief in plaats van proactief ingericht binnen instellingen
In de praktijk ervaren de studenten in de focusgroepen dat nazorg meestal reactief is ingericht. Na toekenning van een voorziening vindt niet standaard een vervolgcheck plaats om te evalueren of de voorziening toereikend is. In sommige instellingen nemen decanen of studieadviseurs proactief contact op om te bespreken hoe het gaat, maar in andere instellingen ligt de verantwoordelijkheid om terug te komen met vervolgvragen nadrukkelijk bij de student zelf. Dit verschil in actieve nazorg beïnvloedt de mate waarin studenten zich gesteund voelen en tijdig kunnen bijsturen wanneer een voorziening onvoldoende blijkt.

Overdracht bij wisseling van opleiding of studiejaar is niet altijd vanzelfsprekend
Bij een overstap naar een andere opleiding, masteropleiding of bij een nieuw studiejaar verschilt het of toegekende voorzieningen automatisch worden overgenomen. In sommige instellingen worden voorzieningen structureel voortgezet, terwijl in andere instellingen opnieuw afstemming nodig is. Dit kan leiden tot onzekerheid en extra administratieve stappen voor studenten. Het wordt als positief ervaren als dossiers bekend zijn met medewerkers. Ook worden periodieke evaluatiemomenten met een studentendecaan gewaardeerd.

Onzekerheid bij afwijzing of gedeeltelijke toekenning
Studenten geven aan dat het niet altijd duidelijk is waar zij terecht kunnen wanneer een voorziening niet wordt toegekend of wanneer zij het niet eens zijn met het besluit. Beslisbrieven bevatten volgens studenten veel tekst en zijn moeilijk leesbaar. Hoewel formele bezwaarprocedures bestaan, ervaren studenten drempels om hiervan gebruik te maken. De mate waarin professionals meedenken over alternatieve oplossingen verschilt sterk en is persoonsafhankelijk. In sommige gevallen worden studenten actief begeleid naar andere mogelijkheden; in andere situaties ligt het initiatief grotendeels bij de student.

Privacybeperkingen leiden tot herhaald vertellen van het verhaal
Vanwege privacyoverwegingen delen studentendecanen of studieadviseurs doorgaans geen inhoudelijke informatie over de persoonlijke omstandigheden van studenten met docenten. Docenten ontvangen vaak uitsluitend informatie over de toegekende voorziening, niet over de achterliggende reden. Hoewel dit de privacy van studenten beschermt, leidt het er in de praktijk toe dat studenten hun situatie regelmatig opnieuw moeten toelichten, bijvoorbeeld bij individuele afspraken of wanneer voorzieningen niet automatisch worden toegepast. In instellingen waar voorzieningen digitaal zichtbaar zijn voor docenten, wordt deze last verminderd.

De bereidheid van docenten om mee te gaan in onderwijsvoorzieningen is verschillend
Hoewel voorzieningen formeel zijn toegekend, ervaren decanen, studieadviseurs en studenten dat de feitelijke uitvoering van onderwijsvoorzieningen mede afhankelijk is van de bereidheid en bekendheid over voorzieningen bij individuele docenten. In de meeste gevallen werken docenten mee aan toegekende voorzieningen, maar decanen, studieadviseurs en studenten geven aan dat dit niet altijd vanzelfsprekend is. Sommige docenten zijn terughoudend bij aanpassingen in deadlines,

aanwezigheidseisen of alternatieve werkvormen, zeker wanneer zij deze als organisatorisch belastend ervaren of wanneer zij onvoldoende op de hoogte zijn van de kaders rondom maatwerk.

2.6 Beleidsontwikkeling en monitoring

2.6.1 Werkwijze

Formele beleidskaders verschillen in mate van uitwerking
Niet alle instellingen beschikken over een expliciete, afzonderlijke beleidsregeling voor maatwerkvoorzieningen. Bij een kleiner aantal instellingen, met name kleinere instellingen, is maatwerk veelal impliciet geregeld via de OER en wettelijke kaders, aangevuld met werkafspraken binnen het decanaat of examencommissies. Het beleid is daar minder geformaliseerd en sterker afhankelijk van vaste personen en informele afstemming. Bij de meeste en met name grotere instellingen bestaan expliciete beleidsdocumenten of richtlijnen rondom studeren met een functiebeperking of ondersteuningsbehoefte. Daarin zijn doelgroepen, procedures, mandatering en beoordelingscriteria vastgelegd. Soms wordt gewerkt met lijsten van standaardvoorzieningen waarvoor mandaat geldt, en aparte categorieën voor complexe maatwerkvoorzieningen.

Medezeggenschap wordt betrokken bij formele regelingen
In alle onderzochte instellingen is de medezeggenschap betrokken bij vaststelling of herziening van formele regelingen, met instemmingsrecht waar het om studentenregelingen gaat.

Registratie en monitoring zijn organisatorisch wisselend ingericht
De wijze waarop maatwerkvoorzieningen worden geregistreerd verschilt sterk. Een deel van de instellingen registreert alle aanvragen en toekenningen centraal in systemen zoals Osiris of SAP, waarbij voorzieningen zichtbaar zijn voor docenten en overdraagbaar zijn bij overstap tussen opleidingen. Het grotere deel van de instellingen werkt (deels) met handmatige registraties. Examencommissies registreren aantallen verzoeken in jaarverslagen, maar er ontbreekt vaak een instellingsbreed overzicht van type voorzieningen, duur en trends. In meerdere instellingen wordt gewerkt aan verbetering van registratiesystemen om meer inzicht te krijgen in gebruik en ontwikkeling van maatwerkvoorzieningen.

De meeste instellingen monitoren met name kwalitatief, minder op effectiviteit
Monitoring van maatwerkvoorzieningen vindt bij de meeste instellingen met name plaats via structurele overleggen, zoals casuïstiekoverleg tussen decanen, overleg tussen studieadviseurs en examencommissies, faculteitsoverstijgende afstemming of klankbordgroepen van studenten met een functiebeperking. Bij vrijwel alle instellingen ontbreekt een systematische evaluatie van de effectiviteit van maatwerkvoorzieningen. Er is daardoor beperkt inzicht in bijdrage aan studiesucces, doorlooptijd en toegankelijkheid van maatwerkvoorzieningen en verschillen tussen opleidingen.

2.6.2 Ervaringen

Bij kleinere instellingen is veel kennis persoonsgebonden
Bij kleinere instellingen zit veel kennis over maatwerkvoorzieningen bij één of enkele decanen of secretarissen van examencommissies. Dossiervorming is pragmatisch ingericht en kennisoverdracht verloopt mondeling. Dit maakt het systeem kwetsbaar bij uitval of personeelswisselingen. Grotere instellingen proberen deze afhankelijkheid te verminderen via centrale registratie.

Harmonisatie van beleid is een terugkerend spanningsveld

Instellingen balanceren tussen rechtsgelijkheid en uniformiteit en aansluiting bij de student, onderwijscontext en professionele ruimte. Volledige uniformering kan flexibiliteit beperken en volledige decentralisatie kan ongelijkheid vergroten. Instellingen die structureel faculteitsoverstijgend overleg organiseren over hun beleid lijken verschillen beter te kunnen beheersen.

Toename in aanvragen beïnvloedt beleidsontwikkeling
Vrijwel alle instellingen signaleren een groei in het aantal maatwerkvoorzieningen, met name gerelateerd aan neurodivergentie en psychische problematiek. Deze toename leidt tot: druk op faciliteiten (bijv. tentamenruimtes), heroverweging van proportionele inzet, discussies over uniformering en professionalisering van registratie In sommige instellingen vormt deze groei expliciet aanleiding voor beleidsherziening of uniformeringstrajecten.

Beleidsaanpassingen worden vaak op gang gebracht door casuïstiek
In meerdere casestudy's geven professionals aan dat beleidsverbetering niet primair plaatsvindt via systematische evaluatie, maar via concrete casussen die knelpunten zichtbaar maken. Voorbeelden zijn aanpassing van bewijsvereisten, uitbreiding van doelgroepen (bijv. mantelzorg), harmonisatie van mandaat, toevoeging van prikkelarme ruimtes en tijdelijke voorzieningen bij lange wachttijden in de zorg. Dit wijst op een lerend systeem, maar niet altijd op een expliciet vastgelegde verbetercyclus.

Periodieke herijking lijkt een effectieve werkwijze
Instellingen die werken met expliciete herzieningsmomenten (bijv. tweejaarlijks), een vaste PDCA-cyclus, betrokkenheid van klankbordgroepen en/of actieve data-analyse geven aan goed in staat te zijn om beleid tijdig aan te passen aan maatschappelijke ontwikkelingen en groeiende ondersteuningsbehoeften.

2.7 Deelconclusie maatwerkvoorzieningen

Instellingen voeren hun taak rond maatwerk naar behoren uit, maar met onderlinge verschillen
Instellingen hebben vanuit de WHW en Wgbh/cz de taak om maatwerkvoorzieningen aan studenten die hinder ondervinden van bijzondere omstandigheden. Het onderzoek laat zien dat zij deze opdracht naar behoren uitvoeren, maar dat er daarbij wel duidelijke onderlinge verschillen zijn in de manier waarop ze te werk gaan.

In vrijwel iedere fase van de studentreis voor maatwerkvoorzieningen is er geen uniformiteit tussen instellingen. Er zijn zelfs regelmatig verschillen *binnen* individuele instellingen, als specifieke faculteiten of opleidingen verschillende keuzes maken.

Niet al deze verschillen zijn problematisch. Een deel van de verschillen is zelfs wenselijk, zodat instellingen kunnen inspelen op de specifieke situatie van een student. Echter, een deel van de verschillen is wel onwenselijk, omdat ze invloed hebben op de toegankelijkheid, rechtsgelijkheid en belasting van studenten met bijzondere omstandigheden.

Op dit gebied zien we zes knelpunten, waarvan vier generiek en twee specifiek voor maatwerk
Uit het onderzoek komen zes punten naar voren waar het proces rondom maatwerkvoorzieningen niet goed verloopt. Hier spelen er verschillen tussen instellingen (of binnen instellingen) waar de verschillen in aanpak knellend zijn gezien de impact op studenten. Deze zes knelpunten zijn:

1. **Variatie in de mate van informatievoorziening en signalering.** De informatievoorziening rond maatwerkvoorzieningen varieert sterk. Die loopt van enkel passieve globale op de website tot

proactieve signalering via diverse kanalen. De impact van deze verschillen is vrij groot[9]; de informatievoorziening raakt immers de bekendheid van de voorzieningen en is daarmee mede bepalend voor (ongelijkheid in) de benutting van voorzieningen tussen instellingen.[10] Deze verschillen hangen samen met de mate van centralisatie en de rolopvatting van instellingen.

2. **Variatie in bewijslast en beoordelingsruimte.** Instellingen hanteren verschillende eisen aan bewijsvoering die studenten moeten aanleveren om voor de voorziening in aanmerking te komen. Deze eisen lopen uiteen van simpele gesprekken tot complexe medische causaliteitsverklaringen of interne medische toetsing. Daar bovenop zijn er verschillen in de wijze waarop criteria zoals causaliteit, redelijkheid en inspanningsverplichting worden toegepast. De impact hiervan op studenten is groot. Studenten ervaren het aanvraagproces als administratief intensief. Bovendien kan het leiden tot toekenning van voorzieningen bij de ene instelling en afwijzing bij de andere.
3. **Beperkte nazorg en continue verbetering.** Er zijn grote verschillen in de mate waarin instellingen nazorg leveren aan studenten na het afhandelen van een aanvraag. De impact hiervan is iets kleiner dan die van andere knelpunten in deze lijst, maar niettemin geeft dit knelpunt ongemak: afspraken worden niet altijd consistent uitgevoerd, worden voorzieningen bij wisseling van studiejaar of opleiding niet vanzelfsprekend voortgezet en vindt beperkte evaluatie plaats van de passendheid van ondersteuning. Dit knelpunt hangt samen met verschillen in de beschikbaarheid en inrichting van (ICT-)systemen en de mate van centrale coördinatie op beleid.
4. **Groeiende voorzieningsdruk en spanning rond proportionaliteit.** De toename van aanvragen leidt tot druk op beschikbare capaciteit en middelen. Op dit moment is de impact hiervan op studenten nog vrij laag, maar dat kan veranderen als instellingen heroverwegen wat als proportioneel en uitvoerbaar wordt gezien. Hun beleidsruimte bij het bepalen van deze reikwijdte kan bestaande verschillen in de toepassing en afbakening van voorzieningen verder vergroten.
5. **Variatie in snelheid en belasting in het aanvraagproces.** Tussen instellingen zijn er verschillen in wachttijden (van één tot zes weken), aanvraagvereisten (van mondelinge toelichting tot gedetailleerde formulieren) en mandatering (van afhandeling door één studentendecaan tot alle aanvragen langs de examencommissie). De impact hiervan is vrij groot: de verschillen leiden tot uiteenlopende doorlooptijden en administratieve lasten voor studenten. Deze verschillen komen voort uit variatie in capaciteit en de mate waarin processen zijn geformaliseerd door instellingen.
6. **Persoonsafhankelijkheid in beoordeling.** De uitkomsten van vergelijkbare aanvragen verschillen vaak tussen individuele beoordelaars: examencommissies en decanen kunnen binnen dezelfde instelling bij dezelfde casuïstiek toch verschillende besluiten komen. De impact hiervan is vrij groot, want hierdoor studenten in vergelijkbare omstandigheden binnen of tussen instellingen een andere beoordeling of mate van ondersteuning ontvangen. Deze variatie hangt samen met verschillen in de mate van centralisatie en formalisering van werkwijzen. Meer gecentraliseerde beoordeling leidt vaak tot meer uniformiteit, maar kan minder aansluiten bij de specifieke onderwijscontext.

In paragraaf 5.2 wordt elk van deze knelpunten in meer detail beschreven, en worden voor elk van de knelpunten oplossingsrichtingen verkend. Hierbij geldt dat knelpunten 1 t/m 4 ook spelen rond de VZPB en het StOF, zie paragraaf 3.7 en 4.7. Knelpunten 5 en 6 spelen specifiek voor maatwerkvoorzieningen.

---

[9] In de terminologie van dit rapport, waar de twaalf belangrijkste knelpunten onderling worden vergeleken, wordt deze vrij grote impact als 'middelgroot' benoemd.

[10] Zoals beschreven in paragraaf 2.4.3 loopt de benutting van maatwerkvoorzieningen nu sterk uiteen (van 9 tot 25% van alle ingeschreven studenten bij instellingen). Dit geeft een duidelijke indicatie dat hier verbetering mogelijk is.

De knelpunten lijken eerder veroorzaakt door cultuurverschillen dan door omgevingskenmerken
Uit de casestudy's blijkt dat veel verschillen zoals mandatering, bewijsvoering en duur van toekenning niet eenduidig samenhangen met objectieve kenmerken zoals grootte, type (hbo of wo), regio of mate van specialisatie. Hoewel er structurele verschillen bestaan – zo werken hogescholen vaker met vaste klassen dan universiteiten en zijn grotere instellingen vaak formeler georganiseerd dan kleinere instellingen – verklaren deze kenmerken niet systematisch hoe maatwerkvoorzieningen zijn ingericht.

De variatie tussen instellingen lijkt daarmee eerder uit institutionele keuzes, organisatiecultuur en de historische ontwikkeling van beleid en uitvoering voort te komen. Deze factoren kunnen voor variatie zorgen omdat het wettelijke kader biedt voor eigen invulling en beleidsmatige afwegingen.

/ 3 Voorziening Prestatiebeurs (VZPB)

3.1 Introductie

De VZPB is er om studenten met bijzondere omstandigheden niet financieel te benadelen
De Voorziening Prestatiebeurs (VZPB) heeft als doel studenten te beschermen tegen onevenredige financiële gevolgen van studievertraging en/of uitval die het directe gevolg is van bijzondere (medische) omstandigheden. Binnen het stelsel van studiefinanciering en diplomatermijnen kan studievertraging ertoe leiden dat beursrechten vervallen of worden omgezet in een schuld. De VZPB biedt instrumenten om deze gevolgen te mitigeren, zodat studenten niet financieel worden benadeeld door omstandigheden die buiten hun invloedssfeer liggen.

De doelgroep bestaat uit studenten die door bijzondere omstandigheden studievertraging oplopen. Het gaat hierbij om omstandigheden die het behalen van het diploma binnen de reguliere diplomatermijn bemoeilijken of onmogelijk maken. De doelgroep verschilt daarbij per instrument binnen de VZPB. Sommige voorzieningen zijn met name gericht op langdurige of structurele omstandigheden, terwijl andere juist ook worden ingezet bij tijdelijke omstandigheden die tot studievertraging leiden.

De VZPB is onderdeel van het stelsel van studiefinanciering
De VZPB is ontwikkeld binnen het stelsel van de Wet studiefinanciering 2000 (WSF 2000) en verankerd in artikel 5.2b, artikel 5.15 en artikel 5.16.[11] In dit stelsel bestaat studiefinanciering uit verschillende componenten, waarbij er een onderscheid is tussen de prestatiebeurs en de rentedragende lening. De prestatiebeurs (zoals de basisbeurs, aanvullende beurs en reisvoorziening) wordt vertrekt als voorwaardelijke lening, die wordt omgezet in een gift bij het tijdig behalen van het diploma. De rentedragende lening en het collegegeldkrediet moeten echter altijd worden terugbetaald. Dit systeem koppelt het behoud van beursrechten aan het tijdig behalen van het diploma binnen de diplomatermijn.

Omdat deze systematiek studenten met bijzondere omstandigheden onevenredig kon raken, is de voorziening bijzondere omstandigheden ingevoerd. De voorziening fungeert daarmee als correctiemechanisme binnen het prestatiebeurssysteem: zij biedt een uitzondering op de standaardtermijnen wanneer studievertraging voortvloeit uit omstandigheden die niet aan de student te wijten zijn.

Door wijzigingen in het studiefinancieringsstelsel (zoals de tijdelijke afschaffing en latere herinvoering van de basisbeurs) is de context waarbinnen de VZPB functioneert veranderd, maar de systematiek van verlenging en omzetting is in stand gebleven. Het verschil zit in de feitelijke uitwerking: waar verlenging bij het leenstel neerkomt op het beperken van de uiteindelijke studieschuld, betreft het bij het basisbeursstelsel het verlengen van aanspraak op giftverlening.

[11] Vergelijkbare artikelen zijn ook opgenomen voor het mbo niveau 3-4. Dit zijn artikel 4.12, artikel 4.13 en artikel 4.14.

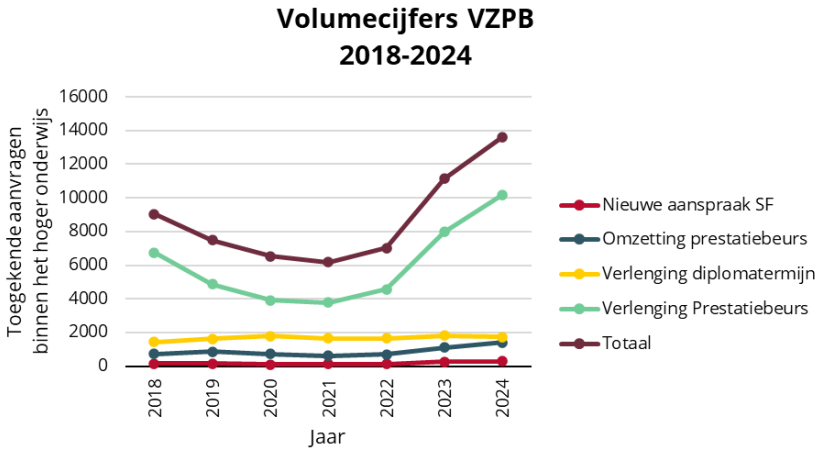
De voorziening kent vier instrumenten

Bij de inzet van één van de instrumenten wordt er onderscheid gemaakt tussen tijdelijke en structurele omstandigheden.

