



nota

TER ONDERTEKENING

Aan: MOCW

Hoger Onderwijs en
Studiefinanciering

Van

Persoonsgegevens

Datum

21 mei 2024

Referentie

Bijlagen

Nto Brief Vervolgonderzoek CBS en Algorithm Audit naar
controle uitwonendenbeurs

Aanleiding

- In het kader van het onderzoek naar controles op de uitwonendenbeurs heeft het CBS nieuwe cijfers opgeleverd. Algorithm Audit heeft daar vervolganalyses op gedaan. U bent hier vrijdag nader over geïnformeerd.
- Besloten is om de resultaten met een brief aan de Kamer te zenden. Die brief treft u aan in de bijlage, met daarin verwerkt de aanpassingen na het gesprek van vrijdag.

Geadviseerd besluit

- We adviseren u de bijgevoegde brief te ondertekenen.

Kernpunten

- De onderzoeksresultaten onderstrepen wat we in de eerdere onderzoeken over het controleproces al hebben gezien en bevestigt de conclusies uit de Kamerbrief van 1 maart. Hoewel de resultaten van dit onderzoek niet één op één te vergelijken zijn met die van PwC, omdat beide een andere onderzoeksmethode gebruiken, ontstaat de indruk dat de vertekening nog sterker is dan we op basis van het PwC-onderzoek dachten.
- De resultaten worden betrokken bij de brief over het vervolgproces, die in het najaar aan de Kamer wordt gezonden.

Toelichting

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

N.v.t.



nota

TER BESLUITVORMING
Aan: MOCW

Dienst Uitvoering Onderwijs

Van

Persoonsgegevens

Datum

16 mei 2024

Referentie

Bijlagen

Overleg CBS-onderzoek in vervolg op de CUB

Aanleiding

- Op verzoek van DUO heeft het CBS, in het kader van het onderzoek naar de Controle uitwonendenbeurs (CUB), microdata over migratieachtergrond gekoppeld aan CUB data. De cijfers die het CBS heeft opgeleverd zijn vervolgens geanalyseerd door Algorithm Audit, zodat per processtap in het CUB proces de verhoudingen in de populatie inzichtelijk worden. De resultaten daarvan hebben we in concept gekregen en willen we met u bespreken. Het definitieve onderzoeksrapport is pas vrijdagmiddag beschikbaar. De inhoudelijke hoofdpunten staan in deze nota uitgewerkt.
- Eerder hebben we de Tweede Kamer toegezegd dat we in het najaar een volgende brief over de CUB sturen. We willen vrijdag met u bespreken of de resultaten van het CBS-onderzoek aanleiding geven om het onderzoek op korte termijn met een aanbiedingsbrief aan de Kamer te zenden. Wij adviseren u de Kamer te informeren en zullen daartoe een conceptbrief nazenden.
- Tevens informeren we u over het verloop van een recent regieoverleg met de Centrale Raad van Beroep.

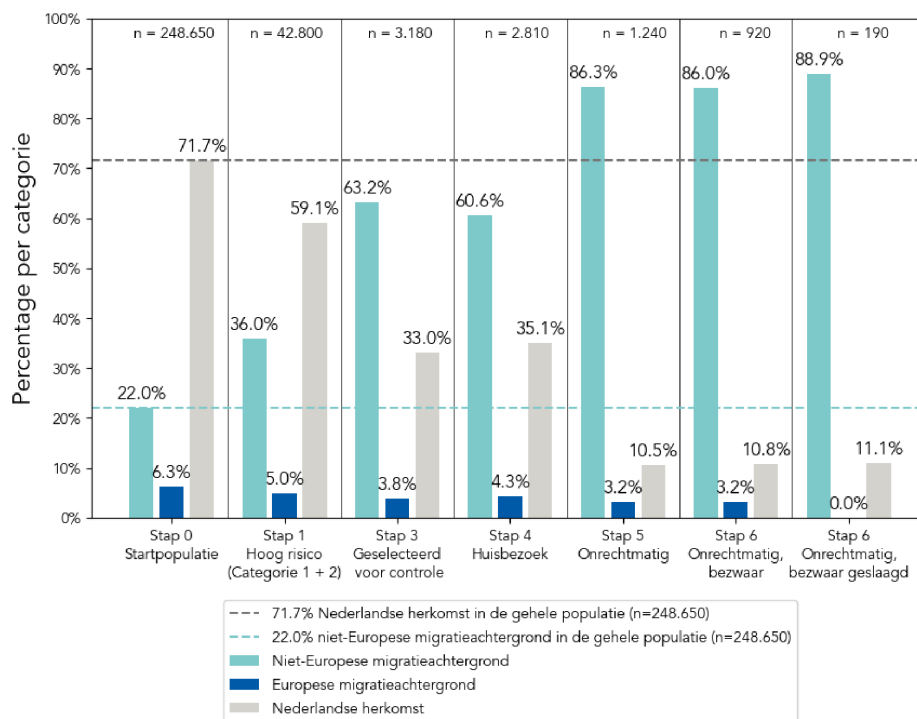
Toelichting

De belangrijkste constatering uit het onderzoek¹ zijn:

