Onderzoek misbruik uitwonendenbeurs

26-01-2024-V1F6
Januari 2024

pwc

Januari 2024

Dit rapport is geschreven onder verantwoordelijkheid van Selwyn Moons (Partner) en onder leiding van Sander van Veldhuizen (Director). Dit rapport wordt u door hen aangeboden vanuit PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. Het betreft dus geen document opgesteld door accountants. Wij hebben aangereikte informatie (zowel schriftelijk als mondeling) dan ook voor juist en volledig aangenomen en hier geen controle of andere vorm van toetsing op uitgevoerd. U kunt contact over dit onderzoek opnemen met Sander van Veldhuizen via [redacted]

U blijft te allen tijde zelf volledig verantwoordelijk voor eventuele op het rapport gebaseerde besluitvorming en/of beslissing(en). PwC aanvaardt geen enkele aansprakelijkheid (ook niet voor nalatigheid) voor de gevolgen van enig handelen of nalaten door u en/of derden op basis van (de inhoud van) het rapport, en wijst iedere verantwoordelijkheid, zorgplicht en/of aansprakelijkheid - contractueel, op basis van onrechtmatige daad (inclusief nalatigheid) of anderszins - af voor enig besluit en/of enige beslissing waaraan (de inhoud van) het rapport ten grondslag ligt.

Wij stellen het rapport en de bijbehorende managementsamenvatting uitsluitend op voor het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap als opdrachtgever, in overeenstemming met de opdrachtbevestiging. Wij accepteren richting geen enkele andere partij aansprakelijkheid of zorgplicht op basis van de inhoud van ons rapport. Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap vrijwaart PwC te allen tijde tegen vorderingen van derden die voortvloeien uit of samenhangen met door ons verrichte werkzaamheden in relatie tot het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, behoudens indien en voor zover sprake is van opzet of bewuste roekeloosheid van PwC.

In het geval u een verzoek ontvangt op grond van de Wet open overheid (hierna: “Woo verzoek”) ter zake van schriftelijke uitingen van PwC, verzoeken wij u ons hierover onverwijld (in ieder geval voorafgaand aan de te nemen beslissing op het Woo verzoek en derhalve voorafgaand aan eventuele openbaarmaking) schriftelijk te informeren. In dat kader is het verzoek ons alle beschikbare achtergrondinformatie met betrekking tot het Woo verzoek te verstrekken. Daarbij stelt u ons in de gelegenheid om onze visie te geven op het Woo verzoek, vooruitlopend op de door u te nemen beslissing op het Woo verzoek.

Dit document alsmede enig geschil voortvloeiende uit of verband houdend met (de inhoud van) dit document worden uitsluitend beheerst door Nederlands recht.

‘PwC’ is het merk waaronder PricewaterhouseCoopers Accountants N.V. (KvK 34180285), PricewaterhouseCoopers Belastingadviseurs N.V. (KvK 34180284), PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. (KvK 34180287), PricewaterhouseCoopers Compliance Services B.V. (KvK 51414406), PricewaterhouseCoopers Pensions, Actuarial & Insurance Services B.V. (KvK 54226368), PricewaterhouseCoopers B.V. (KvK 34180289) en andere vennootschappen handelen en diensten verlenen.

Voorwoord

De Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) is verantwoordelijk voor de bekostiging van onderwijsinstellingen, de betaling van de studiefinanciering, en de inning van college- en lesgelden. Daarbij heeft zij ook een aantal toezichthoudende taken. Eén daarvan betreft de controle op het misbruik en oneigenlijk gebruik van de uitwonendenbeurs. Dat controle proces kwam in de zomer van 2023 in het nieuws na signalen dat studenten met een migratieachtergrond vaker werden aangemerkt voor controle op misbruik met de uitwonendenbeurs.[1]

In dit rapport gebruiken wij over de controle op het misbruik en oneigenlijk gebruik van de uitwonendenbeurs de term *controleproces Misbruik Uitwonendenbeurs*, ofwel controleproces MUB, omdat dit voor de jaren 2012 -2022 de benaming was van dit proces. Sinds 2023 noemt DUO het controleproces MUB de Controle Uitwonendenbeurs (CUB).

Dit onderzoek geeft inzicht in de totstandkoming van het controleproces MUB, in de procedures die in de praktijk hebben bestaan om goed functioneren te waarborgen, in de effecten van de (door)selectie op studenten, en in de werking van het controleproces inclusief de communicatie hierover tussen DUO en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).

De inhoudelijke kennis van de totstandkoming van MUB en de onderbouwing van het daarin gebruikte risicoprofiel rustte sinds de oprichting en tot 2023 bij een beperkt aantal medewerkers van het ministerie van OCW en DUO. Wij zijn door medewerkers van OCW en DUO goed geassisteerd om zo veel als mogelijk zaken transparant te krijgen over zowel de huidige werkwijze, de werkwijze in het verleden als een onderbouwing van de uitsluitredenen en selectiecriteria. Schriftelijke documentatie over de werkwijze is beperkt en niet alle onderliggende analyses bleken te kunnen worden teruggehaald vanwege het verstrijken van de archiveringstermijn.

Het onderzoek is inhoudelijk ondersteund door een begeleidingscommissie. Wij danken de commissieleden voor hun betrokkenheid om ons tijdens het onderzoek voortdurend scherp te houden op de methodologie en het reflecteren op het onderzoek en de uitkomsten.

Wij vertrouwen erop dat dit rapport ondersteunend is aan het debat over de controle op de uitwonendenbeurs en risicoselectie in den brede binnen rijksuitvoeringsorganisaties.

Amsterdam, januari 2024

[1] Zie kst-24724-209 (link) en kst-24724-211 (link).

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting 6

1. Inleiding 15
   - 1.1. Aanleiding voor dit onderzoek 15
   - 1.2. Doelstelling en onderzoeksvragen 15
   - 1.3. Onderzoeksaanpak 17
     - 1.3.1. Analysekader 18
     - 1.3.2. Data-analyse 21
   - 1.4. Leeswijzer 23
   - 1.5. Verspreiding en verwerking commentaren 24

2. Controleproces misbruik uitwonendenbeurs 25
   - 2.1. Ontstaan van het controleproces misbruik uitwonendenbeurs 25
   - 2.2. Praktische werking controleproces MUB 27

3. Procedures rond de opzet, validatie en evaluatie 30
   - 3.1. Totstandkoming controleproces MUB 30
   - 3.2. Validatie, testen en evalueren MUB 31
   - 3.3. Gebruik MUB in de praktijk 32

4. Gevolgen van de inrichting van het controleproces voor studenten 34
   - 4.1. Selectiegronden, uitsluitcriteria en bevooroordeling 34
   - 4.2. Veel huisbezoeken bij studenten die geen misbruik van de uitwonendenbeurs maken 36
   - 4.3. Gevolgen van inrichting controleproces MUB: risico op privacyschending 37
   - 4.4. Overwegingen om onbedoelde effecten te adresseren 38

5. Opvolging van signalen over functioneren van het controleproces MUB 40
   - 5.1. Signalen die DUO uit omgeving ontvangt 40
   - 5.2. Signalen uit de uitvoering 41
   - 5.3. Signalen uit Actieplan misbruik uitwonendenbeurs 41
   - 5.4. Inzichten vanuit steekproeven 42
   - 5.5. Signalen binnen driehoek eigenaar-opdrachtgever-opdrachtnemer 42
   - 5.6. Signalen Toeslagenaffaire 43
   - 5.7. Vier signalen over controleproces MUB 45

6. Slotbevindingen en aanbevelingen 46
   - 6.1. Aanbevelingen profiling 47

A. Gebruikte afkortingen 49

B. Bronnenlijst 51

C. Analyseverantwoording 52

C.1. Beschikbare data 52

C.2. Onderzoeksaanpak 52

C.3. Data-analyse: detailuitkomsten 55

D. Uitgebreide tabel onderzoeksvragen 61

Managementsamenvatting

Aanleiding van het onderzoek

De Dienst Uitvoering Onderwijs (hierna: DUO) is verantwoordelijk voor de bekostiging van onderwijsinstellingen, de betaling van de studiefinanciering, en de inning van lesgelden. Daarbij heeft zij ook een aantal toezichthoudende taken. Eén daarvan betreft de controle op het misbruik en oneigenlijk gebruik van de uitwonendenbeurs (hierna: controleproces MUB).[2] Op hoofdlijnen bestaat het controleproces MUB uit drie stappen, te weten een gesystematiseerde risicoclassificering op basis van een risicoprofiel, een doorselectie aan de hand van bureaustudie (uitsluitingsgronden) en voor de doorgeselecteerde studenten een huisbezoek of buurtonderzoek. Schematisch zijn de stappen weergegeven in onderstaande figuur.

Figuur 1 Controleproces MUB op hoofdlijnen

Het controleproces MUB is in 2012 gestart na mediapubliciteit en Tweede Kamervragen[3] over misbruik met de uitwonendenbeurs in de zomer van 2009. De controleaanpak is aangekondigd door de toenmalige Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap via een Actieplan om misbruik met de uitwonendenbeurs tegen te gaan.[4] In de zomer van 2023 kwamen signalen in het nieuws dat studenten met een migratieachtergrond vaker werden beschuldigd van misbruik met de uitwonendenbeurs.[5]

In reactie op deze berichtgeving heeft DUO besloten dat zij, tot het moment dat de werkwijze van de controle uitwonendenbeurs extern is onderzocht, uitsluitend zal controleren op grond van een aselecte steekproef onder uitwonende studenten.[6] De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft op 5 juli de Tweede Kamer geïnformeerd een extern onderzoek te laten uitvoeren naar het controleproces MUB.[7] Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: OCW) heeft PwC opdracht gegeven dit onderzoek uit te voeren en het controleproces MUB te onderzoeken. OCW heeft PwC daarbij zes onderzoeksvragen[8] gesteld:

1. Hoe en op basis van welke eisen is het controleproces MUB tot stand gekomen en gevalideerd?
2. In hoeverre kan het controleproces MUB leiden tot directe of indirecte discriminatie?
3. Hoe is de gegevenshuishouding rond het controleproces MUB geregeld en is daarbij sprake van zwarte lijsten of schaduwinformatie?
4. Wat is de eventuele schade van de (in)directe discriminerende werking van het controleproces MUB?

---

[2] In dit rapport spreken wij over de controle op het misbruik en oneigenlijk gebruik van de uitwonendenbeurs als controleproces Misbruik Uitwonendenbeurs, ofwel controleproces MUB, aangezien dit voor de jaren 2012 -2022 de benaming was van dit proces. Sinds 2023 noemt DUO het controleproces MUB de Controle Uitwonendenbeurs (CUB).

[3] Zie ah-tk-20082009-3686 (link)

[4] Zie kst-24724-88 (link)

[5] Zie kst-24724-209 (link) en kst-24724-211 (link).

[6] Zie kst-24724-209 (link). Met het opschorten van het controleproces misbruik uitwonendenbeurs is gevolg gegeven aan de motie Van der Laan c.s., zie kst-36200-VII-235 (link)

[7] Zie kst-24724-211 (link).

[8] Wij hebben voor de management samenvatting de onderzoeksvragen compact opgeschreven. De precieze formulering van de aan PwC gestelde onderzoeksvragen kan worden gevonden in Bijlage D.

5. Welke signalen van mogelijke bevooroordeling binnen het controleproces MUB hebben DUO en het ministerie van OCW ontvangen vóór de berichtgeving van Investico en NOS op 3?
6. Hoe kunnen de werking en toegankelijkheid van klachten, bezwaar en beroep worden verbeterd?

Onderzoeksaanpak

Voorliggend onderzoek gaat over hoe het controleproces MUB is opgezet, welke procedures praktisch hebben bestaan om goed functioneren te waarborgen en hoe de werking is geweest inclusief de communicatie hierover tussen DUO en het ministerie van OCW en het bredere maatschappelijke veld. De opzet van het onderzoek wordt uiteengezet in deze paragraaf.

Het onderzoek kent drie inhoudelijke accenten:

1) De procedures rond het opzetten, testen, gebruiken en evalueren van het MUB (met daarin verwerkt de antwoorden op de vragen 1, 3, 5 en 6)

Om de totstandkoming, werking en waarborgen rond het controleproces voor de uitwonendenbeurs inclusief de soft controls gestructureerd te kunnen onderzoeken, hebben wij een analysekader opgesteld. Dit analysekader is gebaseerd op eerder verricht onderzoek naar de selectiesystemen van andere uitvoerende diensten van de Nederlandse overheid[9] en volgt de uitgangspunten van de OESO aanbevelingen over 'countering fraud in social benefit programmes'.[10] Deze aanbevelingen zijn gebaseerd op de best practices van risicogericht toezicht uit OESO-landen en vergelijkbaar met bekende raamwerken voor risicogericht toezicht uit de literatuur.[11] Aan de hand van het analysekader is met behulp van interviewinformatie en documenten onderzocht:

- De vertaling van de toezichtstrategie in het controleproces MUB;
- De prioritering van de geïnventariseerde risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik van de uitwonendenbeurs;
- De vertaling van de geïnventariseerde risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik van de uitwonendenbeurs in het risicoprofiel en de bijbehorende werkwijze van het proces MUB.

De antwoorden zijn samengesteld op basis van 52 gesprekken met betrokken (oud) medewerkers van DUO en OCW[12] en een studie van circa 3.500 ter beschikking gestelde documenten.

2) Het systeem dat de basis vormt voor de MUB en de effecten voor studenten (met daarin verwerkt de antwoorden op de vragen 2 en 4).

Door een analyse van de selectiecriteria, uitsluitgronden en de feitelijke resultaten van het controleproces op de uitwonendenbeurs maken wij de effecten van het controleproces MUB op de studentenpopulatie inzichtelijk. Het controleproces MUB kwalificeren we als bevooroordelend als blijkt dat de kans op doorselectie voor de minderheidsgroep significant hoger dan de kans op doorselectie voor de meerderheidsgroep. De berekening die hiervoor relevant is, is de deling van de kans op doorselectie in de meerderheidsgroep op de kans op doorselectie in de minderheidsgroep. Als deze kansenverhouding ver van één is, betekent dit dat er een significant verschil is in de uitkomsten tussen de twee groepen. Als maatstaf voor bevooroordeling volgen

[9] PwC, Onderzoek query's aan de poort, 2022
[10] OESO, 2020, Countering fraud in social benefits programs: Taking stock of current measures and future directions.
[11] Zie M. Sparrow, 2000, The regulatory craft, Beraad van Inspecteurs-Generaal, 2006, Leidraad objectgericht risicomanagement door rijkstoezichthouders, en NSOB, 2014, Reflecties op de ontwikkeling en professionalisering van het toezicht.
[12] Twee oud-medewerkers van OCW die betrokken waren bij het Actieplan misbruik uitwonendenbeurs waren niet bereid mee te werken aan het onderzoek.

we de gehanteerde grens van 80% uit de literatuur.[13] Onder deze 80% heeft de doorselectie een onevenredig nadelig effect op de minderheidsgroep. Overheidsorganisaties in de VS hanteren sinds 1978 de 80%-regel om vast te stellen of een selectieproces bevooroordeling in de hand werkt. Hiermee sluiten we de beoordelingsmechaniek voor bevooroordeling in dit onderzoek aan op de enige harde norm die, weliswaar in de VS, uitgebreide jurisprudentie kent en in de praktijk vaker is toegepast[14] alsook het Toetsingskader 'discriminatie door risicoprofielen' van het College voor de Rechten van de Mens.[15]

Om de 80%-regel te kunnen toepassen is voor dit onderzoek de populatie studenten met een uitwonende beurs ingedeeld in een meerderheids- en minderheidspopulatie. Vervolgens is een vergelijking gemaakt tussen de kenmerken van de minderheidspopulatie studenten die een uitwonendenbeurs aanvraagt met de kenmerken van de meerderheidspopulatie die is geselecteerd in de verschillende selectiestappen (gesystematiseerde risicobeoordeling, bureauonderzoek en huisbezoek). Daarbij is in dit onderzoek gewerkt met de gegevens zoals DUO die beschikbaar heeft in het controleproces MUB. De vraag of sprake is van bevooroordeling van minderheidsgroepen hebben wij benaderd[16] op basis van indicaties zoals deze in het onderzoek naar boven zijn gekomen, te weten i) van studenten weten wij in welke buurten ze wonen en het CBS rapporteert over het aandeel bewoners met migratieachtergrond in die buurten[17], en ii) er wordt gesproken over studenten met niet-Nederlands klinkende achternaam.[18] Onder de minderheidsgroep wordt in deze studie de groep studenten gerekend die woonachtig is een buurt met een hoog aandeel bewoners met een migratieachtergrond.[19]

3) De communicatie over mogelijke bevooroordeling in het controleproces MUB rond het moment van totstandkoming en latere opvolging van signalen over (mogelijk gebrekkig) functioneren (met daarin verwerkt het antwoord op vraag 5)

Om zicht te krijgen over hoe met risicosignalen over het functioneren van het model is omgegaan, doorzoeken wij, voor zover beschikbaar, de reguliere rapportages tussen DUO en OCW over effecten van MUB. Tevens lopen wij voor de periode 2012-2022 verslagen na van het team uitwonende controle en verslagen van het overleg tussen opdrachtgever-opdrachtnemer-uitvoerder. De schriftelijke bronnen verrijken we waar mogelijk en noodzakelijk met gesprekken met (destijds) betrokken medewerkers.

Beantwoording onderzoeksvragen

Tabel 1 geeft een overzicht van de beschikbaarheid van informatie en documentatie per deelvraag van het analysekader voor ieder van jaren 2012 – 2023. Op hoofdlijnen zijn de uitkomsten per deelvraag beschreven.

1. De procedures rond het opzetten, testen, gebruiken en evalueren van het controleproces MUB

Totstandkoming controleproces MUB

Op basis van de aan PwC ter beschikking gestelde documentatie en de gesprekken met de betrokken medewerkers van DUO en het ministerie van OCW constateren we dat de opzet van het controleproces MUB niet te herleiden is naar een toezichtstrategie en dat het gebruikte

[13] Zie Feldman, M., S.A. Friedler, J. Moeller, C. Scheidegger en S. Venkatasubramanian, 2015, Certifying and removing disparate impact. In *proceedings of the 21st ACM SIGKDD international conference on knowledge discovery and data mining*, pagina 259-268 (link)

[14] In de EU is een dergelijke norm niet voorhanden. Zie Duke Law en Thomson Reuters, 2023, Addressing Bias in Artificial Intelligence, The Current Regulatory Landscape (link)

[15] Zie College voor de Rechten van de Mens, 2021, Discriminatie door risicoprofielen, Een mensenrechtelijk toetsingskader (link)

[16] DUO verwerkt in het controleproces MUB geen informatie met betrekking tot de nationaliteit of achtergrond van studenten.

[17] De data-analyse is dus op buurtniveau.

[18] Dit is de terminologie is zoals deze tijdens het onderzoek naar boven is gekomen.

[19] De meerderheidsgroep is dus de groep studenten woonachtig in buurten met een laag aandeel bewoners met een migratieachtergrond.

risicoprofiel en de gevolgde beslisregels in het bureauonderzoek niet volgen uit een (risico)analyse.

Tabel 1. Beschikbaarheid documentatie voor beantwoording deelvragen analysekader

Onderzoeksthema	Onderdeel toetsingskader	2009-2011	2012-2023
1. Procedures rond het opzetten, testen, gebruiken en evalueren van het controleproces MUB	Vertaling toezichtstrategie in controleproces MUB	○	○
	Risicoanalyse en prioritering risico's op controleproces MUB	○	○
	Vertaling risicoanalyse in risicoprofiel en werkwijze	○	○
	Evaluatie controleproces MUB	◔	◔
2. Gevolgen van inrichting controleproces MUB voor studenten	Handleidingen en werkinstructies	○	●
	In- en output van gesystematiseerde beoordeling	●	●
	In en output bureaustudie, huisbezoek en besluit	●	●
3. Opvolging van signalen over (mogelijk gebrekkig) functioneren	Identificatie en opvolging signalen door DUO	◔	◔
	Identificatie en opvolging signalen door OCW	◔	◔
	Identificatie en opvolging signalen in bestuurlijke gremia, waaronder stuurgroep en driehoek	◔	◔

○ ← Documentatie niet beschikbaar Documentatie beschikbaar → ●

De beschrijving van de risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik van de uitwonendenbeurs in de beschikbare documentatie is op hoofdlijnen. Een achterliggende risicoanalyse, waarin de risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik van de uitwonendenbeurs zijn geïdentificeerd, geanalyseerd en geprioriteerd, hebben wij niet aangetroffen. Ook een doorvertaling van de risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik van de uitwonendenbeurs in het risicoprofiel en de daaropvolgende analyses hebben wij niet aangetroffen. Deze constateringen zien zowel op de periode van opzet van het controleproces MUB als de daaropvolgende jaren van uitvoering.

Uit documentatie en gesprekken met betrokken medewerkers van DUO en het ministerie van OCW blijkt dat het controleproces MUB is gebaseerd op praktijkervaringen en niet op formele wijze is gevalideerd door een interne of externe (wetenschappelijke) deskundige. Met deze werkwijze is een risico op bevooroordeling in het controleproces MUB ontstaan.

Testen en evalueren MUB

Wij hebben geen documentatie aangetroffen waarin de werking en governance van MUB is geëvalueerd. De verantwoording in de jaarlijkse MUB-rapportages door DUO aan OCW was voornamelijk financieel van aard. Impliciet werd daarmee gestuurd op het percentage uitwonendenbeurzen dat is omgezet naar een thuiswonendenbeurs. Zonder een analyse van de bronoorzaken van correcties en het effect van het controleproces MUB op het nalevingsgedrag is niet vast te stellen in hoeverre de correctiepercentages kunnen worden toegeschreven aan het controleproces MUB of dat andere verklaringen een rol spelen. Daarnaast kon de door de gevolgde werkwijze eventuele risico's van bevooroordeling in het ontwerp van het controleproces MUB niet tussentijds via evaluatie aan het licht komen.

Gebruik MUB in de praktijk

Binnen het controleproces MUB verrichtte een klein aantal medewerkers alle kritische processen (de analyses, doorselectie en besluit), waarop hoogstens een beperkte interne controle werd uitgevoerd.[20]. Het onderzoek toont ook dat de handelingswijze van DUO om studenten te selecteren voor een huisbezoek niet reproduceerbaar is. Daarbij ontbreekt structurele inregeling van een kwaliteitscontroleproces, zowel bij het bureauonderzoek, de doorselectie als bij het besluit om uitwonendenbeurs om te zetten naar een thuiswonendenbeurs. Uit gesprekken en verslagen van afdelingsoverleggen volgt dat collegiale controle naar behoefte plaatsvindt, vooral bij ingewikkelde casuïstiek, maar dat dit niet de standaardprocedure was. Dit tezamen laat zien dat de inrichting en governance van het controleproces MUB leidde tot een situatie waarin de individuele medewerkers zelfstandig bureauonderzoek, de doorselectie en het besluit om een

[20] Zover wij hebben kunnen vaststellen is binnen het controleproces MUB geen gebruik gemaakt van zwarte lijsten of schaduwinformatie.

uitwonendenbeurs terug te draaien uitvoerden, zonder waarborgen om de objectiviteit in de analyse en het besluit te kunnen garanderen.

Klachten, bezwaar en beroep

Bezwaar, ook voor de uitwonendenbeurs, kan op dit moment niet online of per e-mail bij DUO worden ingediend. Het huidige proces voorziet alleen in een schriftelijke afwikkeling, in tegenstelling tot andere uitvoerders zoals de Rechtspraak of de Belastingdienst. De website van DUO voorziet hierbij in een aantal standaard bezwaarschriften waarvan gebruik kan worden gemaakt. Hoewel dit de toegankelijkheid voor bezwaar verhoogt, verkleint de louter schriftelijke afwikkeling de toegankelijkheid van bewaar.

Daarnaast, zo blijkt in de praktijk, bemoeilijkt de schriftelijke afwikkeling een analyse op patronen in bezwaar en beroep. Er vindt geen digitaliseringsslag plaats op de binnengekomen bezwaar- en beroepszaken, hetgeen betekent dat gevraagde analyses handmatig moeten worden uitgevoerd. In de praktijk betekent dat, dat dit dus beperkt wordt gedaan en dat daarmee potentieel signalen worden gemist. Voor de uitwonendenbeurs is naar aanleiding van de berichtgeving in de zomer van 2023 een handmatige analyse op binnengekomen bezwaar- en beroepszaken uitgevoerd, waar twee zaken in elf jaar tijd uit naar voren kwamen die een signaal bevatten over profilering en de gehanteerde selectiewijze van DUO in het toezichtsproces MUB. Andere signalen ten aanzien van de werking van de beroepsregeling hebben wij niet aangetroffen

2. Het systeem dat de basis vormt voor de MUB en de effecten voor studenten

Selectiegronden, uitsluitcriteria en bevooroordeling

Het controleproces MUB kent twee selectiestappen, te weten een geautomatiseerde risicoclassificering op basis van een risicoprofiel, en een doorselectie aan de hand van bureaustudie op basis van uitsluitingsgronden (zie ook figuur 1 hierboven). De criteria in het risicoprofiel betroffen de leeftijd van de uitwonenden student, de onderwijssoort en de afstand tussen het woonadres van de student en ouders op basis van de BRP-gegevens. De gehanteerde uitsluitingsgronden in het bureauonderzoek waarbij de populatie werd teruggebracht tot de populatie voor huisbezoek betroffen onder meer studenten wonend in studentenhuizen, studenten met een kind, gehuwde of samenwonende studenten, of studenten in zorginstellingen.