- Bij tijdelijke omstandigheden, zoals een operatie met een herstelperiode, kan *verlenging van de prestatiebeurs* worden toegekend. Dit houdt in dat studenten twaalf extra maanden prestatiebeurs ontvangen (basisbeurs, aanvullende beurs en reisvoorziening).
- Bij structurele omstandigheden, zoals een chronische ziekte, een blijvende fysieke beperking of een langdurige psychische aandoening, kunnen zwaardere instrumenten worden ingezet zoals *verlenging van de diplomatermijn*. Verlenging van de diplomatermijn betekent dat studenten extra tijd krijgen om hun diploma te behalen zonder dat dit gevolgen heeft voor de omzetting van de prestatiebeurs. Zo kan de diplomatermijn met maximaal vijf jaar worden verlengd.
- Wanneer het afronden van de opleiding structureel niet mogelijk blijkt, kan de prestatiebeurs worden omgezet in een gift (*omzetting van de prestatiebeurs in een gift)*, ook wanneer het diploma niet wordt behaald.
- In situaties waarin een student door ingrijpende structurele medische omstandigheden moet overstappen naar een andere opleiding, kan daarnaast een *nieuwe aanspraak op studiefinanciering* worden toegekend, waarbij opnieuw recht ontstaat op studiefinanciering voor de nieuwe opleiding.

Stijgende volumecijfers suggereren toegenomen zichtbaarheid en gebruik van de voorziening

De volumecijfers van DUO (figuur 2) laten zien dat er binnen het hoger onderwijs relatief veel toegekende VZPB aanvragen zijn voor verlenging van de prestatiebeurs. Ook laat het zien dat het aantal toegekende aanvragen de afgelopen jaren aanzienlijk is toegenomen. In 2021 ging het om 6.174 aanvragen, oplopend naar 11.146 in 2023 en 13.618 in 2024. Deze stijging in het aantal toegekende aanvragen wijst erop dat de voorziening in toenemende mate wordt benut binnen het hoger onderwijs.



Figuur 2. Volumecijfers VZPB 2018-2024, bron: dashboard VZPB DUO 2025

Uit deze cijfers blijkt dat *verlenging van de prestatiebeurs* het meeste voorkomt en de hoogste stijging kent. In de periode 2018-2024 schommelt dit tussen 3.791 en 10.195 toegekende aanvragen per jaar. Het aantal toekenningen voor *verlenging van diplomatermijn* schommelt tussen 1.439 en 1.811 per jaar en *omzetting van prestatiebeurs* tussen ongeveer 612 en 1.401 per jaar. Het toekennen van *nieuwe aanspraak* komt relatief beperkt voor, tussen 100 en 282 per jaar.

3.2 Overkoepelende governance

De uitvoering van de VZPB is belegd bij DUO, met een ondersteunende rol voor instellingen
De VZPB is, in tegenstelling tot het Studentenondersteuningsfonds (StOF), een landelijke voorziening met uniforme criteria en centrale besluitvorming, welke is belegd bij DUO.

De wet bepaalt:
1. dat sprake moet zijn van bijzondere omstandigheden als bedoeld in artikel 5.2b, artikel 5.15 en artikel 5.16 WSF 2000;
2. dat er een direct causaal verband moet zijn tussen de omstandigheid en de studievertraging of uitval;
3. dat omstandigheden moeten worden aangetoond met een verklaring van de onderwijsinstelling;
4. dat medische omstandigheden moeten worden aangetoond met een gedagtekende verklaring van een arts;
5. dat de Minister (uitgevoerd door DUO) beslist over de aanvraag.

Hiermee wordt het toekennen en uitkeren van de VZPB uitgevoerd door DUO. Onderwijsinstellingen hebben binnen de VZPB geen formele beslissingsbevoegdheid. Wel vervullen zij een signalerende en ondersteunende rol richting studenten, in het signaleren van een omstandigheid, het attenderen op de mogelijkheid tot financiële ondersteuning en het komen tot een aanvraag. Dit ligt bij zowel mentoren, SLB'ers en studieadviseurs, als bij studentendecanen. Ook hebben instellingen een adviserende rol richting DUO.

Instellingen moeten verklaringen afleggen die de beoordeling van DUO bepalen
Naast een signalerende en informerende rol, hebben instellingen een 'poortwachtersrol': zij beoordelen of de studievertraging of uitval het gevolg is van de (medische) omstandigheden en geven op basis daarvan een verklaring af aan DUO. Deze rol komt voort uit lid 1, art. 5.2b en lid 5, art. 5.16 van de WSF2000.

De poortwachtersrol is vaak belegd bij de studentendecanen, met een centrale rol binnen instellingen. Zij spreken een student en zien schriftelijke onderbouwing (zoals medische bewijsstukken in) om tot een beoordeling te kunnen komen of a) er sprake is van (structurele) omstandigheid en of b) een causaal verband tussen deze omstandigheid en de studievertraging aannemelijk is. Hiermee komt de studentendecaan tot een 'advies' aan DUO. Dit advies landt vervolgens in een verklaring die wordt ondertekend en meegestuurd met de aanvraag van de student richting DUO. Het formele besluit ligt vervolgens bij DUO, die in de praktijk deze adviezen opvolgt en vooral procedurele controles doet op de aanvragen.

De uitvoering van de VZPB is binnen instellingen voornamelijk belegd bij studentendecanen
De uitvoering van de VZPB is binnen instellingen doorgaans belegd bij studentendecanen, die vaak op centraal of facultair niveau zijn georganiseerd. Zij vervullen een coördinerende rol in de beoordeling en advisering richting DUO. Uit de gesprekken komt naar voren dat de rol en verantwoordelijkheden van studentendecanen binnen de VZPB over het algemeen als duidelijk wordt ervaren. Mentoren, studieloopbaanbegeleiders en studieadviseurs spelen met name een rol in het signaleren van mogelijke studievertraging en het informeren van studenten over de beschikbare voorzieningen. Zij verwijzen de studenten doorgaans door naar de studentendecaan voor verdere uitleg, beoordeling en ondersteuning bij de aanvraag.

Het proces van de VZPB aan de kant van DUO valt buiten de scope van dit onderzoek

3.3 Informeren & signaleren

3.3.1 Werkwijze

Informatieverstrekking over de VZPB kent actieve en passieve vormen binnen instellingen
Net als bij maatwerk informeren instellingen studenten over de VZPB via verschillende kanalen. Instellingen maken gebruik van digitale informatievoorziening via websites en studentportalen, waar informatie over studeren met bijzondere omstandigheden en mogelijke ondersteuning wordt toegelicht. Daarnaast spelen eerstelijnsprofessionals zoals mentoren, studieloopbaanbegeleiders en studieadviseurs een rol in het signaleren van mogelijke studievertraging en het doorverwijzen van studenten naar een studentendecaan. Er zijn er echter ook enkele instellingen waar de studentendecaan deze signaleringsrol op zich neemt. In gesprekken over studievertraging kan de studentendecaan studenten attenderen op de mogelijkheid van de VZPB, ook wanneer de student daar niet expliciet om vraagt. De casestudy's laten ook zien dat enkele instellingen studenten proactief informeren door bijvoorbeeld voorlichting te geven in klassen waarbij verschillende ondersteuningsmogelijkheden, waaronder de VZPB, worden toegelicht.

Professionals informeren studenten over de VZPB als ze hier recht op lijken te hebben
De VZPB wordt door instellingen doorgaans als voorliggende voorziening beschouwd. Wanneer sprake is van studievertraging als gevolg van (medische of andere structurele) omstandigheden, wordt de VZPB bij de meeste instellingen daarom standaard besproken of voorgesteld tijdens gesprekken met studieadviseurs of studentendecanen.

Ook buiten instellingen wordt de VZPB veel onder aandacht gebracht op sociale media
Recent is er een boek verschenen, waar in één van de hoofdstukken wordt uitgelegd hoe je voor de VZPB bij DUO in aanmerking komt.[12] Daarnaast biedt het de openbare formulieren die je moet aanleveren bij de aanvraag. Dit hoofdstuk krijgt via de sociale media brede aandacht en bereikt daarmee een groot aantal (oud)-studenten. Deze publiciteit rondom het hoofdstuk heeft er toe geleid dat meer studenten bekend zijn met het bestaan van de voorziening en met de aanvraagprocedure, met name oud-studenten die met terugwerkende kracht alsnog een aanvraag indienen. Dit is ook terug te zien in de stijgende volumecijfers (zie 3.1).

3.3.2 Ervaringen

De vindbaarheid van informatie over de VZPB verschilt tussen instellingen
De vindbaarheid en toegankelijkheid van informatie over de VZPB lopen uiteen tussen instellingen. In sommige gevallen ervaren studenten dat informatie duidelijk en laagdrempelig beschikbaar is via een aparte webpagina, terwijl anderen aangeven dat zij actief moeten zoeken of worden doorverwezen naar de website van DUO om relevante informatie te vinden. Daarnaast geven sommige studenten aan pas laat of toevallig op de hoogte te raken van de voorziening. Ook studentendecanen erkennen dat studenten vaak niet goed op de hoogte zijn van de mogelijkheid om de VZPB aan te vragen.

[12] Regelink. F; Druks 2 - hoofdstuk *Tikkie terug aan DUO* (2023)

Onvolledige en onjuiste informatie leidt tot misvattingen bij studenten
In de praktijk komt het volgens professionals regelmatig voor dat (oud-)studenten beschikken over onvolledige of onjuiste informatie over de VZPB. Zij geven aan dat misvattingen vaak voortkomen uit informatie die via sociale media wordt gedeeld. De misvattingen hebben vaak betrekking op de reikwijdte van de voorziening. Zo verwachten sommige studenten dat hun volledige studieschuld kan worden kwijtgescholden wanneer zij studievertraging hebben opgelopen door persoonlijke omstandigheden. Daarnaast wordt in enkele gevallen ook gewezen op onduidelijke of tegenstrijdige informatie via het telefonische informatiepunt van DUO richting studenten. Deze verwachtingen sluiten niet altijd aan bij de formele kaders van de voorziening, wat volgens studentendecanen kan leiden tot de noodzaak van extra toelichting en daarmee een toename van de werkdruk.

Er zitten inconsistenties tussen de informatievoorziening vanuit instellingen en DUO
Studentendecanen ervaren daarnaast verschillen in hun informatievoorziening en die van DUO. Zo wordt aangegeven dat informatie over de mogelijkheden van ondersteuning met terugwerkende kracht niet altijd eenduidig wordt gecommuniceerd naar studenten. Hierdoor melden zich ook regelmatig oud-studenten die geen recht hebben op de VZPB, maar wel een beroep doen op de (schaarse) capaciteit van instellingen. Ook wordt genoemd dat het DUO-systeem niet altijd goed aansluit bij specifieke situaties, zoals die van EU-studenten met een afgeleide of voorwaardelijke aanspraak op studiefinanciering. Voor deze groep is niet altijd duidelijk welke rechten zij hebben, hoe verlenging uitpakt en op welk moment een aanvraag mogelijk is. Studenten worden daardoor niet altijd goed geïnformeerd over wanneer zij in aanmerking komen en wanneer zij een aanvraag kunnen doen (ook na afronding van de studie), waardoor zij deze financiële voorziening kunnen mislopen.

3.4 Aanvragen & beoordelen

3.4.1 Werkwijze

De zwaarte van het ingerichte aanvraagproces voor de VZPB in instellingen verschilt flink
In de praktijk verschilt de inrichting van het VZPB-aanvraagproces tussen instellingen. In een kleiner aantal instellingen doorlopen studenten voor de VZPB een aanvraagproces dat vergelijkbaar is met dat van StOF, waarbij meerdere stappen worden doorlopen en aanvullende bewijsvoering of interne toetsing wordt gevraagd. In de meeste instellingen is het aanvraagproces beperkter ingericht, bijvoorbeeld in de vorm van één of enkele gesprekken met de studentendecaan waarin de situatie wordt besproken en de benodigde verklaringen worden verzameld.

Er is verschil tussen instellingen hoe intensief ze studenten begeleiden in dit proces
Er zijn duidelijke verschillen in de mate waarin studentendecanen studenten actief ondersteunen bij het aanvraagproces. Een deel van de instellingen neemt uitgebreid de tijd en begeleidt studenten intensief bij het verzamelen van bewijs en het indienen van de aanvraag. Andere instellingen leggen deze verantwoordelijkheid meer bij de student neer. Instellingen verschillen daarnaast in hun rol bij het indienen van de aanvraag bij DUO. Bij sommige instellingen verstuurt de studentendecaan de aanvraag namens de student naar DUO, terwijl bij andere instellingen de student verantwoordelijk is voor het indienen van de aanvraag.[13]

[13] Volgens de wet, artikel 5.16, ligt de verantwoordelijkheid voor de aanvraag bij de student. De instelling heeft volgens de wet wel een rol in de beoordeling of de student voldoet en in het motiveren/ondertekenen van de aanvraag.

3.4.2 Aanvraag- en beoordelingscriteria

De studentendecaan toetst de aanvraag en indieningsvoorwaarden

Binnen alle instellingen beoordeelt de studentendecaan of een aanvraag voor de VZPB wordt ondersteund. Daarbij toetst de studentendecaan de aanvraag aan de wettelijke criteria uit de WSF 2000 en de uitvoeringsrichtlijnen van DUO. De decaan ziet de medische verklaring in en beoordeelt of sprake is van een structurele omstandigheid en of er een aannemelijk causaal verband bestaat tussen deze omstandigheid en de opgelopen studievertraging. Daarnaast wordt getoetst of de studievertraging heeft plaatsgevonden binnen de geldende aanspraakperiode en of aan de overige formele voorwaarden van de VZPB is voldaan. Wanneer de studentendecaan op basis van deze criteria tot de conclusie komt dat de aanvraag binnen de kaders past, wordt de aanvraag ondersteund, ondertekend en doorgestuurd naar DUO voor formele besluitvorming. Net als bij de maatwerkvoorzieningen hebben wij uit de gesprekken met studentendecanen geen signalen ontvangen dat zij zich onvoldoende geëquipeerd voelen om deze beoordeling te maken. Dit geldt voor zowel de VZPB als StOF. Hoewel het theoretisch mogelijk is dat studenten een aanvraag indienen zonder positief advies van de decaan, komt dit in de praktijk volgens studentendecanen nauwelijks voor. Studenten volgen doorgaans het advies van de decaan, mede omdat de ondertekening of ondersteuning door de instelling als belangrijk wordt ervaren voor de kans van slagen bij DUO. We hebben in de gesprekken tevens vernomen dat het niet vaak voorkomt dat een verzoek niet ondertekend wordt. Wanneer een studentendecaan denkt dat de student kleine kans maakt op toekenning van de VZPB, zal er gekeken worden naar andere financiële ondersteuning zoals StOF.

Verschillen in moment van aanvragen bij studievertraging

Instellingen hanteren hun eigen kaders voor het moment waarop een student in aanmerking komt om een aanvraag in te dienen. Sommige decanen starten de aanvraag zodra sprake is van één maand studievertraging, omdat de wet spreekt over ‘studievertraging’ zonder nadere ondergrens en zij niet strenger willen zijn dan wettelijk vereist. Zij benadrukken het uitgangspunt van vertrouwen en gaan ervan uit dat studenten alleen gebruikmaken van de extra studiefinanciering voor zover dit noodzakelijk is. Andere decanen hanteren in de praktijk een latere grens, bijvoorbeeld bij zes maanden studievertraging. Zij wijzen erop dat DUO bij toekenning altijd een jaar extra financiering verstrekt en vinden het van belang zorgvuldig om te gaan met publieke middelen. Zij willen voorkomen dat studenten langer ingeschreven blijven om financiële redenen. Dit leidt ertoe dat het moment van aanvragen in de praktijk verschilt tussen instellingen en decanen.

Instellingen hanteren verschillende eisen aan de medische bewijslast

Instellingen verschillen in de wijze waarop zij de vorm en zwaarte van de medische bewijslast invullen. Waar sommige instellingen volstaan met een medische verklaring om de omstandigheid te onderbouwen, vragen andere instellingen aanvullend een verklaring van een arts over de causaliteit tussen de medische omstandigheid en studievertraging, voordat zij het verzoek ondertekenen. Daarnaast wordt bij enkele instellingen gecontroleerd of de medische verklaring afkomstig is van een BIG-geregistreerde zorgverlener.

De omgang met terugwerkende kracht verschilt tussen instellingen

De toegenomen aandacht voor de VZPB via sociale media leidt tot een groeiend aantal aanvragen met terugwerkende kracht. Hoewel dergelijke aanvragen binnen de voorziening zijn toegestaan, verschillen instellingen in hun omgang hiermee. Waar sommige instellingen soepel omgaan met het feit dat sommige historische gegevens missen, wijzen andere instellingen aanvragen af wanneer de benodigde administratieve onderbouwing ontbreekt.

3.4.3 Ervaringen

Studenten ervaren het aanvraagproces als belastend

Uit gesprekken met studenten blijkt dat het aanvragen van de VZPB soms als veel werk wordt ervaren. Studenten geven aan dat zij zich vaak al in een situatie bevinden waarin tijd en energie beperkt zijn. Het verzamelen van bewijsstukken, het invullen van formulieren en het op tijd indienen vraagt dan extra inspanning. Wanneer actieve ondersteuning vanuit studentendecanen ontbreekt, geven sommige studenten en studentendecanen aan dat de aanvraag naar de achtergrond kan verdwijnen. Dit zorgt ervoor dat aanvragen op het laatste moment of uiteindelijk helemaal worden ingediend. Dit leidt tot verschillen in de toegankelijkheid van de voorziening tussen instellingen.

Instellingen ervaren het proces als bewerkelijk en privacygevoelig

Het huidige proces rondom de VZPB aanvragen verloopt veelal via het uitwisselen van PDF-formulieren per mail. Dit leidt tot meerdere handmatige handelingen. Deze aanpak is ten eerste tijdrovend, maar ook risicovol op het gebied van privacy. Voor een ondertekening van een studentendecaan moet het formulier, nadat de student het heeft ondertekend, worden geprint. Vervolgens scant de studentendecaan dit formulier voordat het kan worden doorgestuurd. Dit zou meer geautomatiseerd kunnen worden om efficiëntie en informatiebeveiliging te bevorderen. Bijvoorbeeld door het gebruik van een digitaal aanvraagportaal waarin studenten hun aanvraag indienen, waarna deze wordt doorgezet naar de onderwijsinstelling. Of door gebruik te maken van digitale ondertekening en automatische gegevensuitwisseling met bestaande systemen kan het aantal handmatige handelingen worden verminderd.

Interpretatieruimte bij nieuwe aanspraak en omzetting leidt tot ongelijk of minder gebruik

Het feit dat *omzetting* en *nieuwe aanspraak* kleine volumecijfers kennen, sluit aan bij de praktijk waarin dit alleen in specifieke zware situaties wordt aangevraagd. Studentendecanen geven wel aan dat het onderscheid tussen *omzetting van prestatiebeurs in een gift* en het *nieuwe aanspraak* op studiefinanciering in sommige situaties moeilijk te bepalen is. Studentendecanen ervaren ruimte voor interpretatie en hebben het beeld dat instellingen in de praktijk hier verschillend mee omgaan. Met name bij de beoordeling of er sprake is van 'moeten stoppen' met een opleiding ontstaat interpretatieruimte. Wanneer een student na meerdere jaren en intensieve inspanningen besluit te stoppen vanwege bijvoorbeeld gezondheidsklachten, is niet altijd eenduidig vast te stellen of dit moet worden beschouwd als een vrijwillige keuze of als een noodzakelijke beëindiging van de studie. Dit hangt samen met de beoordeling van de sterkte van het causale verband tussen de bijzondere omstandigheid en het stoppen, wat bepalend kan zijn voor de toekenning van nieuwe rechten. Deze interpretatieruimte kan leiden tot verschillen in toepassing tussen instellingen. Het financiële verschil tussen deze voorzieningen is aanzienlijk en benadeelt daarmee sommige kwetsbare studenten[14].