- 1) **Het CUB proces als geheel laat een oververtegenwoordiging van studenten met een niet-Europese migratieachtergrond zien.** Studenten met een niet-Europese migratieachtergrond werden 2.0x vaker bestempeld als hoog risico door het risicoprofiel dan studenten met een Nederlandse herkomst. De groep werd 6.2x vaker handmatig geselecteerd voor een huisbezoek. Uiteindelijk hadden studenten met een niet-Europese migratieachtergrond een 3.0x grotere kans om een huisbezoek te krijgen dan studenten met een Nederlandse herkomst.

¹Alle genoemde cijfers in deze nota hebben betrekking op analyse van de data in 2014. Algorithm Audit heeft vergelijkbare analyses gedaan op de data van 2019. Dit leidt tot vergelijkbare conclusies, alhoewel de getallen vanzelfsprekend afwijken. Verschillen hebben waarschijnlijk voor een belangrijk deel te maken met dat in 2019 de onderzoekspopulatie van studenten met een uitwonendenbeurs voornamelijk uit MBO-ers bestond, vanwege de afschaffing van de basisbeurs voor HO-studenten in 2015.

Verdeling van studenten met een (niet-)Europese migratieachtergrond en studenten met Nederlandse herkomst per stap van het CUB-proces in de uitwonendenbeurspopulatie-2014 (n=248.650)



2) **Het risicoprofiel (het 'algoritme') resulteerde in een oververtegenwoordiging van studenten met een niet-Europese migratieachtergrond. Het toekennen van een hoger risico aan mbo-studenten en studenten die dicht bij het ouderlijk adres was hier de oorzaak van.**

Studenten met een niet-Europese migratieachtergrond werden 2.0x vaker bestempeld als hoog risico door het risicoprofiel dan studenten met een Nederlandse herkomst. Dit is te herleiden naar het gegeven dat met name de variabelen onderwijsvorm en woonafstand tot de ouder(s) sterk samenhangen met een oververtegenwoordiging van bepaalde groepen. De kenmerken mbo 1-2 en een kleine afstand tot ouder(s) correleren sterk met de groep studenten met een niet-Europese migratieachtergrond.

3) **Handmatige selectie versterkte de oververtegenwoordiging van het CUB-proces.**

Studenten met een niet-Europese migratieachtergrond die als hoog risico zijn geassocieerd door het risicoprofiel hadden 5.5x meer kans om geselecteerd te worden voor controle dan studenten zonder

migratieachtergrond met dezelfde risicocategorie. Studenten met een niet-Europese migratieachtergrond die als laag risico zijn geclassificeerd door het risicoprofiel hadden 1.8x meer kans om alsnog geselecteerd te worden voor controle dan studenten zonder migratieachtergrond in dezelfde risicocategorie.

Er zijn uit het onderzoek geen nieuwe aanwijzingen naar voren gekomen dat deze oververtegenwoordiging door menselijke vooringenomenheid van individuele ambtenaren komt. Oververtegenwoordiging kan ook voortkomen uit de aard van de werkinstructies, zoals de uitsluiting van studentenhuizen van huisbezoek, of andere institutionele oorzaken. De vraag hoe de oververtegenwoordiging in de handmatige selectie ontstond, valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

- 4) **Omdat in het selectieproces van studenten voor een huisbezoek een oververtegenwoordiging is geweest van studenten met een niet-Europese migratieachtergrond, is bij deze groep veel onrechtmatig gebruik vastgesteld. Dit is grotendeels het gevolg van overmatige controle van deze demografie.**

Studenten met een niet-Europese migratieachtergrond hadden 3.0x meer kans op een huisbezoek waaruit later geen onrechtmatig gebruik bleek dan studenten met een Nederlandse herkomst.

Ook in de groep studenten waarbij onrechtmatig gebruik uiteindelijk wordt vastgesteld is het aandeel studenten met een niet-Europese migratieachtergrond groot. Er ontstaat door de stappen van het CUB-proces heen een vergrootglaseffect met betrekking tot de groep met een niet-Europese migratieachtergrond. Studenten met een Nederlandse herkomst werden relatief minder vaak gecontroleerd en onrechtmatigheid wordt in die groep minder vaak opgespoord.

Of studenten met een migratieachtergrond ook vaker onrechtmatig gebruik maken van de uitwonendenbeurs kan niet worden vastgesteld op basis van de beschikbare data. De aselecte steekproeven uit 2014 en 2017 bleken hiervoor te klein.

