

# rapport

Intern onderzoek  
controle uitwonendenbeurs

Versie 1.0

Datum 19-01-2024

Status Eindrapport

## Colofon

Projectnaam	Intern Onderzoek Controle Uitwonenden Beurs
Versienummer	1.0
Locatie	Intern onderzoeksrapport
Projectmanager	

### Bijlagen

1. Appendix rapportage regisseur dr. ir. Cynthia C.S. Liem
2. Verslagen Raad van Reflectie
3. Bestuurlijke reacties verslagen Raad van Reflectie
4. Vooringenomenheid voorkomen – Onderzoek Algorithm Audit
5. Inventarisatie werkprocessen CUB – intern onderzoek (spoor 1-5)
6. Memo leren en bias bewust handelen
7. Infographic 'Proces controle uitwonendenbeurs'
8. Tijdspad

### Auteurs

## Inhoud

Colofon—	2
Voorwoord Harmen Harmsma—	4
Leeswijzer—	5

<b>1</b>	<b>Aanleiding en actualiteit voorafgaand aan en gedurende het onderzoek—</b>	<b>6</b>
<b>2</b>	<b>Governance CUB—</b>	<b>8</b>
2.1	Interne governance—	8
2.1.1	Bestuur—	8
2.1.2	Stuurgroep CUB—	8
2.1.3	Cockpit CUB—	9
2.2	Externe governance—	10
2.2.1	Raad van Advies—	10
2.2.2	Jongerenraad DUO—	11
2.2.3	Raad van Reflectie—	11
<b>3</b>	<b>Intern onderzoek—</b>	<b>13</b>
3.1	Uitgangspunten van het interne onderzoek—	13
3.2	Onderzoeksopzet—	13
3.3	Uitwerking interne onderzoeken—	16
3.3.1	Onderzoek Algorithm Audit—	16
3.3.2	Inventarisatie werkwijze CUB—	18
3.3.3	Verkenning leren en bias-bewust handelen—	18
3.3.4	Validatie regisseur—	19
<b>4</b>	<b>Externe onderzoeken—</b>	<b>21</b>
4.1	Context andere onderzoeken—	21
4.2	Beheersing privacyaspecten proces uitwonendencontrole (ADR)—	21
4.3	Onderzoek verwerking persoonsgegevens door Autoriteit Persoonsgegevens (AP)—	21
4.4	Extern onderzoek Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap—	22
4.5	Advies op vorm naleving artikel 1.5 Wet op de Studiefinanciering—	23

## Voorwoord Harmen Harmsma

De overheid is zich aan het moderniseren, onder andere met het programma Werk aan Uitvoering (WaU). Een omvangrijk en jarenlang traject, dat er, kort samengevat, op neerkomt dat de menselijke maat terug moet.

In dit licht liggen met name uitvoeringsinstanties onder de loep. Begrijpelijk, want zij zijn voor de meeste burgers het gezicht van de overheid. Afgelopen zomer meldden verschillende media dat DUO studenten met een migratieachtergrond mogelijk vaker controleert dan andere studenten.

We nemen dit signaal serieus. DUO is er voor álle studenten. We willen rechtmatig zijn en tegelijk rechtvaardig. Daarom onderzoeken we dit zelf met hulp van onafhankelijke expertise. Dit onderzoek vindt plaats naast het externe onderzoek dat PwC uitvoert in opdracht van de minister, waaraan DUO ook volledige medewerking verleent.

Uit de eerste onderzoeksresultaten blijkt dat het risicoprofiel dat DUO tussen 2010 en 2023 gebruikte eenvoudig en effectief was, en dat het geen direct onderscheid maakte op basis van migratieachtergrond. De statistische onderbouwing moet echter beter. En naar de normen van nu heeft DUO onvoldoende aandacht gehad voor mogelijke neveneffecten van het risicoprofiel, constateren de onderzoekers.

Er bestaat geen twijfel over de intenties waarmee medewerkers van DUO hun taak hebben uitgevoerd. Maar we willen zeker weten of de totale werking van het controleproces geen onbedoelde discriminerende effecten heeft gehad. De onderzoekers kunnen dit (op dit moment) nog niet ondubbelzinnig vaststellen. DUO is op dit moment in afwachting van het onderzoek op basis van de CBS data en blijft zich inspannen om antwoord te kunnen geven op deze vraag.

Waardevol is dat het onderzoek ons nu al inzichten verschaft over dat we meer moeten investeren in bias bewuster werken en hoe we ons professioneler kunnen verantwoorden zowel intern als extern. We hebben al een start gemaakt met scholing en trainingen voor de controleurs, eigen medewerkers en managers. Deze gaan we breder binnen onze organisatie uitrollen.

Dit wordt een wezenlijk onderdeel van het veranderproces dat DUO momenteel doormaakt. DUO wil nadrukkelijk een lerende organisatie zijn. Dit is vastgelegd in onze Koers 2021-2025. Wat daarbij ook hoort, is luisteren naar externe signalen en in dialoog blijven met onze klanten.

Harmen Harmsma  
Directeur-Generaal DUO  
Groningen, 18 januari 2024

## Leeswijzer

DUO heeft over de periode van 21 juni 2023 tot en met medio januari 2024 vanuit een tijdelijke organisatie sturing en uitvoering gegeven aan verschillende opgaven gerelateerd aan het proces Controle Uitwonenden Beurs (CUB). Deze tijdelijke organisatie bestond uit een stuurgroep en een cockpit. De tijdelijke organisatie was ook verantwoordelijk voor een intern onderzoek naar het proces CUB. In deze rapportage blikken we terug en vooruit op dit proces.

In dit rapport is een verantwoording opgenomen over de keuzes en werkzaamheden van de tijdelijke organisatie bij de totstandkoming en uitvoering van het interne onderzoek (zoals de governance, doelstelling, onderzoeksaanpak en onderzoeksopzet). Daarnaast bevat dit rapport bijlagen met de resultaten van het interne onderzoek en aanverwant externe onderzoeken. Hiermee ontstaat een zo compleet mogelijk document met zowel de verantwoording als de (op dit moment beschikbare) resultaten van het interne onderzoek.

Deze resultaten staan niet op zichzelf. Ze moeten in samenhang worden gezien met onder andere het vraaggestuurde onderzoek van de Auditdienst Rijk (ADR), het externe onderzoek in opdracht van de minister van OCW, en de bevindingen van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) om tot conclusies en herontwerp over te gaan. Daarom zijn er in dit rapport nog geen conclusies verbonden aan de resultaten.

## 1 Aanleiding en actualiteit voorafgaand aan en gedurende het onderzoek

DUO stond eind juni 2023 volop op in het nieuws: "DUO maakt gebruik van een discriminerend algoritme" en "Minister stelt algoritme DUO tijdelijk buiten werking". Het nieuws raakte iedereen die bij DUO en het ministerie van OCW werkt.

Ruim een jaar eerder rapporteerde DUO aan de minister van OCW: "*Nationaliteit wordt alleen gebruikt bij het vaststellen van het recht op studiefinanciering, omdat de wet dit voorschrijft. Daarna wordt het niet meer gebruikt bij controles of risicoprofielen. Met betrekking tot de vraag 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 is het natuurlijk moeilijk dit over ons zelf vast te stellen. Dit is tot nu toe nog nooit aangetroffen, maar het is natuurlijk nooit uit te sluiten of er sprake is van een blinde vlek. Daarom stelt OVG<sup>1</sup> voor om daar onderzoek naar te doen met behulp van een derde partij.*" Aan dit voorstel had DUO nog geen uitvoering gegeven.

Begin 2023, in het debat<sup>2</sup> over het rapport 'Ongekend Onrecht' van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag, is bij motie van het lid Marijnissen c.s. verzocht om 'voor 1 maart een voorstel te doen hoe overal binnen overheidsinstellingen vervuilde data, risicomodellen en het gebruik van nationaliteit worden opgeruimd'. Daarbij heeft lid Klaver gevraagd om niet alleen te kijken naar nationaliteit, maar ook naar etniciteit en geboorteplaats. Motie 21 gaat, in de interpretatie van het kabinet, over het onrechtmatig of oneigenlijk gebruik van afkomst-gerelateerde indicatoren in risicomodellen. De uitvoering van de motie kent drie stappen.

De eerste stap betrof een inventarisatie van processen waarbij afkomst-gerelateerde indicatoren een rol spelen (juridische analyse, doorlichting verwerkingsregister en actieve zoektocht waar de eigen organisatie deze indicatoren in risicomodellen gebruikt). De tweede stap betrof een beoordeling, waarbij is nagegaan in hoeverre er bij de geïnventariseerde processen sprake is van (on)rechtmatig of (on)behoorlijk gebruik van afkomst-gerelateerde variabelen. De derde stap heeft als doel zo snel mogelijk gegevens te rectificeren of te wissen wanneer deze gebaseerd zijn op risicomodellen die onrechtmatig of oneigenlijk gebruik maken van afkomst-gerelateerde indicatoren. Binnen DUO zijn geen signalen bekend van onrechtmatig of onbehoorlijk gebruik van dergelijke gegevens gebleken, en om die reden is er geen aanleiding voor stap 3.

Binnen het selectiemodel van de Controle Uitwonenden Beurs maakt DUO geen gebruik van afkomst-gerelateerde gegevens. Om die reden is dit model niet meegenomen bij de uitvoering van motie 21, waarbij naar directe effecten is gekeken. De ADR is inmiddels een onderzoek gestart naar de uitvoering van motie 21 binnen het Rijk. Daarbij zijn drie uitvoeringsorganisaties geselecteerd, waaronder DUO. Medio 2024 wordt het onderzoeksrapport van de ADR verwacht.

---

<sup>1</sup> Directie Onderwijsvolgers van DUO

<sup>2</sup> Debat van 19 januari jl. (Handelingen II 2020/21, nr. 45, item 4)

Na de berichtgeving over de CUB voelde DUO een eigen verantwoordelijkheid naar de samenleving én de eigen organisatie om, naast het externe onderzoek door de minister, ook zelf te onderzoeken hoe we het proces CUB uitvoeren en wat we daarvan kunnen leren voor de toekomst. Daarom heeft het bestuur van DUO opdracht gegeven voor een intern onderzoek, om inzichten te krijgen in de controle op de uitwonendenbeurs en input te krijgen voor een eventueel herontwerp hiervan. Maar ook om inzichten te verkrijgen die DUO in staat stellen als gehele organisatie te leren.

Naar aanleiding van de berichtgeving is DUO per 21 juni 2023 gestopt met het gebruik van het selectiemodel. Gedurende de zomer heeft bureauonderzoek plaatsgevonden ter voorbereiding op een zorgvuldige aanpak om aselect te gaan controleren. Na herinvoering van de basisbeurs is deze aselecte controle gestart.

DUO hechtte eraan om zich tijdens dit interne onderzoek in de materie te verdiepen en daarvan te leren. Naast de keuze voor aselect controleren heeft DUO meer waarborgen getroffen om, tijdens het interne onderzoek, de controles toch te kunnen continueren. Zo is het bureauonderzoek beperkt tot het uitsluiten van kwetsbare groepen<sup>3</sup>, is scholing opgezet voor de externe controleurs (van de huisbezoekende partijen), en hebben we besloten alle bezoeken te evalueren. Ook in de eigen organisatie zijn verschillende dialoog- of kennissessies gehouden over (onbewuste) vooroordelen (bias) en discriminatie. De ervaringen die DUO opdoet bij het aselect controleren geven input voor het eventuele herontwerp van het controleproces.

Ook de lopende zaken, zoals bezwaar- en beroepzaken CUB, zijn inmiddels weer opgepakt. Dit met een extra intensivering van onze dienstverlening, zoals de mogelijkheid voor studenten om te worden gehoord. Er zijn geen grote aantallen klachten, bezwaren of beroepzaken geweest na de berichtgeving. Wel is te zien dat de rechtspraak CUB-zaken aanhoudt zolang het onderzoek van de minister naar de CUB nog loopt.

---

<sup>3</sup> Een ongewenst effect van een volledig aselecte steekproef is dat binnen het controleproces kwetsbare groepen ongewild kunnen worden geselecteerd. DUO wil dergelijke groepen niet belasten met een controle (wat overigens ook vóór stopzetting van het algoritme vaste uitvoeringspraktijk was). Het gaat om de volgende categorieën:

- studenten die verblijven in zorginstellingen;
- studenten die beschermd wonen (bijv. Leger des Heils) of begeleid wonen;
- studenten die ingeschreven staan op een gemeentelijke briefadres (bijv. dak- en thuislozen);
- studenten die onder curatele gesteld zijn;
- studenten die verblijven in een crisisopvang (Blijf van mijn Lijf huizen);
- studenten die vallen onder de hersteloperatie KOT;
- studenten die vermist worden of waarbij sprake is van een vermoedelijk overlijden.

## 2 Governance CUB

In dit hoofdstuk schetsen we de gekozen governance voor de interne organisatie en de wijze waarop de samenwerking met externen is georganiseerd.

### 2.1 Interne governance

#### 2.1.1 Bestuur

Een driehoofdig bestuur leidt DUO. Het bestuur bestaat uit de directeur-generaal (DG), hoofddirecteur Uitvoering en hoofddirecteur Financiën en Services. Het bestuur stelt de kaders vast en is verantwoordelijk voor de strategie.

Het bestuur is de opdrachtgever van het interne onderzoek naar de Controle Uitwonenden Beurs (CUB). Ook heeft zij een werkgeversverantwoordelijkheid richting medewerkers. Het bestuur vindt het belangrijk dat DUO zelf een intern onderzoek doet, om verantwoording af te leggen aan de samenleving en om als organisatie te leren.

De opdracht voor DUO bestaat uit twee elementen. Ten eerste heeft het bestuur opdracht gegeven om een intern onderzoek uit te voeren naar de werkwijze van de CUB en naar DUO's lerend vermogen in dit proces. De tweede opdracht was om desgewenst te komen tot een herontwerp van het proces. De uitvoering van deze opdracht is gedelegeerd aan de stuurgroep.

Het bestuur heeft de formele rol om te reageren op input van de speciaal ingestelde Raad van Reflectie (zie paragraaf 2.2.3). Een bestuurlijke reactie volgt op het verslag van de Raad van Reflectie en wordt in het daaropvolgende overleg van de Raad van Reflectie als ingekomen stuk toegevoegd aan hun agenda.

#### 2.1.2 Stuurgroep CUB

Mede op basis van de actualiteit heeft DUO op 21 juni 2023 een extra vergadering belegd. Hierbij waren DG DUO, hoofddirecteur Uitvoering, directeur Onderwijsvolgers (OVG), directeur Beleid & Strategie (BS), kwartiermaker Maatwerk en de bestuursadviseur aanwezig. Om de continuïteit te borgen tijdens de herinvoering van de basisbeurs in 2023, is besloten om een tijdelijke structuur verder uit te werken en per 26 juni een 'taskforce' in te richten. Dit heeft uiteindelijk geleid tot het instellen van een stuurgroep en cockpit voor het opzetten van het interne onderzoek naar de CUB.

De stuurgroep CUB bestaat uit vijf personen en is samengesteld uit leden van het bestuur en directeurenoverleg van DUO.

Dit zijn van links naar rechts: Harmen Harmsma (directeur-generaal),

Het secretariaat is ingevuld door wisselende medewerkers van bestuursondersteuning.



In de stuurgroep zijn de volgende verantwoordelijken in de tijdelijke organisatie samengebracht:

- de verantwoordelijke bestuursleden;
- de gedelegeerd opdrachtgever;
- de verantwoordelijke directeur van het primair proces waarbinnen de CUB wordt uitgevoerd;
- de directeur die verantwoordelijk is voor de liaisonfunctie met het beleidsdepartement.

In deze samenstelling konden gewogen besluiten worden genomen en afhankelijkheden worden aangestuurd tussen de tijdelijke organisatie en de staande organisatie.

De opdracht van de stuurgroep is vastgelegd op 23 juni 2023 en bestaat uit vijf onderdelen, te weten:

1. Uitvoering geven aan het geschetste handelingsperspectief:
  - o Evalueren van algoritme, selectiecriteria, beleidskader, werkinstructies en de feitelijke uitvoering;
  - o Op basis van constatering het werkproces (eventueel) herontwerpen.
2. Verbeterpunten buiten het hierboven bedoeld werkproces identificeren, ondersteunen en toezien op de oplossing (zoals de voorlichting over de uitwonendenbeurs);
3. Voortschrijdend inzicht of politieke ontwikkelingen monitoren en daaruit voortvloeiende acties coördineren;
4. Regie voeren op externe communicatie en informatie;
5. Aandacht hebben voor het effect op rechtstreeks betrokken medewerkers en de organisatie als geheel.

De agenda en stukken voor de stuurgroep zijn voorbereid door de leden van de cockpit (zie 2.1.3).

In de eerste maand is de stuurgroep 4x per week bij elkaar gekomen om te spreken over de actualiteit en de te ondernemen acties. Daarna heeft de stuurgroep 1 tot 2 keer per week overleg gevoerd.

### 2.1.3 Cockpit CUB

In navolging van de inrichting van de stuurgroep is ook een tijdelijke cockpit ingesteld (zie voorgaande paragraaf). In deze cockpit zitten medewerkers van verschillende afdelingen. Bij de samenstelling was het van belang om een multidisciplinair team te formeren, om met het interne onderzoek en het herontwerp strategisch, tactisch en operationeel aan de slag te gaan.

De rol van de cockpit was om de voortgang van het onderzoek en het herontwerp van aanverwante zaken te bewaken. De cockpit was tevens verantwoordelijk voor het operationaliseren van de andere doelstellingen die bij de stuurgroep zijn benoemd. De cockpit zorgde voor de voorbereiding van de agenda en stukken voor de stuurgroep.

De cockpit heeft gedurende de looptijd van het traject een wisselende samenstelling gehad. In de vakantieperiode bestond de cockpit tijdelijk uit plaatsvervangers.

De vaste kern van de cockpit bestond uit de volgende leden:

- 

- De cockpit is door wisselende personen van de afdeling control ondersteund.

Net zoals in de stuurgroep, zijn in de cockpit functies van de tijdelijke organisatie gecombineerd met staande rollen. Op deze manier konden kennis en inzet voor het onderzoek gemanaged en georganiseerd worden.

In de eerste maanden kwam de cockpit 2x per week bijeen. Per september is de frequentie gewijzigd. De cockpit voerde vanaf dat moment op maandagen een uitgebreid overleg en organiseerde op donderdag een korte stand-up.

## 2.2 Externe governance

Naast het organiseren van de interne governance, heeft het bestuur besloten om dit traject vanaf de start te laten volgen door een blik van buiten. In deze paragraaf werken we drie belangrijke gremia uit die hierin een rol hebben vervuld.

### 2.2.1 Raad van Advies

Al ruim tien jaar heeft DUO een eigen Raad van Advies<sup>4</sup>, benoemd door de directeur-generaal van DUO. De Raad van Advies is een onafhankelijk adviseur en klankbord voor het bestuur van DUO. De Raad van Advies bestond gedurende dit onderzoek uit vijf leden, te weten

De Raad van Advies heeft in het licht van dit onderzoek twee rollen vervuld. De eerste rol had te maken met haar reguliere positie ten opzichte van het bestuur. Het bestuur heeft de Raad tijdens het onderzoek benut als klankbord en geïnformeerd over onder meer de opzet van het interne onderzoek en tussentijdse bevindingen.

Daarnaast zijn twee leden van de Raad van Advies toegevoegd aan de Raad van Reflectie (zie 2.2.3).

---

<sup>4</sup> De Raad van Advies adviseert, gevraagd en ongevraagd, over onderwerpen zoals de koers van de organisatie, beleidsvorming, financiële zaken, bedrijfsvoering, de kwaliteit van de dienstverlening, ontwikkelingen in de ICT, en de relatie met de medezeggenschap. De verschillende aandachtsgebieden zijn verdeeld over de leden.

### 2.2.2 Jongerenraad DUO

De Jongerenraad<sup>5</sup> is in augustus 2017 ingesteld en bestaat uit 23 leden. Dit zijn studenten uit het middelbaar beroepsonderwijs, het hoger onderwijs en ex-studenten (debiteuren). Het doel van de Jongerenraad is DUO zowel gevraagd als ongevraagd onafhankelijk te adviseren.

Het management heeft de Jongerenraad regelmatig geïnformeerd over de actualiteit en nieuwe ontwikkelingen die voor de jongeren relevant zijn. Daarnaast is de voorzitter van de Jongerenraad toegevoegd aan de Raad van Reflectie (zie volgende paragraaf).

### 2.2.3 Raad van Reflectie

Zoals aangegeven hecht het bestuur grote waarde aan een objectieve blik van buiten. Het bestuur heeft er daarom bewust voor gekozen om de governance rondom het interne onderzoek uit te breiden met een tijdelijke Raad van Reflectie.

De Raad van Reflectie, bestaande uit een multidisciplinaire groep van 16 leden, is een tijdelijk orgaan dat zich volledig richt op het interne onderzoek naar de CUB. De leden denken mee vanuit hun eigen achtergrond, expertise en kennis.

De Raad bestaat uit personen met verschillende kennisgebieden. Daarnaast zijn er, gedurende de zomermaanden waarin de Raad werd samengesteld, nieuwe suggesties gedaan. Bij aanvang heeft DUO een lijst opgesteld van de noodzakelijke kennis en expertise:

- (Rijks)uitvoeringsorganisaties;
- wetenschappelijke kennis over recht, data en ethiek;
- juridische kennis;
- kennis en ervaring binnen DUO;
- studenten en medewerkers;
- diversiteit en inclusie.

Parallel hieraan is een lijst gemaakt van mogelijke kandidaten, die begin juli zijn op persoonlijke titel zijn benaderd. Opvallend was de grote betrokkenheid bij het onderwerp en de bereidheid om in de beginfase mee te denken. In korte tijd is geprobeerd om iedereen zo snel mogelijk achter elkaar te benaderen. Dit is niet altijd gelukt door de vakantieperiode en de korte tijd waarin potentiële deelnemers zijn benaderd.

Al was de Raad nog niet compleet, toch werd de ervaring van de leden al in de beginfase ingezet. De Raad van Reflectie had in het eerste overleg kritiek op de afwezigheid van mensen met kennis van diversiteit en inclusie. Op basis daarvan zijn extra leden benaderd, waarna de Raad van Reflectie in september compleet was.

---

<sup>5</sup> De Jongerenraad adviseert over verbeteringen in de dienstverlening, gebaseerd op hun eigen ervaringen of signalen uit hun netwerk. De adviezen richten zich voornamelijk op de communicatie met de doelgroepen van DUO, met als doel de dienstverlening beter te laten aansluiten op de belevingswereld van klanten.

De Raad van Reflectie bestaat uit de volgende personen:

NAAM	ORGANISATIE	EXPERTISE
		Jongere Overheid, inspectie
		Jongere, MBO Bestuur, beleid, DUO Wetenschap, AI Jongere, HO Jongere, HO Bestuur, beleid, DUO Overheid, uitvoering
		Recht
		Diversiteit, inclusie, gedrag Overheid, ICT, data, ethiek Overheid, Cultuur
		Medewerkers Jongere, DUO

Op vier cruciale momenten kwamen de leden van de Raad hybride bijeen, met hun eigen achtergrond, expertise en kennis.

- Een eerste bijeenkomst vond plaats op 19 juli 2023, voorafgaand aan de start van het interne CUB-onderzoek;
- De tweede sessie volgde na het vaststellen van het onderzoekskader, op 7 september 2023;
- De derde sessie vond plaats op 7 november 2023, waarbij Algorithm Audit haar tussentijdse bevindingen presenteerde;
- De vierde vergadering wordt gepland in februari om het interne onderzoeksrapport te bespreken.

Tijdens deze bijeenkomsten heeft DUO de Raad enerzijds meegenomen in de onderzoeksaanpak en de resultaten, en anderzijds uitgenodigd om te reflecteren vanuit hun eigen expertise. De overleggen van de Raad van Reflectie zijn bijgewoond door één tot twee leden van het bestuur. Op deze manier heeft het bestuur de vragen en reflecties uit eerste hand gehoord. De input tijdens de bijeenkomsten zijn in een verslag verwerkt. Alle verslagen zijn voor akkoord aan de leden van de Raad van Reflectie verzonden. Het definitieve verslag is aangeboden aan het bestuur. Vervolgens heeft het bestuur een reactie opgesteld waarin staat op welke manier hij invulling geeft aan de suggesties en reflecties.

In de bijlagen zijn de verslagen van de Raad van Reflectie (bijlage 2) en de bestuurlijke reacties bijgevoegd (bijlage 3).

### 3 Intern onderzoek

Dit hoofdstuk start met de uitgangspunten voor het interne onderzoek. Vervolgens lichten we de totstandkoming en de vastgestelde onderzoeksopzet en -aanpak toe. Tot slot werken we de verschillende onderdelen van de interne onderzoeken uit.

#### 3.1 Uitgangspunten van het interne onderzoek

In aanloop naar het ontwerp en de uitwerking van het interne onderzoek heeft het bestuur de volgende uitgangspunten meegegeven:

- We wachten niet af wat anderen gaan onderzoeken. We vinden het belangrijk om zelf een intern onderzoek te doen. Deze verantwoordelijkheid hebben wij richting burgers en medewerkers;
- We voeren een lerende evaluatie uit om als individuen, organisatie, controle-aanpakken en op ketenniveau verder te bouwen aan het zelflerend vermogen;
- We hechten grote waarde aan de validiteit en onafhankelijkheid van ons onderzoek. Dit waarborgen wij door:
  - onafhankelijke wetenschappelijke onderzoeksbureau(s) te betrekken bij het uitvoeren van het interne onderzoek;
  - een onafhankelijke regisseur aan te stellen voor regie op het gehele onderzoek, het bewaken van de verbinding tussen de onderzoeken en de interne organisatie;
  - bij alle onderdelen (sporen) externe expertise te betrekken vanuit onderzoek/advies en wetenschap;
  - tussentijdse blik van buiten via een samen te stellen externe Raad van Reflectie.
- We starten met een feitenonderzoek naar de interne en externe werkwijze van de Controle Uitwonenden Beurs (CUB);
- We borgen de zorgvuldigheid en veiligheid van de betrokken medewerkers, waarbij we onder meer denken aan: verlenen van gewenste bijstand, waarborgen rechtszekerheid als werknemer en oog voor de privacy aspecten.

Deze punten vormen de basis waarop het onderzoek is uitgewerkt.

#### 3.2 Onderzoeksopzet

In de zomer 2023 heeft DUO een onderzoeksopzet uitgewerkt. De doelstelling van het interne onderzoek is: enerzijds komen tot een feitenvaststelling met inzicht over het proces, de uitvoering en de beslissingen rondom de CUB en de mogelijke onbedoelde discriminerende effecten in de werking hiervan, en anderzijds het versterken van zelflerend vermogen op individueel -, organisatorisch - en ketenniveau over de controle-aanpak (in de brede zin van het woord).

Mede op basis van deze doelstelling zijn hoofd- en deelvragen geformuleerd, als startpunt van het onderzoek. De hoofdvragen zijn:

1. Is er sprake van (onbedoelde) discriminatie binnen het uitvoeringsproces Controle Uitwonenden Beurs?
2. Welke lessen zijn er te trekken uit dit proces over het lerend vermogen van DUO?

Het onderzoek is vervolgens uitgewerkt. Daarbij is het onderzoek opgebouwd volgens het werkproces van de CUB. Dit heeft geleid tot het uitwerken van vijf verschillende sporen. In onderstaande figuur is de onderzoeksopzet schematisch weergegeven.

**Figuur 1** Onderzoeksopzet interne DUO onderzoek



In de volgende stap heeft DUO op basis van deze structuur gekeken naar de uitvoering. Met inachtneming van de uitgangspunten van het bestuur is de opzet vastgesteld in de stuurgroep van 13 juli 2023. Hierbij zijn drie onderdelen concreet benoemd:

- zoeken extern bureau voor audit op de data/ selectiecriteria;
- zoeken en samenstellen Raad van Reflectie;
- zoeken regisseur voor validering van de sporen op kwaliteit, integraliteit en samenhang.

Op basis van gesprekken met OCW, Raad van Reflectie, Raad van Advies en enkele andere Rijks(uitvoerings)organisaties, is het onderzoek aangescherpt. Naast data is een tweede onderzoekspijler toegevoegd, vanuit gedragswetenschappelijke kant. Dit leidde tot de volgende twee trajecten van het interne onderzoek:

1. een onderzoek op (onbedoelde) discriminatie (audit op data);
2. een onderzoek naar het lerend vermogen (verkenning richting handelingsperspectieven medewerkers).

In het onderstaande schema zijn deze aanpassingen verwerkt.

Figuur 2 Aangepaste onderzoeksopzet interne onderzoek DUO



De aangepaste onderzoeksopzet is vastgesteld in de vergadering van de stuurgroep op 31 augustus 2023.

### Biasmeting

Bij aanvang van het onderzoek heeft DUO er voor gekozen om het dataonderzoek te verrijken met informatie over migratieachtergrond. Dit heeft te maken met de discussie die ontstond na de publicatie van NOS op 3 en Investico, over de oververtegenwoordiging van studenten met een migratieachtergrond bij beroepszaken. Aangezien deze informatie binnen de controle uitwonendenbeurs niet beschikbaar is, is in de onderzoeksopzet besloten om deze gevoelige informatie toe te voegen aan het onderzoek. Op deze manier verkrijgt DUO inzicht over de verhoudingen op het gebied van migratieachtergrond in de groepssamenstelling in de basispopulatie, waarna DUO kan vaststellen hoe deze verhouding zich ontwikkelt gedurende het CUB proces. DUO is hierin gesterkt door onder meer CPB-onderzoek naar het tegengaan van vooringenomenheid van algoritmes. Het CPB concludeert dat het belangrijk is om gevoelige informatie in sommige gevallen juist toe te voegen aan het voorspelmodel.

Afkomst-gerelateerde gegevens, zoals nationaliteit, waren en zijn nooit onderdeel geweest van dit selectiemodel<sup>6</sup>. Hierom heeft DUO hulp gezocht bij het CBS, waarbij gekeken wordt naar verschillende stappen in het selectieproces.

### Onderzoeksaanpak

De projectmanager van DUO was verantwoordelijk voor de aanpak en uitvoering van het interne onderzoek. De projectmanager heeft de opdrachten met interne en externe uitvoerders van de sporen aangestuurd. De cockpit en stuurgroep zijn tussentijds meegenomen in de voortgang. De stuurgroep heeft formeel de opdrachten voor de onderzoeken gegeven en de onderzoeksresultaten vastgesteld.

<sup>6</sup> DUO voert meerdere processen uit en beschikt daardoor over bepaalde gegevens. Zonder wettelijke grondslag kunnen deze gegevens niet voor andere uitvoeringsprocessen worden gebruikt.

Het onderzoek is langs vijf sporen opgebouwd en heeft geleid tot verschillende producten. Deze producten zijn integraal in de bijlage opgenomen. In deze paragraaf schetsen we in het kort de werkzaamheden om tot uitvoering van het onderzoek te komen.

De onderzoeksaanpak bestond in hoofdlijnen uit de volgende werkzaamheden:

- Opdracht voor het uitwerken onderzoeksopzet;
- Verkenning wetenschappelijke partijen voor onderzoeklijnen;
- Verkennen, inrichten, samenstellen en organiseren overleg met Raad van Reflectie;
- Verkenning en opdrachtverlening Stichting Algorithm Audit;
- Opdracht aan interne analist voor maken inventarisatie werkproces CUB;
- Aanpassing onderzoeksopzet;
- Verkenning gedrag;
- Verkenning en opdrachtverlening regisseur;
- Uitwerking van werkwijze in infographic;
- Contact CBS over mogelijk gebruik gegevens over migratieachtergrond;
- Opdracht opstellen memo leren en bias bewust handelen;
- Opstellen van intern onderzoeksrapport.

### **3.3 Uitwerking interne onderzoeken**

In deze paragraaf werken we de verschillende onderdelen van het interne onderzoek uit. Het betreft het onderzoek van Algorithm Audit, het interne onderzoek naar de werkwijze van CUB, en de verkenning naar gedrag. In de bijlagen zijn de integrale rapporten opgenomen. In het volgende hoofdstuk worden aanverwante onderzoeken kort omschreven.

#### *3.3.1 Onderzoek Algorithm Audit*

Stichting Algorithm Audit is een kennisplatform gespecialiseerd in bias-testing. Op dit moment wordt de stichting gesubsidieerd door het ministerie van BZK. DUO heeft Stichting Algorithm Audit mede op aanbeveling van BZK benaderd. In vervolg op de verkennende gesprekken heeft DUO Algorithm Audit gevraagd om een offerte, die de Stichting op 27 september 2023 heeft uitgebracht. In de stuurgroep van 28 september is besloten om de Stichting de opdracht te gunnen.

#### Doel

DUO heeft Algorithm Audit de opdracht gegeven om een analyse uit te voeren van het selectiemodel, de groepssamenstelling binnen de brondata, en de ontwikkeling van deze samenstelling bij de verschillende processtappen bij de CUB. Doel van dit onderzoek is om oververtegenwoordiging tijdens de processtappen van de controle uitwonendenbeurs in beeld te krijgen.

#### Aanpak

De werkzaamheden van het projectteam van de Stichting Algorithm Audit waren:

- opstellen van het werkplan;
- analyseren van gedeelde documenten;
- verrijken van de analyse met inzichten uit Q&A-sessies;
- rapporteren van bevindingen.



DUO heeft documenten over het CUB-proces beschikbaar gesteld, die zijn geanalyseerd door Algorithm Audit. Op basis van dit onderzoek heeft Algorithm Audit aanvullende documenten opgevraagd en die vervolgens onderzocht als onderdeel van de kwalitatieve analyse. Dit proces is herhaaldelijk doorlopen, waarbij in totaal meer dan 125 documenten over de werkprocessen van de CUB zijn aangeleverd en onderzocht.

Parallel aan het bureauonderzoek zijn er twee workshops gehouden met DUO-medewerkers die betrokken zijn/waars bij het CUB-proces. Tijdens deze workshops heeft Algorithm Audit vragen gesteld en hebben de medewerkers achtergrondinformatie verstrekt over het CUB-proces.

Naast de workshops heeft er een bijeenkomst van een focusgroep plaatsgevonden met datawarehousing- en CUB-experts, om de benodigde historische data op te halen.

Op 25 oktober 2023 heeft Algorithm Audit een tussentijdse versie van het feitenonderzoek en de kwalitatieve analyse aan DUO voorgelegd. Ten slotte hebben medewerkers en bestuurders van Algorithm Audit die niet direct bij het project betrokken waren kwaliteitscontroles uitgevoerd op het eindrapport. De aanvullingen en opmerkingen van DUO heeft Algorithm Audit verwerkt in de bijgevoegde eindversie (bijlage 4).

Als onderdeel van de kwantitatieve analyse heeft DUO het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) verzocht om gegevens over migratieachtergrond te koppelen aan micro-data uit het CUB-proces. Op deze wijze is het mogelijk om na te gaan of er in het CUB-proces sprake is van vooringenomenheid met betrekking tot geregistreerde herkomstgegevens. Dit verzoek heeft het CBS in behandeling genomen en op 16 januari heeft CBS aan DUO laten weten dat zij deze koppeling kan uitvoeren en dat zij gegevens in geaggregeerde vorm beschikbaar zal stellen.

Het interne onderzoek doet wel een biasmeting van de data. DUO heeft dit onderzoek enkel kunnen uitvoeren op basis van de beschikbare data binnen de eigen systemen. Het betreft hier in het bijzonder data die gaat over de indicatoren in het selectiemodel. Deze gegevens zijn door Algorithm Audit geanalyseerd.

Op 12 december 2023 heeft een verdiepingssessie plaatsgevonden met het projectteam van Algorithm Audit en de stuurgroep. Op basis van deze sessie is op 21 december 2023 een tussenrapport en in februari 2024 het eindrapport aangeboden.

In afwachting op de reactie van CBS, is in de stuurgroepvergadering van 14 december 2023 besloten om dit interne onderzoek af te ronden en twee nieuwe opdrachten aan de Stichting Algorithm Audit te geven:

1. Op basis van de micro-data van CBS een analyse uitvoeren om een beeld te krijgen van de samenstelling van de populatie uitwonende studenten;
2. Het kwantitatieve onderzoek uitbreiden met een onderzoek naar de samenhang tussen de drie criteria van het selectiemodel CUB. De resultaten hiervan zijn relevant voor eventueel herontwerp.

Deze twee extra opdrachten vallen op dit moment buiten de scope van de rapportage van Algorithm Audit zoals opgenomen in de bijlagen.

#### Bevindingen Algorithm Audit

In bijlage 4 is het integrale onderzoek van Algorithm Audit opgenomen.

### 3.3.2 *Inventarisatie werkwijze CUB*

Om een goed beeld te krijgen van het werkproces CUB heeft DUO intern de opdracht gegeven om een inventarisatie te maken. DUO vond het belangrijk om niet te wachten op de bevindingen van de externe onderzoeken, maar zelf te onderzoeken of en waar verbeteringen denkbaar zijn. Dit heeft geleid tot het rapport "Inventarisatie werkprocessen Controle Uitwonenden Beurs (CUB) – intern onderzoek" (zie bijlage 5).

#### Doel

Het doel van het onderzoek was om de werkwijze van CUB te inventariseren en daarmee een realistisch beeld op te bouwen van het proces, en eventuele opvallende zaken omtrent de werkwijze eruit te lichten.

Het rapport presenteert de bevindingen van een onderdeel van het intern onderzoek naar de CUB. Er is een inventarisatie opgesteld van het werkproces, die te beschouwen is als een 'foto' van de werkwijze rondom de CUB en de feitenvaststelling van de sporen 1-5 van de onderzoeksopzet. Zo is er gekeken naar het wettelijk kader, de evaluatiemomenten van DUO en de stand van zaken bij beroep en bezwaar. Hiermee ontstaat een beeld van het lerend vermogen in en rondom het proces. In bijlage 5 is deze inventarisatie opgenomen.

#### Aanpak

DUO heeft een interne analiste de opdracht gegeven om conform onderzoeksopzet (zie figuur 1 pagina 14) de vijf sporen van het werkproces CUB te inventariseren en analyseren.

De interne analiste heeft kwalitatieve methoden toegepast, waaronder deskresearch binnen en buiten DUO-systemen en gesprekken met medewerkers over de werkwijze in het proces van DUO (voornamelijk van de afdelingen Datawarehouse (DWH), Handhaving & Inspectie (H&I) en Bezwaar en Beroep). Hiervan is een Excel-bestand gemaakt als werkdocument, dat integraal is verwerkt in een rapportage. Een kwantitatieve analyse was niet mogelijk vanwege de wijze van digitalisering van bezwaar- en beroepszaken.

#### Bevindingen inventarisatie werkwijze

In de bijlage 5 is het integrale onderzoek opgenomen.

### 3.3.3 *Verkenning leren en bias-bewust handelen*

In juli 2023 is een onderzoeksaanpak uitgewerkt en ter review voorgelegd aan het ministerie, de Raad van Advies DUO en de Raad van Reflectie. Doel van deze gesprekken was om te komen tot een effectieve aanpak voor het beantwoorden van de vragen van DUO. Op basis van de review is geconcludeerd dat de voorgestelde aanpak te eenzijdig gericht was op data. Geadviseerd werd om niet alleen de data te onderzoeken, maar ook de invloed van gedrag- en cultuuraspecten mee te nemen bij het beantwoorden van het vraagstuk.

#### Doel

Het doel van de verkenning was kijken welke stappen nodig zijn om meer bewust te zijn van bias, vooringenomenheid en discriminatie.

### Aanpak

Om een beeld te krijgen bij bias en vooringenomenheid is DUO te rade gegaan bij zowel mensen als organisaties met veel praktijkervaring (Toeslagen, Belastingdienst, programma discriminatie & racisme OCW, SZW) en theoretische kennis (via College voor de Rechten van de Mens, Centraal Planbureau, Dijksterhuis & Van Baaren (D&B) en Kennisplatform integratie & samenleving).

In het gesprek met Toeslagen is bovendien verwezen naar D&B Gedrag. Dit bureau ondersteunt Toeslagen bij een traject op het gebied van gedragsverandering. Vanwege hun ervaring hebben meerdere verkennende gesprekken plaatsgevonden met gedragswetenschappers van D&B. De relatie met de Radboud Universiteit Nijmegen en daarmee hun wetenschappelijke invalshoek was voor DUO belangrijk. Met is bekeken welke aanpak voor DUO passend is.

Tegelijkertijd is ook gebleken dat het nodig was om intern te zoeken naar draagvlak voor een traject. Hiertoe zijn gesprekken gevoerd om het bewustzijn over bias aan te wakkeren. Tevens is verband gelegd met de lopende DUO-aanpak gericht op diversiteit & inclusie.

### Bevindingen

Het traject om het lerend vermogen van onze organisatie gedragsmatig te onderzoeken is, op basis van de inventariserende gesprekken en inzichten, gaandeweg verschoven van gericht onderzoeken naar een lerende aanpak. Gebleken is dat het tijd kost om deze verandering gestructureerd en fundamenteel uit te werken. Bovendien biedt een crisissituatie onvoldoende veiligheid en leerruimte voor zowel de betrokkenen als de organisatie.

Op basis van deze inzichten, die intern en extern zijn getoetst, heeft de stuurgroep op 20 december 2023 besloten om geen nader verdiepend onderzoek uit te werken, maar een lerende aanpak uit te stippelen en intern te beleggen. In bijlage 6 is deze vastgestelde memo opgenomen.

#### *3.3.4 Validatie regisseur*

Voor het interne onderzoek zet DUO diverse trajecten uit. Om te zorgen dat deze in samenhang worden gezien en aan kwaliteit voldoen, heeft DUO in de governance opgenomen een regisseur aan te wijzen. De stuurgroep heeft een profiel voor deze regisseur vastgesteld.

Op basis van dit profiel en kenmerken is een groslijst opgesteld van mogelijke kandidaten. Na verkennende gesprekken is op 19 oktober 2023 één kandidaat voorgesteld aan de stuurgroep. Na goedkeuring is per 3 november 2023 de opdracht gegeven aan dr. ir. Cynthia C. S. Liem (Technische Universiteit Delft) om als regisseur van het interne onderzoek op te treden. Dit heeft geleid tot een detacheringsovereenkomst tussen de TU Delft en DUO, op parttime basis.

De opdracht aan de regisseur is:

- het bewaken van de samenhang tussen de interne onderzoeken;
- een integrale beschouwing van onderzoeks-aanpak (valideren van de kwaliteit van het onderzoek en onderzoeks-aanpak);
- een integrale beschouwing van (en waar mogelijke verbindingen tussen) de eindrapporten, adviezen en aanbevelingen;
- reflecties/aanbevelingen aan het bestuur.

### Doel

De rol van de regisseur is de beantwoording van de onderzoeksvragen van het interne onderzoek te bewaken, en de onderzoeksaanpak en (waar mogelijke verbindingen tussen) eindrapporten en adviezen integraal te beschouwen. Haar opdracht is om de verschillende onderdelen te valideren en in samenhang te duiden, en het bestuur van aanbevelingen te voorzien.

### Aanpak

De regisseur heeft inzage gekregen in de onderzoeksaanpak en de (tussentijdse) uitkomsten. Om een volledig beeld op te halen heeft zij gesprekken gevoerd met Algorithm Audit, de Raad van Reflectie en enkele intern betrokken medewerkers van DUO (zoals leden van de stuurgroep, cockpit, ondernemingsraad, medewerkers van de betrokken afdelingen beleid, uitvoering en beroep & bezwaar). Alle interne onderzoeksrapportages heeft de regisseur op 21 december voor nadere beschouwing ontvangen.

### Bevindingen

De bevindingen en aanbevelingen van dr. ir. Cynthia C. S. Liem zijn als een appendix bij het interne onderzoeksrapport van DUO opgenomen (zie bijlage 1).

## 4 Externe onderzoeken

Naast het interne onderzoek CUB zijn er ook aanverwante onderzoeken vermeldingswaardig in relatie tot het interne onderzoek. In dit hoofdstuk worden de overige externe onderzoeken besproken.

### 4.1 Context andere onderzoeken

In dit hoofdstuk beschrijven we kort en bondig de op dit moment beschikbare en aanverwante externe onderzoeken. Deze onderzoeken zijn gedurende het interne onderzoek van DUO opgestart of gepubliceerd. Dit betekent dat de cockpit en stuurgroep een (beperkte) rol hebben gehad bij het volgen van deze onderzoeken, het aandragen van informatie, het beschouwen van de resultaten en het bevorderen van de borging binnen de organisatie.

Dit betekent dat het reguliere werkproces in de lijnorganisatie centraal stond, maar dat er is gestuurd op regie en coördinatie over de opvolging en/of aandachtspunten uit onderstaande onderzoeken. Bovendien heeft de cockpit een leeswijzer opgesteld, zodat alle onderzoeken op dezelfde wijze worden bestudeerd en (indien van toepassing) van een reactie worden voorzien.