Zoals eerder aangegeven was er door het missen van een aantal procedures in het ontwerp en de evaluatie van het controleproces MUB een risico op bevooroordeling in het controleproces aanwezig. Onze analyse van de werking van het controleproces MUB wijst erop dat deze bevooroordeling zich in de praktijk ook heeft gemanifesteerd. De uitwerking van de criteria van het controleproces MUB leidt, zoals alle vormen van risicogericht werken, tot doorselectie die het accent legt op bepaalde groepen. Er ontstaat in het verloop van het controleproces MUB een vertekening in de studenten die worden geselecteerd, waarbij er meer studenten woonachtig in buurten met een hoog percentage bewoners met een migratieachtergrond worden doorgeselecteerd.[21] Bij elke doorselectiestap in het controleproces MUB neemt het aandeel studenten dat woont in een buurt met een hoog aandeel migratieachtergrond toe. De vertekening is, conform de eerder toegelichte 80% regel problematisch voor de bureaustudie van het controleproces.[22] Hier toont de impactanalyse dat de kans op doorselectie aanzienlijk hoger is voor studenten woonachtig in buurten met een hoog aandeel bewoners met een migratieachtergrond, waardoor studenten woonachtig in deze buurten disproportioneel vaker worden doorgezet voor huisbezoek. Deze vertekening vertaalt zich vervolgens niet door in een

[21] Om selectie-effecten van het controleproces MUB te onderzoeken hebben wij voor elke student die een uitwonendenbeurs heeft aangevraagd, op basis van de postcode van hun woonadres het aandeel bewoners met een migratieachtergond in hun buurt toegevoegd op basis van CBS gegevens.

[22] Volledigheidshalve vermelden wij dat ook in enkele jaren sprake is van schending van de 80% regel in de gesystematiseerde risicoclassificering en een jaar voor de huisbezoeken. Deze schendingen zijn echter beperkter in frequentie en consistentie.

disproportionele kans op correctie van de uitwonendenbeurs voor deze studenten (stap drie in het controleproces MUB).

Het merendeel van de studenten (69%) die zijn geselecteerd voor vervolgonderzoek blijken geen misbruik te hebben gepleegd. Deze hoeveelheid “vrijspraak” is over de periode 2012-2023 redelijk constant en leidt desalniettemin niet tot aanpassing van de manier van zoeken en selecteren. Hoewel er geen wetenschappelijke maatstaven zijn voor goed of slecht presterende risicoselectiemodellen komt in het onderzoek het beeld naar voren dat voor een lange tijdsperiode is doorgezocht op basis van selectiecriteria die een groep doorselecteerde waarin een relatief groot percentage geen misbruik pleegde[23].

Als grondoorzaak van de hierboven beschreven vertekening zien wij het gebrek aan inhoudelijke onderbouwing van het risicoprofiel[24] en de uitsluitingsgronden,[25] te meer het controleproces MUB via de handmatige doorselectie in het bureauonderzoek het risico van zelfbevestiging in zich herbergt. Hoewel selectiecriteria als afstand woonadres student en ouders, zoals gebruikt in het risicoprofiel, op het eerste gezicht geen onderscheid maken tussen groepen studenten, kan dat indirect wel het geval zijn. Zo is bijvoorbeeld bekend dat uitwonende kinderen van Turks-Nederlandse en Marokkaans-Nederlandse ouders gemiddeld veel dichter bij het ouderlijk huis wonen dan kinderen van ouders zonder migratieachtergrond.[26] Ook het uitsluiten van studentenhuizen, zoals gebruikt in de uitsluitingsgronden in het bureauonderzoek, kan in de praktijk effect hebben gehad op de samenstelling van de populatie studenten die in het controleproces MUB werd onderzocht. Uit onderzoek blijkt dat hospiteren[27] discriminatie van groepen (internationale) studenten in de hand kan werken en studentenhuizen bovenmatig veel bewoond worden door studenten zonder migratieachtergrond. Het is zeer aannemelijk dat mede door dit type factoren in de gehele periode 2012 – 2023 bevooroordeling in de selectie van studenten in het controleproces MUB aanwezig is geweest.

Gevolgen van inrichting controleproces MUB: risico op privacyschending

In recent onderzoek[28] constateert de Auditdienst Rijk (ADR) dat DUO privacyrisico's voor MUB niet structureel in kaart heeft gebracht, waardoor onvoldoende inzicht bestaat of het stelsel van getroffen maatregelen toereikend is om privacybescherming te borgen.[29] Zo is er geen Data Protection Impact Assessment (DPIA) uitgevoerd op het controleproces MUB, terwijl dit proces een hoog risico op privacyschending met zich meebrengt.[30] Ook is onduidelijk hoe het proces van dataminimalisatie is ingericht en constateert de ADR dat binnen het controleproces MUB sinds 2011 geen retentieactiviteiten, zoals het verwijderen, vernietigen en/of anonimiseren van (gevoelige) persoonsgegevens, zijn ondernomen. DUO voldoet hiermee niet aan de AVG. Tegelijkertijd heeft DUO bij publicatie van het ADR-rapport aangegeven dat zij alle aanbevelingen overneemt, opdat zij na implementatie van de aanbevelingen voldoet aan de AVG.

Overwegingen bij het mogelijk adresseren van onbedoelde effecten van het controleproces MUB

Dit onderzoek oordeelt niet over de rechtmatigheid van het controleproces MUB. Het onderzoek laat slechts zien dat een aantal principes van goed bestuur niet afdoende zijn geborgd[31] en dat

[23] Een van de redenen die tijdens de interviews is aangegeven voor het door blijven zoeken in de minderheidspopulatie is dat hier een gewenst preventief effect vanuit ging. Wij hebben geen documentatie aangetroffen die deze wijze van het nastreven van een toezichteffect voorschreef voor medewerkers.

[24] Het risicoprofiel bestaat uit de risicofactoren leeftijd, onderwijssoort en afstand woonadres student en ouders.

[25] Uitsluitingsgronden betreffen onder meer woonachtig in studentenhuizen, stelletjes, student met kind.

[26] Zie CBS, 2020, Jaarrapport integratie 2020 (link)

[27] Bij hospiteren worden verschillende kandidaten voor een studentenkamer uitgenodigd om kennis te maken met de huidige bewoners.

[28] Dit betrof een vraaggestuurde audit. In de rest van het rapport refereren we naar dit vraaggestuurde audit als ADR-onderzoek.

[29] Zie Auditdienst Rijk, 2023, Onderzoeksrapport t.b.v. DUO Beheersing privacyaspecten proces Uitwonendencontrole. (link)

[30] Of en in hoeverre privacyschendingen hebben plaatsgevonden hebben wij niet onderzocht. In ons onderzoek hebben wij geen aanwijzingen voor privacyschendingen aangetroffen.

[31] Het gaat hier onder meer om het zorgvuldigheidsbeginsel, alsook transparant en navolgbaar werken.

als gevolg daarvan in de periode 2012 – 2023 gewerkt is met een proces waarin de selectie van studenten voor een controle op misbruik met hun uitwonende beurs een bevooroordeling had naar buurten met een hoog aandeel bewoners met een migratieachtergrond en studenten met een niet-Nederlands klinkende achternamen.

De vraag welke schade het controleproces MUB voor de betrokken studenten heeft gehad is ten eerste een vraag aan instanties die een uitspraak kunnen doen over de gevolgen van overheidshandelen. Het is niet aan ons als onafhankelijk onderzoekers naar het functioneren van het controleproces MUB over de tijd om hierover een oordeel te vellen. Ten tweede zou een volledige analyse van de (juridische) feiten en omstandigheden op dossierniveau nodig zijn, welke expliciet niet tot de reikwijdte van dit onderzoek behoort.

Tegelijkertijd brengt dit onderzoek verschillende soorten onbedoelde effecten van het controleproces MUB naar voren die wij in overweging meegeven mocht de wens bestaan de geconstateerde effecten van het controleproces MUB te willen adresseren. Hierbij kunnen eerdere casussen, zoals het tegemoetkomingsbeleid FSV, handvatten bieden voor het opstellen van een tegemoetkoming(sbeleid).[32] De categorieën schade die daarin gewogen kunnen worden op basis van dit onderzoek zijn (i) het risico op privacyschendingen, (ii) de bevooroordeling vanuit het controleproces MUB naar controles in buurten met een hoog aandeel bewoners met een migratieachtergrond, en dus de bovenmatige hoeveelheid huisbezoeken aan studenten woonachtig in deze wijken, en (iii) effecten die voortkomen uit controles die op (mogelijk) onterechte gronden zijn gestart en daarmee de vraag opwerpen hoe met het resultaat van die controles moet worden omgegaan.

3. De communicatie over mogelijke bevooroordeling in het controleproces MUB rond moment van totstandkoming en opvolging van latere signalen

De documentatie over MUB is, zoals eerder genoemd, ontoereikend. Ondanks deze constatering constateren wij dat er minimaal twee momenten in de tijd zijn geweest dat er duidelijke signalen zijn geweest over de mogelijke bevooroordeling in het controleproces MUB:

- Februari 2010. Een eerste signalering heeft plaatsgevonden bij de ontwikkeling van de selectiecriteria in het risicoprofiel en bureauonderzoek. Deze werden in 2009/2010 in het Actieplan misbruik uitwonendenbeurs, onder leiding van het DG Hoger Onderwijs, Beroepsonderwijs en Wetenschap, ontwikkeld. Uit documentatie[33] blijkt dat in februari 2010 bekend was dat de doorselectie voornamelijk MBO studenten met een niet-Nederlands klinkende achternaam betrof. Deze kennis heeft noch tot nadere verkenning van het risicoprofiel noch tot aanpassing van het model geleid. Wel is het risico dat misbruik meer blijkt voor te komen bij minderheidsgroepen genoteerd in het overdrachtsdocument.[34] In de voortgangsrapportages[35] en de eindrapportage[36] Actieplan misbruik uitwonendenbeurs aan de Kamer zijn deze observaties niet opgenomen.
- 2013. Een tweede signaal is te vinden in de verslagen van het tweewekelijks overleg van het team uitwonendencontrole. Hierin staat, in 2013, in de MUB-rapportages dat sprake is van "een zekere vooringenomenheid" in de rapportages van externe controleurs, welke vervolgens doorsijpelt in het controleproces MUB. Ook bevatten de verslagen uit 2013 signalen dat MUB te streng is. Dit wordt in de jaren 2014 en 2015 geïllustreerd door

[32] Zie kst-31066-1131 (link)

[33] Zie Agendapunt 4 '*Risicoprofielen: DUO-conclusies/aanbevelingen over SRT-rapportage*' van de Agenda Stuurgroep Actieplan misbruik uitwonendenbeurs van 22 februari 2010.

[34] In een overdrachtsdocument d.d. 2 juni 2010, dat wordt rondgestuurd ten behoeve van een vergadering van de Stuurgroep MUB op 7 juni 2010 wordt in een overzicht van mogelijke risico's en mogelijke maatregelen ten aanzien van communicatie opgemerkt dat "misbruik meer blijkt voor te komen bij minderheidsgroepen. Bijv. MBO/HBO-studenten met een Marokkaanse afkomst". In een volgende versie van dit document, dat wordt rondgestuurd ten behoeve van een vergadering van de Stuurgroep MUB op 28 juni 2010 zijn deze zinnen verdwenen.

[35] Zie kst-24724-93 (link) en kst-24724-95 (link)

[36] Zie kst-24724-100 (link)

casussen die in het teamoverleg worden besproken. Daarna zijn aanpassingen gedaan voor minder streng uitvoeringsbeleid.

Daarnaast zijn er twee duidelijke recente signalen geweest dat bevooroordeling in het controleproces MUB een reëel risico is:

- 2022. Het eerste signaal is dat de Minister van OCW naar aanleiding van de erkenning van institutioneel racisme bij de Belastingdienst begin 2022, aan DUO heeft gevraagd of DUO gebruik maakt van selectiemechanismen en algoritmes om mensen te selecteren, hoe daarop gereflecteerd wordt, en dat de vraag breder is dan 'gebruikt DUO nationaliteit als selectiecriterium bij risicoprofielen?'. In een nota aan de Minister geeft DUO[37] in 2022 aan geen aanwijzingen te zien dat bij controles op misbruik en oneigenlijk gebruik van de uitwonendenbeurs kenmerken worden gehanteerd die hun oorsprong kennen in nationaliteit. Daarbij geeft DUO ook aan dat het lastig is om over haarzelf vast te stellen of er (on)bewust sprake kan zijn van oordelen die beïnvloed worden door de nationaliteit en/of culturele achtergrond van een student en/of debiteur. Ook geeft DUO aan dat een derde partij hier onderzoek naar zou moeten doen. Op basis van de aan ons ter beschikking gestelde informatie blijkt dat een dergelijk onderzoek niet heeft plaatsgevonden, maar dat men zich bewust was dat een vertekening in het toezicht proces MUB een reëel risico is.
- 2022. Een tweede signaal is de toekenning van een werkbeurs onderwijsjournalistiek, in de zomer van 2022, aan het Hoger Onderwijs Persbureau om onderzoek te doen naar de schijn van racisme bij controles van DUO op de uitwonendenbeurs.[38] Uit documentatie volgt dat journalisten in april 2023 een WOO-verzoek bij DUO indienden om documenten op te vragen die inzicht geven in de manier waarop DUO mogelijke fraudegevallen selecteert, onderzoek verricht en mogelijke fraude vaststelt, alsook documenten die inzicht verschaffen in de evaluaties die DUO hierover heeft uitgevoerd.[39]

Geen van deze signalen zijn terug te vinden in de documentatie voortkomend uit de periodieke overleggen tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. Uit de aan ons ter beschikking gestelde documenten blijkt dat op de agenda van de periodieke overleggen tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer voornamelijk dossierinhoudelijke zaken staan, zoals de implementatie van het leenstelsel en de herinvoering van de basisbeurs. Het dossier misbruik en oneigenlijk gebruik uitwonendenbeurs heeft voor de berichten van NOS op 3 en Investico in juli 2023 niet op de agenda gestaan.

Slotbevindingen en aanbevelingen

De kern van risicogericht werken, zoals ook in het controleproces MUB het geval is, omvat het maken van onderscheid. Van de overheid mag tegelijkertijd worden verwacht dat toezichts- en controleprocessen gelijke behandeling garanderen, en dat zorgvuldigheid wordt betracht bij beoordelingen en besluiten. Voor de periode 2012-2023 kan echter niet worden gegarandeerd dat gelijke aanvragers van een uitwonendenbeurs gelijk behandeld worden. De analyse van selecties in het controleproces toont dat er sterke aanwijzingen zijn dat deze selecties in de praktijk bevooroordeeld waren. Het controleproces MUB heeft daarmee niet voldaan aan die eisen en aan het Toetsingskader 'discriminatie door risicoprofielen' van het College voor de Rechten van de Mens. [40] Ook blijkt op verschillende momenten dat zowel in beleid als uitvoering bewustzijn bestond van een risico op bevooroordeling. Voor zover wij hebben kunnen achterhalen zijn in de periode 2012-2023 geen acties ondernomen om deze bevooroordeling te corrigeren. Voor deze

[37] Zie DUO, 2022, Nota institutioneel racisme, 24 juni 2022.
[38] Zie Stichting Stimulering Onderwijsjournalistiek en de Stichting Onderwijsfonds COCMA, Twee werkbeurzen toegekend (link). Dit onderzoek ligt ten grondslag aan de publicaties van Investico en NOS op 3 in juni 2023.
[39] Zie DUO, 2023, Besluit op Woo-verzoek, 28 juni 2023 (link) en (link)
[40] Zie College voor de Rechten van de Mens, 2021, Discriminatie door risicoprofielen, Een mensenrechtelijk toetsingskader (link)

hele periode geldt daardoor dat het aannemelijk is, op basis van de 80%-regel, met name aanvragers woonachtig in buurten met een hoog aandeel bewoners met een migratieachtergrond vaker gecontroleerd zijn dan je op basis van het risicoprofiel MUB[41] zou mogen verwachten.[42]

Wij adviseren DUO en het ministerie van OCW om vanuit een bredere toezichtsvisie een helder doel voor het controleproces MUB te definiëren, een handhavingsstrategie op te stellen en te onderzoeken bij welke uitvoeringsorganisatie het controleproces MUB idealiter belegd kan worden. Onderzoek daarbij hoe het controleproces kan worden ingericht conform de toekomstige richtlijnen, zoals de EU Artificial Intelligence Act en maak daarbij gebruik van bijvoorbeeld het IAMA-raamwerk. Daarbij adviseren wij ook om de totstandkoming van de nieuwe wijze van risicoselectie wetenschappelijk te valideren. Ook adviseren wij om actuele inzichten uit de gedragswetenschap en BIN-NL te betrekken om aan de hand van de *Tafel van Elf*[43] te onderzoeken of alternatieve handhavingsstrategieën effectief kunnen zijn, zoals recent ook is gebeurd bij de draagkrachtregeling voor het aflossen van studieschulden en het niet melden van een partner. Door communicatie te baseren op een voorafgaande gedragsanalyse bleek het oneigenlijk gebruik van de draagkrachtregeling substantieel te kunnen worden verminderd.[44] Verder adviseren wij de bestaande processen rond bezwaar en beroep te digitaliseren via een standaardformulier op de website. Dit verhoogt niet alleen de toegankelijkheid van bezwaar en beroep, maar maakt ook monitoring van patronen in bezwaar en beroep gemakkelijker en vergroot de kans om eerder signalen omtrent de werkwijze op te vangen.

[41] Het risicoprofiel bestaat uit de risicofactoren leeftijd, onderwijssoort en afstand woonadres student en ouders.

[42] Voor de volledigheid merken wij op dat het onderzoek helder laat zien waar op basis van de beschikbare data sprake lijkt te zijn van bevooroordeling. Tegelijk hebben wij in de methodologische aanpak aangegeven dat wij de meerderheid en minderheidsgroepen hebben samengesteld op basis van een benadering. Andere dwarsdoorsnedes van de populatie kunnen andere accenten geven. Daarom noemen wij de bevooroordeling ”aannemelijk”. Een hogere mate van zekerheid kunnen wij op basis van de beschikbare data niet geven.

[43] Zie Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving, 2006, De ‘Tafel van Elf’, een veelzijdig instrument, Ministerie van Justitie (link)

[44] Zie D&B, 2020, Gedragsexperiment, Stimuleren van partner doorgeven (link)

1. Inleiding

1.1. Aanleiding voor dit onderzoek

De Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) is verantwoordelijk voor de bekostiging van onderwijsinstellingen, de betaling van de studiefinanciering, en de inning van college- en lesgelden. Daarbij heeft zij ook een aantal toezichthoudende taken. Eén daarvan betreft de controle op het misbruik en oneigenlijk gebruik van de uitwonendenbeurs dat in de zomer van 2023 in het nieuws kwam na signalen dat studenten met een migratieachtergrond vaker werden aangemerkt voor misbruik met de uitwonendenbeurs.[45]

In reactie op deze berichtgeving heeft DUO besloten dat zij, tot het moment dat de werkwijze van de controle uitwonendenbeurs extern is onderzocht, uitsluitend zal controleren op grond van een aselecte steekproef onder uitwonende studenten.[46] Tegelijkertijd startte de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) begin juli 2023 een onderzoek naar de controles op de uitwonendenbeurs en was de Auditdienst Rijk een onderzoek naar de naleving van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) binnen het controleproces MUB aan het afronden.[47] Daarnaast kondigde DUO ook aan het eigen proces van de uitwonendencontrole grondig door te lichten, waarbij wordt gekeken naar de gebruikte data, de werking van de gesystematiseerde beoordeling, de werking van de handmatige beoordeling binnen en de processen bezwaar en beroep.[48]

De Minister van OCW heeft op 5 juli in een brief de Tweede Kamer geïnformeerd dat hij, onafhankelijk van het eigen onderzoek van DUO, een extern onderzoek wil laten uitvoeren naar het controleproces MUB.[49] Dit rapport presenteert de uitkomsten van het onderzoek naar het controleproces MUB.

1.2. Doelstelling en onderzoeksvragen

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft PwC opdracht gegeven het controleproces MUB bij DUO door te lichten en daarbij onafhankelijke bevindingen en adviezen te geven.

Specifiek heeft het ministerie van OCW aan PwC de volgende onderzoeksvragen gesteld:

1. Hoe het tot voor kort geldende controlesysteem bij de uitwonendencontrole tot stand is gekomen, inclusief de vraag of het daarbij voldoende is gevalideerd en voldoet aan de minimaal eraan te stellen eisen.
    a) Breng in kaart hoe het controlesysteem (en de beleidskaders waarbinnen het controlesysteem is ontworpen) tot stand is gekomen en welke eisen daarbij aangesteld zijn. Ga daarbij in op de vraag in hoeverre hierbij betrokkenheid is geweest van interne of externe deskundigen.
    b) Breng in kaart hoe het controlesysteem is gevalideerd. Ga daarbij in op de vraag in hoeverre hierbij betrokkenheid is geweest van interne of externe deskundigen.
    c) Beschrijf hoe het controlesysteem in de praktijk werkt.
    d) Breng in kaart of het controlesysteem voldoet aan de eraan minimaal te stellen eisen.

[45] Zie kst-24724-209 (link) en kst-24724-211 (link).
[46] Zie kst-24724-209 (link). Met het opschorten van het controleproces misbruik uitwonendenbeurs is gevolg gegeven aan de motie Van der Laan c.s., zie kst-36200-VII-235 (link)
[47] Het onderzoeksrapport van de ADR is in oktober 2023 gepubliceerd, zie ADR, 2023, Onderzoeksrapport t.b.v. DUO Beheersing privacyaspecten proces uitwonendencontrole (link)
[48] Zie kst-24724-211 (link)
[49] Zie kst-24724-211 (link)

e) Breng in kaart of het systeem adequaat onderhouden en periodiek geëvalueerd wordt.

2. In hoeverre dit systeem leidt c.q. zou kunnen leiden tot discriminatie, direct of indirect. Deze vraag wil ik voor elk van de stappen apart beantwoord zien. Bij deze vraag wil ik ook aanvullend onderzocht zien in hoeverre de instructie(s) voor degenen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de stappen b) en c) voor verbetering vatbaar zijn.

    a) Wanneer is er sprake van een vorm van discriminatie bij studenten met bepaalde persoonskenmerken?

    b) Breng het percentage in kaart van studenten met bepaalde persoonskenmerken in de verschillende stappen van de uitwonendencontrole.

    c) Breng in kaart of en zo ja in hoeverre dit systeem leidt tot discriminatie bij studenten met bepaalde persoonskenmerken, zoals een migratieachtergrond.

    d) Breng in kaart of en zo ja in hoeverre dit systeem zou kunnen leiden tot discriminatie bij studenten met bepaalde persoonskenmerken, direct of indirect.

    e) Analyseer of de instructies voor degenen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de stappen b) en c) voor verbetering vatbaar zijn.

3. Hoe de gegevenshuishouding rond deze controle er uitziet. Inclusief de vraag of daarbij wordt gewerkt met zwarte lijsten of andere vormen van schaduwinformatie.

    a) Breng in kaart hoe de gegevenshuishouding rond deze controle er uitziet.

    b) Breng in kaart of er wordt gewerkt conform AVG.

4. Of het mogelijk is te bepalen wat de eventuele schade is geweest van de mogelijk discriminerende werking (direct of indirect) op groepen betrokkenen.

    a) De onderzoekers wordt gevraagd een oordeel te geven over deze vraag, die aan de orde is geweest in een tweeminutendebat op 22 juni 2023. Dit tegen de achtergrond van de bestaande rechtsmiddelen bezwaar en beroep.

5. Hoe het kan dat een uitvoeringsorganisatie die onder het ministerie van OCW valt, gewezen moet worden op mogelijke discriminatie door berichtgeving van NOS op 3 en onderzoek platform Investico, en wat maakt dat dit niet bij een doorlichting van de eigen controles bij DUO aan het licht is gekomen, zeker gegeven de ervaringen rond de uitvoering van de kinderopvangtoeslag en de overlegstructuren die bestaan tussen DUO en het departement van OCW.

    a) Breng in kaart of het systeem voldoende ‘checks and balances’ heeft ingebouwd, in de vorm van controles en evaluaties, om een mogelijk discriminatoir effect (direct of indirect) te herkennen en te corrigeren.

    b) Daarnaast verzoeken wij de onderzoekers hun reflectie te geven over hoe ontvankelijk opdrachtnemer en opdrachtgever zijn voor signalen die uit de uitvoering naar voren komen.

    c) Breng in kaart op welke wijze DUO signalen uit de omgeving ontvangt.

    d) Breng in kaart hoe de overleggen in de driehoek eigenaar/opdrachtgever/ opdrachtnemer over aandachtspunten over de uitvoering zijn vormgegeven, wat staat er op de agenda, welke informatie wordt over en weer gedeeld. Splits de analyse in (i) het dossier controle uitwonendenbeurs en (ii) overig.

    e) Breng in kaart welke gedachtenvorming heeft plaatsgevonden binnen DUO en in het overleg in de driehoek naar aanleiding van (i) de kinderopvangtoeslag affaire en (ii) Motie 21, en welke uitwerking dit heeft gehad op de controlepraktijk

6. Bestaan er verbeterpunten op het terrein van de bestaande processen rond bezwaar en beroep. Aandachtspunt is onder meer de toegankelijkheid, mede in relatie tot de bestaande klachtenregeling.

    a) Geef uw oordeel over de werking van de bestaande klachtenregeling. Betrek hier in ieder geval de vraag bij of deze voldoende zichtbaar en toegankelijk is. Ga ook in op de tevredenheid van de gebruikers/klagers over deze regeling. Welke (eventuele) verbeterpunten zien de onderzoekers?

    b) Geef uw oordeel over de werking van de bestaande bezwaarregeling. Betrek hier in ieder geval de vraag bij of deze voldoende zichtbaar en toegankelijk is. Ga ook in op de tevredenheid van de gebruikers/klagers over deze regeling. Welke (eventuele) verbeterpunten zien de onderzoekers?

    c) Geef uw oordeel over de werking van de bestaande beroepsregeling. Betrek hier in ieder geval de vraag bij of deze voldoende zichtbaar en toegankelijk is. Ga ook in op de tevredenheid van de gebruikers/klagers over deze regeling. Welke (eventuele) verbeterpunten zien de onderzoekers?

1.3. Onderzoeksaanpak

Voorliggend onderzoek gaat in de kern over hoe het systeem is opgezet, welke procedures er praktisch daarna hebben bestaan om goed functioneren te waarborgen en hoe de werking is geweest inclusief de communicatie hierover tussen DUO en het ministerie van OCW, alsook bredere maatschappelijke stakeholders als de Ombudsman, Jongerenraad, media, politiek etc.