Aanvragen van studenten met terugwerkende kracht wordt als complex ervaren

Studentendecanen geven aan dat het aanvragen met terugwerkende kracht de afgelopen tijd sterk is toegenomen, dit hangt waarschijnlijk samen met de stijgende volumecijfers (zie figuur 2). Studentendecanen geven aan dat deze aanvragen in de praktijk ingewikkeld zijn. Het vaststellen van de causaliteit tussen de opgegeven omstandigheid en de studievertraging vraagt vaak om documentatie uit het verleden. Wanneer deze ontbreekt of onvolledig is, wordt het voor studentendecanen lastig om de situatie goed te duiden. Studentendecanen geven daarnaast ook aan

[14] Bijv. studenten die niet hun studie kunnen afronden door een aandoening en daardoor waarschijnlijk ook niet meer kunnen studeren/werken. Deze studenten krijgen hun prestatiebeurs omgezet in een gift, maar een eventuele schuld als gevolg van een studielening blijft bestaan.

dat ze merken dat de omgang met terugwerkende kracht verschilt tussen instellingen; in sommige gevallen gemakkelijker wat tot uiteenlopende ervaringen kan leiden voor studenten. Dit zorgt ervoor dat studentendecanen veel tijd kwijt zijn aan deze aanvragen én dat er rechtsongelijkheid optreedt tussen studenten die hebben gestudeerd aan verschillende instellingen.

3.5 Nazorg

De instelling is niet meer betrokken bij verdere communicatie, nazorg of bezwaar
De instellingen zijn na het aanvragen van de VZPB niet meer betrokken in het proces. De student ontvangt persoonlijk van DUO bericht of de financiële ondersteuning wordt toegekend of niet. Het is dan aan de student of die het deelt met de instelling of niet. Als DUO de aanvraag afwijst (wat in de praktijk alleen wordt afgegeven bij een negatief advies van de instelling) kan de student daar bezwaar tegen aantekenen. Dit gaat via de reguliere bezwaar route, waarbij de student moet onderbouwen waarom zij, ondanks een ander advies van de instelling, toch menen recht te hebben op de VZPB.

Instellingen hebben beperkt zicht op de uitkomsten van de VZPB-aanvragen
Studentendecanen geven aan dat zij hierdoor geen structureel inzicht hebben in het aantal VZPB-aanvragen dat door DUO wordt toegekend of afgewezen. Studenten koppelen namelijk deze beoordeling vaak niet terug, ondanks dat er soms wel naar gevraagd wordt. Studentendecanen geven echter wel aan dat geen nieuws waarschijnlijk goed nieuws betekent. Desondanks zien sommige studentendecanen wel de toegevoegde waarde van meer inzicht krijgen in het aantal aanvragen, afwijzingen en toewijzingen. Zonder structurele terugkoppeling is het voor instellingen moeilijk te beoordelen of de begeleiding en (positieve) advisering door studentendecanen daadwerkelijk leiden tot succesvolle aanvragen bij DUO. Daar komt bij dat instellingen de VZPB als voorliggende voorziening zien voor StOF (zie 4.4.2) en dat dit daarmee lastiger te objectiveren is.

3.6 Beleidsontwikkeling en monitoring

Instellingen monitoren de VZPB uitsluitend op de onderdelen waar zij zelf een rol in hebben
Omdat instellingen geen formele rol hebben in de toekenning en geen structurele terugkoppeling over het aantal toegekende of afgewezen aanvragen ontvangen, kent de beleidsmonitoring van de VZPB kent een andere inrichting dan bij instellingsgebonden voorzieningen. De monitoring binnen instellingen richt zich primair op de onderdelen waar zij zelf bij betrokken zijn: het aantal ondersteuningsgesprekken, de uitgebrachte adviezen en de aanvragen. Deze gegevens worden soms geregistreerd door studentendecanen of studieadviseurs in interne systemen.

Instellingen verschillen in de mate van systematische registratie
Instellingen verschillen echter in de mate waarin zij de begeleiding rond de VZPB systematisch registreren en analyseren. In enkele instellingen worden adviezen en casussen centraal vastgelegd en periodiek besproken, bijvoorbeeld in decanen-overleggen. In de meeste instellingen is de registratie beperkter en vindt monitoring voornamelijk plaats op individueel casusniveau. Daarnaast verschilt de mate waarin instellingen structureel gegevens verzamelen over aantallen aanvragen, type ondersteuning (zoals omzetting of nieuwe rechten) en de fase waarin aanvragen worden gedaan. Waar sommige instellingen streven naar periodieke overzichten, ontbreekt bij andere instellingen een vaste rapportagestructuur.

Beleidsontwikkeling binnen en tussen instellingen komt beperkt tot stand rondom de VZPB

Zoals eerder geconstateerd, gaan instellingen verschillend met de VZPB om. Tegelijkertijd ervaren zij dat er weinig landelijke afstemming of kaders zijn die richting geven aan de inrichting van het proces, zoals het moment van aanvragen en de omgang met terugwerkende kracht. Hierdoor ontbreekt een gedeeld referentiekader, wat het voor instellingen lastig maakt om hun beleid te vergelijken, te evalueren en gericht door te ontwikkelen. Volgens studentendecanen heeft dit gevolgen voor de (beperkte) wijze waarop beleidsmonitoring en -verbetering binnen instellingen vorm krijgt.

3.7 Deelconclusie VZPB

Instellingen nemen hun poortwachtersrol serieus, maar vullen die verschillend in
Instellingen hebben formeel geen beslissende rol in de toekenning van de VZPB, maar hebben vanuit de WSF2000 wel een poortwachtersrol omdat ze een verklaring aan DUO afgeven. Dit is in de praktijk een bepalende rol. Uit het onderzoek komt naar voren dat zij deze wettelijke opdracht goed invullen. Echter, ze maken verschillende keuzes in de inrichting van het proces en het toepassen van criteria.

In tegenstelling tot verschillen rond maatwerkvoorzieningen en het Studentondersteuningsfonds zijn verschillen tussen instellingen rond de VZPB vrijwel altijd onwenselijk. De VZPB is immers bedoeld als een centrale voorziening die DUO voor alle studenten op dezelfde wijze uitvoert. Als er onderlinge verschillen zijn tussen instellingen in de wijze waarop zij hun rol in het proces uitvoeren, ondergraaft dat dit principe. De WSF2000 vraagt hierin geen 'couleur locale' van instellingen.

De knelpunten rond informatie, bewijslast, nazorg en voorzieningendruk gelden ook voor VZPB
In paragraaf 2.7 zijn knelpunten genoemd rond variatie in de informatievoorziening, variatie in de bewijslast, beperkte continue verbetering en groeiende proportionaliteitsvragen druk rond maatwerkvoorzieningen. Dit waren knelpunten 1 tot en met 4.

Ieder van deze knelpunten geldt ook voor de VZPB. Daarbij zijn er wel accentverschillen:
- Knelpunt 1 rond verschillen tussen instellingen in de informatievoorziening en signalering spelen ook bij de VZPB. Een specifiek punt daarbij is versnippering in de informatie tussen instellingen en DUO, zie hieronder.
- Knelpunt 2 rond de bewijslast speelt ook rond de VZPB, al is daar iets minder variatie mogelijk dan bij maatwerkvoorzieningen, omdat de verklaring van een arts rechtstreeks naar DUO gaat.
- Knelpunt 3 rond nazorg wordt bij de VZPB verergerd door het feit dat instellingen geen terugkoppeling krijgen over het al dan niet toekennen van VZPB-aanvragen.
- Knelpunt 4 rond voorzieningendruk en proportionaliteit speelt ook bij de VZPB, al ligt de afweging in dit geval primair bij DUO. De toename van aanvragen, door betere bekendheid over de voorziening en toenemende aandacht op sociale media, leidt tot capaciteitsdruk en heroverweging van waar voorzieningen voor bedoeld zijn en wat proportioneel is.

Aanvullend zien we drie knelpunten die specifiek rond de VZPB spelen
Uit het onderzoek komen nog eens drie aanvullende punten naar voren waar specifiek de rol van onderwijsinstellingen in het proces rond de VZPB niet optimaal verloopt. Deze drie knelpunten zijn:
7. **Versnippering in de informatievoorziening over de VZPB.** Zowel DUO als instellingen moeten communiceren over de toegang tot de VZPB (en ze daarbij moeten 'concurreren' met sociale media die niet altijd correcte informatie verspreiden). In de praktijk is deze informatie niet altijd volledig of onderling consistent. De impact hiervan op studenten is lager dan bij sommige andere knelpunten in dit overzicht, maar niettemin werkt dit knelpunt door in de verwachtingen van

studenten. Dat leidt er in de praktijk toe dat studentendecanen regelmatig te maken krijgen met studenten die uitgaan van onvolledige of onjuiste informatie.

8. **Verschillen in mate van actieve begeleiding bij indienen aanvraag.** Instellingen verschillen in de mate waarin zij studenten actief begeleiden bij hun aanvraag bij DUO, en in de ondersteuning bij dossieropbouw. De impact hiervan is vrij groot: als de verantwoordelijkheid grotendeels bij de student ligt, vraagt dit veel zelfredzaamheid van studenten die zich vaak al in een kwetsbare situatie bevinden.[15] Deze verschillen hangen samen met de mate waarin werkwijzen binnen instellingen zijn geformaliseerd en met verschillen in rolopvatting, die vaak aansluiten bij de bredere structuur en cultuur van de instelling.
9. **Verschillen in de invulling van de poortwachtersrol.** Instellingen vullen hun poortwachtersrol verschillend in, en maken daarbij uiteenlopende inhoudelijke keuzes. Voorbeelden zijn het moment van aanvragen (na één of na zes maanden vertraging), de omgang met aanvragen met terugwerkende kracht, de zwaarte van de medische bewijslast en het onderscheid tussen omzetting van de prestatiebeurs en de omgang met nieuwe aanspraak. De impact van deze verschillen is groot, want ze leiden ertoe dat veel studenten in vergelijkbare omstandigheden via verschillende instellingen een andere ondersteuning of een ander type voorziening ontvangen, met aanzienlijke financiële gevolgen. Hoewel de VZPB landelijk wettelijk is verankerd, ervaren studentendecanen ruimte voor interpretatie bij verschillende onderdelen van hun rol.

In paragraaf 5.2 wordt elk van deze knelpunten in meer detail beschreven, en worden voor elk van de knelpunten oplossingsrichtingen verkend.

De grondoorzaak van de verschillen is vooral de complexiteit van het stelsel

Net als bij de maatwerkvoorzieningen zien we samenhang in de rolinvulling van instellingen rond de VZPB geen duidelijke met objectieve kenmerken zoals grootte, type (hbo of wo), regio of mate van specialisatie. Als er al één overkoepelende grondoorzaak is aan te wijzen, is dat eerder de complexiteit van het VZPB-stelsel, waarbij zowel instellingen als DUO een rol hebben, en waar het onderscheid ten opzichte van andere voorzieningen niet altijd duidelijk is.

[15] Daar komt bij dat de zwaarte van de procesinrichting ook varieert tussen instellingen, waardoor het mogelijk is dat er in een instelling uitgebreide bewijslast mogelijk is en minimale begeleiding, en andersom. Hierdoor kunnen aanvragen worden uitgesteld of gemist wat in sommige tot ongelijkheid bij vergelijkbare (complexe) omstandigheden tussen instellingen leidt.

/ 4 Studentenondersteuningsfonds (StOF)

4.1 Introductie

StOF is opgezet om studenten met bijzondere omstandigheden financieel te compenseren
Het Studentenondersteuningsfonds (StOF) heeft als doel ingeschreven studenten financieel te ondersteunen wanneer zij studievertraging oplopen door bijzondere omstandigheden. De gedachte is dat studenten die zich inzetten voor bestuurs-, medezeggenschap- of andere maatschappelijke taken óf die door overmacht vertraging oplopen, niet financieel benadeeld moeten worden ten opzichte van studenten met een regulier studieverloop.

In artikel 7.51 WHW worden expliciet de volgende omstandigheden genoemd, met ruimte voor instellingen om doelgroepen zelf nader in te vullen en af te bakenen:[16]

> a. het lidmaatschap van het bestuur van een studentenorganisatie van enige omvang met volledige rechtsbevoegdheid, een opleidingscommissie, het bestuur van een opleiding als bedoeld in artikel 9.17, de universiteitsraad, de faculteitsraad, het orgaan dat is ingesteld op grond van de medezeggenschapsregeling, bedoeld in artikel 9.30, derde lid, of 10.16a, derde lid, de medezeggenschapsraad, de deelraad of de studentenraad,
> b. activiteiten op bestuurlijk of maatschappelijk gebied die naar het oordeel van het instellingsbestuur mede in het belang zijn van de instelling of van het onderwijs dat de student volgt,
> c. ziekte of zwangerschap en bevalling,
> d. een handicap of chronische ziekte,
> e. bijzondere familieomstandigheden,
> f. een onvoldoende studeerbare opleiding,
> g. overige door het instellingsbestuur vastgestelde bijzondere omstandigheden waarin een student verkeert,
> h. andere dan de in de onderdelen a tot en met g bedoelde omstandigheden die, indien een daarop gebaseerd verzoek om financiële ondersteuning door het instellingsbestuur niet zou worden gehonoreerd, zouden leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.

Hiermee vervult het StOF vervult twee functies: Enerzijds compenseert het studenten die door *overmacht* studievertraging oplopen (c, d, e, g, h). Anderzijds faciliteert het studenten die zich inzetten voor bestuurlijke, medezeggenschaps- of maatschappelijke activiteiten die mede in het belang zijn van de instelling of het onderwijs (a en b). De eerstgenoemde groep is in scope bij dit onderzoek.

Het StOF is ingestoken als een regeling met ruimte voor instellingen om zich te profileren
Het StOF vindt zijn oorsprong in het Profileringsfonds.[17] Dit werd ingevoerd om instellingen in staat te stellen studenten financieel te ondersteunen bij studievertraging door bijzondere omstandigheden binnen het stelsel van de prestatiebeurs.

---

16 Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek - Artikelen 7.51. Link
17 Door de Reparatiewet OCW 2024 (inwerkingtreding 1 augustus 2024) is de naam Profileringsfonds in de WHW vervangen door Studentenondersteuningsfonds, omdat de minister in 2021 had aangegeven de naam Profileringsfonds niet passend te vinden voor een fonds dat ook voorziet in het financieel ondersteunen van studenten met een ondersteuningsbehoefte.

Artikel 7.51 WHW verplicht instellingen om financiële ondersteuning te bieden aan studenten die door wettelijk benoemde bijzondere omstandigheden studievertraging oplopen. De wet koppelt de aanspraak aan studenten die wettelijk collegegeld verschuldigd zijn en recht hebben (gehad) op de prestatiebeurs, stelt een maximum gelijk aan de studiefinanciering en verplicht instellingen om procedurele regels vast te stellen over onder meer aanvang, duur en hoogte van de ondersteuning. De wet schrijft echter niet voor:
- hoe hoog de financiële ondersteuning moet zijn;
- hoe lang deze mag duren;
- welke meld- of aanvraagtermijnen gelden;
- welke bewijsvereisten worden gehanteerd;
- hoe de besluitvorming organisatorisch wordt ingericht.

Deze beleidsvrijheid geeft instellingen ruimte om het fonds af te stemmen op hun eigen context en zich met hun keuzes te 'profileren' richting studenten. Waar de hoogte van de financiële ondersteuning in het begin vaak aansloot op de hoogte van de prestatiebeurs, is dit in de periode waarin de basisbeurs (tijdelijk) is afgeschaft veranderd. Instellingen kregen meer ruimte om zelf de hoogte en duur van toekenningen te bepalen. In de praktijk leidt dit tot verschillen in toegankelijkheid, hoogte van ondersteuning en uitvoeringspraktijk. Deze verschillen hebben in de politiek aandacht gekregen, onder meer doordat in een Kamerdebat vragen zijn gesteld over de mogelijkheid om minimumbedragen vast te leggen om ongelijkheid te verkleinen.[18] Dit is tot op heden nog niet doorgevoerd.

De VZPB en StOF vullen elkaar aan bij financiële ondersteuning bij studievertraging
De VZPB en StOF zijn beide bedoeld om studenten te beschermen tegen financiële gevolgen van studievertraging door bijzondere omstandigheden, maar vervullen daarin verschillende rollen. De VZPB is een landelijke regeling binnen het stelsel van studiefinanciering, uitgevoerd door DUO. Hierbij is een medische verklaring vereist. StOF is daarentegen een instellingsregeling op basis van artikel 7.51 WHW. Deze regeling biedt instellingen de mogelijkheid om studenten financieel te ondersteunen wanneer studievertraging ontstaat door bijzondere (medische of niet-medische) omstandigheden die niet via de VZPB worden gecompenseerd. In de praktijk functioneren de regelingen daarom aanvullend op elkaar.

Instellingen beschouwen de VZPB daarbij vaak als voorliggende voorziening zodat ze hun eigen middelen gerichter kunnen inzetten; hoewel dat niet expliciet juridisch zo bedoeld is. De VZPB wordt met name ingezet bij medische of structurele omstandigheden, terwijl StOF kan voorzien in aanvullende ondersteuning, bijvoorbeeld wanneer vertraging buiten de reikwijdte van de VZPB valt of wanneer aanvullende compensatie nodig is. Hierdoor kunnen de middelen van de instelling worden ingezet voor studenten die niet in aanmerking komen voor de VZPB of voor wie aanvullende ondersteuning nodig is.

4.2 Overkoepelende governance

In lijn met de beleidsvrijheid hebben instellingen verschillende organisatiekeuzes gemaakt
In veel instellingen is er een centrale StOF- of Profileringsfondscommissie ingericht die aanvragen

[18] O.a. door Kamerlid Westerveld, zie p. 11 van notaoverleg hoofdlijnenbrief hoger onderwijs en wetenschapsbeleid, Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 31 288, nr. 959.

beoordeelt. Deze zijn vaak multidisciplinair samengesteld (bijvoorbeeld met een jurist, controller en een studentendecaan). In andere instellingen ligt het besluitvormingsmandaat bij het team van studentendecanen zelf, al dan niet met toepassing van een meer-ogenprincipe. Deze zijn vaak ook centraal georganiseerd, en niet op het niveau van faculteiten of opleidingen. In kleinschalige instellingen vindt besluitvorming soms plaats in direct overleg tussen decaan en directie, zonder formele commissie-structuur. Aanvullend hanteren sommige instellingen extra waarborgen, zoals een vierogenprincipe of een uitgebreidere vorm daarvan, waarbij meerdere beoordelaars betrokken zijn bij het besluit om een aanvraag al dan niet toe te kennen.

4.3 Informeren & signaleren

4.3.1 Werkwijze

Instellingen bieden informatie over StOF via meerdere kanalen aan

De informatievoorziening en signalering rondom StOF sluiten grotendeels aan bij de werkwijze die instellingen hanteren voor maatwerkvoorzieningen en de VZPB (zie paragraaf 2.3.1 en 3.3.1). Instellingen informeren studenten via hun websites en studentportalen en via gesprekken met studieadviseurs en studentendecanen. Tijdens deze gesprekken verstrekken zij informatie, verkennen zij of een student mogelijk in aanmerking komt voor VZPB/StOF en welke vervolgstappen daarbij horen. Anders dan bij de VZPB, waar de formele besluitvorming bij DUO ligt, ligt de informatievoorziening en verdere begeleiding rond StOF volledig bij de instelling zelf.

Er is verschil tussen instellingen in de mate van de informatievoorziening

Hoewel alle instellingen informatie over StOF via hun website beschikbaar stellen, verschilt de wijze waarop deze informatie is ingericht. Sommige instellingen hebben een afzonderlijke en duidelijk vindbare pagina over financiële ondersteuning, terwijl bij andere instellingen informatie verspreid is over meerdere pagina's of onder bredere thema's valt, zoals studievertraging of bijzondere omstandigheden. Dit sluit aan bij de variatie die ook zichtbaar is bij maatwerkvoorzieningen en de VZPB, waar de concretisering en vindbaarheid van informatie eveneens tussen instellingen verschilt.

Ook de mate van actieve signalering verschilt tussen instellingen

Net als bij maatwerkvoorzieningen en de VZPB verschilt tussen instellingen in hoeverre zij studenten actief signaleren en informeren over mogelijke ondersteuning. Bij een aantal instellingen wordt StOF standaard besproken in gesprekken waarin studievertraging of persoonlijke omstandigheden aan de orde komen. Bij andere instellingen gebeurt dit minder systematisch en is het moment van informeren afhankelijk van het initiatief van de student of de inschatting van de betrokken professional. Bij een enkele instelling vindt signalering specifiek plaats op basis van data, zoals betalingsachterstanden.