De focus in deze paragraaf ligt daarmee voornamelijk bij het kort schetsen van het doel van het onderzoek en de borging binnen DUO.

### 4.2 Beheersing privacyaspecten proces uitwonendencontrole (ADR)

Eind 2022 heeft DUO de opdracht gegeven aan de Auditdienst Rijk (ADR) om een onderzoek te doen naar de beheersing van de privacy aspecten bij het proces Controle Uitwonendenbeurs. Op 24 oktober 2023 is het onderzoek van de Auditdienst Rijk aangeboden aan de Tweede Kamer. Hierin is vastgesteld dat DUO een aantal maatregelen heeft getroffen in het proces Controle Uitwonendenbeurs, om de bescherming van persoonsgegevens te borgen. In het rapport staan de onderwerpen die noodzakelijk zijn om, met aanvullende maatregelen, de privacybescherming verder te borgen. Deze aanbevelingen uit het rapport houdt DUO maandelijks bij in het bevindingenregister. Als gevolg van de bevindingen van de ADR heeft DUO bij het aselect controleren de persoonsinformatie die we verstrekten aan de controleurs bijgesteld, totdat dit is geborgd in het autorisatiebesluit BRP.

### 4.3 Onderzoek verwerking persoonsgegevens door Autoriteit Persoonsgegevens (AP)

Direct na de publicatie van het onderzoek van NOS op 3 en Investico heeft de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) op eigen initiatief onaangekondigd een onderzoek opgezet. De AP wil meer weten over de verwerking van persoonsgegevens in algoritmes.

Op dit moment is het rapport nog niet gepubliceerd en zijn de resultaten nog niet beschikbaar. Het is onduidelijk wanneer het rapport verschijnt. Binnen DUO zal een intern team de onderzoeksresultaten analyseren en de conclusies en aanbevelingen in samenhang met het interne onderzoek en andere onderzoeken bezien.

#### 4.4 Extern onderzoek Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

De minister heeft in juni 2023 besloten om een extern onderzoek te laten uitvoeren naar de wijze waarop de uitwonendencontrole door DUO plaatsvond. Het ministerie heeft een aanbestedingsprocedure uitgezet waaraan drie onderzoeksbureaus deelnamen. PricewaterhouseCoopers Accountants N.V. (PwC) is geselecteerd om het externe onderzoek uit te voeren.

De verbinding tussen DUO en dit externe onderzoek is op twee manieren intern georganiseerd.

1. De projectmanager CUB is aanspreekpunt voor de opdrachtgever en PwC. Dit betekent in de praktijk het organiseren en faciliteren van het ontsluiten van informatie, het organiseren van gezamenlijke (informatie)bijeenkomsten, en het informeren van de medewerkers over de interviews.
2. De gedelegeerd opdrachtgever CUB en projectmanager CUB nemen deel aan de begeleidingscommissie van het ministerie van OCW.

De onderzoeksvragen voor dit externe onderzoek zijn<sup>7</sup>:

- 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 (de minister voegt hieraan de vraag toe of het systeem adequaat wordt onderhouden/periodiek geëvalueerd).
- 2) In hoeverre dit systeem leidt c.q. zou kunnen leiden tot discriminatie, direct of indirect. De minister wil deze vraag voor elk van de stappen apart beantwoord zien en aanvullend onderzocht zien worden in hoeverre de instructie(s) 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.
- 4) Of het mogelijk is te bepalen wat de eventuele schade is geweest van de mogelijk discriminerende werking (direct of indirect) op groepen betrokkenen.
- 5) De minister voegt als (bredere) onderzoeksvraag toe 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 onderzoeksplatform 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.
- 6) De minister wil aanvullend dat wordt gezien in het onderzoek of er verbeterpunten bestaan op het terrein van de bestaande processen rond bezwaar en beroep. Aandachtspunt is onder meer de toegankelijkheid, mede in relatie tot de bestaande klachtenregeling.

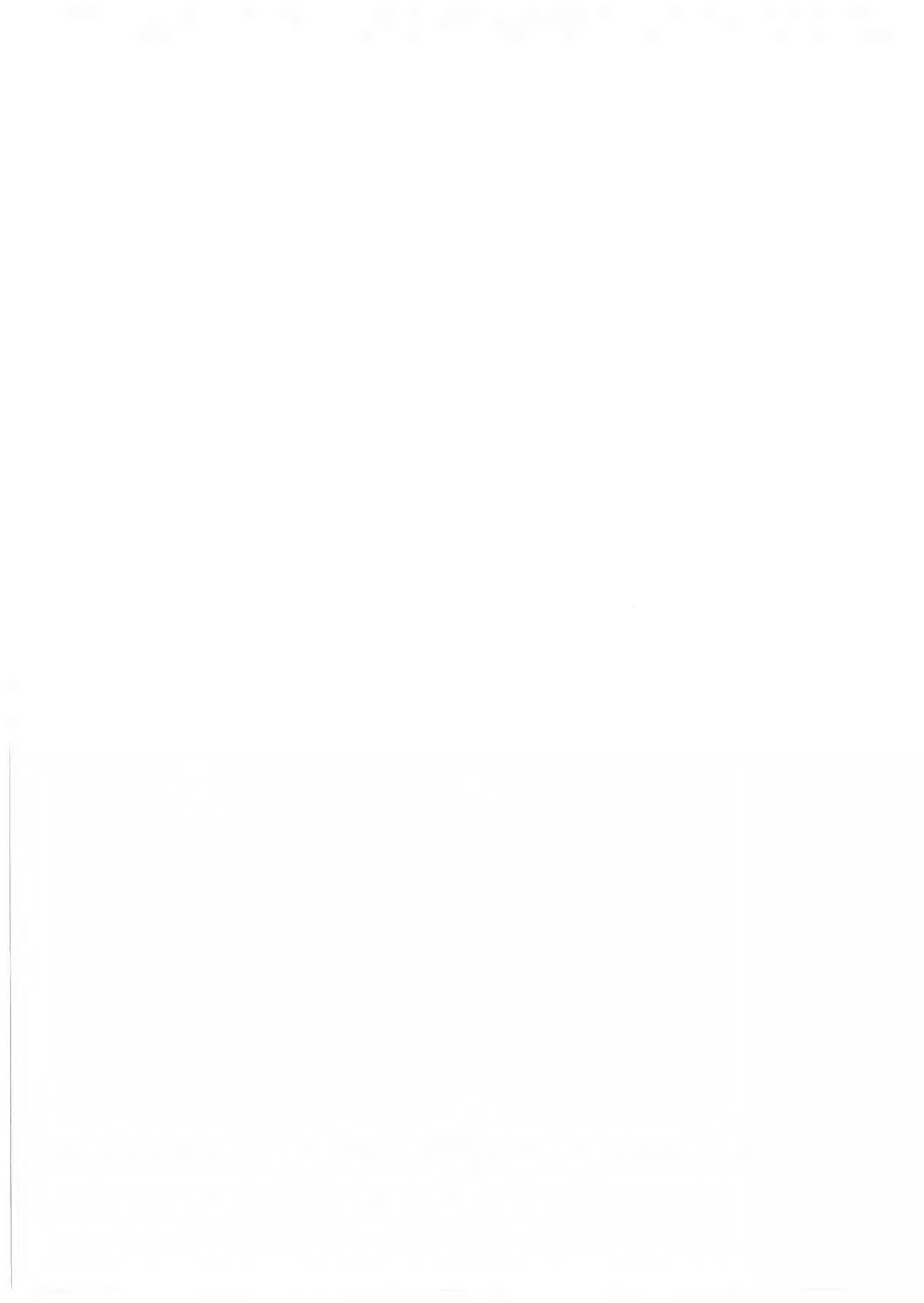
Op dit moment is het rapport van PwC nog niet beschikbaar. Naar verwachting verschijnt het rapport eind januari 2024. Binnen DUO zal een intern team de onderzoeksresultaten analyseren en de conclusies en aanbevelingen in samenhang met het interne onderzoek en andere onderzoeken bezien.

---

<sup>7</sup> Uit de Kamerbrief d.d. 5 juli 2023

#### **4.5 Advies op vorm naleving artikel 1.5 Wet op de Studiefinanciering**

Na afstemming met de minister heeft het bestuur van DUO (parallel aan de tijdelijke organisatie CUB), de kwartiermaker werkmaatschappij kinderopvang om advies gevraagd, vooruitlopend op het herontwerp CUB. Dit advies spitst zich toe op de vraag hoe het toezicht op naleving van artikel 1.5 WSF, in concreto de huisbezoeken, in de toekomst vorm gegeven zouden kunnen worden. Hierbij worden scenario's uitgewerkt waarbij de mogelijkheid bestaat om de handhaving van artikel 1.5 WSF uit te voeren met overheidsorganisaties die ook verantwoordelijk zijn voor het toezicht op de naleving van regelgeving die adresfraude met zich mee kan brengen (bijvoorbeeld gemeenten en de Sociale Verzekeringsbank).





Delft, 15 januari 2023

Van november tot heden heb ik de rol mogen vervullen van onafhankelijk regisseur op het Intern Onderzoek Controle Uitwonenden Beurs van DUO.

Mijn opdracht bestond uit vier onderdelen:

- het bewaken van de samenhang tussen de interne onderzoeken;
- een integrale beschouwing van onderzoeksrapporten (valideren van de kwaliteit van het onderzoek en onderzoeksrapporten);
- een integrale beschouwing van (en waar mogelijke verbanden tussen) de eindrapporten, adviezen en aanbevelingen;
- reflecties/aanbevelingen aan het bestuur.

Gezien dat ik pas in november formeel betrokken raakte, toen veel van de interne onderzoeken al in gevorderd stadium waren, heb ik geen grote 'vormende' regisserende rol binnen de huidige onderzoeken kunnen hebben. Wel heb ik sterk ingezet op het integraal beschouwen en bespreken van de verschillende uitkomsten. Vanuit mijn onafhankelijke positie heb ik bovendien de onderzoeksresultaten aan de ene kant kunnen relateren aan vergelijkbare uitdagingen en perspectieven buiten DUO, maar ook met de Raad van Reflectie en binnen DUO de kans gehad om open en verdiepende gesprekken te kunnen voeren met een breed spectrum aan betrokkenen en belanghebbenden.

In dit document geef ik, ter afsluiting van mijn opdracht, een beschouwing van de aanpak en uitkomsten van het interne onderzoek, gevolgd door reflecties en aanbevelingen aan het bestuur. Graag wil ik DUO en alle overige betrokkenen en belanghebbenden die ik heb mogen spreken bedanken voor het in mij gestelde vertrouwen en de prettige samenwerking.

dr.ir. Cynthia C. S. Liem

## Beschouwing van de aanpak

Het interne onderzoek van DUO focuste op twee hoofdvragen:

1. Is er sprake van (onbedoelde) discriminatie binnen het uitvoeringsproces Controle Uitwonenden Beurs?
2. Welke lessen zijn er te trekken uit dit proces over het lerende vermogen van DUO?

DUO heeft voor hoofdvraag 1 met name ingezet op het scherper in kaart brengen van processen en hun achterliggende geschiedenis (Inventarisatie Werkprocessen), en een kwalitatieve en kwantitatieve analyse van risicoprofilering, uitgevoerd door Algorithm Audit. Hiernaast is actief ingezet op vergelijkbaar onderzoek naar andere processen binnen DUO waarbinnen datagedreven besluitvorming tot (onbedoelde) discriminatie zou kunnen leiden, en is de Raad van Reflectie in leven geroepen om ook diversere en externere feedback op de processen te kunnen krijgen.

Op grond van de gerapporteerde uitkomsten, kijkend naar de processen en de beschikbare data, kan in ieder geval worden gesteld dat er geen expliciete of rechtstreekse opzet tot discriminatie binnen het uitvoeringsproces was. Tegelijkertijd kan vanuit beschikbare gegevens en resultaten eigenlijk ook geen goede link gemaakt worden naar de voorbeelden in de berichtgeving in de media.

Allereerst komt dit door de huidige onmogelijkheid om beschikbare data te kunnen relateren aan CBS-microdata: hierdoor kon binnen de tijdspanne van het interne onderzoek geen datagedreven analyse worden gedaan waarin informatie over de migratieachtergrond van studenten kon worden meegenomen. Benadering van dit soort informatie op grond van aggregatiestatistieken (bijvoorbeeld per postcodegebied) was een mogelijkheid geweest, maar Algorithm Audit gaf aan dit methodologisch niet verantwoord te achten. Ik sta zelf ook achter die overweging, aangezien dit om invulling van veel aannames vraagt. Mocht er bijvoorbeeld gekeken zijn per postcodegebied, dan is voor relatering aan de huidige casuïstiek eigenlijk ook informatie nodig over hoe studenten over postcodegebieden verdeeld zijn, hoe dit zit voor het percentage uitwonende vs. thuiswonende studenten, en hoe dit zit voor verschillende opleidingsniveaus.

Ten tweede focuste de berichtgeving in de media met name op ervaringen van studenten die een onrechtmatigheidsoordeel hadden ontvangen. Vanuit de huidige manier waarop gegevens ten aanzien van bezwaar en beroep worden verwerkt en opgeslagen, plus opnieuw het ontbreken van matchingsmogelijkheid naar gegevens over migratieachtergrond, was concrete relatering aan dit soort voorbeelden eigenlijk onmogelijk. Met andere woorden: waar ik geen expliciete of rechtstreekse opzet tot discriminatie zie, en concretere metingen van mogelijke indirecte discriminatie op dit moment niet mogelijk waren, kunnen de voorbeelden zoals gerapporteerd in de media ook niet worden geïnvaleideerd.

In het voorwoord van het interne onderzoeksrapport wordt terecht geconstateerd dat de verwachting van de rol en houding van overheid en uitvoeringsinstanties rond mogelijk misbruik van regelingen over de afgelopen jaren is verschoven: inmiddels ontstaat steeds meer besef voor het belang van de menselijke maat en mogelijke blinde vlekken in bestaande procedures. Ondanks dat bestaande processen dus effectief kunnen zijn geweest en volgens

instructie zijn uitgevoerd, kan er dus nog steeds reden bestaan deze processen wel te gaan herzien tegen het licht van veranderende normatieve context en verwachtingen.

Vanuit de gesprekken die ik met verschillende medewerkers heb gevoerd, kan ik concluderen dat het huidige interne onderzoek dit besef sterk heeft helpen concretiseren binnen DUO als organisatie. Waar de media-aandacht eerst werd opgevat als een crisissituatie bij een specifiek organisatieonderdeel, ontstond snel daarna het besef dat de uitdaging eigenlijk gaat over het tijdig kunnen herkennen van signalen, het bespreekbaar maken van aannames, dilemma's en mogelijke blinde vlekken, en het gezamenlijk kunnen reflecteren op de mate waarin werkprocessen met de kennis van nu zodanig kunnen worden ingericht, dat duidelijker verantwoording kan worden afgelegd dat geen onbedoelde discriminatoire neveneffecten zijn ontstaan.

Hierbij ben ik positief over de manier waarop DUO breder naar de eigen interne processen is gaan kijken buiten de Controle Uitwonenden Beurs, en scholing en trainingen rond mogelijke vooringenomenheid ook breder in de organisatie implementeert, waarbij bestuursleden expliciet een voortrekkersrol zullen pakken. Waar de risicoprofilering ook expliciet geen AI-technologie behelste, valt ze in een categorie processen waarvoor verantwoording in een algoritmeregister wellicht nodig is. Ook dit besef is inmiddels duidelijk geland, en inmiddels is binnen DUO een actieve analyse en discussie gaande over de mate waarin meerdere relevante processen transparanter gedocumenteerd kunnen worden.

Verder is het goed dat DUO bij dit interne onderzoek ook actief op zoek ging naar perspectieven van externe experts (bijvoorbeeld ter advisering en uitvoering van de verschillende sub-onderzoeken, maar ook via de Raad van Reflectie). Zowel uit gesprekken met interne als externe partijen kwam het beeld dat er in het verleden minder aandacht voor dit soort interactie was geweest, terwijl 'de blik van buiten' helpt; niet alleen vanuit externe expertise, maar ook omdat dit kan helpen een constructievere interne dialoog op gang te brengen.

Vanuit dit beeld is het voorstel van DUO om niet in te zetten op nader, verdiepend onderzoek naar het verleden, maar in plaats daarvan op een toekomstgerichte, lerende aanpak naar manieren waarop de organisatie zichzelf kan verbeteren, mijns inziens de juiste. Dit is een veranderopgave, die zal vallen of staan met de mate waarin de organisatie als geheel inderdaad constructief zal meepraten, meewerken en meeleren. In mijn gesprekken heb ik hier, van medezeggenschap en 'medewerker op de grond' tot aan hoge bestuurslagen, veel expliciete bereidheid op gezien. Wel zou ik hierbij nog een aantal reflecties en aanbevelingen aan de organisatie willen meegeven, zoals hierna toegelicht.

## Reflecties en aanbevelingen

Ik zie DUO duidelijk de wens uitspreken om zich zodanig in te gaan richten, dat het risico op mogelijke vooringenomenheid in processen tijdig kan worden herkend en gemitigeerd. Kijkend naar de huidige resultaten van het interne onderzoek zou ik hier een aantal adviezen op willen geven. Deze adviezen zijn in grotendeels lijn met de Memo leren en bias bewust handelen. Ik zal ze hier verder concretiseren vanuit mijn eigen expertise als wetenschapper, publiek duiders, voormalig medezeggenschapslid, medewerker van een type instelling dat door cultuurverandering gaat, en persoon van wie de (voor)ouders een migratieachtergrond hebben.

Ten eerste zou ik adviseren om, vanuit brede interne en externe perspectieven, een **gezamenlijke normatieve discussie** te voeren over huidige aannames rond modelleringsprocessen binnen de organisatie. Mogelijk spelen er momenteel aannames over '(on)gebruikelijke' leefsituaties die niet per definitie (on)gebruikelijk zijn, maar die nu wel menselijk oordeel sturen. Dit zou bijvoorbeeld kunnen gaan over mogelijke culturele verschillen in opvattingen van woon- en leefsituaties, en (fysieke en gevoelde) nabijheid tot ouders en andere familie na het bereiken van de volwassen leeftijd. Tussen de regels door hoorde ik hier groeiend bewustzijn op, maar hier leek nog niet systematisch aandacht aan te worden besteed.

Intern zou ik voorzien dat hier meer overleg- en afstemmingsruimte voor moet ontstaan, tussen medewerkers binnen teams, maar ook tussen verschillende rollen, directies en organisatielagen. Extern kan deze discussie worden gerelateerd aan de ervaringen van vergelijkbare instanties en lopende discussies rond verantwoorde datagedreven besluitvorming, maar zou bijvoorbeeld ook een ethische commissie kunnen worden ingericht als onafhankelijk adviesorgaan.

Ook werd in het huidige onderzoek duidelijk dat **goede data** ontbreken om te kunnen monitoren of mogelijk discriminatoire effecten ontstaan in het selectieproces. Hiervoor is ten eerste kennis nodig van lidmaatschap van een groep die gediscrimineerd zou kunnen worden. De meest logische weg om deze informatie te kunnen verkrijgen, is matching met CBS-microdata. Vanuit de huidige rapportages kan ik niet goed inschatten wat de exacte gronden zijn waarop CBS vooralsnog het matchingsverzoek niet heeft willen honoreren. Desondanks is het van belang om de discussie hierover te blijven voeren.

Hiernaast is er momenteel in de datahuishouding van DUO nog geen gestructureerde aanpak om informatie rond bezwaar en beroep vanuit datagedreven perspectief te kunnen monitoren. Ik zou DUO sterk adviseren om hier wel aan te gaan werken. Ook voor dossiers binnen bezwaar en beroep zou je systematisch en datagedreven inzicht willen verkrijgen naar of hier patronen in voorkomen, die nadere discussie en mogelijke procesaanpassing vragen.

Hierbij wil ik wel de waarschuwing geven dat er **geen simpele oplossing** van een gestandaardiseerde algoritmische eerlijkheidstoets bestaat. Afhankelijk van beschikbare gegevens zijn meerdere mogelijke toetsen te gebruiken, die verschillende aspecten van

(on)eerlijkheid uitlichten, en wiskundig ook niet allemaal tegelijk kunnen worden opgevolgd<sup>12</sup>. Ook op dit gebied moet in de breedte van DUO, en mogelijk in afstemming met het ministerie, ervaringsdeskundigen en andere betrokken partijen, worden overlegd over welke beelden van (on)rechtvaardigheid er concreter spelen, wat hierbij tolereerbaar wordt geacht vanuit perspectieven van verschillende belanghebbenden, en wat als gevolg de meest toepasselijke toets(en) zou(den) zijn.

Hoe dan ook zou(den) de algoritmische toets(en) expliciet in het bredere werkproces moeten worden ingekaderd. Dit moet dus goed met medewerkers in verschillende rollen worden afgestemd. Het vraagt ook om een duidelijke eigenaar binnen de organisatie met overzicht op het volledige proces.

Op dit moment wordt alleen aselect gecontroleerd. Dit is in principe niet-vooringenomen, maar kan ook als inefficiënt worden beschouwd. Naar ik begrijp geeft het betrokken medewerkers ook het gevoel dat dit momenteel (te) weinig ruimte geeft voor inzet van eigen expertise. Ik zou de huidige aselecte opzet als een kans zien, die de gelegenheid geeft om representatieve brede data te kunnen verkrijgen. Bekijk beoordelingen van dossiers vanuit dit proces ook zeker vanuit de eigen menselijke expertise, bespreek dit op gestructureerde wijze, en bekijk hier vooral de casussen die eigen expertise (of voormalige risicomodellering) niet als risicovol hadden aangemerkt, terwijl ze toch onrechtmatig blijken. Die laatste categorie wordt bij een gerichtere risico-aanpak namelijk gebruikelijk niet gevonden. Vanuit de kennis die hierbij wordt opgebouwd, samen met de bredere veranderingen binnen DUO, kan ik me voorstellen dat er in de toekomst weer ruimte zou kunnen ontstaan om risicomodellering deels in te zetten, mits hier goede verantwoording op is met voldoende waarborging van effectiviteit en het voorkomen van mogelijk discriminatoire effecten.

Terugkijkend op de resultaten van het interne onderzoek, en mijn eigen observaties uit gesprekken met interne en externe betrokkenen, wil ik DUO hierbij nog een paar laatste gedachten en adviezen meegeven, die ik hieronder uitwerk.

### **Ga actief de dialoog aan met de mensen waar het over gaat**

Kort na de media-aandacht, bij het begin van het interne onderzoek, lijkt in sommige gevallen 'over' mensen gesproken te zijn—en hiermee mogelijk voor hen ingevuld—terwijl eigenlijk een dialoog met deze mensen zou moeten worden gevoerd. Dit speelde zowel extern als intern. Extern ging het om de samenstelling van de Raad van Reflectie, die in eerste instantie experts rond diversiteit en inclusie miste en weinig leden had die zelf een migratieachtergrond hadden. Intern gaven betrokken medewerkers binnen de Controle Uitwonendenbeurs aan zich in de eerste reacties op de media-aandacht gedelegeerd en buitenspel gezet te hebben gevoeld. Naar ik begreep zijn wel gesprekken met deze medewerkers gevoerd door leidinggevenden, bestuur en minister, maar de beleving van de medewerkers was hierbij dat over hen werd gesproken en geoordeeld. In beide gevallen is over tijd verbetering opgetreden;

---

<sup>1</sup> Sorelle A. Friedler, Carlos Scheidegger, and Suresh Venkatasubramanian (2021). *The (Im)possibility of fairness: different value systems require different mechanisms for fair decision making*. Communications of the ACM 64, 4 (April 2021), 136–143. <https://doi.org/10.1145/3433949>

<sup>2</sup> Arvind Narayanan (2018). Tutorial: 21 fairness definitions and their politics. <https://www.youtube.com/watch?v=jlXluYdnnyk>

de Raad van Reflectie is diverser en representatiever geworden, en intern wordt inmiddels weer constructiever overlegd en samengewerkt, waarbij de medewerkers binnen de Controle Uitwonendenbeurs ook een actieve rol hebben.

Ik zou willen adviseren hier ook in de toekomstige activiteiten scherp op te zijn: nodig vertegenwoordigers die ervaringsdeskundig zijn altijd uit aan tafel, en maak expliciet duidelijk dat naar hun expertise wordt geluisterd. Dit geldt voor verschillende soorten belanghebbenden: medewerkers, klanten/studenten, en experts met overige relevante expertise, zoals in de Raad van Reflectie. Deels hadden dit soort belanghebbenden al vertegenwoordiging, bijvoorbeeld in een Ondernemingsraad en Jongerenraad, maar het lijkt alsof deze raden nog relatief weinig inhoudelijke betrokkenheid hadden bij deze casuïstiek. Als dit in conflict zou zijn met de taakopvatting van dit soort raden (een medezeggenschap zou zich bijvoorbeeld mogelijk onafhankelijker willen opstellen rond beleidsvorming), kunnen individuen met dergelijke profielen nog steeds in commissies of raden gevraagd worden, waar inhoudelijke samenwerking en afstemming expliciet onderdeel van de opdracht is.

### **Schep ruimte voor reflectie binnen de organisatie**

Veel mensen die ik sprak, gaven aan dat de cultuur binnen DUO vooralsnog veel focust op uitvoering, maar weinig ruimte schept voor gezamenlijke reflectie op of die uitvoering mogelijk revisie nodig zou hebben. Tegelijkertijd zie ik binnen de organisatie veel betrokkenheid en commitment, veel energie om expertise in te zetten en nieuwe dingen te leren, en ook toenemende erkenning van medewerkers dat ze over tijd van perspectief kunnen veranderen. Met andere woorden, er is draagvlak om van elkaar te leren.

Als reflectie buiten de eigen directe verantwoordelijkheid van nature echter nog niet sterk in de organisatie zat, zal dit expliciet moeten worden gefaciliteerd en gestimuleerd. Schijnbaar zit dit momenteel nog niet van nature in de organisatie. Bij interacties met DUO-medewerkers, de Raad van Reflectie en overige betrokkenen rond het onderzoek heb ik mijzelf altijd geïntroduceerd met een open uitnodiging dat ik als regisseur ook buiten officiële overleggen nog benaderbaar wou zijn, en dat er bij behoefte aan meer gesprek contact met me mocht worden opgenomen. Meerdere personen, in verschillende lagen en rollen, hebben hier inderdaad gebruik van gemaakt. Waar ik blij was dit vertrouwen te krijgen, en ook veel geleerd heb van deze verdere gesprekken, lijkt het alsof ik hiermee een behoefte vervulde die binnen DUO nog niet goed werd opgevangen.

Om dit beter op gang te brengen, refereer ik opnieuw aan mijn vorige punt: organiseer meer afstemming en dialoog tussen medewerkers in verschillende rollen, directies en organisatielagen te organiseren, waarbij de verschillende partijen expliciet naar elkaar luisteren en van elkaar leren. In de cockpit die tijdens het interne onderzoek tijdelijk was opgericht kwamen al veel expertises samen, al zou hier nog meer vertegenwoordiging van de uitvoerende 'werkvloer' in kunnen zitten. Ook begrijp ik dat medewerkers in sommige gevallen al zelf overleggen zijn gestart, bijvoorbeeld rond AI en algoritmes. Zorg dat de inzichten uit deze overleggen breed zichtbaar en toegankelijk worden binnen de organisatie.

### **Leren als organisatie vraagt een zekere kwetsbaarheid**

Als een organisatie wil leren, moet de organisatie ook expliciet zijn over wat kan verbeteren. Vanuit mijn interacties rond het interne onderzoek heb ik niet het beeld gehad dat er binnen

DUO een afrekencultuur heerst. Tegelijkertijd hoorde ik vanuit een aantal medewerkersgesprekken dat er net na de media-aandacht in wandelgangen angst bestond dat werd gezocht naar 'iemand die het fout had gedaan'. Aan de andere kant leek er in het verleden weinig discussie te zijn over of er verbetering mogelijk zou zijn, als een proces conform instructie werd uitgevoerd. Met het veranderende beeld over de rol van de uitvoeringsorganisatie, waarbij meer behoefte is aan aandacht voor de menselijke maat, is dat niet voldoende. Het nieuwe beeld vraagt een cultuur waarin, buiten het opvolgen van instructies, ook kritische discussies kunnen plaatsvinden.

Zelf ben ik wetenschappelijk medewerker aan een universiteit. Op universiteiten speelt momenteel veel discussie over sociale veiligheid, hiërarchische afhankelijkheid, en de moeizaamheid om problematiek concreet en formeel aan te kunnen pakken zonder hierbij schade aan te richten<sup>3</sup>. Soms durven medewerkers hierbij niet echt open discussies met hun lijnmanagement te voeren, omdat dit carrièreconsequenties kan hebben, en verschillende organisatielagen ook heel andere ervaringen rond de problematiek hebben, maar daardoor elkaars ervaringen niet (h)erkennen.

Vanuit die achtergrond zou ik willen meegeven dat het belangrijk is dat lijnmanagers bewustzijn hebben van taal, framing en insteek. Een leider die een hard oordeel velt kan de suggestie van afrekening wekken, waar een leider die eigen kwetsbaarheden toegeeft juist een voorbeeldrol kan spelen. Hierom ben ik erg blij dat ook de bestuurders van DUO biastrainingen zullen volgen, en aangeven een brede cultuurverandering op gang te willen brengen.

Na aanvankelijke onrust rond de publieke media-aandacht, is de toon in interne en externe communicatie en woordvoering verbeterd en bewuster geworden. Hierbij proefde ik wel het beeld dat media-aandacht per definitie moeilijk en vervelend zou zijn voor medewerkers. Zelf zou ik, juist ook vanuit mijn eigen interacties met verschillende mediapartijen, dit beeld enigszins willen nuanceren. Media-aandacht kan ook helpen om lastige, maar nodige discussies te agenderen. Dat publieke aandacht per definitie polariserend en ongenueanceerd zou zijn is ook onjuist. In mijn eigen publieke duidingswerk rond verantwoorde inzet van AI en datagedreven besluitvorming, heeft samenwerking met de (onderzoeks)journalistiek juist sterk geholpen om breed toegankelijke communicatie en argumentatie rond het onderwerp te nuanceren en verbeteren.

Uiteraard zal DUO zelf niet snel een duidende rol met een journalistieke partij aangaan. Maar vanuit de bredere bereidheid binnen DUO om te leren en zichzelf te verbeteren, zie ik hier wel een mogelijke voortrekkersrol die juist ook een publiek zichtbare component kan hebben. In het volgende punt licht ik dit nog verder toe.

### **Doe mee aan kennis- en ervaringsuitwisseling op (inter)nationaal niveau**

Na de Toeslagenaffaire, en ook nu momenteel over AI-regulering en verantwoording in algoritmeregisters wordt gesproken, is er veel besef dat bewuster moet worden nagedacht

---

<sup>3</sup> KNAW (2022). Sociale veiligheid in de Nederlandse wetenschap. Van papier naar praktijk. Amsterdam, KNAW. <https://www.knaw.nl/publicaties/sociale-veiligheid-de-nederlandse-wetenschap-van-papier-naar-praktijk-0>

over de impact van deels geautomatiseerde en/of datagedreven procesinrichting op mensen—met name diegenen die niet tot een meerderheid behoren<sup>4</sup>.

De toon en stand van de bijbehorende discussies doen me denken aan huidige discussies binnen de academische wereld over het kunnen substantiëren van mogelijke discriminatie<sup>5</sup>, en (zoals eerder genoemd) het beter omgaan met sociale veiligheid<sup>6</sup>. Dit zijn ongemakkelijke discussies, waarbij de stem en ervaring van mensen die negatieve gevolgen ervaren sterk afwijkt van die van mensen die aan de meerderheidsnormen van bestaande systemen voldoen, en daardoor niet altijd wordt (h)erkend en geprioriteerd. Zolang er geen 'harde data' beschikbaar zijn, zullen mogelijke problemen snel als 'het ene woord tegen het andere' worden gezien, maar juist omdat mogelijke problemen zich voordoen bij minderheden, brengt een vraag om data ook vragen rond privacy en identificeerbaarheid met zich mee.

Vaak zie ik hierbij de conclusie dat gevoelige informatie rond lidmaatschap van minderheidsgroepen juridisch gevoelig ligt wegens de AVG, waardoor dit als gevolg niet kan worden gemeten, maar een organisatie dus ook geen concreet signaal heeft om actie op te kunnen voeren. De AVG biedt vanuit artikel 89 echter enige ruimte<sup>7</sup> om voor statistische doeleinden wel privacygevoelige gegevens te mogen gebruiken. Tegelijkertijd wordt bij vraagstukken rond digitale discriminatie aangegeven dat het recht hier eigenlijk nog niet klaar voor is<sup>8,9</sup>, en valt dus de vraag te stellen of hier überhaupt al een duidelijk juridisch kader bij geldt.

Zoals eerder gezegd, kan ik niet goed inschatten waarom het CBS momenteel het verzoek rond microdata-matching heeft geweigerd. Dit soort matching is echter essentieel om op valide wijze te kunnen monitoren of mogelijke discriminatoire effecten in het proces aanwezig zijn. Ook buiten DUO, en zeker na de Toeslagenaffaire, ontstaat een bredere behoefte in de maatschappij om dit soort monitoring te kunnen doen. Buiten het huidige rechtstreekse overleg tussen CBS en DUO zou ik dus stellen dat deze discussie breder in de publieke sector

---

<sup>4</sup> Hierbij wil ik opnieuw expliciteren dat de voormalige risicomodellering technisch gezien geen AI of datagedreven besluitvorming was, maar een automatisering op basis van door menselijke experts genoemde risico-indicatoren. Dit is een belangrijke nuance, omdat dit soort aanpak van risicomodellering in het verleden veel is gebruikt door verschillende instanties, maar in grijs gebied kan vallen in huidige discussies rond regulering van AI en algoritmische besluitvorming.

<sup>5</sup> Sharon van Geldere, Rozemarijn Stadens en Linné Taylor (2022). *Dataverzameling ter bestrijding van discriminatie aan universiteiten: een verkenning van buiten Nederland toegepaste vragenlijst-methoden*. De Jonge Akademie, Amsterdam.

<https://www.dejongeakademie.nl/publicaties/2300805.aspx?t=Antidiscriminatiepraktijken-wereldwijd-en-visies-van-studenten-en-staf-van-kleur>

<sup>6</sup> KNAW (2022). *Sociale veiligheid in de Nederlandse wetenschap. Van papier naar praktijk*. Amsterdam, KNAW. <https://www.knaw.nl/publicaties/sociale-veiligheid-de-nederlandse-wetenschap-van-papier-naar-praktijk-0>

<sup>7</sup> Robert Goené en Anne Meuwese (2023). *Proactief maatwerk - Een inventarisatie van mogelijkheden en knelpunten binnen de uitvoeringspraktijk*. <https://open.overheid.nl/documenten/62237cad-4832-45fb-8ff6-c92e72ca2eb9/file>

<sup>8</sup> Frederik Zuiderveen Borgesius (2023) Oratie: 'Digitale discriminatie en differentiatie: het recht is er nog niet klaar voor' [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=4520646](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4520646)

<sup>9</sup> Zie ook de discussies rond de casus van Robin Pocornie rond mogelijke discriminatie door het gebruik van Proctorio-gezichtsherkenningsoftware <https://racismandtechnology.center/2023/10/17/uitspraak-college-voor-de-rechten-van-de-mens-laet-zien-hoe-moeilijk-het-is-om-algoritmische-discriminatie-juridisch-te-bewijzen/>



gevoerd moet worden, en dat hier algemene kaders ontwikkeld moeten worden die aangeven wat realistisch mogelijk is, terwijl grondrechten geborgd blijven.

Ook in huidige nationale en internationale bewegingen rond het implementeren van AI-regulering, het verantwoorden in algoritmeregisters, en het voorkomen van schandalen zoals de Toeslagenaffaire, wordt in de praktijk nog veel gezocht. We bouwen moresprudentie en algoprudentie op over wat we al dan niet gewenst achten, maar de publieke discussie gaat momenteel nog weinig over uitwisseling van best practices (opnieuw, vaak ook uit angst voor negatieve publieke berichtgeving), terwijl hier juist veel behoefte aan is. Waar de kans zich voordoet, zou ik DUO dus ook ten zeerste aanbevelen om hier een voortrekkersrol in te spelen.

### **Rollen Raad van Reflectie en regisseur**

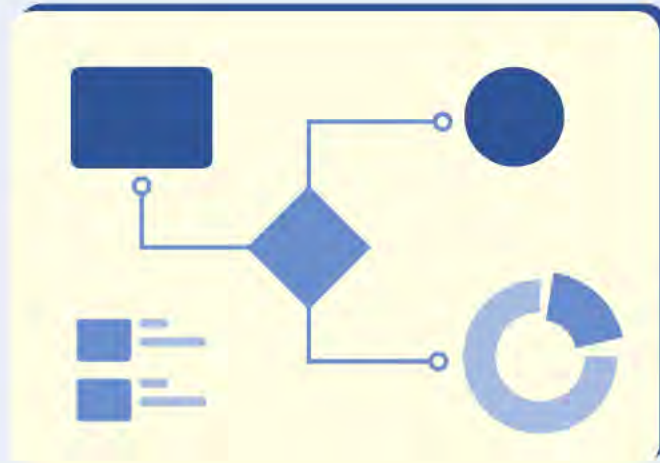
Tot slot zou ik nog willen reflecteren op de rollen van de externe partijen rond het huidige onderzoek die werden gevraagd voor onafhankelijke 'blikken van buiten': de leden van de Raad van Reflectie en mijzelf.

Vanuit meerdere leden van de Raad van Reflectie kreeg ik feedback dat ze het gevoel hadden mogelijk meer uit de Raad te kunnen hebben gehaald. Er was zowel vanuit DUO als de raadsleden veel commitment richting deze Raad, waar DUO de raadsleden echter niet te veel wou belasten. Hierdoor waren er relatief weinig overleggen, terwijl meerdere leden aangaven vanuit hun expertise graag actiever en dieper mee te willen denken. DUO-bestuursleden wilden adviezen van de Raad graag uit eerste hand horen, en maakten hierdoor tijd vrij om bij overleggen te zijn, maar dit gaf bij sommige raadsleden wat ongemak over of er dan inderdaad nog open gereflecteerd kon worden. Teruggrijpend op mijn eerdere opmerking over hiërarchie: wees je als bestuur bewust dat deze perceptie kan bestaan, en wees dus zeer expliciet over de eigen rol en verwachtingen rond deelname aan de overleggen.

De toewijding van meerdere leden van de Raad van Reflectie ten aanzien van de materie van dit interne onderzoek is ook een kans. Voor de toekomstige plannen van DUO kan de diverse expertise binnen de Raad nog steeds proactief worden opgezocht, bijvoorbeeld in een mogelijke ethische commissie, of via gerichte adviesvragen op specifieke expertise.

Dan mijn eigen rol: zoals ik al eerder aangaf, heb ik het huidige interne onderzoek eigenlijk niet inhoudelijk geregisseerd (al zou dat me ook minder onafhankelijk hebben gemaakt). Mocht er in de toekomst om een vergelijkbare rol worden gevraagd, dan is de vraag of 'regisseur' wel de juiste titel is. Tegelijkertijd meen ik vanuit mijn onafhankelijke positie en externe ervaring wel de kans te hebben gehad om met een bredere en meer verbindende blik naar het interne onderzoek en bijbehorende toekomstplannen te kunnen kijken, en de huidige aanbevelingen te kunnen doen.

Zoals eerder genoemd heb ik de interactie met DUO in de breedte als zeer prettig ervaren. Ik heb veel geleerd van alle personen met wie ik sprak, en ik ben onder de indruk van hoe gedeeld het draagvlak voor verandering in de organisatie is. Ik hoop van harte dat dit tot het gewenste leer- en verbeterproces zal kunnen leiden.



## Vooringenomenheid voorkomen

Aanbevelingen voor risicoprofilering in  
het Controle Uitwonendenbeurs-proces:  
een kwantitatieve en kwalitatieve analyse

## Inhoudsopgave

<b>1. Samenvatting</b>	<b>3</b>
1.1 Managementsamenvatting	3
1.2 Bevindingen	8
1.3 Aanbevelingen	13
1.4 Leeswijzer	15
<b>2. Achtergrond Controle Uitwonendenbeurs: feitenvaststelling</b>	<b>16</b>
2.1 Werkwijze feitenvaststelling	16
2.2 Chronologie CUB	17
2.3 Overzicht CUB-proces	19
<b>3. Onderzoeksmethodologie</b>	<b>23</b>
3.1 Kwantitatieve analyse	23
3.2 Kwalitatieve analyse	30
3.3 Samenstelling onderzoeksteam	36
<b>4. Resultaten kwantitatieve analyse</b>	<b>37</b>
4.1 Resultaten aselecte steekproef 2014 en 2017	37
4.2 Resultaten biasmeting 2014 en 2019	47
<b>5. Resultaten kwalitatieve analyse</b>	<b>56</b>
5.1 Resultaten kwalitatieve analyse risicoprofiel	56
5.2 Processen om het risico op vooringenomenheid tegen te gaan	60
<b>6. Voorbehouden</b>	<b>62</b>
<b>7. Conclusie: bevindingen en aanbevelingen</b>	<b>63</b>
Appendix A – Verdere verwijzingen	70
Appendix B – Datawarehouse query	66
Appendix C – Aanvullende informatie statistische analyse	71
Appendix D – Documentlijst	72

## Over Algorithm Audit

Algorithm Audit is een Europees kennisplatform voor AI bias testing en normatieve AI-standaarden. De doelen van de stichting zijn drieledig:



### Normatieve adviescommissies

Adviseren over ethische kwesties in concrete algoritmische toepassingen door het samenbrengen van deliberatieve, diverse adviescommissies, met [algotrudentie](#) als resultaat



### Technische hulpmiddelen

Implementeren en testen van technische methoden voor bias-detectie en -mitigatie, zoals onze [bias detection tool](#)



### Kennisplatform

Samenbrengen van kennis en experts voor collectief leerproces over verantwoorde inzet van algoritmes, bijvoorbeeld ons [AI Policy Observatory](#) en [position papers](#)

## 1. Samenvatting

Hieronder volgen de managementsamenvatting van dit rapport (§1.1), de bevindingen (§1.2), de aanbevelingen die aan DUO worden gedaan (§1.3) en een leeswijzer (§1.4).

### 1.1 Managementsamenvatting

De Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) heeft in de periode 2010-2023 gebruik gemaakt van een effectief en eenvoudig risicoprofiel bij het tegengaan van onrechtmatig gebruik van de uitwonendenbeurs.<sup>1</sup> Aan de hand van drie selectiecriteria prioriteerde DUO de inzet van handhavings- en inspectiemiddelen binnen het proces Controle Uitwonendenbeurs (CUB).<sup>2</sup> In 2023 is het CUB-proces in de media gekomen. Aanleiding was een onderzoek van Investico, NOS op 3 en het Hoger Onderwijs Persbureau.<sup>3</sup> Journalisten rapporteerden dat advocaten hen desgevraagd hadden geïnformeerd dat 97,6% (367 van de 376) van de studenten die zij bijstonden in zaken waarin DUO hen aansprak voor onrechtmatig gebruik van de uitwonendenbeurs een migratieachtergrond heeft. Om mogelijke vooringenomenheid in het CUB-proces te onderzoeken heeft DUO Algorithm Audit opdracht gegeven om 1) kwantitatief onderzoek te doen naar vooringenomenheid in het gehele CUB-proces en 2) kwalitatief onderzoek te doen naar het risicoprofiel dat in het CUB-proces is gebruikt. Andere externe partijen onderzoeken andere aspecten van het CUB-proces. Dit rapport bevat de bevindingen van het kwantitatieve en kwalitatieve onderzoek verricht door Algorithm Audit. Een overzicht van de reikwijdte van dit rapport is hieronder weergegeven.

Wat is dit rapport wel?	Wat is dit rapport niet?
<p>Een beschrijving van de totstandkoming van het risicoprofiel en de manier waarop het profiel in de periode 2010-2023 is gedocumenteerd en geëvalueerd.</p> <p>Een kwalitatieve analyse van de totstandkoming en het gebruik van het risicoprofiel.</p>	<p>Onderzoek naar de vraag of het risicoprofiel rechtmatig is opgesteld en gebruikt. Er wordt dan ook:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Niet getoetst aan normen uit de periode 2010-2022, maar vanwege het toekomstgerichte karakter van dit onderzoek aan normen uit 2023;</li> </ul>

<sup>1</sup> Het woord effectief wordt hier gebruikt zoals DUO de term intern ook gebruikte: beter in het opsporen van onrechtmatig gebruik dan aselechte steekproeven. Cijfers voor de effectiviteit in de periode 2011-2017 worden gegeven in 4. Resultaten kwantitatieve analyse. Ook voor andere termen gebruikt in het CUB-proces wordt in dit rapport de door DUO intern gehanteerde bewoording gebruikt, zoals 'ouder(s)'.