Om antwoord te kunnen geven op de vraag hoe het proces MUB werkte en welke procedures er na het opzetten van het systeem hebben bestaan om goed functioneren te waarborgen, is het noodzakelijk breed te kijken hoe risicosignalen op misbruik en oneigenlijk gebruik zijn doorvertaald in het proces MUB. Aan de hand van een analysekader hebben we onderzocht hoe de toezichtstrategie is vertaald in het proces MUB, hoe de geïnventariseerde risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik van de uitwonendenbeurs zijn geprioriteerd, en hoe de geïnventariseerde risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik van de uitwonendenbeurs zijn vertaald in het risicoprofiel en de bijbehorende werkwijze van het proces MUB. Hiervoor hebben wij documentatie uitgevraagd en circa 3.500 documenten ontvangen en bestudeerd, en hebben wij 52 (oud) medewerkers van DUO, het ministerie van OCW[50], de Auditdienst Rijk en de SIOD gesproken (zie Tabel 2). Van alle gesprekken zijn verslagen gemaakt, welke zijn teruggelegd ter verificatie. Sectie 1.3.1 gaat dieper in op het analysekader.

Daarnaast is een vergelijking gemaakt tussen de kenmerken van de populatie studenten die een uitwonendenbeurs aanvraagt met de kenmerken van de populatie die is geselecteerd voor bureauonderzoek en de kenmerken van de populatie die vervolgens een huisbezoek heeft gekregen. Daarvoor hebben wij bij de start van het onderzoek een data-verzoek gedaan voor data van het controleproces MUB. In twee data-uitvragen[51] is voor de jaren 2014 en 2017-2022 data geleverd met betrekking tot of een student is geselecteerd voor bureaustudie, of een student is geselecteerd voor huisbezoek, het resultaat van de bureaustudie en/of huisbezoek, of een student bezwaar en/of beroep heeft aangetekend, en de postcode van de student ten behoeve van koppeling op CBS-indicatoren ten aanzien van migratieachtergrond.[52] Ook is voor de jaren

[50] Twee oud-medewerkers van OCW die betrokken waren bij het Actieplan misbruik uitwonendenbeurs waren niet bereid mee te werken aan het onderzoek.

[51] Wij hebben op 27 oktober 2023 de beschreven data uitgevraagd en op 10 november 2023 ontvangen. Op 21 november 2023 constateerden wij dat een aantal datapunten inconsistent bleken met geaggregeerde databeschrijvingen. Op 22 november 2023 en 27 november 2023 heeft DUO gecorrigeerde data aangeleverd. Daarnaast is op 24 november 2023 aanvullende data voor de jaren 2018-2022 gevraagd, welke door DUO op 30 november 2023 zijn opgeleverd.

[52] De CBS indicatoren ten aanzien van migratieachtergrond zijn beschikbaar op wijk- en buurtniveau (link), welke kunnen worden gekoppeld aan een student via de postcode.

2014 en 2017 data geleverd van een aselecte steekproef. Sectie 1.3.2 diept de gevolgde aanpak verder uit.

Tabel 2 Details onderzoeksmethodiek

Methode	Aantallen
Documentstudie	Circa 3500 documenten vanuit DUO en het ministerie van OCW, waaronder: • Algemene beschrijvingen en verantwoording over misbruik en oneigenlijk gebruik uitwonendenbeurs • Procesbeschrijvingen proces MUB • Documentatie Actieplan misbruik uitwonendenbeurs • Documentatie Studiefinancieringstafels • Handleidingen en werkinstructies MUB • Jurisprudentie MUB
Gesprekken	• 29 medewerkers van DUO • 4 externe controleurs die huisbezoeken namens DUO uitvoer(d)en • 17 (voormalig) medewerkers van het ministerie van OCW • 1 medewerker van de Auditdienst Rijk • 3 medewerkers van SIOD

1.3.1. Analysekader

Om de totstandkoming, werking en waarborgen rond het controleproces voor de uitwonendenbeurs inclusief de soft controls gestructureerd te kunnen onderzoeken, hebben wij een analysekader opgesteld. Dit analysekader ontlenen wij aan eerder verricht onderzoek naar de selectiesystemen van andere uitvoerende diensten van de Nederlandse overheid[53] en volgt de uitgangspunten van de OESO aanbevelingen over 'countering fraud in social benefit programmes'[54] en 'tax compliance risk management'.[55] Deze aanbevelingen zijn gebaseerd op de best practices van risicogericht toezicht uit OESO-landen en vergelijkbaar met bekende raamwerken voor risicogericht toezicht uit de literatuur.[56] Het kader borgt een systematische analyse van de werking, inhoudelijke onderbouwing en waarborgen van het controleproces MUB.

Aan de hand van dit onderzoekskader hebben we in drie stappen onderzoek gedaan naar hoe het controleproces MUB is opgezet, welke procedures praktisch hebben bestaan om goed functioneren te waarborgen en hoe de werking is geweest inclusief de communicatie hierover tussen DUO en het ministerie van OCW en het bredere maatschappelijke veld (Tabel 3).

Het eerste deel van het kader, procedures rond de opzet, validatie en evaluatie, is gericht op hoe het proces MUB tot stand is gekomen, hoe het werkte in de praktijk en welke procedures na het opzetten van het systeem hebben bestaan om goed functioneren te waarborgen.

Het tweede deel van het kader, gevolgen van de inrichting van het controleproces voor studenten, is gericht op de effecten van de werkwijze van het controleproces op de studentenpopulatie.

[53] PwC, Onderzoek query's aan de poort, 2022
[54] OESO, 2020, Countering fraud in social benefits programs: Taking stock of current measures and future directions.
[55] OESO, 2004, Compliance Risk Management: Managing and Improving Tax Compliance, Guidance note.
[56] Zie M. Sparrow, 2000, The regulatory craft, Beraad van Inspecteurs-Generaal, 2006, Leidraad objectgericht risicomanagement door rijkstoezichthouders, en NSOB, 2014, Reflecties op de ontwikkeling en professionalisering van het toezicht.

Het derde deel van het kader, opvolging van signalen over functioneren studenten, is gericht op de omgang met risicosignalen over het functioneren van het controleproces MUB.

Met dit analysekader bouwen wij in drie stappen een totaalbeeld op van de totstandkoming van het proces MUB, de selectieregels, de werking van de selectieregels en de analyse. Het onderzoek baseren wij uitsluitend op de aangetroffen informatie binnen de door DUO beschikbaar gestelde informatie, de door het ministerie van OCW beschikbaar gestelde informatie en de gevoerde gesprekken met bij het proces MUB betrokken medewerkers van DUO en OCW. De observaties die we ontlenen aan de gesprekken hebben wij bij hen teruggelegd ter verificatie.

Tabel 3. Analysekader

	Onderwerpen	Vragen
Procedures rond de opzet, validatie en evaluatie	**Opzet controleproces en vertaling naar toezichtstrategie**	• Wat is het doel en/of wettelijke taak ten aanzien van het fraudecontrole systeem? • Is dit vertaald in de toezichtstrategie? • Welke eisen worden er gesteld aan het fraudecontrole systeem vanuit i) wet- en regelgeving, ii) beleidskaders en specifieke wensen opdrachtgever, en iii) overig? • Zijn deze vertaald in de toezichtstrategie? Zo ja, op welke wijze zijn deze vertaald? • Op welke wijze zijn de verwachte verhoogde risico's op fraude geïdentificeerd, toegelicht en beschreven? • Wordt de toezichtstrategie periodiek gemonitord en geëvalueerd, en aangepast?
	Risicoanalyse en risicoprofiel	• Volgen de risico's uit een analyse, en zo ja wat voor type analyse? • Is de risicoanalyse compleet, juist en volledig, en hoe wordt dat geborgd? • Zijn de risico's op fraude beoordeeld op hun waarschijnlijkheid en impact? • In hoeverre is het verwachte verhoogde risico gebaseerd op aannames of vuistregels, en zo ja, zijn die onderbouwd en/of veranderd over de tijd? • Zijn de risico's geprioriteerd, en zo ja, op basis van welke criteria? Zijn de criteria veranderd over de tijd? • Op welke wijze zijn de risico's op fraude vertaald in een risicoprofiel? • In hoeverre is de vertaling van risico's in een risicoprofiel gebaseerd op aannames of vuistregels, en zo ja, zijn die onderbouwd en/of veranderd over de tijd?
	Beschrijving gesystematiseerde beoordeling	• Welke zoekcriteria worden toegepast binnen de gesystematiseerde beoordeling? • Volgen de zoekcriteria logisch en eenduidig uit de aanvraag voor een uitwonendenbeurs? • Kan de gesystematiseerde beoordeling ook studenten die niet aangemerkt zouden moeten worden als verhoogd risico selecteren? • Is er een mechanisme voor het testen en valideren van gesystematiseerde beoordeling op het risico van averechtse selectie? En wordt de gesystematiseerde beoordeling periodiek geëvalueerd?
	Handleidingen	• Is er een handleiding of werkinstructie voor de bureaustudie? • Is er een handleiding of werkinstructie voor de huisbezoeken? • Is er een handleiding of werkinstructie voor de buurtonderzoeken? • Zijn de verhoogde risico's vertaald in handleidingen of werkinstructies?

	Controles & gegevens-huishouding	• Welke automatische en handmatige controles bestaan in het controleproces MUB? • Welke gegevens bewaart DUO • Is er beleid wat toeziet op de uitvoering hiervan? • Hoe bewaart DUO de gegevens en is dit in lijn met wet- en regelgeving (o.a. AVG)? • Hoe zien de gegevenshuishouding rond deze controle er uit?
	Waarborgen	• Waren de juiste betrokkenen betrokken bij het opzetten van het controleproces MUB? • Voldoen de beslisregels in de gesystematiseerde beoordeling aan de door de opdrachtgever gestelde eisen? • Welke impact op de rechten en vrijheden van burgers zijn geïdentificeerd in de opgestelde risicoanalyses/DPIA's?
	AO/IC (Administratieve Organisatie en Interne Controle	• Welke waarborgen zijn getroffen om objectiviteit in de bureaustudie te garanderen? • Welke waarborgen zijn getroffen om objectiviteit in de huisbezoeken te garanderen? • Welke waarborgen zijn getroffen om objectiviteit in de buurtonderzoeken te garanderen? • Hoe worden de toezicht resultaten gerapporteerd?
	Evaluatie	• Is er een proces voor continue monitoring, evaluatie en verbetering van het fraude-controlesysteem? • Welke mechanismen zijn er om te zorgen voor aanpassing van het controleproces MUB aan veranderende omstandigheden? • Levert de gesystematiseerde beoordeling de resultaten/risico's zoals bedoeld en verwacht? Is de hit-rate zoals verwacht? • Selecteert de analyse ook uitwonendenbeurzen die niet aangemerkt zouden moeten worden als verhoogd risico?
	Werking	• Is de werking van het controleproces MUB daarnaast overeenkomstig met het ontwerp dat gebruikt is in de risicoanalyses/DPIA's.? • Voldoet dit aan de minimaal te stellen eisen die op dat moment golden?
Gevolgen van de inrichting van het controleproces voor studenten	**Vertaling risicoanalyse en risicoprofielen in gesystematiseerde beoordeling (beslisregels/query's)**	• Hoe en op welke wijze zijn de verhoogde risico's vertaald in de gehanteerde risicofactor in de gesystematiseerde beoordeling? • Is hier een eenduidige (set van) parameters die de risicoanalyse en de beslisregels/ query's aan elkaar koppelt en uiteindelijk resulteert in een risicofactor? Zo ja, welke parameters zijn dat? • Op welke wijze wordt de eventuele prioritering van risico's en/of risicoprofielen vertaald in de risicofactor? • Is de relatie tussen het gesignaleerde risico(profiel) en de risicofactor logisch en eenduidig? Liggen er aannames of vuistregels onder deze relatie, via bijvoorbeeld pseudocorrelatie en impliciete correlaties, en zo ja, hoe zijn die onderbouwd? • Is er een mechanisme voor het testen en valideren van beslisregels en query's voordat ze worden geïmplementeerd? En worden de beslisregels en query's periodiek geëvalueerd en getoetst aan de praktijk om ze te verbeteren?
	Output van de gesystematiseerde beoordeling	• Is de output van de gesystematiseerde beoordeling vastgelegd en/of gearchiveerd? Zo ja, voor welke jaren? • Is de output van de gesystematiseerde beoordeling vastgesteld en reproduceerbaar? Is de daarvoor gebruikte input gearchiveerd?
	Output bureaustudie en huisbezoek	• Is de output van de bureaustudie vastgelegd en/of gearchiveerd?

		• Hoe en op welke wijze zijn de verhoogde risico's vertaald in de gehanteerde risicofactor in de bureaustudie en het huisbezoek? • Is deze (risico)analyse van de bureaustudie herleidbaar en reproduceerbaar? • Zijn de opdrachtformulieren voor huisbezoeken opgeslagen? • Is de output van de huisbezoeken en buurtonderzoeken vastgelegd en/of gearchiveerd? • Is deze (risico)analyse van de huisbezoeken herleidbaar en reproduceerbaar?
Opvolging van signalen over functioneren	**Reflectie functioneren en interactie brede stakeholderveld**	• Op welke wijze en langs welke kanalen ontvangt DUO signalen uit het breder stakeholderveld (o.a. Ombudsman, Jongerenraad, media, etc.)? • Op welke wijze en langs welke kanalen ontvangt DUO signalen ten aanzien van klachten, bezwaar en beroep? • Op welke wijze identificeert DUO signalen uit jurisprudentie ten aanzien van uitwonendenbeurs? • Zijn deze signalen vastgelegd en/of gearchiveerd? • Welke opvolging geeft DUO aan deze signalen, en is deze opvolging vastgelegd en/of gearchiveerd? • In welke mate worden signalen uit het breder stakeholderveld, jurisprudentie en signalen ten aanzien van klachten, bezwaar en beroep gedeeld in de Driehoek? Wie brengt deze signalen in? • In welke mate wordt de opvolging van signalen uit het breder stakeholderveld, jurisprudentie en signalen ten aanzien van klachten, bezwaar en beroep gedeeld in de driehoek, en zo ja door wie, en hoe en is deze vastgelegd en/of gearchiveerd?

1.3.2. Data-analyse

Om nader te bepalen of het proces van MUB studenten met bepaalde persoonskenmerken een hogere risicoscore toewijst, is met beschikbare data een analyse uitgevoerd op alle stappen van het systeem. Dit wordt bewerkstelligd door het aantal studenten dat een uitwonende beurs ontvangt te vergelijken met de studenten geselecteerd voor een bureauonderzoek of huisbezoek. Aan de hand van werkinstructies van de afdeling Handhaving & Inspectie (hierna: H&I) van DUO kunnen we eventuele vertekeningen in kenmerken van de studenten geselecteerd voor bureauonderzoek of huisbezoek van het totale aantal inzichtelijk maken en hier een kwantitatieve duiding aan toewijzen.

Ten behoeve van dit onderzoek hebben wij van DUO gegevens ontvangen voor de kalenderjaren 2014, en 2017 tot en met 2022.[57] De data bevatten de volgende kenmerken van de studenten die een uitwonendenbeurs hebben aangevraagd: geanonimiseerde identifier[58], leeftijd, postcode van uitwonend adres, afstand uitwonend adres en adres ouders, opleidingsniveau (mbo, hbo of wo), risicoscore, risicocategorie, en de uitslag van een eventueel huisbezoek.

Aan de hand van de ontvangen data hebben wij het controleproces MUB gereconstrueerd voor de jaren 2014, 2017 en 2018 tot en met 2022. Hiervoor is gebruikgemaakt van de geregistreerde uitwonende studenten die recht hebben op een basisbeurs. Als definitie hebben we hiervoor aangenomen het aantal studenten die in het DUO systeem geregistreerd stonden op een peildatum. De schommelingen in de studentenpopulatie als gevolg van in- en uitschrijfmomenten worden opgevangen door per jaar voor elke eerste van de maand de populatie te nemen. Alle

[57] Wij hebben op 27 oktober 2023 de beschreven data uitgevraagd en op 10 november 2023 ontvangen. Op 21 november 2023 constateerden wij dat een aantal datapunten inconsistent bleken met geaggregeerde databeschrijvingen. Op 22 november 2023 en 27 november 2023 heeft DUO gecorrigeerde data aangeleverd. Daarnaast is op 24 november 2023 aanvullende data voor de jaren 2018-2022 gevraagd, welke door DUO op 30 november 2023 zijn opgeleverd.

[58] De geanonimiseerde identifier is een uniek nummer om individuele studenten te kunnen identificeren in de dataset, maar is niet herleidbaar naar personen. Daarbij heeft PwC geen toegang gehad tot de BRP en derhalve zijn individuen niet te herleiden in deze dataset.

studenten die binnen een half jaar na peildatum worden opgenomen in het controleproces worden meegenomen in de totale populatie van het betreffende jaar. De filterstappen van de dataselectie zijn uitgewerkt in Bijlage C.2. De reconstructie biedt een duidelijk beeld van het percentage studenten dat per periode is doorgeselecteerd via de gesystematiseerde beoordeling, de bureaustudie of het huisbezoek.

Voor elke student in de gegevens is het postcodeadres van hun woonplaats bekend, zoals geregistreerd op de peildatum. Met behulp van dit postcodeadres en de CBS-gegevens voor het betreffende jaar is het percentage van migratieachtergrond op buurtniveau toegevoegd voor elke student. Deze percentages geven het aantal mensen met een migratieachtergrond aan die wonen in de buurt waar de student is geregistreerd. Deze cijfers zijn indicatief voor het aantal studenten met een migratieachtergrond in het controleproces MUB. We kiezen voor deze aanpak omdat gegevens over migratieachtergrond per student in de doorlooptijd van het onderzoek niet beschikbaar te maken zijn.

De beslisboom van het controleproces leidt tot verschillende subpopulaties waarvoor we berekenen wat het gemiddelde percentage bewoners met een migratieachtergrond in buurt is. Zo maken we inzichtelijk hoe de studentenpopulatie verandert na de doorselectie van de gesystematiseerde risicoclassificatie, de bureaustudie en het huisbezoek. Voor elke stap bepalen we de significantie van de veranderingen met een tweezijdige t-test op het percentage migratieachtergrond van de twee ontstane subpopulaties.

Meten van bevooroordeling

Uit het Toetsingskader '*Discriminatie door risicoprofielen*' van het College voor de Rechten van de Mens[59] volgt dat gelijke aanvragers gelijk behandeld moeten worden. In de context van het controleproces MUB betekent dat het controleproces MUB geen onevenredig negatief effect mag hebben op een bepaalde groep mensen, vooral als die groep wordt gekenmerkt door specifieke (beschermde) persoonskenmerken. In dit onderzoek onderscheiden we twee groepen: de groep studenten woonachtig in een buurt waarin het aandeel bewoners met een migratieachtergrond groter of gelijk is aan 40%, en de groep studenten woonachtig in een buurt waarin het aandeel waarvoor het aandeel bewoners met een migratieachtergrond kleiner is dan 40%.[60] Over de jaren zien we dat ongeveer 25% van de uitwonende studenten in een buurt woont waarvoor het percentage migratieachtergrond hoger ligt dan 40%.

Het controleproces MUB kwalificeren we als bevooroordelend als blijkt dat de kans op doorselectie voor de minderheidsgroep, de groep studenten woonachtig in een buurt waarin het aandeel bewoners met een migratieachtergrond >= 40%, significant hoger dan de kans op doorselectie voor de meerderheidsgroep, de groep studenten woonachtig in een buurt waarin het aandeel bewoners met een migratieachtergrond < 40%. De berekening die hiervoor relevant is, is de deling van de kans op doorselectie in de meerderheidsgroep op de kans op doorselectie in de minderheidsgroep. Als deze kansenverhouding ver van één is, betekent dit dat er een significant verschil is in de uitkomsten tussen de twee groepen. Als maatstaf voor bevooroordeling volgen we de gehanteerde bovengrens van 80% uit de literatuur.[61] Onder deze 80% heeft de doorselectie een onevenredig nadelig effect op de minderheidsgroep. Hiermee sluiten we de beoordelingsmechaniek voor bevooroordeling in dit onderzoek aan op de viervijfde- of 80%-regel[62] alsook het Toetsingskader 'discriminatie door risicoprofielen' van het College voor de

[59] Zie College voor de Rechten van de Mens, 2021, Discriminatie door risicoprofielen, Een mensenrechtelijk toetsingskader (link)

[60] We hebben de analyses uitgevoerd voor verschillende afkapgrenzen tussen de 30% en 50%. De resultaten veranderen niet in de gevoeligheidsanalyses.

[61] Zie Feldman, M., S.A. Friedler, J. Moeller, C. Scheidegger en S. Venkatasubramanian, 2015, Certifying and removing disparate impact. In *proceedings of the 21st ACM SIGKDD international conference on knowledge discovery and data mining*, pagina 259-268 (link)

[62] Zie Feldman, M., S.A. Friedler, J. Moeller, C. Scheidegger en S. Venkatasubramanian, 2015, Certifying and removing disparate impact. In *proceedings of the 21st ACM SIGKDD international conference on knowledge discovery and data mining*, pp. 259-268 (link)

Rechten van de Mens.[63] Overheidsorganisaties in de VS hanteren sinds 1978 de 80%-regel om vast te stellen of een selectieproces bevooroordeling in de hand werkt. Naast dat deze regel in VS uitgebreide jurisprudentie kent en daarmee door rechters bevestigd is, is het ook de enige 'norm' die in praktijk toegepast wordt in de beoordeling of een selectieproces bevooroordeling in de hand werkt.[64]

Om de 80%-regel te kunnen toepassen is een vergelijking gemaakt tussen de kenmerken van de minderheidspopulatie studenten die een uitwonendenbeurs aanvraagt met de kenmerken van de meerderheidspopulatie die is geselecteerd in de verschillende selectiestappen (gesystematiseerde risicobeoordeling, bureauonderzoek en huisbezoek). Daarbij hebben wij gewerkt met de gegevens zoals hierboven beschreven en in Bijlage C.1. Dit zijn tevens de gegevens zoals DUO die beschikbaar heeft in het controleproces MUB.

1.4. Leeswijzer

Deze rapportage is opgedeeld in verschillende hoofdstukken. Hieronder geven wij per hoofdstuk weer wat beschreven wordt.

Beschrijving per hoofdstuk

Hoofdstuk 1 – Inleiding – beschrijft een inleiding op het onderzoek. Hierin wordt kort de achtergrond en aanleiding van het onderzoek en de door ons gevolgde aanpak beschreven.

Hoofdstuk 2 – Proces misbruik uitwonendenbeurs – beschrijft hoe de controle op de uitwonendenbeurs tot stand kwam en hoe het proces in de praktijk werkt.

Hoofdstuk 3 – Procedures rond de opzet, validatie en evaluatie – beschrijft de totstandkoming van het controleproces MUB, hoe het werkte in de praktijk en welke procedures na het opzetten van het systeem hebben bestaan om goed functioneren te waarborgen.

Hoofdstuk 4 – Gevolgen van de inrichting van het controleproces voor studenten – beschrijft de effecten van de doorselectie in het controleproces en welke vertekening daarbij is ontstaan.

Hoofdstuk 5 – Opvolging van signalen over functioneren van het controleproces MUB – beschrijft hoe met risicosignalen over het functioneren van het controleproces MUB is omgegaan.

Hoofdstuk 6 – Slotbevindingen en aanbevelingen – presenteert de slotbevindingen en onze aanbevelingen.

Beantwoording onderzoeksvragen

Onderstaande Tabel 4 geeft een overzicht van de onderzoeksvragen en waar deze in het onderliggende rapport behandeld worden. Een uitgebreide versie van deze tabel, inclusief de 21 deelvragen zoals door de opdrachtgever geformuleerd, is opgenomen in Bijlage D.

Tabel 4 Overzicht onderzoeksvragen

Onderzoeksvraag	Onderdeel rapportage
1. Hoe en op basis van welke eisen is het controleproces MUB van de uitwonendenbeurs tot stand gekomen en gevalideerd?	Hoofdstuk 2 (Controleproces misbruik uitwonendenbeurs) Hoofdstuk 3 (Procedures rond de opzet, validatie en evaluatie)
2. In hoeverre kan het controleproces MUB leiden tot directe of indirecte discriminatie?	Hoofdstuk 3 (Procedures rond de opzet, validatie en evaluatie)

[63] Zie College voor de Rechten van de Mens, 2021, Discriminatie door risicoprofielen, Een mensenrechtelijk toetsingskader (link)

[64] In de EU is een dergelijke norm niet voorhanden. Zie Duke Law en Thomson Reuters, 2023, Addressing Bias in Artificial Intelligence, The Current Regulatory Landscape (link)

	Hoofdstuk 4 (Gevolgen van de inrichting van het controleproces voor studenten)
3. Hoe is de gegevenshuishouding rond het controleproces MUB geregeld en is daarbij sprake van zwarte lijsten of schaduwinformatie?	Hoofdstuk 3 (Procedures rond het opzetten, testen, gebruiken en evalueren MUB) Hoofdstuk 4 (Gevolgen van de inrichting van het controleproces voor studenten)
4. Wat is de eventuele schade door de (in)directe discriminerende werking van het controleproces MUB?	Hoofdstuk 4 (Gevolgen van de inrichting van het controleproces voor studenten)
5. Welke signalen van mogelijke discriminatie hebben DUO en het ministerie van OCW ontvangen vóór de berichtgeving van Investico en NOS op 3?	Hoofdstuk 5 (Opvolging van signalen over functioneren van het controleproces MUB)
6. Hoe kunnen de werking en toegankelijkheid van klachten, bezwaar en beroep worden verbeterd?	Hoofdstuk 6 (Slotbevindingen en aanbevelingen)

1.5. Verspreiding en verwerking commentaren

De conceptversie van dit rapport (kenmerk: 04-01-2024-P7W7) hebben wij op 5 januari 2024 ter controle op feitelijke onjuistheden voorgelegd aan het ministerie van OCW als opdrachtgever van dit onderzoek, en aan de door het ministerie van OCW ingestelde begeleidingscommissie van dit onderzoek. Dit heeft geresulteerd in een lijst met opmerkingen vanuit de begeleidingscommissie.

PwC heeft de ontvangen commentaren doorgenomen. Feitelijke onjuistheden hebben wij gecorrigeerd. Voor de overige ontvangen commentaren geldt dat PwC zelfstandig heeft besloten om naar aanleiding van het commentaar aanpassingen in het rapport door te voeren. Het ontvangen commentaar en de reactie van PwC hierop (aanpassing doorvoeren of niet, inclusief motivatie) zijn schriftelijk vastgelegd en met het aanbieden van een nieuwe versie van het rapport aan de opdrachtgever meegestuurd.