4.3.2 Ervaringen

De bekendheid van financiële voorzieningen is laag

Veel studenten weten niet dat financiële compensatie voor studievertraging überhaupt bestaat en zijn daarmee afhankelijk van de informatievoorziening van hun studieadviseur of studentendecaan. Dit in combinatie met de grote verschillen in informatievoorziening en signalering bij instellingen maakt de potentiële verschillen in bereik tussen studenten van verschillende instellingen groot. Daarnaast blijkt dat het voor studenten niet altijd volledig duidelijk is voor welke financiële voorzieningen zij in aanmerking komen of wat de verschillen zijn tussen de VZPB en StOF.

Studenten ervaren grote eigen verantwoordelijkheid bij het aanvragen
Studenten geven aan dat zij in sommige gevallen al in een vroeg stadium worden geïnformeerd over de mogelijkheid van StOF. Op dat moment voldoen zij vaak nog niet aan de voorwaarden voor ondersteuning. Studenten beschrijven dat de verantwoordelijkheid dan bij henzelf ligt om dit te onthouden en op een later moment opnieuw actie te ondernemen. In de praktijk blijkt dat dit soms leidt tot uitstel of het vergeten van een aanvraag.

4.4 Aanvragen & beoordelen

4.4.1 Werkwijze

Tijdens een intakegesprek wordt verkend of een student in aanmerking komt voor StOF
Voorafgaand aan een aanvraag vindt bij vrijwel alle instellingen een intakegesprek plaats met een studieadviseur of studentendecaan. Tijdens dit gesprek wordt de studievertraging besproken en verkend of de student mogelijk in aanmerking komt voor financiële ondersteuning vanuit de VZPB/StOF. Net als bij maatwerkvoorzieningen vormt dit gesprek vaak het eerste moment waarop de ondersteuningsbehoefte inhoudelijk wordt verkend. Daarbij worden financiële voorzieningen doorgaans in samenhang met maatwerkvoorzieningen besproken. Wanneer een student in aanmerking komt voor StOF, kan deze op advies van een studentendecaan of studieadviseur een aanvraag doen.

Vervolgens schrijft de student een aanvraag met ondersteunende bewijsstukken
Bij de meeste instellingen dienen studenten hun aanvraag zelf in via een (gestandaardiseerd) aanvraagformulier. Bij kleine instellingen komt het ook voor dat studenten een aanvraag mondeling kunnen indienen. Bij de meeste instellingen bouwen studenten een dossier op waarin ze hun medische omstandigheid en de studievertraging onderbouwen, zodat de beoordelende commissie of functionaris de causale relatie tussen die twee factoren kan beoordelen.

Het verschilt tussen instellingen door wie en in welke vorm de aanvragen worden beoordeeld
Na het indienen van een aanvraag wordt deze beoordeeld door een daartoe aangewezen commissie of functionaris. In sommige instellingen ligt de formele besluitvorming bij een centrale StOF- of Profileringsfondscommissie, waarin bijvoorbeeld studentendecanen, juristen, beleidsmedewerkers of vertegenwoordigers van het onderwijsmanagement zitting hebben. In andere instellingen is de bevoegdheid gemandateerd aan één functionaris, veelal een studentendecaan, al dan niet in afstemming met collega's of een leidinggevende. De beoordeling vindt plaats aan de hand van de instellingsregeling, die is gebaseerd op artikel 7.51 WHW. Daarbij wordt getoetst of de aanvraag voldoet aan de formele voorwaarden, zoals tijdigheid van melding, het bestaan van een bijzondere omstandigheid binnen de prestatiebeursperiode en de aanwezigheid van voldoende onderbouwing. Daarnaast wordt beoordeeld of sprake is van een aannemelijk causaal verband tussen de bijzondere omstandigheid en de opgelopen studievertraging. Sommige instellingen hanteren aanvullende waarborgen om consistentie in besluitvorming te bevorderen. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van een vierogenprincipe, waarbij een tweede beoordelaar het dossier mee beoordeelt, of via periodiek casusoverleg waarin twijfelgevallen gezamenlijk worden besproken.

4.4.2 Aanvraag- en beoordelingscriteria

Aanvraagcriteria

Voor het indienen van een aanvraag gelden bij instellingen verschillende aanvraagcriteria. Uit de casestudy's komen de volgende aanvraagcriteria naar voren:

- De aanvraag moet tijdig worden ingediend.
- Studievertraging moet binnen een vastgestelde termijn worden gemeld bij de studieadviseur of studentendecaan.
- Er moet sprake zijn van een aantoonbaar causaal verband tussen de bijzondere omstandigheid en de studievertraging.
- De bijzondere omstandigheid moet hebben plaatsgevonden binnen de door de instelling gehanteerde aanspraakperiode.
- Er kan aanspraak worden gemaakt op de voorziening als voorliggende voorzieningen zijn benut of niet van toepassing blijken.
- De aanvraag wordt ingediend middels een gestandaardiseerd aanvraagformulier.
- Verplichte bijlagen bestaan doorgaans uit:
  - Bewijsmateriaal met betrekking tot de bijzondere omstandigheid;
  - In sommige gevallen een studieplanning of onderbouwing van de ontstane studievertraging;
  - Relevante DUO-gegevens (o.a. overzicht studiefinanciering, evt. toekenning van de VZPB)

De meeste instellingen beschouwen de VZPB als voorliggend aan StOF, maar niet allemaal

Bij de meeste instellingen geldt de VZPB als voorliggende voorziening en komt StOF pas in beeld nadat deze mogelijkheid is benut of niet passend blijkt. In enkele instellingen wordt hier soepeler mee omgegaan en kan StOF ook worden ingezet zonder dat de VZPB eerst volledig is doorlopen. Tegelijkertijd is het beeld dat ook deze instellingen bewegen richting de VZPB als voorliggende voorziening.

Instellingen verschillen in afbakening van doelgroepen die in aanmerking komen voor StOF

De wet benoemt expliciet dat studenten met omstandigheden zoals medische oorzaken, overmachtssituaties en bestuursactiviteiten in aanmerking komen voor ondersteuning vanuit StOF. De praktijk laat echter zien dat instellingen deze doelgroepen verschillend afbakenen en in sommige gevallen doelgroepen toevoegen die niet expliciet in de wet zijn opgenomen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om non-EU studenten en studenten met mantelzorgtaken. Hoewel de wet hiervoor ruimte biedt, (artikel 7.51 onderdeel h), verschillen instellingen in de mate waarin zij deze ruimte benutten.

Instellingen hanteren andere aanspraakperiodes voor StOF

Sommige instellingen sluiten strikt aan bij de prestatiebeursperiode, andere hanteren een verruimde definitie, bijvoorbeeld door de nominale studieduur of een extra jaar mee te nemen. Ook bestaan verschillen in de wijze waarop bachelor- en masterfase worden behandeld: waar sommige instellingen deze fases strikt gescheiden beoordelen, zijn er andere instellingen bij wie die niet gescheiden is en daardoor de kans op StOF tijdens de master kleiner is.

In het verlengde hiervan verschillen instellingen in de wijze waarop zij omgaan met studenten die voorheen bij een andere instellingen hebben gestudeerd. Sommige instellingen kijken uitsluitend naar het aantal studiejaren dat een student bij de huidige instelling heeft doorgebracht, terwijl andere instellingen naar de totale studievertraging van de student kijken, ongeacht bij welke instelling deze is ontstaan, ook al is het StOF een instellingsregeling. Dit verschil in benadering kan

ertoe leiden dat studenten met een vergelijkbare totale studievertraging verschillen kunnen ervaren in de toegang tot en hoogte van financiële ondersteuning.

Daarnaast zijn er verschillen in hoeverre wordt omgegaan met studenten die tijdelijk zijn gestopt met studeren. In sommige gevallen vervalt eerder opgebouwde studievertraging wanneer een student tijdelijk stopt, terwijl andere instellingen deze vertraging blijven meewegen bij een latere aanvraag. Daarnaast verschillen instellingen in de wijze waarop zij vaststellen of een student 'actief studeert' en wat daar precies onder wordt verstaan, bijvoorbeeld in termen van studiepunten of inschrijving.

Het moment van aanvragen, indientermijnen en registratievereisten verschillen

Grote verschillen zitten in het moment van aanvragen en de wijze waarop studievertraging wordt geregistreerd. Bij sommige instellingen dienen studenten pas aan het einde van de studie of na afloop van de vertragingsperiode een aanvraag in, wanneer duidelijk is hoeveel studievertraging is opgelopen. Bij andere instellingen moeten studenten studievertraging eerder melden of registreren, bijvoorbeeld jaarlijks of kort nadat de bijzondere omstandigheid zich heeft voorgedaan. In lijn daarmee zijn er verschillen in indientermijnen tussen instellingen. In de praktijk varieert de meldplicht van één tot drie maanden na het ontstaan van studievertraging. Bij te late melding telt de eerder opgelopen vertraging bij sommige instellingen niet meer mee, terwijl andere instellingen ruimte laten voor maatwerk of een beperkte terugwerkende kracht.

Beoordelingscriteria

Bij de beoordeling van aanvragen richten instellingen zich op meerdere inhoudelijke criteria. Uit de casestudy's komen de volgende criteria naar voren:

- De aannemelijkheid van de bijzondere omstandigheid.
- De redelijkheid van het verzoek, waarbij wordt beoordeeld of de gevraagde ondersteuning in verhouding staat tot de opgelopen studievertraging en de persoonlijke omstandigheden van de student.
- De aard en duur van de bijzondere omstandigheid.
- De mate waarin de bijzondere omstandigheid heeft geleid tot aantoonbare studievertraging.
- De inspanningen van de student om studievertraging te beperken.
- De tijdigheid van de melding en aanvraag.
- De volledigheid en kwaliteit van de aangeleverde bewijsstukken.

Ook bij StOF verschillen instellingen in de zwaarte van de vereiste bewijsvoering

Net als bij maatwerkvoorzieningen hanteren instellingen uiteenlopende eisen aan de onderbouwing van bijzondere omstandigheden. Sommige instellingen volstaan met een verklaring van een arts of behandelaar, terwijl andere instellingen aanvullend bewijs vragen of een expliciete onderbouwing van het causale verband tussen de omstandigheid en studievertraging. De mate waarin professionele inschatting van de studentendecaan volstaat, verschilt eveneens. Dit sluit aan bij de eerder beschreven gradaties van bewijslast bij maatwerkvoorzieningen (zie paragraaf 2.4.2).

Voor de VZPB geldt dat een medische verklaring vereist is. Studenten die niet over een dergelijke verklaring beschikken, of bij wie de medische causaliteit moeilijk te objectiveren is, zijn daardoor vaak aangewezen op ondersteuning via StOF. Juist in deze gevallen wordt de mate van ondersteuning sterk afhankelijk van hoe instellingen omgaan met bewijsvoering en beoordelingsruimte binnen hun StOF-regeling. Deze variatie werkt, zoals te zien in de beoordeling van persona's (bijlage A) vooral door bij omstandigheden die moeilijker medisch objectiveerbaar zijn, zoals psychische problematiek, long covid of mantelzorgsituaties. Deze groepen studenten worden daarmee mogelijk benadeeld versus studenten met 'makkelijker objectiveerbare' omstandigheden.

Hoogte en opbouw van StOF verschillen aanzienlijk tussen instellingen

Instellingen hanteren uiteenlopende *basisbedragen* en verschillende vormen van maximering. De maandelijkse basisbedragen variëren van ongeveer €265 tot ruim €425 per maand. Bij sommige instellingen is dit bedrag gekoppeld aan de hoogte van de basisbeurs, terwijl andere instellingen werken met een vast bedrag dat losstaat van studiefinanciering.

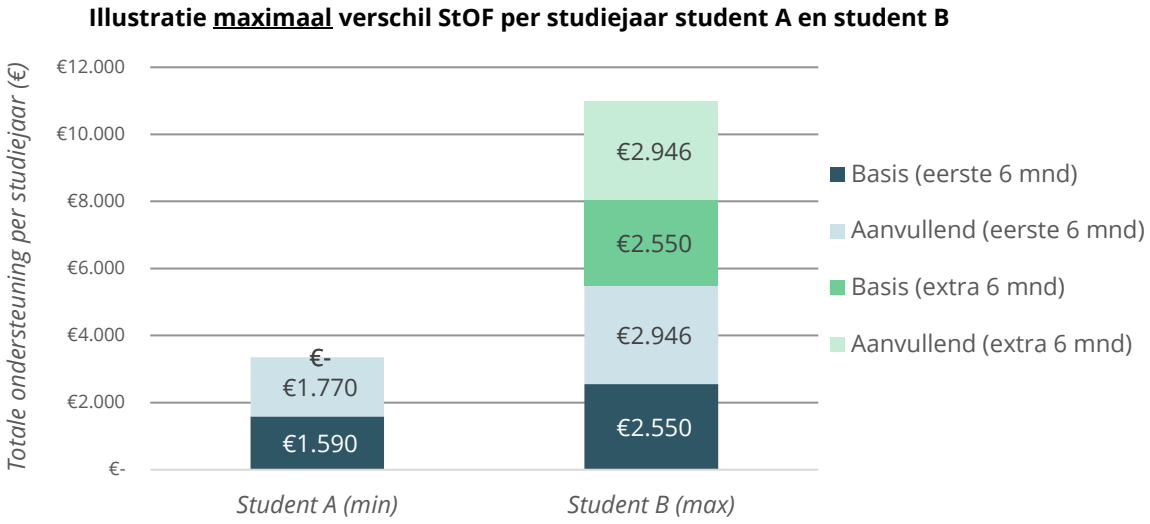
Daarnaast verschillen instellingen in de vraag of een *aanvullend beursbedrag* wordt toegekend. Een aanvullende beurs is een extra bedrag voor studenten van wie de ouders een lager inkomen hebben. In sommige instellingen ontvangen studenten uitsluitend een basisbedrag, terwijl andere instellingen daarnaast (een percentage van) de aanvullende beurs toekennen. Dit aanvullende deel varieert in de praktijk, bijvoorbeeld van ongeveer 60–70% van de aanvullende beurs tot een volledige aanvulling.

Ook de *maximale duur* waarvoor StOF kan worden toegekend verschilt aanzienlijk[19]. Instellingen hanteren uiteenlopende maxima, variërend van 4 tot 6 maanden per studiejaar tot een totaalmaximum van 8, 12 of 18 maanden over de gehele studie.

Wanneer verschillen in basisbedrag, aanvullende component en maximale duur samenkomen, kunnen de financiële verschillen tussen studenten aanzienlijk oplopen. Ter illustratie hieronder in het kader een voorbeeld dat laat zien hoe instellingskeuzes in hoogte, aanvullende component en duur cumulatief kunnen doorwerken in de financiële positie van individuele studenten. Dit betreft een uiterste vergelijking; de meeste instellingen bevinden zich tussen deze twee varianten.

Student A ontvangt een lager basisbedrag (€265) en 60% aanvullende beurs (€295), samen €560 per maand, gedurende 6 maanden. Dat komt neer op €3.360 per studiejaar.
Student B ontvangt een hoger basisbedrag (€425) en 100% aanvullende beurs (€491), samen €916 per maand, gedurende 12 maanden. Dat komt neer op €10.992 per studiejaar.
Het verschil bedraagt daarmee €7.632 per studiejaar.

[19] Voor de groep studenten met een zwangerschap geldt bijvoorbeeld dat de ene instelling werkt met een vastgestelde periode van ondersteuning (bijvoorbeeld 3 of 4 maanden) en andere instellingen met de duur van de ondersteuning op basis van de daadwerkelijke opgelopen studievertraging rekenen. In het eerste geval wordt wel vastgesteld dat de zwangerschap heeft geleid tot studievertraging, maar wordt de omvang daarvan niet individueel bepaald en uitgegaan van een vaste periode. In het tweede geval is de feitelijke studievertraging leidend.



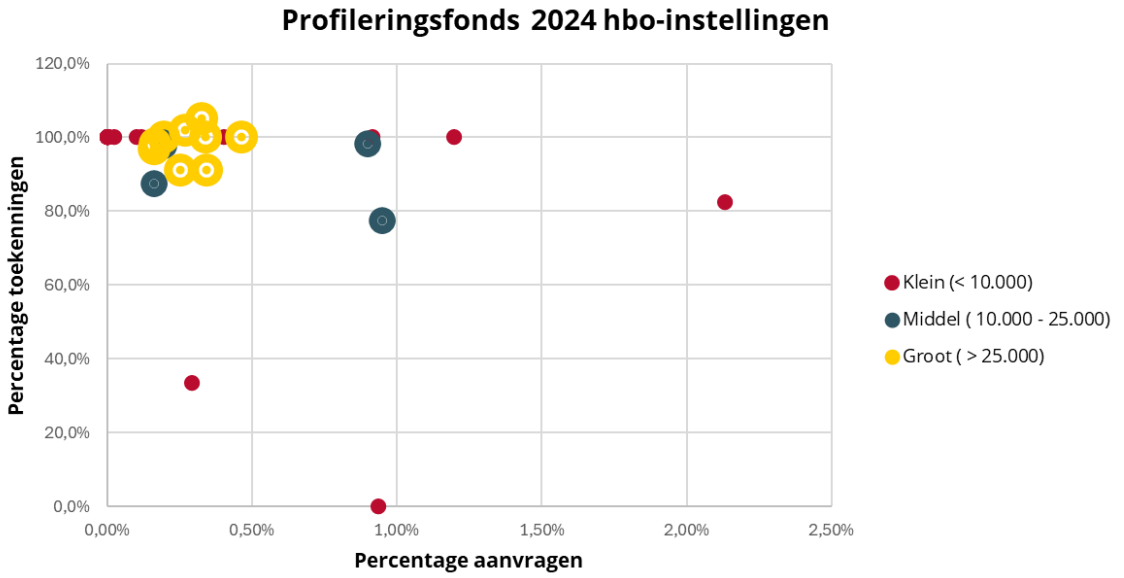
Figuur 3. Illustratie van het maximaal mogelijke verschil in toegekende StOF bedragen tussen instellingen. In de realiteit bevinden instellingen zich tussen deze twee varianten.

4.4.3 Ervaringen

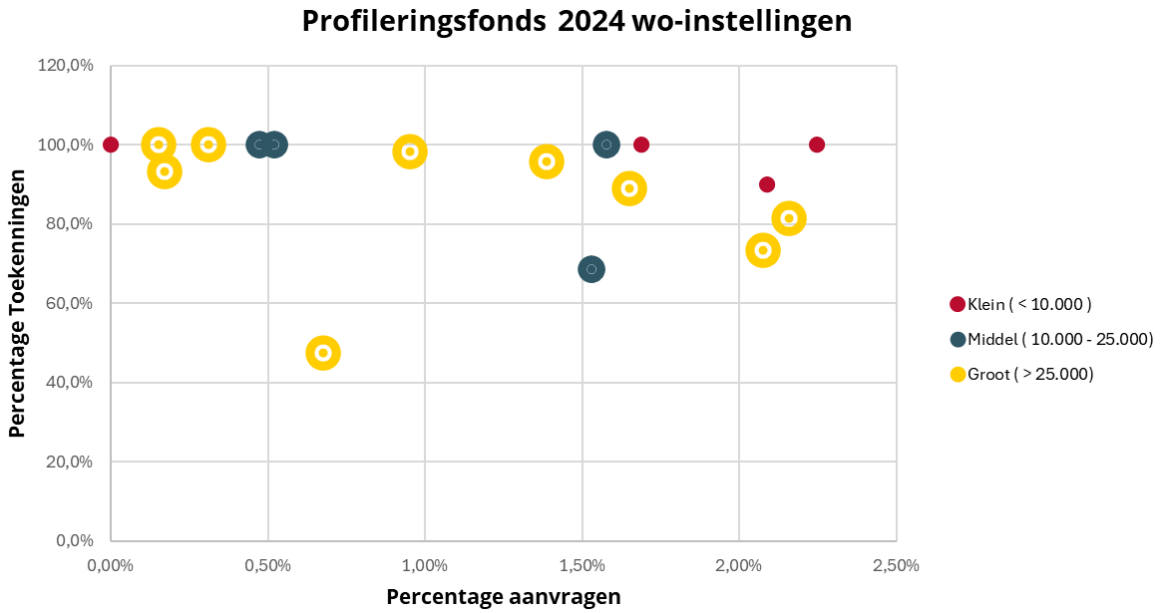
Verschillen tussen instellingen zijn niet eenduidig te verklaren door omvang of type instelling
In de onderstaande figuren zijn per instelling het *percentage aanvragen* en het *percentage toekenningen* weergegeven. Elke stip vertegenwoordigt een instelling; de grootte van de stip geeft het aantal ingeschreven studenten weer. Hiermee wordt zichtbaar hoe aanvraag- en toekenningspercentage zich verhouden tot de omvang van de instelling.