- 5) **De groep studenten die in bezwaar gaat tegen een vaststelling van onrechtmatig gebruik bestaat voor een overgroot deel uit studenten met een niet-Europese migratieachtergrond. Er is geen oververtegenwoordiging vastgesteld in de bezwaarprocedure zelf.**

Uit de geanalyseerde jaren treedt een consistent beeld naar voren dat de bezwaarpopulatie voor 79-85% uit studenten met een niet-Europese migratieachtergrond bestaat. Aan de andere kant wordt in de bezwaarstap in het CUB-proces geen oververtegenwoordiging vastgesteld. Bezwaar wordt even vaak gegrond verklaard voor alle studenten ongeacht hun herkomst.

Duiding en advies

Dit onderzoek geeft een kwantitatief inzicht in het CUB proces wat preciezer is dan eerdere onderzoeksresultaten. De resultaten bevestigen dat studenten met een niet-Europese migratieachtergrond een onevenredig grote kans hadden om gecontroleerd te worden met een huisbezoek. En dat daarmee de selectie voor de controles indirect discriminerend was. Dit ligt in de lijn met het PWC onderzoek, de informatie die naar de Kamer is verzonden en de reeds aangeboden excuses.

Datum
15 mei 2024

Deze oververtegenwoordiging was zowel ten tijde van de basisbeurs in het HO, als in de periode dat enkel MBO studenten werden gecontroleerd. De uitkomsten in dit onderzoek zijn nog sterker dan de eerdere uitkomsten en dat is een betreurenswaardige constatering.

Daarnaast laat dit onderzoek zien dat het aandeel studenten met een niet-Europese migratieachtergrond waarbij een onrechtmatigheid wordt geconstateerd, substantieel hoger is dan het aandeel studenten met een niet-Europese migratieachtergrond dat gecontroleerd wordt. Dat is in afwijking van het beeld dat PwC schetste: daar werd geconstateerd dat in de fase van het huisbezoek, enkele jaren daargelaten, geen verdere vertekening ontstond. Het verschil kan niet met zekerheid verklaard worden. Mogelijke oorzaken zijn een eventueel vergrootglaseffect door oververtegenwoordiging in eerdere stappen van het proces, mogelijke vooringenomenheid tijdens huisbezoek door externe partijen of mogelijke een hoger percentage onrechtmatig gebruik bij studenten met een niet-Europese migratieachtergrond. Voor dit laatste punt geldt dat de steekproeven van 2014 en 2017 niet groot genoeg zijn gebleken om dit vast te kunnen stellen. In de reactie op het PwC-rapport is overigens wel aangekondigd dat ook het proces rond huisbezoeken opnieuw wordt gezien.

Dit onderzoek brengt alle stappen in het CUB proces in beeld en geeft daarmee nieuwe informatie over de bezwaar en beroep fase. Hierin is te zien dat 86% van de bezwaarzaken studenten met een niet-Europese migratieachtergrond betref. Dat komt dicht in de buurt van het in media genoemde percentage van 97% studenten met een migratieachtergrond. Tegelijk is te zien dat vanaf de besluitvorming er geen grote wijzigingen meer in de percentages te zien, wat een indicatie is er dat er in de behandeling van de bezwaren geen sprake is geweest van bias.

Dit onderzoek verandert op hoofdlijnen niet de eerder getrokken conclusie en de bijbehorende excuses. Tegelijk bevat zij wel nadere duiding en informatie. Bovendien publiceert het CBS, zoals haar standaard is, de onderzoeksvraag en de dataset die zij heeft opgeleverd aanstaande dinsdag op haar website. Dit betekent dat ook andere partijen analyses op deze data kan doen. Hierom adviseren we u de Kamer te informeren over de resultaten van dit onderzoek met CBS data.

Informereren Kamer

Hoewel de eerst aangekondigde CUB-brief pas in het najaar naar de kamer gaat, adviseren we om deze resultaten nu aan de kamer aan te bieden. De resultaten geven een vollediger beeld van wat er mis is gegaan en het proactief informeren van de Kamer past in de transparantie die we vanaf het begin hebben betracht in dit dossier. U ontvangt parallel een concept brief. Het beleidsmatige vervolg blijft geagendeerd staan voor de brief in het najaar.

Centrale Raad van Beroep

Tijdens het overleg willen we u ook informeren over een recente ontwikkeling in de rechtspraak. De Centrale Raad van Beroep heeft kritische vragen gesteld tijdens een regiezitting, waarbij niet inhoudelijk op individuele zaken is ingegaan. Mondeling wordt een eerste voorlopige duiding gegeven van mogelijke gevolgen. Volgens de huidige verwachting worden de aanhangige zaken eind van dit jaar inhoudelijk behandeld.