<sup>2</sup> De drie selectiecriteria zijn onderwijsvorm, leeftijd en afstand tot ouder(s). De exacte samenstelling van het risicoprofiel wordt toegelicht in 2.3 Overzicht CUB-proces.

<sup>3</sup> Onder meer gepubliceerd door de [NOS](#), [Investico](#), [De Groene Amsterdammer](#) en [Trouw](#).

Wat is dit rapport wel?	Wat is dit rapport niet?
<p>Een kwantitatieve analyse van:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; De door het risicoprofiel aan studenten toegekende risicoscores;</li> <li>&gt; De selectie door bureaumedewerkers van studenten voor een huisbezoek.</li> </ul> <p>Het rapport is gericht op de toekomst. Het is bedoeld om DUO te helpen duiden hoe het risicoprofiel standhoudt in het licht van de huidige normen. Ook is het bedoeld om DUO te helpen verantwoord om te gaan met algoritmes en risicoprofielen als wordt besloten deze weer in te zetten in het CUB-proces. Er wordt:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Getoetst aan normen die op het moment van publiceren van het rapport <i>state-of-the-art</i> zijn;</li> <li>&gt; Geadviseerd om interne normen op te stellen en processen in te richten voor het gebruik van algoritmes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Niet ingegaan op mogelijke verantwoordingen voor het gebruik van het risicoprofiel zoals politiek-bestuurlijke druk in de periode 2010-2022.</li> </ul> <p>Een kwantitatieve analyse van vooringenomenheid ten aanzien van migratieachtergrond. Dit onderzoek heeft tot op heden niet kunnen plaatsvinden omdat de data die daarvoor nodig zijn tot nog toe niet beschikbaar zijn gesteld door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).</p> <p>Onderzoek naar de vraag of het risicoprofiel en/of het CUB-proces discriminatoir waren. Dat is een juridische vraag, waarvan de beantwoording mogelijk gebruik kan maken van de uitkomsten van de kwantitatieve analyse, maar die in dit rapport niet als zodanig wordt beantwoord.</p> <p>Een normatief oordeel over het risicoprofiel en/of het CUB-proces.</p> <p>Een uitputtend onderzoek naar het ontstaan en het gebruik van het CUB-proces. Het onderzoek is gedaan op basis van door DUO beschikbaar gestelde informatie.</p>

### Kwantitatieve analyse CUB-proces

Het CUB-proces is op twee manieren kwantitatief geanalyseerd. Voor de eerste analyse zijn de uitkomsten van de aselechte steekproef 2014 en 2017 onderzocht. Het doel van deze analyse is om de selectiecriteria en de daarbij behorende subcategorieën die worden gebruikt in het risicoprofiel te testen op statistische relevantie.<sup>4</sup> De tweede analyse is een zogeheten biasmeting. Deze biasmeting is gebaseerd op data over het verloop van het CUB-proces in 2014 en 2019 en heeft als doel om te meten of studenten in bepaalde onderwijs-, leeftijds- en afstandscategorieën bovenmatig worden geselecteerd voor een huisbezoek ten opzichte van de toegekende risicoscore door het risicoprofiel. Naast de analyse van de steekproeven en de biasmeting wordt een dataverkenning

<sup>4</sup> Het risicoprofiel bestaat uit verschillende onderwijs-, leeftijds- en afstandscategorieën. De exacte samenstelling van het risicoprofiel wordt toegelicht in [2.3 Overzicht CUB-proces](#).

gepresenteerd van de onderzochte uitwonende studentenpopulaties uit 2014 en 2019. Ook is de effectiviteit in beeld gebracht van het CUB-proces ten opzichte van aselechte steekproeven om onrechtmatig gebruik van de uitwonendenbeurs te traceren.

Algorithm Audit heeft door onvoldoende beschikbare gegevens nog geen kwantitatief onderzoek kunnen doen naar vooringenomenheid van het CUB-proces met betrekking tot studenten met een migratieachtergrond. Wel is vastgesteld dat er in het gebruikte risicoprofiel geen sprake is van direct onderscheid op basis van migratieachtergrond (noch andere beschermde gronden).

Uit de aselechte steekproeven uit 2014 en 2017 volgt onvoldoende statistische onderbouwing voor de in het risicoprofiel gebruikte selectiecriteria onderwijsvorm en leeftijd. Voor verschillende afstandscategorieën is wel een consistent en statistisch significant verband gevonden met onrechtmatig gebruik van de uitwonendenbeurs, zij het vooral voor specifieke subcategorieën zoals een kleine of juist zeer grote afstand tot ouder(s). Voor de opdeling in zes risicocategorieën is onvoldoende meerwaarde gevonden ten opzichte van een simpele binaire opdeling in een lage en hoge risicocategorie. De resultaten zijn tot stand gekomen door enkelzijdige statistische Z-toetsen uit te voeren op de onrechtmatig gebruik-percentages per onderwijs-, leeftijds- en afstandscategorie. De uitkomsten worden bevestigd door Fishers exacte toets.

Uit de biasmeting van het CUB-proces volgt dat studenten die binnen een afstand van 2km tot hun ouder(s) staan ingeschreven aanzienlijk vaker handmatig zijn geselecteerd voor huisbezoek dan men op basis van de door het risicoprofiel toegekende risicoscores kan verwachten. Dit verschil is gemeten door het percentage geselecteerde studenten voor een huisbezoek uit te splitsen per onderwijs-, leeftijds- en afstandscategorie en af te zetten tegen de toegekende risicoscores. Voor de hand ligt dat specifieke werkinstructies die aansporen tot het handmatig selecteren van studenten die nabij het ouderlijk adres staan ingeschreven hier de oorzaak van zijn.

Deze bevindingen leiden tot de aanbeveling om een meer omvattende onderbouwing van het risicoprofiel op te stellen voordat het mogelijk weer in gebruik wordt genomen. Daarnaast moet nader onderzoek worden gedaan of er een verband bestaat tussen de groepen die bovenmatig vaak handmatig zijn geselecteerd voor huisbezoek en studenten met een migratieachtergrond. Ook moet in de toekomst, mocht het CUB-proces geherintroduceerd worden, gebruik van hetzelfde selectie criterium in verschillende stappen van het CUB-proces worden voorkomen. Daartoe moet een onderzoek en verbetertraject worden ingesteld voor het proces van handmatige selectie, waaronder de werkinstructies.

### **Kwalitatieve analyse risicoprofiel**

Voor de kwalitatieve analyse is het ontstaan en gebruik van het risicoprofiel getoetst aan de normen en richtlijnen die daar in 2023 voor gelden. Dit zijn onder meer de Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmes (IAMA) en het Onderzoekskader Algoritmes van de Audit Dienst Rijk (ADR). De feitelijke situatie van het CUB-proces is vastgesteld door

documentanalyse en workshops. Of de onderzoekers van Algorithm Audit alle (destijds) beschikbare stukken hebben ontvangen, is niet na te gaan. Het valt niet uit te sluiten dat er ongeziene documenten zijn die een ander licht werpen op de vaststellingen in dit rapport. DUO wijst erop dat het profiel 13 jaar geleden is ontwikkeld, waardoor niet alle relevante documenten meer beschikbaar zijn.

Uit de kwalitatieve analyse volgen onderstaande conclusies.

Tussen 2010 en 2022 is er binnen DUO onvoldoende aandacht geweest voor mogelijke neveneffecten van het risicoprofiel. Er is niet gebleken dat bij het opstellen en gebruiken van het risicoprofiel is onderzocht of bepaalde demografische groepen over- of ondervertegenwoordigd zijn in de hogere risicocategorieën. Het verdient vermelding dat het hier gaat om onbedoelde vooringenomenheid; van bedoelde vooringenomenheid of opzettelijke discriminatie is in het onderzoek niet gebleken. Nadat de omvang van de kinderopvangtoeslagaffaire aan het licht kwam, is in 2019 door DUO onderzocht of het risicomodel direct discrimineert. Er is geconcludeerd dat daar geen sprake van was. Indirecte discriminatie lijkt destijds niet te zijn onderzocht of besproken.



Toetsen van feiten uit het verleden aan normen uit 2023 lijkt wellicht te streng. Dat zou het voor het beantwoorden van normatieve vragen zoals de schuldvraag ook zijn. Voor politiek-bestuurlijke duiding in 2023 en voor het opstellen van normen en processen waarmee DUO in de toekomst algoritmes en risicomodellen kan gebruiken, zijn dit echter de relevante normen.

De selectiecriteria van het risicoprofiel zijn vanaf 2012 openbaar geweest. Deze criteria zijn vermeld in kamerbrieven [A.19] en in rechtspraak.<sup>5</sup> Desondanks is er uit het onderzoek niet gebleken dat andere partijen DUO hebben gewezen op het risico van vooringenomenheid bij het gebruik van deze selectiecriteria. Dit gaat in ieder geval over de Tweede Kamer, het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), de Audit Dienst Rijk (ADR), de journalistiek, de advocatuur en het maatschappelijk middenveld.

### Bevindingen en aanbevelingen

Naar aanleiding van deze analyse zijn er verbeterpunten aan te wijzen om in de toekomst vooringenomenheid in het CUB-proces te voorkomen. Dit rapport doet daartoe een aanzet in zeven bevindingen en vier aanbevelingen.

#### Bevindingen

**Bevinding 1** – Er is jarenlang een regel-gebaseerd algoritme gebruikt, dat op basis van onderwijsvorm, leeftijd en de afstand tussen het adres van de student

<sup>5</sup> Onder meer Rb Limburg 13 december 2013, ECLI:NL:RBLIM:2013:11417, Rb Rotterdam 14 juli 2014, ECLI:NL:RBROT:20145684.

en het adres van zijn/haar ouder(s) een risicoscore heeft toegekend aan studenten die een uitwonendenbeurs ontvingen. Er is geen sprake van een zelflerend algoritme of van de inzet van kunstmatige intelligentie. Gebruik van risicoprofilering is effectief gebleken.

- Bevinding 2** – Uit de aselechte steekproeven uit 2014 en 2017 volgt onvoldoende statistisch verband tussen de selectiecriteria onderwijsvorm en leeftijd en onrechtmatig gebruik van de uitwonendenbeurs. Voor specifieke categorieën binnen het selectie criterium afstand is wel voldoende verband met onrechtmatigheid gevonden. Voor de opdeling in zes risicocategorieën is onvoldoende statistische onderbouwing gevonden ten opzichte van een binaire risicoclassificatie.
- Bevinding 3** – Studenten die binnen een afstand van 2km tot hun ouders(s) staan ingeschreven zijn aanzienlijk vaker handmatig geselecteerd voor een huisbezoek dan men op basis van de door het risicoprofiel toegekende risicoscores kan verwachten. Voor de hand ligt dat specifieke werkinstructies, die aansporen tot het handmatig selecteren van studenten die nabij het ouderlijk adres staan ingeschreven, hier de oorzaak van zijn.
- Bevinding 4** – Er is geen sprake van direct onderscheid op basis van migratieachtergrond (noch op basis van andere beschermde gronden) in het risicoprofiel. Door onvoldoende beschikbare gegevens is het tot op heden niet mogelijk geweest om kwantitatief onderzoek te doen naar indirecte vooringenomenheid ten aanzien van studenten met een migratieachtergrond.
- Bevinding 5** – De selectiecriteria en risicocategorieën die zijn gebruikt in het risicoprofiel zijn naar huidige normen onvoldoende onderbouwd, zeker ten aanzien van mogelijke vooringenomenheid.
- Bevinding 6** – Er is niet gebleken van intern onderzoek naar mogelijke vooringenomenheid van het gebruikte risicoprofiel, noch bij het opstellen van het risicoprofiel noch tijdens gebruik ervan.

**Bevinding 7** – Er is niet gebleken van interne normen voor het gebruik van algoritmes.

Deze bevindingen worden nader toegelicht in [1.2 Bevindingen](#).

### *Aanbevelingen*

- Aanbeveling 1** – Zorg voor een meer omvattende onderbouwing van het risicoprofiel voordat het mogelijk weer in gebruik wordt genomen, onder meer met behulp van een normatief kader.



**Aanbeveling 2** – Er moet nader onderzoek worden gedaan of er een verband bestaat tussen de groepen die bovenmatig vaak handmatig zijn geselecteerd voor huisbezoek en studenten met een migratieachtergrond.

**Aanbeveling 3** – Voorkom het gebruik van hetzelfde selectie criterium in verschillende stappen van het CUB-proces. Stel daartoe een onderzoek en verbetertraject in voor het proces van handmatige selectie, waaronder de werkinstructies.

**Aanbeveling 4** – Stel een algoritmemanagementbeleid op om de risico's te verkleinen die de inzet van algoritmes met zich meebrengt.

Deze aanbevelingen worden nader toegelicht in [1.3 Aanbevelingen](#).

## 1.2 Bevindingen

In deze sectie worden de genoemde bevindingen toegelicht. De bevindingen komen voort uit de kwantitatieve en kwalitatieve analyse van het risicoprofiel en van hoe dit profiel is opgesteld en beheerd binnen DUO.

**Bevinding 1 – Er is jarenlang een regel-gebaseerd algoritme gebruikt, dat op basis van onderwijsvorm, leeftijd en de afstand tussen het adres van de student en het adres van zijn/haar ouder(s) een risicoscore heeft toegekend aan studenten die een uitwonendenbeurs ontvingen. Er is geen sprake van een zelflerend algoritme of van de inzet van kunstmatige intelligentie. Gebruik van risicoprofilering is effectief gebleken.**

Tussen 2012 en 2023 is in het CUB-proces een risicoprofiel gebruikt om geautomatiseerd risicoscores toe te kennen aan alle studenten die van DUO een uitwonendenbeurs ontvingen. Het risicoprofiel is een lineair model dat op basis van drie criteria studenten een risicoscore toekent. Deze criteria zijn onderwijsvorm, leeftijd en de afstand tussen het adres waar zij stonden ingeschreven en het adres van hun ouder(s). Ieder criterium is opgedeeld in categorieën, bijvoorbeeld studenten die tussen de 1m-1km van hun ouder(s) wonen, studenten die 50-500km van hun ouder(s) wonen, een mbo 1-2 opleiding volgen etc. Na toepassing van vooraf bepaalde wegingsfactoren per categorie leidt het profiel van een student tot een risicoscore. De risicoscore kan worden verhoogd als de bij DUO bekende leeftijd van de student afwijkt met de leeftijd van de student in de Basis Registratie Personen (BRP). Aan alle studenten zijn risicoscores toegekend. Het toepassen van het CUB-proces, waarvan het risicoprofiel een belangrijk onderdeel uitmaakt, is effectief gebleken. De effectiviteit blijkt uit het feit dat met toepassing van het CUB-proces meer onrechtmatig gebruik van de uitwonendenbeurs is vastgesteld dan bij aselecte steekproeven. Dit betreft respectievelijk 3,6% en 3,8% effectiviteit bij de aselecte steekproeven van 2014 en 2017 en respectievelijk 38,9% en 35,3% effectiviteit bij toepassing van het CUB-proces in 2014 en 2019 waarbij het risicoprofiel is ingezet.

Meer informatie over het risicoprofiel en het CUB-proces wordt gegeven in [2.3 Overzicht CUB-proces](#). Meer informatie over de effectiviteitscijfers kan worden gevonden in [3.1 Kwantitatieve analyse](#).

**Bevinding 2 – Uit de aselechte steekproeven uit 2014 en 2017 volgt onvoldoende statistisch verband tussen de selectiecriteria onderwijsvorm en leeftijd en onrechtmatig gebruik van de uitwonendenbeurs. Voor specifieke categorieën binnen het selectie criterium afstand is wel voldoende verband met onrechtmatigheid gevonden. Voor de opdeling in zes risicocategorieën is onvoldoende statistische onderbouwing gevonden ten opzichte van een binaire risicoclassificatie.**

Per onderwijs-, leeftijds- en afstandscategorie is geturfd hoe vaak studenten die zijn geselecteerd voor onderzoek middels de aselechte steekproef 2014 (n=387) en 2017 (n=293) onrechtmatig gebruik hebben gemaakt van de uitwonendenbeurs. Aan de hand van deze frequenties is getoetst, middels de Z-toets en Fishers exacte toets, of de verschillen in onrechtmatigheidspercentages voor de gebruikte categorieën in het risicoprofiel statistisch significant zijn. Bijvoorbeeld: is er statistisch significant meer onrechtmatigheid vastgesteld in de afstandscategorie 2-5km dan in de categorie 5-10km? Voor leeftijd zijn onvoldoende aanwijzingen aangetroffen voor statistisch significante verschillen tussen de gebruikte categorieën. Voor onderwijsvorm zijn in de steekproef uit 2014 wel en in de steekproef uit 2017 geen significante verschillen aangetroffen. Dit acht Algorithm Audit een onvoldoende consistent statistisch signaal om risicoprofilering op te baseren. Een nieuwe, grotere steekproef zou hier verandering in kunnen brengen. Voor afstand tot ouder(s) leveren vooral de categorieën 1m-1km, 2-5km en 50-500km een statistisch significant signaal. Dit biedt onderbouwing voor gebruik van afstand als selectiecriteria voor risicoprofilering, mits de specifieke categorisering preciezer wordt vastgesteld. Daarnaast is er onvoldoende onderbouwing om de toegekende risicoscores op te delen in zes risicocategorieën. Voor een binaire risicoclassificatie is wel statistische onderbouwing, en deze simplificering geniet de voorkeur.

Meer informatie over de methodologie van de statistische toetsen kan worden gevonden in [3.1 Kwantitatieve analyse](#). De resultaten worden besproken in [4.1 Resultaten aselechte steekproef 2014 en 2017](#).

**Bevinding 3 – Studenten die binnen een afstand van 2km tot hun ouders(s) staan ingeschreven zijn aanzienlijk vaker handmatig geselecteerd voor een huisbezoek dan men op basis van de door het risicoprofiel toegekende risicoscores kan verwachten. Voor de hand ligt dat specifieke werkinstructies, die aansporen tot het handmatig selecteren van studenten die nabij het ouderlijk adres staan ingeschreven, hier de oorzaak van zijn.**

In de biasmeting is een sterke oververtegenwoordiging waargenomen van studenten die binnen 2km afstand tot hun ouder(s) staan ingeschreven bij handmatige selectie voor huisbezoek. Deze oververtegenwoordiging komt niet voort uit het gehanteerde risicoprofiel.

In 2014 is er voor studenten die 0km van hun ouder(s) staan ingeschreven een dispropor-tionele verhouding tussen de kans op een huisbezoek (8,3x het gemiddelde van alle cate-gorieën) en de toegekende risicoscore (3,7x het gemiddelde). Dat betekent dat studenten uit deze categorie een meer dan 2 keer zo grote kans hebben op een huisbezoek dan vanuit hun risicoscore kan worden verwacht. Voor de 1m-1km categorie is deze verhouding tussen kans op huisbezoek en risicoscore (beide ten opzichte van hun gemiddelden) 6,8x : 3,0x en voor de 1-2km categorie 3,5x : 2,7x. Dit betekent dat de groep met een kleine afstand tot ouder(s) structureel is oververtegenwoordigd in de handmatige selectie voor huisbezoek, ten opzichte van de hun toegekende risicoscore's.

Deze oververtegenwoordiging kan vermoedelijk worden verklaard door de aanwezigheid van specifieke werkinstructies die medewerkers opdragen om studenten met bijzonderheden in de woonsituatie – zoals de combinatie jonge leeftijd, dichtbij ouder(s) wonend en/of wonend bij familieleden – gericht te selecteren voor huisbezoek. De oververtegenwoordiging van studenten (zoals die op een kleine afstand tot ouder(s) staan ingeschreven) in de handmatige selectie voor huisbezoek zou potentieel een oververtegenwoordiging van andere kenmerken, zoals die van migratieachtergrond, kunnen veroorzaken. Er moet daarom nader onderzoek worden gedaan of er een verband bestaat tussen de groepen die bovenmatig vaak handmatig zijn geselecteerd voor huisbezoek en studenten met een migratieachtergrond. Zie [Aanbeveling 2](#). Daarnaast moet een onderzoek en verbetertraject worden ingesteld voor het proces van handmatige selectie, waaronder de werkinstructies. Zie [Aanbeveling 3](#).

De uitkomsten van de biasmeting, inclusief de genoemde cijfers, kunnen worden teruggevonden [Figuur 8](#) en in [4.2. Resultaten biasmeting 2014 en 2019](#).

**Bevinding 4 – Er is geen sprake van direct onderscheid op basis van migratieachtergrond (noch op basis van andere beschermde gronden) in het risicoprofiel. Door onvoldoende beschikbare gegevens is het niet mogelijk geweest om kwantitatief onderzoek te doen naar indirecte vooringenomenheid ten aanzien van studenten met een migratieachtergrond.**

DUO heeft Algorithm Audit verzocht ook een biasmeting uit te voeren voor mogelijke vooringenomenheid met betrekking tot het bijzondere persoonskenmerk migratieachtergrond. DUO heeft zelf geen data over de migratieachtergrond van studenten. Daarom is aan het CBS verzocht de data van DUO uitsluitend voor het uitvoeren van deze biasmeting te verrijken met data over de migratieachtergrond van studenten. Tot op heden heeft Algorithm Audit deze data niet kunnen verkrijgen. In de toekomst kunnen deze data mogelijk wel beschikbaar worden gesteld voor eventueel vervolgonderzoek. Alternatieve methoden om indirecte vooringenomenheid met betrekking tot migratieachtergrond te meten, zoals met behulp van aggregatiestatistieken per postcodegebied, achtte Algorithm Audit onvoldoende verantwoord in methodologisch opzicht. Algorithm Audit heeft ten tijde van het verschijnen van dit rapport daarom geen kwantitatief onderzoek kunnen uitvoeren naar indirecte vooringenomenheid van het CUB-proces met betrekking tot

studenten met een migratieachtergrond. Mogelijke indirecte vooringenomenheid in het risicoprofiel of in het verdere verloop van het CUB-proces valt niet uit te sluiten.

Hoe de biasmeting voor migratieachtergrond zou zijn uitgevoerd in het geval van voldoende beschikbare gegevens wordt toegelicht in [3.1 Kwantitatieve analyse](#).

### **Bevinding 5 – De selectiecriteria en risicocategorieën die zijn gebruikt in het risicoprofiel zijn naar huidige normen onvoldoende onderbouwd, zeker ten aanzien van mogelijke vooringenomenheid.**

De selectiecriteria van het risicoprofiel zijn grotendeels gebaseerd op ervaringsgegevens en zogenoemd gezond verstand van medewerkers. De onderbouwing voor geschiktheid van deze criteria is niet gedocumenteerd. Het ontstaan van het risicoprofiel is getraceerd naar een serie workshops in 2010. Hoewel ervaring en gezond verstand belangrijk en nuttig zijn, vormen *self fulfilling prophecies*, *confirmation biases* en het onbedoeld gebruiken van proxycriteria (zie [Box 1](#)) hier een reëel risico. De wegingsfactoren zijn gebaseerd op een datastudie uitgevoerd in 2010. Documentatie over de oorsprong en gehanteerde methodologie voor het samenstellen van de controlegroep in deze datastudie ontbreekt. Zonder nader onderzoek naar de representativiteit van deze controlegroep kunnen in een handmatig geselecteerde populatie bepaalde groepen over- of ondervertegenwoordigd zijn. Door op die populatie wegingsfactoren te baseren, bestaat het risico op het ontstaan van negatieve *feedback loops*. Dat betekent dat groepen die in de controlegroep oververtegenwoordigd zijn een hogere wegingsfactor krijgen, waardoor deze groepen later door het risicoprofiel systematisch een overmatige risicoscore wordt toebedeeld. Het onderbouwen van de keuze voor bepaalde selectiecriteria en wegingsfactoren en hun mogelijke invloed op vooringenomenheid wordt voorgeschreven door de nu geldende kaders voor algoritmes zoals de Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmes (IAMA) en het Onderzoekskader Algoritmes van de ADR.

Een analyse over de onderbouwing van de gebruikte selectiecriteria en categorieën in het risicoprofiel wordt gegeven in [5.1 Resultaten kwalitatieve analyse risicoprofiel](#).

### **Bevinding 6 – Er is niet gebleken van intern onderzoek naar mogelijke vooringenomenheid van het gebruikte risicoprofiel, noch bij het opstellen van het risicoprofiel noch tijdens gebruik ervan.**

#### Box 1

### Wat zijn proxyvariabelen?

Met proxykenmerken worden ogenschijnlijk neutrale gegevens bedoeld die sterk gecorreleerd zijn aan andere wél gevoelige kenmerken. Door een sterke correlatie kan men door proxykenmerken te gebruiken (mogelijk onbedoeld) ook de gevoelige groep raken. Lidmaatschap van een vrouwelijke studentenvereniging is bijvoorbeeld een proxy voor het persoonskenmerk 'vrouw'; het bezitten van een seizoenkaart voor een voetbalclub is mogelijk een proxy voor het persoonskenmerk 'man'. Bij overheidshandelen moet hiermee rekening worden gehouden. Wellicht is het toegestaan om onderscheid te maken tussen burgers met en zonder seizoenkaart, maar niet tussen mannen en vrouwen.

Risicoprofilering is een krachtig en door de Centrale Raad van Beroep toegestaan middel voor het vergroten van effectiviteit, efficiëntie en kostenbesparing van de bestrijding van onrechtmatig gebruik van sociale voorzieningen.<sup>6</sup> Aan het gebruik zijn echter voorwaarden verbonden, waaronder dat het gemaakte onderscheid geschikt, noodzakelijk en proportioneel dient te zijn. Dit moet worden gewaarborgd bij het opstellen van het risicoprofiel en de inzet daarvan. Er is niet gebleken van bewustzijn binnen DUO (en/of bij betrokken instanties als het Ministerie van OCW, de ADR, de Tweede Kamer na invoering van CUB in 2012, etc.) dat het gebruik van het risicoprofiel in het CUB-proces een risico op (indirecte) ongelijke behandeling met zich meebrengt. Er is ook niet gebleken dat waarborgen ingesteld zijn om dergelijke ongelijke behandeling te monitoren of tegen te gaan. Er is geen vooringenomenheid gemeten en er is niet onderzocht of overwogen of de gebruikte criteria en wegingsfactoren wellicht proxykenmerken waren voor bepaalde demografieën.

Een toelichting op het ontbreken van intern onderzoek naar vooringenomenheid kan worden gevonden in [5.2 Processen om het risico op vooringenomenheid tegen te gaan](#).

### **Bevinding 7 – Er is niet gebleken van interne normen voor het gebruik van algoritmes.**

In het onderzoek zijn geen richtlijnen gevonden die DUO intern gebruikt voor het tegengaan van vooringenomenheid of het mitigeren van andere risico's bij het gebruik van algoritmes. Er lijkt niet te zijn vastgelegd hoe DUO invulling geeft aan algemene wettelijke kaders en richtlijnen van andere instanties voor de samenstelling van risicoprofielen. Als die richtlijnen er wel zijn, is in ieder geval niet de hele organisatie zich daarvan bewust. Richtlijnen ontbreken op ten minste twee onderdelen die relevant zijn voor het tegengaan van (indirecte) discriminatie. Ten eerste voor de vaststelling bij welke mate van vooringenomenheid sprake is van indirecte discriminatie. Ten tweede om vast te stellen onder welke omstandigheden indirecte discriminatie naar het oordeel van DUO gerechtvaardigd is, omdat wordt voldaan aan de juridische eisen van geschiktheid, noodzakelijkheid en proportionaliteit. In de periode 2012-2022 hebben er wel jaarlijkse effectiviteitsrapportages, privacy-audits en misbruik-en-oneigenlijk-gebruik (M&O) controles plaatsgevonden. Aselecte steekproeven hebben plaatsgevonden in 2010, 2014 en 2017, primair met het doel om de effectiviteit van het CUB-proces en het financieel 'restrisico' in de CUB-populatie vast te stellen. Het gebrek aan richtlijnen voor de omgang met (algoritmische) risicoprofilering heeft eraan bijgedragen dat er bij de controles geen oog is geweest voor mogelijke vooringenomenheid.

Een toelichting op het ontbreken van interne normen voor gebruik van algoritmes wordt gegeven in [5.2 Processen om het risico op vooringenomenheid tegen te gaan](#).

<sup>6</sup> Onder meer CRvB 8 september 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:3249, r.o. 4.5.; zie ook Toetsingskader Discriminatie door Risicoprofielen van het College voor de Rechten van de Mens (2021) Richtlijn 1.

## 1.3 Aanbevelingen

Uit de genoemde bevindingen volgen de onderstaande aanbevelingen.

### **Aanbeveling 1 – Zorg voor een meer omvattende onderbouwing van het risicoprofiel voordat het mogelijk weer in gebruik wordt genomen, onder meer met behulp van een normatief kader.**

Inherent aan het gebruik van risicoprofilering in het CUB-proces is dat er onderscheid wordt gemaakt tussen groepen uitwonende studenten. Deels is dit de bedoeling: geen *bug*, maar een *feature*. Het maken van onderscheid kan echter ook juridische en maatschappelijke normen overschrijden. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer het onderscheid niet geschikt, noodzakelijk en proportioneel is. Tegelijkertijd kan onderscheid dat juridisch geoorloofd is toch als maatschappelijk onwenselijk worden beschouwd. Hierbij kan gedacht worden aan onderscheid dat zich niet richt op een juridisch beschermd (persoons) kenmerk, maar op een ander kenmerk zoals opleidingsniveau. Het is aan te bevelen om op voorhand kaders op te stellen waaraan getoetst kan worden voor welke *vormen* en in welke *mate* van onderscheid als (on)wenselijk worden beschouwd. Deze kaders hebben specifiek betrekking op het toetsen van criteria die in het risicoprofiel worden opgenomen. Het voorgestelde Fase-2 onderzoek van Algorithm Audit biedt aanknopingspunten om dergelijke normatieve afwegingen te maken. Het toetsen van een risicoprofiel aan een kader moet ook een kwantitatieve onderbouwing bevatten van de gebruikte selectiecriteria, waarvoor de analyses in dit rapport een voorzet doen. Om het selectieprofiel kwantitatief te onderbouwen, en niet alleen de effectiviteit van het CUB-proces te meten, wordt aanbevolen om een grotere aselechte steekproef te trekken dan de aselechte steekproeven uit 2014 en 2017.

### **Aanbeveling 2 – Er moet nader onderzoek worden gedaan of er een verband bestaat tussen de groepen die bovenmatig vaak handmatig zijn geselecteerd voor huisbezoek en studenten met een migratieachtergrond.**

Of groepen die tijdens de handmatige selectie bovenmatig vaak zijn geselecteerd ook bovenmatig vaak een migratieachtergrond hebben, is niet op voorhand duidelijk en moet nader worden onderzocht. De gehanteerde werkinstructies, bijvoorbeeld de richtlijn om bijzonderheden in de woonsituatie nader te onderzoeken (denk aan: combinatie jong en bij familie inwonend), kunnen bijdragen aan mogelijke oververtegenwoordiging van demografische groepen, waaronder migratieachtergrond. Daarnaast is het proces van handmatige selectie vatbaar voor onderscheid op basis van latente kenmerken. Bij de lijsten die medewerkers gepresenteerd krijgen tijdens handmatige selectie zijn, naast de criteria uit het risicoprofiel en de risicoscore, ook andere kenmerken zichtbaar van studenten, zoals naam, adres en geboortedatum. Hier bevindt zich een risico voor (onbewuste) vooringenomenheid ten opzichte van migratieachtergrond of andere kenmerken in handmatige

selectie. De invloed die deze en andere kenmerken spelen tijdens de handmatige selectie voor huisbezoek dient te worden onderzocht. Daarnaast moet een verbetertraject worden ingesteld om werkinstructies voor handmatige selectie te verbeteren. Zie [Aanbeveling 3](#).

### **Aanbeveling 3 – Voorkom het gebruik van hetzelfde selectie criterium in verschillende stappen van het CUB-proces. Stel daartoe een onderzoek en verbetertraject in voor het proces van handmatige selectie, waaronder de werkinstructies.**

Er is vastgesteld dat studenten die binnen een afstand van 2km tot hun ouders(s) staan ingeschreven aanzienlijk vaker handmatig zijn geselecteerd voor een huisbezoek dan men op basis van de door het risicoprofiel toegekende risicoscores kan verwachten. Voor de hand ligt dat specifieke werkinstructies die aansporen tot het handmatig selecteren van studenten die nabij het ouderlijk adres staan ingeschreven hier de oorzaak van zijn. Deze bevindingen geven aanleiding om de werkinstructies voor medewerkers in het selectieproces tegen het licht te houden. Als de door het model toegekende risicoscore al kenmerken zoals kleine afstand tot ouder(s) meeweegt, kan een nadere instructie om diezelfde kenmerken handmatig vaker te selecteren een overreactie veroorzaken. Daardoor worden studenten met bijvoorbeeld een kleine afstand tot ouder(s) onterecht veel vaker geselecteerd voor huisbezoek. Het algemene proces van handmatige selectie moet nader worden onderzocht om verbeterpunten vast te stellen. Het huidige proces is ondoorzichtig, omdat de procedure om handmatig studenten in en uit te sluiten van huisbezoek op basis van hun risicoscore's en relevante kenmerken niet een eenduidig protocol is. Het is lastig te achterhalen hoe medewerkers precies te werk gaan en het proces is daardoor slecht controleerbaar. Daarnaast kunnen latente persoonskenmerken die zichtbaar zijn voor medewerkers (zoals naam, adres, geboortedatum) een risico vormen voor (onbewuste) vooringenomenheid. Het anonimiseren van studenten en het exclusief tonen van alleen de relevante kenmerken en de risicoscore zou een mogelijkheid zijn. Nader onderzoek moet uitwijzen welke verbeteringen kunnen worden aangebracht in het handmatige selectieproces.

### **Aanbeveling 4 – Stel een algoritmemanagementbeleid op om de risico's te verkleinen die de inzet van algoritmes met zich meebrengt.**

Stel beleid op ten behoeve van een consistente en verantwoorde omgang met algoritmes en risicoprofilering. Dergelijk beleid kan opgesteld worden in verschillende dimensies. Hierbij kan gedacht worden aan:

- > **Bestuur:** centralisatie van belangrijke besluitvorming in comités, het afstemmen taken en verantwoordelijkheden binnen de bestaande organisatiestructuur, de implementatie van 3 lines-of-defence (3LoD) risicobeheersingsraamwerk.
- > **Documentatie:** het opstellen van gestandaardiseerde documentatievereisten en werkinstructies.
- > **Algoritme-inventarisatie:** centraal overzicht van alle algoritmes<sup>7</sup> binnen de organisatie ten behoeve van informatieverzoeken, monitoring en evaluatie.

<sup>7</sup> Voor een definitie van een algoritme zie: <https://algoritmes.overheid.nl/nl/footer/over-algoritmes>.

- > **Processen:** Opstellen van ontwikkelings- en valideringsprocessen voor ieder algoritme.
- > **Toezicht en rapportage:** Toezien op rapportage over algoritmerisico's bevordert risico-georiënteerde werkwijzen.

Voor een andere opdeling kan ook inspiratie worden opgedaan uit bestaande kaders voor verantwoorde omgang met algoritmes in de publieke sector.<sup>8</sup>

## 1.4 Leeswijzer

In [Hoofdstuk 2](#) wordt de werkwijze voor de feitenvaststelling toegelicht, wordt de chronologie van het CUB-proces beschreven en worden de verschillende stappen in het CUB-proces behandeld.

In [Hoofdstuk 3](#) worden voor zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve analyse de onderzoeksmethodologie en onderzoeksvragen geïntroduceerd.

In [Hoofdstuk 4](#) worden de resultaten van de kwantitatieve analyse besproken.

In [Hoofdstuk 5](#) worden de resultaten van de kwalitatieve analyse besproken.

In [Hoofdstuk 6](#) staan enkele voorbehouden bij dit onderzoeksrapport.

In [Hoofdstuk 7](#) volgt de conclusie in de vorm van bevindingen en aanbevelingen.

In [Appendix A](#) wordt verwezen naar relevante literatuur.

In [Appendix B](#) staat een voorbeeld van een query om data op te halen uit de datawarehouse van DUO.

In [Appendix C](#) wordt aanvullende informatie gegeven over de uitgevoerde statistische toetsen.

In [Appendix D](#) staat de volledige documentenlijst.

---

<sup>8</sup> Zie bijvoorbeeld het Implementatiekader 'Verantwoorde inzet van algoritmes' van de Rijksoverheid <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/06/30/implementatiekader-verantwoorde-inzet-van-algoritmen>, Onderzoekskader algoritme van de Audit Dienst Rijk (ADR) <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/07/11/onderzoekskader-algoritmes-adr-2023> en het Toetsingskader algoritmes van de Algemene Rekenkamer <https://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/algoritmes-digitaal-toetsingskader>.



## 2. Achtergrond Controle Uitwonendenbeurs: feitenvaststelling

Hieronder volgen de werkwijze van de feitenvaststelling (§2.1), de chronologie van het CUB-proces (§2.2) en een overzicht van het CUB-proces (§2.3).

### 2.1 Werkwijze feitenvaststelling

De feitenvaststelling heeft plaatsgevonden op basis van een vooraf vastgestelde methode en bestond uit een bureauonderzoek en workshops. DUO heeft documenten beschikbaar gesteld over het CUB-proces. Algorithm Audit heeft die documenten onderzocht en naar aanleiding van dat onderzoek nieuwe documenten opgevraagd. Daarop zijn door DUO nieuwe documenten aangeleverd, die zijn onderzocht. Deze stappen zijn een aantal keer doorlopen. In totaal zijn ruim 125 documenten aangeleverd en onderzocht. Naar deze documenten wordt verwezen volgens de afkortingen zoals bijgehouden in [Appendix D – Documentlijst](#).

Tegelijk met dit bureauonderzoek zijn twee workshops gehouden met medewerkers van DUO die in het verleden bij het CUB-proces betrokken waren. Tijdens deze workshops zijn door Algorithm Audit vragen gesteld en is door DUO achtergrondinformatie gegeven over het CUB-proces. In overleg met DUO is besloten in dit rapport niet te noemen met welke medewerkers er is gesproken en wordt er niet uit de workshops geciteerd. Dit om te waarborgen dat medewerkers vrijuit konden spreken. De voordelen van dergelijke workshops zijn het snel kunnen ontvangen van informatie, het kunnen koppelen van informatie die zich in verschillende delen van de organisatie bevindt en het eenvoudiger kunnen begrijpen van grote lijnen die uit documentanalyse niet altijd naar voren komen. Nadelen zijn het gevaar van bias bij de selectie van de workshopgroep, het risico van verborgen agenda's van de deelnemers en groepsdruk. Hierdoor en door andere invloeden kan er tijdens de workshops onvolledige of onjuiste informatie zijn gedeeld. Doordat de inzichten waarop dit rapport is gebaseerd verkregen zijn uit een combinatie van schriftelijke documenten en de workshop, zijn deze risico's zo veel als mogelijk ondervangen.

In aanvulling op de workshops heeft een focusgroep plaatsgevonden waarin met datawarehousing- en CUB-experts de benodigde historische data is opgehaald. Aanvullende data zijn na de focusgroep digitaal gedeeld. Op basis van de initieel gedeelde data is een analyse gemaakt en een eerdere versie van dit rapport gepubliceerd. In februari 2024 bleek dat de gedeelde historische data door het datawarehousing-team incorrect was. In de data die is gedeeld en uitsluitend over 1 januari 2014 en 1 januari 2019 zou gaan, bleek ook data uit respectievelijk 2013 en 2018 aanwezig te zijn. In de huidige versie van dit rapport staat de – voor zover bij Algorithm Audit bekend en voor zover door haar te controleren – correcte data.

Een tussentijdse versie van het feitenonderzoek en de kwalitatieve analyse zijn op 25 oktober en 14 december 2023 aan DUO voorgelegd. Daarop zijn aanvullingen en commentaren ontvangen die in deze versie zijn verwerkt.

Er zijn kwaliteitscontroles gedaan op het eindrapport door medewerkers en bestuurders van Algorithm Audit die verder niet bij het project betrokken zijn geweest.

## 2.2 Chronologie CUB

Op 31 oktober 2007 ontving de voorganger van DUO signalen van de Sociale Recherche Twente (SRT) over onrechtmatig gebruik met de uitwonendenbeurs. De SRT berichtte aan de Minister dat zij regelmatig dergelijk onrechtmatig gebruik tegenkwamen, maar geen bevoegdheden hadden om hiertegen op te treden [F.7,F.8]. Op dat moment werd onrechtmatig gebruik met de uitwonendenbeurs uitsluitend administratief gecontroleerd door het adres van de als uitwonende geregistreerde student te vergelijken met de adressen van zijn/haar ouder(s) in de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA). Huisbezoeken werden niet afgelegd en er lag een zware bewijslast bij DUO [F.8]. In juli 2009 zijn door Tweede Kamerleden vragen aan de Minister van OCW gesteld over onrechtmatig gebruik van de uitwonendenbeurs [A.16]. Daarop is in oktober 2009 een rapport gepubliceerd door de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) [o.a. A.17]. Ook heeft in oktober 2009 een workshop plaatsgevonden over de aanpak van onrechtmatig gebruik van de uitwonendenbeurs [o.a. A.17]. Aanwezig waren de voorganger van DUO, de SRT, het Openbaar Ministerie, de Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten, de SIOD en het Ministerie van OCW. Tijdens en na de workshop zijn verschillende maatregelen bedacht voor het tegengaan van onrechtmatig gebruik. Onder meer is de Pilot Twente gestart [o.a. A.17].

In de Pilot Twente is in een iteratief proces tussen de voorganger van DUO en de SRT het risicoprofiel opgesteld. De voorganger van DUO stelde risicocriteria op. Dat waren in eerste instantie de afstand tussen de uitwonende student en zijn/haar ouder(s), afstand tussen de uitwonende student en de onderwijsinstelling, een groot aantal inschrijvingen op een bepaald adres en bepaalde verhuismomenten. Aan de hand van die risicocriteria heeft de SRT onderzoeken uitgevoerd, waarna de criteria zijn verfijnd [A.17]. Uit gesprekken in 2023 volgt dat de risicocriteria zijn gekozen op basis van ervaring, gezond verstand en door handmatig te zoeken naar patronen in lijsten met uitwonende studenten. Dit ging bijvoorbeeld om situaties waarin kinderen van twee of meerdere gezinnen zich bij het adres van het andere gezin inschreven; kruislings of in een carrousel.

In de eerste helft van 2010 is de pilot Twente uitgebreid met nieuwe deelnemers (te weten de Gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht en de Sociale Recherche Noord-Holland) [F.11]. In maart 2010 is een workshop risicoprofilering geweest waaraan verschillende pilotgemeenten, DUO, OCW en SIOD deelnamen [o.a. E.1-2]. Voor het vaststellen van het risicoprofiel is gekozen voor de methode 'beslisboom' [o.a. E.5]. Daarbij worden inschattingen van onrechtmatig gebruik gemaakt aan de hand van deelpopulaties uitwonende studenten. Ook zijn tussen DUO en de pilotgemeenten op basis van werkafspraken gegevens van studenten en risicoprofielen uitgewisseld [E.5]. Ook is in 2010 door DUO een datawarehouse ingericht met daarin data van alle uitwonende studenten op basis waarvan een analyse van de selectiecriteria is gedaan [F.11].

In 2010 is het risicoprofiel verfijnd door op basis van 934 studenten de wegingsfactoren van drie selectiecriteria en de onderlinge relatie tussen die wegingsfactoren te bepalen [A.47]. De onderbouwing is niet gedocumenteerd.

Ook is in 2010 door ADR een aselechte steekproef gedaan onder alle studenten die een uitwonende beurs ontvingen [A.47].

In 2012 is gebruik van het risicoprofiel gestart [A.19].

In 2012 is een wetswijziging in werking getreden waardoor DUO extra middelen kreeg om onrechtmatig gebruik met de uitwonendenbeurs tegen te gaan [o.a. A.19].

In 2013 zijn 366 studerenden gecontroleerd die in Groningen in een studentenhuizen woonden. Gezien de praktische en juridische moeilijkheden bij het controleren van studentenhuizen en de lage hoeveelheid onrechtmatig gebruik die bij de huisbezoeken in 2013 zijn vastgesteld, zijn na 2013 studentenhuizen van controle uitgezonderd [A.11].

In 2014 is opnieuw door de ADR een aselechte steekproef gedaan [A.40]. De gehele populatie studenten die een uitwonende beurs ontvingen is onderzocht. Een aanvullende steekproef is gedaan binnen de vier laagste risicocategorieën. Na deskresearch en huisbezoeken is van 3,52 procent van de onderzochte studenten vastgesteld dat zij onrechtmatig een uitwonende studiebeurs ontvangen. Dit is met 95 procent zekerheid statistisch relevant. Een en ander leidt tot de inschatting dat er in 2010 een restrisico was van EUR 12 á 22 miljoen per jaar. DUO concludeert dat het onrechtmatig gebruik tussen 2011 en 2014 is gedaald met EUR 30 miljoen.