De grafieken laten zien dat er verschillen bestaan tussen instellingen. Bij wo-instellingen varieert het percentage studenten dat een aanvraag indient van 0% tot circa 2,3%. Bij hbo-instellingen ligt dit tussen 0% en 2,1%. Ook in het percentage toekenningen bestaan verschillen. Bij wo-instellingen varieert dit tussen 47,5% en 100%, en bij hbo-instellingen tussen 0% en 100%. Sommige instellingen kennen een relatief laag aanvraagpercentage, terwijl andere instellingen een aanzienlijk hoger aandeel aanvragen laten zien. Opvallend is dat deze verschillen niet systematisch samenhangen met de omvang van de instelling (klein, middelgroot of groot) of met het type instelling (hbo of wo). Zowel binnen het hbo als binnen het wo zijn instellingen zichtbaar met uiteenlopende aanvraag- en toekenningspercentages[20]. Ook binnen categorieën van vergelijkbare grootte bestaan duidelijke verschillen.

[20] Van een aantal uitzonderingen is niet duidelijk wat dat drijft. De meest waarschijnlijke verklaring is een beperkt aantal outliers bij kleine instellingen, waardoor een beeld snel vertekent.



Figuur 4. Aanvraag- en toekenningspercentages voor het Profileringsfonds bij WO-instellingen in 2024.



Figuur 5. Aanvraag- en toekenningspercentages voor het Profileringsfonds bij hbo-instellingen in 2024.

Studenten ervaren het aanvragen van StOF als helder, maar ook intensief

Studenten geven aan dat de aanvraag- en beoordelingscriteria voor StOF over het algemeen duidelijk zijn en de toetsing hierop als helder en voorspelbaar wordt ervaren. Dit in tegenstelling tot de maatwerkvoorzieningen, waarbij het voor studenten niet altijd helder en voorspelbaar is hoe hun aanvraag beoordeeld wordt. De hoge toekenningspercentages (99% bij hbo en 95% bij wo, zie tabel 1) suggereren dat aanvragen in veel gevallen worden gehonoreerd, wat aansluit bij de ervaring van studenten dat criteria helder en voorspelbaar zijn. Studenten ervaren echter, net als bij maatwerk, dat het aanvraagproces als administratief intensief. De aanvraagformulieren vragen veel tijd en inspanning en verschillen per instelling in omvang en complexiteit. Ook de mate van ondersteuning bij het invullen van deze formulieren varieert tussen instellingen en opleidingen. Net als bij informeren en signaleren speelt de eerstelijn hierbij een belangrijke rol, doordat deze niet alleen informatie verstrekt, maar ook ondersteuning kan bieden bij het indienen van de aanvraag. In de praktijk beschikken echter niet alle studenten over een duidelijke eerstelijnscontactpersoon, wat het aanvragen van StOF voor sommige studenten bemoeilijkt. In enkele gevallen geven studenten aan meer geholpen te zijn door ondersteuning van medestudenten dan door de instelling zelf.

Korte en informele lijnen versterken de samenwerking in het beoordelingsproces

Aan de instellingskant ervaren betrokken professionals vaak een prettige samenwerking tussen studentendecanen en beoordelende commissies, waarbij korte en informele communicatielijnen bijdragen aan de afstemming in het beoordelingsproces.

De budgetten van StOF staan onder druk door de grote hoeveelheid aanvragen

Ondanks dat er binnen instellingen niet gestuurd wordt op de budgetten van StOF geven instellingen aan dat de beschikbare budgetten onder druk staan en in de afgelopen jaren bij vrijwel alle instellingen zijn overschreden. Paragraaf 4.6.1 gaat verder in op hoe instellingen hiermee omgaan.

De tabel hieronder laat zien dat het *gemiddeld toegekende bedrag* (*toegekende bedrag* gedeeld door het *aantal toekenningen*) tussen Hbo (€2.996) en wo (€1.123) sterk verschilt. Dit verschil sluit aan bij de bredere bevinding dat de hoogte en opbouw van StOF tussen instellingen uiteenlopen, wat zich mogelijk ook vertaalt in verschillen tussen hbo- en wo-instellingen. Op basis van de beschikbare gegevens kan dit verschil echter niet eenduidig worden verklaard, bijvoorbeeld doordat inzicht ontbreekt in duur van de ondersteuning. Wel onderstreept het de bevinding dat de toepassing van het fonds per varieert.

Tabel 1. Volumecijfers StOF in 2024.

	StOF hbo	StOF wo
Aantal studenten	456.039	593.166
Aanvragen		
Aantal aanvragen	1.244	4.630
% overmacht	0.27%	0.78%
Toekenningen		
Aantal toekenningen	1.231	3.867
% toekenning	99%	95%
Toegekende bedragen		
Overmacht	€3.688.254	€4.791.998
Gemiddeld bedrag per toekenning	€2.996	€1.239

Een dilemma is de verhouding tussen bestuurlijke activiteiten en overmacht binnen StOF
In gesprekken geven studentendecanen aan dat binnen sommige instellingen voor verschillende doelgroepen, zoals studenten met overmacht situaties en studenten met bestuurlijke activiteiten, vergelijkbare financiële ondersteuning wordt toegekend. Formeel past dit binnen de wettelijke kaders van StOF. Tegelijkertijd wordt in de praktijk ervaren dat deze gelijke financiële waardering vragen oproept. Instellingen benoemen dat er een principieel verschil bestaat tussen omstandigheden die studenten niet zelf kiezen, zoals ziekte of overmacht, en activiteiten waarvoor studenten zich vrijwillig aanmelden, zoals bestuursfuncties.

Sommige instellingen koppelen de StOF-regeling los van de studiefinancieringsrechten
Een enkele instelling is aan het experimenteren met het loskoppelen van StOF en studiefinancieringsrechten. In deze inrichting geldt de regeling voor alle studenten die aan de gestelde voorwaarden voldoen, ongeacht leeftijd, nationaliteit of type studiefinanciering. De regeling kenmerkt zich door een beperkte set duidelijke voorwaarden, met weinig uitzonderingen of aanvullende juridische bepalingen. Alle studenten vallen onder dezelfde rechten en maximale compensatie. Daarbij is de VZPB expliciet als voorliggende voorziening aangemerkt bij medische omstandigheden, met een vaste ondergrens van bijvoorbeeld 15 ECTS studievertraging voordat StOF in beeld komt. Ook zijn duidelijke maxima vastgesteld: maximaal zes maanden per studiejaar en maximaal twaalf maanden over de gehele studieduur aan de betreffende instelling. De uitvoering is vereenvoudigd door studenten na elk studiejaar een aanvraag te laten indienen, waarna bij toekenning directe uitbetaling plaatsvindt. Volgens betrokkenen heeft dit geleid tot meer duidelijkheid voor studenten en professionals, minder uitvoeringscomplexiteit en een beperkte hoeveelheid bezwaarprocedures. Door het loslaten van de koppeling met prestatiebeursrechten vervallen discussies over tijdelijke onderbrekingen of verschillen tussen EU- en niet-EU-studenten.

4.5 Nazorg

4.5.1 Werkwijze

Na de beoordeling vindt een nagesprek plaats op initiatief van de instelling of student
Na afronding van de beoordeling communiceert de bevoegde commissie of studentendecaan het besluit aan de student. Dit gebeurt doorgaans schriftelijk. In deze communicatie wordt de toekenning, gedeeltelijke toekenning of afwijzing gemotiveerd toegelicht. Enkele instellingen bieden standaard een vervolgafspraak aan of plannen die in, terwijl bij de meeste instellingen een nagesprek alleen plaatsvindt op initiatief van de student.

Het moment van uitbetaling verschilt per instelling
Wanneer een aanvraag is toegekend, vindt uitbetaling plaats conform de geldende instellingsregeling. De wijze en het moment van uitbetaling verschillen tussen instellingen. Een enkele instelling keert het bedrag uit per studiejaar, terwijl de meeste instellingen kiezen voor uitbetaling aan het einde van de prestatiebeursperiode, na afloop van de vastgestelde vertragingsperiode of na afronding van de studie.

Een student heeft de mogelijkheid om bezwaar aan te tekenen bij afwijzing
Indien een aanvraag geheel of gedeeltelijk wordt afgewezen, kan de student binnen alle instellingenbezwaar aantekenen. Daarnaast kan de studentendecaan of studieadviseur alternatieve ondersteuningsmogelijkheden bespreken met de student. Dit kan gaan om andere fondsen binnen de instelling of gemeentelijke regelingen.

4.5.2 Ervaringen

De kwaliteit van nazorg is afhankelijk van persoonlijke betrokkenheid
Studenten geven aan dat zij bij een afwijzing niet altijd goed weten welke vervolgstappen mogelijk zijn of welke alternatieve ondersteuningsmogelijkheden er bestaan. Het is dan voor hen niet altijd duidelijk waar zij terechtkunnen of hoe zij verdere ondersteuning kunnen organiseren. Daarnaast ervaren studenten dat de mate van begeleiding persoonsafhankelijk is. De mate waarin een studentendecaan actief meedenkt, alternatieven bespreekt of vervolgacties initieert, verschilt volgens studenten per contactpersoon.

Korte, informele communicatie draagt bij om student tijdig bij te staan bij afwijzing
Ook onder studentendecanen speelt de relatie met de beoordelingscommissie een rol. Studentendecanen die korte informele communicatielijnen hebben met de commissie geven aan dat zij snel kunnen schakelen wanneer een aanvraag onvolledig is of aanvullende informatie nodig heeft. Wanneer een aanvraag wordt afgewezen, helpt een snelle terugkoppeling studentendecanen om tijdig met de student in gesprek te gaan.

4.6 Beleidsontwikkeling en monitoring

4.6.1 Werkwijze

De mate van formalisering van beleid verschilt tussen instellingen
Net als bij maatwerkvoorzieningen (zie paragraaf 2.6) verschilt tussen instellingen de mate waarin beleid rond StOF formeel is uitgewerkt. Niet alle instellingen beschikken over een afzonderlijke, uitgebreid vastgelegde StOF-regeling. Alle instellingen stellen uitgangspunten vast conform de wettelijke kaders uit de WHW, maar de mate waarin deze regels zijn uitgewerkt en vastgelegd in afzonderlijk beleid verschilt. Met name kleinere instellingen hanteren soms primair de wettelijke kaders uit de WHW, zonder aanvullende interne beleidsdocumenten. Waar wel sprake is van een uitgewerkte regeling, is deze doorgaans tot stand gekomen met betrokkenheid van de medezeggenschap. Tegelijkertijd speelt formalisering bij StOF een grotere rol, omdat het hier gaat om financiële ondersteuning en formele aanspraken van studenten. Instellingen leggen daarom vaak expliciet vast welke criteria, bedragen, termijnen en maximale duur van ondersteuning gelden. De mate waarin beleid formeel is vastgelegd en periodiek wordt herzien, verschilt echter per instelling.

De beleidsmonitoring van StOF vindt plaats op instellingsniveau
Instellingen registreren aanvragen, toekenningen en afwijzingen doorgaans in interne (centrale of decentrale) systemen. Deze registraties worden gebruikt voor verantwoording richting het bestuur en, in sommige gevallen, voor rapportages richting medezeggenschap of toezichthoudende organen. Ook worden deze gegevens doorgaans opgenomen in jaarverslagen. Daarnaast monitoren instellingen het totaal aantal toekenningen en de uitputting van het beschikbare budget. Anders dan bij maatwerkvoorzieningen, waar monitoring vaak sterk verbonden is met de praktische uitvoering van voorzieningen in het onderwijs, heeft monitoring bij StOF vooral een beleidsmatige en financiële functie.

De wijze waarop monitoring wordt benut voor beleidsverbetering verschilt tussen instellingen
Enkele instellingen maken periodiek analyses van patronen in aanvragen, doelgroepen en toekenningen. Deze analyses kunnen aanleiding vormen voor aanpassingen in criteria, aanvraagtermijnen, communicatie of interne werkinstructies. De meeste instellingen richten de monitoring primair financieel in. In deze gevallen ligt de nadruk op het bewaken van budgetten en

het signaleren van overschrijdingen. Inhoudelijke analyse van trends of structurele evaluatie van het beleid en de uitvoeringspraktijk vindt in beperktere mate plaats. Ook verschilt de mate waarin signalen uit de uitvoering, bijvoorbeeld vanuit decanen, studieadviseurs of studenten, structureel worden vertaald naar beleidsaanpassingen. Bij sommige instellingen zijn hiervoor vaste overlegstructuren ingericht; bij andere instellingen gebeurt dit meer ad hoc.

Er vindt geen financiële sturing plaats bij studenten met bijzondere omstandigheden
Veel instellingen werken met een (maximum)budget voor StOF. In de praktijk sturen instellingen hier echter beperkt op. Alleen bij actieve studenten (categorieën a en b zoals genoemd in paragraaf 4.1) met bijvoorbeeld bestuursbeurzen vindt in sommige gevallen wel budgetsturing plaats.

Voor studenten die door bijzondere omstandigheden (overmacht) worden gehinderd in hun studie geldt vaak dat iedereen die inhoudelijk in aanmerking komt, ook daadwerkelijk ondersteuning ontvangt. In de gesprekken is niet naar voren gekomen dat er bij overmacht gestuurd wordt op lagere bedragen per persoon, zoals bij sommige instellingen wel het geval is bij bestuursbeurzen. Met een stijgend aantal studenten met een ondersteuningsbehoefte en een stijgende bekendheid en benutting van deze voorzieningen, zullen de uitgaven in de toekomst mogelijk verder toenemen.

4.6.2 Ervaringen

Het opstellen van beleid vraagt om afwegingen en onderlinge afstemming tussen instellingen
Instellingen geven aan dat het opstellen en herzien van een StOF-regeling gepaard gaat met fundamentele keuzes. Daarbij moeten afwegingen worden gemaakt tussen wat passend is voor studenten en wat uitvoerbaar en houdbaar is binnen de eigen institutionele context. Instellingen geven aan dat het in sommige gevallen lastig is om te bepalen welke criteria, termijnen of bedragen het meest recht doen aan individuele situaties, terwijl tegelijkertijd uitvoerbaarheid en consistentie binnen en tussen instellingen geborgd moeten blijven.

Periodiek evaluatieoverleg ondersteunt reflectie op de StOF-regeling binnen instellingen
Uit de casestudy's blijkt dat een periodiek overleg binnen enkele instellingen wordt ingezet om de StOF-regeling te evalueren. In dit overleg komen betrokkenen vanuit verschillende rollen samen, zoals vertegenwoordigers van het profileringsfonds, het decanaat en leden van de beoordelende commissie. Deze samenstelling brengt zowel de uitvoeringspraktijk als de beleidsmatige en financiële kant van de regeling bijeen. Betrokkenen geven aan dat deze kleinschalige overlegstructuur helpt om signalen uit de praktijk te bespreken en gezamenlijke afwegingen te maken over de toepassing van de regeling. Het overleg biedt ruimte om casuïstiek te reflecteren, terugkerende knelpunten te signaleren en te bezien of aanpassingen in werkwijze of regeling wenselijk zijn.

Instellingen zoeken actief naar onderlinge afstemming en inzicht
Instellingen zouden vaker onderling willen vergelijken hoe andere instellingen hun StOF-regeling vormgeven. De verschillen in uitvoering roepen vragen op over wat passend, werkbaar en rechtvaardig is binnen de eigen context. In de praktijk zijn instellingen hier actief mee bezig binnen de landelijke organisaties van studentendecanen (LOShbo voor hbo-instellingen en Landelijk Beraad Studentendecanen voor WO-instellingen). Zo worden benchmarks opgesteld en voeren instellingen zelf analyses uit waarbij ze de regeling van vergelijkbare instellingen vergelijken. Deze initiatieven zijn gericht op het verkrijgen van meer overzicht en het reflecteren op de eigen regeling.

4.7 Deelconclusie StOF

Instellingen vullen hun StOF-taken toereikend in, al is de verhouding tot de VPZB niet altijd helder
Vanuit de WHW hebben onderwijsinstellingen de opdracht om studenten die door overmacht studievertraging oplopen te compenseren. Het onderzoek taak zien dat instellingen deze taak in principe goed invullen. Zelfs als de StOF-budgetten onder druk staan, wentelen instellingen deze financiële krapte niet af op de studenten met overmacht.

Daarbij gelden wel drie kanttekeningen. Ten eerste blijkt een flink aantal instellingen de VZPB hierbij als voorliggende voorziening op het StOF te beschouwen terwijl dat niet expliciet juridisch zo bedoeld is. Ten tweede komen er uit de casestudies signalen dat actieve studenten die bijvoorbeeld bestuursbeurzen ontvangen, wel geraakt worden door financiële krapte.[21] Ten derde zijn er, net als bij maatwerkvoorzieningen en de VZPB, duidelijke onderlinge verschillen tussen instellingen.

De knelpunten rond informatie, bewijslast, nazorg en voorzieningendruk gelden ook voor StOF
In paragraaf 2.7 en 3.7 zijn knelpunten genoemd rond variatie in de informatievoorziening, variatie in de bewijslast, beperkte continue verbetering en groeiende proportionaliteitsvragen druk rond maatwerkvoorzieningen. Dit waren knelpunten 1 tot en met 4. Ieder van deze knelpunten geldt ook voor de VZPB. Daarbij geldt:

- Knelpunt 1 rond verschillen tussen instellingen in de informatievoorziening en signalering speelt in dezelfde mate voor het StOF als voor maatwerkvoorzieningen.
- Knelpunt 2 rond verschillen in gevraagde bewijslast speelt voor het StOF nóg sterker dan voor maatwerkvoorzieningen en de VZPB. Voor instellingen zijn de financiële belangen rond het StOF groter en is de beoordeling doorgaans meer gecentraliseerd. Hierdoor hanteren sommige instellingen rond het StOF in de praktijk strengere eisen rond bewijslast, maar andere instellingen niet.
- Knelpunt 3 rond nazorg en continue verbetering speelt in dezelfde mate voor het StOF als voor maatwerkvoorzieningen.
- Knelpunt 4 rond voorzieningendruk en proportionaliteit speelt ook bij het StOF, waarbij zoals hierboven opgemerkt er een risico bestaat van afwenteling op actieve studenten.

Aanvullend zien we drie knelpunten die specifiek rond het StOF spelen
Uit het onderzoek komen nog eens drie aanvullende knelpunten naar voren die specifiek rond het StOF spelen. Deze drie knelpunten zijn:

10. **Ongelijke toegang door verschillen in doelgroepafbakening en samenloop met de VZPB.** Hoewel de WHW categorieën doelgroepen benoemt, zijn deze categorie niet strak gedefinieerd. Door deze ruimte maken instellingen verschillende keuzes in de afbakening van aanvullende doelgroepen bovenop de minimaal gedefinieerde doelgroepen in de wet, bijvoorbeeld ten aanzien van mantelzorgers of internationale studenten. Daarnaast ontbreekt wettelijke sturing op de vraag welke voorziening als voorliggend moet worden beschouwd, waardoor instellingen verschillend omgaan met de verhouding tussen de VZPB en het StOF. De impact hiervan is groot want het leidt tot uiteenlopende toegang en uitkomsten tussen instellingen en tot onduidelijkheid voor studenten over welke regeling in hun situatie passend is.

[21] Ons onderzoek heeft zich gefocust op studenten die door overmacht zoals ziekte studievertraging oplopen, dus het beeld rond actieve studenten (studenten zoals genoemd in lid a en b art. 7.51 WHW) is niet gedetailleerd onderzocht.