Dit eindrapport (kenmerk: 26-01-2024-V1F6) heeft PwC op 26 januari 2024 zelfstandig en zonder interventie door de begeleidingscommissie of opdrachtgever vastgesteld en is voor akkoord aan de opdrachtgever aangeboden.

2. Controleproces misbruik uitwonendenbeurs

2.1. Ontstaan van het controleproces misbruik uitwonendenbeurs

In de periode voor de invoering van het sociaal leenstel in 2015 konden studenten op grond van de Wet studiefinanciering 2000 (Wsf 2000) en de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (WTOS) in aanmerking komen voor een uitwonendenbeurs. Voor 2015 was het onder beide regelingen voordelig voor een student om zich als uitwonende op te geven. Het verschil tussen een thuiswonende en uitwonende student voor de studiefinanciering kon oplopen tot circa tweeduizend euro per jaar. In het laatste jaar voordat het leenstelsel werd ingevoerd, 2014, bedroegen de uitgaven aan de uitwonendenbeurs circa € 500 miljoen op grond van de Wsf 2000 en bijna € 5 miljoen op grond van de WTOS.[65]

Na mediapubliciteit en Tweede Kamervragen[66] over misbruik met de uitwonendenbeurs in de zomer van 2009, kondigde de Minister van OCW een Actieplan aan om misbruik met de uitwonendenbeurs tegen te gaan.[67] De Tweede Kamer heeft haar brede steun uitgesproken voor uitvoering van het Actieplan.[68] In dit plan werd ingezet op een interventiestrategie[69] ter bevordering van de naleving van de Wsf 2000 door:

1. Misbruik te voorkomen middels normatieve en handhavingscommunicatie;
2. Samen te werken met ketenpartners voor het voorkomen, bestrijden en opsporen van misbruik;
3. Aanpassen van de wet zodat deze mogelijkheden bevat tot het omkeren van de bewijslast en het opleggen van een bestuurlijke boete;
4. Het ontwikkelen van risicoprofielen en opschaling van controles.

In 2012, na afronding van het Actieplan heeft DUO structurele handhaving geïmplementeerd ten aanzien van misbruik met de uitwonendenbeurs.[70] Om handhaving op ten onrechte ontvangen uitwonendenbeurs mogelijk te maken zijn in december 2011 drie aanpassingen in Wsf 2000 doorgevoerd:

1. De definitie van uit- en thuiswonende student is aangepast, zodat de wet beter kan worden gehandhaafd. Voor 1 januari 2012 moest DUO aantonen dat een student *wel* op het ouderlijk GBA-adres woont. Vanaf 1 januari 2012 is het onderscheidende criterium veranderd van een wel-woon situatie naar een niet-woon situatie, hetgeen de handhaafbaarheid vergemakkelijkt omdat bij controle uit kan worden gegaan van het in de GBA geregistreerde adres van de student. Als uit controles blijkt dat een student *niet* woont op het opgegeven GBA-adres, dan is dat per 1 januari 2012 voldoende om aan te constateren dat deze student een thuiswonende student is.
2. De mogelijkheid om toezichthouders aan te wijzen die fysieke adrescontroles kunnen uitvoeren. Het idee daarbij was dat fysieke adrescontroles de pakkans van studenten die misbruik maken van de uitwonendenbeurs vergroot.

[65] Zie kst-34200-VIII-1 (link). In 2009 bedroegen de jaarlijkse uitgaven aan uitwonendenbeurs circa € 555 miljoen op grond van de WSF 2000 en € 4,0 miljoen op grond van de WTOS, zie kst-32360-VIII-1 (link).
[66] Zie ah-tk-20082009-3686 (link)
[67] Zie kst-24724-88 (link)
[68] Zie kst 24724-89 (link)
[69] OCW en DUO hebben een gezamenlijke projectorganisatie onder leiding van de DG Hoger Onderwijs en de DG DUO ingericht om de interventiestrategie te operationaliseren. Zie kst-24724-88 (link)
[70] Zie kst-24724-100 (link)

3. De mogelijkheid een bestuurlijke boete op te leggen aan een student die misbruik maakt van de uitwonendenbeurs.[71] Het Centraal Justitieel Incassobureau int daarbij de boete.

In lijn met de wetswijziging heeft DUO per 1 januari 2012 haar communicatiemiddelen aangepast om studenten te wijzen op de gevolgen van misbruik van de uitwonendenbeurs. Daarnaast heeft DUO een handhavingsproces ingericht, waarbij DUO aan de hand van een risicoprofiel uitwonende studenten selecteert met een verhoogd risico dat de student *niet* woonachtig is op het opgegeven GBA-adres. Op deze adressen voert DUO fysieke controles, huisbezoeken en/of buurtonderzoeken, uit. Om landelijke spreiding in de controles te realiseren heeft DUO met verschillende gemeenten en particuliere partijen convenanten gesloten waarin afspraken zijn vastgelegd over de uitvoering van de adrescontroles.[72] Figuur 2 geeft een overzicht van de contractpartners van DUO voor het uitvoeren van huisbezoeken en buurtonderzoeken.

Van 2012 tot en met 2022 heeft DUO circa 24 duizend huisbezoeken bij uitwonende studenten afgelegd. Bij de start van MUB was het streven om 4 duizend controles per jaar uit te voeren. Hiermee was, zo werd in 2012 geschat, DUO in staat om circa 20% van de instroom in de risicogroep te controleren.[73] Gecombineerd met de inzet van communicatiemiddelen achtte het ministerie van OCW en DUO deze dekkingsgraad voldoende om een preventieve werking te bewerkstelligen ten aanzien van de gehele groep van uitwonende studerenden met een verhoogd risico op misbruik.

Met de invoering van het leenstelsel in september 2015 verdween voor startende studenten in het hoger onderwijs het verschil tussen thuiswonende en uitwonende beurs. Met het leenstelsel had iedere student in het hoger onderwijs recht op een lening waarvan de hoogte door keuzes van de student bepaald wordt. Omdat studenten in het hoger onderwijs die vóór de ingangsdatum van het nieuwe stelsel begonnen zijn aan hun studie het recht op een basisbeurs, en dus in het geval zij niet thuiswonend zijn het recht op een uitwonendenbeurs, behouden, faseerde DUO in twee jaar het aantal controles terug tot circa 1500 per jaar. MBO-studenten behielden met de invoering van het leenstelsel het recht op een uitwonendenbeurs en derhalve bleef DUO toezicht houden op misbruik met de uitwonendenbeurs.

[71] Bij een studerende die een eerste keer misbruik maakt van de uitwonendenbeurs wordt het verschil tussen uit- en thuiswonendenbeurs teruggevorderd en een bestuurlijke boete opgelegd van maximaal 50% van het ten onrechte ontvangen bedrag aan uitwonendenbeurs. Bij een tweede keer misbruik kan het verschil tussen uit- en thuiswonendenbeurs worden teruggevorderd en kan aan de studerende een bestuurlijke boete van maximaal 100% van het ten onrechte ontvangen bedrag aan uitwonendenbeurs worden opgelegd, en wordt de studiefinanciering voor de toekomst stopgezet. Ingeval van recidive kan DUO besluiten aangifte bij het Openbaar Ministerie te doen.

[72] Zie kst-24724-100 (link)

[73] Zie kst-24724-100 (link)

Figuur 2 Externe controleurs DUO in de periode 2014-2022[74]

2.2. Praktische werking controleproces MUB

De afdeling H&I van DUO is verantwoordelijk voor het opsporen van misbruik en oneigenlijk gebruik van verschillende door DUO uitgevoerde regelingen, waaronder de uitwonendenbeurs. In deze sectie schetsen wij het proces MUB. Figuur 3 visualiseert het controleproces MUB op hoofdlijnen.

Figuur 3 Controleproces misbruik uitwonendenbeurs op hoofdlijnen

Uitwonende studenten worden door een bevoegde medewerker van de afdeling H&I aan de hand van een vooraf opgesteld risicoprofiel geselecteerd voor huisbezoek. Om deze selectie te kunnen

[74] Bron: DUO, bewerking PwC

maken haalt de bevoegde medewerkers van de afdeling H&I een uitdraai uit het Studiefinancieringssysteem (SFS-systeem) van een selectie van alle studenten met een toekenning uitwonendenbeurs in een bepaald geografisch gebied.[75] Deze datadump bevat het woonadres en GBA-adres en kenmerken als correspondentienummer student en ouders, Burgerservicenummer, geslacht en geboortedatum van de student en gegevens van de onderwijsinstelling. Op deze dump wordt vervolgens geautomatiseerd het risicoprofiel en de risicoclassificatie toegepast, en ingeladen [redacted].[76]

Het risicoprofiel in het MUB-proces is een set van kenmerken van een bepaald persoon die, indien de persoon aan deze kenmerken voldoet, een verhoogde kans op misbruik of oneigenlijk gebruik van de uitwonendenbeurs aanduidt. Het gehanteerde risicoprofiel is opgebouwd uit de volgende drie kenmerken van de student:

- Leeftijd: lagere leeftijd is een hogere risicofactor;
- Onderwijssoort: risicofactor is omgekeerd evenredig met opleidingsniveau, mbo is de hoogste risicofactor, hbo de middelste risicofactor en wo de laagste factor;
- Afstand woonadres student en ouders op basis van de BRP-adressen: de hoogte van de risicofactor is omgekeerd evenredig met de hemelsbrede afstand tussen het woonadres van student en ouders.

Vervolgens wordt een overall risicoscore berekend door bovenstaande risicofactoren te vertalen in individueel lineaire risicoscores die vervolgens bij elkaar worden opgeteld.[77] De medewerker van H&I sorteert de studenten vervolgens op basis van de risicoscore, van hoog naar laag. Studenten met een hoog risicogetal hebben dus een hogere kans geselecteerd te worden voor deskresearch.

Een bevoegde H&I-medewerker beoordeelt [redacted] *handmatig* via bureauonderzoek of een huisbezoek nodig is. De medewerker van H&I verzamelt handmatig aanvullende (persoons)gegevens, zoals locatie onderwijsinstelling, eventuele huisgenoten, een eventueel stageadres, de woonoppervlakte van het BRP-adres van student en ouders, om een onderbouwde beoordeling te kunnen maken of een huisbezoek moet plaatsvinden. Omdat hier geen uitputtende lijst aan te verzamelen informatie voor bestaat, heeft de medewerker hier ook vrijheidsgraden in. Er vindt geen huisbezoek plaats als een student voldoet aan een uitsluitreden (Figuur 4). Een student met een hoge risicoscore wordt geselecteerd voor een huisbezoek als hij voldoet aan één van de selectiecriteria (Figuur 4).

[redacted] wordt in de selectielijst aangemerkt of een student is geselecteerd voor huisbezoek. Hierbij wordt ook de voortgang van het dossier aangegeven. Als een student na bureauonderzoek niet is geselecteerd, dan wordt dit ook met een reden vermeld in [redacted].

Voor de feitelijke huisbezoeken heeft DUO externe controleurs ingeschakeld. Van 2012 tot 2017 betrof dit een mix van gemeenten en private partijen. Vanaf 2017 betreft dit louter diverse private controleurs die werkzaam zijn in een bepaald gebied in Nederland.

De bevoegde medewerker van H&I levert de dossiers van geselecteerde studenten aan de externe controleurs via het zakelijk portaal van DUO. Voor de huisbezoeken bij studenten door de externe controleurs heeft DUO richtlijnen opgesteld. Studenten zijn niet verplicht tot meewerken aan het huisbezoek, dit wordt aangegeven bij aanvang door de externe controleur. Naar aanleiding van jurisprudentie zijn deze richtlijnen aangepast, in 2014 om controleurs in een eerder stadium van hun onderzoek cautie te laten uitspreken naar de student die gecontroleerd wordt en in 2016 om alleen bevoegde controleurs in vaste dienst huisbezoeken te laten afleggen. Een

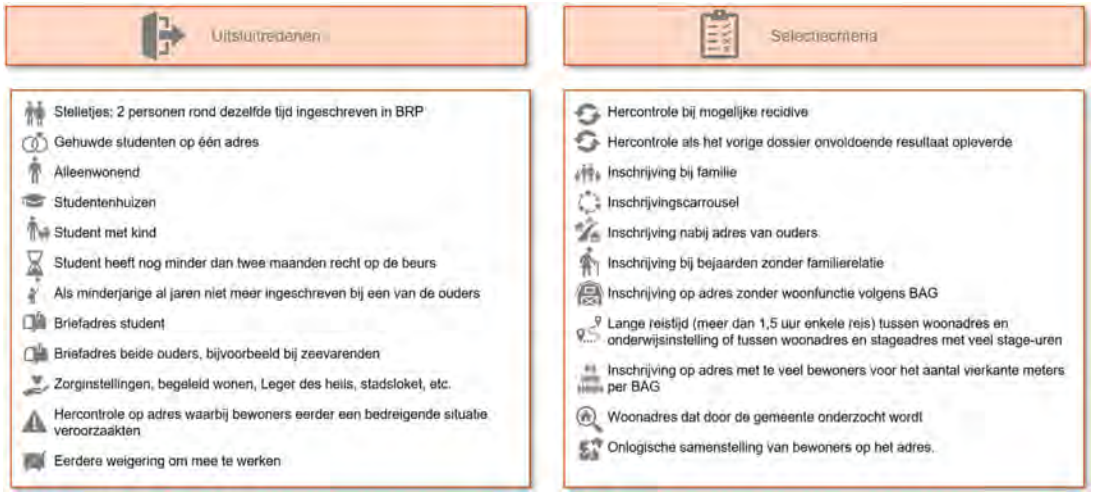
[75] Dit gebied werd bepaald door de ingekochte externe controlecapaciteit.

[redacted]

[77] Voor de volledigheid: er is geen algoritme op de achtergrond dat een risicoscore berekend.

uitspraak van de rechter was ook de reden dat Translink Systems haar samenwerking met DUO in 2017 opzegde.[78]

Figuur 4 Uitsluitredenen en selectiecriteria



Nadat de externe controleur de huisbezoeken heeft voorbereid, voert de externe controleur de huisbezoeken uit aan de hand van de voor hen geldende richtlijnen. Vervolgens stelt de externe controleur de rapportage van het huisbezoek en een advies op volgens een door DUO vastgesteld format op. De rapportage beschrijft het huisbezoek zo uitgebreid mogelijk, waarbij onder meer wordt ingegaan op de getoonde ruimte en bezittingen van de student. Indien de bewoner toestemming geeft, dan wordt het verslag ondersteund met beeldmateriaal. In het geval een huisbezoek niet mogelijk is, dan kan een getuigenverklaring worden afgenomen bij getuigen die aantoonbaar over kennis van de situatie beschikken. De getuigenverklaring moet objectief en verifieerbaar zijn en wordt door de externe controleur ingevuld volgens een door DUO vastgesteld format. Als het huisbezoek is afgerond en de rapportage opgesteld, dan stuurt de externe controleur de rapportage, zijn advies en bijlagen via het beveiligde portaal naar DUO.[79]

De bevoegde DUO-medewerker beoordeelt het ontvangen rapport met bijlagen en besluit op basis hiervan of de student op het opgegeven BRP-adres woonachtig is en derhalve of sprake is van misbruik met de uitwonendenbeurs. Als de DUO-medewerker constateert dat sprake is van misbruik, dan wordt de uitwonendenbeurs omgezet naar een thuiswonendenbeurs. De DUO-medewerker kan een bestuurlijke boete opleggen die het Centraal Justitieel Incasso Bureau int bij de desbetreffende student en naar DUO overmaakt. Een boete met een bedrag tot 340 euro wordt direct opgelegd, voor hogere boetes ontvangt de student eerst een voornemen tot het opleggen van een boete.

Als een student het niet eens is met de beslissing van DUO, dan kan de student in bezwaar gaan. Bezwaar kan per post of via de mail worden aangetekend. DUO stelt hier een standaardformulier voor ter beschikking en geeft aan waar een bezwaarschrift minimaal aan moet voldoen wanneer de bezwaarmaker geen gebruik maakt van het formulier. Wanneer DUO het bezwaar van de student afwijst, kan de student in beroep gaan. Hiervoor zijn aanwijzingen te vinden op de website van DUO.

[78] Naar aanleiding van een zaak aangespannen tegen DUO bij de rechtbank Den Haag (ECLI:NL:RBDH:2017:5165). De CRvB oordeelde later dat het gebruik van reisgegevens door DUO wel geoorloofd is (ECLI:NL:CRVB:2018:269). Niettemin worden reisgegevens sinds 2017 niet meer gebruikt voor de deskresearch.

[79] In het geval de externe controleur besluit een buurtonderzoek te doen omdat een huisbezoek niet mogelijk bleek, dan wordt dezelde procedure gevolgd. In dat geval leunt de rapportage op getuigenverklaringen, die objectief en verifieerbaar moeten zijn.

3. Procedures rond de opzet, validatie en evaluatie

In dit hoofdstuk beantwoorden wij de onderzoeksvragen gericht op het opzetten, testen, gebruiken en evalueren van het controleproces MUB. Onderstaande tabel geeft op basis van het analysekader een overzicht van de beschikbaarheid van informatie en documentatie per onderdeel van het analysekader.

Tabel 5 Beschikbaarheid van documentatie per onderdeel toetsingskader

Onderdeel toetsingskader	Documentatie
Opzet fraude-controlesysteem en vertaling naar toezichtstrategie	◔
Risicoanalyse en risicoprofiel	◔
Beschrijving gesystematiseerde beoordeling (beslisregels/query's)	◔
Handleidingen	◕
Controles en gegevenshuishouding	◑
Waarborgen	○
AO/IC (Administratieve Organisatie en Interne Controle)	◔
Evaluatie	◔
Werking	○

○ ← Documentatie niet beschikbaar Documentatie beschikbaar → ●

3.1. Totstandkoming controleproces MUB

Wij hebben onderzocht of MUB is te herleiden naar een doorvertaling van de toezichtstrategie, in welke mate het risicoprofiel en de beslisregels volgen uit een (risico)analyse, en of het systeem voldoet aan de door de opdrachtgever gestelde eisen.

Op basis van de aan PwC ter beschikking gestelde documentatie en de gesprekken met de betrokken medewerkers van DUO en het ministerie van OCW constateren we dat het controleproces MUB niet te herleiden is naar een doorvertaling van een toezichtstrategie, en vervolgens in een doorvertaling in een handhavingsstrategie, en dat het risicoprofiel en de beslisregels in het bureauonderzoek niet volgen uit een (risico)analyse.

De beschrijving van de risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik van de uitwonendenbeurs in de beschikbare documentatie is op hoofdlijnen. Een achterliggende risicoanalyse, waarin de risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik van de uitwonendenbeurs zijn geïdentificeerd, geanalyseerd en geprioriteerd, hebben wij niet aangetroffen. Ook een doorvertaling van de risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik van de uitwonendenbeurs in het risicoprofiel en de daaropvolgende analyses hebben wij niet aangetroffen. Het risicoprofiel is ontwikkeld in de periode 2009-2011 in het Actieplan misbruik uitwonendenbeurs, waarvan het ministerie van OCW de projectleiding in handen had. DUO, SIOD en OM waren naast het ministerie van OCW lid van de projectgroep.[80].

In de documentatie van het Actieplan misbruik uitwonendenbeurs zijn geen bijzondere eisen aan het te ontwikkelen controleproces gesteld. De herleidbare beleidsmatige eisen zijn het opsporen van misbruik en oneigenlijk gebruik, en de controle op rechtmatigheid. Daarnaast moest het controleproces MUB voldoen aan bestaande wet- en regelgeving. Zo is in het plan van aanpak van het Project Misbruik Uitwonendenbeurs expliciet vermeld dat DUO en externe controleurs gegevens van studenten niet mogen verwerken op een wijze die in strijd is met de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp), de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (wet GBA) en de Wsf. Verder is expliciet vermeld dat het controleproces MUB

[80] Zie Ministerie van OCW, 2009, Project misbruik uitwonendenbeurs, plan van aanpak.

moest voldoen aan de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelstel.[81] Uit het overdrachtsdocument van het Actieplan misbruik uitwonendenbeurs blijkt dat bij het opstellen van de interventiestrategie is uitgegaan van een mix van preventieve instrumenten (zoals handhavingscommunicatie) en repressieve instrumenten. Daarbij is als uitgangspunt gehanteerd dat bij de preventieve instrumenten de nadruk ligt op bestuurlijke handhaving, maar dat strafrechtelijke handhaving wel integraal onderdeel is van de totale interventiestrategie en wordt ingezet voor de ernstiger fraudegevallen. Uit het overdrachtsdocument volgt dat het ministerie van OCW in 2010 heeft gesproken met het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) en het OM, waarin is uitgesproken door het CCV en het OM dat zij zich kunnen vinden in de voorgestelde aanpak.[82]

3.2. Validatie, testen en evalueren MUB

Wij hebben geen documentatie aangetroffen waarin de werking en governance van het controleproces MUB op formele wijze is gevalideerd en geëvalueerd. Uit gesprekken met betrokken medewerkers van DUO en het ministerie van OCW blijkt dat het controleproces MUB niet op formele wijze is gevalideerd door een interne of externe deskundige. Wel blijkt een niet-formele vorm van validatie aanwezig te zijn geweest. Ten eerste is het risicoprofiel geconstrueerd in een workshop met de IB-Groep, SRT, SIOD, Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten en het ministerie van OCW.[83] Data waar DUO vervolgens over beschikte zijn leeftijd, opleiding en de woonadressen van de student en ouders. Uit de beschikbare documentatie is niet duidelijk of er sprake is van een oorzakelijk verband tussen de kenmerken leeftijd, opleiding en afstand, en een verhoogd risico op misbruik met de uitwonendenbeurs, of dat er slechts sprake was van een correlatie. Ten tweede heeft in 2010 een pilot plaatsgevonden in met de Sociale Recherche Twente (SRT), die circa 80 adressen, welke door DUO op basis van het risicoprofiel zijn geselecteerd, fysiek heeft bezocht. Het risicoprofiel is door DUO aan de hand van de ervaringen en resultaten van de SRT en gesprekken met de SIOD verder aangescherpt.[84] De derde validatielijn die naar voren kwam uit de gesprekken met betrokkenen was een toets van het gezond verstand. De ontwerpers vroegen zich af of zij zelf logisch vonden hoe het risicoprofiel en controleproces MUB functioneerde op basis van hun gevoel en ervaring.

Het controleproces MUB blijkt beperkt te zijn geëvalueerd. Wij hebben geen documentatie aangetroffen waarin het proces MUB breed is geëvalueerd. Wel heeft DUO tot en met 2017 jaarlijks een verantwoordingsrapportage richting het ministerie van OCW opgesteld. De verantwoordingsrapportages maken de kosten[85] en baten[86] van de handhaving inzichtelijk (zie figuur 4 links), alsook het percentage van gecontroleerde studenten dat is teruggezet naar thuiswonend (zie figuur 4 rechts). De kosten voor het controleproces MUB variëren met het aantal afgelegde huisbezoeken. In de periode 2012-2015 werden gemiddeld een kleine vierduizend huisbezoeken per jaar afgelegd. Vanaf 2016 daalde het jaarlijks aantal huisbezoeken tot circa 1500. De baten zijn de optelsom van de directe opbrengsten en de geschatte opbrengst als gevolg van de preventieve werking. De directe opbrengsten uit de controles bestaan uit de terugvorderingen van het te veel ontvangen bedrag aan studiefinanciering, de besparing gedurende de periode die een student thuiswonendenbeurs blijft ontvangen[87], en boetes. De

[81] Zie kst-124128 (link)

[82] Zie Overdrachtsdocument project misbruik uitwonendenbeurs

[83] Zie kst-24724-88 (link)

[84] Zie kst-24724-88 (link), kst-24724-93 (link) en kst-24724-95 (link)

[85] De kosten van de handhaving bestaan uit de vergoedingen aan de controlerende instanties, de personele en materiële kosten van DUO en de communicatiekosten.

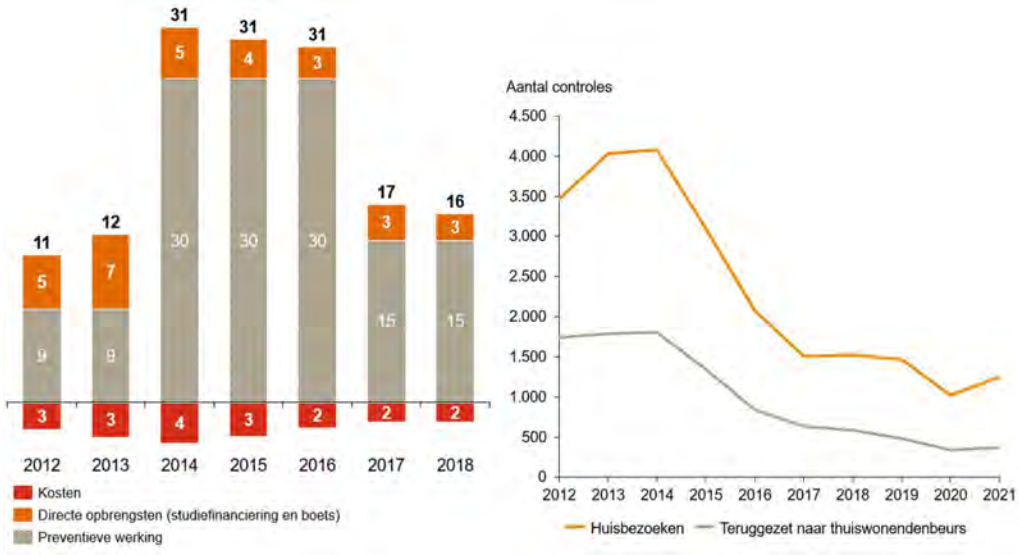
[86] De baten bestaan uit de directe opbrengsten van de controles (terugvordering van onterecht uitgekeerde beurs en het voorkomen van het onterecht toekennen van uitwonendenbeurs), de ontvangsten aan bestuurlijke boetes en de geschatte besparingen op de uitgaven uitwonendenbeurs door de preventieve werking van de handhavingsstrategie.