In 2015 is het leenstelsel ingevoerd. De basisbeurs – en daarmee de uitwonendenbeurs – wordt afgeschaft in het hoger onderwijs. Er wordt overwogen het risicoprofiel aan te passen, maar dit wordt niet gedaan [A.33].

In 2017 wordt opnieuw een aselechte steekproef uitgevoerd [A.15]. Gezien de afschaffing van het leenstelsel ziet deze steekproef uitsluitend op de groepen mbo 1-2 en mbo 3-4. Bij 3,65 procent van de studenten is vastgesteld dat zij onrechtmatig een uitwonende studiebeurs ontvangen. Dat komt neer op een restrisico EUR 3,75 miljoen per jaar voor mbo-studenten. Inclusief het hoger onderwijs wordt het restrisico in 2017 op EUR 8 miljoen geschat.

In 2018 is het risicoprofiel naar aanleiding van de kinderopvangtoeslagaffaire gerevalueerd. DUO zag geen aanleiding om het CUB-proces aan te passen.

Van 2021 tot en met 2023 zijn door het Hoger Onderwijs Persbureau vragen gesteld aan DUO over het CUB-proces. Er is ook een Woo-verzoek gedaan door Investico. Deze vragen zijn door DUO beantwoord en aan het Woo-verzoek is voldaan.

In 2023 zijn Kamervragen gesteld over het CUB-proces naar aanleiding van nieuwsartikelen gebaseerd op onderzoek van NOS op 3, Investico en het Hoger Onderwijs Persbureau [o.a. A.42]. Daarop is selectie door middel van het risicoprofiel stilgelegd.

## 2.3 Overzicht CUB-proces

Het CUB-proces is op te delen in zeven stappen:

- > **Stap 0 – Brondata:** Vaststellen van alle ontvangers van een uitwonendenbeurs voor een gegeven peildatum. Naar deze groep wordt gerefereerd als de *uitwonendenbeurspopulatie*.
- > **Stap 1 – Risicoprofiel:** Toekennen van een risicoscore tussen de 0-180 aan alle studenten in de uitwonendenbeurspopulatie aan de hand van het risicoprofiel zoals weergegeven in Tabel 1. Het risicoprofiel werkt als volgt:
  - > Voor de onderwijsvorm van een student wordt een wegingsfactor  $R_1$  toegekend (mbo 1-2: 1,2, mbo 3-4: 1,1, hbo: 1, wo: 0,8);
  - > Voor de combinatie van de leeftijd<sup>9</sup> van een student en de afstand<sup>10</sup> tussen de postcode van een student en de postcode van een van de ouder(s) wordt een risico  $R_2$  toegekend. De risicofactor voor alle combinaties van leeftijds- en afstands categorieën wordt vermeld in Tabel 1. Merk op: 0km tot ouder(s) houdt in dat een student in hetzelfde postcodegebied (4 cijfers + 2 letters) als de ouder(s) staat ingeschreven maar niet op hetzelfde adres. Een onbekend adres houdt in dat óf het adres van een student niet bekend is óf het adres van de ouder(s) niet bekend is. Dit kan het geval zijn wanneer de ouder(s) niet bekend zijn, overleden zijn of er een hardheidsclausule van toepassing is<sup>11</sup>;
  - > Aan de hand van een mogelijke afwijking van de leeftijd van de student zoals bekend bij DUO en de leeftijd bekend bij de Gemeente Basis Administratie (GBA), gecombineerd met informatie hoe lang de student al uitwonend is, wordt de risicofactor  $R_3$  bepaald. De volgende leeftijden worden gebruikt om een de risicofactor  $R_3$  te bepalen:
    - > Actuele\_leeftijd: leeftijd van student zoals bekend bij DUO op het moment van berekenen risicoscore;
    - > Leeftijd\_uitwonend: leeftijd op het moment dat de persoon uitwonend werd;
    - > Leeftijd\_huidig\_GBA: leeftijd op het moment van de ingangsdatum van het (op dat moment) actuele woonadres uit de Gemeente Basis Administratie (GBA).
 De risicofactor  $R_3$  voor alle combinaties van deze soorten leeftijd wordt gegeven in Tabel 1 [A.53].
  - > De risicoscore wordt als volgt bepaald:

$$\text{Risicoscore} = R_1 * (R_2 + R_3).$$

<sup>9</sup> De volgende leeftijdscategorieën worden gehanteerd: 15-18, 19-20, 21-22, 23-24, 25-50.

<sup>10</sup> De volgende afstandscategorieën worden gehanteerd: 0km, 1m-1km, 1-2km, 2-5km, 5-10km, 10-20km, 20-50km, 50-500km, onbekend. Merk op dat de exacte afbakening in Tabel 1 gespecificeerd is.

<sup>11</sup> Er zijn ook technische redenen waarom het adres van een student op een peildatum (nog) niet beschikbaar is. Zo kan het zijn dat op het moment van inschrijven het adres van de student niet bekend is, maar enkele dagen, weken of maanden later wel.

Risicofactor (R1)		Risicocategorie				
Onderwijsvorm	Factor	Codering	Beschrijving	Ondergrens	Bovengrens	
mbo 1-2	1,2	1	Zeer hoog risico	80	180	
mbo 3-4	1,1	2	Hoog risico	60	79	
hbo	1,0	3	Gemiddeld risico	40	59	
wo	0,8	4	Laag risico	20	39	
R1*(R2+R3)		5	Zeer laag risico	1	19	
		6	Onbekend risico	0	0	
Afstand tot ouder(s)	Leeftijd	Risicoscore (R2)	mbo 1-2	mbo 3-4	hbo	wo
0	15-18	120	144	132	120	96
0	19-20	110	132	121	110	88
0	21-22	105	126	116	105	84
0	23-24	100	120	110	100	80
0	25-50	80	96	88	80	64
1-1000	15-18	100	120	110	100	80
1-1000	19-20	95	114	105	95	76
1-1000	21-22	85	102	94	85	68
1-1000	23-24	75	90	83	75	60
1-1000	25-50	65	78	72	65	52
1001-2000	15-18	95	114	105	95	76
1001-2000	19-20	85	102	94	85	68
1001-2000	21-22	75	90	83	75	60
1001-2000	23-24	65	78	72	65	52
1001-2000	25-50	60	72	66	60	48
2001-5000	15-18	85	102	94	85	68
2001-5000	19-20	75	90	83	75	60
2001-5000	21-22	65	78	72	65	52
2001-5000	23-24	55	66	61	55	44
2001-5000	25-50	45	54	50	45	36
5001-10000	15-18	75	90	83	75	60
5001-10000	19-20	65	78	72	65	52
5001-10000	21-22	55	66	61	55	44
5001-10000	23-24	45	54	50	45	36
5001-10000	25-50	35	42	39	35	28
10001-20000	15-18	50	60	55	50	40
10001-20000	19-20	40	48	44	40	32
10001-20000	21-22	30	36	33	30	24
10001-20000	23-24	25	30	28	25	20
10001-20000	25-50	20	24	22	20	16
20001-50000	15-18	35	42	39	35	28
20001-50000	19-20	25	30	28	25	20
20001-50000	21-22	20	24	22	20	16
20001-50000	23-24	15	18	17	15	12
20001-50000	25-50	10	12	11	10	8
50001-500000	15-18	20	24	22	20	16
50001-500000	19-20	20	24	22	20	16
50001-500000	21-22	15	18	17	15	12
50001-500000	23-24	10	12	11	10	8
50001-500000	25-50	5	6	6	5	4
Onbekend	15-18	0	0	0	0	0
Onbekend	19-20	0	0	0	0	0
Onbekend	21-22	0	0	0	0	0
Onbekend	23-24	0	0	0	0	0
Onbekend	25-50	0	0	0	0	0

ACTUELE_LEEFTIJD_VAN	ACTUELE_LEEFTIJD_TM	LEEFTIJD UITWONEND_VAN	LEEFTIJD UITWONEND_TM	LEEFTIJD_HUIDIG_GBA_VAN	LEEFTIJD_HUIDIG_GBA_TM	R3
21	22	17	18		17	5
21	22	17	18		19	0
21	22	19	20		19	0
23	24	17	18		17	15
23	24	17	18		19	10
23	24	17	18		21	0
25	65	17	18		17	30
25	65	17	18		19	25
25	65	17	18		21	15
25	65	17	18		23	0
25	65	17	18		25	0
25	65	19	20		19	25
25	65	19	20		21	0
25	65	19	20		23	0
25	65	19	20		25	0
25	65	21	22		21	15
25	65	21	22		23	0
25	65	23	24		23	0

Tabel 1 – Scoringstabellen voor  $R_1$ ,  $R_2$  en  $R_3$ .  $R_1$  is de risicofactor die wordt toegekend aan verschillende onderwijsvormen.  $R_2$  is de risicofactor die wordt bepaald door de combinatie van de afstands categorie en de leeftijds categorie van de student. In combinatie met  $R_3$  – of er een afwijking is tussen de leeftijd van de student die bekend is bij DUO en de leeftijd die bekend is bij de Gemeente Basis Administratie (GBA), gecombineerd met informatie hoe lang de student al uitwonend is – wordt de uiteindelijke risicoscore bepaald.

- > **Stap 2 – Opdeling per regio:** Opdelen van de uitwonendenbeurspopulatie, inclusief risicoscore, naar regio. Naar deze groep wordt gerefereerd als de *risicoscore-populatie per regio*.
- > **Stap 3 – Handmatige check door medewerker:** Een medewerker van DUO doorloopt een risicoscore-populatie per regio. De populatie wordt met de DUO-medewerker gedeeld in een document waarin voor iedere student in die regio een lijst met persoonskenmerken staat. Dit gaat onder meer om de risicoscore, de woonsituatie, het adres van de ouder(s), de onderwijsinstelling, de onderwijsvorm van de student.<sup>12</sup> Een medewerker stelt aan de hand van uitsluitingsgronden vast bij welke studenten geen extern onderzoek gerechtvaardigd is.<sup>13</sup> Uitsluitingsgronden zijn onder meer stelletjes (2 personen die rond dezelfde leeftijd gelijktijdig zijn ingeschreven in de Basis Registratie Personen (BRP)), het wonen in een studentenhuus, wonen bij het Leger des Heils, of het zijn van een alleenstaande ouder. Vervolgens wordt de lijst van studenten in principe op volgorde van hoge naar lage risicoscores doorlopen en geselecteerd voor een huisbezoek. Van deze volgorde (hoog naar laag) kan worden afgeweken. Zo kan een student met een wat lagere risicoscore eerder worden behandeld dan een student met een hogere risicoscore omdat er sprake is van een bijzondere woonsituatie (denk aan: combinatie jong en bij familie inwonend) [H.1 p.10]. Bij de beoordeling van de woonsituatie wordt de BRP geraadpleegd voor (familie-)relaties en de Basisregistratie Adressen en Gegevens (BAG) voor de woonfunctie en woonoppervlakte van een gebouw. Voor een huisbezoek worden volgens de instructies aan de medewerkers specifiek geselecteerd:
  - > Studenten met een risicofactor 1 t/m 3 met een inschrijving nabij hun ouderlijk adres, een inschrijving bij een gezin met kleine kinderen, een inschrijving bij (hoog) bejaarden zonder familierelatie, een inschrijving op een adres zonder woonfunctie, een lange reistijd (>1,5 uur per enkele reis) tussen het woonadres en de onderwijsinstelling en geen stage, inschrijving op een adres met meer bewoners dan 12m<sup>2</sup> per bewoner, of een onlogische samenstelling van bewoners zoals een jong persoon op hetzelfde adres als meerdere alleenstaande oudere personen in combinatie met een klein woonoppervlak.
  - > Om een nadere beoordeling vragen studenten waarin er geen koppeling met hun ouders is in het Studie Financiering Stelsel, maar wel in de BRP. Hetzelfde geldt voor situaties met een lange reistijd tussen het woonadres en de onderwijsinstelling [H.1 p.10].

De uiteindelijke selectie van studenten voor huisbezoek kan op basis van bovenstaan-

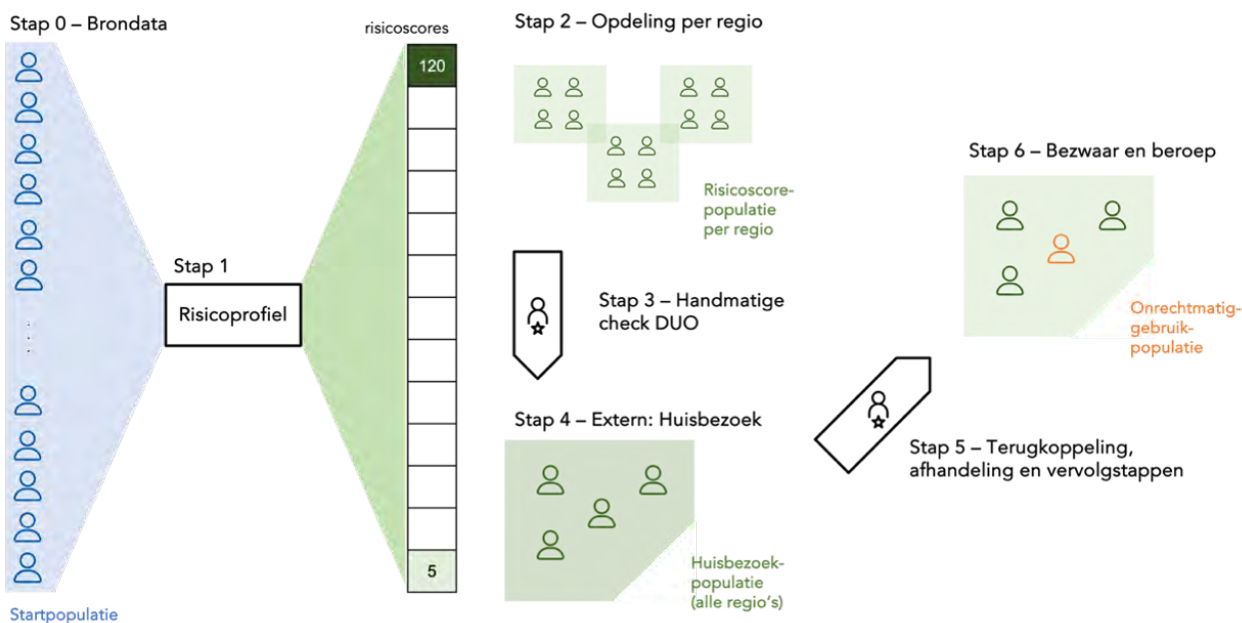
<sup>12</sup> In [A.53] staan alle getoonde kenmerken. Dit zijn, het correspondentienummer, het BSN-nummer, de voor naam, de voorletters, het tussenvoegsel, de achternaam, het geslacht, de geboortedatum, de straatnaam van het GBA-adres, het huisnummer, de toevoeging aan het huisnummer, de aanduiding van het woonadres, de postcode, de woonplaats, de ingangsdatum van het GBA-adres, de vormen van studiefinanciering die de student in de afgelopen maanden ontving, de eerste maand waarin de student als uitwonend geregistreerd stond, of de student inwonend of uitwonend is in de voorafgaande maanden, het studievorm, de studierichting, de instelling waar de student studeert, van beide ouders: alle adresgegevens en of de ouder weigerachtig of overleden is, de risicoscores en risicofactoren voor de huidige en aankomende maand.

<sup>13</sup> Er is een uitputtende lijst welke studenten uitgesloten worden uit het CUB-proces [H.1].

de criteria dus afwijken van de gesorteerde lijst op risicoscore van hoog naar laag. Hoeveel studenten er worden geselecteerd is afhankelijk van de capaciteitsafspraken die gemaakt zijn met externe onderzoeksbureaus per regio. Naar de groep die is geselecteerd voor een huisbezoek (samengenomen voor alle regio's) wordt gerefereerd als de *huisbezoek-populatie*.

- > **Stap 4 – Huisbezoek:** Externe partij verricht een huisbezoek, verzamelt indien mogelijk gegevens over de rechtmatigheid van de aanspraak op een uitwonende beurs en koppelt resultaten terug aan DUO.<sup>14</sup>
- > **Stap 5 – Terugkoppeling, afhandeling en vervolgstappen:** Verwerken van uitkomsten. Vaststellen van rechtmatig en onrechtmatig gebruik. Naar de populatie die onrechtmatig gebruik heeft gemaakt van de uitwonende beurs wordt gerefereerd als *onrechtmatig-gebruik-populatie*.
- > **Stap 6 – Bezwaar- en beroepsprocedures:** De onrechtmatig-gebruik-populatie kan in bezwaar gaan tegen de beschikking van DUO. Naar de studenten die bezwaar indienen wordt gerefereerd als de *bezwaarpopulatie*.

Deze stappen zijn schematisch weergegeven in [Figuur 1](#). Het kwalitatieve deel van dit onderzoek richt zich uitsluitend op stap 1 – risicoprofiel. Het kwantitatieve deel van dit onderzoek richt zich op stap 0-6.



Figuur 1 – Schematische weergave van het CUB-proces.

<sup>14</sup> Indien een huisbezoek niet heeft kunnen plaatsvinden vindt een alternatief onderzoek plaats om te bepalen of een student uit de huisbezoek-populatie wel of niet tot de onrechtmatig-gebruik-populatie behoort. Zie ook [\[A.3\]](#).

## 3. Onderzoeksmethodologie

Hieronder volgen de werkwijze van de kwantitatieve analyse (§3.1) en de werkwijze van de kwalitatieve analyse (§3.2). Het doel, de opzet en de onderzoeksvragen van beide analyses worden besproken.

### 3.1 Kwantitatieve analyse

Eerst wordt het doel van de kwantitatieve analyse beschreven, gevolgd door de methodologie van deze analyse die wordt toegelicht aan de hand van de aselechte steekproeven van 2014 en 2017 en de biasmetingen van 2014 en 2019 en bijbehorende onderzoeksvragen.

#### Doel van de analyse

Het doel van de kwantitatieve analyse is het traceren van mogelijke vooringenomenheid met betrekking tot 1. onderwijsvorm, 2. leeftijd, 3. afstand tot ouder(s) of 4. migratieachtergrond in verschillende stappen van het CUB-proces. Een overzicht van algoritmische handelingen (stap 1-2) en menselijke handelingen (stap 3-5) in het CUB-proces wordt gegeven in [2.3 Overzicht CUB-proces](#). Door per stap een meting uit te voeren kan gericht vervolgonderzoek worden gedaan naar waar in het CUB-proces mogelijk (indirecte) vooringenomenheid zich voordoet. Deze kwantitatieve analyse wordt ook wel een *biasmeting* genoemd.

#### Opzet van de analyse

Om mogelijke vooringenomenheid in het CUB-proces te onderzoeken is de biasmeting in drieën opgedeeld:

**A. Toetsen geschiktheid risicoprofiel voor detectie onrechtmatig gebruik** – Een eerste vraag over mogelijke vooringenomenheid in het CUB-proces is of er een verband bestaat tussen onrechtmatig gebruik van de uitwonendenbeurs en de kenmerken waar door het risicoprofiel onderscheid op wordt gemaakt: 1. onderwijsvorm, 2. leeftijd en 3. afstand tot ouder(s). Deze vraag kan worden beantwoord door het analyseren van een *aselechte steekproef*. De werkwijze van deze analyse wordt hieronder toegelicht in [A. Aselechte steekproef 2014 en 2017](#).

**B. Toetsen proportionaliteit CUB-risicoprofiel** – Mocht de aselechte steekproef wijzen op een verband tussen onrechtmatig gebruik van de uitwonendenbeurs en kenmerken 1-3, dan is de vraag of er proportioneel onderscheid wordt gemaakt op basis van deze kenmerken. Bijvoorbeeld: uit de aselechte steekproef kan blijken dat voor studenten binnen een bepaalde onderwijsvorm de kans op onrechtmatig gebruik 10% groter is, maar dat het risicomodel studenten van deze onderwijsvorm gemiddeld genomen een risicoscore toekent die veel meer dan 10% afwijkt ten opzichte van het gemiddelde van



studenten met andere onderwijsvormen. Deze analyse wordt voor stap 1 (risicoprofiel) en stap 3 (handmatige selectie) van het CUB-proces uitgevoerd. Een toelichting op deze proportionaliteitstoets wordt hieronder gegeven in B. *Biasmeting 2014 en 2019*.

### **C. Indirect onderscheid in CUB-proces met betrekking tot migratieachtergrond –**

Na analyse van de aselechte steekproef en de proportionaliteitstoets rijst de vraag of onderscheid op basis van 1. onderwijsvorm, 2. leeftijd en 3. afstand tot ouder(s) indirect studenten met een migratieachtergrond benadeelt en, zo ja, in welke fase van het CUB-proces deze vooringenomenheid ontstaat. Om indirecte vormen van vooringenomenheid goed te onderzoeken is toegang nodig tot bijzondere persoonsgegevens, namelijk data of een individuele student wel of geen migratieachtergrond heeft. Hiertoe is bij het CBS een verzoek ingediend om deze microdata te verkrijgen. Tot op heden heeft het CBS deze data niet verstrekt. In de toekomst kunnen deze data mogelijk wel beschikbaar worden gesteld voor eventueel vervolgonderzoek. Alternatieve methoden om data over migratieachtergrond op individueel niveau te verwerken zijn niet voorhanden. Hierdoor is het tot op heden niet mogelijk om deel C van de kwantitatieve analyse uit te voeren.

Overwogen is om publiek toegankelijke data over migratieachtergrond geaggregeerd per postcodegebied van het CBS<sup>15</sup> als alternatief te gebruiken. Algorithm Audit heeft hier om de volgende reden van afgezien: de publiek toegankelijk data zijn gebaseerd op de gehele Nederlandse bevolking. Het is niet na te gaan of de CBS-data representatief is voor de onderzochte populatie uitwonende studenten. Algorithm Audit is van mening dat er sterke bezwaren aan kleven om deze representativiteit wel aan te nemen. Het woongedrag van studenten, zoals woonvorm en verspreiding over het land, maar ook de sociaaleconomische status van studenten is dusdanig specifiek dat deze kenmerken hoogstwaarschijnlijk niet representatief zijn voor de Nederlandse bevolking. Dit betekent dat wanneer er  $N$  studenten zijn geselecteerd voor een huisbezoek in een postcodegebied met  $x\%$  inwoners met een migratieachtergrond, het niet duidelijk is dat onder deze  $N$  studenten dezelfde  $x\%$  een migratieachtergrond heeft. Door deze beperking kunnen aan de hand van deze data geen betekenisvolle uitspraken worden gedaan hoe studenten met een migratieachtergrond in het CUB-proces zijn behandeld.

### **A. Aselechte steekproef 2014 en 2017**

De geschiktheid van het gebruikte risicoprofiel in het CUB-proces wordt onderzocht aan de hand van de volgende drie onderzoeksvragen:

#### *Onderzoeksvraag 1*

*Zijn er op basis van de aselechte steekproef 2014 en 2017 aanwijzingen voor een verband tussen de kenmerken van het risicoprofiel en onrechtmatig gebruik van de uitwonendenbeurs?*

<sup>15</sup> Zie <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/83503NED>.

### Onderzoeksvraag 2

*Zijn er op basis van de aselecte steekproef 2014 en 2017 aanwijzingen voor een verband tussen de gehanteerde risicocategorieën 1-6 en onrechtmatig gebruik met de uitwonendenbeurs?*

### Onderzoeksvraag 3

*Hoeveel onrechtmatig gebruik is er geconstateerd in de aselecte steekproef populatie 2014 en 2017?*

De werkwijze om deze onderzoeksvragen te beantwoorden worden hieronder toegelicht.

Bij een aselecte steekproef worden willekeurige individuen gekozen uit de uitwonendenbeurspopulatie van studenten. Willekeur is belangrijk omdat het hierdoor mogelijk is conclusies te trekken over de gehele populatie. Om het verband te meten tussen bepaalde kenmerken (bijvoorbeeld onderwijsvorm, leeftijd en afstand tot ouder(s)) en de kans op onrechtmatig gebruik met de uitwonendenbeurs, wordt om deze reden gebruik gemaakt van een aselecte steekproef. Dergelijke verbanden kunnen niet worden gebaseerd op uitkomsten van het CUB-proces, aangezien hierbij niet gegevens van willekeurige individuen zijn verzameld, maar de gegevens van studenten die door DUO zijn geselecteerd voor een huisbezoek. Deze groep studenten die in het CUB-proces zijn geselecteerd is niet met zekerheid representatief voor de gehele (start)populatie, en dus is er voor deze data een kans dat er verkeerde conclusies worden getrokken rondom het verband tussen de kenmerken van het risicoprofiel en de kans op onrechtmatig gebruik.

In 2014 en in 2017 heeft DUO in samenwerking met de ADR steekproeven genomen met als doel de omvang van onrechtmatig gebruik van de uitwonendenbeurs vast te stellen. Details over de getrokken steekproeven kunnen worden gevonden in [A.40]. Deze steekproeven kunnen ook worden gebruikt om onderzoeksvraag 1-3 te beantwoorden. De resultaten van de steekproeven uit 2014 en 2017 worden apart gerapporteerd, omdat de populaties tussen de twee steekproeven veranderd zijn door de introductie van het leenstelsel.

Om onderzoeksvragen 1 en 2 te onderzoeken wordt het verschil in de onrechtmatig gebruik-percentages getest van verschillende onderwijs-, leeftijd- en afstandscategorieën. Stel dat voor groep A het onrechtmatig gebruik-percentage  $p_A$  bedraagt, en voor groep B  $p_B$ . Vervolgens wordt getest of het verschil tussen  $p_A$  en  $p_B$  statistisch significant is. Hiermee wordt vastgesteld of studenten met een bepaald profiel vaker onrechtmatig gebruik maken van de uitwonendenbeurs. Formeel gezien worden de volgende nulhypothese  $H_0$  en alternatieve hypothese  $H_1$  getoetst voor een groep A en B met onrechtmatig gebruik-percentages  $p_A$  en  $p_B$ :

$$H_0: p_A = p_B$$

$$H_1: p_A > p_B$$

## Box 2

## Z-toets en Fishers exacte toets

Een Z-toets is een statistische toets die wordt gebruikt om de proporties (bijvoorbeeld onrechtmatig gebruik-percentages) tussen twee onafhankelijke groepen te vergelijken. De toets wordt vaak toegepast voor binaire uitkomsten (bijvoorbeeld rechtmatig of onrechtmatig gebruik). De toets wordt gebruikt om te beoordelen of de waargenomen verschillen in proporties tussen de groepen statistisch significant zijn.

Fishers exacte toets is een andere statistische test die ook gebruikt kan worden om de proporties (bijvoorbeeld onrechtmatig gebruik-percentages) tussen twee groepen te vergelijken. Fishers exacte toets is vooral geschikt wanneer de steekproefgrootte klein is.

$p_A$  kan als volgt worden vastgesteld. Zij  $N_{A, \text{onrechtmatig gebruik}}$  het aantal individuen voor groep A die onrechtmatig gebruik maken van de uitwonendenbeurs. Zij  $N_A$  het totaal aantal individuen behorende tot groep A in de aselecte steekproef. Dan:  $p_A = N_{A, \text{onrechtmatig gebruik}} / N_A$ . Op dezelfde manier kan  $p_B$  worden bepaald. Vervolgens wordt  $H_0$  onderworpen aan een eenzijdige Z-toets (zie Box 2). Gegeven de mogelijk kleine groepsgrootte wordt ter controle Fisher's eenzijdige toets uitgevoerd (zie ook Box 2). Een verdere toelichting op deze statistische toetsen kan worden gevonden in Appendix C – Aanvullende informatie statistische analyse.

Deze statistische toets wordt toegepast om alle onderwijs-, leeftijds- en afstandscategorieën ten opzichte van elkaar te testen. Dus, bijvoorbeeld voor onderwijsvorm worden de volgende scenario's onderworpen aan de Z-toets:

- I. A=mbo 1-2, B=mbo 3-4
- II. A=mbo 1-2, B=hbo
- III. A=mbo 1-2, B=wo
- IV. A=mbo 3-4, B=hbo
- V. A=mbo 3-4, B=wo
- VI. A=hbo, B=wo.

Er is gekozen voor deze stapsgewijze vergelijking omdat het de logica van het gebruikte CUB-risicoprofiel volgt: verschillende onderwijsvormen krijgen stapsgewijs een andere risicoscore. Aan de hand van Tabel 2 kunnen  $p_A$  en  $p_B$  voor scenario I-VI worden bepaald.

	Onderwijsvorm			
	mbo 1-2	mbo 3-4	hbo	wo
Onrechtmatig gebruik	$N_{mbo\ 1-2, \text{ onrechtmatig}} / N_{mbo\ 1-2}$	$N_{mbo\ 3-4, \text{ onrechtmatig}} / N_{mbo\ 3-4}$	$N_{hbo, \text{ onrechtmatig}} / N_{hbo}$	$N_{wo, \text{ onrechtmatig}} / N_{wo}$

Tabel 2 – Benodigde informatie om Z-toets uit te voeren om de statistische significantie van verschil in onrechtmatig gebruik-percentages per onderwijsvorm te toetsen.

Dezelfde werkwijze wordt gehanteerd voor het gemaakte onderscheid op basis van de gehanteerde leeftijds-, afstands- en risicocategorieën. Deze analyse geeft antwoord op onderzoeksvragen 1-3. De resultaten worden gepresenteerd in [4.1 Resultaten aselecte steekproef 2014 en 2017](#).

Merk op dat in 2010 een poging is ondernomen om [Tabel 2](#) op te stellen op basis van n=934 studenten [\[A.47\]](#). De uitkomsten van deze analyse zijn echter onvoldoende zorgvuldig gedocumenteerd om nu te kunnen hergebruiken of analyseren.<sup>16</sup> Zie ook [5.1 Resultaten kwalitatieve analyse risicoprofiel](#).

## B. Biasmeting 2014 en 2019

De over- of onderreactie van het risicoprofiel (stap 1) en handmatige selectie door medewerkers (stap 3) met betrekking tot kenmerken 1. onderwijsvorm, 2. leeftijd, 3. afstand tot ouder(s) wordt onderzocht aan de hand van een biasmeting. Voor deze biasmeting zijn twee uitwonendenbeurspopulaties relevant.

De eerste uitwonendenbeurspopulatie behelst studenten die voor de introductie van het leenstelsel een uitwonendenbeurs hebben ontvangen. Naar deze populatie, bestaande uit mbo-, hbo- en wo-studenten, wordt gerefereerd als *uitwonendenbeurspopulatie-2014*. Als peildatum voor het vaststellen van deze populatie is 01-01-2014 gekozen. Deze peildatum is gekozen omdat het merendeel van de CUB-onderzoeken per kalenderjaar wordt afgerond. Voor alle studenten die op 01-02-2014 een uitwonendenbeurs voor januari 2014 zouden ontvangen, zijn uitkomsten van het CUB-proces in kalenderjaar 2014 verzameld. De query die in de SQL-database is uitgevoerd om uitwonendenbeurspopulatie-2014 op te halen wordt weergegeven in [Appendix B – Datawarehouse query](#).

De tweede uitwonendenbeurspopulatie betreft studenten die na de introductie van het leenstelsel een uitwonendenbeurs hebben ontvangen. Naar deze populatie, die uit mbo-studenten en uitfaserende hbo- en wo-studenten bestaat, wordt gerefereerd als *uitwonendenbeurspopulatie-2019*. Als peildatum voor het vaststellen van deze populatie is 01-02-2019 gekozen. Kalenderjaar 2019 is gekozen om twee redenen. Allereerst omdat in 2019 zoveel mogelijk hbo- en wo-studenten die nog een uitwonendenbeurs zouden ontvangen – omdat zij zijn begonnen met studeren in het de periode voor het afschaffen van de basisbeurs – zijn afgestudeerd. Ten tweede omdat 2019 het laatste jaar is waarop CUB-onderzoeken regulier hebben plaatsgevonden voordat de onderzoeken zijn aangepast door de coronamaatregelen in 2020 en 2021.

Zoals in [2.3 Overzicht CUB-proces](#) is toegelicht, worden uitwonendenbeurspopulatie-2014 en uitwonendenbeurspopulatie-2019 door de verschillende stappen in het CUB-proces gevolgd. De onderzoeksvragen voor de proportionaliteitstoets worden geformuleerd met

<sup>16</sup> Zo is onbekend hoe de 934 studenten zijn geselecteerd. Het kan niet worden nagegaan of dit aselect is gedaan. Ook zijn in het beschikbare Excelbestand gebruikte formules weggevalen waardoor het niet te traceren is hoe tot bepaalde cijfers is gekomen, wat het reconstrueren van de analyse compliceert.

behulp van twee kernbegrippen uit de literatuur rondom eerlijke algoritmes die allereerst worden geïntroduceerd.

**1. Demografische pariteit** – Wanneer de actie tussen twee stappen in het CUB-proces onafhankelijk is van 1. onderwijsvorm, 2. leeftijd of 3. afstand tot ouder(s). Bijvoorbeeld: de gemiddelde score toegekend door het risicoprofiel aan studenten met onderwijsvorm A is hetzelfde als de gemiddelde score toegekend aan studenten met onderwijsvorm B. In het geval van stap 1 – risicoprofiel per onderwijsvorm impliceert dat:

$$\text{gemiddelde}(\text{risicoscore} \mid \text{onderwijsvorm}) = \text{gemiddelde}(\text{risicoscore}).$$

Voor stap 3 – kans op handmatige selectie door medewerker per onderwijsvorm impliceert dat:

$$p(\text{selectie voor huisbezoek} \mid \text{onderwijsvorm}) = p(\text{selectie voor huisbezoek}).$$

**2. Conditionele demografische pariteit** – Ook wel *equalized odds* genoemd. Wanneer de actie tussen twee stappen in het CUB-proces onafhankelijk is van 1. onderwijsvorm, 2. leeftijd of 3. afstand tot ouder(s), gegeven dat er onrechtmatig gebruik is gemaakt van de uitwonendenbeurs. Bijvoorbeeld: de gemiddelde score toegekend door het risicoprofiel aan studenten met onderwijsvorm A afgezet tegen de mate van onrechtmatig gebruik in de subpopulatie studenten met onderwijsvorm A is hetzelfde als de gemiddelde score toegekend aan studenten met onderwijsvorm B afgezet tegen de mate van onrechtmatig gebruik in de subpopulatie studenten met onderwijsvorm B. In het geval van stap 1 – risicoprofiel per onderwijsvorm impliceert dat:

$$\text{gemiddelde}(\text{risicoscore} \mid \text{onderwijsvorm, onrechtmatig gebruik}) = \text{gemiddelde}(\text{risicoscore} \mid \text{onrechtmatig gebruik}).$$

Merk op het meten van conditionele pariteit voor stap 3 – handmatige selectie door medewerker niet geschikt is, aangezien de kans om geselecteerd te worden door een medewerker gegeven dat er onrechtmatig gebruik is gemaakt van de uitwonendenbeurs altijd 1 is.

Demografische pariteit en conditionele demografische pariteit worden beide gemeten om mogelijke vooringenomenheid in het CUB-proces op een zo compleet mogelijke manier te onderzoeken. Aan de hand van deze begrippen worden de volgende onderzoeksvragen geformuleerd.

#### Onderzoeksvraag 4

*Is er sprake geweest van demografische pariteit voor de risicoscore-populatie (na stap 1 – risicoprofiel) en de huisbezoekpopulatie (na stap 3 – handmatige selectie door medewerker)?*

Merk op: aan de hand van onderzoeksvraag 4 wordt getracht te meten of er afwijkende patronen zich voordoen bij het toekennen van risicoscores door het risicoprofiel of bij de handmatige selectie van studenten voor een huisbezoek door medewerkers.

### Onderzoeksvraag 5

*Is er sprake geweest van conditionele demografische pariteit voor de risicoscore-populatie (na stap 1 – risicoprofiel)?*

Merk op: aan de hand van onderzoeksvraag 5 wordt getracht te meten welke risicoscores zijn toegekend aan studenten waarvan bleek dat zij onrechtmatig gebruik hebben gemaakt van de uitwonendenbeurs. Aan de hand hiervan kunnen lacunes in het risicomodel worden gevonden.

### Onderzoeksvraag 6

*Hoeveel onrechtmatig gebruik wordt er geconstateerd in de populatie geselecteerd door het CUB-proces in 2014 en 2019?*

Voortbouwend op de eerder geïntroduceerde notatie in [A. Aselecte steekproef 2014 en 2017](#) kunnen deelvragen 4-6 met betrekking tot onderwijsvorm worden beantwoord door Tabel 3 vast te stellen voor uitwonendenbeurspopulatie-2014 en uitwonendenbeurspopulatie-2019. Merk op dat  $N_{startpopulatie-X} = N_{risicoscore-populatie-X}$  voor  $X = 2014$  en  $2019$  aangezien iedere student die een uitwonendenbeurs ontvangt een risicoscore krijgt.

#	Selectie voor huisbezoek	Onderwijsvorm	Onrechtmatig gebruik
1	Ja	A	Ja
2	Nee	B	Nee
...			
N	Ja	C	Nee

Tabel 3 – Benodigde informatie om de (conditionele) demografische pariteit van stap 3 – handmatige selectie van studenten te bepalen. Om de (conditionele) demografische pariteit voor stap 1 – risicoprofiel te bepalen is ook de toegekende risicoscore per student (#) nodig.

Op basis van de data uit [Tabel 3](#) kan  $p(\text{selectie voor huisbezoek})$ ,  $p(\text{selectie voor huisbezoek} \mid \text{onderwijsvorm})$  en  $p(\text{selectie voor huisbezoek} \mid \text{onderwijsvorm, onrechtmatig gebruik})$  als volgt worden vastgesteld:

$$p(\text{selectie voor huisbezoek}) = \frac{N_{\text{selectie voor huisbezoek} = \text{Ja}}}{N}$$

$$p(\text{selectie voor huisbezoek} \mid \text{onderwijsvorm}) = \frac{N_{\text{selectie voor huisbezoek} = \text{Ja, onderwijsvorm} = A}}{N_{\text{onderwijsvorm} = A}}$$

$$p(\text{selectie voor huisbezoek} \mid \text{onderwijsvorm, onrechtmatig gebruik}) = \frac{N_{\text{selectie voor huisbezoek} = \text{Ja, onderwijsvorm} = A, \text{onrechtmatig gebruik} = \text{Ja}}}{N_{\text{onderwijsvorm} = A, \text{onrechtmatig gebruik} = \text{Ja}}}$$

De (conditionele) demografische pariteit voor stap 1 – risicoprofiel kan worden bepaald door de gemiddelde risicoscore te bepalen voor bovengenoemde groepen.

### **Beperkingen van gekozen onderzoeksmethodologie**

Voor de gekozen onderzoeksmethodologie om vooringenomenheid in het CUB-proces kwantitatief te onderzoeken gelden enkele beperkingen.

Ten eerste, door enkel de gekozen data uit de datawarehouse van DUO te analyseren (1. onderwijsvorm, 2. leeftijd en 3. afstand tot ouder(s)) kan vooringenomenheid van het CUB-proces met betrekking tot migratieachtergrond slechts zeer beperkt worden onderzocht. Afwijkingen in de data over het CUB-proces kunnen alleen duiden op een mogelijk verband met vooringenomenheid met betrekking tot migratieachtergrond. Dit verband kan niet hard worden gemaakt.

De biasmeting meet alleen afwijkingen met betrekking tot de kenmerken die zijn gebruikt in het risicoprofiel (onderwijsvorm, leeftijd en afstand tot ouder(s)). Andere variabelen, die niet in het risicoprofiel zijn opgenomen, maar mogelijk wel voorspellende waarde hebben om onrechtmatig gebruik met de uitwonendenbeurs te detecteren zijn niet bij dit onderzoek betrokken.

## **3.2 Kwalitatieve analyse**

### **Doel van de analyse**

In de kwalitatieve analyse wordt de geschiktheid van het risicoprofiel in het CUB-proces getoetst aan de normen die daar op het moment van uitkomen van dit rapport voor gelden. Het doel is om te reflecteren op het risicoprofiel en DUO handvatten te geven voor het effectief tegengaan van onrechtmatig gebruik met de uitwonendenbeurs in de toekomst.

### **Opzet van de analyse**

De onderzoeksvragen voor de kwalitatieve analyse luiden:

#### *Onderzoeksvraag 7*

*Voldeed het risicoprofiel in het CUB-proces aan de normen die tegenwoordig worden gesteld aan door de overheid gebruikte algoritmen?*

#### *Onderzoeksvraag 8*

*Als het antwoord op onderzoeksvraag 7 negatief is, wat is er nodig om in de toekomst verantwoord het risicoprofiel te gebruiken?*

Om deze onderzoeksvragen te beantwoorden wordt de IRAC-methode gebruikt – een acroniem voor *issue, rule, analysis, conclusion*.

*Issue*. Eerst is vastgesteld wat de onderzoeksvragen en de kaders zijn van het onderzoek.

Vervolgens is feitelijk onderzoek naar het risicoprofiel gedaan. Zie daartoe [2.2 Chronologie CUB](#).

*Rule.* Dit rapport beoogt niet een normatief of juridisch antwoord te geven op de vraag of DUO goed of fout heeft gehandeld. Toch acht Algorithm Audit het relevant om het risicoprofiel langs normatieve standaarden te leggen. Deze standaarden worden hieronder toegelicht.

*Analysis.* De analyse is primair uitgevoerd door de vastgestelde feiten langs de gevonden normen te leggen. Waar de vastgestelde feiten niet aan de normen voldoen, wordt dat genoteerd en waar mogelijk verklaard.

*Conclusion.* Uit de analyse volgen bevindingen. Deze worden in de conclusie opgesomd in combinatie met aanbevelingen voor vervolgstappen.

### Verantwoording werkwijze

Het CUB-proces wordt op het moment van publiceren van dit rapport niet langer gebruikt. Het doel van dit rapport is DUO te assisteren bij haar heroverweging van het gebruik van risicoprofilering; in het bijzonder bij het tegengaan van onrechtmatig gebruik van de uitwonendenbeurs. Daarvoor is het van belang om vast te stellen hoe het CUB-proces tot stand is gekomen en gebruikt en die bevindingen te analyseren (zie ook [2. Achtergrond Controle Uitwonendenbeurs: feitenvaststelling](#)).

De kwalitatieve analyse wordt gedaan aan de hand van de normen die op het moment van publiceren van dit rapport gelden. Dat zijn immers de normen die relevant zijn voor nieuw beleid; voor de in de toekomst gebruikte risicoprofielen of juist de afschaffing van dit gebruik.

De keerzijde van deze werkwijze is dat er uit de in dit rapport gemaakte kwalitatieve analyse geen normatieve conclusies kunnen worden getrokken over het gebruik van het CUB-proces in het verleden. Daarvoor zou het CUB-proces gelegd moeten worden langs de normen die golden op het moment dat het CUB-proces werd gebruikt. Dat is de relevante toets voor de vraag of DUO zich in het verleden ergens schuldig aan heeft gemaakt. Het beantwoorden van de schuldvraag is uitdrukkelijk niet het doel van dit rapport en zo moet het rapport niet worden gelezen of gebruikt. Het mogelijke Fase-2 onderzoek is wel geschikt voor een normatief oordeel. Met DUO is de optie overeengekomen om na publicatie verder te gaan in Fase-2 waarin op basis van de bevindingen van dit rapport een normatief oordeel over het CUB-proces (en mogelijke toekomstige processen) kan worden geveld.

### Normen en richtlijnen

Op de inzet van risicoprofilering door uitvoeringsorganisaties zijn verschillende normen en richtlijnen van toepassing. Hieronder volgt een overzicht.



De normen en richtlijnen zijn ingedeeld in juridische normen waar DUO zich aan moet houden bij het opsporen van onrechtmatig gebruik, *soft law* en interne normen.

### Juridische normen

In het kader van dit rapport zijn drie categorieën juridische normen relevant: de algemene normen voor gelijke behandeling, de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zoals opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en normen uit de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Hieronder worden deze drie categorieën kort besproken.

Ten eerste gelden de algemene normen voor gelijke behandeling uit de Nederlandse wetgeving en internationale instrumenten.<sup>17</sup> In artikel 1 van de Grondwet staat het discriminatieverbod. De Algemene Wet Gelijke Behandeling (AWGB) geeft daar invulling aan. Zo bepaalt artikel 7a lid 1 AWGB dat bij sociale bescherming (waaronder de toekenning van de uitwonendenbeurs) onderscheid op grond van ras verboden is. Internationaal gelden onder meer artikel 14 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en artikel 1 van Protocol 12 bij het EVRM.

<sup>17</sup> Allereerst zijn er de discriminatieverboden uit artikel 14 EVRM en art. 1 twaalfde protocol EVRM. Daarnaast gelden er vanuit het Unierecht enkele gelijkebehandelingsrichtlijnen, die in Nederlandse wetgeving geïmplementeerd zijn, te weten de Anti-rassendiscriminatie richtlijn (2000/43/EG), de Kaderrichtlijn gelijke behandeling in arbeid en beroep (2000/78/EG), de Richtlijn gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten (2004/113/EG), en de herschikte Richtlijn gelijke behandeling van mannen en vrouwen in arbeid en beroep (2006/54/EG).