11. **Ongelijke aanspraak door verschillen in aanvraagvereisten en -termijnen.** Instellingen hebben beleidsvrijheid om invulling te geven aan meld- of aanvraagtermijnen en -vereisten. Hierdoor verschillen Instellingen in meldplicht en indientermijnen, in de afbakening van de aanspraakperiode (prestatiebeursperiode vs. ruimer) en in de wijze waarop bachelor en master worden meegewogen. Dit beïnvloedt of en wanneer studievertraging meetelt. De impact hiervan is groot: dit knelpunt kan ertoe leiden dat studenten (delen van) vertraging niet kunnen laten meetellen met financiële ongelijkheid als gevolg.
12. **Ongelijke financiële ondersteuning door verschillen in hoogte, duur en opbouw.** Instellingen hebben beleidsvrijheid om invulling te geven aan de hoogte, duur en opbouw van StOF. Hierdoor hanteren instellingen uiteenlopende basisbedragen, aanvullende componenten en maxima in duur (per jaar en over de gehele studie), met verschillen in uitbetalingsmoment. De impact hiervan is zeer groot: hierdoor kunnen studenten in vergelijkbare omstandigheden substantieel verschillende financiële ondersteuning ontvangen.

De genoemde verschillen staan niet los van elkaar, maar werken ook cumulatief. Studenten met vergelijkbare omstandigheden kunnen daardoor onder uiteenlopende voorwaarden toegang krijgen tot StOF en aanzienlijk verschillende bedragen of ondersteuningsduur ontvangen.

Opvallend hierbij is dat de geconstateerde verschillen niet duidelijk samenhangen met lokale omstandigheden, zoals woonlasten, en ook niet systematisch te koppelen zijn aan kenmerken van instellingen zoals hbo/wo, grootte, regio of specialisatie. De uitkomst van StOF lijkt daarmee in grote mate afhankelijk van de wijze waarop instellingen de regeling zelf hebben ingericht en uitvoeren. Dit hangt vaak samen met historisch gegroeide verschillen in organisatiestructuur en -cultuur.

/ 5 Oplossingsrichtingen

5.1 Mogelijke oplossingsrichtingen

Dit hoofdstuk verkent oplossingen voor de geïdentificeerde knelpunten
De vorige hoofdstukken lieten zien dat er veel onderlinge verschillen bestaan in de wijze waarop hoger onderwijsinstellingen maatwerk- en financiële voorzieningen vormgeven. Niet alle verschillen zijn onwenselijk, maar een deel is dat wel. In paragrafen 2.7, 3.7 en 4.7 zijn in totaal twaalf serieuze knelpunten geïdentificeerd.

Dit hoofdstuk verkent welke oplossingsrichtingen denkbaar zijn bij de bovenstaande geïdentificeerde knelpunten. Deze analyse hebben we mede gebaseerd op beschikbare documentatie, interviews met betrokken deskundigen en input uit de leerbijeenkomsten met professionals.

Er is een 'ladder' oplossingen te onderscheiden van licht naar zwaar
Uit de analyse komt naar voren dat er veel verschillende oplossingsrichtingen denkbaar zijn. Ten eerste kunnen de oplossingen spelen op verschillende *niveaus*: binnen individuele instellingen[22], tussen instellingen onderling[23], of op het landelijk niveau. Ten tweede zijn er 'informelere' oplossingen zoals betere afstemming en 'formelere' oplossingen zoals meer (bindende) regels.

Als er geredeneerd wordt van lokale informele oplossingen naar landelijke formele oplossingen, ontstaat een 'ladder' van denkbare oplossingsrichtingen. We onderscheiden zes 'treden' oftewel categorieën oplossingsrichtingen op deze ladder.[24] Alle treden kunnen zowel de taak- en rolverdeling betreffen (wie doet wat in het proces?) als de toegangscriteria (wie heeft wanneer waar recht op?).

Ladder van oplossingsrichtingen

I. **Meer overleg binnen instellingen.** Onder deze categorie vallen initiatieven die intercollegiaal overleg binnen instellingen bevorderen. Dit omvat bijvoorbeeld casuïstiekoverleg, leerbijeenkomsten tussen decanen onderling (of tussen groepen decanen en groepen studieadviseurs) of intervisieprojecten tussen professionals van verschillende opleidingen of faculteiten. Zulke initiatieven kunnen door de professionals zelf worden opgezet, of vanaf hoger niveau worden georganiseerd.

II. **Sterkere kaders binnen instellingen.** Onder deze categorie vallen initiateven die binnen instellingen (of binnen faculteiten) duidelijker richting geven. Het belangrijkste voorbeeld zijn uitgebreidere beleidsstukken die met een grotere reikwijdte en in meer detail aangeven hoe er moet worden omgegaan met maatwerk- en financiële voorzieningen. Maar ook een instellingsbrede standaardlijst van voorzieningen of definities kan een voorbeeld zijn.

III. **Meer overleg tussen instellingen.** Onder deze categorie vallen initiatieven die horizontale kennisuitwisseling tussen verschillende instellingen bevorderen, zonder die te formaliseren

[22] En binnen deze individuele instellingen soms op opleidingsniveau, soms op faculteitsniveau en soms op instellingsniveau.
[23] Al dan niet gefaciliteerd door koepelorganisaties zoals VH, UNL of regionale samenwerkingsverbanden.
[24] De zes treden zijn min of meer volgordelijk, maar dat verband is niet perfect. Zo zijn er situaties waar sterkere kaders binnen instellingen zwaarder zijn dan meer overleg tussen instellingen, en er zijn situaties waar het omgekeerde geldt.

in regels die instellingen moeten volgen. Er bestaan nu al verschillende 'dwarsverbanden' tussen instellingen, maar dat kan ook nog verder worden geïntensiveerd. Instellingen kunnen de inzichten dan vertalen naar lokale kaders (trede II) of lessen (trede I).

IV. **Meer centrale voorlichting aan instellingen.** Onder deze categorie vallen initiatieven waarbij centrale, landelijke partijen voorlichting geven over de maatwerk- en financiële voorzieningen het beste (kunnen) worden ingevuld. Dat kan vanuit bijvoorbeeld OCW of koepelorganisaties zoals VH en UNL, in de vorm van bijvoorbeeld presentaties of handleidingen. Zulke voorlichting hoeft niet per se te worden nageleefd, maar kan wel een '*comply or explain*' situatie met zich meebrengen.

V. **Verdere uitwerking van regels.** Onder deze categorie valt verdere uitwerking van de regels rond de voorzieningen. Dat kunnen wetswijzigingen zijn, uitgebreidere nadere regelgeving of bindende handreikingen vanuit OCW of de Inspectie. Het kunnen ook bindende afspraken zijn die de sector zichzelf oplegt, bijvoorbeeld onder aanvoering van VH en UNL.

VI. **Herziening van het stelsel.** Deze oplossing omvat een meer fundamentele herbezinning op de bestaande voorzieningen maatwerk, StOF en de VZPB. Waar categorie V gedetailleerdere uitwerking van de bestaande regeling omvat, veranderen bij categorie VI de regelingen fundamenteel, bijvoorbeeld door andere doelgroepsafbakening. Het zou zelfs de volledige samenvoeging van voorzieningen kunnen omvatten.

Zoals duidelijk wordt uit de bovenstaande beschrijving, zijn de zes 'treden' allemaal brede categorieën waarbinnen meerdere soms heel uiteenlopende maatregelen zijn samengebracht. Binnen categorie V zijn er bijvoorbeeld grote verschillen tussen afspraken die de sector zichzelf oplegt en wetswijzigingen. Maar het onderscheid daartussen vergt juridische analyse die verder voert dan dit (inhoudelijke) onderzoek, en voor de doelen van ons onderzoek leiden ze uiteindelijk tot hetzelfde resultaat: bindende regels. Daarom kunnen we de treden hier niet nader specificeren.

Elk van de 'treden' oplossingsrichtingen heeft voor- en nadelen

De verschillende categorieën oplossingsrichtingen op de bovenstaande ladder hebben allemaal hun eigen positieve en negatieve punten. In grote lijnen zullen de eerste treden laag op de ladder de ruimte van instellingen (en op de eerste trede zelfs professionals) niet inperken. Dat geeft hen de ruimte om oplossingen toe te snijden op specifieke gevallen die niet op voorhand in voorschriften vast te leggen zijn. Bovendien vergen deze oplossingen relatief minder inzet. Het nadeel is dat deze oplossingen geen garantie geven dat ongewenste verschillen op bovenlokaal niveau worden weggenomen. Bij de laatste treden hoger op de ladder gelden de omgekeerde voor- en nadelen.

De laatste trede over fundamentele herinrichting van de regelingen kan leiden tot meer eenvoud en overzicht voor studenten. Wanneer regelingen worden samengebracht of verantwoordelijkheden helderder worden belegd, kan dit dubbele procedures en onduidelijkheid verminderen. Ook biedt een herinrichting de mogelijkheid om doelen, doelgroepafbakening en financiering opnieuw expliciet te doordenken. Tegelijkertijd zijn de risico's en implementatiekosten aanzienlijk.

Naast de oplossingen op de ladder kan ook inclusiever onderwijs een oplossing zijn

Een deel van het veelvoorkomende, relatief eenvoudige maatwerk kan worden verminderd door sterker in te zetten op inclusief onderwijsontwerp. Door bij curriculumontwikkeling, toetsing en onderwijslogistiek standaard rekening te houden met variatie in tempo, concentratie, prikkelgevoeligheid en leerstijlen, kan de noodzaak van individuele maatwerkvoorzieningen afnemen. Denk aan flexibelere toetsvormen, meerdere toetsmomenten, hybride onderwijsvormen of het

structureel faciliteren van verlengde tentamentijd. Deze benadering verschuift de focus van individuele uitzonderingen naar bredere toegankelijkheid van het onderwijs.

Inclusiever onderwijs is een opgave met grote voordelen maar ook complexe vraagstukken over kosten, eindkwalificaties en beroepsvereisten. Hierbij is het wegnemen van knelpunten rond maatwerk- en financiële voorzieningen niet het hoofddoel, maar eerder bijvangst. In dit licht is inclusief onderwijs dan ook geen oplossingsrichting die we kunnen plotten op de oplossingenladder.

5.2 Analyse oplossingsrichtingen per knelpunt

Iets is 'aan de orde' als het proportioneel is met het knelpunt en de oorzaak adresseert
Hieronder bespreken we voor elk van de geïdentificeerde knelpunten welke oplossingsrichtingen aan de orde zijn. De analyse van oplossingsrichtingen volgt de ladder zoals besproken in paragraaf 5.1 en neemt daarin twee factoren mee. Ten eerste wordt de impact op studenten bezien, want alleen bij ernstige knelpunten met grote impact op studenten zijn ingrijpende maatregelen proportioneel.[25] Ten tweede wordt de grondoorzaak meenomen.[26]

Als we schrijven dat een oplossing 'aan de orde' is, bedoelen we dat letterlijk. Dat wil zeggen dat instellingen en beleidsmakers zouden moeten *overwegen* om de oplossing door te voeren, maar daarbij moeten ze ook andere factoren meewegen die buiten de scope van dit onderzoek vallen zoals de kosten van een maatregel, ongewenste neveneffecten en draagvlak. 'Aan de orde' is dus géén eufemisme voor 'aanbevolen'.

5.2.1 Overkoepelende knelpunten

Er zijn vier knelpunten die voor alle voorzieningen gelden.

1. Variatie in mate van informatievoorziening en signalering
Beschrijving: Er zijn aanzienlijke verschillen in informatievoorziening binnen instellingen. Die varieert van enkel globale informatievoorziening tot het zeer proactief benaderen van studenten.

Impact: De impact is middelgroot. Immers, een student die de voorzieningen niet kent, kan ze ook niet aanvragen. Daar lijkt sprake van, gezien de uiteenlopende benutting per instelling.

Oorzaken: Onder deze variatie liggen een aantal oorzaken, zoals de mate waarin er een duidelijke (centrale) eigenaar is van de informatievoorziening, diens opvatting over hoe actief studenten benaderd dienen te worden en de kennis en rolinvulling van professionals in de eerstelijn. Deze zijn vaak organisch zo gegroeid, passend bij de bredere structuur en cultuur binnen instellingen.

Oplossingsrichtingen: Aangezien de oorzaken vooral binnen instellingen liggen, lijken *Sterkere kaders binnen instellingen (II)* en *Meer overleg tussen instellingen (III)* aan de orde. Kaders binnen instellingen kunnen duidelijker voorschrijven hoe studenten geïnformeerd worden en eisen stellen aan signalering. Dat vergt dan wel passende (bij)scholing voor de betrokken professionals. Onderling zouden instellingen hun 'best practices' kunnen uitwisselen, bijvoorbeeld via LOShbo en LBS en de

[25] Bij de factor 'impact' wegen we zowel mee *hoeveel* studenten door een knelpunt worden getroffen als hoe *ingrijpend* zij worden getroffen. Beide subfactoren kunnen we op basis van dit onderzoek niet kwantificeren, maar we kunnen wel een kwalitatieve inschatting maken van hun orde van grootte.

[26] Bijvoorbeeld: als een knelpunt ontstaat door miscommunicatie tussen professionals, dan is betere communicatie altijd een meer geschikte oplossing dan een wetswijziging, hoe groot de impact ook is. Maar als een knelpunt ontstaat doordat de huidige regelgeving niet concreet genoeg is, dan kan een wetswijziging die oorzaak wel wegnemen.

beleidsnetwerken van UNL en VH. Die uitwisseling hoeft, gezien de impact, (nog) niet per se tot een dwingende standaard te leiden.

2. Variatie in bewijslast en beoordelingsruimte

Beschrijving: Instellingen hanteren verschillende eisen aan bewijsvoering (van gesprek tot medische causaliteitsverklaring of interne medische toetsing) en verschillen in de wijze waarop criteria zoals causaliteit en proportionaliteit worden toegepast. De grootste verschillen spelen bij studenten met minder 'objectiveerbare' omstandigheden zoals psychische problematiek of Long Covid.

Impact: De impact op studenten is groot. Studenten ervaren door dit knelpunt het aanvraagproces als administratief intensief. Bovendien kan het leiden tot toekenning van voorzieningen bij de ene instelling en afwijzing bij de andere.

Oorzaken: Er is niet (wettelijk) gespecificeerd hoe het verband tussen de omstandigheid en de studievertraging vastgesteld moet worden. Daardoor maken instellingen keuzes maken die passen in hun context (bijv. mate van centralisatie en formalisering van processen).

Oplossingsrichtingen: Het landelijk voorschrijven van precieze eisen lijkt niet behulpzaam, omdat instellingen organisatorisch verschillend zijn ingericht en de procesinrichting moet blijven aansluiten op de lokale context. Tegelijkertijd is het centraal formuleren van uitgangspunten wel noodzakelijk om meer uniformiteit te krijgen in hoe wordt omgegaan met bewijslast. *Meer centrale voorlichting aan instellingen (IV)* lijkt hiermee aan de orde. Die kan verzorgd worden door landelijke partijen zoals OCW, VH/UNL of LOShbo/LBS. Zij kunnen daarbij gemeenschappelijk vastgestelde uitgangspunten uitdragen.[27] Deze uitgangspunten hoeven dan niet per se dwingend te zijn, maar kunnen wel een 'comply or explain' situatie met zich meebrengen. Daarna is het aan instellingen zelf om met *Meer overleg binnen instellingen (I)* op faculteits- en opleidingsniveau te bezien welke bewijslast past bij worden naar de specifieke onderwijscontext en geldende eindkwalificaties.

3. Beperkte nazorg en continue verbetering

Beschrijving: Er zijn grote verschillen in de mate waarin instellingen nazorg leveren aan studenten na het afhandelen van een aanvraag. Dit maakt dat niet altijd wordt gevolgd hoe de implementatie en het effect van de voorziening uitpakt.

*Impact***:** De impact op studenten is lager dan die van andere knelpunten uit dit overzicht. Niettemin is het punt hinderlijk voor studenten: afspraken worden niet altijd consistent uitgevoerd, worden bij wisseling van opleiding niet vanzelfsprekend voortgezet. Rond financiële voorzieningen ontbreekt veel instellingen ook aan managementinformatie, waardoor zij minder goed kunnen sturen.

Oorzaken: Oorzaken zijn het beperkt hanteren van systemen om zaken vast te leggen en informatie te delen en privacy beperkingen daaromtrent. Ook vloeit het voort uit de mate waarin er een (centrale) eigenaar is aangewezen voor de werking van de voorzieningen en hoe die zijn of haar rol invult.

Oplossingsrichtingen: Gezien de impact en het feit dat de oorzaken vooral binnen instellingen spelen, lijkt *Meer overleg binnen instellingen (I)* in combinatie met een duidelijke eigenaar, structurele monitoring en periodieke herijking van het beleid aan de orde zijn om dit knelpunt adresseren. *Sterkere kaders binnen instellingen (II)* met betrekking tot nazorg kunnen de begeleiding richting studenten verder verbeteren.

[27] Op basis van ons onderzoek lijkt één uitgangspunt in elk geval om de beoordeling van causaliteit niet te zwaar in te richten; dat wil zeggen zonder inzet van (schaarse) zorgprofessionals zoals studentartsen of -psychologen. Op basis van de interviews lijken ook studentendecanen in staat om causaliteit te beoordelen, mits zij voldoende bijscholing en een consultatie-mogelijkheid bij professionals met een medische achtergrond hebben.

4. Groeiende voorzieningsdruk en spanning rond proportionaliteit

Beschrijving: De voorzieningen zijn oorspronkelijk ontworpen als uitzonderingsvoorziening maar worden steeds vaker ingezet. Groeiende aantallen studenten met ondersteuningsbehoeften leiden tot meer aanvragen en (op termijn) druk op de uitvoering en financiën. Bij maatwerk gaat het met name om schaarste in personeel of ruimtes, bij de financiële regelingen om een beroep op tijd van studentendecanen en bij StOF specifiek ook om financiële middelen vanuit de instellingsbegroting.[28]

Impact: De impact van dit knelpunt is nu nog vrij laag voor studenten met studievertraging. Op dit momenten hoeven instellingen nog geen keuzes binnen die groep te maken. Wel leidt het punt tot uitvoeringsdruk bij instellingen. Op termijn zullen er meer vragen ontstaan over de proportionaliteit en houdbaarheid van de voorzieningen binnen instellingen en zullen zij wellicht scherpere keuzes moeten maken in de afbakening en toepassing van voorzieningen.

Oorzaken: Oorzaken hiervan zijn de groeiende ondersteuningsbehoeften bij studenten[29] en een betere bekendheid van de ondersteuningsmogelijkheden.[30] Tegelijkertijd kennen de wettelijke kaders veel vrijheid: er is geen reikwijdte gespecificeerd over wanneer voorzieningen proportioneel zijn.

Oplossingsrichtingen: [31] Dit knelpunt vraagt om bewuste keuzes over de reikwijdte van de voorzieningen: voor wie zijn de voorzieningen werkelijk noodzakelijk om belemmeringen voor studiedeelname weg te nemen? Welke omstandigheden zijn 'normaal' en horen bij het leven, en welke vragen extra ondersteuning? Daar spelen belangrijke keuzes. Zo pleit een deel van de betrokkenen voor uitbreiding van de doelgroep door niet-medische overmacht en bijzondere familieomstandigheden explicieter onder de regeling te brengen. Tegelijkertijd wordt er echter ook gepleit voor inperking van de doelgroep om de druk te beperken.
Als eerste stap lijkt *Meer centrale voorlichting aan instellingen (IV)* aan de orde. Ook is *Verdere uitwerking van de regels (V)* in elk geval al aan de orde om fundamentele keuzes niet te laten verschillen tussen instellingen. Daarbij denken we het eerste aan landelijke regels over de tijd waarop met terugwerkende kracht een beroep kan worden gedaan op financiële voorzieningen, die voor alle instellingen op bijvoorbeeld vijf jaar gemaximeerd kan worden.
Wanneer financiële druk vanuit het 'overmacht' deel van StOF zo hoog wordt dat er overal harde keuzes gemaakt worden rondom bestuursbeurzen, kan overwogen worden om het 'vrijwillige' van het overmacht deel van StOF los te koppelen. Dat is dan een *herziening van het stelsel (VI)*.