[87] Uit de verantwoordingsrapportages blijkt dat besparingen die ontstaan gedurende de periode dat studerende na een controle een thuiswonend is tot de directe opbrengsten worden gerekend, onder de aanname dat de betreffende student een uitwonendenbeurs was blijven ontvangen in het geval een controle achterwege was gebleven. Zie Rapportage Misbruik Uitwonendenbeurs 2013, Rapportage Misbruik Uitwonendenbeurs 2014, Rapportage Misbruik Uitwonendenbeurs 2015, Rapportage Misbruik Uitwonendenbeurs 2016 en Rapportage Misbruik Uitwonendenbeurs 2017.

omvang van de preventieve werking van het controleproces MUB heeft DUO geschat aan de hand van de steekproeven uit 2010, 2014 en 2017.

De verantwoording in de jaarlijkse MUB-rapportages door DUO aan OCW was voornamelijk financieel van aard. Impliciet werd daarmee gestuurd op het percentage uitwonendenbeurzen dat is omgezet naar een thuiswonendenbeurs. In de verantwoordingsdocumenten stelt DUO dat het aantal studenten dat wordt teruggezet naar een thuiswonendenbeurs over de jaren heen afneemt, en dat vanuit die bril waren aanpassingen aan het risicoprofiel en het proces niet nodig. Zonder een analyse van de bronoorzaken van correcties en het effect van MUB op het nalevingsgedrag is niet vast te stellen of de hoge correctiepercentages kunnen worden toegeschreven aan MUB of dat andere verklaringen een rol spelen. Daarbij blijkt het controleproces MUB te zijn gebaseerd op praktijkervaringen en niet op formele wijze te zijn gevalideerd door een interne of externe (wetenschappelijke) deskundige. Met deze werkwijze is een reëel risico op bevooroordeling in het proces geïmporteerd.

Figuur 4 Kosten en baten van controleproces MUB 2012-2018 in miljoen euro (links) en aantal huisbezoeken 2012-2022 (rechts)



3.3. Gebruik MUB in de praktijk

Binnen het controleproces MUB verrichtte een klein aantal medewerkers alle kritische processen, zowel het bureauonderzoek, de handmatige doorselectie, het besluit om een huisbezoek in te stellen, en het besluit om de uitwonendenbeurs terug te draaien en een bestuurlijke boete op te leggen. De procesbeschrijvingen MUB beschrijven onder meer de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de afdeling H&I in het proces MUB. Dit is vastgelegd in een stroomschema en matrix waarin de onderliggende relaties zijn beschreven.

Tegelijkertijd constateren we ook op basis van de beschikbare documentatie dat de werkinstructies summier beschreven zijn en een AO/IC of een andere systematische kwaliteitscontrole bij MUB niet structureel is ingeregeld. De werkinstructies voor het bureauonderzoek betreft een opsomming van de selectie- en uitsluitcriteria zonder context of verdere uitleg. De handleidingen bevatten primair praktische aanwijzingen voor het gebruik van de software, maar geen instructies of richtlijnen hoe de medewerkers van DUO de feiten van een dossier moeten wegen om tot een besluit te komen. Op basis van de documentatie en de gesprekken constateren we dat procedures of leidraden om objectiviteit en kwaliteit in het bureauonderzoek te waarborgen, zeker gegeven de zelfstandigheid die de medewerkers van H&I

hebben in dit proces, ontbreken. Collegiale controle vindt naar behoefte plaats, maar was niet de standaardprocedure.[88]

Voor de externe controleurs heeft DUO controlerichtlijnen opgesteld die de externe controleurs moeten aanhouden bij het afleggen van huisbezoeken. Deze richtlijnen zijn helder, compleet, en geven duidelijk aan wat DUO van de externe controleurs verwacht en waar zij rekening mee moeten houden. De controlerichtlijnen zijn ook aangepast op basis van jurisprudentie, zie hoofdstuk 2.2. De controlebevindingen na een huisbezoek leggen de externe controleurs vast in een rapportage in een door DUO vastgesteld format welke de schriftelijke toestemming van de student of bewoner, de bevindingen van externe controleur, de verklaringen van de student of bewoner en het advies van de externe controleur over de woonsituatie van de student bevat.

Voor het procesonderdeel waarin een medewerker van H&I de rapportage van de externe controleur beoordeelt en op basis daarvan besluit of een student misbruik heeft gemaakt van de uitwonendenbeurs, zijn de handleidingen summier en is de kwaliteitscontrole niet structureel over het gehele proces ingebed. Ook hier geldt dat de werkinstructies geen richtlijn of handreiking geven hoe de medewerkers van DUO de feiten van een dossier moeten wegen om tot een besluit te komen. Evenzo geldt dat ook hier collegiale review naar behoefte plaatsvond, maar niet de standaardprocedure was.

Sinds de invoering van het controleproces MUB in 2012, zijn de werkinstructies enkele malen aangepast (zie hoofdstuk 2.2). Daarnaast zijn de richtlijnen voor boetes en terugvordering veranderd[89] en maakt DUO sinds 2017 geen gebruik meer van reisgegevens voor de handhaving op misbruik met de uitwonendenbeurs.[90] Uitgezonderd deze wijzigingen zijn de hoofdlijnen van het controleproces MUB nooit veranderd.

Dit tezamen laat zien dat de inrichting en governance van het controleproces MUB heeft geleid tot een situatie waarin de individuele medewerkers zelfstandig bureauonderzoek, de doorselectie en het besluit om een uitwonendenbeurs terug te draaien uitvoerden, zonder waarborgen om de objectiviteit in de analyse en het besluit te kunnen garanderen. Omdat het controleproces MUB niet te herleiden is naar een doorvertaling van de toezichtstrategie, en het risicoprofiel en de beslisregels in het bureauonderzoek niet volgen uit een (risico)analyse, is de motivatie van de huisbezoeken de facto niet objectief te achterhalen. Vanuit het perspectief dat de selectieregels van het risicoprofiel in de periode 2012-2023 circa 24 duizend fysieke huiscontroles hebben geïnitieerd, hadden wij meer checks en balances verwacht.

[88] Uit de gesprekken volgt dat lastige of bijzondere casuïstiek in het bureauonderzoek met een collega werden overlegd. Dat kon ook een collega van bezwaar zijn voordat afhandeling van het dossier plaatsvindt, zie Auditdienst Rijk, 2023, Onderzoeksrapport t.b.v. DUO Beheersing privacyaspecten proces Uitwonendencontrole. (link)

[89] Zie Rapportage Misbruik uitwonendenbeurs 2014 en Rapportage Misbruik uitwonendenbeurs 2016.

[90] Zie Rapportage Misbruik uitwonendenbeurs 2017.

4. Gevolgen van de inrichting van het controleproces voor studenten

In dit hoofdstuk beantwoorden wij de onderzoeksvragen gericht op het systeem dat de basis vormt voor het controleproces MUB en de onderzoeksvragen gericht op de effecten voor studenten. Onderstaande tabel geeft op basis van het analysekader een overzicht van de beschikbaarheid van informatie en documentatie per onderdeel van het analysekader.

Tabel 6 Beschikbaarheid documentatie per onderdeel analysekader

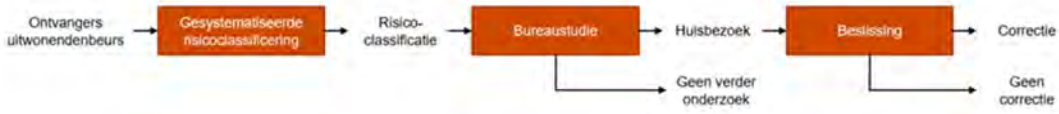
Onderdeel toetsingskader	Documentatie
Vertaling risicoanalyse en risicoprofielen in gesystematiseerde beoordeling (beslisregels/query's)	◑
Output van de gesystematiseerde beoordeling	◑
Output bureaustudie en huisbezoek	◔

○← Documentatie niet beschikbaar Documentatie beschikbaar →●

4.1. Selectiegronden, uitsluitcriteria en bevooroordeling

Op hoofdlijnen bestaat het controleproces MUB uit drie stappen te weten een gesystematiseerde beoordeling op basis van een risicoprofiel, een handmatige doorselectie aan de hand van bureaustudie en voor de doorgeselecteerde studenten een huisbezoek door een externe controleur. Schematisch zijn de stappen weergegeven in onderstaande figuur:

Figuur 5 Controleproces MUB



Het risicoprofiel is een combinatie van drie kenmerken van een student die een verhoogde kans op misbruik of oneigenlijk gebruik van de uitwonendenbeurs kan aanduiden. Het risicoprofiel is ontwikkeld op basis van ervaringen van deelnemers aan de workshop met de IB-Groep, SRT, SIOD, Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten en het ministerie van OCW, en aangescherpt aan de hand van een pilot van de SRT in 2010.[91] Vervolgens is het risicoprofiel praktisch ingevuld met de data waar DUO over kon beschikken volgens de Wsf 2000, zijnde leeftijd, opleiding en de woonadressen van de student en ouders. Het gehanteerde risicoprofiel is opgebouwd uit de volgende drie kenmerken van de student

- Leeftijd: lagere leeftijd is een hogere risicofactor
- Onderwijssoort: risicofactor is omgekeerd evenredig met opleidingsniveau, MBO is de hoogste risicofactor, HBO de middelste risicofactor en WO de laagste factor.
- Afstand woonadres student en ouders op basis van de BRP-adressen: de hoogte van de risicofactor is omgekeerd evenredig met de hemelsbrede afstand tussen het woonadres van student en ouders.

Kwalitatief kunnen deze drie kenmerken in de risicoselectie bevooroordeling in zich hebben. Door een lagere leeftijd hoger te scoren worden jongere studenten bevooroordeeld. Evenzo geldt dat het MBO wordt gekenmerkt door een hoger aandeel leerlingen met een migratieachtergrond dan in het WO, wat bevooroordeling kan bewerkstelligen.[92] Hoewel de afstand woonadres

[91] Zie kst-24724-88 (link), kst-24724-93 (link) en kst-24724-95 (link)
[92] Zie CBS Statline.

tussenstudent en ouders op het eerste gezicht geen onderscheid maakt tussen groepen studenten, blijkt uit onderzoek dat uitwonende kinderen van Turks-Nederlandse en Marokkaans-Nederlandse ouders gemiddeld veel dichter bij het ouderlijk huis wonen dan kinderen van ouders zonder migratieachtergrond.[93]

De gehanteerde uitsluitingsgronden in het bureauonderzoek waarbij de populatie werd teruggebracht tot de populatie voor huisbezoek betroffen onder meer studenten wonend in studentenhuizen, studenten met een kind, gehuwde of samenwonende studenten, of studenten in zorginstellingen (zie Hoofdstuk 2). Ook deze criteria kunnen onderscheid in groepen studenten veroorzaken. Zo blijkt uit onderzoek dat hospiteren[94] discriminatie van groepen (internationale) studenten in de hand kan werken en studentenhuizen bovenmatig veel bewoond worden door studenten zonder migratieachtergrond.[95]

Uit een vergelijking van de populatie studenten die een uitwonendenbeurs aanvraagt met de populatie die is doorgeselecteerd voor bureauonderzoek en huisbezoek volgt dat in 2017[96] 98% van de studenten afvalt voor controle na de gesystematiseerde beoordeling (Figuur 6). In het bureauonderzoek selecteert DUO 36% van de studenten door voor een huisbezoek. Voor ongeveer 40% van de studenten die een fysieke controle aan huis krijgt, constateert DUO dat het BRP-adres onjuist is en de student huisbezoek onterecht een uitwonendenbeurs ontvangt.

Figuur 6 Uitkomsten controleproces MUB 2017

Ook volgt uit de vergelijking van de populaties in de selectiestappen (dat wil zeggen, de gesystematiseerde risicoclassificering en de bureaustudie) dat in het verloop van het controleproces MUB meer studenten meer studenten worden geselecteerd die wonen in buurten met een hoog percentage migratieachtergrond.[97] Deze vertekening ontstaat na de doorselectie door de bureaustudie, waar het aandeel geselecteerde studenten woonachtig in een buurt met veel bewoners met een migrantenachtergrond met circa tien procentpunt hoger ligt dan in de groep niet-geselecteerde studenten (40% tegenover 31%), zie Figuur 6. Voor het huisbezoek en de beslissing van wel of niet woonachtig op het opgegeven BRP-adres is er geen sprake van significante vertekening (zie Bijlage C.3). Op het totaal van het controleproces MUB vertaalt dit in de situatie dat een student woonachtig in een buurt met een hoog aandeel bewoners met een migratieachtergrond een hogere kans heeft om doorgeselecteerd te worden voor een huisbezoek.

De vertekening is, conform de eerder toegelichte (en internationaal veel gehanteerde) 80% regel problematisch voor met name de bureaustudie van het controleproces MUB. Tabel 7 laat voor de drie selectiemomenten in het controleproces MUB de uitkomst van de 80%-regel zien. Hieruit volgt dat de kans op doorselectie aanzienlijk hoger is voor studenten woonachtig in buurten met een hoog aandeel bewoners met een migratieachtergrond inde geautomatiseerde

[93] Zie CBS, 2020, Jaarrapport integratie 2020 (link)

[94] Bij hospiteren worden verschillende kandidaten voor een studentenkamer uitgenodigd om kennis te maken met de huidige bewoners.

[95] Zie C. Fang en I. van Liempt, 2021, We prefer our Dutch: International students' housing experiences in the Netherlands, Housing Studies, volume 36:6, 822-842 (link) en LSV, 2021, Annual international student survey (link)

[96] De overige jaren laten eenzelfde patroon zien.

[97] In dit onderzoek maken we onderscheid tussen de groep studenten waarvoor het percentage migratieachtergrond groter of gelijk is aan 40% en de groep studenten waarvoor het percentage migratieachtergrond kleiner is dan 40%. Over de jaren woont circa 25% van de studenten in een buurt woont waarvoor het percentage migratieachtergrond hoger ligt dan 40%. Dat geeft een verhouding van 3 staat tot 1. In dit onderzoek maken we inzichtelijk of het controleproces MUB voor beide groepen op een vergelijkebare manier uitwerkt.

risicoclassificering in 2014, 2017 en 2022, net als de besluitvorming over het advies van het huisbezoek in 2014. Verder volgt uit Tabel 7 dat de bureaustudie voor alle jaren disproportioneel veel studenten woonachtig in buurten met een hoog aandeel bewoners met een migratieachtergrond selecteert. Hierdoor werden studenten woonachtig in deze buurten disproportioneel vaker doorgezet voor huisbezoek.

Tabel 7 80% regel in het controleproces MUB

	Gesystematiseerde risicobeoordeling	Bureauonderzoek	Huisbezoek
2014	●	●	●
2017	●	●	○
2018	○	●	○
2019	○	●	○
2020	○	●	○
2021	○	●	○
2022	●	●	○

● Selectieverhouding minder dan 80%
○ Selectieverhouding meer dan 80%

De inhoudelijke onderbouwing van de uitsluitgronden, welke wij hadden verwacht aan te treffen, blijkt er niet te zijn. De toepassing van de uitsluitgronden leidt tot doorselectie die het accent legt op bepaalde groepen. Het controleproces MUB selecteert verhoudingsgewijs meer studenten woonachtig in buurten met een hoog aandeel bewoners met een migratieachtergrond. In de periode 2012 – 2023 was er dus bevooroordeling in het controleproces MUB aanwezig.

4.2. Veel huisbezoeken bij studenten die geen misbruik van de uitwonendenbeurs maken

In 2014 en 2017 heeft DUO aselecte steekproeven uitgevoerd om de omvang van het misbruik met de uitwonenden te schatten. Wij hebben deze steekproeven gebruikt om de selectie-effecten in het controleproces MUB te onderzoeken. Daarvoor hebben wij voor elke student die een uitwonendenbeurs heeft aangevraagd, op basis van de postcode van hun woonadres het aandeel bewoners met een migratieachtergrond in hun buurt toegevoegd op basis van CBS-gegevens (Zie Hoofdstuk 2). Deze analyse van selectie-effecten[98] kunnen niet geïnterpreteerd worden als verklaring van het handelen van medewerkers in het controleproces. De medewerkers in het controleproces waren niet op de hoogte van de feitelijke prestaties van het proces (zie Hoofdstuk 3) en kende ook de selectie-effecten in de aselecte steekproef niet en hadden zodoende geen totaalbeeld van de selectie-effecten in het feitelijk misbruik.

De steekproeven uit 2014 en 2017 wijzen erop dat misbruik met de uitwonendenbeurs lijkt te worden aangetroffen in wijken met een hoog aandeel bewoners met een migratieachtergrond (zie Bijlage C.3), het controleproces MUB selecteert deze misbruikers niet uit. In stap één in het controleproces MUB wordt 74% van de studenten die volgens de steekproef misbruik maakten van de uitwonendenbeurs niet geselecteerd voor verder onderzoek (zie Aandeel misbruik niet gedetecteerd in Tabel 8). Voor de gemiste controles volgt dat negen van de tien studenten die woonachtig zijn in buurten met een hoog aandeel bewoners met een migratieachtergrond niet worden geselecteerd voor verder onderzoek. Van de tien studenten in de steekproef die woonachtig zijn in buurten met een laag aandeel bewoners met een migratieachtergrond worden er vijf niet geselecteerd voor verder onderzoek.[99] Met andere woorden, er worden disproportioneel meer controles gemist van studenten die misbruik maken van de

[98] Lees een reflectie op de prestaties van het model.
[99] Procentueel is dat een significant verschil (p-waarde 0,04).

uitwonendenbeurs en woonachtig zijn in buurten met een hoog aandeel bewoners met een migratieachtergrond. De uitkomsten bevestigen de eerdere constatering dat ook vanuit misbruikpreventie veel eerdere evaluatie van selectiegronden van de gesystematiseerde risicoclassificering raadzaam was geweest.

Daarnaast worden in de eerste stap van het controleproces MUB 24% van de studenten onterecht aangemerkt als een verhoogd risico op misbruik met de uitwonendenbeurs (Zie Aandeel studenten dat geen misbruik pleegde maar wel aangemerkt als verhoogd risico op misbruik in Tabel 8). Hier treedt geen disproportionele selectie op tussen studenten woonachtig in buurten met een laag aandeel bewoners met een migratieachtergrond en studenten woonachtig in buurten met een hoog aandeel bewoners met een migratieachtergrond (Bijlage C.3).

In stap twee van het controleproces MUB, het bureauonderzoek, wordt 69% van de studenten als hoog risico aangemerkt terwijl zij geen misbruik maken van de uitwonendenbeurs. Uit de steekproef volgt dat 86% van de studenten die onderworpen werden aan een bureaustudie en die geen misbruik maakten en woonachtig zijn in buurten met een hoog aandeel bewoners met een migratieachtergrond worden geselecteerd voor huisbezoek. Voor vergelijkbare studenten die woonachtig zijn in buurten met een laag aandeel bewoners met een migratieachtergrond is 63% geselecteerd voor huisbezoek.[100] Met andere woorden, in deze groep zijn studenten woonachtig in wijken met een hoog aandeel bewoners met een migratieachtergrond oververtegenwoordigd.

Tabel 8 Niet gedetecteerd misbruik en onterecht gedetecteerd misbruik

	Risicoprofiel in de gesystematiseerde risicobeoordeling	Bureauonderzoek
Aandeel misbruik niet gedetecteerd	74%	-
Aandeel studenten dat geen misbruik pleegde met uitwondenenbeurs maar wel aangemerkt als verhoogd risico op misbruik	24%	69%
80%-regel	○	●

● Selectieverhouding minder dan 80%

○ Selectieverhouding meer dan 80%

4.3. Gevolgen van inrichting controleproces MUB: risico op privacyschending

De ADR heeft in een recent onderzoek naar de beheersing van de privacyaspecten van MUB geconcludeerd dat DUO een aantal maatregelen heeft getroffen om de bescherming van persoonsgegevens te borgen.[101] Ten eerste maakt de door DUO gepubliceerde privacyverklaring inzichtelijk voor welke doeleinden DUO persoonsgegevens verwerkt. De rechtmatige grondslag van deze verwerkingen kan herleid worden naar wettelijke bepalingen. Met deze privacyverklaring geeft DUO invulling aan de transparantieverplichting in het kader de verwerkingen van persoonsgegevens. Middels de beschikbaar gestelde informatie over de verwerking van persoonsgegevens kan de betrokkenen zijn rechten uitoefenen omtrent inzage, corrigeren, aanvullen en verwijderen. Ten tweede is het proces MUB opgenomen in het DUO-brede register van verwerkingsactiviteiten en deze is in 2023 in het OCW-brede register van verwerkingsactiviteiten opgenomen. Ten derde is er een procedure voor het opstellen van verwerkersovereenkomsten. Hoewel deze procedure aanwezig is, constateert de ADR dat niet voor alle verwerkers betrokken bij MUB een definitieve verwerkersovereenkomst aanwezig is. Tot slot rapporteert DUO (conform het vastgestelde beveiligingsbeleid) periodiek over de getroffen maatregelen intern en aan de SG van het departement Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

[100] Dit is een significant verschil (p-waarde 0,01).

[101] Zie Auditdienst Rijk, 2023, Onderzoeksrapport t.b.v. DUO Beheersing privacyaspecten proces Uitwonendencontrole. (link)

Tegelijkertijd constateert de ADR risico's voor de privacybescherming en dat verschillende maatregelen om verdere privacybescherming te borgen niet (voldoende) zijn geïmplementeerd.[102] Ten eerste zijn de privacy risico's voor MUB niet structureel in kaart gebracht, waardoor onvoldoende inzicht bestaat of het stelsel van getroffen maatregelen toereikend is. Ten tweede heeft DUO geen Data Protection Impact Assessment (DPIA) uitgevoerd op het proces MUB, terwijl het proces MUB een hoog risico voor privacybescherming met zich meebrengt en er wel duidelijke procedures voor zijn ingericht.[103] Ten derde heeft de ADR niet kunnen constateren of het proces dataminimalisatie is ingericht, en zo ja, hoe het wordt nageleefd. Ten vierde heeft DUO een DUO-breed dataretentiebeleid, maar de uitwerking hiervan voor het controleproces MUB is niet vastgesteld. De ADR constateert dat binnen het controleproces MUB sinds 2011 geen retentieactiviteiten, zoals het verwijderen, vernietigen en/of anonimiseren van (gevoelige) persoonsgegevens, zijn ondernomen. Ten vijfde constateert de ADR dat onvoldoende proactieve monitoringsactiviteiten plaatsvinden op de beheersing van privacy risico's.[104] Ten zesde heeft DUO geen informatie- en bronanalyserapport (IBAR) opgesteld waarin wordt beschreven op welke wijze het risicoprofiel en de risicoclassificatie werken.[105] Dergelijke informatie komt dus ook niet naar voren in de informatievoorziening ten aanzien van de verwerking van persoonsgegevens en stelt studenten niet in staat om rechten zoals bezwaar met betrekking tot geautomatiseerde besluitvorming en profilering uit te oefenen. DUO voldoet hiermee niet aan de AVG. Tegelijkertijd heeft DUO bij publicatie van het ADR-rapport aangegeven dat zij alle aanbevelingen overneemt, opdat zij na implementatie van de aanbevelingen voldoet aan de AVG.

4.4. Overwegingen om onbedoelde effecten te adresseren

De gehanteerde werkwijze in het controleproces MUB heeft tot gevolg dat sommige studenten door DUO via een huisbezoek gecontroleerd worden. Andere studenten zijn niet gecontroleerd via een huisbezoek, ofwel omdat zij niet geselecteerd zijn ofwel omdat zij niet hebben meegewerkt aan het huisbezoek.

Dit onderzoek oordeelt niet over de rechtmatigheid van het controleproces MUB. Het onderzoek laat slechts zien dat een aantal principes van goed bestuur niet afdoende zijn geborgd en dat als gevolg daarvan in de periode 2012 -2023 gewerkt is met een proces waarin de selectie van studenten voor een controle op misbruik met hun uitwonende beurs een bevooroordeling had naar buurten met een hoog aandeel bewoners met een migratieachtergrond.

De vraag welke schade het controleproces MUB voor de betrokken studenten heeft gehad is ten eerste een vraag aan instanties die een uitspraak kunnen doen over de gevolgen van overheidshandelen. Het is uitdrukkelijk niet aan ons als onafhankelijk onderzoekers om hierover een oordeel te vellen. Ten tweede zou een volledige analyse van de (juridische) feiten en omstandigheden op dossierniveau nodig zijn, welke expliciet niet tot de reikwijdte van dit onderzoek behoort.

Tegelijkertijd brengt dit onderzoek verschillende soorten onbedoelde effecten van het controleproces MUB naar voren die wij in overweging meegeven mocht de wens bestaan de geconstateerde effecten van het controleproces MUB te willen adresseren. Hierbij kunnen eerdere casussen, zoals het tegemoetkomingsbeleid FSV, handvatten bieden voor het opstellen van een tegemoetkomingsbeleid.[106] De categorieën schade die daarin gewogen kunnen worden op basis van dit onderzoek zijn (i) het risico op privacyschendingen, (ii) de bevooroordeling vanuit het controleproces MUB naar controles in buurten met een hoog aandeel bewoners met een migratieachtergrond en dus de bovenmatige hoeveelheid huisbezoeken aan studenten

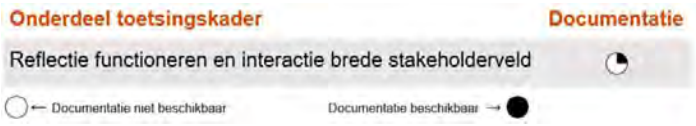
[102] Zie Auditdienst Rijk, 2023, Onderzoeksrapport t.b.v. DUO Beheersing privacyaspecten proces Uitwonendencontrole. (link)
[103] Duo heeft eind 2022 intern het advies gegeven een DPIA op te stellen.
[104] De ADR constateert dat het interne toezicht op de gegevensverwerking ingericht is conform het Three Lines Model.
[105] Op dit moment werkt het kabinet aan een wettelijke verplichting om impactvolle algoritmes, zoals het controleproces MUB, te registreren in een Algoritmeregister van de Nederlandse overheid. Deze wetgeving bekijkt het kabinet in samenhang met de Europese AI-verordening, zie kst-26643-950 (link)
[106] Zie kst-31066-1131 (link)

woonachtig in deze wijken, en (iii) effecten die voortkomen uit controles die op (mogelijk) onterechte gronden zijn gestart en daarmee de vraag opwerpen hoe met het resultaat van die controles moet worden omgegaan.