## Box 3 Normen, juridisch kader en algoritmedefinitie

### Normen

In dit rapport wordt naar onderstaande regels, richtlijnen, handreikingen, etc. verwezen als 'normen'. Voor de duidelijkheid: dit gaat niet uitsluitend over afdwingbare normen. Het gaat om normen in de zin van gedragsregels die door de leden van een gemeenschap als min of meer vanzelfsprekend worden beschouwd en waar gedrag aan kan worden getoetst. Er wordt bij de vaststelling van de normen aangenomen dat de wet, door de overheid en de EU opgestelde toetsingskaders en handreikingen vanuit de wetenschap en het College voor de rechten van de mens de in de gemeenschap als vanzelfsprekend beschouwde normen bevatten.

### Juridisch kader

Een student moet uitwonend zijn om in aanmerking te komen voor de uitwonendenbeurs (art. 1.5 Wet studiefinanciering 2000 (Wsf)). Het toezicht op deze verplichting is opgedragen aan de afdeling Handhaving en Inspectie van DUO (art. 9.1a Wsf en Besluit aanwijzing personen toezicht naleving ex art. 1.5 Wsf). Een student die niet uitwonend is, maar wel een uitwonendenbeurs heeft aangevraagd kan een boete worden opgelegd. Te veel ontvangen studiefinanciering kan worden teruggevorderd (art. 9.9 Wsf).

### Algoritmedefinitie

In dit onderzoek wordt het risicoprofiel aangemerkt als algoritme. Het risicoprofiel voldoet aan de definitie van een algoritme dat onder meer de Algemene Rekenkamer en het Algoritmeregister hanteren: "Een set van regels en instructies die een computer geautomatiseerd volgt bij het maken van berekeningen om een probleem op te lossen of een vraag te beantwoorden". Zie bijvoorbeeld: <https://algoritmes.overheid.nl/nl/footer/over-algoritmes>.

De Centrale Raad van Beroep (CRvB) heeft zich uitgelaten over risicoprofilering in het kader van de bovengenoemde instrumenten.<sup>18</sup> De CRvB staat risicoprofilering onder voorwaarden toe voor het vergroten van effectiviteit, efficiëntie en kostenbesparing van overheidshandelen en vanwege het belang van bestrijding van onjuist gebruik van sociale voorzieningen. Deze rechtspraak van de CRvB ging over het buitenlandse vermogen van bijstandsgerechtigden. De CRvB overwoog:

*Zoals de Raad in die uitspraken heeft overwogen, kunnen ervaringen met groepen bijstandsgerechtigden en criteria die objectief een risicoprofiel voor niet gemeld vermogen in het buitenland kunnen vormen, rechtvaardigen dat de algemene onderzoeksbevoegdheid wel wordt ingezet ten aanzien van bijstandsgerechtigden met een niet-Nederlandse herkomst, een bepaalde leeftijd en een bepaald vakantiegedrag, en niet ten aanzien van de overige bijstandsgerechtigden. Indien een dergelijk risicoprofiel, zoals thans in geding, echter niet gericht is op alle bijstandsgerechtigden met niet-Nederlandse herkomst, maar slechts gericht is op bijstandsgerechtigden, afkomstig uit een bepaald geboorteland, dan kan het gaan om een onderscheid, dat volgens de Raad in zijn onder 4.5 genoemde rechtspraak als “verdacht” wordt aangemerkt. Een zodanig onderscheid moet worden gerechtvaardigd door zeer gewichtige redenen.*

Ten tweede zijn op de inzet van risicoprofilering de algemene beginselen van behoorlijk bestuur uit de Awb van toepassing.<sup>19</sup> Voor risicoprofilering zijn in het bijzonder het gelijkheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel van belang.

- > **Gelijkheidsbeginsel** – Gelijke gevallen moeten gelijk worden behandeld. Ongelijke gevallen moeten ongelijk worden behandeld naar de mate waarin zij verschillen. Het gelijkheidsbeginsel kan bij risicoprofilering onder andere in het gedrang komen wanneer de profilering leidt tot (indirecte) discriminatie.
- > **Zorgvuldigheidsbeginsel** – Dit beginsel strekt ertoe de omstandigheden te scheppen waarin een bestuursorgaan een juist besluit kan nemen. Een bestuursorgaan moet zich op de hoogte stellen van de relevante feiten en af te wegen belangen (art. 3:2 Awb). Er moet een geschikte methode worden gebruikt om de belangen af te wegen en er dient een volledige belangenafweging plaats te vinden.<sup>20</sup> Het zorgvuldigheidsbeginsel

<sup>18</sup> ECLI:NL:CRVB:2015:3249, ECLI:NL:CRVB:2018:1541, en ECLI:NL:CRVB:2020:1664 zoals toegepast in lagere rechtspraak, zie onder meer ECLI:NL:RBLIM:2013:11417, ECLI:NL:RBOBR:2013:BZ6037, ECLI:NL:RBROT:2014:5684, ECLI:NL:RBROT:2013:2359, ECLI:NL:RBAMS:2012:BV6364, ECLI:NL:RBAMS:2018:9659 en ECLI:NL:RBLIM:2023:1325.

<sup>19</sup> Deze beginselen zijn het verbod van vooringenomenheid (artikel 2:4 Awb), het zorgvuldigheidsbeginsel (artikel 3:2 Awb), het verbod van willekeur (artikel 3:4 lid 1 Awb), het evenredigheidsbeginsel (artikel 3:4 lid 2 Awb), het verbod van *détournement de pouvoir* (artikel 3:3 Awb) en het motiveringsbeginsel (artikelen 3:46 en 3:47 Awb). Toepasselijke normen uit het ongeschreven bestuursrecht zijn het vertrouwensbeginsel, het gelijkheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel. Zie bijv. Barkhuysen e.a., 'Bestuursrecht in het Awb-tijdperk', p. 110 e.v.

<sup>20</sup> Chris Adriaansz, De rechtmatigheid van algoritmische besluitvorming in het licht van het zorgvuldigheidsbe-

kan bij risicoprofilering onder andere in het gedrang komen als de gebruikte gegevens incompleet of incorrect zijn en wanneer het risicoprofiel niet alle relevante feiten of belangen meeneemt.

In 2018 heeft de Afdeling advisering van de Raad van State geadviseerd om bij geautomatiseerde besluitvorming door de overheid de beginselen van behoorlijk bestuur, en in het bijzonder het motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel, verscherpt te interpreteren.<sup>21</sup> Dit kan volgens de Afdeling onder andere betekenen dat aan burgers wordt uitgelegd welke beslisregels zijn gebruikt. De Afdeling noemt bij het gebruik van profilering ook uitdrukkelijk dat de kans bestaat dat de burger geconfronteerd wordt met een "*statistische werkelijkheid die afwijkt van de concrete feiten*".

Voor de uitwisseling van gegevens tussen overheidsinstanties bij het tegengaan van onrechtmatig gebruik is verder de SyRI-uitspraak van de Rechtbank Den Haag relevant.<sup>22</sup>

Ten derde wordt voor de volledigheid genoteerd dat ook de AVG voor het risicoprofiel relevante normen bevat. De betrokkene wiens gegevens worden verwerkt heeft het recht om geïnformeerd te worden over het bestaan van (semi-)geautomatiseerde besluitvorming, zoals risicoprofilering, en "*nuttige informatie over de onderliggende logica*", en het belang en de verwachte gevolgen van deze verwerking voor de betrokkene (artikel 15 lid 1(h) AVG). Toetsing van het CUB-profiel aan de AVG valt echter buiten de reikwijdte van dit rapport. Artikel 22 van de AVG bevat een verbod op volledig geautomatiseerde besluitvorming. Hiervan is geen sprake bij de CUB.

### Instrumenten van soft law

Er zijn kaders voor de verantwoorde inzet van algoritmes door publieke sector organisaties. Deze kaders bieden handvatten bij vraagstukken over gelijke behandeling bij de inzet van algoritmes. In Nederland gezaghebbende kaders zijn:

- > Het Rijksbrede Implementatiekader *Verantwoorde inzet van algoritmes*<sup>23</sup> (2023);
- > Het *Onderzoekskader algoritmes*<sup>24</sup> (2023) van de ADR ('Onderzoekskader ADR');
- > Het *Toetsingskader algoritmes* (2021) van de Algemene Rekenkamer;
- > De *Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmes*<sup>25</sup> (IAMA) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2021);
- > De *Handreiking non-discriminatie by design*<sup>26</sup> (2021) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

---

ginsel en het motiveringsbeginsel, NTB 2020/100.

<sup>21</sup> Kamerstukken II 2017/2018, 26 643, 557.

<sup>22</sup> Rb Den Haag 20 februari 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:865.

<sup>23</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/06/30/implementatiekader-verantwoorde-inzet-van-algoritmen>

<sup>24</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/07/11/onderzoekskader-algoritmes-adr-2023>

<sup>25</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/02/25/impact-assessment-mensenrechten-en-algoritmes>

<sup>26</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/06/10/handreiking-non-discriminatie-by-design>

Speciale aandacht verdient het Implementatiekader ‘Verantwoorde inzet van algoritmen’. Bij de analyse wordt dit document niet gebruikt, omdat er nog geen definitieve versie van beschikbaar is. Zodra het Implementatiekader in definitieve vorm is gepubliceerd, zal het van nut zijn bij de inzet van algoritmes door uitvoeringsorganisaties. Voor nu volstaat het volgende citaat dat ook van toepassing is op de andere *soft law* normen:

*“Het implementatiekader is geen 'checklist'. Het nemen van de maatregelen in dit kader leidt veelal niet rechtstreeks tot het voldoen aan een verplichting en niet alle maatregelen in dit kader zijn verplicht. Gebruikers van dit implementatiekader zullen dus tot een eigen afweging komen. Waar nodig zullen zij ook aanvullend advies moeten vragen, bijvoorbeeld bij waardenspanningen en ethische dilemma's”.*

Verder staan relevante uitgangspunten in buiten de Nederlandse overheid opgestelde kaders. Relevant zijn onder meer:

- > Het *Toetsingskader Discriminatie door Risicoprofielen* van het College voor de Rechten van de Mens (2021);
- > Het rapport *De mens in de Machine* van WAAG (februari 2020);
- > M.J. Vetzó, J.H. Gerards en R. Nehmelman, *Algoritmes en Grondrechten* (2018);
- > De Europese Commissie (2019), *High-level Expert Group on Artificial Intelligence, Ethics Guidelines for Trustworthy AI*;
- > Europese Commissie (2020), *White Paper on Artificial Intelligence: a European approach to excellence and trust*.

Op de twee laatstgenoemde stukken hebben de Algemene Rekenkamer en de ADR hun aanbevelingen grotendeels gebaseerd.

### Interne normen

Er is onderzocht of DUO interne normen heeft voor het gebruik van risicoprofielen, voor het onderzoeken van mogelijke vooringenomenheid en/of voor de nadere invulling van de bestuursrechtelijke normen. Er is niet gebleken dat die normen er zijn.

Het strekt dan ook tot aanbeveling concretere normen op te stellen voor het gebruik van risicoprofilering binnen DUO. Ook het Onderzoekskader ADR schrijft dit voor: *“het algoritme voldoet aan de intern vastgestelde Beleidskaders”* (SV.8) en *“de rollen en verantwoordelijkheden bij de ontwikkeling en inzet van het algoritme zijn belegd”* (SV.9).

Er zijn methodes voor het opstellen een dergelijk normatief kader. Deze methodes vallen buiten de kaders van dit onderzoek, maar hier kan zo nodig nader over worden geadviseerd.

### Selectie van normen waar het risicoprofiel in dit onderzoek aan wordt getoetst

Niet alle hierboven genoemde normen zijn geschikt voor beantwoording van de onderzoeksvraag. De juridische normen geven een relevante buitengrens, maar zijn onvoldoende

de specifiek om relevant te zijn voor een analyse van het risicoprofiel. Aangezien interne normen ontbreken, wordt ook hier geen houvast gevonden.

Algorithm Audit acht het IAMA en het Onderzoekskader Algoritmes het meest geschikt als normen voor dit onderzoek. Deze kaders zijn specifiek opgesteld voor verantwoord gebruik van algoritmes door overheidsinstanties. Deze kaders zullen worden gebruikt voor de kwalitatieve analyse. Specifiek zal worden gerefereerd naar Hoofdstuk 1 Sturing & Verantwoording (SV) en Hoofdstuk 3 Data & Model (DM) uit het Onderzoekskader Algoritmes.

### **3.3 Samenstelling onderzoeksteam**

Het onderzoek is uitgevoerd door onderzoekers verbonden aan Algorithm Audit. Er is getracht rekening te houden met representativiteit. Onder meer door onderzoekers met een verschillende gender, culturele achtergrond en professionele expertises te betrekken. Het onderzoeksteam was divers en multidisciplinair.

## 4. Resultaten kwantitatieve analyse

Hieronder volgen de resultaten van de aselecte steekproeven uit 2014 en 2017 (§4.1) en de resultaten van de biasmetingen van 2014 en 2019 (§4.2). Aan de hand van deze resultaten worden onderzoeksvragen 1-6 beantwoord.

### 4.1 Resultaten aselecte steekproef 2014 en 2017

In 2014 en 2017 zijn respectievelijk 387 en 293 studenten met een uitwonendenbeurs willekeurig geselecteerd [A.15,A.40]. Van deze studenten is onderzocht of zij rechtmatig gebruik maakten van de uitwonendenbeurs. DUO heeft in samenspraak met de ADR de omvang van de deelpopulaties samengesteld om onrechtmatig gebruik van de uitwonendenbeurs met 95% zekerheid in de gehele studentenpopulatie vast te stellen. De omvang van de gehele studentenpopulatie, bestaande uit mbo-, hbo- en wo-studenten, op het moment dat de aselecte steekproef plaatsvond in maart 2014 bedroeg 268.030 [A.40]. De omvang van de gehele studentenpopulatie, bestaande enkel uit mbo-studenten, op het moment dat de aselecte steekproef plaatsvond in oktober 2017 bedroeg 45.025 [A.15].

Het bestand van de aselecte steekproef waar de onderzoekers toegang toe hebben gekregen bestaat uit respectievelijk 387 en 293 studenten voor de jaren 2014 en 2017<sup>27</sup> [G.1,G.2]. De resultaten van deze steekproeven zijn gebruikt om onderzoeksvragen 1-3 te beantwoorden. Voor al deze studenten zijn de relevante kenmerken voor het risicomodel (onderwijsvorm, leeftijd en afstand tot ouder(s)) gecodeerd.

#### Resultaten onderzoeksvraag 1

##### Onderzoeksvraag 1:

*Zijn er op basis van de aselecte steekproef 2014 en 2017 aanwijzingen voor een verband tussen de kenmerken van het risicoprofiel en onrechtmatig gebruik van de uitwonendenbeurs?*

##### Antwoord onderzoeksvraag1:

Uit de aselecte steekproeven uit 2014 en 2017 blijkt geen verband tussen de meeste kenmerken die gebruikt worden voor het risicoprofiel en onrechtmatig gebruik van de uitwonendenbeurs. Er is duidelijke aanwijzing dat in de aselecte steekproef uit 2014 studenten die 1m-1km en 2-5km tot hun ouder(s) vaker en studenten die 50-500 km tot hun ouder(s) minder vaak onrechtmatig gebruik maken van de uitwonendenbeurs. Daarnaast volgt uit de aselecte steekproef uit 2014 dat mbo 3-4 studenten statistisch significant vaker onrechtmatig gebruik hebben gemaakt van de uitwonendenbeurs dan wo-studenten. Uit de aselecte steekproef uit 2017 blijkt dat 15-18-jarige studenten statistisch significant vaker misbruik maken dat 21-22-jarigen. Deze resultaten ondersteunen echter niet de granulaire verschillen die zijn gehanteerd in het risicoprofiel.

<sup>27</sup> Het verschil met de genoemde aantallen uit [A.15] en [A.40] is niet verklaard kunnen worden.

### Toelichting onderzoeksvraag 1:

Onderzoeksvraag 1 wordt per kenmerk onderwijsvorm, leeftijd en afstand tot ouder(s) beantwoord.

Zoals toegelicht in [3.1 Kwantitatieve analyse](#) worden twee aselecte steekproeven gebruikt: de steekproeven uit 2014 (n=387) en uit 2017 (n=293), waarvan de laatste uitsluitend studenten bevat die aan het mbo studeren. Dit omdat ten tijde van de steekproef in 2017 de uitwonendenbeurs exclusief werd toegekend aan mbo-studenten.

### Onderwijsvorm

Tabellen 4-5 geven het onrechtmatig gebruik-percentage weer per onderwijsvorm voor studenten die zijn getrokken voor de aselecte steekproef uit 2014 en 2017.

Steekproef 2014	Grootte van de groep	Aantal onrechtmatig	Percentage
mbo 1-2	15	1	6,7%
mbo 3-4	53	4	7,5%
hbo	150	5	3,3%
wo	169	4	2,4%
Totaal	387	14	3,6%

Tabel 4 – Overzicht van groeps-grootte en onrechtmatig gebruik-percentage per onderwijsvorm in de aselecte steekproef 2014 (n=387).

Steekproef 2017	Grootte van de groep	Aantal onrechtmatig	Percentage
mbo 1-2	53	4	7,5%
mbo 3-4	240	7	2,9%
Totaal	293	11	3,8%

Tabel 5 – Overzicht van groeps-grootte en onrechtmatig gebruik-percentage per onderwijsvorm in de aselecte steekproef 2017 (n=293).

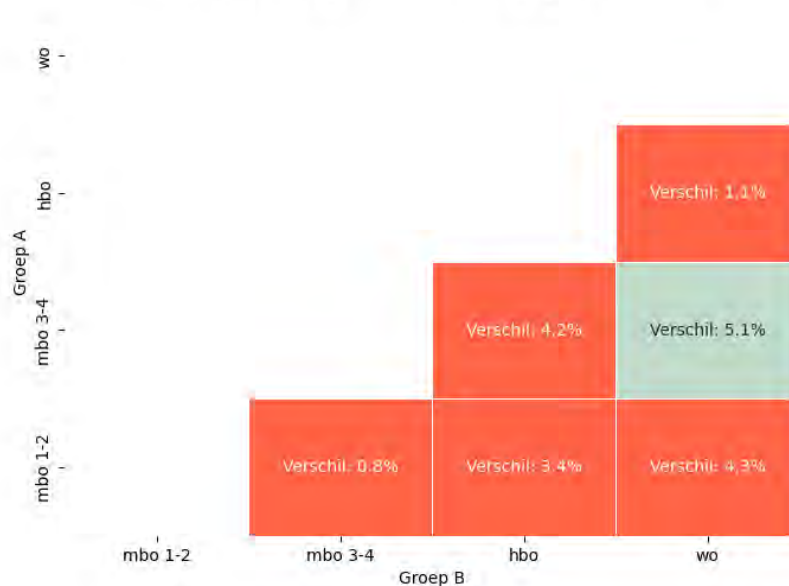
De resultaten van de eenzijdige statistische Z-toets voor de verschillende onrechtmatig gebruik-percentages per onderwijsvorm zijn weergegeven in [Figuur 2](#). Een beschrijving van uitgevoerde statistische toets kan worden gevonden in [3.1 Kwantitatieve analyse](#).

Uit [Figuur 2](#) volgt dat alleen het verschil tussen onrechtmatig gebruik-percentages van mbo 3-4- en wo-studenten statistisch significant is. Dit acht Algorithm Audit een onvoldoende consistent statistisch signaal om risicoprofilering op te baseren. Dit betekent dat er naar aanleiding van de steekproeven 2014 en 2017 geen statistische onderbouwing is om onderscheid te maken op basis van de onderwijsvormen mbo, hbo en wo. Uit de steekproef van 2014 is het patroon waarneembaar dat het % onrechtmatig gebruik afneemt naarmate het opleidingsniveau 'stijgt'. Echter, deze verschillen zijn niet statistisch significant. Merk op dat de relatief beperkte omvang van deelpopulaties in de steekproef van 2014, bijvoorbeeld 15 geselecteerde mbo 1-2 studenten, de resultaten kunnen

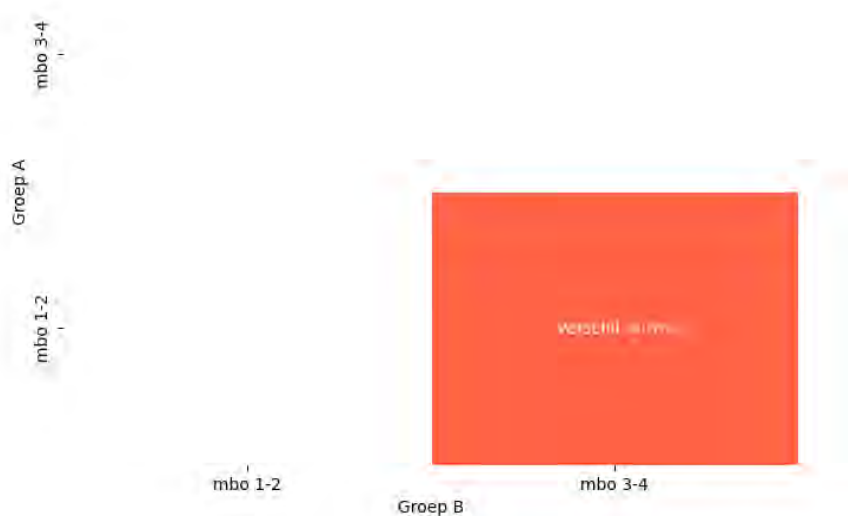
vertroebelen. Een grotere steekproef is nodig om te bevestigen of er aanwijzingen zijn voor verschillen in onrechtmatig gebruik percentage per onderwijsvorm.

Fishers exacte toets – een methode geschikt voor kleine steekproefgrootte – bevestigt bovenstaande uitkomsten. Aanvullende informatie over Fishers exacte toets wordt gegeven in [Appendix C – Aanvullende informatie statistische analyse](#).

Aselecte steekproef 2014: Statistisch significant onderscheid in groen (n=387)  
(resultaten gebaseerd op eenzijdige Z-toets)



Aselecte steekproef 2017: Statistisch significant onderscheid in groen (n=293)  
(resultaten gebaseerd op eenzijdige Z-toets)



Figuur 2 – Uitkomsten van eenzijdige Z-toetsen, op basis van een betrouwbaarheidsniveau van 5%, voor verschil in onrechtmatig gebruik-percentage per onderwijsvorm (Groep A vs Groep B) gebaseerd op de aselecte steekproef uit 2014 (n=397) en de aselecte steekproef uit 2017 (n=293). Statistisch significant onderscheid tussen twee onrechtmatig gebruik-percentages per onderwijscategorie in groen. Statistisch insignificant onderscheid tussen twee onrechtmatig gebruik-percentages per onderwijscategorie in rood. Een positief verschil betekent dat Groep A een hoger onrechtmatig gebruik-percentage heeft dan Groep B. Een negatief verschil betekent dat Groep B een hoger onrechtmatig gebruik-percentage heeft dan Groep A.



## Leeftijd

Tabellen 6-7 geven het onrechtmatig gebruik-percentage weer per leeftijdscategorie voor studenten die zijn getrokken voor de aselecte steekproef uit 2014 en 2017.

Steekproef 2014	Grootte van de groep	Aantal onrechtmatig	Percentage
15-18	24	0	0%
19-20	115	1	0,9%
21-22	149	8	5,4%
23-24	62	3	4,8%
25-50	37	2	5,4%
Totaal	387	14	3,6%

Tabel 6 – Overzicht van groepsgrootte en onrechtmatig gebruik-percentage per leeftijdscategorie in de aselecte steekproef 2014 (n=387).

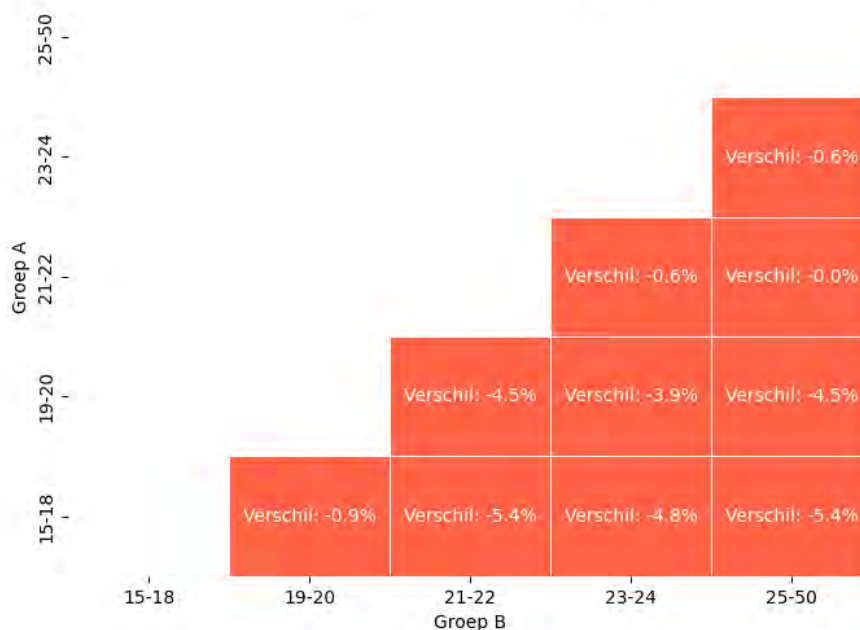
Steekproef 2017	Grootte van de groep	Aantal onrechtmatig	Percentage
15-18	24	2	8,3%
19-20	105	5	4,8%
21-22	76	1	1,3%
23-24	43	2	4,7%
25-50	45	1	2,2%
Totaal	293	11	3,8%

Tabel 7 – Overzicht van groepsgrootte en onrechtmatig gebruik-percentage per leeftijdscategorie in de aselecte steekproef 2017 (n=293).

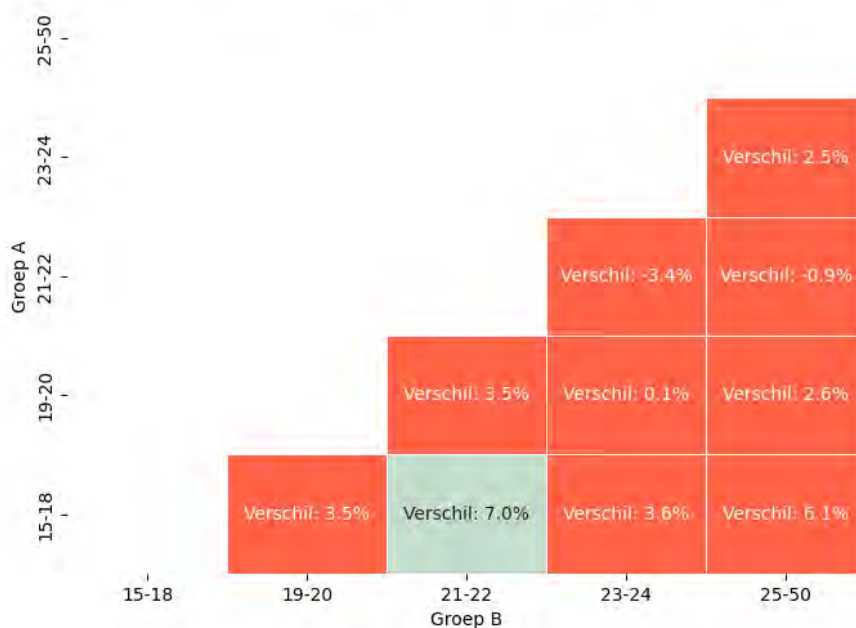
De resultaten van de eenzijdige statistische Z-toets voor de verschillende onrechtmatig gebruik-percentages per leeftijdscategorie zijn weergegeven in [Figuur 3](#). Een beschrijving van uitgevoerde statistische toetsen kan worden gevonden in [3.1 Kwantitatieve analyse](#).

Uit [Figuur 3](#) volgt dat alleen het verschil tussen onrechtmatig gebruik-percentages van 15-18-jarigen en 21-22-jarigen in 2017 statistisch significant is. Dit acht Algorithm Audit een onvoldoende consistent statistisch signaal om risicoprofilering op te baseren. De percentages uit [Tabel 6](#) wijzen zelfs op een patroon dat tegen de logica van het CUB-risicoprofiel ingaat. Voor oudere studenten wordt een hoger onrechtmatig gebruik-percentage waargenomen. Terwijl in het CUB-profiel wordt aangenomen dat jonge studenten een hoger risico hebben om onrechtmatig gebruik te maken van de uitwonendenbeurs. De logica van het risicoprofiel is wel terug te zien in de resultaten van de aselecte steekproef uit 2017 ([Tabel 8](#)). Merk op dat de steekproef van 2017 alleen mbo-studenten betreft, en het dus niet duidelijk is of deze bevinding generaliseert naar hbo- en wo-studenten.

Aselecte steekproef 2014: Statistisch significant onderscheid in groen (n=387)  
(resultaten gebaseerd op eenzijdige Z-toets)



Aselecte steekproef 2017: Statistisch significant onderscheid in groen (n=293)  
(resultaten gebaseerd op eenzijdige Z-toets)



Figuur 3 – Uitkomsten van eenzijdige Z-toetsen, op basis van een betrouwbaarheidsniveau van 5%, voor verschil in onrechtmatig gebruik-percentages per leeftijdscategorie (Groep A vs Groep B) gebaseerd op de aselecte steekproef uit 2014 (n=397) en de aselecte steekproef uit 2017 (n=293). Statistisch significant onderscheid tussen twee onrechtmatig gebruik-percentages per leeftijdscategorie in groen. Statistisch insignificant onderscheid tussen twee onrechtmatig gebruik-percentages per onderwijscategorie in rood. Een positief verschil betekent dat Groep A een hoger onrechtmatig gebruik-percentages heeft dan Groep B. Een negatief verschil betekent dat Groep B een hoger onrechtmatig gebruik-percentages heeft dan Groep A.

## Afstand tot ouder(s)

Tabellen 8-9 geven het onrechtmatig gebruik-percentage weer per afstandscategorie voor studenten die zijn getrokken voor de aselecte steekproef uit 2014 en 2017.

Steekproef 2014	Grootte van de groep	Aantal onrechtmatig	Percentage
0km	8	0	0%
1m-1km	21	5	23,8%
1-2km	11	0	0%
2-5km	31	5	16,1%
5-10km	24	1	4,2%
10-20km	31	1	3,2%
20-50km	58	1	1,7%
50-500km	137	0	0%
onbekend	66	1	1,5%
Totaal	387	14	3,6%

Tabel 8 – Overzicht van groepsgrootte en onrechtmatig gebruik-percentage per afstandscategorie in de aselecte steekproef 2014 (n=387).

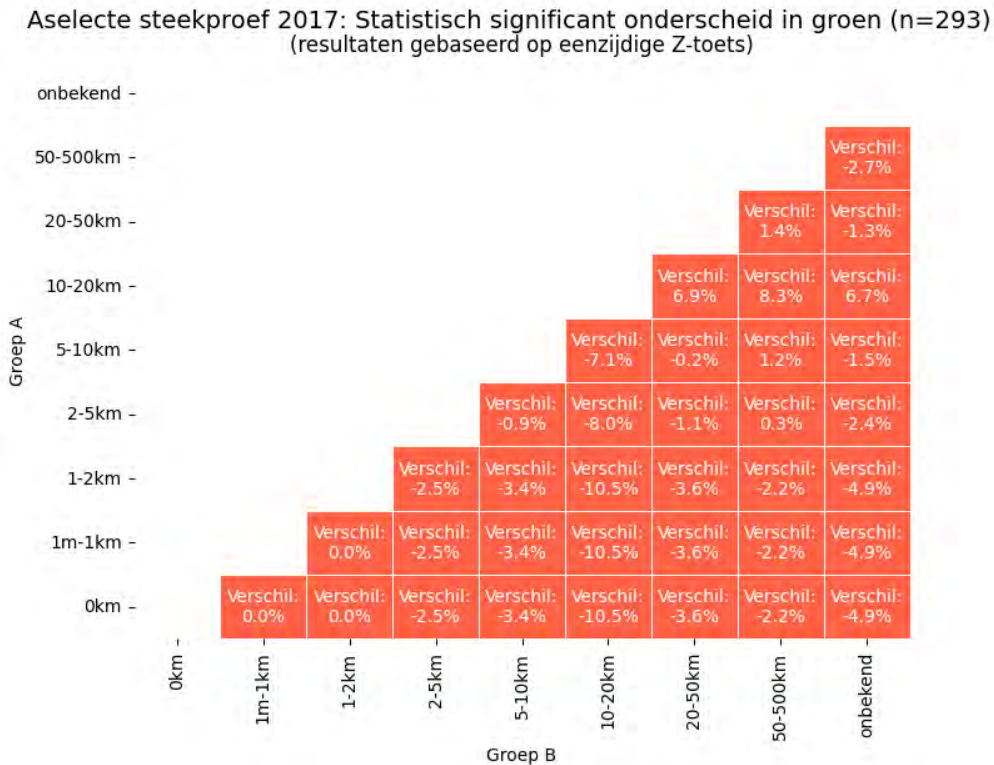
Steekproef 2017	Grootte van de groep	Aantal onrechtmatig	Percentage
0km	4	0	0%
1m-1km	24	0	0%
1-2km	24	0	0%
2-5km	40	1	2,5%
5-10km	29	1	3,4%
10-20km	38	4	10,5%
20-50km	28	1	3,6%
50-500km	45	1	2,2%
onbekend	61	3	4,9%
Totaal	293	11	3,8%

Tabel 9 – Overzicht van groepsgrootte en onrechtmatig gebruik-percentage per afstandscategorie in de aselecte steekproef 2017 (n=293).

De resultaten van de eenzijdige statistische Z-toets voor de verschillende onrechtmatig gebruik-percentages per afstandscategorie zijn weergegeven in [Figuur 4](#). Een beschrijving van uitgevoerde statistische toets kan worden gevonden in [3.1 Kwantitatieve analyse](#).

Uit [Figuur 4](#) volgt dat er veel statistisch significante verschillen zijn tussen de gehanteerde afstandscategorieën gebaseerd op de steekproef uit 2014. Voor onderscheid op basis van 1m-1km, 2-5km en 50-500km bestaat voldoende statistische onderbouwing. De duidelijke verschillen die volgen uit de steekproef uit 2014 zijn echter niet terug te zien in de





Figuur 4 – Uitkomsten van eenzijdige Z-toetsen, op basis van een betrouwbaarheidsniveau van 5%, voor verschil in onrechtmatig gebruik-percentage per afstandscategorie (Groep A vs Groep B) gebaseerd op de aselechte steekproef 2014 (n=397) en de aselechte steekproef 2017 (n=293). Statistisch significant onderscheid tussen twee onrechtmatig gebruik-percentages per afstandscategorie in groen. Statistisch insignificant onderscheid tussen twee onrechtmatig gebruik-percentages per onderwijscategorie in rood. Een positief verschil betekent dat Groep A een hoger onrechtmatig gebruik-percentage heeft dan Groep B. Een negatief verschil betekent dat Groep B een hoger onrechtmatig gebruik-percentage heeft dan Groep A.

## Resultaten onderzoeksvraag 2

### Onderzoeksvraag 2:

Zijn er op basis van de aselechte steekproef 2014 en 2017 aanwijzingen voor een verband tussen de gehanteerde risicocategorieën 1-6 en onrechtmatig gebruik met de uitwonendenbeurs?

### Antwoord op onderzoeksvraag 2:

Er is onvoldoende onderbouwing om de toegekende risicoscores op te delen in zes risicocategorieën. Voor een binaire risicoclassificatie is wel statistische onderbouwing, mits toegepast op uitwonende hbo- en wo-studenten. Een simplificering van de gehanteerde risicoklassen geniet de voorkeur.

### Toelichting onderzoeksvraag 2:

Het risico op onrechtmatig gebruik van de uitwonendenbeurs is ingedeeld in verschillende 'risicogroepen', variërend van 'Zeer hoog (1)' tot en met 'Zeer laag (5)', of 'Onbekend (6)'. In 2014 is een steekproef gedaan om een 'uitspraak te doen over het misbruik in de lagere risico-categorieën 3 t/m 6 als geheel' [A.40]. Op basis van deze analyse werd destijds geconcludeerd: 'Op grond van de resultaten in de categorieën 3 t/m 6 lijkt het erop dat DUO terecht minder aandacht besteed aan deze groepen'.

Gebaseerd op de aselechte steekproef van 2014 wordt deze conclusie deels ondersteund. Zoals in [Tabel 10](#) weergegeven is het onrechtmatig gebruik-percentage hoger voor de groep 'Zeer hoog (1) en 'Hoog (2)' dan voor de groep 'Midden (3)', 'Laag (4)' en 'Zeer laag (5)' eventueel aangevuld met 'Onbekend (6)'. De eenzijdige Z-toets, waarvan de toepassing is toegelicht in [3.1 Kwantitatieve analyse](#), acht het verschil tussen de groep 1+2 en de groep 3+4+5 plus eventueel 6 als statistisch significant (zie de groene percentages in [Tabel 10](#)). Het verschil in onrechtmatig gebruik-percentages tussen de individuele groepen 1-6 is echter niet statistisch significant (zie rode percentages in [Tabel 10](#)). Samenvattend, de aselechte steekproeven uit 2014 en 2017 bieden een statistische onderbouwing voor een binaire hoge- en lage risicoclassificering. Er zijn echter geen duidelijke redenen om voor de gehanteerde risicocategorieën 1-6, zoals gehanteerd in het CUB-proces, te kiezen.

Groep (aselechte steekproef 2014)	% onrechtmatig gebruik	Aantal onrechtmatig gebruik	Totaal aantal
1 - Zeer hoog	10,0%	2	20
2 - Hoog	17,2%	5	29
3 - Midden	13,2%	5	38
4 - Laag	0,0%	0	106
5 - Zeer laag	0,8%	1	125
6 - Onbekend	1,4%	1	69
Zeer hoog (1) + Hoog (2)	14,3%	7	49
Midden (3) + Laag (4) + Zeer laag (5)	2,2%	6	269
Midden (3) + Laag (4) + Zeer laag (5) + Onbekend (6)	2,1%	7	338
Vershil Groep 1 + 2 & Groep 3 + 4 + 5	12,1%	-	-
Vershil Groep 1 + 2 & Groep 3 + 4 + 5 + 6	12,2%	-	-
Vershil Zeer hoog (1) & hoog (2)	-7,2%	-	-
Vershil Hoog (2) & Midden (3)	4,1%	-	-
Vershil Midden (3) & Laag (4)	13,2%	-	-
Vershil Laag (4) & Zeer laag (5)	-0,8%	-	-

Tabel 10 – Analyse van gehanteerde risicocategorieën in het CUB-proces naar aanleiding van uitkomsten van de aselechte steekproef uit 2014 (n=387). Alle verschillen in het groen zijn statistisch significant volgens een eenzijdige Z-toets, op basis van een betrouwbaarheidsniveau van 5%. Alle verschillen in het rood zijn statistisch insignificant op basis van een betrouwbaarheidsniveau van 5%.

De aselechte steekproef uit 2017 geeft een ander beeld over de gehanteerde risicocategorieën dan de hierboven gegeven analyse op basis van de aselechte steekproef uit 2014. Zoals in [Tabel 11](#) weergegeven zijn er geen statistisch significante verschillen tussen de groepen. Sterker nog, het percentage van onrechtmatig gebruik gaat tegen de logica in van het CUB-profiel – enkele keren is het onrechtmatig gebruik-percentage hoger voor lagere risicocategorieën. Het lijkt dat het risicoprofiel niet geschikt is voor de onderzochte

populatie naar aanleiding van de aselechte steekproef uit 2017, die uitsluitend uit mbo-studenten bestaat. Een nieuwe, grotere aselechte steekproef moet uitsluitend geven of, en zo ja hoe, mbo-studenten wel op een statistisch onderbouwde manier onderworpen kunnen worden aan risicoprofilering.

Groep (aselechte steekproef 2017)	% onrechtmatig gebruik	Aantal onrechtmatig gebruik	Totaal aantal
1 - Zeer hoog	3,4%	2	59
2 - Hoog	0,0%	0	52
3 - Midden	6,9%	2	29
4 - Laag	3,3%	2	60
5 - Zeer laag	4,1%	2	49
6 - Onbekend	6,8%	3	44
Zeer hoog (1) + Hoog (2)	1,8%	2	111
Midden (3) + Laag (4) + Zeer laag (5)	4,3%	6	138
Midden (3) + Laag (4) + Zeer laag (5) + Onbekend (6)	4,9%	9	182
Vershil Groep 1 + 2 & Groep 3 + 4 + 5	-2,5%	-	-
Vershil Groep 1 + 2 & Groep 3 + 4 + 5 + 6	-3,1%	-	-
Vershil Zeer hoog (1) & hoog (2)	3,4%	-	-
Vershil Hoog (2) & Midden (3)	-6,9%	-	-
Vershil Midden (3) & Laag (4)	3,6%	-	-
Vershil Laag (4) & Zeer laag (5)	-0,7%	-	-

Tabel 11 – Analyse van gehanteerde risicocategorieën in het CUB-proces naar aanleiding van uitkomsten van de aselechte steekproef uit 2017 (n=293). Alle verschillen in het groen zijn statistisch significant volgens een eenzijdige Z-toets, op basis van een betrouwbaarheidsniveau van 5%. Alle verschillen in het rood zijn statistisch insignificant op basis van een betrouwbaarheidsniveau van 5%.

## Resultaten onderzoeksvraag 3

### Onderzoeksvraag 3:

*Hoeveel onrechtmatig gebruik is er geconstateerd in de aselechte steekproef populatie 2014 en 2017?*

### Antwoord op onderzoeksvraag 3:

Uit de Tabellen 4-5 kan worden afgeleid dat gebaseerd op de aselechte steekproef uit 2014 er sprake is van een onrechtmatig gebruik-percentage van 3,6%. Voor de aselechte steekproef uit 2017 volgt een onrechtmatig gebruik-percentage van 3,8%.

## 4.2 Resultaten biasmeting 2014 en 2019

Zoals in 3.1 *Kwantitatieve analyse* is toegelicht, wordt de biasmeting uitgevoerd voor uitwonendenbeurspopulatie-2014 en uitwonendenbeurspopulatie-2019. De eigenschappen van deze populaties worden eerst verkend. Daarna wordt besproken hoe de data van de uitwonendenbeurspopulaties uit de datawarehouse van DUO zijn verkregen. De sectie wordt afgesloten met antwoorden op onderzoeksvragen 4-6.

### Dataverkenning startpopulatie-2014 en startpopulatie-2019

De omvang van uitwonendenbeurspopulatie-2014, vastgesteld aan de hand van peildatum 01-02-2014, is 248.649. De omvang van uitwonendenbeurspopulatie-2019, vastgesteld aan de hand van peildatum 01-02-2019, is 50.233. Deze populaties zijn getraceerd in de datawarehouse van DUO [G.3,G.4]. Een voorbeeld van een query om deze populaties te traceren wordt gegeven in *Appendix B – Datawarehouse query*. In deze sectie volgt een verkenning van de eigenschappen van deze populaties.

De verdeling van het aantal studenten met een uitwonendenbeurs per onderwijsvorm, leeftijdscategorie en afstandscategorie in uitwonendenbeurspopulatie-2014 en uitwonendenbeurspopulatie-2019 is weergegeven in *Figuur 5*. Merk op dat in 2014 zowel uitwonende wo-, hbo- en mbo-studenten recht hebben op een uitwonendenbeurs. In 2019 is dat anders door de komst van het leenstelsel, in dit jaar hebben alleen mbo-studenten recht op een uitwonendenbeurs. Hbo- en wo-studenten die nog een uitwonendenbeurs ontvangen in 2019 zijn uitfaserende studenten die voor de introductie van het leenstelsel in 2015 al een uitwonendenbeurs hebben aangevraagd. In 2019 zijn in het CUB-proces vrijwel uitsluitend mbo-studenten geselecteerd voor huisbezoek.