5.2.2 Knelpunten rond maatwerkvoorzieningen

Er zijn twee knelpunten die raken aan maatwerkvoorzieningen specifiek.

5. Variatie in snelheid en belasting in het aanvraagproces

Beschrijving: Tussen instellingen zijn er verschillen in wachttijden (van één tot zes weken), aanvraagvereisten (van mondelinge toelichting tot gedetailleerde formulieren) en mandatering (snel afhandelen door een studentendecaan vs. alle aanvragen langs de examencommissie).

Impact: De impact is middelgroot. De verschillen leiden tot uiteenlopende doorlooptijden en administratieve lasten voor studenten.

---

28 Dit kan ook gelden voor VZPB, maar de financiële effecten op het Rijk zijn in dit onderzoek niet onderzocht.
29 Ecio; Zorgplicht van hogescholen en universiteiten: Juridische kaders en praktijkaanpakken (2023). Link
30 Bij maatwerkvoorzieningen doordat vaak al meer maatwerk wordt toegepast op het voortgezet onderwijs, bij financiële voorzieningen door meer aandacht binnen sociale netwerken
31 Dit knelpunt kan ook deels ondervangen worden met inclusiever onderwijs: altijd rekening houden met variatie in prikkelgevoeligheid en toetsvormen, zonder afbreuk te doen aan eindkwalificaties. Maar zoals beschreven in paragraaf 5.1 heeft inclusief onderwijs het wegnemen van knelpunten rond maatwerk- en financiële voorzieningen niet en is het niet goed op de oplossingenladder te plotten. Daarom wordt het hier niet uitgebreid besproken.

Oorzaken: Deze verschillen hebben hun grondslag in beleidsvrijheid om processen in te richten die passend zijn bij de lokale institutionele context**.**

Oplossingsrichtingen: Gezien de impact en de oorzaken zouden *Sterkere kaders binnen instellingen (II)* rond aan de orde zijn. Dan worden veelvoorkomende voorzieningen verder gestandaardiseerd.[32] Dit Daarbij zou het behulpzaam zijn als studentendecanen of studieadviseurs het mandaat krijgen om deze standaardvoorzieningen voor de gehele studieperiode toe te kennen, zodat dit proces sneller verloopt en zonder dat per vak of per tentamen opnieuw een toelichting van studenten en afweging van betrokken professionals nodig is. Dit kan gecombineerd worden met *Meer overleg tussen instellingen (III)* om 'best practices' uit te wisselen en zo de uniformiteit tussen instellingen te versterken.

6. Persoonsafhankelijkheid in beoordeling

Beschrijving: De uitkomsten van vergelijkbare aanvragen verschillen bij veel instellingen tussen individuele beoordelaars: decanen en examencommissies kunnen binnen dezelfde instelling bij dezelfde casuïstiek toch tot verschillende besluiten komen. Dit speelt vooral bij instellingen met weinig centrale kaders.

Impact: De impact is middelgroot. Door dit knelpunt kunnen studenten in vergelijkbare omstandigheden binnen of tussen instellingen een andere mate van ondersteuning ontvangen.

Oorzaken: Veel verschillen ontstaan binnen instellingen zelf, tussen faculteiten of opleidingen. Waar centrale kaders ontbreken, is er meer ruimte voor eigen interpretatie, wat leidt tot variatie in uitkomsten. De ruimte voor centrale sturing wordt daarnaast begrensd door de onafhankelijke positie van examencommissies, die verantwoordelijk zijn voor het borgen van kwaliteit en eindtermen. Hierdoor is het lastiger om uniforme kaders vast te stellen en toe te passen. Ook zijn werkprocessen en beslisregels niet altijd goed vastgelegd of gedeeld. Daardoor worden eerdere besluiten niet altijd consequent benut en ontbreekt een gedeeld referentiekader voor beoordeling. Tot slot wordt kennis over vergelijkbare casussen niet altijd instelling-breed gedeeld, wat verschillen in beoordeling in stand houdt. Overigens is enige persoonsafhankelijkheid inherent aan het beoordelen complexe, heterogene gevallen.

Oplossingsrichtingen: Bij uniformering kan het behulpzaam zijn om onderscheid te maken tussen meer routinematige aanvragen en complexere afwegingen. Voor die eerste groep zijn *Sterkere kaders binnen instellingen (II)* aan de orde met expliciete interne afspraken over bevoegdheden en afwegingskaders. Deze kunnen zoveel mogelijk bij de decanen en/of studieadviseurs worden belegd. Complexere afwegingen zouden dan binnen examencommissies kunnen worden gemaakt. Dit kan worden gecombineerd met *Meer overleg binnen instellingen (I)* waarbij examencommissies in casusoverleg gezamenlijk leren van hoe zij afwegingen maken.
Het is van belang om niet door te schieten in centralisatie bij het oplossen van dit knelpunt. Verschillen in onderwijscontext, eindkwalificaties en beschikbare faciliteiten bepalen immers mede wat er passend, mogelijk en proportioneel is.

5.2.3 Knelpunten rond de Voorziening Prestatiebeurs (VZPB)

Drie knelpunten gaan specifiek over de VZPB.

7. Versnippering in de informatievoorziening rond de VZPB

[32] Door te werken met een instellingsbrede standaardlijst van voorzieningen, zoals extra tentamentijd, rustige tentamenruimtes of voorleessoftware, kan meer consistentie worden geboden aan studenten, ook over faculteiten heen. De lijst kan gezamenlijk worden vastgesteld door decanen/studieadviseurs en examencommissies, zodat die lijst breed draagvlak kent.

Beschrijving: Zowel DUO als instellingen moeten communiceren over de toegang tot de VZPB (en ze daarbij moeten 'concurreren' met sociale media die niet altijd correcte informatie verspreiden). In de praktijk is deze informatie niet altijd volledig of onderling consistent.

Impact: De impact op studenten is lager dan bij andere knelpunten in dit overzicht. Niettemin leidt dit ertoe dat studentendecanen regelmatig te maken krijgen met studenten die uitgaan van onvolledige of onjuiste informatie. Dit veroorzaakt onnodige belasting van zowel student als professionals.

Oorzaken: Deze verschillen vinden hun oorsprong in het feit dat de uitvoering van de VZPB verspreid is over DUO en instellingen, waarbij de wet aan instellingen ook nog veel ruimte geeft. Instellingen kennen ieder een andere lokale context. Daar komt bij dat zij ook StOF uitvoeren dat inhoudelijk raakvlakken kent met de VZPB. Hierdoor ontstaan interpretatieverschillen gemakkelijk.

Oplossingsrichtingen: Gezien de oorzaken is *Meer centrale voorlichting aan instellingen (IV)* hier aan de orde. De verschillen in informatievoorziening bij instellingen kunnen worden verkleind door het regelmatig communiceren van processtappen en inhoudelijke criteria en, waar nodig, die laatste aan te scherpen (zie knelpunt 9 hieronder). Er vindt al wel periodiek overleg plaats tussen studenten-decanen en DUO, maar verbeterpunten worden nog niet overal geïmplementeerd. Welke verbeterpunten precies nodig zijn in de informatievoorziening vanuit DUO is in dit rapport niet onderzocht.

8. Verschillen in mate van actieve begeleiding bij indienen aanvraag

Beschrijving: Instellingen verschillen in de mate waarin zij studenten actief begeleiden bij de aanvraag en in de ondersteuning bij dossieropbouw. Bij sommige instellingen vervullen mentoren, studieadviseurs of studentendecanen die rol, maar bij andere instellingen niet.[33]

Impact: De impact is middelgroot. Als de verantwoordelijkheid grotendeels bij de student ligt, vraagt dit veel zelfredzaamheid van studenten die zich vaak al in een kwetsbare situatie bevinden. Hierdoor kunnen aanvragen worden uitgesteld of gemist, wat in sommige gevallen tot ongelijkheid leidt.

Oorzaken: Dit knelpunt kent verschillende oorzaken. Ten eerste is niet voorgeschreven in hoeverre studenten begeleid moeten worden tijdens het aanvraagproces. Ten tweede is de capaciteit van instellingen schaars. Ten derde spelen komen lokale keuzes rondom procesinrichting vaak voort uit verschillen in de mate van centralisatie en formalisering van werkprocessen tussen instellingen, en dat is vaak organisch zijn, passend binnen de daar geldende structuur en cultuur. Ten slotte is enige persoonsafhankelijkheid inherent aan persoonlijke begeleiding.

Oplossingsrichtingen: Gezien de veelheid aan oorzaken lijkt het nu niet aan de orde om landelijk voor te schrijven hoe begeleiding precies moet worden geboden, want zulke regels zouden hier al snel knellend worden. Instellingen kunnen dit beter zelf oppakken. *Sterkere kaders binnen instellingen (II)* kunnen hier aan de orde zijn, met name voor extra kwetsbare studenten. Ook kunnen instellingen van elkaar leren. Daarmee is *Meer overleg tussen instellingen (III)* aan de orde.

9. Verschillen in de invulling van de poortwachtersrol

Beschrijving: Instellingen vullen hun poortwachtersrol verschillend in, en maken uiteenlopende inhoudelijke keuzes. Voorbeelden zijn het moment van aanvragen, de omgang met aanvragen met terugwerkende kracht, de zwaarte van de medische bewijslast en het onderscheid tussen omzetting van de prestatiebeurs en de omgang met nieuwe aanspraak.

[33] Daar komt bij dat de zwaarte van de procesinrichting ook varieert tussen instellingen, waardoor het mogelijk is dat er in een instelling uitgebreide bewijslast mogelijk is en minimale begeleiding, en andersom.

Impact: De impact op studenten is groot. Dit knelpunt kan ertoe leiden dat studenten in vergelijkbare omstandigheden via verschillende instellingen een andere ondersteuning of een ander type voorziening ontvangen, met aanzienlijke financiële gevolgen.

Oorzaken: De poortwachtersrol van instellingen is niet gedetailleerd beschreven. Hierdoor ontstaan gemakkelijk interpretatieverschillen. Een fundamenteler punt is het feit dat de uitvoering van de VZPB verspreid is over DUO en meerdere instellingen.

Oplossingsrichtingen: Om rechtsongelijkheid te beperken, lijkt *Verdere uitwerking van de regels (V)* aan de orde. Zo kan worden gedacht aan het wettelijk begrenzen van de duur waarop met terugwerkende kracht kan worden aangevraagd (bijvoorbeeld met vijf jaar), het expliciteren van het moment van aanvragen (bijvoorbeeld na zes maanden vertraging) en het formuleren van heldere en toetsbare criteria voor elk van de vier instrumenten. Daarbij kan een hardheidsclausule gelden om flexibiliteit voor bijzondere gevallen te behouden.
Een andere mogelijkheid is om de beoordeling bij één partij te beleggen, dus ofwel helemaal bij DUO ofwel helemaal bij instellingen. Dit betreft dan een *Herziening van het stelsel (VI)*. Dat is een zwaar instrument, maar mogelijk passend gezien de veelheid aan knelpunten rondom de VZPB. Immers, als er rond de VZPB (en aanpalend het StOF) veel regels worden aangepast, kan dit ook aanleiding zijn om 'terug naar de tekentafel' te gaan.

5.2.4 Knelpunten rond het Studentenondersteuningsfonds (StOF)

Tot slot zijn er drie knelpunten die over het StOF specifiek gaan. Deze hangen samen met de beleidsvrijheid voor instellingen en verschillende keuzes die zij daarom hebben gemaakt in het operationaliseren van de regeling.

10. Verschillen in doelgroepafbakening en in samenloop met de VZPB
Beschrijving: Hoewel de WHW categorieën doelgroepen benoemt, bakenen instellingen de doelgroepen verschillend af (bijv. mantelzorg, non-EU studenten) en hanteren zij uiteenlopende opvattingen over de VZPB als voorliggende voorziening op het StOF.

Impact: De impact op studenten is groot. Dit knelpunt leidt voor veel studenten tot uiteenlopende toegang en tot onduidelijkheid voor studenten over welke regeling in hun situatie passend is.

Oorzaken: Dit knelpunt heeft zijn grondslag in de ruimte die de wet laat voor instellingen om zelf invulling te geven aan de genoemde doelgroepen en de verhouding tussen StOF en de VZPB. Dit komt voort vanuit het uitgangspunt dat instellingen zich moeten kunnen 'profileren'.

Oplossingsrichtingen: Gezien de impact op studenten is een *Verdere uitwerking van de regels (V)* aan de orde om de verschillen tussen instellingen te verkleinen. Dit kan op drie punten: ten eerste scherper definiëren van kernbegrippen als 'overmacht' of 'familieomstandigheden', ten tweede het uitbreiden of specificeren van de lijst StOF-doelgroepen uit art. 7.51 WHW[34], en ten derde een landelijke lijn trekken over al dan niet de VZPB als voorliggende voorziening op het StOF (of omgekeerd). Zulke teksten kunnen nog steeds enige ruimte overlaten voor interpretatie in de praktijk.
Verschillen tussen instellingen kunnen ook (deels) worden verkleind door *Meer centrale voorlichting aan instellingen (IV)* gericht op gezamenlijke duiding en kennisdeling binnen de bestaande wettelijke kaders. Een landelijke handreiking voor de uitvoering van het StOF kan instellingen ondersteunen bij een meer eenduidige interpretatie van doelgroepen, processen en beoordelingscriteria. Daarnaast kan *Meer overleg tussen instellingen (III)* helpen om interpretatieverschillen te verkleinen en knelpunten

[34] Daarbij kan vooral worden gedacht aan het expliciet opnemen of juist uitsluiten van studenten die mantelzorg verlenen en studenten van buiten de EU. Juist deze twee groepen worden nu door verschillende instellingen verschillend behandeld.

vroegtijdig te signaleren. Zo kan via harmonisatie in de uitvoering al veel winst worden geboekt, zonder dat direct aanpassing van regelgeving nodig is.

11. Ongelijke aanspraak door verschillen in aanvraagvereisten en -termijnen
Beschrijving: Instellingen verschillen in meldplicht en indientermijnen, in de afbakening van de aanspraakperiode (prestatiebeursperiode vs. ruimer) en in de wijze waarop bachelor en master worden meegewogen. Dit beïnvloedt of en wanneer studievertraging meetelt.

Impact: De impact op studenten is groot. Dit knelpunt kan ertoe leiden dat studenten (delen van) vertraging niet kunnen laten meetellen met financiële ongelijkheid als gevolg.

Oorzaken: Dit knelpunt heeft te maken met de ruimte die er vanuit de wet is om instellingen zelf invulling te laten geven aan meld- of aanvraagtermijnen en -vereisten, in het kader van 'profilering'.

Oplossingsrichtingen: Gezien de oorzaken en de impact is *Verdere uitwerking van de regels (V)* ook aan de orde om de rechtsgelijkheid te vergroten rond de indientermijnen, meldplicht, aanspraakperiode en de weging van bachelor en master. Zo kan worden verhelderd of het mogelijk is om meermaals een aanvraag te doen of niet, en kunnen bachelor en master los beoordeeld kunnen worden, om beter aan te sluiten bij feitelijke studieloopbanen en studieduur. Net als bij knelpunt 10 kunnen verschillen tussen instellingen ook (deels) worden verkleind door *Meer centrale voorlichting aan instellingen (IV)* en *Meer overleg tussen instellingen (III)*. Zo kan op korte termijn winst worden geboekt, zonder dat direct aanpassing van regelgeving nodig is.

12. Ongelijke financiële ondersteuning door verschillen in hoogte, duur en opbouw
Beschrijving: Instellingen hanteren uiteenlopende basisbedragen, aanvullende componenten en maxima in duur (per jaar en over de gehele studie), met verschillen in uitbetalingsmoment.

Impact: De impact op studenten is zeer groot, want het raakt heel veel studenten. Deze studenten in vergelijkbare omstandigheden kunnen substantieel verschillende financiële ondersteuning ontvangen.

Oorzaken: Dit knelpunt is het gevolg van beleidsvrijheid voor instellingen om invulling te geven aan hoogte, duur en opbouw van bedragen. Toen de prestatiebeurs tijdelijk werd afgeschaft, is het normbedrag losgelaten en kregen instellingen meer ruimte het basisbedrag vast te stellen. Ook na de herinvoering hiervan is deze ruimte gebleven.

Oplossingsrichtingen: Gezien de impact op veel studenten lijkt *Verdere uitwerking van de regels (V)* aan de orde. Mogelijke keuzes zijn een kaders voor de duur van de toekenning en voor een basisbedrag StOF (wel of niet in lijn met de prestatiebeurs, eventueel met aanvullend bedrag).[35]
De regels rond het StOF laten bewust ruimte aan instellingen zodat zij zich kunnen 'profileren'. Het onderzoek laat echter zien dat instellingen niet alleen verschillen in hun ondersteuning van studenten die kiezen voor medezeggenschap, bestuur of topsport, maar óók in hun ondersteuning van studenten die te maken hebben met overmacht. Dit roept de vraag op of instellingen zich zouden moeten (willen) profileren op overmachtssituaties. Zo niet, dan kan een alternatief zijn om deze uit het StOF te halen en samen te voegen met de VZPB. Dit is dan een *Herziening van het stelsel (VI)*.[36]

[35] Binnen enkele instellingen wordt geëxperimenteerd met het loskoppelen van het StOF van studiefinancieringsrechten. In deze benadering geldt de regeling voor alle studenten die aan de inhoudelijke voorwaarden voldoen, ongeacht aanspraak op studiefinanciering. Dit verschuift het karakter van het StOF van een verlengstuk van het landelijke studiefinancieringsstelsel naar een zelfstandige instellingsvoorziening, met uniforme rechten en maxima voor alle studenten binnen de instelling. Deze benadering kan de toegankelijkheid vergroten, maar roept ook vragen op over financiering en samenloop met de VZPB.

[36] Daarbij kan dan overwogen worden om de samengevoegde voorziening bij instellingen te positioneren om de nabijheid en maatwerk bij studenten te waarborgen. Strakke kaders kunnen dan de kaders rechtsgelijkheid zoveel mogelijk garanderen.

Samengevat zijn er soms maatregelen hoog op de oplossingenladder aan de orde

Hierboven zijn voor elk van de twaalf geïdentificeerde knelpunten oplossingsrichtingen verkend. Uit de verkenning wordt duidelijk dat de verschillende knelpunten verschillende oplossingen vergen. Die liggen soms primair bij instellingen en soms op landelijk niveau. Bij een aantal van de knelpunten (knelpunten 4, 9, 10, 11 en 12) zijn oplossingen 'hoog op de ladder' aan de orde, zoals meer regelgeving of zelfs herbezinning op het voorzieningenstelsel. Ze zijn het overwegen waard omdat deze knelpunten grote impact hebben op studenten en hun oorsprong vinden in het stelsel van regelgeving. Hoofdstuk 6 hieronder vat dit samen.

/ 6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusies

Instellingen vullen hun wettelijke taak goed, maar wel heel verschillend in
Instellingen vullen hun wettelijke taak voor het bieden van maatwerk- en financiële ondersteuning voor studenten met bijzondere omstandigheden goed in. Wel bestaan er substantiële verschillen tussen instellingen in de inrichting, toegankelijkheid en uitkomsten van maatwerkvoorzieningen, StOF en de VZPB. Deze verschillen doen zich niet alleen voor tussen instellingen, maar ook binnen instellingen tussen faculteiten, opleidingen en individuele beoordelaars.

We zien grote en kleine verschillen in alle stappen van de studentreis
In elke stap van de studentreis identificeren we grotere en kleinere verschillen tussen instellingen in de wijze waarop instellingen deze stap invullen. In dit onderzoek identificeren we twaalf belangrijkste verschillen, namelijk verschillen die nu of in de toekomst een grote impact hebben op studenten en/of instellingen. Deze zitten rondom de mate van informatievoorziening en signalering (van passief tot proactief), de inrichting en belasting van het aanvraagproces (wachttijden, aanvraagvereisten en mandatering), de mate van bewijslast en beoordelingsruimte (variërend van professionele inschatting tot uitgebreide medische onderbouwing), de continuïteit en nazorg na toekenning, en de invulling van financiële ondersteuning, zoals doelgroepafbakening, hoogte en duur van ondersteuning binnen StOF en de toepassing van VZPB.