5. Opvolging van signalen over functioneren van het controleproces MUB

In dit hoofdstuk beantwoorden wij de onderzoeksvragen gericht op hoe is omgegaan met risicosignalen over het functioneren van het controleproces MUB. Onderstaande tabel geeft op basis van het analysekader een overzicht van de beschikbaarheid van informatie en documentatie per onderdeel van het analysekader

Tabel 9 Beschikbaarheid documentatie per onderdeel analysekader



5.1. Signalen die DUO uit omgeving ontvangt

Signalen over het proces MUB kunnen langs vijf kanalen bij DUO binnenkomen. Uit gesprekken met betrokken medewerkers van DUO en OCW blijkt dat het aantal signalen over MUB in de periode 2012 tot het moment van stopzetten van MUB in de zomer 2023 beperkt was.

Het eerste kanaal waarlangs signalen kunnen binnenkomen is de afdeling Bezwaar, Beroep, Klachten en Procesvoering (BBKP). Op basis van jurisprudentie kunnen zij signalen doorgeven aan de afdeling Handhaving en Toezicht. Het gebruikte risicoprofiel is naar aanleiding van de jurisprudentie niet aangepast. De selectiegronden voor een huisbezoek zijn twee keer door advocaten in de rechtszaal onder vuur genomen, maar de rechter heeft dat argument verworpen.[107]

Het tweede kanaal waarlangs signalen binnenkomen is de Nationale Ombudsman (NO). In de periode 2012 tot zomer 2023 heeft de NO geen rapportages over de uitwonendenbeurs gepubliceerd, de laatste rapportage over adresregistraties door DUO vond plaats in 2011.[108]

Het derde kanaal is de Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs (JOB), de belangenvereniging voor studenten in het MBO. Zij hebben periodiek overleg met het ministerie van OCW. Uit gesprekken blijkt dat het ministerie van OCW vanuit JOB geen signalen heeft ontvangen over het controleproces MUB.

Het vierde kanaal is de jaarlijkse rapportage burgerbrieven van het ministerie van OCW. Uit de departementale rapportages burgerbrieven van OCW blijkt dat MUB op de lijst van bezwaarschriften in de periode 2013 tot 2015 in de top 5 van ontvangen bezwaarschriften staat. Over de werkwijze van MUB wordt sinds de inwerkingtreding in 2012 geen melding gemaakt in de burgerbrievenrapportages over klaagschriften, overige brieven, of telefoongesprekken.[109]

---

[107] Rechtbank Gelderland 11-03-2014, AWB-13_1305 (ECLI:NL:RBGEL:2014:1517) r.o 7 en Rechtbank Limburg, 13-12-2013, nr. AWB-12, 822 AWB-12, 1507U (ECLI:NL:RBLIM:2013:11417) r.o 11)

[108] Zie Nationale Ombudsman, 2011, Rapport over de Dienst Uitvoering Onderwijs te Groningen, Rapportnummer: 2011/254 (link)

[109] Zie Ministerie van OCW, 2013, Departementale rapportage burgerbrieven 2012 (link); Ministerie van OCW, 2014, Departementale rapportage burgerbrieven 2013 (link); Ministerie van OCW, 2015, Departementale rapportage burgerbrieven 2014 (link); Ministerie van OCW, 2016, Departementale rapportage burgerbrieven 2015 (link); Ministerie van OCW, 2017, Departementale rapportage burgerbrieven 2016 (link); Ministerie van OCW, 2018, Departementale rapportage burgerbrieven 2017 (link); Ministerie van OCW, 2019, Departementale rapportage burgerbrieven 2018 (link); Ministerie van

Het vijfde kanaal is de media. In de periode 2012 tot de zomer van 2023 kunnen drie type berichten in de media worden onderscheiden. In 2012, 2013, 2015 en 2016 berichtten verschillende media over het aantal uitwonendenbeurzen die DUO heeft teruggedraaid op basis van geconstateerd misbruik en oneigenlijk gebruik. In 2017 komt MUB in het nieuws omdat DUO gebruik maakt van informatie van Translink[110] en daarmee de privacy van studenten schendt.[111] Tenslotte is in de zomer van 2022 een werkbeurs onderwijsjournalistiek uitgekeerd aan het Hoger Onderwijs Persbureau om onderzoek te doen naar de schijn van racisme bij controles van DUO op de uitwonendenbeurs.[112] Uit documentatie volgt dat journalisten in april 2023 een WOO-verzoek bij DUO indienden om documenten op te vragen die inzicht geven in de manier waarop DUO mogelijke fraudegevallen selecteert, onderzoek verricht en mogelijke fraude vaststelt, alsook documenten die inzicht verschaffen in de evaluaties die DUO hierover heeft uitgevoerd.[113] Dit is het enige signaal in de periode 2012 tot de zomer van 2023 dat wijst op een mogelijke vorm van institutionele discriminatie bij controles van DUO op de uitwonendenbeurs.

5.2. Signalen uit de uitvoering

De medewerkers H&I hebben tweewekelijks teamoverleg, waar naast reguliere lopende procespunten ook het proces als geheel wordt besproken. Zo is in 2022 het risicoprofiel geëvalueerd en besproken of het risicoprofiel nog voldoet aan de eigen risico-inschattingen.[114] Als gevolg hiervan is begin 2023 een voorstel ingediend om het risicoprofiel aan te passen en een nieuw profiel ernaast te maken bestaand uit één enkele indicator, zijnde de afstand tussen de adressen van de student, ouders en onderwijsinstelling.[115]

In 2013, zo blijkt uit de verslagen van het teamoverleg, wordt door de aanwezigen van het overleg vastgesteld dat er sprake is van "een zekere vooringenomenheid" in de rapportages van externe controleurs, welke vervolgens doorsijpelt in het controleproces MUB. Ook bevatten de verslagen uit 2013 signalen dat MUB te streng is. Dit wordt in de opvolgende jaren ook geïllustreerd door casussen die in het teamoverleg worden besproken, zoals een analfabete oma die wordt aangeleverd als medepleger in 2014 en het voorbeeld van een uitwonende studente die wisselt van uitwonende adressen en haar uitwonendenbeurs verliest en wordt beboet.

5.3. Signalen uit Actieplan misbruik uitwonendenbeurs

Na mediapubliciteit en Tweede Kamervragen[116] over misbruik met de uitwonendenbeurs in de zomer van 2009, kondigde de Minister van OCW een Actieplan aan om misbruik met de uitwonendenbeurs tegen te gaan.[117] Hierbij werd ingezet op een interventiestrategie[118] ter bevordering van de naleving van de Wsf 2000 door (i) misbruik te voorkomen via handhavingscommunicatie, (ii) samen te werken met ketenpartners, (iii) wetsaanpassing zodat deze mogelijkheden bevat tot het omkeren van de bewijslast en het opleggen van een bestuurlijke boetes, en (iv) ontwikkeling van risicoprofielen en opschaling van controles.

OCW, 2020, Departementale rapportage burgerbrieven 2019 (link); Ministerie van OCW, 2021, Departementale rapportage burgerbrieven 2020 (link); en Ministerie van OCW, 2022, Departementale rapportage burgerbrieven 2021 (link)

110 Translink is de uitgever van de Nederlandse ov-chipkaart en verwerker van alle transacties in het openbaar vervoer.

111 Zie Motie Özdil, kst-25268-150 (link)

112 Zie Stichting Stimulering Onderwijsjournalistiek en de Stichting Onderwijsfonds COCMA, Twee werkbeurzen toegekend (link). Dit onderzoek ligt ten grondslag aan de publicaties van Investico en NOS op 3 in juni 2023.

113 Zie DUO, 2023, Besluit op Woo-verzoek, 28 juni 2023 (link) en (link)

114 Zie Auditdienst Rijk, 2023, Onderzoeksrapport t.b.v. DUO Beheersing privacyaspecten proces Uitwonendencontrole. (link)

115 Zie Auditdienst Rijk, 2023, Onderzoeksrapport t.b.v. DUO Beheersing privacyaspecten proces Uitwonendencontrole. (link)

116 Zie ah-tk-20082009-3686 (link)

117 Zie kst-24724-88 (link)

118 OCW en DUO hebben een gezamenlijke projectorganisatie onder leiding van de DG Hoger Onderwijs en de DG DUO ingericht om de interventiestrategie te operationaliseren. Zie kst-24724-88 (link)

Het Actieplan werd inhoudelijk door zes projectgroepen[119] uitgevoerd en aangestuurd door een Stuurgroep onder voorzitterschap van de Directeur-Generaal Hoger Onderwijs, Beroepsonderwijs en Wetenschap. Uit de verslagen en van de Stuurgroep blijkt dat in oktober 2010 de projectgroepen zijn overgedragen naar HO&S en DUO, en dat in juni 2010 de Ministerraad akkoord is gegaan met het wetsontwerp. Daartoe is het risicoprofiel en de voorbereiding eind Q1 2010 afgerond.

Uit gesprekken en documenten blijkt dat in februari 2010 is geconstateerd dat de groep die door de selectiecriteria uit het risicoprofiel werden uitgeselecteerd voor een huisbezoek voornamelijk uit MBO studenten met een niet-Nederlandse achternaam bestond. Dit heeft echter nooit tot een nader onderzoek of vragen geleid, maar is wel als risico opgenomen in het overdrachtsdocument.[120] In de voortgangs- en eindrapportage Actieplan misbruik uitwonendenbeurs richting de Kamer zijn deze observaties niet opgenomen.

5.4. Inzichten vanuit steekproeven

In 2014 en 2017 zijn aselecte steekproeven uitgevoerd om de omvang van het misbruik met de uitwonendenbeurs te onderzoeken.[121] Uit de gesprekken met betrokken medewerkers komt het beeld naar voren dat de resultaten van de gehouden aselecte steekproeven erop wijzen dat het percentage geconstateerde misbruik en oneigenlijk gebruik een stuk lager lag dan bij de controles die werden uitgevoerd aan de hand van MUB. Volgens betrokkenen heeft dit het beeld versterkt dat de MUB-controles succesvol waren en aan DUO en het ministerie van OCW geen aanleiding gaven om de reguliere controles of het risicoprofiel aan te passen.

5.5. Signalen binnen driehoek eigenaar-opdrachtgever-opdrachtnemer

Het ministerie van OCW gebruikt het governance model voor agentschappen, zoals vastgelegd in de Regeling agentschappen. Centraal hierin staat de driehoek eigenaar–opdrachtgever–opdrachtnemer. In het geval van DUO is de Secretaris-Generaal als eigenaar verantwoordelijk voor het toezicht op het beleid van de opdrachtnemer en op de algemene gang van zaken in het agentschap DUO. De eigenaar zorgt voor het toezicht op de budgettaire kaders en voor de continuïteit van het agentschap. De opdrachtgevers Directeur-Generaal Primair en Voortgezet Onderwijs en Directeur-Generaal Hoger Onderwijs, Beroepsonderwijs, Wetenschap en Emancipatie zijn verantwoordelijk voor een goede opdrachtformulering, met een zo concreet mogelijke omschrijving van het gewenste resultaat. De opdrachtgevers zorgen voor de financiering van de productie, voor het tijdig informeren van de opdrachtnemer over relevante ontwikkelingen en voor het opstellen van prestatie-indicatoren en rapportageafspraken, in afstemming met de opdrachtnemer. De opdrachtnemer Directeur-Generaal DUO is verantwoordelijk voor een doelmatige en effectieve uitvoering van de afspraken met de opdrachtgever(s) en de eigenaar, voor een bestendige interne organisatie, voor het tijdig betrekken van de opdrachtgever(s) bij onvoorziene ontwikkelingen en voor het financieel en materieel beheer.

In de driehoek eigenaar–opdrachtgever–opdrachtnemer vindt periodiek overleg plaats tussen DUO en het ministerie van OCW. De onderliggende overleg- en beslisstructuur is in de onderzoeksperiode veranderd. Uit gesprekken met betrokken medewerkers volgt dat in de

[119] De projectgroepen werden bemenst door experts van DUO en het Ministerie van OCW, met zowel projectleiders van DUO als OCW: (1) Projectgroep Wetgeving, projectleider van OCW; (2)Projectgroep Communicatie, projectleider van DUO; (3) Projectgroep Voorbereiding Convenanten, projectleider van OCW; (4) Projectgroep Risicoprofielen, projectleider van DUO; (5) Projectgroep OM/Justitie, projectleider van OCW; (6) Projectgroep Opsporing en handhaving, projectleider van DUO. De zes projectgroepen werden aangestuurd door een projectbureau, bestaande uit een projectdirecteur van OCW, een projectleider van HO&S en een projectleider van DUO. De Stuurgroep bestond uit DGHBWE als voorzitter, de DGDUO en de projectdirecteur van het projectbureau.

[120] In een overdrachtsdocument d.d. 2 juni 2010, dat wordt rondgestuurd ten behoeve van een vergadering van de Stuurgroep MUB op 7 juni 2010 wordt in een overzicht van mogelijke risico's en mogelijke maatregelen ten aanzien van communicatie opgemerkt dat "misbruik meer blijkt voor te komen bij minderheidsgroepen. Bijv. MBO/HBO-studenten met een Marokkaanse afkomst". In een volgende versie van dit document, dat wordt rondgestuurd ten behoeve van een vergadering van de Stuurgroep MUB op 28 juni 2010 zijn deze zinnen verdwenen.

[121] Zie Jaarverslagen MUB 2014 en 2017. Het doel van de steekproeven was niet om de risicoprofielen te valideren.

periode voor 2019 de onderliggende overleg en beslisstructuur werd gekenmerkt door een minder geformaliseerd en gestructureerd karakter. Het contact en overlegmomenten intensiveerden wanneer beleidsmatig grote veranderingen werden geïmplementeerd, zoals de ontwikkeling en implementatie van het toezicht op misbruik en oneigenlijk gebruik van de uitwonendenbeurs in de periode 2009-2011, en de voorbereidingen voor de invoering van het sociaal leenstelsel in 2012-2014. Uit gesprekken met betrokken medewerkers van DUO en OCW volgt dat de samenwerking in die perioden nauw was en dat men samen optrok om de opdracht te realiseren. De uitwisselingen van inzichten in beleid en uitvoering leidt, volgens verschillende medewerkers van DUO en OCW die wij hebben gesproken tot een beter begrip van de formele opdracht die DUO altijd, als sluitstuk op daaraan voorafgaande informele besprekingen, op formele wijze ontvangt van de opdrachtgever HO&S.

De huidige, verder geprofessionaliseerde opdrachtgever-opdrachtnemersrelatie volgt uit de afspraken volgend uit de agentschapsdoorlichting van DUO uit 2019.[122] Hieruit is de structuur van jaarplantafels, opgedeeld in hoofdproducttafels, ontstaan. Alle studiefinanciering-gerelateerde onderwerpen werden aan de SF-tafel besproken en voorbereid voor besluitvorming. Vier keer per jaar is er een producttafel SF en één keer per zes weken is er een overleg tussen directeur OVG van DUO en afdelingshoofd SF van het ministerie van OCW. Zowel uit gesprekken met betrokken medewerkers als uit documentatie volgt dat het contact in het SF-domein op alle niveaus intensief is, de overlegstructuur naar tevredenheid verloopt en dat de geagendeerde onderwerpen relevant zijn, maar nog aan strategisch niveau kunnen winnen.[123]

Van de SF-tafel, die viermaal per jaar plaatsvindt, worden gestructureerd en navolgbaar de agenda, gemaakte afspraken en hun opvolging bijgehouden. Op de agenda staan verschillende dossier-inhoudelijke zaken, zoals onvindbare debiteuren en de invoering van het leenstelsel. Het dossier misbruik en oneigenlijk gebruik uitwonendenbeurs heeft vóór de berichten van NOS op 3 en Investico in juni 2023 niet op de agenda van de SF-tafel gestaan. Uit gesprekken met betrokken medewerkers volgt dat naar aanleiding van deze berichten MUB wel is besproken. In het verslag van de studiefinancieringstafel van 31 augustus 2023 is terug te lezen dat DUO het controleproces MUB tot nader order niet meer gebruikt en overgaat tot aselecte controle. Daarnaast is in de verslagen te herleiden dat de Parlementaire Onderzoekscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) is besproken aan de studiefinancieringstafel van 13 april 2021. Het verslag spreekt niet over vervolgacties of geïdentificeerde uitwerking op de controlepraktijk van het proces MUB.

Tenslotte volgt uit gesprekken met betrokken medewerkers dat het ministerie van OCW een “geen bericht is goed bericht”-opstelling hanteerde ten aanzien van eventuele problemen met de uitvoering van het controleproces MUB door DUO. Omdat studenten die misbruik maakten van de uitwonendenbeurs werden beboet en het ministerie van OCW geen negatieve of zorgelijke signalen over de uitvoering ontving, was voor het ministerie van OCW geen aanleiding om een onderzoek naar het functioneren van MUB te starten.

5.6. Signalen Toeslagenaffaire

Institutioneel racisme, hardvochtigheid van wet- en regelgeving, en het gebruik van nationaliteiten en andere persoonskenmerken in risicomodellen in het Toeslagenschandaal hebben vragen opgeroepen of, en zo ja in welke mate, dit ook van toepassing is geweest binnen het proces MUB en breder in DUO. Uit gesprekken met betrokken medewerkers, ter beschikking gestelde documentatie en openbare documenten hebben wij vier momenten in de tijd geïdentificeerd

[122] Zie Ministerie van OCW, 2019, Doorlichting DUO (link)
[123] Zie ADR, 2021, Onderzoeksrapport Veranderopgave bij beleidswijziging in het studiefinancieringsstelsel (link)

waarop is onderzocht of er vergelijkbare bevindingen waren bij DUO, met name in het controleproces MUB.

In 2017 zijn naar aanleiding van het zich toen ontluikende toeslagenschandaal binnen het ministerie van OCW vragen gesteld of DUO gebruik maakt van risicomodellen met indicatoren van herkomst en/of etniciteit. Hoewel DUO indicatoren van herkomst gebruikt om te kunnen bepalen of iemand zonder de Nederlandse nationaliteit recht heeft op studiefinanciering (Wsf 2000 art. 2.2), worden deze indicatoren niet gebruikt in de toezicht-processen. Uit gesprekken met betrokken medewerkers volgt dat op dat moment is nagegaan met welke informatie en indicatoren het risicoprofiel is gevoed en welke informatie DUO in de verdere doorselectie gebruikt. De conclusie binnen het ministerie van OCW was dat het risicoprofiel (i) objectieve kenmerken van de studerende bevat, zijnde leeftijd, onderwijssoort en afstand tussen woonadres en woonadres ouders, (ii) de doorselectie zich focust op onlogische combinatie van het adres van de studerende, het adres van de ouder(s) en de vestigingsplaats van de onderwijsinstelling, alsook onlogische samenstellingen van de opgegeven woonsituatie, en (iii) afkomst en achternaam niet worden gebruikt in het risicoprofiel en de handmatige doorselectie, en derhalve geen sprake kan zijn van institutioneel racisme of discriminatie.

In 2021 verzoeken de Tweede Kamerleden Ploumen en Jetten in een motie[124] het kabinet een uitgebreide inventarisatie te maken van de terreinen waarop dergelijke hardvochtige wetgeving voorkomt. Uit de inventarisatie naar hardvochtige OCW-wet- en regelgeving volgde dat DUO tot eind 2022 standaard een bestuurlijke boete oplegde van 50% bij misbruik van de uitwonendenbeurs. In de wet is opgenomen dat de boete ten hoogste 50% bedraagt, wat in individuele gevallen een hardvochtige uitwerking kon hebben. Deze hardvochtigheid is eind 2022 weggenomen door een nieuwe beleidslijn.[125]

Ook neemt de Tweede Kamer in 2021 de moties Marijnissen c.s.[126] en Klaver c.s.[127] aan, waarin de Kamer het kabinet verzoekt om te inventariseren waar afkomst gerelateerde persoonsgegevens worden gebruikt om zo discriminatie te voorkomen door het onrechtmatig en oneigenlijk gebruik van afkomst gerelateerde gegevens in risicomodellen en verwerkingen tegen te gaan. Uit de inventarisatie en toetsing van het ministerie van OCW volgt dat DUO geen gebruik maakt van risicomodellen waarin indicatoren van herkomst en geslacht worden benut. DUO benut indicatoren van herkomst en geslacht overigens bij diverse verwerkingen, welke bij de toetsing door het ministerie van OCW als rechtmatig en behoorlijk geduid zijn.[128]

Daarnaast is de erkenning van het kabinet van institutioneel racisme bij de Belastingdienst aanleiding geweest tot een moment voor reflectie voor alle uitvoeringsorganisaties.[129] Uit gesprekken met betrokken medewerkers en aan ons ter beschikking gestelde documentatie blijkt dat de Minister van OCW aan DUO een korte reactie heeft gevraagd op de vraag of DUO gebruik maakt van selectiemechanismen en algoritmes om mensen te selecteren, en hoe daarop gereflecteerd wordt. De Minister van OCW benadrukt dat de vraag breder is dan ‘gebruikt DUO nationaliteit als selectie bij risicoprofielen?’. In een nota aan de Minister geeft DUO[130] aan geen aanwijzingen te zien dat er bij DUO controles op misbruik en oneigenlijk gebruik van de uitwonendenbeurs kenmerken worden gehanteerd die hun oorsprong kennen in nationaliteit. Verder geeft de Directie Onderwijsvolgers (OVG) aan dat nationaliteit alleen wordt gebruikt bij het vaststellen van het recht op studiefinanciering, omdat de wet dit voorschrijft, en dat het vervolgens niet meer wordt gebruikt bij controles (waaronder de controle op de uitwonendenbeurs) of risicoprofielen. OVG schrijft ook dat met betrekking tot de vraag of er

[124] Zie kst-35510-24 (link)
[125] Zie kst 36200-VII1-181 (link)
[126] Zie kst 35510-21 (link)
[127] Zie kst 35510-16 (link)
[128] Zie kst 36200-VIII-197 (link)
[129] Zie kst 31066-1030 (link)
[130] Zie DUO, 2022, Nota institutioneel racisme, 24 juni 2022.

(on)bewust sprake kan zijn van oordelen die beïnvloed worden door de nationaliteit en/of culturele achtergrond van een student en/of debiteur dit moeilijk is om over haarzelf vast te stellen. OVG stelt voor om hier onderzoek naar te doen met behulp van een derde partij. Op basis van de aan ons ter beschikking gestelde informatie blijkt dat een dergelijk onderzoek niet heeft plaatsgevonden.

5.7. Vier signalen over controleproces MUB

Vanaf de opzet van het controleproces tot de berichten in de media in de zomer van 2023, hadden op verschillende manieren signalen door OCW en DUO opgepakt kunnen worden. Hoewel signalen sneller gemist worden door de versnippering van documentatie, stellen wij vast dat er minimaal twee momenten in de tijd zijn geweest dat er duidelijke signalen zijn geweest over de mogelijke bevooroordeling in het controleproces MUB:

- Februari 2010. Een eerste signalering heeft plaatsgevonden bij de ontwikkeling van de selectiecriteria in het risicoprofiel en bureauonderzoek. Deze werden in 2009/2010 in het Actieplan misbruik uitwonendenbeurs, onder leiding van de Directeur-Generaal Hoger Onderwijs, Beroepsonderwijs en Wetenschap, ontwikkeld. Uit documentatie[131] blijkt dat in februari 2010 bekend was dat de doorselectie voornamelijk MBO studenten met een niet-Nederlands klinkende achternaam betrof. Deze kennis heeft noch tot nadere verkenning van het risicoprofiel noch tot aanpassing van het model geleid.
- 2013. Een tweede signaal is te vinden in de verslagen van het tweewekelijks overleg van het team uitwonendencontrole. Hierin staat, in 2013, in de MUB-rapportages dat sprake is van "een zekere vooringenomenheid" in de rapportages van externe controleurs, die vervolgens doorsijpelt in het controleproces MUB. Ook bevatten de verslagen uit 2013 signalen dat MUB te streng is. Dit wordt in de jaren 2014 en 2015 geïllustreerd door casussen die in het teamoverleg worden besproken.

Daarnaast zijn er twee duidelijke recente signalen geweest dat bevooroordeling in het controleproces MUB een reëel risico is:

- 2022. Het eerste signaal is dat men zich bewust was dat een vertekening in het toezicht proces MUB een reëel risico is het antwoord van DUO op vragen van de Minister van OCW naar aanleiding van de erkenning van institutioneel racisme bij de Belastingdienst begin 2022. In een nota aan de Minister geeft DUO[132] in 2022 aan geen aanwijzingen te zien dat bij controles op misbruik en oneigenlijk gebruik van de uitwonendenbeurs kenmerken worden gehanteerd die hun oorsprong kennen in nationaliteit. Daarbij geeft DUO ook aan dat het lastig is om over haarzelf vast te stellen of er (on)bewust sprake kan zijn van oordelen die beïnvloed worden door de nationaliteit en/of culturele achtergrond van een student en/of debiteur. Ook geeft DUO aan dat een derde partij hier onderzoek naar zou moeten doen. Op basis van de aan ons ter beschikking gestelde informatie blijkt dat een dergelijk onderzoek niet heeft plaatsgevonden, maar dat men zich bewust was dat een vertekening in het toezicht proces MUB een reëel risico is.

2022. Een tweede signaal is de toekenning van een werkbeurs onderwijsjournalistiek, in de zomer van 2022, aan het Hoger Onderwijs Persbureau om onderzoek te doen naar de schijn van racisme bij controles van DUO op de uitwonendenbeurs.[133] Uit documentatie volgt dat journalisten in april 2023 een WOO-verzoek bij DUO indienden om documenten op te vragen die inzicht geven in de manier waarop DUO mogelijke fraudegevallen selecteert, onderzoek verricht en

[131] Zie Agendapunt 4 '*Risicoprofielen: DUO-conclusies/aanbevelingen over SRT-rapportage*' van de Agenda Stuurgroep Actieplan misbruik uitwonendenbeurs van 22 februari 2010.
[132] Zie DUO, 2022, Nota institutioneel racisme, 24 juni 2022.
[133] Zie Stichting Stimulering Onderwijsjournalistiek en de Stichting Onderwijsfonds COCMA, Twee werkbeurzen toegekend (link). Dit onderzoek ligt ten grondslag aan de publicaties van Investico en NOS op 3 in juni 2023.

mogelijke fraude vaststelt, alsook documenten die inzicht verschaffen in de evaluaties die DUO hierover heeft uitgevoerd.[134]

6. Slotbevindingen en aanbevelingen

De kern van risicogericht werken, zoals ook in het controleproces MUB het geval is, omvat het maken van onderscheid. Van de overheid mag tegelijkertijd worden verwacht dat toezichts- en controleprocessen gelijke behandeling garanderen, zorgvuldigheid wordt betracht bij beoordelingen en besluiten. Wij constateren in dit onderzoek dat het controleproces MUB niet voldoet aan het Toetsingskader 'discriminatie door risicoprofielen' van het College voor de Rechten van de Mens[135] (hierna: CRM) en dus niet kan garanderen dat gelijke aanvragers van een uitwonendenbeurs gelijk behandeld worden. Zo toont dit onderzoek dat de door DUO ingestelde kwaliteitscontroles en waarborgen voor zorgvuldige selectie ontbraken in het controleproces MUB. Ook blijkt in de periode 2010 – 2023 op verschillende momenten bewustzijn te bestaan van een risico op bevooroordeling in het controleproces MUB, zowel bij het ministerie van OCW als bij DUO. Voor zover wij hebben kunnen achterhalen zijn ter correctie van deze bevooroordeling geen acties ondernomen, te meer dat structureel werd gesteld dat het risicoprofiel en de uitsluitcriteria geen nationaliteit bevatten. Verder onderzoek door DUO en OCW naar indirecte bevooroordeling heeft niet plaatsgevonden.