In oktober 2014 stonden er respectievelijk 479.800, 446.434 en 255.661<sup>28</sup> studenten ingeschreven bij mbo-, hbo- en wo-onderwijsinstellingen. In 2014 ontving respectievelijk 15,5%, 35,2% en 41,0% van deze studenten een uitwonendenbeurs. Deze cijfers komen op hoofdlijnen overeen met de Landelijke Monitor Studentenhuisvesting 2014.<sup>29</sup>

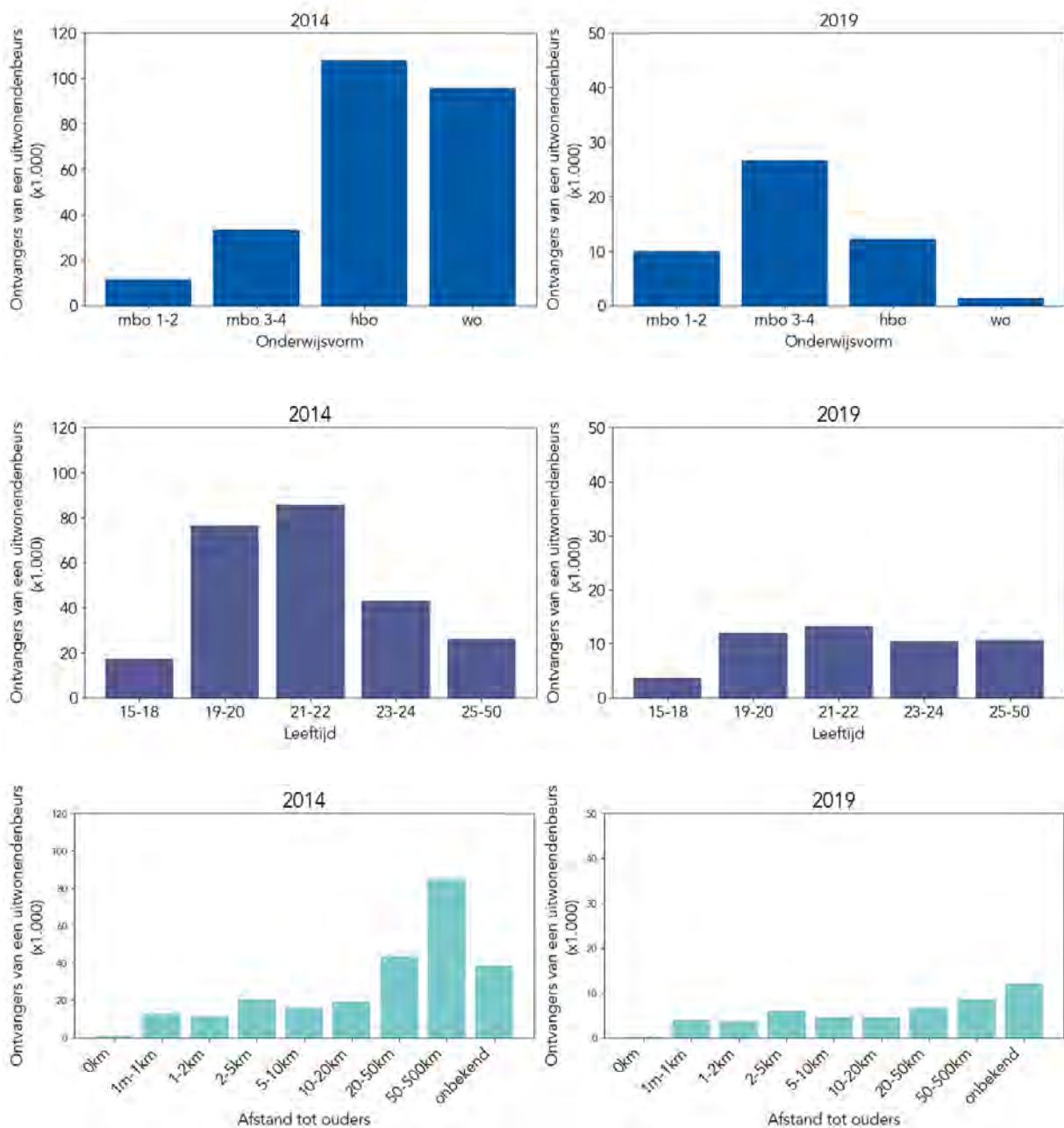
Merk op dat de afstandscategorie 'onbekend' relevant is voor studenten waarvan het adres van de ouder(s) niet bekend is, de ouder(s) niet bekend zijn, overleden zijn of waar bij een hardheidsclausule van toepassing is.<sup>11</sup>

<sup>28</sup> Nederlands Jeugdinstituut – Cijfers over hoger onderwijs (ho) <https://www.nji.nl/cijfers/hoger-onderwijs-ho>

<sup>29</sup> Landelijke Monitor Studentenhuisvesting (2014) <https://www.kences.nl/publicaties/landelijke-monitor-studentenhuisvesting-2014/>



Verdeling van uitwonendenbeurspopulatie-2014 (n=248.649) en uitwonendenbeurspopulatie-2019 (n=50.233) per onderwijsvorm, leeftijd en afstand tot ouder(s)



Figuur 5 – Verdeling van onderwijsvorm, leeftijd en afstand tot ouder(s) in uitwonendenbeurspopulatie-2014 (n=248.649) en uitwonendenbeurspopulatie-2019 (n=50.233).

In uitwonendenbeurspopulatie-2014 en uitwonendenbeurspopulatie-2019 bevinden zich respectievelijk 3.179 en 934 studenten die zijn geselecteerd voor een controle. Het resultaat van een controle kent drie uitkomsten: de student maakt rechtmatig gebruik van de uitwonendenbeurs (rechtmatig), student maakt onrechtmatig gebruik van uitwonendenbeurs (onrechtmatig) en de uitkomst van het onderzoek is onbekend (onbekend). De uitkomst van een controle kan onbekend zijn, bijvoorbeeld omdat een huisbezoek wordt geweigerd of dat een student niet thuis is. De resultaten van uitgevoerde controles in 2014 en 2019 worden weergegeven in [Tabel 12-13](#).

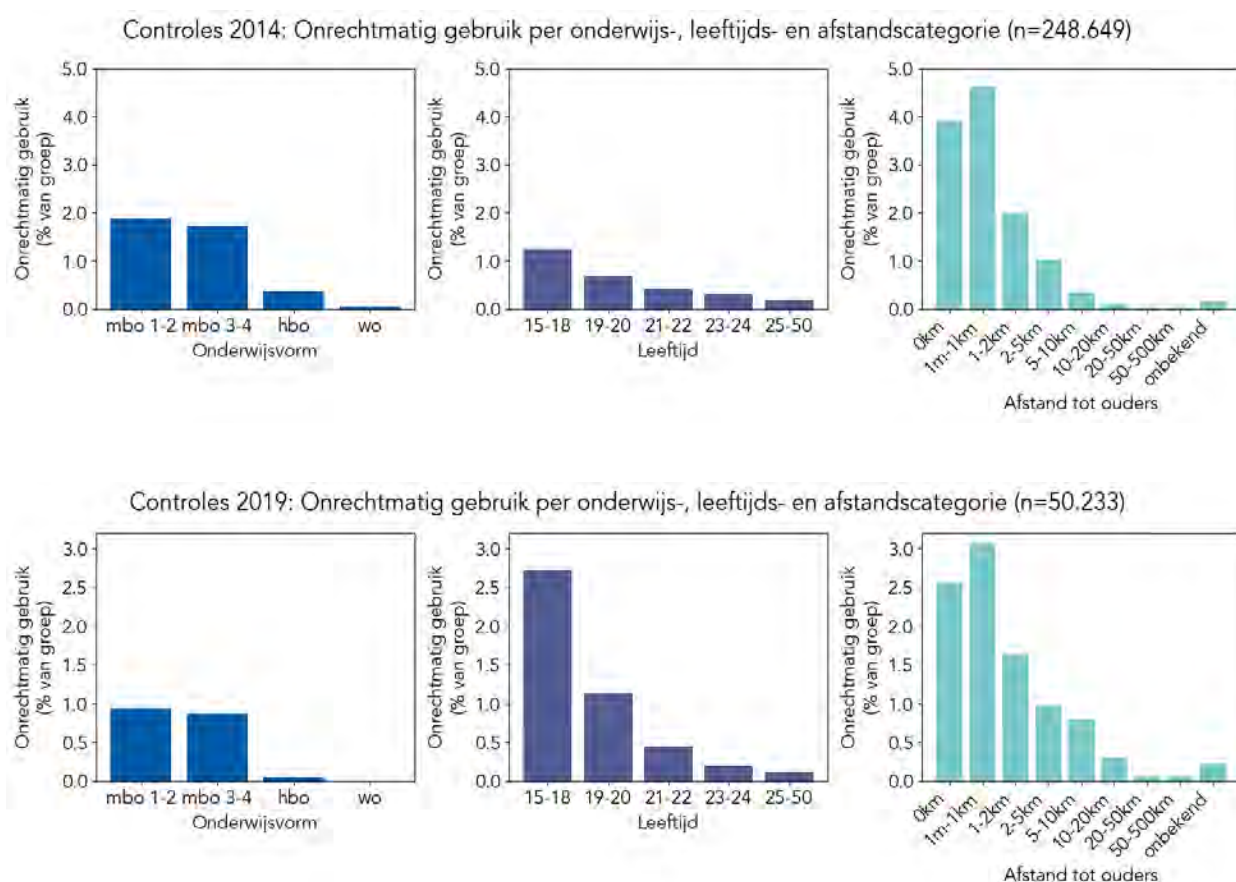
Controles 2014	Aantal	Percentage
Rechtmatig	1.566	49,2%
Onrechtmatig	1.238	38,9%
Onbekend	375	11,9%
Totaal	3.179	100%

Tabel 12 – Uitkomsten van CUB-controles in 2014.

Controles 2019	Aantal	Percentage
Rechtmatig	406	43,5%
Onrechtmatig	330	35,3%
Onbekend	198	21,2%
Totaal	934	100%

Tabel 13 – Uitkomsten van CUB- controles in 2019.

De uitkomsten van de CUB-controles uit 2014 en 2019 afgezet tegen onderwijsvorm, leeftijd en afstand tot ouder(s) worden weergegeven in [Figuur 6](#).



Figuur 6 – Onrechtmatig gebruik van de uitwonendenbeurs uitgesplitst per onderwijs-, leeftijd- en afstandscategorie gebaseerd op uitwonendenbeurspopulatie-2014 (n=248.649) en uitwonendenbeurspopulatie-2019 (n=50.233).

De resultaten die uit [Figuur 6](#) kunnen worden afgeleid, zijn in lijn met de logica van het risicoprofiel: studenten maken vaker onrechtmatig gebruik van de uitwonendenbeurs als zij een praktische onderwijsvorm genieten, jong zijn en dicht bij hun ouder(s) staan ingeschreven. Deze verschillen worden echter geobserveerd aan het einde van het CUB-proces; de toegekende risicoscores in stap 1 van het CUB-proces en de handmatige selectie van studenten in stap 3 van het CUB-proces hebben hier invloed op gehad. Dit werpt de vraag op welke invloed het algoritme (stap 1) en de menselijke selectie (stap 3) precies hebben op de uitkomst van het CUB-proces. Deze vraag staat centraal in de volgende secties van dit onderzoek.

### Resultaten onderzoeksvraag 4

Onderzoeksvraag 4 wordt geformuleerd aan de hand van twee kernbegrippen uit de wetenschappelijke literatuur rondom eerlijke algoritmes (conditionele demografische pariteit en demografische pariteit). Deze begrippen worden toegelicht in geïntroduceerd in [3.1 Kwantitatieve analyse](#).

#### Onderzoeksvraag 4:

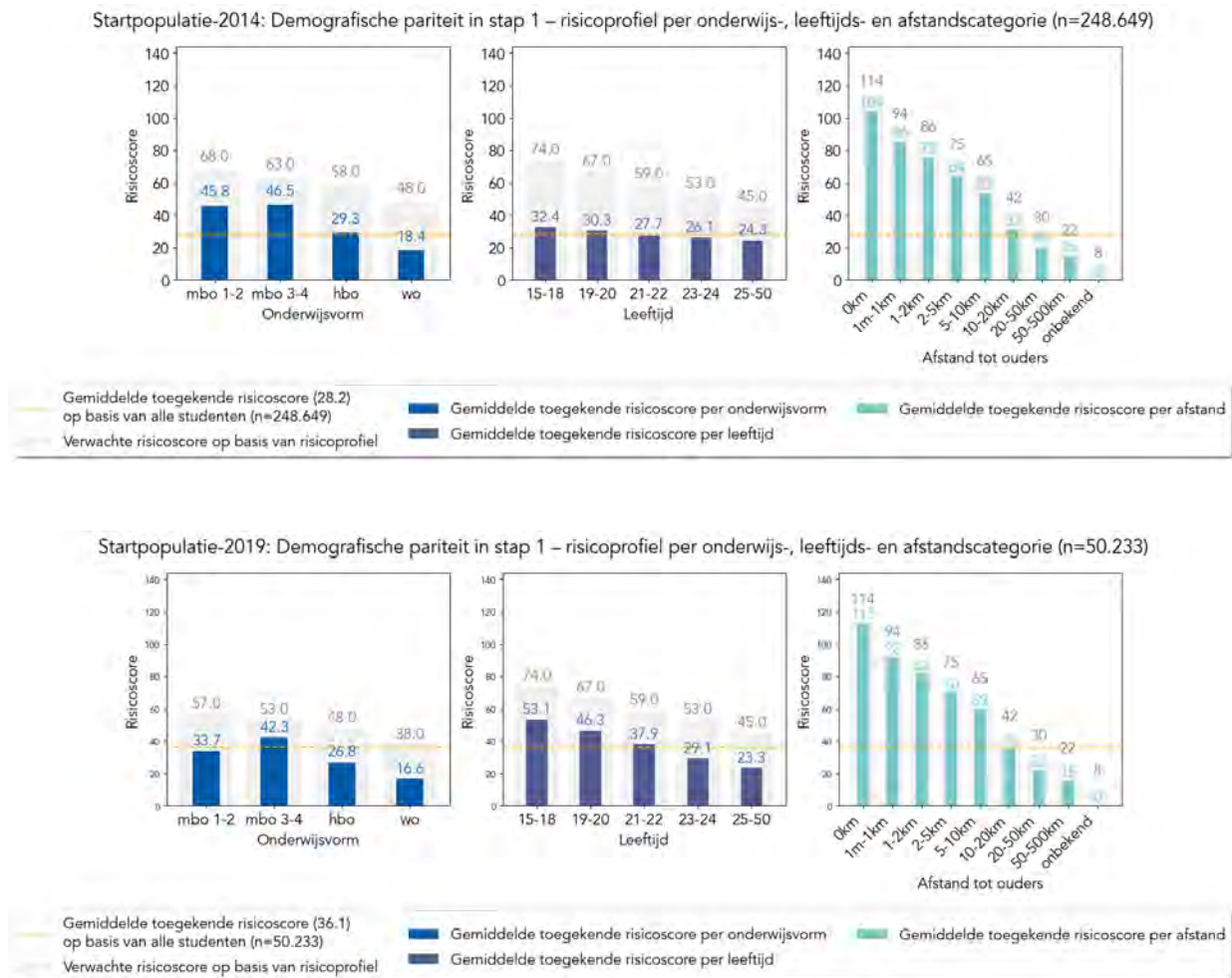
*Is er sprake geweest van demografische pariteit voor de risicoscore-populatie (na stap 1 – risicoprofiel) en de huisbezoekpopulatie (na stap 3 – handmatige selectie door medewerker)?*

#### Antwoord op onderzoeksvraag 4:

Voor zowel stap 1 (risicoprofiel) als stap 3 (handmatige selectie door medewerker) is er in 2014 en 2019 geen sprake geweest van demografische pariteit. Van zuivere demografische pariteit is in de realiteit zelden sprake. Demografische pariteit geldt vooral als een referentiepunt om gedrag van een risicoprofiel of van menselijke handelen tegen af te zetten. Aan de hand van onderstaande analyse wordt waargenomen dat studenten die dicht bij hun ouders ingeschreven staan, met name in de 0km, 1m-1km en 1-2km afstandscategorie, uitzonderlijk vaak handmatig worden geselecteerd voor een huisbezoek in stap 3 van het CUB-proces. Voor de hand ligt dat specifieke werkinstructies, die aansporen tot het handmatig selecteren van studenten die nabij het ouderlijk adres staan ingeschreven, hier de oorzaak van zijn.

#### Toelichting antwoord onderzoeksvraag 4:

[Figuur 7](#) toont de gemiddelde risicoscore die door het risicoprofiel is toegekend per onderwijs-, leeftijds- en afstandscategorie. De grijze balken tonen de verwachte score zoals kan worden bepaald met behulp van het risicoprofiel zoals gegeven in [Tabel 1](#). Dit is de score die het risicoprofiel geeft aan een bepaalde groep, aangenomen dat alle andere kenmerken willekeurig worden gekozen.



Figuur 7 – Demografische pariteit stap 1 – risicoprofiel per onderwijs-, leeftijds- en afstandscategorie voor uitwonendenbeurspopulatie-2014 (n=248.649) en uitwonendenbeurspopulatie-2019 (n=50.233).

Observaties met betrekking tot demografische pariteit na stap 1 (risicoprofiel) worden per selectie criterium besproken.

- > **Onderwijsvorm** – Het risicomodel maakt een sterk onderscheid op basis van de onderwijsvorm. In 2014 is de risicoscore voor mbo 1-2 en mbo 3-4 studenten maar liefst 1,6x hoger dan de gemiddelde toegekende risicoscore (45,8/28,2 en 46,5/28,2 respectievelijk). Opvallend is dat dit patroon niet zichtbaar is 2019, waar er minder onderscheid gemaakt wordt op basis van onderwijsvorm – voor mbo 1-2 is de score 0,9x het gemiddelde (33,7/36,1) en voor mbo 3-4 slechts 1,2x (42,3/36,1).
- > **Leeftijd** – Het risicomodel maakt een onderscheid op basis van leeftijd, maar met name in 2014 lijkt dit onderscheid minder groot dan bij de kenmerken onderwijsvorm en afstand tot ouder(s). Bijvoorbeeld, in 2014 is de risicoscore voor iemand van 15-18 maar liefst 1,1x de gemiddelde risicoscore (32,4/28,2). Echter, dit patroon lijkt anders voor 2019, waarin een hogere factor waarneembaar is op basis van leeftijd. In 2019 is de risicoscore voor iemand van 15-18 maar liefst 1,5x de gemiddelde risicoscore (53,1/36,1).
- > **Afstand tot ouder(s)** – Het risicomodel maakt een zeer sterk onderscheid met betrekking tot de afstand tot ouders. In 2014 is de toegekende risicoscore aan iemand die 0km van zijn/haar ouders woont 3,7x hoger dan de gemiddelde toegekende risicoscore

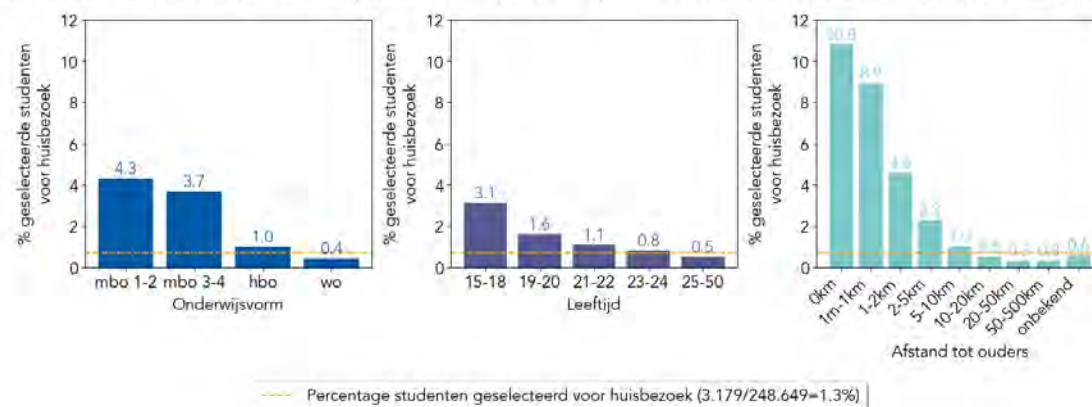
voor alle afstandscategorieën (104/28,2). Voor de 1m-1km categorie is dit 3,0x hoger (86/28,2) en voor de 1-2km categorie is dit 2,7x hoger (75/28,2). We observeren een vergelijkbaar patroon voor 2019.

Daarnaast wordt de verschillen in toegekende en verwachte risicoscores per selectie criterium besproken:

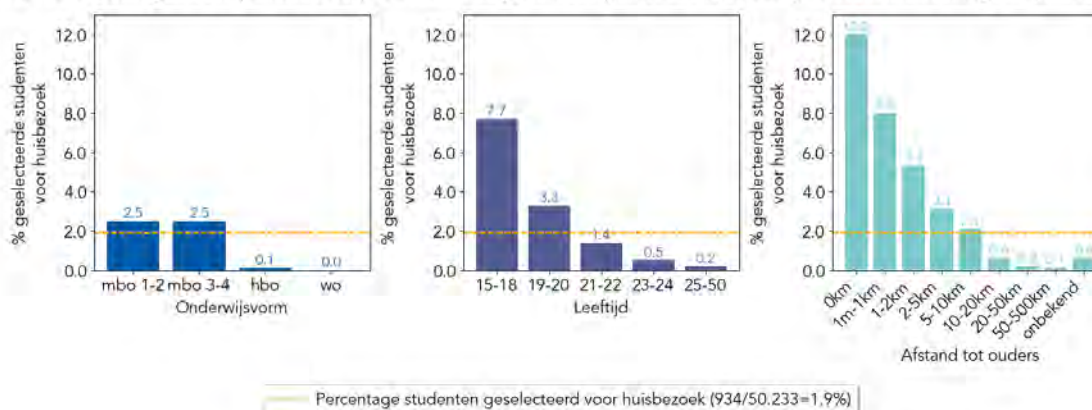
- > **Onderwijsvorm** – De gemiddelde risicoscores per onderwijsvorm (blauwe balken) vallen ruim onder de verwachte risicoscores (grijze balken). Dit kan worden verklaard door de groep studenten met onbekende afstand tot ouder(s) die risicoscore 0 krijgen toegekend, wat de gemiddelde scores aanzienlijk drukt. In 2014 waren er 38.657 ontvangers van de uitwonendenbeurs met een onbekend adres. In 2019 waren dit er 12.059.
- > **Leeftijd** – De gemiddelde risicoscores per leeftijdscategorie (paarse balken) vallen onder de verwachte risicoscores (grijze balken). Dit kan ook worden verklaard door de groep studenten met onbekende afstand tot ouder(s) die risicoscore 0 krijgen toegekend, wat de gemiddelde scores aanzienlijk drukt.
- > **Afstand tot ouder(s)** – De gemiddelde risicoscores per afstandscategorie (groene balken) vallen voor 2014 en 2019 grotendeels in lijn met de verwachte risicoscores (grijze balken).

Figuur 8 toont de kans om geselecteerd te worden voor een huisbezoek per onderwijs-, leeftijds- en afstandscategorie in 2014 en 2019.

CUB 2014: Demografische pariteit in stap 3 – handmatige selectie per onderwijs-, leeftijds- en afstandscategorie (n=248.649)



CUB 2019: Demografische pariteit in stap 3 – handmatige selectie per onderwijs-, leeftijds- en afstandscategorie (n=50.233)



Figuur 8 – Demografische pariteit stap 3 – handmatige selectie door DUO medewerker in CUB-proces 2014 (n=248.649) en CUB-proces 2019 (n=50.233).

Observaties met betrekking tot demografische pariteit na stap 3 (handmatige selectie medewerker) worden per selectie criterium besproken.

- > **Onderwijsvorm** – Voor 2014 valt op dat er bovenmatig veel mbo 1-2- en mbo 3-4-studenten worden geselecteerd. Voor mbo 1-2-studenten is dit 3,3x zo vaak als het gemiddelde (4,3%/1,3%). Voor mbo 3-4-studenten is dit 2,8x zo vaak als het gemiddelde (3,7%/1,3%). Dit is opmerkelijk aangezien het risicoprofiel voor deze groepen respectievelijk een risicoscore toekent die 0,9x en 1,3x hoger is dan het gemiddelde.
- > **Leeftijd** – Voor 2019 valt verder op dat er bovenmatig veel 15-18-jarigen worden geselecteerd: 4,1x meer dan het gemiddelde (7,7%/1,9%). Het risicoprofiel kent voor deze groep een 1,5x hogere risicoscore toe dan het gemiddelde.
- > **Afstand tot ouder(s)** – Voor zowel 2014 als 2019 is de kans om geselecteerd te worden voor een huisbezoek als studenten dicht bij hun ouder(s) ingeschreven staan (0km, 1m-1km, 1-2km) uitzonderlijk hoog. Voor zij die in 2014 op 0km afstand wonen is de kans op een huisbezoek (10,8%) 8,3x groter dan het gemiddelde voor alle categorieën (1,3%). Voor de 1m-1km-categorie is dit 6,8x hoger (8,9%/1,3%) en voor de 1-2km-categorie is dit 3,5x hoger (4,6%/1,3%). Een soortgelijk patroon wordt waargenomen in de data over het CUB-proces uit 2019. Dit is een sterk contrast met de toegekende scores door het risicoprofiel – bijvoorbeeld, iemand die in 2014 op 0km afstand woont heeft slechts een 3,7x hogere score dan het gemiddelde, wat relatief minder groot verschil is dan de kans op huisbezoek (8,3x hoger dan het gemiddelde). Dit verschil wijst op een sterke overreactie van medewerkers op basis van een afstand nabij het ouderlijk adres tijdens de handmatige selectie van studenten voor een huisbezoek.

## Resultaten onderzoeksvraag 5

Merk op dat de twee kernbegrippen uit de wetenschappelijke literatuur rondom eerlijke algoritmes (conditionele demografische pariteit en demografische pariteit), aan de hand waarvan onderzoeksvraag 4 is geformuleerd, worden geïntroduceerd in [3.1 Kwantitatieve analyse](#).

### Onderzoeksvraag 5:

*Is er sprake geweest van conditionele demografische pariteit voor de risicoscore-populatie (na stap 1 – risicoprofiel)?*

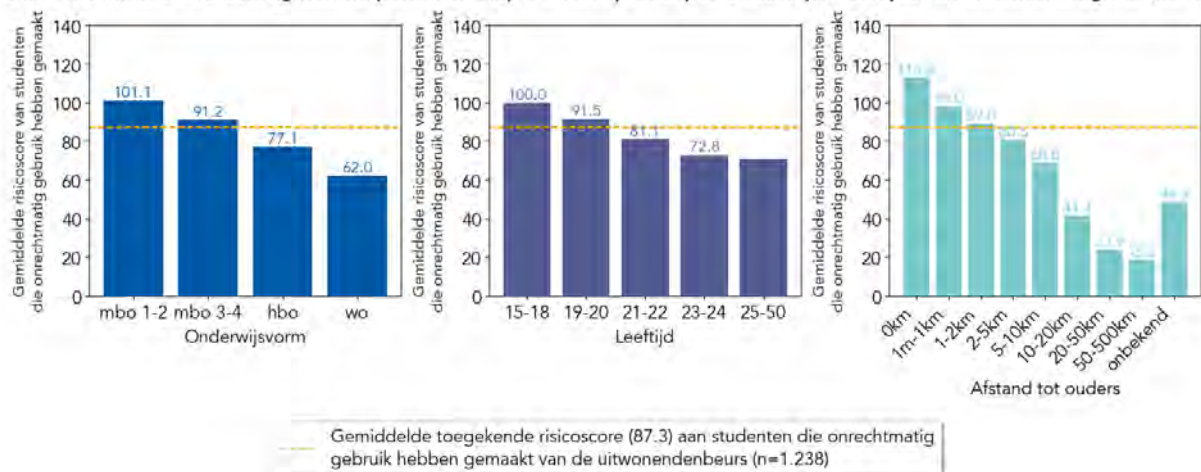
### Antwoord op onderzoeksvraag 5:

In zowel 2014 en 2019 is er geen sprake geweest van conditionele demografische pariteit voor stap 1 (risicoprofiel) van het CUB-proces. Van zuivere conditionele demografische pariteit (zoals gedefinieerd in [3.1 Kwantitatieve analyse](#)) is zelden sprake. Het meten van conditionele demografische pariteit geldt vooral als een referentiepunt om het gedrag van het risicoprofiel tegen af te zetten. Aan de hand van deze analyse is waargenomen dat sommige groepen die ver van hun ouder(s) ingeschreven staan een lagere risicoscore krijgen dan verwacht kan worden op basis van de uitkomsten van onrechtmatigheidsonderzoek. Deze observatie bevestigt het beeld dat het risicoprofiel niet optimaal functioneert.

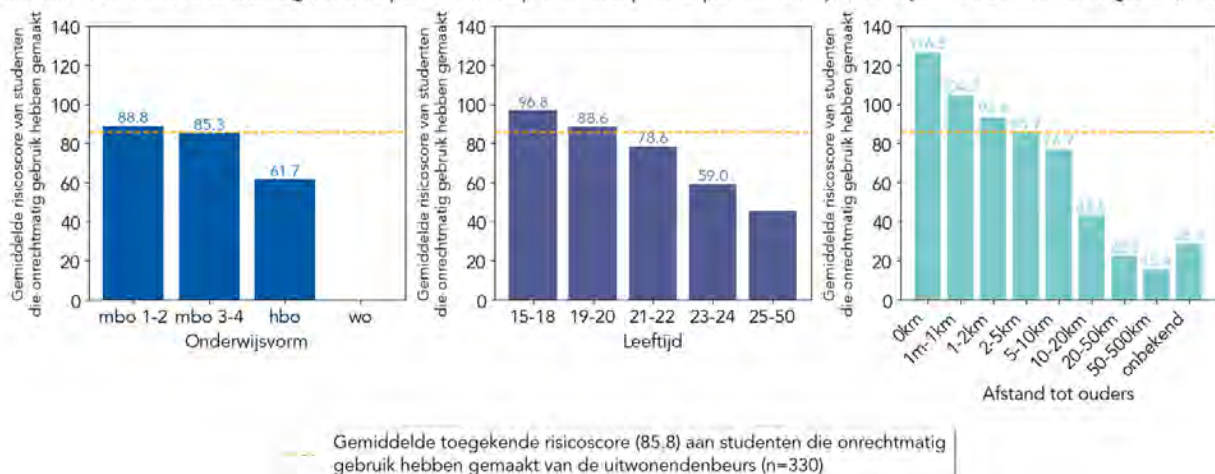
### Toelichting onderzoeksvraag 5:

Verschillen opgemerkt in de vorige sectie in termen van demografische pariteit zijn eventueel te rechtvaardigen omdat studenten binnen bepaalde groepen vaker onrechtmatig gebruik maken van de uitwonendenbeurs. Conditionele demografische pariteit compenseert hiervoor door relatieve verschillen weer te geven in de groep met studenten die onrechtmatig gebruik hebben gemaakt van de uitwonendenbeurs. Uit **Figuur 9** volgt dat aan de hand van de uitkomsten van het CUB-proces in 2014 er in zekere zin sprake is van conditionele demografische pariteit voor onderwijs- en leeftijdscategorieën. Alleen wo-studenten in 2014 hebben een lagere score toegekend gekregen dan te verwachten is voor studenten die onrechtmatig gebruik hebben gemaakt van de uitwonendenbeurs. Daarnaast springt de discrepantie in het oog voor hogere afstandscategorieën. Dit betekent dat er relatief veel studenten zijn met een lage risicoscore (onder andere omdat ze ver van hun ouder(s) ingeschreven staan) die toch onrechtmatig gebruik hebben gemaakt van de uitwonendenbeurs. Uit **Figuur 9** volgt voor de uitkomsten van het CUB-proces in 2019 hetzelfde patroon. Behalve dat leeftijdscategorieën waarin oudere studenten vallen verder onder het gemiddelde liggen dan in 2014. Deze uitkomsten bevestigen het beeld dat het risicomodel en bijbehorende risicoclassificatie niet optimaal presteert.

CUB 2014: Conditionele demografische pariteit in stap 1 – risicoprofiel per onderwijs-, leeftijds- en afstandscategorie (n=1.238)



CUB 2019: Conditionele demografische pariteit in stap 1 – risicoprofiel per onderwijs-, leeftijds- en afstandscategorie (n=330)



Figuur 9 – Gemiddelde risicoscores door risicoprofiel (stap 1) toegekend aan studenten die onrechtmatig gebruik hebben gemaakt van de uitwonendenbeurs opgesplitst per onderwijs-, leeftijds- en afstandscategorieën in 2014 (n=613) en 2019 (n=61).

## Resultaten onderzoeksvraag 6

Onderzoeksvraag 6:

*Hoeveel onrechtmatig gebruik wordt er geconstateerd in de populatie geselecteerd door het CUB-proces in 2014 en 2019?*

Antwoord op onderzoeksvraag 6:

Uit [Tabellen 12-13](#) kan worden opgemaakt dat de effectiviteit van het CUB-proces in 2014 en 2019 respectievelijk 38,9% en 35,3% is gebleken (n=3.179 en n=934).



## 5. Resultaten kwalitatieve analyse

Hieronder worden de resultaten van het kwalitatieve onderzoek besproken. In §5.1 wordt de ontwikkeling van het risicoprofiel besproken. In §5.2 worden processen om vooringenomenheid tegen te gaan behandeld. Aan de hand van deze resultaten worden onderzoeksvragen 7 en 8 beantwoord.

### 5.1 Resultaten kwalitatieve analyse risicoprofiel

#### Onderzoeksvraag 7:

*Voldeed het risicoprofiel in het CUB-proces aan de normen die tegenwoordig worden gesteld aan door de overheid gebruikte algoritmen?*

De onderzoeksvraag wordt beantwoord aan de hand van twee onderdelen. Onderdeel 1: Tegengaan van vooringenomenheid bij de ontwikkeling van het risicoprofiel. En onderdeel 2: Processen om het risico op vooringenomenheid tegen te gaan.

#### Onderdeel 1: Tegengaan van vooringenomenheid bij de ontwikkeling van het risicoprofiel

Het risicoprofiel bestaat uit twee onderdelen: de selectiecriteria en de wegingsfactoren.

De selectiecriteria zijn opgesteld op basis van een handmatige analyse van lijsten met uitwonende studenten in de pilotregio's in combinatie met ervaringsgegevens en wat in de workshops werd genoemd 'gezond verstand' [A.46,A.47].

Het College voor de Rechten van de Mens waarschuwt voor het gebruik van ervaringsgegevens:

*Hoewel ervaringsgegevens kunnen bijdragen aan een efficiënte uitoefening van toezicht- en handhavingsbevoegdheden, kunnen zij stigmatisering en discriminatie van bepaalde bevolkingsgroepen ook verder in de hand werken. Ervaringsgegevens zijn namelijk niet altijd zo neutraal of objectief als ze lijken: een correlatie tussen factor X en gedraging Y is niet hetzelfde als een causaal verband daartussen en dat wordt nogal eens verward. Daardoor klinken in ervaringsgegevens menigmaal vooroordelen en vooronderstellingen door. Bovendien: wanneer een bepaalde bevolkingsgroep vaker gecontroleerd wordt, zullen mensen uit deze groep ook vaker aan het licht komen als daders of overtreders, wat vervolgens weer leidt tot intensievere controle van deze bevolkingsgroep, en tot bevestiging van de noodzaak hiervan. Op die manier werkt een te zware nadruk op ervaringsgegevens een zichzelf vervullende voorspelling ('selffulfilling prophecy') in de hand. Mede om deze reden moet uiterst voorzichtig worden omgegaan met ervaringsgegevens en misdaadstatistieken: de totstandkoming hiervan is in veel gevallen allesbehalve objectief.<sup>30</sup>*

<sup>30</sup> College voor de Rechten van de Mens, *Discriminatie door risicoprofielen. Een mensenrechtelijk toetsingskader*, 2021, p.14.

Risicoprofilering kan juist ook een methode zijn om te selecteren op basis van meer objectieve criteria dan ervaringsgegevens. Een risicoprofiel gebaseerd op objectieve gegevens is tot op zekere hoogte neutraler dan een handmatige selectie. Deze objectiviteit kan echter juist ook uitsluitend schijnbaar zijn. Ook risicoprofielen die niet op ervaringsgegevens zijn gebaseerd, zijn niet vanzelfsprekend neutraal. Daar is het onderhavige risicoprofiel een voorbeeld van. Hoewel de selectiecriteria op zichzelf objectief zijn, laat de keuze voor deze selectiecriteria zien hoe de opstellers van het risicoprofiel over fraude denken. De selectiecriteria zijn niet 'gevonden' door een analyse van een groot aantal neutrale selectiecriteria; zij zijn door de opstellers van het risicoprofiel op basis van gezond verstand geselecteerd en daarna getoetst. Het is om deze redenen dat normatieve afwegingen onderliggend aan de samenstelling van een risicoprofiel zorgvuldig gedocumenteerd dienen te worden. Zie ook *Algoritmes en Grondrechten* (Universiteit Utrecht) p.49 met verdere verwijzingen. Waarborgen voor het opstellen en gebruiken van risicoprofileringsalgoritmes worden gegeven in het Onderzoekskader ADR en in het IAMA.

De wegingsfactoren zouden tot stand zijn gekomen door een 'data-analyse' van de verhoudingen tussen verschillende groepen studenten. Deze data-analyse is niet geheel meer te reproduceren. In [4. Resultaten kwantitatieve analyse](#) wordt nader op de totstandkoming van de wegingsfactoren ingegaan.

Het Onderzoekskader ADR schrijft voor dat *"bij het ontwikkelen van het algoritme relevante belanghebbenden moeten worden betrokken"* (SV.10). Deels is dit gedaan. Bij de ontwikkeling zijn de handhavingsautoriteiten en het ministerie betrokken. Niet betrokken zijn de subjecten die aan risicoprofilering onderworpen zouden worden; de studenten. Studenten hadden mogelijk kunnen wijzen op aannames of vooringenomenheden in het risicoprofiel.

Verder schrijft het Onderzoekskader ADR voor dat *"de doelstelling van het algoritme concreet is uitgewerkt tot functionele eisen voor het algoritme. De mate waarin aan deze eisen is voldaan is bepaald"* (DM.1). Er is op verschillende momenten voor en tijdens het gebruik van het CUB-risicoprofiel gemeten of het doel van het risicoprofiel (effectiviteit) werd bereikt [\[A.11-A.15,A.20-21\]](#). Dat gebeurde niet op basis van vooraf opgestelde normen – van tevoren was niet bepaald bij welke effectiviteit het risicoprofiel succesvol is.

Het Onderzoekskader ADR schrijft voor dat *"de keuze voor het model en de hyperparameters zijn beargumenteerd en vastgelegd"* (DM.2) en dat de grenzen van de toepasbaarheid van het model zijn gedocumenteerd (DM.3). Hier is deels aan voldaan [\[A.40\]](#). De keuze voor het risicoprofiel en haar parameters is deels te reconstrueren, maar niet consequent vastgelegd [\[C.42-1\]](#). Een onderbouwing van de wegingsfactoren (ook wel: risicocodering) ontbreekt. Waarom voor de gebruikte selectiecriteria is gekozen is nergens uitvoerig onderbouwd [\[E.9-4\]](#).

Een en ander staat ook op gespannen voet met richtlijn 9 van het Toetsingskader Discriminatie door Risicoprofielen van het College voor de rechten van de Mens: *"Selectiebesli*

singen moeten te allen tijde uitlegbaar zijn”.<sup>31</sup>

Ook is niet gebleken dat “de doelpopulatie is vastgesteld en dat er is gecontroleerd dat de testdata representatief is voor de data van de verschillende subgroepen die in de productiedata voorkomen” (DM.7). Er is niet gebleken dat “de input- en outputdata voldoen qua kwaliteit, volledigheid en betrouwbaarheid” (DM.9). In de selectie van 934 studenten in 2010 is rekening gehouden met de subgroepen onderwijsvorm, leeftijd en afstand tot ouder(s) [A.47]. Van andere subgroepen – voor dit onderzoek met name relevant, de subgroep migratieachtergrond/niet-Nederlandse etniciteit – is de representativiteit niet onderzocht. Uit het onderzoek is niet gebleken dat “tijdens de ontwikkeling van het model is beoordeeld of er een verschil bestaat tussen de prestatie van het model tussen verschillende subgroepen”, wat het Onderzoekskader ADR voorschrijft (DM.20).

Een en ander wordt samengevat in richtlijn SV.4 van het Onderzoekskader ADR: “de impact van het algoritme is geïnventariseerd en beoordeeld”. Dit is gedaan wat betreft de effectiviteit en de kosten van het algoritme. Er is geen oog geweest voor het ontstaan van mogelijke vooringenomenheid jegens bepaalde groepen. Hier moet in de toekomst meer rekening mee worden gehouden; niet alleen wat betreft de subgroepen die in het kwantitatieve onderzoek zijn meegenomen en die in het nieuws zijn geweest, maar ook andere subgroepen.

De IAMA bevestigt in meer algemene termen het belang van het expliciet maken van publieke waarden bij het opstellen van een algoritme. Als die waarden – waaronder mogelijke vooringenomenheid – expliciet worden gemaakt, kan er vervolgens op worden gecontroleerd:

*Het is niet altijd gemakkelijk om te weten wat publieke waarden zijn, maar het gaat steeds om manifestaties van het algemeen belang. (...) Voorbeelden van publieke waarden zijn gelijkwaardigheid, (...), rechtszekerheid, verdelende rechtvaardigheid, respect voor kwetsbare groepen, participatie en efficiënte besteding van middelen. Op een concreter niveau kan ook bescherming van grondrechten (...) tot de publieke waarden worden gerekend.*

*Algoritmen kunnen dienen om bepaalde publieke waarden te vertalen naar concrete besluitvorming. Daarbij kunnen algoritmen bepaalde waarden versterken, maar ze kunnen ook publieke waarden - zoals grondrechten - aantasten. Juist daarom is het belangrijk om in kaart te brengen welke publieke waarden aan de orde kunnen zijn bij de inzet van het algoritme.*<sup>32</sup>

Dit alles - het oog hebben voor subgroepen, het betrekken van alle belanghebbenden bij de ontwikkeling van een risicoprofiel en het vooraf vastleggen van prestatieindicatoren – zal bij eventueel toekomstig gebruik van risicoprofielen beter moeten worden gedaan.

<sup>31</sup> p.30

<sup>32</sup> IAMA p.14

## Onderdeel 2: Processen om het risico op vooringenomenheid tegen te gaan

Het Onderzoekskader ADR geeft richtlijnen voor het tegengaan van vooringenomenheid: *“De definitie van de verschillende groepen en de gewenste prestatie van het model voor deze groepen moeten zijn opgenomen in de functionele eisen”* (DM.16). De subgroepen onderwijsvorm, leeftijd en afstand tot ouder(s) zijn deels vastgesteld. Andere subgroepen – onder meer migratieachtergrond/niet-Nederlandse etniciteit – zijn niet gedefinieerd. Van geen van de groepen is de gewenste prestatie vastgesteld. Ook is *“de mate van geaccepteerde bias in de uitkomst niet bepaald en niet uitgewerkt in meetbare prestatiecriteria”* (DM.17). Door dit alles niet vast te leggen, is het veel lastiger om tijdens het gebruik van het risicoprofiel te monitoren of controleren of er door het risicoprofiel een oververtegenwoordiging van bepaalde subgroepen in het CUB-proces ontstond. Er kunnen processen worden ingericht om dit wel te monitoren, zodat mogelijke onbedoelde vooringenomenheid wordt tegengegaan.

Dergelijke processen worden ook voorgeschreven door het Onderzoekskader ADR: richtlijnen DM.18, DM.19 en DM.21 schrijven voor: *“De methoden om bias te voorkomen, detecteren en corrigeren zijn vastgelegd; de uitkomstbias van productiedata is beoordeeld voor de verschillende subgroepen en voldoet aan de prestatiecriteria; de mate van bias in de data, dataverzameling en het model zijn in kaart gebracht”*. Hoe dit kan worden gemonitord, is besproken in [4. Resultaten kwantitatieve analyse](#).

Omdat vooringenomenheid niet is gemeten, kan niet aan richtlijn DM.22 worden voldaan: *“bij de geconstateerde bias is beoordeeld of deze op discriminatie duidt”*. Op pagina 29 IAMA wordt het belang van het tegengaan van vooringenomenheid bevestigd. Dat ook ogenschijnlijk neutrale selectiecriteria kunnen discrimineren bevestigt het College voor de Rechten van de Mens.<sup>33</sup>

Om te waarborgen dat aan bovengenoemde richtlijnen wordt voldaan, kunnen processen worden ingericht om het risico op vooringenomenheid van het risicoprofiel te minimaliseren. Dit schrijft de ADR ook voor: *“risicomangement vindt gestructureerd plaats vooraf en tijdens de inzet van het algoritme”* (SV.13). Meer specifiek moet *“een proces voor een periodieke evaluatie van de kwaliteit van het algoritme gedocumenteerd en in werking zijn. De resultaten moeten met belanghebbenden worden gedeeld”*. (SV.16) Periodieke evaluatie van het CUB-proces was wel ingericht, maar had geen betrekking op de kwaliteit van het risicoprofiel en het risico op vooringenomenheid [\[A.24\]](#). Als onderdeel van periodieke evaluatie dient de *“verantwoordelijke verantwoording af te leggen over de ontwikkeling, inzet en werking van het algoritme”* (SV.19).

Om evaluatie mogelijk te maken dienen *“de functionele eisen te zijn uitgewerkt tot adequate en meetbare prestatiecriteria”* (DM.4). Dit sluit aan op de reeds besproken aanbeveling om interne normen op te stellen. Hiervoor dienen zowel voor het risicoprofiel relevante prestatiecriteria als voor het CUB-proces relevante evaluatiecriteria te worden opgesteld.