Deze verschillen leiden tot uiteenlopende toegankelijkheid, belasting en uitkomsten
De impact van deze verschillen varieert van een hogere administratieve en mentale belasting voor studenten in het aanvraagproces, tot verschillen in bereik en daarmee benutting van voorzieningen en ongelijke uitkomsten tussen studenten in vergelijkbare omstandigheden bij tussen en soms ook binnen instellingen. Met name bij financiële voorzieningen kunnen deze verschillen leiden tot substantiële variatie in de hoogte en duur van ondersteuning, en daarmee tot directe verschillen in de financiële positie van studenten. Deze effecten zijn het meest zichtbaar bij studenten met complexe of minder goed objectiveerbare omstandigheden (zie ook bijlage A), voor wie de uitkomst sterker afhankelijk kan zijn van de inrichting van processen en de ruimte voor professionele afweging.

Verschillen zijn te verklaren door beleidsruimte en lokale context van instellingen
Deze verschillen zijn niet systematisch te verklaren door type instelling, omvang of regio. Ze hangen vooral samen met ruimte die de wet laat, uiteenlopende interpretaties daarvan en lokale beleidskeuzes die historisch gegroeid zijn en ingebed zijn in de structuur en cultuur van instellingen, zoals de mate van centralisatie, formalisering van processen en het expliciete of impliciete onderliggende model (medisch of sociaal). Aan de ene kant zien we dat deze beleidsruimte tot ongelijkheid leidt, aan de andere kant maakt dezelfde beleidsruimte het mogelijk om ondersteuning af te stemmen op onderwijscontext en individuele situaties. Dit gegeven is belangrijk om in het achterhoofd te houden bij het verkennen van oplossingsrichtingen.

6.2 Aanbevelingen

Oplossingsrichtingen dienen in verhouding te staan tot de zwaarte van knelpunten

In dit onderzoek identificeerden we twaalf belangrijke knelpunten, elk met andere onderliggende oorzaken en mate van impact. Er zijn verschillende typen oplossingsrichtingen denkbaar op meerdere niveaus: binnen instellingen, tussen instellingen en op landelijk niveau. Daarbinnen zijn er informelere mogelijkheden zoals meer afstemming en formelere opties zoals meer (bindende) regels. Oplossingsrichtingen moeten in verhouding staan tot de impact. Aan het landelijk uniformeren zitten immers ook nadelen, zoals het inperken van afstemming op lokale en individuele context. De zwaarte van het knelpunt moet een dergelijke centrale interventie daarom rechtvaardigen.

Hieronder volgt een visuele samenvatting van welke oplossingsrichting aan de orde kunnen zijn per knelpunt. Met 'aan de orde' bedoelen we dat deze overwogen kunnen worden gezien de impact en oorzaak van het knelpunt. Of deze oplossingsrichting de juiste is, hangt van meer factoren af zoals uitvoerbaarheid en draagvlak.

Knelpunt	Impact	Oorzaak	**Oplossingen:** welke kunnen aan de orde zijn, gezien impact en oorzaak?					
			I. Meer overleg binnen instellingen	II. Sterkere kaders binnen instellingen	III. Meer overleg tussen instellingen	IV. Meer landelijke voorlichting	V. Meer uitwerking van regels	VI. Herziening stelsel
1. Alg: Mate van informatievoorziening en signalering	Middel	Structuur en cultuur instellingen		■	■			
2. Alg: Variatie in bewijslast en beoordelingsruimte	Groot	Beleidsvrijheid, structuur en cultuur instellingen	■			■		
3. Alg: Beperkte nazorg en continue verbetering	Klein	Structuur en cultuur instellingen	■	■				
4. Alg: Groeiende voorzieningsdruk en spanning rond proportionaliteit	Klein *(vooralsnog)*	Beleidsvrijheid (geen wettelijke reikwijdte)				■	■	
5. MWV: Verschillen in snelheid en belasting in het aanvraagproces	Middel	Beleidsvrijheid, daarmee lokale institutionele context		■	■			
6. MWV: Persoonsafhankelijkheid in beoordeling	Middel	Structuur en cultuur instellingen (deels inherent)	■	■				
7. VZPB: Versnippering in de informatievoorziening	Klein	Uitvoering verspreid over instanties, beleidsvrijheid (interpretatieruimte)				■		
8. VZPB: Verschillen in actieve begeleiding bij indienen aanvraag	Middel	Beleidsvrijheid, structuur en cultuur instellingen (deels inherent)		■	■			
9. VZPB: Verschillen in de invulling van de poortwachtersrol	Groot	Beleidsvrijheid (interpretatieruimte) en verspreide uitvoering					■	■
10. StOF: Verschillen in doelgroepafbakening en VZPB	Groot	Beleidsvrijheid i.h.k.v. 'profilering'			■	■	■	
11. StOF: Ongelijke aanspraak door aanvraagvereisten en –termijnen	Groot	Beleidsvrijheid i.h.k.v. 'profilering'			■	■	■	
12. StOF: Ongelijke bedragen door hoogte, duur en opbouw	Zeer groot	Beleidsvrijheid i.h.k.v. 'profilering'					■	■

Rondom procesinrichting en maatwerkvoorzieningen zijn meer lokale oplossingen aan de orde

Grofweg vragen knelpunten rondom procesinrichting (zoals informatievoorziening, beoordeling en nazorg) en maatwerkvoorzieningen meer binnen en tussen instellingen. Dit komt enerzijds omdat de impact middelgroot is: het leidt tot meer belasting bij studenten in het proces, maar doorgaans niet tot een grote mate van rechtsongelijkheid. Daarbij kan gedacht worden aan en intervisie binnen instellingen, het versterken en/of harmoniseren van processen binnen instellingen en het uitwisselen van 'best practices' tussen instellingen. De variatie van mate van bewijslast heeft een grotere impact, daarom is meer landelijke sturing (zonder dit vast te leggen in regelgeving) passend. Door ruimte te laten voor instellingen om eigen keuzes te maken rondom procesinrichting en maatwerkvoorzieningen, kunnen deze zo goed worden ingebed in instellingen wat naar alle waarschijnlijkheid het meest effectief zal zijn in de praktijk.

Gezien ongelijke uitkomsten bij financiële voorzieningen is landelijke interventie aan de orde
Knelpunten rondom financiële voorzieningen vragen meer om landelijke interventies, omdat deze leiden tot ongelijke toegang en uitkomsten voor studenten. Met name op inhoudelijke onderdelen zoals hoogte, duur en opbouw van de bedragen en aanvraagvereisten en -termijnen is normering wenselijk. Daarnaast bestaan er fundamentele vragen over het doel en onderscheid tussen de VZPB en StOF en binnen StOF het onderscheid tussen overmacht en 'vrijwillige' bijzondere omstandigheden. Gezien de veelheid aan vraagstukken rondom beide financiële voorzieningen zou ook verkend kunnen worden of een herziening van het stelsel een mogelijkheid zou zijn. Bijvoorbeeld door het overmacht deel van het StOF en de VZPB samen te voegen. Op die manier zouden veel wijzigingen die aan de orde zijn in beide regelingen tegelijkertijd meegenomen kunnen worden. In hoeverre dit passend is, hangt zoals eerder aangegeven af van meerdere factoren zoals uitvoerbaarheid en draagvlak. Aangezien het aanpassen van wetgeving of zelfs een herziening van het stelsel veel tijd kosten, zal er op de korte termijn winst behaald kunnen worden met het landelijk afspraken maken tussen (koepels van) instellingen om bedragen en aanvraagvereisten te harmoniseren.

Groeiend beroep op voorzieningen roept vragen op over inclusiviteit en proportionaliteit
Tot slot zal er op termijn een antwoord moeten komen op de groeiende druk op dergelijke voorzieningen. Doordat er meer aandacht is voor studentenwelzijn en inclusief onderwijs binnen onderwijsinstellingen en breder in de maatschappij, is het aantal studenten met ondersteuningsbehoeften gestegen.[37] Het is denkbaar dat dit verder zal toenemen in de nabije toekomst. Dit zal tot verdere druk op hoger onderwijsinstellingen leiden zowel qua uitvoerbaarheid als financiële houdbaarheid. Dit roept de vraag op op wat inclusief onderwijs inhoudt en waar voorzieningen voor bijzondere omstandigheden proportioneel zijn. Een expliciete visie op dit vraagstuk zal helpen om de mogelijke oplossingsrichtingen zo coherent mogelijk uit te werken.

[37] Ecio; Zorgplicht van hogescholen en universiteiten: Juridische kaders en praktijkaanpakken (2023). Link

Bijlage A: Persona's

In de casestudy's vonden we het belangrijk om aanvullend te onderzoeken hoe deze formele kaders in de praktijk uitwerken voor individuele studenten. Daarom hebben we instellingen concrete, herkenbare persona's voorgelegd, die elk specifieke omstandigheden en ondersteuningsvragen representeren. Studentendecanen en/of studieadviseurs is gevraagd om te beschrijven wat zij in zo'n situatie daadwerkelijk zouden doen. Dit maakt verschillen tussen instellingen zichtbaarder.

Hieronder beschrijven we de voorgelegde persona's:

Omstandigheid: **Anne** heeft een chronische darmziekte met wisselende periodes van klachten. Ze mist regelmatig colleges en tentamens door ziekenhuisopnames en ziekte.
Ondersteuningsvraag: Flexibiliteit in onderwijs en toetsing (uitstel, extra tijd, aangepaste aanwezigheidsplicht), centrale communicatie naar alle docenten, evt. financiële compensatie.

Omstandigheid: **Amir** kampt met ernstige mentale klachten (burn-out/depressie) en hoge prestatiedruk, waardoor hij studievertraging oploopt.
Ondersteuningsvraag: Tijdelijke aanpassing van studienormen (zoals BSA/doorstroomnorm), begeleiding bij mentale klachten en financiële ondersteuning bij studievertraging.

Omstandigheid: **Nora** combineert haar studie met intensieve mantelzorg voor haar moeder, wat leidt tot overbelasting en vertraging.
Ondersteuningsvraag: Flexibiliteit in roosters en stage (bijv. minder uren per week) en financiële compensatie bij studievertraging.

Omstandigheid: **Felix** is een internationale student met vermoedelijke ADHD, maar zonder definitieve diagnose. Dit belemmert zijn studievoortgang.
Ondersteuningsvraag: Toets- en studievoorzieningen (zoals extra tijd of rustige ruimte) en ondersteuning bij studievaardigheden.

Omstandigheid: **Naomi** heeft Long Covid en daardoor last van vermoeidheid en concentratieproblemen. Ze heeft moeite met lange studiedagen of tentamens van 3 uur.
Ondersteuningsvraag: Flexibiliteit in onderwijs en toetsing (mondelinge tentamens, spreiding van vakken) en financiële tegemoetkoming bij studievertraging.

Omstandigheid: **Tom** is rolstoelgebruiker en ondervindt beperkingen door de fysieke toegankelijkheid van onderwijsruimtes en practica.
Ondersteuningsvraag: Toegankelijke gebouwen, zalen en practica en tijdige aanpassing van onderwijsvoorzieningen.

Omstandigheid: **Sarah** is zwanger en is uitgerekend tijdens haar afstudeerstage. De zwangerschap en kraamtijd zorgen voor vertraging van haar stage. Daarnaast heeft ze financiële zorgen.
Ondersteuningsvraag: Flexibiliteit in studieplanning, stage en afstuderen en financiële ondersteuning bij vertraging.

Omstandigheid: **Daan** heeft epilepsie, waardoor hij onverwacht aanvallen kan krijgen tijdens onderwijs of toetsen en soms onderdelen mist.
Ondersteuningsvraag: Flexibiliteit bij het missen van toetsen en /of colleges en financiële compensatie bij studievertraging.

Op basis van de reacties van instellingen is per persona beoordeeld in hoeverre de gevraagde ondersteuning daadwerkelijk kan worden geboden. Deze beoordeling is weergegeven met bolletjesscores, die laten zien of ondersteuning volledig, grotendeels, gedeeltelijk, minimaal of niet mogelijk is, volgens onderstaande schaal[38]:

	De instelling kan de gevraagde ondersteuning **volledig bieden**. De voorzieningen zijn duidelijk, concreet en uitvoerbaar. Eventuele voorwaarden (zoals bewijsstukken of overleg met examencommissie) vormen geen wezenlijke belemmering.
	De instelling kan de ondersteuning **grotendeels bieden**, maar met enkele beperkingen. Bijvoorbeeld: de voorziening is mogelijk maar afhankelijk van aanvullende stappen, niet alle onderdelen van de vraag worden ingevuld of de uitkomst verschilt per opleiding of casus. De kern van de ondersteuning is echter wel aanwezig.
	De instelling kan de ondersteuning **slechts deels bieden**. Er is wel bereidheid om mee te denken of om beperkte aanpassingen te doen, maar: belangrijke onderdelen ontbreken, ondersteuning is vooral informeel of adviserend, financiële voorzieningen zijn (nog) niet mogelijk of de student moet zelf veel organiseren zonder garantie op resultaat.
	De instelling kan alleen iets **kleins bieden** voor de student. Er is bijvoorbeeld alleen doorverwijzing, incidentele coulance of een zeer beperkte maatregel, terwijl het kernprobleem grotendeels blijft bestaan.
	De instelling kan **geen passende ondersteuning bieden** voor de student. De gevraagde voorziening is niet mogelijk, valt buiten beleid of wordt expliciet afgewezen. Eventuele acties beperken zich tot informatieverstrekking zonder concreet perspectief voor de student.

Onderstaande figuur laat zien hoe de onderzochte instellingen de acht persona's beoordelen[39]. Bij de aanvragen voor rolstoelvoorzieningen, financiële vergoeding voor de zwangere student en voor de student met epilepsie zijn de overeenkomsten in beoordeling tussen de instellingen groot. Dit is anders bij de beoordeling van de aanvraag van de mantelzorgende student en de student met long covid: de voorzieningen voor deze studenten worden bij sommige instellingen volledig toegekend, waar andere instellingen deze slechts gedeeltelijk of niet kunnen bieden. Deze verschillen hangen samen met de beleidskaders van de instellingen (welke doelgroepen hebben recht op voorzieningen?) en de mate waarin (medische) bewijslast nodig is om de noodzaak van de voorziening aan te tonen. In mindere mate zien we ook verschillen bij de beoordeling van de internationale student met vermoedelijke ADHD. Waar sommige instellingen al vooruitlopend op de definitieve diagnose voorzieningen toekennen, kunnen andere dit pas nadat dit officieel is vastgesteld. Daarmee kunnen we voorzichtig concluderen dat bij doelgroepen die niet of minder goed zijn gedefinieerd in de kaders, in combinatie met lastig objectiveerbare omstandigheden, uitkomsten verschillen tussen instellingen.

[38] De bolletjesscores laten zien in welke mate er aan de ondersteuningsvraag tegemoet wordt gekomen om verschillen in uitkomsten tussen instellingen te kunnen zien. Het betreft daarmee géén oordeel over individuele instellingen.
[39] Beoordelingen zijn n.v.t. als de situatie niet van toepassing is binnen de instelling, bijv. er zijn geen internationale studenten binnen de instelling, of de instelling heeft een onderwijsvorm dat reeds veel ruimte laat voor maatwerk

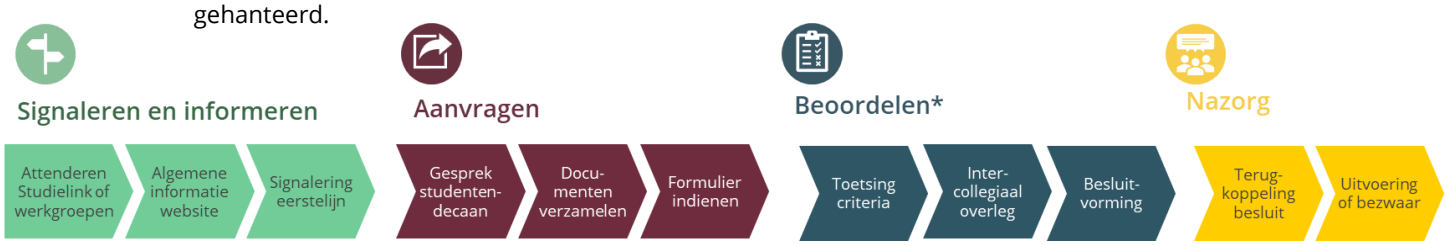
Instelling (geanonimiseerd)	Darmziekte MVW en fin	Burn-out MWV	Mantelzorg MWV en VZPB	ADHD (no diagn) MWV	Long covid MWV en fin	Rolstoelgebruik MWV	Zwanger StOF	Epilepsie StOF/VZPB
Instelling 1	◔	○	◕	●	○	◕	◕	●
Instelling 2	◕	◑	◑	◑	◑	●	◕	●
Instelling 3	●	N.v.t.	●	●	○	N.v.t.	◕	N.v.t.
Instelling 4	●	◑	●	N.v.t.	◕	●	◕	●
Instelling 5	◕	◑	◕	N.v.t.	●	●	●	●
Instelling 6	●	◑	◔	◑	◕	◕	◕	●
Instelling 7	◕	◑	◑	◕	◕	◕	●	●
Instelling 8	●	◑	◕	◕	◑	●	●	●
Instelling 9	◕	◑	◕	◕	◕	●	◕	●
Instelling 10	◑	◑	◕	◕	●	●	●	●
Instelling 11	◕	◑	◑	◕	◑	◕	◕	◕
Instelling 12	◕	◑	◕	◕	◔	◕	●	◕

● Instelling zou voorzieningen **volledig** bieden
◕ Instelling zou voorzieningen **grotendeels** bieden
◑ Instelling zou voorzieningen **deels** bieden
◔ Instelling zou **iets kleins** bieden
○ Instelling zou **niet (kunnen)** toekennen

Een disclaimer bij dit overzicht van beoordelingen is dat de studentendecanen op basis van de gegeven informatie slechts een indicatie konden geven van de manier waarop de instelling de verzoeken van deze studenten zouden beoordelen. Voor een definitieve beoordeling is meer informatie nodig over de specifieke omstandigheden van de student en de studievoortgang. Desalniettemin gaven de beschrijvingen van de decanen voldoende beeld van de manieren waarop zij met de verschillende verzoeken omgaan en op welke punten dit van elkaar verschilt.

Bijlage B: Toelichting studentreis

Onderstaande figuur geeft een schematische weergave van de studentreis die in dit onderzoek is gehanteerd.



** bij de VZPB vindt de beoordeling plaats bij DUO, niet binnen instellingen*

Doel en opzet

De studentreis is gebruikt als analytisch kader om de werkwijze van de instellingen in de casestudy's rondom maatwerk- en financiële voorzieningen op een consistente manier te beschrijven en te vergelijken. Daarbij is het perspectief van de student leidend: welke stappen doorloopt een student vanaf het moment dat er sprake is van een belemmering tot en met de uiteindelijke ondersteuning en nazorg?

De studentreis is opgebouwd uit vier opeenvolgende fasen:

1. Signaleren en informeren
2. Aanvragen
3. Beoordelen
4. Nazorg

Binnen elke fase is onderscheid gemaakt tussen maatwerkvoorzieningen (onderwijskundig/organisatorisch) en financiële voorzieningen (StOF en VZPB), omdat deze in de praktijk via deels verschillende processen verlopen.

Gebruik in het onderzoek

De studentreis is voor alle casestudies op dezelfde manier toegepast. Per instelling is in kaart gebracht hoe de verschillende fasen zijn ingericht, welke actoren betrokken zijn en welke afwegingen worden gemaakt.

De bevindingen in dit rapport zijn gebaseerd op een vergelijking van deze casestudy's langs de verschillende fasen van de studentreis. Uitspraken in het rapport, zoals 'meerdere instellingen', 'vaak' of 'in de meeste gevallen', zijn steeds gebaseerd op patronen die in meerdere casestudies naar voren komen. Waar relevant is onderscheid gemaakt tussen hbo en wo, en is benoemd wanneer verschillen juist binnen instellingen zelf optreden.

Deze systematische benadering maakt het mogelijk om verschillen en overeenkomsten tussen instellingen inzichtelijk te maken, zonder de analyse te beperken tot afzonderlijke beschrijvingen per instelling.