Dit onderzoek laat zien dat in de periode 2012-2023 het aannemelijk is, op basis van de 80%-regel, dat studenten die wonen in buurten met een hoog aandeel bewoners met een migrantenachtergrond vaker zijn gecontroleerd dan op basis van het risicoprofiel uitwonende beurs kon worden verwacht.[136] De bevooroordeling ontstond met name in de handmatige doorselectie in het bureauonderzoek. De huisbezoeken door externe controleurs werden daardoor vaker gedaan in buurten met een hoog aandeel bewoners met een migrantenachtergrond.

Uit het Toetsingskader 'discriminatie door risicoprofielen' van het CRM volgt dat het controleproces MUB twee type risico's herbergt voor een ongelijke behandeling van gelijke aanvragers van een uitwonendenbeurs.[137] Het eerste type is het risico van het gebruik *ervaringsgegevens* in de risicoselectie, welke stigmatisering en discriminatie van bepaalde (bevolkings)groepen in de hand werken. Wanneer bepaalde (bevolkings)groepen vaker voor een huisbezoek in aanmerking komen, zullen individuen uit deze groep ook vaker aan het licht komen als fraudeur met de uitwonendenbeurs, wat vervolgens weer leidt tot intensievere controle van deze bevolkingsgroep en tot de bevestiging van de noodzaak hiervan. Het CRM stelt dat selectie met een nadruk op ervaringsgegevens 'selffulfilling prophecy' in de hand werkt. Binnen het controleproces MUB waren zowel het risicoprofiel als de uitsluitgronden gebaseerd op ervaringsgegevens.

Het tweede type is het risico op *indirecte bevooroordeling*. Het CRM wijst erop dat ook in datasets die geen expliciete persoonsgegevens meenemen een bevooroordeling kan voorkomen, veroorzaakt door correlaties tussen persoonsgegevens en andere attributen.[138] Veelal kan dat worden veroorzaakt door indicatoren in de risicoselectie die gebaseerd zijn op postcodes. In het

[134] Zie DUO, 2023, Besluit op Woo-verzoek, 28 juni 2023 (link) en (link)

[135] Zie College voor de Rechten van de Mens, 2021, Discriminatie door risicoprofielen, Een mensenrechtelijk toetsingskader (link)

[136] Voor de volledigheid merken wij op dat het onderzoek helder laat zien waar op basis van de beschikbare data sprake lijkt te zijn van bevooroordeling. Tegelijk hebben wij in de methodologische aanpak aangegeven dat wij de meerderheid en minderheidsgroepen hebben samengesteld op basis van een benadering. Andere dwarsdoorsnedes van de populatie kunnen andere accenten geven. Daarom noemen wij de bevooroordeling "aannemelijk". Een hogere mate van zekerheid kunnen wij op basis van de beschikbare data niet geven.

[137] Zie College voor de Rechten van de Mens, 2021, Discriminatie door risicoprofielen, Een mensenrechtelijk toetsingskader (link)

[138] Zie College voor de Rechten van de Mens, 2021, Discriminatie door risicoprofielen, Een mensenrechtelijk toetsingskader (link)

controleproces MUB wordt in het risicoprofiel bijvoorbeeld de afstand tussen de uitwonende student en de ouders gebruikt, waarbij een lagere afstand een hoger risico op misbruik of oneigenlijk gebruik van de uitwonendenbeurs impliceert. Hierdoor kan indirect onderscheid gemaakt worden op grond van niet-westerse afkomst doordat uitwonende kinderen van Turks-Nederlandse en Marokkaans-Nederlandse ouders gemiddeld veel dichter bij het ouderlijk huis wonen dan kinderen van ouders zonder migratieachtergrond.[139] Ondanks dat nationaliteit of migratieachtergrond niet expliciet meegenomen worden in het risicoprofiel kan met deze selectiecriteria toch een indirecte bevooroordeling ontstaan. Doordat dergelijke gegevens niet expliciet meegenomen worden, blijft deze bevooroordeling ongemeten en onbekend, en kan er niet voor gecorrigeerd worden.[140]

6.1. Aanbevelingen profiling

Algemeen

Wij adviseren DUO en het ministerie van OCW om vanuit een bredere toezichtsvisie een helder doel voor het controleproces MUB te definiëren en te onderzoeken in welke uitvoeringsorganisatie deze taak idealiter wordt belegd. Daarbij adviseren wij ook om vanuit de toezichtstrategie een handhavingsstrategie te ontwerpen en aan de hand van de *Tafel van Elf*[141] te onderzoeken of alternatieve handhavingsstrategieën effectief kunnen zijn. Wij adviseren daarbij recente inzichten uit de (gedrags-)wetenschap te betrekken. Ook kan de kennis, expertise en ervaring van het Behavioural Insights Netwerk Nederland[142] (BIN-NL) hierbij worden betrokken. Recent is BIN-NL betrokken bij experimenten bij de draagkrachtregeling voor het aflossen van studieschulden en het niet melden van een partner. Door communicatie te baseren op een voorafgaande gedragsanalyse bleek het oneigenlijk gebruik van de draagkrachtregeling substantieel te kunnen worden verminderd.[143]

Daarnaast adviseren wij voor het controleproces MUB een kwaliteitssysteem om de juistheid, nauwkeurigheid en volledigheid van de beoordeling in alle stappen van het controleproces MUB en de gebruikte persoonsgegevens te borgen. In het verlengde hiervan adviseren wij het controleproces MUB zo in te richten dat gegarandeerd kan worden dat het proces niet discrimineert, en in lijn te brengen met de in 2024 in werking tredende EU Artificial Intelligence Act.[144] Hiervoor kunnen DUO en het ministerie van OCW bijvoorbeeld het Impact Assessment voor Mensenrechten bij de inzet van Algoritmes (IAMA)[145] gebruiken dat een effectieve toets op de effecten van selectiealgoritmes en -processen bevat.[146] Met behulp van het IAMA kan een afgewogen discussie gevoerd worden bij de beslissing om eventueel een algoritmische toepassing in te zetten. Ondanks dat het controleproces MUB al in gebruik genomen is, kan een IAMA zinvol zijn voor het concreet vaststellen van de doelstellingen van het gebruik van het risicoprofiel en de noodzaak hiervan. Daarnaast helpt het IAMA om de ontwikkeling en implementatie op een verantwoorde manier te doen en kan het IAMA helpen om duidelijk vast te stellen wat de rollen en functies van het controleproces zijn. Om te kunnen voldoen aan het IAMA-raamwerk adviseren wij:

---

[139] Zie CBS, 2020, Jaarrapport integratie 2020 (link)

[140] Zie CPB, 2023, Rechtvaardige algoritmes (link)

[141] Zie Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving, 2006, De 'Tafel van Elf', een veelzijdig instrument, Ministerie van Justitie (link)

[142] Behavioural Insights Netwerk Nederland is een samenwerkingsverband voor de toepassing van gedragsinzichten in beleid, uitvoering, toezicht en communicatie. Het netwerk faciliteert het onderling uitwisselen van kennis en ervaring en speelt daarnaast een ondersteunende en aanjagende rol. (link)

[143] Zie D&B, 2020, Gedragsexperiment, Stimuleren van partner doorgeven (link)

[144] Zie Europees Parlement, 2023, Artificial Intelligence Act, EU legislation in progress briefing (link)

[145] Zie Ministerie van BZK, 2021, Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmes (link)

[146] In April 2022 nam de Tweede Kamer de motie Bouchallikh en Dekker-Abdulaziz aan welke impact assessments verplicht in te zetten voordat algoritmes worden toegepast bij het evalueren van en nemen van beslissingen over mensen (link)

- Definieer duidelijke en monitorbare prestatiedoelstellingen van het controleproces MUB;
- Monitor de prestaties van de gedefinieerde prestatiedoelstellingen met behulp van up-to-date statistische technieken;
- Monitor in iedere fase van het controleproces bevooroordeling, zowel kwalitatief als kwantitatief, en monitor de impact van de bevooroordeling. Neem vervolgens maatregelen om mogelijke bevooroordeling te verwijderen dan wel te voorkomen, zoals de inzet van correctie-algoritmen om indirecte bevooroordeling weg te nemen. Het CPB beschrijft hoe bevooroordeling verwijderd kan worden met zo min mogelijk gevolgen voor de verwachte effectiviteit van de gesystematiseerde beoordeling[147];
- Pas het systeem waar nodig aan na externe (politieke) veranderingen, zoals de herinvoering van de basisbeurs;
- Voer regelmatig impactbeoordelingen uit en weeg de impact af tegen de doelstellingen van het controleproces;
- Voer voor een onafhankelijke evaluatie periodiek externe audits en/of evaluaties op het controleproces uit.

Privacy

De ADR heeft in een recent onderzoek geconstateerd dat DUO de privacy-risico's van de controles op de uitwonendenbeurs in kaart had moeten brengen en duidelijk had moeten beschrijven wat de risicoprofielen en algoritmes precies inhielden. DUO heeft aangegeven alle aanbevelingen van de ADR over te nemen. Zo heeft DUO de opdracht voor het opstellen van de DPIA is verstrekt en heeft DUO aangegeven dat de DPIA volgens de nieuwe uitgangspunten eind 2023 wordt afgerond. Hierbij brengt DUO ook de privacy-risico's in beeld en implementeert het ook een proces van dataminimalisatie. De overige aanbevelingen implementeert DUO ook op korte termijn.

Klachten, bezwaar en beroep

Bezwaar, ook voor de uitwonendenbeurs, kan op dit moment niet online of per e-mail bij DUO worden ingediend, het huidige proces voorziet alleen in een schriftelijke afwikkeling. De website van DUO voorziet hierbij in een aantal standaard bezwaar- en beroepschriften waarvan gebruik kan worden gemaakt. Hoewel dit de toegankelijkheid voor bezwaar verhoogt, verkleint de louter schriftelijke afwikkeling de toegankelijkheid van bewaar en beroep.

Daarnaast, zo blijkt in de praktijk, bemoeilijkt de schriftelijke afwikkeling van bezwaar en beroep een analyse op patronen in bewaar en beroep. Er vindt geen digitaliseringsslag plaats op de binnengekomen bezwaar en beroepszaken, hetgeen betekent dat gevraagde analyses handmatig moeten worden uitgevoerd. In de praktijk betekent dat dat dus beperkt wordt gedaan en dat daarmee potentieel signalen worden gemist of de bezwaar en beroepsregelingen naar behoren werken. Voor de uitwonendenbeurs is naar aanleiding van de berichtgeving in de zomer van 2023 een dergelijke handmatige analyse uitgevoerd, waar twee zaken in elf jaar tijd uit naar voren kwamen die een signaal bevatten over profilering en de gehanteerde selectiewijze van DUO in het toezichtsproces MUB. Andere signalen ten aanzien van de werking van de beroepsregeling hebben wij niet aangetroffen.

Wij bevelen dan ook aan de bestaande processen rond bezwaar en beroep te digitaliseren via een standaardformulier op de website. Dit verhoogt niet alleen de toegankelijkheid van bezwaar en beroep, maar maakt ook monitoring van patronen in bezwaar en beroep gemakkelijker. Dit laatste vergroot de kans om eerder signalen omtrent de werkwijze op te vangen.

[147] Zie CPB, 2023, Rechtvaardige algoritmes (link)

A. Gebruikte afkortingen

Begrip	Betekenis
ADR	Auditdienst Rijk
AP	Autoriteit Persoonsgegevens
AVG	Algemene Verordening Gegevensbescherming
BBKP	DUO team Bezwaar, Beroep, Klachten en Procesvoering
BIN-NL	Behavioural Insights Netwerk Nederland
CCV	Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
CFI	Centrale Financiën Instellingen, in 2010 met IB-Groep gefuseerd tot DUO
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
CRvB	Centrale Raad van Beroep
CRM	College voor de Rechten van de Mens
CUB	Programma Controle Uitwonendenbeurs (MUB tot 2023)
DGPV	Directeur-Generaal Primair en Voortgezet Onderwijs
DGHBWE	Directeur-Generaal Hoger onderwijs, Beroepsonderwijs, Wetenschap en Emancipatie
DPIA	Data Protection Impact Assessment
DWH	DUO Datawarehouse
FEZ	Directie Financiële en Economische Zaken
FSV	Fraude Signaleringsvoorziening
H&I	DUO team Handhaving en Inspectie, of Handhaving en Toezicht
HOP	Hoger Onderwijs Persbureau
HO&S	OCW directie Hoger Onderwijs en Studiefinanciering
IAMA	Impact Assessment voor Mensenrechten bij de inzet van Algoritmes
IB-Groep	Informatie Beheer Groep, in 2010 met CFI gefuseerd tot DUO
IBAR	Informatie- en Bronanalyserapport
JOB	Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs
NO	Nationale Ombudsman
Motie 21	De motie Marijnissen c.s. die verzocht “een voorstel te doen hoe overal binnen overheidsinstellingen vervuilde data, risicomodellen en het gebruik van nationaliteit worden opgeruimd” en de motie Klaver c.s. die deze opdracht verruimde naar nationaliteit, etniciteit en geboorteplaats, van 19 januari 2021.
MUB	Programma Misbruik Uitwonendenbeurs (CUB sinds 2023)

M&O	Misbruik en Oneigenlijk Gebruik
OM	Openbaar Ministerie
OVG	Directie Onderwijsvolgers
PIA	Privacy Impact Assessment
POK	Parlementaire Onderzoekscommissie Kinderopvangtoeslag
SIOD	Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (2002-2011)
SG	Secretaris-Generaal
SR	Sociale Recherche
SRT	Sociale Recherche Twente
Wsf	Wet Studiefinanciering
WTOS	Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten

B. Bronnenlijst

DUO en Ministerie van OCW, Algemene beschrijvingen en verantwoording over misbruik en oneigenlijk gebruik uitwonendenbeurs, circa 3400 documenten, 2004 – 2023

DUO en Ministerie van OCW, Actieplan misbruik uitwonendenbeurs documentatie, 33 documenten, 2019 – 2023

DUO, Studiefinancieringstafel documentatie, 37 documenten, 2019 – 2023

DUO, Handleidingen en werkinstructies MUB, 5 documenten, 2012 – 2023

Rechtspraak, gepubliceerde jurisprudentie, circa 100 documenten, 2012 – 2023

C. Analyseverantwoording

C.1. Beschikbare data

Duo heeft voor 2014 en de jaren 2017-2022 gegevens aangeleverd voor data van het controleproces MUB. In twee data-uitvragen[148] is voor de jaren 2014 en 2017-2022 data geleverd met betrekking tot of een student is geselecteerd voor bureaustudie, of een student is geselecteerd voor huisbezoek, het resultaat van de bureaustudie en/of huisbezoek en de postcode van de student ten behoeve van koppeling op CBS-indicatoren ten aanzien van migratieachtergrond.[149] Deze data heeft DUO voor PwC geconstrueerd uit de databronnen. Data met betrekking tot degenen die bezwaar aantekenden en/of beroep aantekenden was niet integraal beschikbaar. Ook is voor de jaren 2014 en 2017 data geleverd van een aselecte steekproef. Tabel 10 geeft een overzicht van de ontvangen data. Als peildatum is de eerste van de maand gekozen. DUO heeft de data aangeleverd in een beveiligde omgeving via haar Datawarehouse (DWH).

Tabel 10 Ontvangen data

Soort data	Jaar	Eerste peildatum	Laatste peildatum	Variabelen	
DWH steekproefdata	2014	1-4-2014	1-6-2014	• Peildatum • PersoonsID • Datum_selectie • Dossiernr • Dossier_volgnr • Datum_overdracht • Soort_controle • Datum_controle • Resultaat_controle	• Risicofactor • Risico_code • Afstand • Postcode • Soort_onderwijs • Leeftijd • Eerste_selectie_of_aanvulling • Controle_huisbezoek
DWH steekproefdata	2017	1-10-2017	1-12-2017		
DWH data	2014	1-3-2013	1-3-2014	• Peildatum • PersoonsID • Datum_selectie • Dossiernr • Dossier_volgnr • Datum_overdracht • Soort_controle • Datum_controle	• Resultaat_controle • Risicofactor • Risico_code • Afstand • Postcode • Soort_onderwijs • Leeftijd
DWH data	2017	1-9-2016	1-9-2017		
DWH data	2018	1-1-2018	1-12-2018		
DWH data	2019	1-1-2019	1-12-2019		
DWH data	2020	1-1-2020	1-12-2020		
DWH data	2021	1-1-2021	1-12-2021		
DWH data	2022	1-1-2022	1-12-2022		

C.2. Onderzoeksaanpak

Het controleproces MUB is gereconstrueerd voor de jaren 2014, 2017 en 2018 tot en met 2022. Hiervoor is gebruikgemaakt van de geregistreerde uitwonende studenten die recht hebben op een basisbeurs. Als definitie hebben we hiervoor aangenomen de aantallen studenten die in het DUO systeem geregistreerd stonden op een peildatum. De schommelingen in de studentenpopulatie als gevolg van uit- en inschrijfmomenten worden opgevangen door per jaar voor elke eerste van de maand de populatie te nemen. Alle studenten die binnen een half jaar na peildatum worden opgenomen in het controleproces worden meegenomen in de totale populatie van het betreffende jaar. De reconstructie biedt een duidelijk beeld van het percentage studenten dat per periode is doorgeselecteerd via het gesystematiseerde systeem, de bureaustudie of het huisbezoek.

[148] Wij hebben op 27 oktober 2023 de beschreven data uitgevraagd en op 10 november 2023 ontvangen. Op 21 november 2023 constateerden wij dat een aantal datapunten inconsistent bleken met geaggregeerde databeschrijvingen. Op 22 november 2023 en 27 november 2023 heeft DUO gecorrigeerde data aangeleverd. Daarnaast is op 24 november 2023 aanvullende data voor de jaren 2018-2022 gevraagd, welke door DUO op 30 november 2023 zijn opgeleverd.

[149] De CBS indicatoren ten aanzien van migratieachtergrond zijn beschikbaar op wijk- en buurtniveau (link) en (link), welke kunnen worden gekoppeld aan een student via de postcode.

Filterstappen

De ingeladen data worden middels onderstaande stappen gefilterd. Dit filterproces volgen we voor alle jaren en voor de steekproefdata.

1. Verwijderen van volledige duplicaten: in deze stap worden alle records die volledig identiek zijn aan elkaar verwijderd uit de dataset.
2. Selectie op basis van datum: alleen de records waarvan de datum na de peildata liggen worden geselecteerd. Hierdoor wordt alleen de meest recente data meegenomen.
3. Beperking van de datum selectie: de datum selectie wordt verder beperkt tot records die binnen een half jaar van de peildatum vallen. Deze stap zorgt ervoor dat alleen records worden meegenomen waarvan we met enige zekerheid kunnen zeggen dat de vervolgstappen na de datum van selectie een gevolg zijn van de uitkomsten van het regelgebaseerde systeem op de peildatum.
4. Selectie bij meerdere datums: als er meerdere selectiedatums zijn voor dezelfde persoon, dan wordt alleen de recente datum geselecteerd. Zo wordt de meest recente data voor elke peildatum behouden.
5. Verwijderen van records zonder risicocode: records waarvoor geen risicocode bekend is worden verwijderd. Dit betreft bijvoorbeeld studenten die pas een maand later ingeschreven worden.
6. Verwijderen van records zonder bekende buurt of percentage migratieachtergrond: alle records waarvoor de buurt niet bekend is en/of het percentage migratieachtergrond leeg is, worden verwijderd.

Een indicatie voor migratieachtergrond

Voor elke student in de gegevens is het postcodeadres van hun woonplaats bekend, zoals geregistreerd op de peildatum. Om selectie-effecten van het controleproces MUB te onderzoeken hebben wij met behulp van dit postcodeadres en de CBS-gegevens voor het betreffende jaar het aandeel bewoners met een migratieachtergrond op buurtniveau toegevoegd voor elke student. Deze percentages geven het aantal mensen met een migratieachtergrond aan die wonen in de buurt waar de student is geregistreerd. Deze cijfers zijn indicatief voor het aantal studenten met een migratieachtergrond in het controleproces MUB.[150]

De beslisboom van het controleproces leidt tot verschillende subpopulaties waarvoor we het gemiddelde percentage migratieachtergrond berekenen. Zo maken we inzichtelijk hoe de studentenpopulatie verandert na de doorselectie van het gesystematiseerde systeem, de bureaustudie en het huisbezoek. Voor elke stap bepalen we de significantie van de veranderingen met een tweezijdige t-test op het percentage migratieachtergrond van de twee ontstane subpopulaties.

Meten van bevooroordeling

Disparate impact wordt vaak gebruikt in de context van discriminatie en eerlijkheid van statistische en machine learning modellen. Het verwijst naar situaties waarin een bepaald beleid, praktijk, regel of systeem een onevenredig negatief effect heeft op een bepaalde groep mensen, vooral als die groep wordt gekenmerkt door specifieke (beschermde) persoonskenmerken. In dit onderzoek maken we onderscheid tussen de groep studenten waarvoor het percentage migratieachtergrond groter of gelijk is aan 40% en de groep studenten waarvoor het percentage migratieachtergrond kleiner is dan 40%. Over de jaren zien we dat ongeveer 25% van de studenten in een buurt woont waarvoor het percentage migratieachtergrond hoger ligt dan 40%. Dat geeft een verhouding van drie staat tot één. De grens van 40% wijkt daarnaast niet veel af van het gemiddelde migratiepercentage per buurt (hoewel dit percentage over de jaren heen is

[150] Hierbij zijn we uitgegaan van een vergelijkbare verdeling van migratieachtergrond per leeftijdscategorie en een representatieve populatie in de buurt voor de populatie uitwonende studenten.

opgelopen). In dit onderzoek maken we inzichtelijk of het controleproces MUB voor beide groepen even eerlijk werkt.

De disparate impact is gelijk aan de verhouding van de kansen op doorselectie voor de beide groepen. In een oneerlijk systeem is de kans op doorselectie voor de minderheidsgroep met een hoog percentage migratieachtergrond significant hoger dan de kans op doorselectie voor de meerderheidsgroep met een laag percentage migratieachtergrond. De disparate impact berekenen we door de kans op doorselectie in de meerderheidsgroep te delen door de kans op doorselectie in de minderheidsgroep. Als deze kansenverhouding van en daarmee de disparate impact ratio ver van 1 is, betekent dit dat er een significant verschil is in de uitkomsten voor de twee groepen. Als maatstaf voor een disparate impact volgen we de gehanteerde bovengrens van 80% uit de literatuur.[151] Onder de 80% heeft de doorselectie een onevenredig nadelig effect op de minderheidsgroep met percentage migratieachtergrond hoger dan 40%.

Steekproef analyse

De steekproef analyse geeft de mogelijkheid van een verdiepende analyse hoe het model werkt en om meer inzicht te geven in hoe het uitwerkt voor verschillende subgroepen, zoals de genoemde subgroepen gebaseerd op migratieachtergrond. Tijdens de steekproeven van 2014 en 2017 zijn in totaal 615 personen, waarvan extra informatie geleverd is, aselect geselecteerd.

Deze personen zijn destijds allemaal gecontroleerd door een regelgebaseerde controle en een menselijke controle. Waar in het reguliere systeem de regelgebaseerde controle bepaalde welke studenten doorgeselecteerd werden en welke niet, zijn alle studenten tijdens de steekproef meegenomen naar het volgende onderdeel in het MUB-proces. Daarnaast is een menselijke controle gedaan tijdens de steekproef die bestaat uit een bureaustudie en een huisbezoek. Eerst een bureaustudie die leidt tot een voorspelling van risico op misbruik vergelijkbaar met hoe dat in het reguliere proces gaat. Echter daarna is er via een huisbezoek gecontroleerd of deze voorspelling van misbruik terecht of onterecht was aangezien het huisbezoek controleert of de student op het BRP-adres woont. Hiermee is het dus mogelijk om een analyse te doen op de aantallen studenten die voldoen aan de de voorwaarden maar onterecht beschuldigd zijn van misbruik. Voor de voorspellingen van geen misbruik weten we dit helaas niet, omdat in de steekproef hierop geen extra controle is gedaan. In een volledige steekproef zou deze extra controle wel toegevoegd zijn.

Deze analyse hangt nauw samen met hoe een confusion matrix is opgebouwd. Hiermee kan de regelgebaseerde controle en de menselijke controle dieper onderzocht worden. Echter kan van de menselijke controle alleen de bureaustudie onderzocht worden, aangezien het huisbezoek wordt gebruikt als waarheidsbevinding.

Confusion matrices

Een confusion matrix geeft aan de ene kant weer wat de voorspelling van het systeem is en aan de andere kant of de student daadwerkelijk misbruik heeft gemaakt van de uitwonendenbeurs. Het is als volgt te interpreteren: een persoon waarbij het systeem voorspelt dat deze een hoge kans op misbruik maakt van de uitwonendenbeurs wordt gezien als een positief; een persoon die door het systeem wordt voorspeld als een lage kans op het maken van misbruik van de uitwonendenbeurs is een negatief. In het geval dat de voorspelling van het systeem het juist heeft wordt dit ‘waar’ genoemd en in het geval dat het systeem het foutief voorspelt ‘vals’. Een student die misbruik maakt van de uitwonendenbeurs die niet door het systeem als risicovol is voorspelt als zodanig wordt daardoor een vals-negatief en een student die geen misbruik maakt van de uitwonendenbeurs, maar waar het systeem een hoog risico voorspelt wordt een vals-positief.