<sup>33</sup> p.18 e.v. *Toetsingskader Discriminatie door Risicoprofielen* van het College voor de Rechten van de Mens.

Onderdeel van de evaluatie dient ook “de analyse te zijn of (interne en externe) klachten en incidenten het gevolg kunnen zijn van het gebruik van het algoritme” (SV.17). Als er al methodes en maatregelen waren om vooringenomenheid tegen te gaan in het CUB-proces – wat uit het onderzoek niet is gebleken<sup>34</sup> – dan zijn deze niet gedocumenteerd. Wel verdient opmerking dat er uit het onderzoek geen stelselmatige klachten over het risico-profiel naar boven zijn gekomen.

Zoals besproken is het CUB-proces waarvan het risicoprofiel een onderdeel was wel dege-lijkelijk gemonitord. In M&O-onderzoeken is steeds vastgesteld dat het risico van onrechtma-tig gebruik van de uitwonendenbeurs hoog is. Wat hiervan de invloed is op het risicopro-fiel en het CUB-proces is niet bekend. Mogelijk kan bij deze periodieke M&O-onderzoeken ook een proces worden ingericht om vooringenomenheid tegen te gaan.

Bij het opstellen van risicomanagement kan een rol zijn weggelegd voor CIO Rijk. In het – nog niet in definitieve vorm gepubliceerde – Implementatiekader Verantwoorde Inzet van Algoritmen staat:

*Samen met de ministeries geeft CIO Rijk ook vorm aan een interne toezichtstruc-tuur waarin de rollen van de verschillende lines of defense worden vormgegeven. De verschillende lines of defense zorgen voor meerdere controlepunten in het toezicht op algoritmen. De toezichtstructuur zal ook worden beschreven in de volgende fase van het implementatiekader. Daarbij zal ook in worden gegaan op de manier waarop dit binnen gemeentes, provincies en waterschappen kan worden vormgegeven.*

Kortom, het strekt tot aanbeveling om risicomanagementsystemen in te richten voor het opstellen en gebruik van risicoprofielen – of algoritmes in het algemeen. Dit verkleint het risico op onbedoelde vooringenomenheid en maakt beslissingen uitlegbaar. Een bijkomend voordeel is.<sup>35</sup>

#### Antwoord op onderzoeksvraag 7:

Het risicoprofiel voldeed niet aan verschillende de normen die tegenwoordig worden gesteld aan door de overheid gebruikte algoritmen. Het antwoord op onderzoeksvraag 7 is daarmee negatief.

## 5.2 Processen om het risico op vooringenomenheid tegen te gaan

#### Onderzoeksvraag 8:

*Als het antwoord op onderzoeksvraag 7 negatief is, wat is er nodig om in de toekomst verantwoord het risicoprofiel te gebruiken?*

#### Antwoord op onderzoeksvraag 8:

Onderzoeksvraag 8 is bij de bespreking van onderzoeksvraag 7 deels beantwoord. In de

<sup>34</sup> En wat de ADR overigens ook concludeert, zie B.8 en B.42-4.

<sup>35</sup> p.30

aanbevelingen zullen concrete maatregelen worden benoemd voor het in de toekomst (mogelijk) verantwoord gebruiken van het risicoprofiel.

## 6. Voorbehouden

Dit rapport beoogt geen uitputtend, definitief beeld van het CUB-proces te geven. Er zijn diverse documenten bij DUO opgevraagd en er zijn diverse documenten uit eigen beweging door DUO gedeeld. Mogelijk is er informatie beschikbaar die de onderzoekers niet hebben gezien en de analyse (deels) tegenspreken.

Algorithm Audit heeft verder data opgevraagd bij datawarehousing-experts van DUO. Er hebben controles plaatsgevonden op de correctheid van de data. Algorithm Audit kan niet garanderen dat de data waarop het rapport is gebaseerd, de bijbehorende queries en/of de onderliggende datastructuren volledig zijn en volledig vrij zijn van fouten of onvolkomenheden.

Algorithm Audit is niet verantwoordelijk voor beslissingen die worden genomen naar aanleiding van dit rapport.

Zonder voorafgaande toestemming van Algorithm Audit mag dit rapport – en/of delen van het rapport – niet worden gedeeld met partijen buiten DUO.

Bij het opstellen van dit rapport is de bescherming van persoonsgegevens in ogenschouw genomen.

- > De interne processen van Algorithm Audit voldoen aan de AVG;
- > DUO deelde haar documenten via haar eigen platform. Algorithm Audit heeft van DUO afkomstige documenten derhalve nooit in handen gehad. Bij het ontnemen van toegang tot de systemen van DUO, heeft Algorithm Audit definitief geen toegang meer tot de documenten.

## 7. Conclusie: bevindingen en aanbevelingen

Naar aanleiding van deze analyse zijn er verbeterpunten aan te wijzen om in de toekomst vooringenomenheid in het CUB-proces te voorkomen. Dit rapport doet daartoe een aanzet in zeven bevindingen (§7.1) en drie aanbevelingen (§7.2).

### 7.1 Bevindingen

In deze sectie worden de genoemde bevindingen toegelicht. De bevindingen komen voort uit de kwantitatieve en kwalitatieve analyse van het risicoprofiel en van hoe dit is opgesteld en beheerd binnen de organisatie.

**Bevinding 1 – Er is jarenlang een regel-gebaseerd algoritme gebruikt, dat op basis van onderwijsvorm, leeftijd en de afstand tussen het adres van de student en het adres van zijn/haar ouder(s) een risicoscore heeft toegekend aan studenten die een uitwonendenbeurs ontvingen. Er is geen sprake van een zelflerend algoritme of van de inzet van kunstmatige intelligentie. Gebruik van risicoprofilering is effectief gebleken.**

Tussen 2012 en 2023 is in het CUB-proces een risicoprofiel gebruikt om geautomatiseerd risicoscores toe te kennen aan alle studenten die van DUO een uitwonendenbeurs ontvingen. Het risicoprofiel is een lineair model dat op basis van drie criteria studenten een risicoscore toekent. Deze criteria zijn onderwijsvorm, leeftijd en de afstand tussen het adres waar zij stonden ingeschreven en het adres van hun ouder(s). Ieder criterium is opgedeeld in categorieën, bijvoorbeeld studenten die tussen de 1m-1km van hun ouder(s) wonen, studenten die 50-500km van hun ouder(s) wonen, een mbo 1-2 opleiding volgen etc. Na toepassing van vooraf bepaalde wegingsfactoren per categorie leidt het profiel van een student tot een risicoscore. De risicoscore kan worden verhoogd als de bij DUO bekende leeftijd van de student afwijkt met de leeftijd van de student in de Basis Registratie Personen (BRP). Aan alle studenten zijn risicoscores toegekend. Het toepassen van het CUB-proces, waarvan het risicoprofiel een belangrijk onderdeel uitmaakt, is effectief gebleken. De effectiviteit blijkt uit het feit dat met toepassing van het CUB-proces meer onrechtmatig gebruik van de uitwonendenbeurs is vastgesteld dan bij aselechte steekproeven. Dit betreft respectievelijk 3,6% en 3,8% effectiviteit bij de aselechte steekproeven van 2014 en 2017 en respectievelijk 38,9% en 35,3% effectiviteit bij toepassing van het CUB-proces in 2014 en 2019 waarbij het risicoprofiel is ingezet.

Meer informatie over het risicoprofiel en het CUB-proces wordt gegeven in [2.3 Overzicht CUB-proces](#). Meer informatie over de effectiviteitscijfers kan worden gevonden in [3.1 Kwantitatieve analyse](#).

**Bevinding 2 – Uit de aselechte steekproeven uit 2014 en 2017 volgt onvoldoende statistisch verband tussen de selectiecriteria onderwijsvorm en leeftijd en onrechtmatig gebruik van de uitwonendenbeurs. Voor specifieke categorieën binnen het selectiecriterium afstand is wel voldoende verband met onrechtmatigheid gevonden. Voor de opdeling in zes risicocategorieën is onvoldoende statistische onderbouwing gevon-**



### den ten opzichte van een binaire risicoclassificatie.

Per onderwijs-, leeftijds- en afstandscategorie is geturfd hoe vaak studenten die zijn geselecteerd voor onderzoek middels de aselechte steekproef 2014 (n=387) en 2017 (n=293) onrechtmatig gebruik hebben gemaakt van de uitwonendenbeurs. Aan de hand van deze frequenties is getoetst, middels de Z-toets en Fishers exacte toets, of de verschillen in onrechtmatigheidspercentages voor de gebruikte categorieën in het risicoprofiel statistisch significant zijn. Bijvoorbeeld: is er statistisch significant meer onrechtmatigheid vastgesteld in de afstandscategorie 2-5km dan in de categorie 5-10km? Voor leeftijd zijn onvoldoende aanwijzingen aangetroffen voor statistisch significante verschillen tussen de gebruikte categorieën. Voor onderwijsvorm zijn in de steekproef uit 2014 wel en in de steekproef uit 2017 geen significante verschillen aangetroffen. Dit acht Algorithm Audit een onvoldoende consistent statistisch signaal om risicoprofilering op te baseren. Een nieuwe, grotere steekproef zou hier verandering in kunnen brengen. Voor afstand tot ouder(s) leveren vooral de categorieën 1m-1km, 2-5km en 50-500km een statistisch significant signaal. Dit biedt onderbouwing voor gebruik van afstand als selectiecriteria voor risicoprofilering, mits de specifieke categorisering preciezer wordt vastgesteld. Daarnaast is er onvoldoende onderbouwing om de toegekende risicoscores op te delen in zes risicocategorieën. Voor een binaire risicoclassificatie is wel statistische onderbouwing, en deze simplificering geniet de voorkeur.

Meer informatie over de methodologie van de statistische toetsen kan worden gevonden in [3.1 Kwantitatieve analyse](#). De resultaten worden besproken in [4.1 Resultaten aselechte steekproef 2014 en 2017](#).

**Bevinding 3 – Studenten die binnen een afstand van 2km tot hun ouders(s) staan ingeschreven zijn aanzienlijk vaker handmatig geselecteerd voor een huisbezoek dan men op basis van de door het risicoprofiel toegekende risicoscores kan verwachten. Voor de hand ligt dat specifieke werkinstructies, die aansporen tot het handmatig selecteren van studenten die nabij het ouderlijk adres staan ingeschreven, hier de oorzaak van zijn.**

In de biasmeting is een sterke oververtegenwoordiging waargenomen van studenten die binnen 2km afstand tot hun ouder(s) staan ingeschreven bij handmatige selectie voor huisbezoek. Deze oververtegenwoordiging komt niet voort uit het gehanteerde risicoprofiel.

In 2014 is er voor studenten die 0km van hun ouder(s) staan ingeschreven een disproportionele verhouding tussen de kans op een huisbezoek (8,3x het gemiddelde van alle categorieën) en de toegekende risicoscore (3,7x het gemiddelde). Dat betekent dat studenten uit deze categorie een meer dan 2 keer zo grote kans hebben op een huisbezoek dan vanuit hun risicoscore kan worden verwacht. Voor de 1m-1km categorie is deze verhouding tussen kans op huisbezoek en risicoscore (beide ten opzichte van hun gemiddelden) 6,8x : 3,0x en voor de 1-2km categorie 3,5x : 2,7x. Dit betekent dat de groep met een kleine afstand tot ouder(s) structureel is oververtegenwoordigd in de handmatige selectie voor huisbezoek, ten opzichte van de hun toegekende risicoscore's.

Deze oververtegenwoordiging kan vermoedelijk worden verklaard door de aanwezigheid

van specifieke werkinstructies die medewerkers opdragen om studenten met bijzonderheden in de woonsituatie – zoals de combinatie jonge leeftijd, dichtbij ouder(s) wonend en/of wonend bij familieleden – gericht te selecteren voor huisbezoek. De oververtegenwoordiging van studenten (zoals die op een kleine afstand tot ouder(s) staan ingeschreven) in de handmatige selectie voor huisbezoek zou potentieel een oververtegenwoordiging van andere kenmerken, zoals die van migratieachtergrond, kunnen veroorzaken. Er moet daarom nader onderzoek worden gedaan of er een verband bestaat tussen de groepen die bovenmatig vaak handmatig zijn geselecteerd voor huisbezoek en studenten met een migratieachtergrond. Zie [Aanbeveling 2](#). Daarnaast moet een onderzoek en verbetertraject worden ingesteld voor het proces van handmatige selectie, waaronder de werkinstructies. Zie [Aanbeveling 3](#).

De uitkomsten van de biasmeting, inclusief de genoemde cijfers, kunnen worden teruggevonden [Figuur 8](#) en in [4.2. Resultaten biasmeting 2014 en 2019](#).

**Bevinding 4 – Er is geen sprake van direct onderscheid op basis van migratieachtergrond (noch op basis van andere beschermde gronden) in het risicoprofiel. Door onvoldoende beschikbare gegevens is het niet mogelijk geweest om kwantitatief onderzoek te doen naar indirecte vooringenomenheid ten aanzien van studenten met een migratieachtergrond.**

DUO heeft Algorithm Audit verzocht ook een biasmeting uit te voeren voor mogelijke vooringenomenheid met betrekking tot het bijzondere persoonskenmerk migratieachtergrond. DUO heeft zelf geen data over de migratieachtergrond van studenten. Daarom is aan het CBS verzocht de data van DUO uitsluitend voor het uitvoeren van deze biasmeting te verrijken met data over de migratieachtergrond van studenten. Tot op heden heeft Algorithm Audit deze data niet kunnen verkrijgen. In de toekomst kunnen deze data mogelijk wel beschikbaar worden gesteld voor eventueel vervolgonderzoek. Alternatieve methoden om indirecte vooringenomenheid met betrekking tot migratieachtergrond te meten, zoals met behulp van aggregatiestatistieken per postcodegebied, achtte Algorithm Audit onvoldoende verantwoord in methodologisch opzicht. Algorithm Audit heeft ten tijde van het verschijnen van dit rapport daarom geen kwantitatief onderzoek kunnen uitvoeren naar indirecte vooringenomenheid van het CUB-proces met betrekking tot studenten met een migratieachtergrond. Mogelijke indirecte vooringenomenheid in het risicoprofiel of in het verdere verloop van het CUB-proces valt niet uit te sluiten.

Hoe de biasmeting voor migratieachtergrond zou zijn uitgevoerd in het geval van voldoende beschikbare gegevens wordt toegelicht in [3.1 Kwantitatieve analyse](#).

**Bevinding 5 – De selectiecriteria en risicocategorieën die zijn gebruikt in het risicoprofiel zijn naar huidige normen onvoldoende onderbouwd, zeker ten aanzien van mogelijke vooringenomenheid.**

De selectiecriteria van het risicoprofiel zijn grotendeels gebaseerd op ervaringsgegevens en zogenaamd gezond verstand van medewerkers. De onderbouwing voor geschiktheid van deze criteria is niet gedocumenteerd. Het ontstaan van het risicoprofiel is getraceerd naar een serie workshops in 2010. Hoewel ervaring en gezond verstand belangrijk en nuttig zijn, vormen *self fulfilling prophecies*, *confirmation biases* en het onbedoeld gebruiken van proxycriteria (zie [Box 1](#)) hier een reëel risico. De wegingsfactoren zijn gebaseerd op een datastudie uitgevoerd in 2010. Documentatie over de oorsprong en gehanteerde methodologie voor het samenstellen van de controlegroep in deze datastudie ontbreekt. Zonder nader onderzoek naar de representativiteit van deze controlegroep kunnen in een handmatig geselecteerde populatie bepaalde groepen over- of ondervertegenwoordigd zijn. Door op die populatie wegingsfactoren te baseren, bestaat het risico op het ontstaan van negatieve *feedback loops*. Dat betekent dat groepen die in de controlegroep oververtegenwoordigd zijn een hogere wegingsfactor krijgen, waardoor deze groepen later door het risicoprofiel systematisch een overmatige risicoscore wordt toebedeeld. Het onderbouwen van de keuze voor bepaalde selectiecriteria en wegingsfactoren en hun mogelijke invloed op vooringenomenheid wordt voorgeschreven door de nu geldende kaders voor algoritmes zoals de Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmes (IAMA) en het Onderzoekskader Algoritmes van de ADR.

Een analyse over de onderbouwing van de gebruikte selectiecriteria en categorieën in het risicoprofiel wordt gegeven in [5.1 Resultaten kwalitatieve analyse risicoprofiel](#).

### **Bevinding 6 – Er is niet gebleken van intern onderzoek naar mogelijke vooringenomenheid van het gebruikte risicoprofiel, noch bij het opstellen van het risicoprofiel noch tijdens gebruik ervan.**

Risicoprofilering is een krachtig en door de Centrale Raad van Beroep toegestaan middel voor het vergroten van effectiviteit, efficiëntie en kostenbesparing van de bestrijding van onrechtmatig gebruik van sociale voorzieningen.<sup>36</sup> Aan het gebruik zijn echter voorwaarden verbonden, waaronder dat het gemaakte onderscheid geschikt, noodzakelijk en proportioneel dient te zijn. Dit moet worden gewaarborgd bij het opstellen van het risicoprofiel en de inzet daarvan. Er is niet gebleken van bewustzijn binnen DUO (en/of bij betrokken instanties als het Ministerie van OCW, de ADR, de Tweede Kamer na invoering van CUB in 2012, etc.) dat het gebruik van het risicoprofiel in het CUB-proces een risico op (indirecte) ongelijke behandeling met zich meebrengt. Er is ook niet gebleken dat waarborgen ingesteld zijn om dergelijke ongelijke behandeling te monitoren of tegen te gaan. Er is geen vooringenomenheid gemeten en er is niet onderzocht of overwogen of de gebruikte criteria en wegingsfactoren wellicht proxykenmerken waren voor bepaalde demografieën.

Een toelichting op het ontbreken van intern onderzoek naar vooringenomenheid kan worden gevonden in [5.2 Processen om het risico op vooringenomenheid tegen te gaan](#).

<sup>36</sup> Onder meer CRvB 8 september 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:3249, r.o. 4.5.; zie ook Toetsingskader Discriminatie door Risicoprofielen van het College voor de Rechten van de Mens (2021) Richtlijn 1.

## Bevinding 7 – Er is niet gebleken van interne normen voor het gebruik van algoritmes.

In het onderzoek zijn geen richtlijnen gevonden die DUO intern gebruikt voor het tegengaan van vooringenomenheid of het mitigeren van andere risico's bij het gebruik van algoritmes. Er lijkt niet te zijn vastgelegd hoe DUO invulling geeft aan algemene wettelijke kaders en richtlijnen van andere instanties voor de samenstelling van risicoprofielen. Als die richtlijnen er wel zijn, is in ieder geval niet de hele organisatie zich daarvan bewust. Richtlijnen ontbreken op ten minste twee onderdelen die relevant zijn voor het tegengaan van (indirecte) discriminatie. Ten eerste voor de vaststelling bij welke mate van vooringenomenheid sprake is van indirecte discriminatie. Ten tweede om vast te stellen onder welke omstandigheden indirecte discriminatie naar het oordeel van DUO gerechtvaardigd is, omdat wordt voldaan aan de juridische eisen van geschiktheid, noodzakelijkheid en proportionaliteit. In de periode 2012-2022 hebben er wel jaarlijkse effectiviteitsrapportages, privacy-audits en misbruik-en-oneigenlijk-gebruik (M&O) controles plaatsgevonden. Aselecte steekproeven hebben plaatsgevonden in 2010, 2014 en 2017, primair met het doel om de effectiviteit van het CUB-proces en het financieel 'restrisico' in de CUB-populatie vast te stellen. Het gebrek aan richtlijnen voor de omgang met (algoritmische) risicoprofilering heeft eraan bijgedragen dat er bij de controles geen oog is geweest voor mogelijke vooringenomenheid.

Een toelichting op het ontbreken van interne normen voor gebruik van algoritmes wordt gegeven in [5.2 Processen om het risico op vooringenomenheid tegen te gaan](#).

## 7.2 Aanbevelingen

Uit de genoemde bevindingen volgen de onderstaande aanbevelingen.

### **Aanbeveling 1 – Zorg voor een meer omvattende onderbouwing van het risicoprofiel voordat het mogelijk weer in gebruik wordt genomen, onder meer met behulp van een normatief kader.**

Inherent aan het gebruik van risicoprofilering in het CUB-proces is dat er onderscheid wordt gemaakt tussen groepen uitwonende studenten. Deels is dit de bedoeling: geen *bug*, maar een *feature*. Het maken van onderscheid kan echter ook juridische en maatschappelijke normen overschrijden. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer het onderscheid niet geschikt, noodzakelijk en proportioneel is. Tegelijkertijd kan onderscheid dat juridisch geoorloofd is toch als maatschappelijk onwenselijk worden beschouwd. Hierbij kan gedacht worden aan onderscheid dat zich niet richt op een juridisch beschermd (persoons) kenmerk, maar op een ander kenmerk zoals opleidingsniveau. Het is aan te bevelen om op voorhand kaders op te stellen waaraan getoetst kan worden voor welke *vormen* en in welke *mate* van onderscheid als (on)wenselijk worden beschouwd. Deze kaders hebben specifiek betrekking op het toetsen van criteria die in het risicoprofiel worden opgeno-

men. Het voorgestelde Fase-2 onderzoek van Algorithm Audit biedt aanknopingspunten om dergelijke normatieve afwegingen te maken. Het toetsen van een risicoprofiel aan een kader moet ook een kwantitatieve onderbouwing bevatten van de gebruikte selectiecriteria, waarvoor de analyses in dit rapport een voorzet doen. Om het selectieprofiel kwantitatief te onderbouwen, en niet alleen de effectiviteit van het CUB-proces te meten, wordt aanbevolen om een grotere aselechte steekproef te trekken dan de aselechte steekproeven uit 2014 en 2017.

### **Aanbeveling 2 – Er moet nader onderzoek worden gedaan of er een verband bestaat tussen de groepen die bovenmatig vaak handmatig zijn geselecteerd voor huisbezoek en studenten met een migratieachtergrond.**

Of groepen die tijdens de handmatige selectie bovenmatig vaak zijn geselecteerd ook bovenmatig vaak een migratieachtergrond hebben, is niet op voorhand duidelijk en moet nader worden onderzocht. De gehanteerde werkinstructies, bijvoorbeeld de richtlijn om bijzonderheden in de woonsituatie nader te onderzoeken (denk aan: combinatie jong en bij familie inwonend), kunnen bijdragen aan mogelijke oververtegenwoordiging van demografische groepen, waaronder migratieachtergrond. Daarnaast is het proces van handmatige selectie vatbaar voor onderscheid op basis van latente kenmerken. Bij de lijsten die medewerkers gepresenteerd krijgen tijdens handmatige selectie zijn, naast de criteria uit het risicoprofiel en de risicoscore, ook andere kenmerken zichtbaar van studenten, zoals naam, adres en geboortedatum. Hier bevindt zich een risico voor (onbewuste) vooringenomenheid ten opzichte van migratieachtergrond of andere kenmerken in handmatige selectie. De invloed die deze en andere kenmerken spelen tijdens de handmatige selectie voor huisbezoek dient te worden onderzocht. Daarnaast moet een verbetertraject worden ingesteld om werkinstructies voor handmatige selectie te verbeteren. Zie [Aanbeveling 3](#).

### **Aanbeveling 3 – Voorkom het gebruik van hetzelfde selectie criterium in verschillende stappen van het CUB-proces. Stel daartoe een onderzoek en verbetertraject in voor het proces van handmatige selectie, waaronder de werkinstructies.**

Er is vastgesteld dat studenten die binnen een afstand van 2km tot hun ouders(s) staan ingeschreven aanzienlijk vaker handmatig zijn geselecteerd voor een huisbezoek dan men op basis van de door het risicoprofiel toegekende risicoscores kan verwachten. Voor de hand ligt dat specifieke werkinstructies die aansporen tot het handmatig selecteren van studenten die nabij het ouderlijk adres staan ingeschreven hier de oorzaak van zijn. Deze bevindingen geven aanleiding om de werkinstructies voor medewerkers in het selectieproces tegen het licht te houden. Als de door het model toegekende risicoscore al kenmerken zoals kleine afstand tot ouder(s) meeweegt, kan een nadere instructie om diezelfde kenmerken handmatig vaker te selecteren een overreactie veroorzaken. Daardoor worden studenten met bijvoorbeeld een kleine afstand tot ouder(s) onterecht veel vaker geselecteerd voor huisbezoek. Het algemene proces van handmatige selectie moet nader worden onderzocht om verbeterpunten vast te stellen. Het huidige proces is ondoorzichtig, omdat de procedure om handmatig studenten in en uit te sluiten van huisbezoek op basis van hun risicoscore's en relevante kenmerken niet een eenduidig protocol is. Het is lastig

te achterhalen hoe medewerkers precies te werk gaan en het proces is daardoor slecht controleerbaar. Daarnaast kunnen latente persoonskenmerken die zichtbaar zijn voor medewerkers (zoals naam, adres, geboortedatum) een risico vormen voor (onbewuste) vooringenomenheid. Het anonimiseren van studenten en het exclusief tonen van alleen de relevante kenmerken en de risicoscore zou een mogelijkheid zijn. Nader onderzoek moet uitwijzen welke verbeteringen kunnen worden aangebracht in het handmatige selectieproces.

#### **Aanbeveling 4 – Stel een algoritmemanagementbeleid op om de risico's te verkleinen die de inzet van algoritmes met zich meebrengt.**

Stel beleid op ten behoeve van een consistente en verantwoorde omgang met algoritmes en risicoprofilering. Dergelijk beleid kan opgesteld worden in verschillende dimensies. Hierbij kan gedacht worden aan:

- > **Bestuur:** centralisatie van belangrijke besluitvorming in comités, het afstemmen taken en verantwoordelijkheden binnen de bestaande organisatiestructuur, de implementatie van 3 lines-of-defence (3LoD) risicobeheersingsraamwerk.
- > **Documentatie:** het opstellen van gestandaardiseerde documentatievereisten en werkinstructies.
- > **Algoritme-inventarisatie:** centraal overzicht van alle algoritmes<sup>37</sup> binnen de organisatie ten behoeve van informatieverzoeken, monitoring en evaluatie.
- > **Processen:** Opstellen van ontwikkelings- en valideringsprocessen voor ieder algoritme.
- > **Toezicht en rapportage:** Toezien op rapportage over algoritmerisico's bevordert risico-georiënteerde werkwijzen.

Voor een andere opdeling kan ook inspiratie worden opgedaan uit bestaande kaders voor verantwoorde omgang met algoritmes in de publieke sector.<sup>38</sup>

<sup>37</sup> Voor een definitie van een algoritme zie: <https://algoritmes.overheid.nl/nl/footer/over-algoritmes>.

<sup>38</sup> Zie bijvoorbeeld het Implementatiekader 'Verantwoorde inzet van algoritmes' van de Rijksoverheid <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/06/30/implementatiekader-verantwoorde-inzet-van-algoritmen>, Onderzoekskader algoritme van de Audit Dienst Rijk (ADR) <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/07/11/onderzoekskader-algoritmes-adr-2023> en het Toetsingskader algoritmes van de Algemene Rekenkamer <https://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/algoritmes-digitaal-toetsingskader>.

## Appendix A – Verdere verwijzingen

### Algoritmeregister

- > Documentatie 'Slimme bijstandcheck levensonderhoud' <https://algoritmeregister.amsterdam.nl/ai-system/onderzoekswaardigheid-slimme-check-levensonderhoud/1086/>.

### Maatschappelijke aandacht voor algoritmes

Verder zijn er verschillende (onderzoeks)journalistieke artikelen verschenen over vooringenomenheid in algoritmes. Onder meer relevant zijn:

- > <https://www.vpro.nl/argos/media/luister/argos-radio/onderwerpen/2021/In-het-vizier-van-het-algoritme-.html>
- > <https://www.propublica.org/article/machine-bias-risk-assessments-in-criminal-sentencing>
- > <https://www.lighthousereports.com/methodology/suspicion-machine/>.

### Datawetenschappen

- > Kwalificatie van soorten proxydiscriminatie: Michael Carl Tschantz. 2022. *What is Proxy Discrimination?* In Proceedings of the 2022 ACM Conference on Fairness, Accountability, and Transparency (FAccT '22). Association for Computing Machinery, New York, NY, USA, 1993–2003. <https://doi.org/10.1145/3531146.3533242>.
- > Spanning tussen AI en Europees non-discriminatierecht: Wachter, Sandra, Brent Mittelstadt, and Chris Russell. "Why fairness cannot be automated: Bridging the gap between EU non-discrimination law and AI." *Computer Law & Security Review* 41 (2021): 105567.

## Appendix B – Datawarehouse query

Een voorbeeld van een SQL-query om voor de peildatum 01-01-2014 de volgende gegevens van uitwonende studenten uit de datawarehouse op te vragen:

- > Persoonsnummer (gepseudoanonymiseerd)
- > Risicofactor
- > Afstand tot ouder(s)
- > Resultaat van de controle (indien aanwezig).

```
select distinct PEILDATUM, PERSOONID, RISICOFACOR, AFSTANDCATEGORIE, RESULTAAT_CONTROLE_VERTAALD as RESULTAAT_CONTROLE
from F_WSF_STUDENT_BASISGEGEVENS_HISTORIE
where I=1
and WOONSITUATIE = 'U'
and GEMEENTECODE is not null
and PEILDATUM in ('2014-01-01 00:00:00.000', '2019-01-01 00:00:00.000')
order by PEILDATUM, PERSOONID
```

Figuur 10 – Voorbeeld van een query uit DUO datawarehouse om persoonsnummer (gepseudoanonymiseerd), risicofactor, afstand tot ouder(s) en resultaat van de controle (indien aanwezig) op te halen.



## Appendix C – Aanvullende informatie statistische analyse

Hieronder wordt de Z-toets en Fishers exacte toets toegelicht waarvan gebruik wordt gemaakt in 3.1 Kwantitatieve analyse.

Allereerst wordt gebruik gemaakt van een zogenoemde Z-toets voor het vergelijken van twee percentages. We definiëren de test statistiek Z als volgt:

$$Z = \frac{p_A - p_B}{\sqrt{\hat{p}(1-\hat{p})\left(\frac{1}{N_A} + \frac{1}{N_B}\right)}}, \text{ waar } \hat{p} = \frac{N_{A, \text{ onrechtmatig}} + N_{B, \text{ onrechtmatig}}}{N_A + N_B}.$$

Wanneer de grootte van een steekproef groot genoeg is, en  $H_0: p_A = p_B$  van kracht is – dan volgt Z een standaard normale distributie – dit is een normale distributie met een gemiddelde van 0 en variatie van 1.

Vervolgens kan een p-waarde worden afgeleid uit de distributie van een standaard normale distributie. Deze p-waarde vertelt ons wat de kans dat we toevallig  $p_A$  en  $p_B$  observeren, gegeven dat  $H_0$  waar is. Bij het berekenen van deze p-waarde wordt rekening gehouden met de groepsgrootte van A en B. Het significantieniveau van de hypothesetest wordt vastgesteld op 5%, wat betekent dat als de p-waarde kleiner is dan 0.05, de nulhypothese wordt verworpen. Dit betekent dat  $p_A > p_B$ , oftewel: het onrechtmatig gebruik-percentages voor de verschillende groepen zijn niet gelijk. Als de p-waarde groter is dan 0.05 is er geen aanleiding om te vermoeden dat de onrechtmatig gebruik-percentages verschillen voor de verschillende groepen.

In sommige gevallen, wanneer de steekproefgrootte erg klein is, kan het gebruik van de Z-toets tot verkeerde conclusies leiden. Om dit te voorkomen wordt Fishers exacte toets ter controle toegepast. De toets is ook een statistische toets voor het vergelijken van twee percentages, en wordt vaak aangeraden wanneer men werkt met kleine steekproeven. Dit is mogelijk relevant voor een aantal van de vergelijkingen – bijvoorbeeld, in de steekproeven zijn er vaak relatief weinig observaties van bepaalde onderwijsvormen. De uitkomsten van Fisher' exacte toets zijn beschikbaar bij de onderzoekers.

Omdat voor iedere variabele onderwijs, leeftijd en afstand de subcategorieën tegen elkaar worden vergeleken ontstaat het risico van de onterechte detectie van statistische (in)significantie. De Bejamini-Yekutieli procedure kan in dit geval een uitkomst bieden. De resultaten van deze procedure zijn beschikbaar bij de onderzoekers.

## Appendix D – Documentlijst

### A. L: .../Algorithm Audit/2023-10-10

Referentie	Werknaam	Documentnaam
[A.1]	Woo-besluit 2023	1 - Getekend Woo-besluit 28-6-23 Woo-verzoek Investico
[A.2]	Bijlagen Woo-verzoek 2023	2 - Bijlage 2 Inventarisatielijst Woo-verzoek Investico
[A.3]	Beleid Controle Uitwonendenbeurs	3 - Beleid misbruik uitwonende beurs passages m.b.t. fraude selectie, onderzoek, vaststellen fraude, huis- buurtbezoek
[A.4]	Procesbeschrijving CUB	4 - Procesbeschrijving Uitvoeren controle Misbruik Uitwonendenbeurs
[A.5]	Richtlijnen voor controleurs 2022	5 - Richtlijnen voor controleurs 2022
[A.6]	Werkinstructies afhandelen & verwerken CUB	6 - Werkinstructie WI MUB afhandelen & verwerken
[A.7]	Onderzoeksopzet CUB 2023	7 - Onderzoeksopzet CUB versie 02 28062023 CONCEPT
[A.8]	Opdrachtbevestiging onderzoek privacyaspecten CUB aan de ADR 2023	8 - Opdrachtbevestiging onderzoek Beheersing privacyaspecten proces uitwonendencontrole 21122022
[A.9]	ontbreekt	ontbreekt
[A.10]	Organogram 2023	10 - Organogram OVG 2023 (versie 1.2)
[A.11]	Rapportage CUB 2013	11 - Rapportage MUB 2013 v0.2
[A.12]	Rapportage CUB 2014	12 - Rapportage MUB 2014 v1.0
[A.13]	Rapportage CUB 2015	13 - Rapportage MUB 2015 v1.0
[A.14]	Rapportage CUB 2016	14 - Rapportage MUB 2016 v1.0
[A.15]	Rapportage CUB 2017	15 - Rapportage MUB 2017 v1.0
[A.16]	Kamervragen Spekman 2009	16 - 2009 Kamervragen Spekman cs ah-tk-20082009-3686
[A.17]	Actieplan CUB 2009	17 - 200911 Actieplan misbruik uitwonendenbeurs
[A.18]	Voortgangsrapportage 2018	18 - 20100701 Voortgangsrapportage inzake de uitvoering van het Actieplan misbruik uitwonendenbeurs

Referentie	Werknaam	Documentnaam
[A.19]	Kamerbrief 2012	19 - kamerbrief-over-eindrapportage-actieplan-misbruik-uitwonendenbeurs
[A.20]	Rapportage CUB 2012	20 - Rapportage MUB 2012 v1.1
[A.21]	Eindrapportage Intensiveringen IHS en CUB 2018	21 - Eindrapportage IHS en Mub 2018 1.0
[A.22]	Avg verwerkingsgrond uitwonende-ontrole	22 - ZZZ GGL Henl - uitwonendencontrole 000
[A.23]	Avg verwerkingsgrond procedure uitwonendecontrole	23 - ZZZ GGL Henl – uitwonend procedure 000
[A.24]	Informatieverkenning CUB 2020	24 - 20200629 Informatieverkenning H&I proces MUB
[A.25]	Orderingsplan CUB 2022	25 - Kopie van 20221118 Orderingsplan HI versie 0.4 netto lijst
[A.26]	Datawarehouse overzicht	26 - Datawarehouse SFS
[A.27]	Kopie risicocodering 2023	27 - Kopie van 20230704 Risicocodering
[A.28]	Mogelijkheden invoer resultaat controle	28 - Mogelijkheden invoer resultaat controle
[A.29]	Resultaten controle mogelijkheden	29 - resultaten controle mogelijkheden
[A.30]	Resultaten Den Haag 2 2013	30 - resultaten Den Haag 2
[A.31]	Resultaten Den Haag 3 2013	31 - resultaten Den Haag 3
[A.32]	Resultaten Den Haag 2013	32 - resultaten Den Haag
[A.33]	Mailwisseling uitbreiding risicoprofiel 2023	33 - Risicoprofiel MUB
[A.34]	Overzicht Den Haag	34 -----
[A.35]	Risicocodering 2021	35 - 20210630 Risicocodering
[A.36]	Snippet datalevering #1	36 - access aangeboden ter controle
[A.37]	Basisbestand Utrecht	37 – basisbestand utrecht
[A.38]	Snippet datalevering #2	38 - basisbestand
[A.39]	Informatie en bron analyse rapport CUB 2015	39 - DSF080 Selectie uitwonende fraude v0.2

Referentie	Werknaam	Documentnaam
[A.40]	Rapportage aselecte steekproef 2014	40 - Rapportage a-selecte steekproef MUP 0.1
[A.41]	MUB-AP	41 – MUP-AP
[A.42]	AP 20230705	42 Notulen 8 juni 2023 en 25 mei 2023
[A.43]	Notulen 2021 en 2022	43 - Notulen 2021 2022, Notulen 20211111
[A.44]	Kalender 2022	44 - MO kalender 2023 concept (geclusterd)
[A.45]	Viermaandse rapportage MUB 2023	45 - 20230612 1ste viermaandsrapportage MUB regulier en MUB HBB tijdvak jan-apr 2023 v05TK
[A.46]	Uitvoeren Controle MUB	46 - Uitvoeren controle misbruik Uitwonendenbeurs (2.0)
[A.47]	Risicocodering 2010	47 - Risicocoderingen misbruik uitwonendenbeurs
[A.48]	Kwalitatieve onderbouwing art.11	48 - Kwalitatieve onderbouwing MO-inventarisatie art 11 HOS 2022
[A.49]	Kwalitatieve onderbouwing art.12	49 - Kwalitatieve onderbouwing MO-inventarisatie art 12 HOS 2022
[A.50]	Kwalitatieve onderbouwing art.13	50 - Kwalitatieve onderbouwing MO-inventarisatie art 13 HOS 2022
[A.51]	Aselecte steekproef 2010 verdeling	51 - A-selecte steekproef def
[A.52]	Aselecte steekproef 2010 verdeling fout	52 - A-selecte steekproef fout def
[A.53]	Sjabloon Beheersdocument	53 - IAR Misbruik Uitwonendenbeurs (MUB) v.1.1

## B. L: .../Algorithm Audit/ 2023-10-10/41 - MUB-AP/

Referentie	Werknaam	Documentnaam
[B.41-1]	Properties risicofactoren 2018	-----
[B.41-2]	Informatie Analyse Rapport - Misbruik Uitwonendenbeurs	IAR - Misbruik Uitwonendenbeurs (MUB)
[B.41-3]	Inhoud H SWF	-----
[B.41-4]	Jira HENI fiPF3&	-----
[B.41-5]	Query documentatie	-----

## C. L: .../Algorithm Audit/2023-10-10/42 - AP 20230705/

Referentie	Werknaam	Documentnaam
[C.42-1]	Notulen 05-01-23 MUB overleg	20230105 Verslag MUB overleg
[C.42-2]	Notulen 02-02-23 MUB overleg	20230202 Verslag MUB overleg
[C.42-3]	Notulen 15-02-23 MUB overleg	20230215 Verslag MUB overleg
[C.42-4]	Notulen 16-03-23 MUB overleg	20230302 Verslag MUB overleg
[C.42-5]	Notulen 30-03-23 MUB overleg	20230316 Verslag MUB overleg
[C.42-5]	Notulen 30-03-23 MUB overleg	20230323 Verslag MUB overleg
[C.42-6]	Notulen 17-04-23 MUB overleg	20230417 Verslag MUB overleg
[C.42-7]	Notulen 11-05-23 MUB overleg	20230511 Verslag MUB overleg
[C.42-8]	Notulen 25-05-23 MUB overleg	20230525 Verslag MUB overleg
[C.42-9]	Notulen 08-06-23 MUB overleg	20230623 Verslag MUB overleg
[C.42-10]	2021 Leidraad selecteren	2021 leidraad selecteren
[C.42-11]	2021 Werkinstructies	2021 Werkinstructie en actielijst MUB
[C.42-12]	Access zoeken	Access zoeken
[C.42-13]	Woonoppervlakte tool	BAG Viewer woonoppervlakte
[C.42-14]	BRP documenten	BRP ...
[C.42-15]	Aanlevering formulier	FORMAT AANLEVERING NIEUWE STIJL 2023
[C.42-16]	Voorbeeld inschrijving	Studie inschrijving
[C.42-17]	overzicht bestand	WI MUB selecteren versie 0.1

## D. L: .../Algorithm Audit/2023-10-10/43 - Notulen 2021 en 2022/

Referentie	Werknaam	Documentnaam
[D.43-1]	Notulen 23-04-20 MUB overleg	Notulen 23-04-20 MUB overleg
[D.43-2]	Notulen 16-09-21 MUB overleg	Notulen 16-09-21 MUB overleg
[D.43-3]	Notulen 30-09-21 MUB overleg	Notulen 30-09-21 MUB overleg
[D.43-4]	Notulen 14-10-21 MUB overleg	Notulen 14-10-21 MUB overleg
[D.43-5]	Notulen 28-10-21 MUB overleg	Notulen 28-10-21 MUB overleg
[D.43-6]	Notulen 11-11-21 MUB overleg	Notulen 11-11-21 MUB overleg
[D.43-7]	Notulen 25-11-21 MUB overleg	Notulen 25-11-21 MUB overleg
[D.43-8]	Notulen 09-12-21 MUB overleg	Notulen 09-12-21 MUB overleg

## E. L: .../Algorithm Audit/2023-10-18/

Referentie	Werknaam	Documentnaam
[E.1]	Mail agenda stuurgroep 22-02-2010	Agenda Stuurgroep uitwonendenbeurs 22022010.doc
[E.1-1]	Notitie Risicoprofielen 22-02-2010	DUO-notitie Risicoprofielen
[E.1-2]	Agenda stuurgroep 22-02-2010	Agenda Stuurgroep uitwonendenbeurs 2202010.doc
[E.1-3]	Besluitenlijst Stuurgroep Misbruik Uitwonendenbeurs 25-01-2010	Concept Besluitenlijst Stuurgroep Misbruik Uitwonendenbeurs 25 jan 2010.doc
[E.1-4]	DUO Opsporing & Handhaving	DUO-opsporing&handhaving.doc
[E.2]	Nota Misbruik controlevolume 2015 en jaarrapportage 2013	-----
[E.3]	Opdrachtbrief uitvoering wetsvoorstel Studievoorschot	-----
[E.4]	Verslag uitvoeringsoverleg 08-07-2016	-----
[E.5]	Mail stuurgroep vergadering MUB 15-03-2010	FW Stuurgroep vergadering 'misbruik uitwonendenbeurs' 15 maart 2010

Referentie	Werknaam	Documentnaam
[E.6]	Mail onderbouwing uitvoeringskosten Studievoorschot	Onderbouwing uitvoeringskosten Studievoorschot
[E.7]	Agenda, actie- en besluitenlijst uitvoeringsoverleg 08-07-2016	-----
[E.8]	Mail stuurgroep MUB 21-01-2010	Stuurgroep Misbruik Uitwonendenbeurs
[E.8-1]	Agenda Stuurgroep misbruik uitwonendenbeurs 25-01-2010	Agenda Stuurgroep uitwonendenbeurs 25012010.doc
[E.8-2]	Besluitenlijst Stuurgroep 14-12-2009	Besluitenlijst Stuurgroep dd 14122009.doc
[E.8-3]	Communicatieplan Misbruik Uitwonenden Beurs 2010	Communicatieplan fraude berus uitwonenden_0.2.doc
[E.8-4]	Notitie afspraken over convenanten voor pilots uitwonendenbeurs	Notitie Stuurgroep 25012010 convenanten.doc
[E.8-5]	Raming kosten Misbruik Uitwonenden Beurs	Raming Project Misbruik Uitwonendenbeurs-21012010.doc
[E.8-6]	Notitie ter voorbereiding voor overleg met BZK (toezichthouder en adresadministratie)	Notitie ter voorbereiding voor overleg met BZK
[E.8-7]	Planning Stuurgroepagenda	Agenda- planning Stuurgroep.doc
[E.9]	Mail stuurgroep MUB 24-06-2010	Stuurgroepvergadering Project Misbruik Uitwonendenbeurs 28 juni
[E.9-1]	Agenda Stuurgroep MUB 28-06-2010	Agenda Stuurgroep 28.06.10.doc
[E.9-2]	Besluitenlijst Stuurgroep 19-04-2010	Besluitenlijst Stuurgroep Misbruik uitwonendenbeurs 19 april 2010
[E.9-3]	Concept artikelen wetsvoorstel aanpak MUB 24-06-2010	1759-artikelen-24-6-10.doc
[E.9-4]	Overdrachtsdocument 22-06-2010	Overdrachtsdocument 22.06.10.doc
[E.9-5]	Nota voortgangsrapportage Actieplan uitwonendenbeurs 2010	Ter ondertekening 15.06.10.doc
[E.9-6]	Voortgangsrapportage Actieplan uitwonendenbeurs 2010	Voortgangsrapportage TK 24 06 10 (incl WJZ+DUO+HB) (laatste versie) (2) (2).doc

**F: L: .../Algorithm Audit/2023-11-1/**

Referentie	Werknaam	Documentnaam
[F.1]	Formulier Uitwonendentoelage 2006	6 formulier uitwonendentoelage 2006
[F.2]	Agenda Workshop Misbruik Uitwonendenbeurs	Agenda Workshop misbruik uitwonendenbeurs
[F.3]	Brief	Brief melding fraude
[F.4]	Controlebeleid IB-Groep	Controlebeleid uitwonendheid IB-Groep
[F.5]	PowerPoint Workshop maart 2010	DUO Workshop uitwonendheid 25032010
[F.6]	Gegevens voor ontwikkeling risicoprofiel	Gegevens voor ontwikkeling risicoprofiel studerende met een uitwonende beurs
[F.7]	Nota gesprek 13 november 2007	Nota gesprek over fraude 13 november
[F.8]	Notitie	Notitie 06112007 uitwonendencontrole
[F.9]	Proces uitwisseling gemeenten	Proces uitwisseling gemeenten
[F.10]	Verslag workshop 25 maart 2010	Verslag workshop misbruik uitwonendenbeurs 25 maart 2010
[F.11]	Voorgangsrapportage 28 juni 2010	Voortgangsrapportage 28.06.10 (eindversie)

**G: L: .../Algorithm Audit/Gegevenslevering/Werkplan intern DUO/**

Referentie	Werknaam	Documentnaam
[G.1]	Steekproef 2014	Tabel 1 – Aselect 2014
[G.2]	Steekproef 2017	Tabel 3 – Aselecte 2017
[G.3]	CUB-2014	Tabel 1 – CUB 2014
[G.4]	CUB-2019	Tabel 2 – CUB 2019

**H: Losse overige stukken ontvangen na 14 december 2023**

Referentie	Werknaam	Documentnaam
[H.1]	Inventarisatie CUB werkwijze	Inventarisatie CUB werkwijze versie 1.0





[www.algorithmaudit.eu](http://www.algorithmaudit.eu)



[www.github.com/NGO-Algorithm-Audit](https://www.github.com/NGO-Algorithm-Audit)



[info@algorithmaudit.eu](mailto:info@algorithmaudit.eu)

Stichting Algorithm Audit is geregistreerd bij de Kamer  
van Koophandel onder nummer 83979212





Dienst Uitvoering Onderwijs  
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en  
Wetenschap

# rapport

## RUBRICERING

Inventarisatie werkprocessen  
Controle Uitwonende Beurs (CUB) –  
intern onderzoek (spoor 1-5)

Versie 1.0

Datum 15/02/2024  
Status Eindrapport

## Colofon

Projectnaam	Intern onderzoek werkwijze CUB
Projectnummer	Projectnummer
Versienummer	1.0
Locatie	Inventarisatie CUB werkwijze
Projectmanager	
Contactpersoon	Contactgegevens
Bijlagen	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Richtlijnen voor controleurs 2022</li><li>2. Formulier rapportage huisbezoek</li><li>3. Formulier getuigenverklaring huisbezoek</li></ol>
Auteurs	

## Inhoud

Colofon—2  
Aanleiding—4

### **1 Verantwoording onderzoek—5**

### **2 Werkwijze Controle Uitwonende Beurs (CUB)—6**

- 2.1 Selecteren studenten voor controle—7
- 2.1.1 Constateringen bij werkproces 'selecteren studenten voor controle'—13
- 2.2 Actualiseren gegevensverzameling—14
- 2.2.1 Constatering bij werkproces 'actualisatie proces'—14
- 2.3 Uitvoeren huisbezoek—14
- 2.3.1 Constateringen bij werkproces 'uitvoeren huisbezoek'—14
- 2.4 Beoordelen en afhandeling CUB—14
- 2.4.1 Constateringen bij werkproces 'beoordelen en afhandelen CUB'—16
- 2.5 Financiële afhandeling—16
- 2.5.1 Constateringen bij werkproces 'financiële afhandeling'—17
- 2.6 Wettelijke kader—17
- 2.7 Belangrijke wijzigingen proces CUB—18
- 2.8 Klachten, bezwaar en beroep—21
- 2.9 Evaluatie momenten—23
- 2.9.1 Constateringen—23

### **3 Bevindingen—25**

**Bijlage 1 Richtlijnen voor controleurs – 2022—26**

**Bijlage 2 Formulier rapportage huisbezoek—33**

**Bijlage 3 Formulier getuigenverklaring huisbezoek—39**

## Aanleiding

DUO voelt een eigen verantwoordelijkheid naar de samenleving en eigen organisatie om zelf te onderzoeken hoe er uitvoering is gegeven aan het proces CUB en wat we daarvan kunnen leren. Hierom heeft het bestuur opdracht gegeven voor een intern onderzoek, om inzichten te krijgen over de controle op de uitwonendenbeurs en input te krijgen voor een eventueel herontwerp. Maar ook om inzichten die DUO in staat stellen te leren als gehele organisatie.