Aangezien de reguliere regelgebaseerde controle niet is toegepast in de steekproef en iedereen door naar de menselijke controle is gegaan, kan de reguliere regelgebaseerde controle hier

[151] Zie Feldman, M., S.A. Friedler, J. Moeller, C. Scheidegger en S. Venkatasubramanian, 2015, Certifying and removing disparate impact. In *proceedings of the 21st ACM SIGKDD international conference on knowledge discovery and data mining*, pagina 259-268 (link)

getoetst worden. Door de reguliere regelgebaseerde controle wel toe te passen op de steekproef kan onderzocht worden hoe goed deze controle werkt. Daarnaast kan de regelgebaseerde controle ook per subgroep gecontroleerd worden en onderzocht worden of de minderheidsgroep anders behandeld wordt dan de meerderheidsgroep in dit onderdeel. Hierbij kan net als bij het reguliere proces naar de disparate impact gekeken worden.

Echter kan er nu ook naar het vals-negatief percentage en het vals-positief percentage gekeken worden, aangezien de confusion matrix van elk onderdeel gecreëerd is. Het vals-negatief percentage staat voor de verhouding studenten die waar misbruik niet gevonden wordt ten opzichte van het totaal aantal studenten dat misbruik maakt van de uitwonendenbeurs. Bij een hoog vals-negatief percentage kan dus gesproken worden van een hoog percentage aan studenten dat onterecht niet gecontroleerd wordt op misbruik gaat met misbruik van de uitwonendenbeurs. Aan de andere kant is het vals-positief percentage ook een interessant onderdeel. Het vals-positief percentage staat voor de verhouding van studenten die onterecht beschuldigd worden van misbruik in het systeem ten opzichte van alle studenten die geen misbruik van de uitwonendenbeurs maken. Deze studenten hebben onterecht last van een hoog risicoscore.

Het vals-negatief percentage en het vals-positief percentage kunnen daarnaast voor beide subgroepen berekend worden. Hierbij kan de vergelijking gemaakt worden of subgroepen andere verhoudingen hebben in bijvoorbeeld het aantal studenten dat onterecht een hoog risicoscore heeft gekregen en is aangemerkt als misbruik te maken van de uitwonendenbeurs. Voor zowel de vals-negatief en vals-positief percentages kan een eerlijkheidsmaatstaf berekend worden. Deze toetst de gelijkheid in de vals-negatief en de vals-positief percentages in beide subgroepen, oftewel of deze niet significant verschillen. Dit wordt getoetst aan de hand van een significantie test. Wanneer de p-waarde hiervan onder de 0,05 komt kan worden geconcludeerd dat beide waarden significant verschillen. Dit impliceert dat er een significant verschil zit tussen hoe studenten in het specifieke onderdeel behandeld worden.

Dit proces kan daarnaast ook voor de bureaustudie in de steekproef gedaan worden. Dit onderdeel kan beoordeeld worden op basis van de disparate impact en het vals-positief percentage. Op basis van het vals-negatief percentage van de bureaustudie in de steekproef kan echter niet, aangezien de studenten die door de bureaustudie een laag risicoscore kregen niet verder zijn gecontroleerd. In een ideale steekproef waren deze studenten ook gecontroleerd.

C.3. Data-analyse: detailuitkomsten

In Tabel 11 zien we dat de gemiddelde percentages studenten woonachting in wijken met een hoger aandeel bewoners met een migratieachtergrond toeneemt na de doorselectie van het regelgebaseerde systeem en de doorselectie van de bureaustudie. Er ontstaat in het verloop van het controleproces MUB een vertekening in de personen die worden geselecteerd, waarbij er meer studenten woonachtig in buurten met een hoog percentage bewoners met een migratieachtergrond worden doorgezet. Bij elke doorselectiestap in het systeem neemt het aandeel studenten dat woont in een buurt met een hoog aandeel migratieachtergrond toe. Deze vertekening is voornamelijk te zien bij de bureaustudie.

Tabel 11 Percentage studenten afkomstig uit buurten met een hoog aandeel bewoners met een migratieachtergrond per stap in het controleproces MUB

Jaar	Gesystematiseerde risicoclassificering	Geen verder onderzoek	Bureaustudie	Geen verder onderzoek na bureaustudie	Huisbezoek	Correctie	Geen Correctie
2014	29%	29%	31%	26%	41%	46%	36%
2017	31%	31%	34%	31%	40%	43%	39%
2018	32%	32%	32%	30%	41%	42%	40%
2019	31%	31%	34%	30%	42%	40%	43%
2020	32%	32%	35%	32%	43%	41%	44%
2021	34%	34%	35%	32%	43%	41%	44%
2022	34%	34%	38%	35%	43%	43%	44%

De significantie van de vertekeningen is getoetst met een tweezijdige t-test op de verdeling van het percentage migratieachtergrond in de subpopulaties die ontstaan na elke doorselectiestap. Tabel 12 laat de uitkomsten zien van deze analyse. De vertekening is significant ($p<0.05$) voor de gesystematiseerde risicoclassificering en de bureaustudie. Voor het huisbezoek en daaraan gerelateerde uiteindelijke correctie zijn deze verschillen niet significant voor de jaren 2018, 2019, 2020 en 2022. De gemiddelde percentages migratieachtergrond voor deze jaren liggen voor de uiteindelijke correctiegroepen ook dicht bij elkaar.

Tabel 12 P-waardes van de tweezijdige t-toets op aandelen studenten afkomstig uit buurten met een hoog aandeel bewoners met een migratieachtergrond per stap in het controleproces MUB

Jaar	Bureaustudie vs geen verder onderzoek	Huisbezoek vs geen huisbezoek	Correctie vs geen correctie
2014	0.00	0.00	0.00
2017	0.00	0.00	0.00
2018	0.02	0.00	0.11
2019	0.00	0.00	0.05
2020	0.00	0.00	0.09
2021	0.00	0.00	0.04
2022	0.00	0.00	0.53

De disparate impact is een manier om kans op doorselectie voor studenten woonachtig in buurten met een hoog aandeel bewoners met migratieachtergrond en studenten woonachtig in buurten met een laag aandeel bewoners met migratieachtergrond inzichtelijk te maken. Hierbij is de disparate impact de verhouding tussen de doorselectiekans in de meerderheidsgroep, de groep studenten woonachtig in buurten met een aandeel bewoners met een migratieachtergrond lager dan 40%, en de doorselectiekans in de minderheidsgroep, de groep studenten woonachtig in buurten met een aandeel bewoners met een migratieachtergrond groter of gelijk aan 40%. De ratio, die de verhouding tussen de selectiekansen van de twee groepen illustreert, is in Tabel 13 weergegeven. Hierbij wordt specifiek gekeken naar de drie momenten van doorselectie: het gesystematiseerde systeem, de bureaustudie en het besluit na huisbezoek.

Tabel 13 Disparate impact[152]

Jaar	Gesystematiseerde risicoclassificering	Bureaustudie	Huisbezoek
2014	**0.71**	**0.48**	**0.64**
2017	**0.69**	**0.60**	0.80
2018	1.01	**0.50**	0.96
2019	0.84	**0.47**	1.12
2020	0.82	**0.48**	1.10
2021	1.00	**0.48**	1.13
2022	**0.79**	**0.63**	0.96

Uit Tabel 13 blijkt dat het gesystematiseerde risicoclassificering en het besluit na huisbezoek doorgaans geen significante disbalans veroorzaken in de selectiekansen tussen de minderheidsgroep en de meerderheidsgroepen. Echter, de disparate impact analyse van de bureaustudie toont aan dat de kans op doorselectie aanzienlijk hoger is voor studenten woonachtig in buurten met een hoog aandeel bewoners met een migratieachtergrond. Het regelgebaseerde systeem maakt dus doorgaans weinig onderscheid. In de bureaustudie ontstaat de vertekening, waardoor studenten woonachtig in buurten met een hoog aandeel bewoners met een migratieachtergrond disproportioneel vaker worden doorgezet voor controle.

Tijdens de bureaustudie worden er verhoudingsgewijs meer studenten uit de minderheidsgroep geselecteerd voor een huisbezoek. De kans om doorgeselecteerd te worden is daarmee hoger voor studenten woonachtig in buurten met een hoog aandeel bewoners met een migratieachtergrond. Studenten woonachtig in die buurten worden dus veel vaker gecontroleerd dan studenten die wonen in buurten met weinig bewoners met een migratieachtergrond. Verder is deze vertekening ook consistent met de toename van percentage migratieachtergrond in de bureaustudie.

Tijdens de uiteindelijke beslissing na het huisbezoek is het beeld voor de meeste jaren omgedraaid en zien we dat de kans om een correctie te krijgen voor studenten woonachtig in buurten met een hoog aandeel bewoners met een migratieachtergrond relatief lager is ten opzichte van geen correctie. In 2014 (0.64) en in 2017 (0.80) is er in het huisbezoek ook een vertekening zichtbaar. In deze jaren is de kans om een uiteindelijke correctie te krijgen veel hoger voor de minderheidsgroep dan voor de meerderheidsgroep.

Steekproef

In de jaren 2014 en 2017 zijn steekproeven uitgevoerd door DUO in samenspraak met het ADR om het model te evalueren. De resultaten van deze steekproeven zijn gebruikt om het MUB systeem te testen en kan een verdiepende analyse op uitgevoerd worden, aangezien ook bekend is wat de bevindingen van het huisbezoek zijn. Met behulp van een confusion matrix kan dit verschil het duidelijkst worden weergegeven. De confusion matrix geeft aan de linkerkant aan wat de voorspelling van het systeem is en zet dit af tegen de werkelijkheid. Van de menselijke controle kan alleen de bureaustudie tijdens de steekproef afgezet worden tegen de uiteindelijke beslissing, vandaar dat deze als bureaustudie is weergegeven. De confusion matrices zijn hieronder weergegeven. In de steekproef wordt het huisbezoek en de daaraan gekoppelde uiteindelijke beslissing gezien als de waarheid.

[152] De disparate impact is een manier om kans op doorselectie voor studenten woonachtig in buurten met een hoog aandeel bewoners met migratieachtergrond en studenten woonachtig in buurten met een laag aandeel bewoners met migratieachtergrond inzichtelijk te maken

Tabel 14 Confusion matrix regelgebaseerd systeem (links) en bureaustudie (rechts)

	Misbruik	Geen misbruik	Totaal
Voorspelling misbruik	5	141	146
Voorspelling geen misbruik	14	455	469
Totaal	19	596	615

	Misbruik	Geen misbruik	Totaal
Voorspelling misbruik	5	97	102
Voorspelling geen misbruik	0	44	44
Totaal	5	141	146

Om de werking van het systeem in kaart brengen kijken we naar de gevallen van misbruik met een lage risicoscore en de gevallen van geen misbruik met een lage risicoscore. Dit zetten we in perspectief door het vals-negatief percentage te berekenen. Dit percentage is het aantal vrijuit van misbruik te delen door het totaal aantal studenten dat misbruik pleegt. Vergelijkbaar staat het vals-positief percentage voor het aantal studenten met een hoge risicoscore dat geen misbruik maakt van de uitwonendenbeurs te delen door het totaal aantal studenten dat geen misbruik maakt van de uitwonendenbeurs. Tabel 15 geeft deze weer op basis van de confusion matrices.

Het vals-negatief percentage kan niet berekend worden voor de bureaustudie. De bureaustudie in gedurende de steekproef is vergelijkbaar met het reguliere proces. Negatieven afkomstig uit de steekproef worden niet verder gecontroleerd.

Tabel 15 Aandelen onterecht vrijuit van misbruik en onterecht beschuldigd van misbruik

Evaluatie metric	Regelgebaseerd systeem	Bureaustudie
Vrijuit van misbruik	0.74	-
Onterecht hoge risico score	0.24	0.69

De tabel laat zien dat het vals-negatief percentage gelijk is aan 74% voor het regelgebaseerde systeem, wat impliceert dat dit onderdeel in het proces veel studenten onterecht vrijuit van misbruik laat gaan. Daarnaast laat de tabel zien dat voornamelijk in de bureaustudie van de steekproef het percentage vals-positief hoog is. Dit impliceert dat in dit onderdeel in verhouding veel studenten onterecht een hoge risicoscore krijgen toegewezen.

Om te onderzoeken of er een vertekening zit in de steekproef, wordt hij opgesplitst in dezelfde twee subgroepen als hiervoor. De subgroep van studenten die in een wijk wonen met een migratiepercentage van 40% of hoger en een subgroep van studenten die in een wijk wonen met een migratiepercentage van onder de 40%.

Tabel 16 en 17 laten dezelfde gegevens zien als de twee confusion matrices die eerder aan bod kwamen, maar nu opgesplitst in de twee subgroepen.[153] Hiermee kan onderzocht worden of het vals-negatief percentage en het vals-positief percentage anders zijn voor beide subgroepen en er dus vertekening is.

Tabel 16 Confusion matrices gesystematiseerde risicoclassificering voor buurten met hoog aandeel bewoners met een migratieachtergrond (links) en laag aandeel bewoners met een migratieachtergrond (rechts)

m ≥ 40%	Misbruik	Geen misbruik	Totaal
Hoog risico misbruik	1	35	36
Laag risico misbruik	9	96	105
Totaal	10	131	141

m < 40%	Misbruik	Geen misbruik	Totaal
Hoog risico misbruik	4	106	110
Laag risico misbruik	5	359	364
Totaal	9	465	474

[153] De grootte van de groepen die overblijven na splitsen is klein, waardoor de ondekerheid van de uitspraken afneemt. Tegelijkertijd is dit de enige informatie die beschikbaar is.

Tabel 17 Confusion matrices bureaustudie voor buurten met hoog aandeel bewoners met een migratieachtergrond (links) en laag aandeel bewoners met een migratieachtergrond (rechts)

m ≥ 40%	Misbruik	Geen misbruik	Totaal
Hoog risico misbruik	1	30	31
Laag risico misbruik	0	5	5
Totaal	1	35	36

m < 40%	Misbruik	Geen misbruik	Totaal
Hoog risico misbruik	4	67	71
Laag risico misbruik	0	39	39
Totaal	4	106	110

In het reguliere proces werd hiervoor de disparate impact gebruikt. De disparate impact van de beide onderdelen in de steekproef geeft een vergelijkbaar beeld als in het reguliere proces. In het regelgebaseerde systeem komt de disparate impact niet onder de threshold van 80% aangezien deze 91%[154] is. In de bureaustudie van de steekproef komt de disparate impact met 75%[155] wel onder de threshold. Hier ontstaat dus een disbalans tussen de subgroepen. Dit betekent dat voor de studenten die in de buurten wonen met een hoger migratieachtergrondpercentage vaker wordt voorspeld dat deze misbruik maken van de uitwonendenbeurs.

Tabel 18 laat zien dat er een verschil is tussen het vals-negatief percentage en het vals-positief percentage van beide subgroepen. In het regelgebaseerde systeem zien we een verschil in het vals-negatief percentage van beide subgroepen. Dit betekent dat er een verschil kan zitten tussen beide subgroepen in de kans voor een student die misbruik maakt van de uitwonendenbeurs om niet gecontroleerd te worden. Wanneer het vals-negatief percentage hoger is, betekent dat een student in die groep makkelijker niet gecontroleerd wordt. Voor de bureaustudie in de steekproef kan deze waarde echter niet berekend worden, doordat alle studenten met een lage risicoscore tijdens de bureaustudie niet verder zijn gecontroleerd. Dit is terug te zien in de confusion matrices doordat de combinatie van 'voorspelling geen misbruik' en 'misbruik' altijd 0 is. Het vals-positief percentage van de bureaustudie kan gelukkig wel berekend worden. Hierbij is te zien dat deze ook verschilt voor beide subgroepen (Tabel 19). Dit impliceert dat er een verschil is in de verhouding onterecht niet gecontroleerd tussen beide subgroepen.

Tabel 18 Aandelen onterecht lage risicoscore en onterecht hoog risicoscore in gesystematiseerde risicoclassificering

Fairness metric	m >= 40%	m < 40%
Onterecht laag risicoscore	0.90	0.56
Onterecht hoog risicoscore	0.27	0.23

Tabel 19 Aandelen onterecht laag risicoscore en onterecht hoog risicoscore van misbruik in bureaustudie

Fairness metric	m >= 40%	m < 40%
Onterecht laag risicoscore	-	-
Onterecht hoog risicoscore	0.86	0.63

Om te onderzoeken of dit verschil ook significant is, wordt er een gelijkheidsmaatstaf geïntroduceerd. De gelijkheid in het vals-negatief percentage en de gelijkheid in het vals-positief percentage. In Tabel 20 staan de p-waardes van de gelijkheidsmaatstaf en wanneer de p-waarde onder de 0.05 is, wordt het als een significante ongelijkheid beschouwd. Hieruit wordt geconcludeerd dat de beide vals-negatief percentages significant verschillen voor de twee subgroepen in de gesystematiseerde risicoclassificering. Dit impliceert dat het aantal studenten

[154] Berekend als (110/474)/(36/141).
[155] Berekend als (71/110)/(31/36).

dat misbruik maakt van de uitwonendenbeurs en niet gecontroleerd wordt in de minderheidsgroep significanter groter is dan in de meerderheidsgroep (0,90 uit Tabel 18 is groter dan 0,56, en Tabel 20 laat zien dat het significant verschilt). Oftewel, een student die misbruik maakt van de uitwonendenbeurs wordt vaker niet gecontroleerd in de gesystematiseerde risicoclassificering wanneer die woont in een wijk met een migratieachtergrondpercentage van 40% of hoger. Al in de eerste stappen van het systeem krijgen studenten die misbruik maken van de uitwonendenbeurs dus een lage risicoscore.

Vervolgens verschillen de vals-positief percentages van beide subgroepen significant in de bureaustudie. Het vals-positief percentage is hoger voor de minderheidsgroep. Daardoor is de conclusie dat voor die groep het aantal onterecht als van misbruik beschuldigde studenten met een hoge risicoscore significant groter is. Oftewel in de wijk met migratieachtergrondpercentage van 40% of hoger worden studenten die geen misbruik maken van de uitwonendenbeurs significant vaker gecontroleerd. De handmatige controle in de bureaustudie zorgt er dus voor dat studenten wonend in een buurt met een hoog percentage bewoners met een migratieachtergrond onterecht veel vaker worden gecontroleerd.

Tabel 20 P-waardes

Fairness metric	Regelgebaseerd systeem	Bureaustudie
Gelijkheid vals negatief percentage	0.04	-
Gelijkheid vals positief percentage	0.18	0.01

D. Uitgebreide tabel onderzoeksvragen

Onderzoeksvraag	Onderdeel rapportage
1. Hoe het tot voor kort geldende controlesysteem (bestaand uit de in de vorige alinea beschreven stappen a) tot en met d)) bij de uitwonendencontrole tot stand is gekomen, inclusief de vraag of het daarbij voldoende is gevalideerd en voldoet aan de eraan minimaal te stellen eisen (ik voeg hieraan de vraag toe of het systeem adequaat wordt onderhouden/periodiek geëvalueerd).	
a) Breng in kaart hoe het controlesysteem (en de beleidskaders waarbinnen het controlesysteem is ontworpen) tot stand is gekomen en welke eisen daaraan gesteld zijn. Ga daarbij in op de vraag in hoeverre hierbij betrokkenheid is geweest van interne of externe deskundigen.	Hoofdstuk 2 (Controleproces misbruik uitwonendenbeurs)
b) Breng in kaart hoe het controlesysteem is gevalideerd. Ga daarbij in op de vraag in hoeverre hierbij betrokkenheid is geweest van interne of externe deskundigen.	Hoofdstuk 3 (Procedures rond de opzet, validatie en evaluatie)
c) Beschrijf hoe het controlesysteem in de praktijk werkt.	Hoofdstuk 2 (Controleproces misbruik uitwonendenbeurs)
d) Breng in kaart of het controlesysteem voldoet aan de eraan minimaal te stellen eisen	Hoofdstuk 3 (Procedures rond de opzet, validatie en evaluatie)
e) Breng in kaart of het systeem adequaat wordt onderhouden/ periodiek geëvalueerd.	Hoofdstuk 3 (Procedures rond de opzet, validatie en evaluatie)
2. In hoeverre dit systeem leidt c.q. zou kunnen leiden tot discriminatie, direct of indirect. Deze vraag wil ik voor elk van de stappen apart beantwoord zien. Bij deze vraag wil ik ook aanvullend onderzocht zien in hoeverre de instructie(s) voor degenen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de stappen b) en c) voor verbetering vatbaar zijn.	
a) Wanneer is er sprake van een vorm van discriminatie bij studenten met bepaalde persoonskenmerken?	Hoofdstuk 4 (Gevolgen van de inrichting van het controleproces voor studenten)
b) Breng in kaart het percentage van studenten met bepaalde persoonskenmerken in de verschillende stappen van de uitwonendencontrole.	Hoofdstuk 4 (Gevolgen van de inrichting van het controleproces voor studenten)
c) Breng in kaart of en zo ja in hoeverre dit systeem leidt tot discriminatie bij studenten met bepaalde persoonskenmerken, zoals een migratieachtergrond.	Hoofdstuk 4 (Gevolgen van de inrichting van het controleproces voor studenten)
d) Breng in kaart of en zo ja in hoeverre dit systeem zou kunnen leiden tot discriminatie bij studenten met bepaalde persoonskenmerken, direct of indirect.	Hoofdstuk 4 (Gevolgen van de inrichting van het controleproces voor studenten)

e) Analyseer of de instructies voor degenen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de stappen b) en c) voor verbetering vatbaar zijn.	Hoofdstuk 3 (Procedures rond de opzet, validatie en evaluatie)
3. Hoe de gegevenshuishouding rond deze controle er uitziet. Inclusief de vraag of daarbij wordt gewerkt met zwarte lijsten of andere vormen van schaduwinformatie.	
a) Breng in kaart hoe de gegevenshuishouding rond deze controle er uitziet.	Hoofdstuk 2 (Controleproces misbruik uitwonendenbeurs) Hoofdstuk 3 (Procedures rond de opzet, validatie en evaluatie)
b) Breng in kaart of er wordt gewerkt conform AVG.	Hoofdstuk 4 (Gevolgen van de inrichting van het controleproces voor studenten)
4. Of het mogelijk is te bepalen wat de eventuele schade is geweest van de mogelijk discriminerende werking (direct of indirect) op groepen betrokkenen.	
a) De onderzoekers wordt gevraagd een oordeel te geven over deze vraag, die aan de orde is geweest in een tweeminutendebat op 22 juni 2023. Dit tegen de achtergrond van de bestaande rechtsmiddelen bezwaar en beroep.	Hoofdstuk 4 (Gevolgen van de inrichting van het controleproces voor studenten)
5. Hoe het kan dat een uitvoeringsorganisatie die onder het ministerie van OCW valt, gewezen moet worden op mogelijke discriminatie door berichtgeving van NOS op 3 en onderzoek platform Investico, en wat maakt dat dit niet bij een doorlichting van de eigen controles bij DUO aan het licht is gekomen, zeker gegeven de ervaringen rond de uitvoering van de kinderopvangtoeslag en de overlegstructuren die bestaan tussen DUO en het departement van OCW.	
a) Breng in kaart of het systeem voldoende ‘checks and balances’ heeft ingebouwd, in de vorm van controles en evaluaties, om een mogelijk discriminatoir effect (direct of indirect) te herkennen en te corrigeren.	Hoofdstuk 5 (Opvolging van signalen over functioneren van het controleproces MUB)
b) Daarnaast verzoeken wij de onderzoekers hun reflectie te geven over hoe ontvankelijk opdrachtnemer en opdrachtgever zijn voor signalen die uit de uitvoering naar voren komen.	Hoofdstuk 5 (Opvolging van signalen over functioneren van het controleproces MUB)) en Hoofdstuk 6 (Slotbevindingen en aanbevelingen)
c) Breng in kaart op welke wijze DUO signalen uit de omgeving ontvangt.	Hoofdstuk 5 (Opvolging van signalen over functioneren van het controleproces MUB)
d) Breng in kaart hoe de overleggen in de driehoek eigenaar/opdrachtgever/ opdrachtnemer over aandachtspunten over de uitvoering zijn vormgegeven, wat staat er op de agenda, welke informatie wordt over en weer gedeeld. Splits de analyse in (i) het dossier controle uitwonendenbeurs en (ii) overig.	Hoofdstuk 5 (Opvolging van signalen over functioneren van het controleproces MUB)

	e) Breng in kaart welke gedachtenvorming heeft plaatsgevonden binnen DUO en in het overleg in de driehoek naar aanleiding van (i) de kinderopvangtoeslag affaire en (ii) Motie 21, en welke uitwerking dit heeft gehad op de controlepraktijk	Hoofdstuk 5 (Opvolging van signalen over functioneren van het controleproces MUB)
6.	Bestaan er verbeterpunten op het terrein van de bestaande processen rond bezwaar en beroep. Aandachtspunt is onder meer de toegankelijkheid, mede in relatie tot de bestaande klachtenregeling.	
	a) Geef uw oordeel over de werking van de bestaande klachtenregeling. Betrek hier in ieder geval de vraag bij of deze voldoende zichtbaar en toegankelijk is. Ga ook in op de tevredenheid van de gebruikers/klagers over deze regeling. Welke (eventuele) verbeterpunten zien de onderzoekers?	Hoofdstuk 6 (Slotbevindingen en aanbevelingen)
	b) Geef uw oordeel over de werking van de bestaande bezwaarregeling. Betrek hier in ieder geval de vraag bij of deze voldoende zichtbaar en toegankelijk is. Ga ook in op de tevredenheid van de gebruikers/klagers over deze regeling. Welke (eventuele) verbeterpunten zien de onderzoekers?	Hoofdstuk 6 (Slotbevindingen en aanbevelingen)
	c) Geef uw oordeel over de werking van de bestaande beroepsregeling. Betrek hier in ieder geval de vraag bij of deze voldoende zichtbaar en toegankelijk is. Ga ook in op de tevredenheid van de gebruikers/klagers over deze regeling. Welke (eventuele) verbeterpunten zien de onderzoekers?	Hoofdstuk 6 (Slotbevindingen en aanbevelingen)