Dit rapport presenteert de bevindingen van een onderdeel van het intern onderzoek naar de Controle Uitwonende Beurs (CUB). Het is een inventarisatie van de werkprocessen en te beschouwen als een foto van de werkwijze rondom de CUB en feitenvaststelling van de onderzoek sporen 1 t/m 5 (zie figuur 1).

Figuur 1 Onderzoeksaanpak DUO



Het doel van dit rapport is om het werkproces feitelijk weer te geven en de opvallende constatering die we tijdens het onderzoek tegenkomen als gevolg van de analyse, te benoemen. In een latere fase is het aan DUO om de constatering te betrekken bij een eventueel herontwerp.

Dit deel van het interne onderzoek is opgebouwd langs het interne werkproces van de CUB. In dit rapport is deze volgorde ook het uitgangspunt. De inventarisatie start met het proces van het selecteren van studenten voor controle. Vervolgens richten we ons op de actualisatie van het proces, gevolgd door een gedetailleerde analyse van de uitvoering van huisbezoeken. Daarna wordt de beoordeling en afhandeling van de CUB onder de loep genomen. Een ander belangrijk aspect dat we behandelen, is de financiële afhandeling. Tot slot bespreken we het proces rondom DUO's wettelijke kader, belangrijke momenten rondom de CUB, klachten, bezwaar en beroep en de evaluatie momenten. De opvallende zaken die we gedurende het opstellen van deze inventarisatie hebben opgemerkt, zetten we in het laatste hoofdstuk als bevindingen op een rij.

## 1 Verantwoording onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van kwalitatieve methoden, waaronder deskresearch binnen en buiten DUO systemen en gesprekken met medewerkers van DUO. Voor de analyse op bezwaren was de wens ook een kwantitatieve analyse uit te voeren, maar dit is niet mogelijk gebleken vanwege de wijze van digitaliseren van de bezwaarzaken.

Het primaire uitgangspunt van dit interne onderzoek was een deskresearch gericht op de beschikbare documentatie over het werkproces. Deze documenten zijn geëvalueerd, gestructureerd en geanalyseerd om een gedetailleerd beeld te krijgen van het onderliggende proces uitgevoerd door DUO.

Tijdens het beschrijven en analyseren van het proces kwamen er diverse vragen naar boven door onvolledige, of te algemene informatie in de documentatie. Een aantal van deze vragen zijn beantwoord aan de hand van aanvullende documentatie van de netwerkschijven van DUO. Vragen die niet binnen dit onderzoek beantwoord konden worden zijn apart opgenomen als openstaande vraag. Indien het beantwoorden van de vraag randvoorwaardelijk is voor een herontwerp van het CUB proces zal de vraag in dat licht moeten worden uitgewerkt

Een cruciaal onderdeel van onze methodiek was het in gesprek gaan met DUO-medewerkers, voornamelijk van de afdelingen Datawarehouse (DWH) en Handhaving & Inspectie (H&I) om meer informatie over hun werkwijze in het proces te krijgen. De focus in deze gesprekken lag op het nalopen van beschikbare en ontbrekende informatie en documentatie die van essentiële waarde zijn voor de CUB werkwijze.

## 2 Werkwijze Controle Uitwonende Beurs (CUB)

---

---

### Inleidend

Voorafgaande aan het proces controle uitwonenden beurs CUB vindt in het aanvraagproces voor studiefinanciering ook controle plaats op uitwonendheid.

Wanneer een student een aanvraag doet voor een basisbeurs uitwonend vindt een geautomatiseerde controle plaats op uitwonendheid. Hiervoor wordt vanaf de eerste maand dat er een aanvraag ligt voor de uitwonende beurs, voorafgaand aan het uitbetaalmoment, een adresvergelijking gemaakt waarbij gekeken wordt of de student in de BRP op een ander adres ingeschreven staat dan zijn/haar natuurlijke ouders. Als dit het geval is, dan wordt de student als uitwonend beschouwd en ontvangt hij/zij de uitwonende basisbeurs. Vanaf dat moment wordt niet meer maandelijks gecontroleerd, maar wordt alleen opnieuw gecontroleerd als vanuit het BRP een adreswijziging binnenkomt van één van de betrokkenen. De adreswijziging is reden opnieuw de adresvergelijking te doen.

Is het adres gelijk aan (één van de) ouders dan wordt voor die maand de beurs omgezet van uitwonend naar thuiswonend. De student ontvangt hiervan een bericht waarin wordt toegelicht dat de beurs omgezet is naar inwonend omdat de student op hetzelfde adres ingeschreven staat als (één van de) ouders. De aanvraag uitwonend blijft wel staan en in de volgende uitbetaal maand wordt opnieuw voorafgaand aan het uitbetaalmoment de adresvergelijking gedaan. Wijkt het adres dan wel af, dan beschouwen we de student als uitwonend. Is dit nog steeds niet het geval dan wordt opnieuw de betreffende maand omgezet van uit- naar thuiswonend. De student ontvangt opnieuw bericht. Dit proces herhaalt zich net zo lang tot de adressen wel afwijkend zijn.

Bij de controle wordt uitsluitend naar de adressen gekeken zoals geregistreerd in de BRP.

---

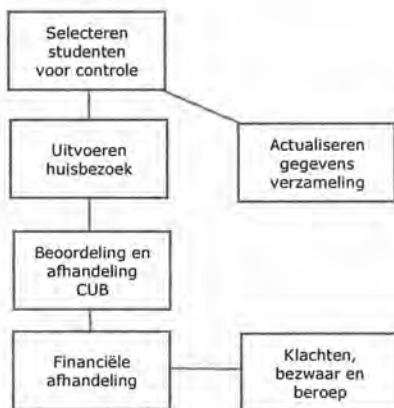
---



Dit hoofdstuk beschrijft verder de werkwijze van de CUB. In het onderstaande procesdiagram staan de vier kernstappen van het CUB proces in de volgorde van werkwijze: het selecteren studenten voor controle, uitvoeren huisbezoek, beoordeling en afhandeling CUB, en financiële afhandeling. Daarnaast worden twee aanvullende stappen belicht die integraal onderdeel uitmaken van het proces: het actualiseren van de gegevensverzameling en de afhandeling van klachten, bezwaar en beroep.

Deze stappen worden per paragraaf diepgaand toegelicht, onderbouwd met relevante details, analyses en mogelijke constatering.

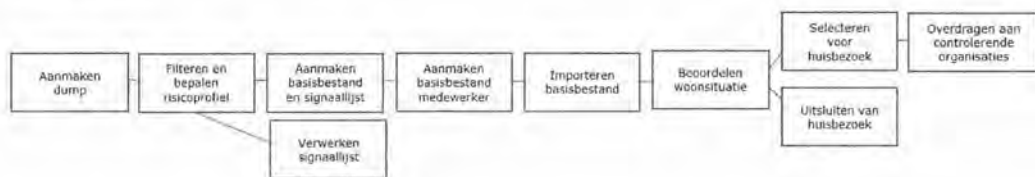
Procesdiagram 1



## 2.1 Selecteren studenten voor controle

Procesdiagram 2 toont hoe studenten worden geselecteerd voor controle. Elke stap in dit proces wordt hieronder toegelicht.

Procesdiagram 2



### **Aanmaken dump**

Als eerste stap worden alle studenten die op dit moment studiefinanciering ontvangen, samengevoegd. Dit is de zogeheten 'dump'. De dump is daarvoor het bronbestand voor alle vervolgstappen bij het controleren van mogelijke misbruik van de uitwonendenbeurs.

Bij het maken van deze dump worden studenten die studiefinanciering ontvangen geselecteerd op basis van de volgende drie punten:

1. Ze binnen het kalenderjaar één of meer toekenningen hebben voor een productbeslissing (dit is een financiële beslissing op de klantsituatie van een student);
2. Ze niet zijn overleden (volgens de Basis Administratie Persoon (BAP));
3. Ze een geldig (Basisregistratie Persoon (BRP) adres in Nederland hebben op de draaidatum van het proces (dat haalt DUO uit de Basis Administratie Persoon (BAP) DUO's interne register met extractie uit de BRP).

Dit proces draait elke (werk)dag en dient als basis om een de selectiebestand te vormen voor het filteren en bepalen van een risicoprofiel.

#### ***Filteren en bepalen risicoprofiel***

Bij het aanmaken van de dump worden alle studenten die studiefinanciering ontvangen samengevoegd om het bronbestand te creëren. Zodra dit proces is afgerond, wordt het bestand gefilterd op alleen de studenten die in de betreffende maand een beurs ontvangen én als uitwonend geregistreerd staan.

Zodra het filteren compleet is doorlopen, worden aan deze studenten risicopunten op basis van profielen toegewezen. De risicopunten per student worden bepaald door een combinatie van leeftijd, soort onderwijs en de afstand student naar ouder(s).

Afhankelijk van risicopunten wordt de student ingedeeld in een risicocategorie, 1 t/m 6. waarbij 1 de hoogste categorie is.

Bij de toewijzing van de risicopunten geldt:

- Hoe lager de leeftijd van de student is, des te meer punten worden toegewezen, omdat de inschatting is gemaakt dat een jongere student minder snel uitwonend wordt;
- Hoe lager het onderwijsniveau, des te meer punten worden toegewezen, omdat de inschatting is gemaakt dat een student op een lager onderwijsniveau minder snel uitwonend wordt<sup>1</sup>;
- Hoe korter de woonafstand tussen ouder en student, des te meer punten worden toegewezen. Want hoe korter de afstand hoe groter de kans dat een student thuis woont en niet daadwerkelijk uitwonend is.

De berekening van de afstand tussen student en ouder wordt bepaald aan de hand van een rechte lijn tussen de twee postcodes van het woonadres van ouder(s) en student.

Dit proces draait elke (werk)dag om het up-to-date te houden.

In het deelonderzoek naar de data en het selectiemodel is door de stichting Algorithm Audit onder andere een kwantitatieve analyse van het selectiemodel uitgewerkt.

---

<sup>1</sup> Voorbeeld: de 18-jarige MBO'er is meestal op z'n 16e begonnen met de opleiding. De aanname is dat deze student geen reden heeft om uitwonend te worden op het moment dat hij/zij 18 jaar wordt. Daarnaast wordt een MBO opleiding meer regionaal aangeboden en is daardoor vaker vanuit het ouderlijke huis bereikbaar.

**Aanmaken basisbestand Nederland en signaallijst**

Na het filteren van de studenten die een uitwonendenbeurs ontvangen en het bepalen van de risicoprofielen, wordt er vervolgens een basisbestand aangemaakt. Daarnaast wordt er een signaallijst aangemaakt. Op deze lijst staan studenten die voor een huisbezoek zijn aangemeld bij externe partner, maar toch niet gecontroleerd hoeven te worden, omdat hun situatie ondertussen is gewijzigd. Op deze lijst staan de volgende gegevens: gemeente, student, dossiernummers, dossiervolnummer, controlerende organisatie, BSN en aantal signalen die hieronder worden benoemd.

**Verwerken signaallijst**

In de signaallijst staan dossiers van alle studenten die zelf een (recente) wijziging hebben doorgevoerd met betrekking tot hun uitwonendenbeurs, studenten die zijn overgedragen aan de partijen en die nog niet zijn afgehandeld in (betreft een interne MS Access-bestand).

Er worden alleen dossiers vermeld van studenten waarbij een van de volgende signalen zijn gewijzigd:

1. **Huidige maand thuiswonend:**  
*Indien student in de huidige maand woonachtig wordt bij de ouders kan dit het gevolg zijn van een huisbezoek of een poging tot het afleggen van een huisbezoek. DUO bevrageert de controlerende partij naar de status van het dossier. Indien het huisbezoek is afgelegd, vraagt DUO de controlerende partij het dossier over te dragen aan DUO. Indien het huisbezoek niet is afgelegd, vraagt DUO de controlerende partij het dossier te sluiten aangezien er geen reden meer is om de woonsituatie van de student te controleren.*
2. **Volgende maand thuiswonend:**  
*Indien student de volgende maand woonachtig wordt bij de ouders, dan verzoekt DUO de controlerende partij voor de 1e dag van de volgende maand het adres te bezoeken en het dossier af te ronden. Indien de 1e dag van de volgende maand is verlopen en het huisbezoek is niet afgelegd, vraagt DUO de controlerende partij het dossier te sluiten aangezien er geen reden meer is om de woonsituatie van de student te controleren.*
3. **Huidige maand geen beurs:**  
*Indien student in de huidige maand geen recht heeft op studiefinanciering, vraagt DUO de controlerende partij het dossier te sluiten aangezien er geen reden meer is om de woonsituatie van de student te controleren.*
4. **Volgende maand geen beurs**  
*Indien student de volgende maand geen recht heeft op studiefinanciering, dan verzoekt DUO de controlerende partij voor de 1e dag van de volgende maand het adres te bezoeken en het dossier af te ronden. Indien de 1e dag van de volgende maand is verlopen en het huisbezoek is niet afgelegd, vraagt DUO de controlerende partij het dossier te sluiten aangezien er geen reden meer is om de woonsituatie van de student te controleren.*
5. **Ingangsdatum GBA na datum selectie:**  
*Indien student verhuist naar een ander adres dan het te controleren adres, bevrageert DUO de controlerende partij naar de status van het dossier. Indien het huisbezoek is afgelegd, vraagt DUO de controlerende partij het dossier over te dragen aan DUO. Indien het huisbezoek niet is afgelegd, vraagt DUO de controlerende partij het dossier te sluiten aangezien er geen reden meer is om de woonsituatie van de student te controleren.*

***Aanmaken basisbestand medewerker***

Uit het bestand dat uit de vorige processtap komt, worden werkpakketten samengesteld door de medewerker. Deze werkpakketten worden ingedeeld op gemeente- of provincieniveau overeenkomend met het dekkinggebied van een bepaalde huisbezoekende partij. Op basis van het basisbestand Nederland wordt na indeling het basisbestand per medewerker gemaakt. Zodra het basisbestand per medewerker is aangemaakt, wordt het opgeslagen in DUO's netwerkschijf binnen de afdelingsmap van Handhaving & Inspectie.

In overleg met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap wordt het aantal uit te voeren huisbezoeken jaarlijks vastgesteld. In samenspraak met OCW wordt deze afweging gemaakt op basis van kennis, ervaring, de aantallen van voorgaande controlejaren en ontwikkelingen in de wetgeving. Het aantal huisbezoeken bepaalt de benodigde capaciteit bij de afdeling Handhaving & Inspectie. Aanpassingen op de capaciteit worden in de reguliere lijn afgestemd.

De medewerkers van Handhaving & Inspectie maken intern afspraken over wie welke gemeente controleert. Zodra het aantal huisbezoeken intern wordt vastgesteld, worden deze onder de controlerende externe organisaties verdeeld. De wijze van verdeling is beperkt gedocumenteerd<sup>2</sup>.

***Importeren basisbestand***

Nadat het basisbestand is aangemaakt en opgeslagen in de afdelingsmap van Handhaving & Inspectie, wordt het geïmporteerd in DUO's interne . Het importeren van het bestand in . zorgt ervoor dat deze gegevens kunnen worden aangevuld met informatie. Het gaat om de informatie die nodig is voor het uitsluiten of selecteren voor een huisbezoek (zie processtap selecteren voor huisbezoek of uitsluiten voor huisbezoek).

***Beoordelen woonsituatie***

Om de woonsituatie te beoordelen, wordt het basisbestand gesorteerd op de uitkomsten van de risicocategorie die tijdens het bepalen en filteren van het risicoprofiel zijn toegewezen aan de student.

Het basisbestand, gesorteerd op basis van risicocategorie, wordt van hoog naar laag op basis van score risicofactor doorlopen (leeftijd, onderwijs, woonafstand). Er wordt beoordeeld op bijzonderheden in de woonsituatie. Het aantal afgesproken huisbezoeken met de huisbezoekende partij is bepalend voor het aantal te selecteren studenten in de basislijst en aan te merken voor een huisbezoek. Vaak wordt er gekeken naar bijzonderheden in de combinatie van de criteria.

Wanneer het aantal afgesproken huisbezoeken met de huisbezoekende partijen in een weekvoorraad is bereikt stopt de beoordeling van het betreffende basisbestand.

Bij de beoordeling van de woonsituatie wordt de BRP geraadpleegd voor (familie-)relaties en de BAG voor de woonfunctie en woonoppervlakte van een gebouw.

---

<sup>2</sup> De verdeling per regio en per gemeente zijn opgenomen in de mappen controle 2022 en 2023.

Daarnaast zijn er specifieke criteria voor een huisbezoek:

1. Criteria voor huisbezoek;

Het betreft voornamelijk studenten die met risicofactor 1 tot en met 3 uit Datawarehouse komen bij:

- a. Inschrijving nabij ouderlijk adres;
- b. Inschrijving bij gezin met kleine kinderen;
- c. Inschrijving bij (hoog)bejaarden zonder familierelatie;
- d. Inschrijving op adres zonder woonfunctie (dit wordt gecontroleerd bij de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG));
- e. Lange reistijd (> 1,5 uur per enkele reis) tussen woonadres en onderwijsinstelling, zonder stage;
- f. Inschrijving op adres met te veel bewoners (over bewoning). Wettelijk leefruimte per persoon is 12 m<sup>2</sup>;
- g. Onlogische samenstelling bewoners, bijvoorbeeld een jong persoon (student) op hetzelfde adres als meerdere alleenstaande oudere personen in combinatie met kleine woonoppervlak.

Bijzondere situaties die om nadere beoordeling vragen zijn bijvoorbeeld:

- Geen koppeling met ouders in Studie Financiering Stelsel/Systeem, maar wel met ouder(s) in Basisregistratie Personen (BRP);
- Lange reistijd (> 1,5 uur per enkele reis) tussen woonadres en onderwijsinstelling.

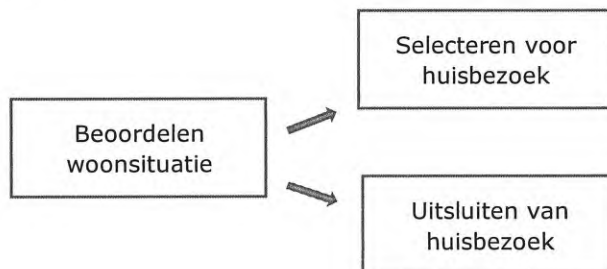
In deze situaties wordt gekeken naar bijzondere combinaties van eerder genoemde criteria.

2. Niet aanleveren/uitsluiten:

- a. Zogenaemde stelletjes; 2 personen rond dezelfde leeftijd gelijktijdig ingeschreven op BRP;
- b. Studentenhuisen.;
- c. Alleen ingeschreven;
- d. Student is alleenstaande ouder (controleer toekenning eenoudertoeslag (EOT). Soms kan er toch aanleiding zijn om aan te leveren dit moet per geval worden bekeken;
- e. Briefadres student;
- f. Beide ouders niet van toepassing (bv overleden briefadres, HHC, zeevarend)
- g. Zorginstellingen, zoals Leger des Heils, stadsloket of begeleid wonen
- h. Hercontrole op adres waarbij eerder dreigende situatie vanuit bewoner(s) is geweest. Het rapport van het vorige huisbezoek is hierbij de leidraad;
- i. Student heeft buitenlandse studie en/of Reisvoorziening Buitenland.

Na het beoordelen van de woonsituatie kunnen twee vervolgstappen worden genomen: het selecteren voor een huisbezoek of het uitsluiten van een huisbezoek. De benodigde processen voor deze stappen worden hieronder beschreven.

Procesdiagram 3



### **Selecteren voor huisbezoek**

Zodra er een beoordeling over een woonsituatie heeft plaatsgevonden, is het selecteren van studenten voor een huisbezoek de volgende stap.

Aan de dossiers wordt toegevoegd of een huisbezoek vereist is. In geval van een huisbezoek worden locatiegegevens en gegevens over welke externe organisatie betrokken is bij dit onderzoek, aan het dossier in toegevoegd. Elk dossier krijgt vervolgens een uniek dossiernummer en dossiervolnummer.

Binnen een controletranche kunnen twee of meerdere uitwonende studenten hetzelfde dossiernummer toegekend krijgen. Dit gebeurt wanneer deze studenten in samenhang gecontroleerd dienen te worden. Het toekennen van hetzelfde dossiernummer wordt handmatig gedaan. Als een medewerker Handhaving & Inspectie ziet dat er bijvoorbeeld 4 studenten op hetzelfde adres wonen, omdat ze in dezelfde controletranche zitten, dan krijgen deze studenten hetzelfde dossiernummer en worden ze in samenhang gecontroleerd. Een voorbeeld hiervan is wanneer meerdere studenten op hetzelfde GBA adres staan ingeschreven, dezelfde ouders hebben, of als (meerdere) ouders het inwonende adres van kinderen uitwisselen met elkaar om het te laten lijken alsof een student uitwonend is. Deze uitwonende studenten krijgen dan wel een opeenvolgend dossiervolnummer toegekend.

### **Uitsluiten voor huisbezoek**

Tijdens het bepalen of er een huisbezoek moet plaatsvinden, wordt aan elk dossier toegevoegd of een huisbezoek noodzakelijk is. Als er geen sprake is van een huisbezoek, wordt een korte omschrijving van de reden toegevoegd aan het dossier in Dit betekent dat bij het uitsluiten van een huisbezoek er geen vervolgstappen meer nodig zijn en de student niet zal worden overgedragen aan een externe controlerende organisatie.

### **Overdragen aan controlerende organisatie**

Wanneer een student met een uitwonendenbeurs is geselecteerd voor een huisbezoek, worden enkele documenten verstrekt aan de externe controlerende organisaties.

Om de benodigde documentatie te leveren ter voorbereiding van de huisbezoeken, wordt binnen DUO's (handmatig) de controlerende organisaties en betreffende gemeente(n) geselecteerd voor de huisbezoeken. Op basis van deze informatie, genereert invulbare formulieren en een ingevulde pakbon.

DUO verstrekt aan externe organisaties een reeks documenten, waaronder:

- Informatie over de medebewoners op het BRP adres van de student en op het BRP adres van de ouders indien van belang;
- Informatie en toelichting van het voorgaande huisbezoek indien van toepassing mee indien een student voor 2<sup>e</sup> of 3<sup>e</sup> keer is geselecteerd;
- Rapportageformulieren, waarbij pagina 1 en 2 al zoveel mogelijk zijn ingevuld;
- Formulieren voor toestemming en het afleggen van een huisbezoek.

De externe organisaties beschikken daarnaast over een voorraad met het formulier getuigenverklaring en de leaflet.

Op de pakbon staat de volgende informatie ingevuld:

Dossiernummer	
Dossier Volgnummer	
BSN	
Naam student	
GBA begindatum	
GBA Postcode	
GBA Huisnummer	
GBA Huisnummer Toevoeging	
GBA Straat	
Vader	
Moeder	
Postcode vader	
Postcode moeder	
Maand 1 <sup>e</sup> Uitwonend	
Afstand	
Soort Onderwijs	
Naam onderwijsinstelling	
Toelichting	

Daarnaast is informatie over de woonoppervlakte van de te bezoeken woning beschikbaar (afkomstig van de BAG) om te beoordelen of het realistisch is dat het aantal geregistreerde personen in de woning kunnen verblijven op basis van de norm van 12m<sup>2</sup> per persoon (zie ook criteria huisbezoek).

De geselecteerde dossiers worden vervolgens via het zakelijk portaal overgedragen aan de controlerende instantie. Dit portaal dient als een beveiligde omgeving voor het uitwisselen van informatie met deze externe partijen.

#### *2.1.1 Constateringen bij werkproces 'selecteren studenten voor controle'*

Gedurende het onderzoek is geconstateerd dat sommige documenten over de werkwijze ontbraken, of dat de aanwezige documentatie niet overeenkomt met de praktische uitvoering. Hieronder bespreken we deze punten.

Bij het filteren en bepalen van het risicoprofiel is uit het onderzoek naar voren gekomen dat in het procesbeschrijvingsdocument staat dat er sprake is van twee inputbestanden. Echter, in de praktijk is er maar één bestand. Dit betekent dat de documentatie niet overeenkomt met de praktijk.

Verder is geconstateerd dat bij het aanmaken van het basisbestand de afspraken over welke DUO-medewerkers welke gemeente behandelen, niet zijn gedocumenteerd. Wel is er enige informatie over de verdeling van werkzaamheden naar controlerende instanties en de voortgang per instantie gevonden in de notulen van een CUB-overleg.

In de documentatie over het overdragen aan externe organisaties wordt vermeld dat controleurs extra informatie ontvangen om hun taken effectief uit te voeren, zoals informatie en toelichting over het voorgaande huisbezoek (indien van toepassing) als een student voor de 2<sup>e</sup> of 3<sup>e</sup> keer geselecteerd is. Echter, in werkelijkheid blijkt dat deze achtergrondinformatie niet altijd naar de controleurs wordt opgestuurd. Wat wel geleverd werd, zijn informatie over de medebewoners op het BRP adres van de student en op het BRP adres van de ouders indien van belang en de informatie op de pakbon aangevuld met informatie over het woonoppervlak (zie ook overdragen aan controlerende organisaties).

Daarnaast is er geen systeemdokumentatie gevonden over het van DUO.

## 2.2 Actualiseren gegevensverzameling

Tijdens het proces van het actualiseren en verzamelen van gegevens, wordt het inleesbestand dagelijks vanuit teruggekoppeld naar het datawarehouse systeem. Op deze manier worden gegevens geupdate. Dit bestand wordt niet gebruikt voor de risicocategorie, maar het is wel van belang voor de samenstelling van de signaalijst.

### 2.2.1 Constatering bij werkproces 'actualisatie proces'

Voor het proces van het actualiseren van de gegevensverzameling is geconstateerd dat er geen documentatie beschikbaar is.

## 2.3 Uitvoeren huisbezoek

Na het overdragen van alle documenten, ondernemen de externe controleurs de voorbereidingen voor het uitvoeren van het huisbezoek.

De externe controleurs voeren de huisbezoeken uit aan de hand van de voor hen geldende richtlijnen (bijlage 1). Na het uitvoeren van het huisbezoek, wordt er een rapportage opgesteld, inclusief advies waarbij de getoonde ruimte en bezittingen zo uitgebreid mogelijk worden omschreven. Hiervoor is een DUO format (zie bijlage 2) beschikbaar. Deze rapportage wordt, na toestemming van de bewoner, zo mogelijk aangevuld met foto's.

Tijdens het huisbezoek kan de controleur ook een getuigenverklaring (zie bijlage 3) invullen, indien een huisbezoek niet mogelijk is. De verklaring moet objectief en verifieerbaar zijn en daarnaast moet er duidelijk sprake zijn van 'kennis van zaken'.

Zodra de benodigde informatie is verzameld door de externe controleurs, wordt de complete rapportage (met bijlagen) verstuurd naar DUO via het zakelijke portaal.

### 2.3.1 Constateringen bij werkproces 'uitvoeren huisbezoek'

Voor dit proces zijn geen opvallende zaken gevonden.

## 2.4 Beoordelen en afhandeling CUB

Na ontvangst controleert een medewerker van Handhaving & Inspectie het rapport op volledigheid. In het rapport heeft de controlerende organisatie een advies opgenomen. DUO voert een individuele beoordeling uit om vast te stellen of er misbruik heeft plaatsgevonden. Het uitgangspunt hierbij is het rapport van de controlerende organisatie. De medewerker heeft de bevoegdheid om van het advies af te wijken en een andere beslissing te nemen. Van een eventuele afwijking van het advies kan het geval zijn indien:

- er twijfel ontstaat bij het lezen van de rapportage, omdat de inhoud te summier is, of omdat er nog persoonlijke bezittingen van de student aanwezig zijn die een andere indruk wekken dan de bevindingen van de controleurs suggereren;



- de student is verhuisd voorafgaand aan het huisbezoek en deze informatie op een later tijdstip bij DUO bekend wordt;
- een student naar aanleiding van een huisbezoek contact opneemt en met objectief bewijs van bewoning komt, of wanneer de student na bevraging door een medewerker met objectief bewijs komt van daadwerkelijke bewoning.

Wanneer DUO vaststelt dat er oneigenlijk gebruik misbruik heeft plaatsgevonden, kunnen de volgende maatregelen worden genomen:

- Bij de eerste keer wordt de uitwonendenbeurs ingetrokken en een boete opgelegd van maximaal 50% van het herzieningsbedrag<sup>3</sup>;
- Bij herhaald misbruik wordt de uitwonendenbeurs ingetrokken en een boete opgelegd van maximaal 100% van het herzieningsbedrag.

In geval van herhaalde fraude wordt de uitwonendenbeurs definitief beëindigd.

Er zijn bijzondere omstandigheden waarbij het opleggen van een boete niet zal plaatsvinden. Dit is het geval wanneer een:

1. Student is overleden;
2. Overtreding eerder is beboet over dezelfde periode;
3. Overtreding niet verwijtbaar is;
4. Overtreding een geldige rechtvaardigheidsgrond heeft;
5. Er aangifte is gedaan tegen de student en het justitieel onderzoek is begonnen.

Ook wordt rekening gehouden met de ernst van de overtreding, mate van verwijtbaarheid, bijzondere omstandigheden zoals verblijf in een blijf-van-mijn-lijfhuis of als er een overtreding onder dwang tot stand is gekomen.

Er wordt geen boete opgelegd als DUO niet heeft aangetoond dat de student er niet woont. Bij een herziening werkt dat net anders. Bij herziening moet DUO namelijk aannemelijk maken dat de student er niet woont. Dit is omdat bij het opleggen van een boete onomstotelijk moet worden aangetoond dat de student niet woont op het gecontroleerde adres. Als dit niet uit de rapportage blijkt, wordt de boete niet opgelegd. Het opleggen van een boete is een sanctie, waarbij de bewijslast bij DUO ligt. Bij de herziening van de woonsituatie hoeft niet onomstotelijk te worden aangetoond dat de student niet woont op het gecontroleerde adres. De bewijslast ligt in dit geval bij de student.

Als besloten wordt een boete op te leggen die hoger is dan € 340,-, stuurt DUO een conceptbeschikking en een voornemen tot het opleggen van een bestuurlijke boete naar de student. De conceptbeschikking en voornemen bestuurlijke boete zijn de aankondiging van de boete die DUO zal opleggen.

De student heeft de mogelijkheid hierop schriftelijk te reageren door zijn of haar zienswijze aan DUO kenbaar te maken. Afhankelijk van de inhoud van deze zienswijze kan deze worden beschouwd als een bezwaarschrift tegen de herziening van de uitwonendenbeurs.

### ***Wijzigen studiefinanciering***

Wanneer is vastgesteld dat er oneigenlijk gebruik of misbruik van de uitwonendenbeurs heeft plaatsgevonden, wordt de uitwonendenbeurs aangepast naar thuiswonend. Dit gebeurt vanaf het moment van inschrijving op het gecontroleerde adres.

<sup>3</sup> Deze boete is het bedrag van onterecht ontvangen uitwonendenbeurs dat wordt teruggevorderd.

Echter, er is een limiet aan de herzieningsdatum, die uiterlijk tot 1 januari 2012 teruggaat. De herziening werkt maximaal 36 maanden terug. Dit betekent dat de status van de uitwonendenbeurs naar thuiswonend uiterlijk vanaf die datum kan worden omgezet. Zodra dit is vastgelegd, moet de student het te veel ontvangen bedrag terugbetalen.

In geval van herhaalde fraude wordt de studiefinanciering definitief beëindigd vanaf de eerste maand volgend op de mutatie in het studiefinancieringssysteem (SFS).

De student ontvangt een Bericht Studiefinanciering als gevolg van deze wijziging.

#### ***Voornemen bestuurlijke boete***

Als een student niet voldoet aan de in artikel 1.5 WSF 2000 gestelde verplichtingen, kan hem een bestuurlijke boete worden opgelegd ter hoogte van 50% van het herzieningsbedrag. Bij recidive bedraagt de boete 100% van het herzieningsbedrag. Een bestuurlijke boete kan tot een maximum van 12 maanden worden opgelegd.

#### ***Opleggen bestuurlijke boete***

De student ontvangt naar aanleiding van deze wijziging een Bericht Studiefinanciering. Hij of zij heeft de mogelijkheid om tegen de herziening en terugvordering van de uitwonendenbeurs bezwaar te maken.

#### ***2.4.1 Constateringen bij werkproces 'beoordelen en afhandelen CUB***

Werkwijzen voor het ontvangen en beoordelen van rapporten zijn niet vastgelegd in formele werkinstructies. In de gesprekken met medewerkers van de afdeling Handhaving & Inspectie is aangegeven dat zij hun werk momenteel zonder een vastgesteld document uitvoeren.

Hun controle richt zich op het nagaan of de controleurs zich hebben gehouden aan de vastgestelde richtlijnen en op het bekijken van wat er in de rapportages staan. Er bestaat echter geen gedocumenteerde procedure voor deze stap.

Daarnaast bevatten verschillende documenten uiteenlopende uitkomsten met betrekking tot de studiefinanciering bij herhaald misbruik. In sommige documenten wordt aangegeven dat de studiefinanciering wordt ingetrokken, terwijl andere documenten vermelden dat de uitwonendenbeurs wordt beëindigd.

Daarnaast ontbreekt er documentatie voor het boeteprocess binnen

## **2.5 Financiële afhandeling**

### ***Uitwisselen berichtenverkeer met CJIB***

Zodra een student een boete moet betalen wegens oneigenlijk gebruik of misbruik van de uitwonendenbeurs, verloopt dit via het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). Het CJIB int de boete in opdracht van DUO.

DUO stuurt een bericht naar het CJIB. Al deze berichten worden in het CJIB Portaal, een onderdeel van geïmporteerd. Het CJIB gebruikt vervolgens retourberichten om te rapporteren over de afhandeling van de boetes. DUO-medewerkers lezen deze retourberichten in waardoor zij de status van elke individuele zaak kunnen bijwerken.

### ***Uitvoeren financiële afhandeling***

Elke week maakt het CJIB de geïnde bedragen over aan DUO. Als er deelbetalingen binnenkomen, draagt het CJIB deze pas af nadat de zaak helemaal is afgehandeld. Deze ontvangsten worden verwerkt door de afdeling Programmagelden binnen DUO.

### **Rapporteren cijfers**

Elke maand geeft de afdeling Handhaving & Inspectie aan de afdeling Programmageden een update. Ze delen een overzicht van:

- nieuwe zaken;
- wat er die maand is binnengekomen;
- de zaken die zijn afgesloten zonder dat er betalingen zijn ontvangen (zoals bij kwijtscheldingen);
- een actueel overzicht van de uitstaande vorderingen, zowel bruto als netto, samen met de tot nu toe geregistreerde ontvangsten.

#### *2.5.1 Constateringen bij werkproces 'financiële afhandeling'*

Voor dit proces zijn geen opvallende zaken gevonden.

## **2.6 Wettelijke kader**

De controle op de uitwonendenbeurs vindt zijn wettelijke basis in de Wet Studiefinanciering 2000 (WSF 2000). In het bijzonder hebben de toevoegingen van artikel 9.1a (Toezicht in verband met artikel 1.5) en artikel 9.1b (Informatie-uitwisseling) in november 2011, specifieke richtlijnen verschaft voor de controle op de uitwonendenbeurs. Deze twee artikelen bieden richting en ondersteunen de uitvoering van de CUB.

De omschrijving in de wet is als volgt:

#### Artikel 9.1a. Toezicht in verband met artikel 1.5<sup>4</sup>

1. Met het toezicht op de naleving van artikel 1.5 zijn belast:
  - a. de bij besluit van Onze Minister aangewezen ambtenaren of andere personen,
  - b. de bij besluit van het college van burgemeester en wethouders aangewezen ambtenaren.
2. Indien de ambtenaren of andere personen, bedoeld in het eerste lid, onder a, die worden aangewezen, ressorteren onder een andere minister, wordt het besluit samen met die minister genomen.
3. Van een besluit als bedoeld in het eerste lid, onder b, wordt mededeling gedaan door plaatsing in de Staatscourant.
4. De toezichthouder beschikt niet over de bevoegdheden, genoemd in de artikelen 5:18 en 5:19 van de Algemene wet bestuursrecht.

#### Artikel 9.1b. Informatie-uitwisseling

1. De toezichthouders, bedoeld in artikel 9.1a, en Onze Minister wisselen de persoonsgegevens en inlichtingen uit die nodig zijn voor de uitoefening van het toezicht onder vermelding van het burgerservicenummer of, bij het ontbreken daarvan, het onderwijsnummer van de student op wie de persoonsgegevens of inlichtingen betrekking hebben.
2. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de wijze van verstrekking van persoonsgegevens en inlichtingen op grond van het eerste lid en wordt een nadere specificatie gegeven van de persoonsgegevens en inlichtingen die op grond van het eerste lid worden verwerkt.

<sup>4</sup> Uit Wsf 2000, Artikel 1.5. Verplichtingen uitwonende student:

1. Voor het normbedrag voor een uitwonende student komt in aanmerking de student die voldoet aan de volgende verplichtingen:
  - a. de student woont op het adres waaronder hij in de basisregistratie personen staat ingeschreven, en
  - b. het woonadres van de student is niet het adres waaronder zijn ouders of een van hen in de basisregistratie personen staat of staan ingeschreven.
2. Op een student die ingevolge de artikelen 2.13a of 2.14 in aanmerking komt voor studiefinanciering voor een opleiding buiten Nederland is het eerste lid, onderdeel a, niet van toepassing

Artikel 9.1a biedt een raamwerk voor toezicht, waarbij het de autoriteiten de bevoegdheid geeft om de naleving van de voorwaarden voor de uitwonendenbeurs (artikel 1.5) te controleren. Daarentegen richt artikel 9.1b zich op de informatie-uitwisseling. Deze samenwerking is fundamenteel voor het reguleren en handhaven van de CUB.

## 2.7 Belangrijke wijzigingen proces CUB

In de loop van de jaren zijn door Kamervragen en rechterlijke uitspraken wijzigingen aangebracht in de werkwijze van de controle uitwonendenbeurs.

De belangrijkste momenten omtrent de CUB zijn in de onderstaande tabel (1) samengevat en worden vervolgens meer gedetailleerd omschreven. In de voetnoten staan de specifieke documenten genoemd.

Tabel 1 Belangrijke momenten rondom CUB

Jaar	Gebeurtenis
2008	Signaalontvangst van Sociaal Recherche Twente (SRT) over misbruik met de uitwonendenbeurs.
2009	Tweede Kamer vragen aan Minister van OCW over misbruik met de uitwonendenbeurs. SIOD rapport en workshop over aanpak misbruik. Start pilot Twente.
2010	Opstellen risicoprofiel, workshop risicoprofielen, verfijning risicoprofiel en aselechte steekproef door ADR.
2011	Wetswijziging geeft DUO extra middelen tegen misbruik uitwonendenbeurs.
2012	Start gebruik risicoprofiel en mogelijkheid tot opleggen bestuurlijke boetes.
2013	DUO voert proefcontroles uit.
2014	Aselechte steekproef door ADR, aanpassing herziening en overgang controles naar particuliere organisaties.
2015	Invoering leenstelsel, afschaffing basisbeurs en rechterlijke uitspraken over controles.
2016	Rechterlijke uitspraken over huisbezoeken en het gebruiken van getuigenverklaringen. Beperking boetes tot maximaal 12 maanden.
2017	Aselechte steekproef door DUO en voorzichtig gebruik van Facebookgegevens.
2018	Beslissingen over TLS reisgegevens en herziening risicoprofiel.
2021	Beleidsmatige invulling voor opleggen boetes tot maximaal 18 maanden.
2022	Uitspraak Centrale Raad van Beroep leidt tot herziening.

In 2008 ontving de voorganger van DUO (Informatie Beheer Groep) signalen van de Sociale Recherche Twente (SRT) over misbruik met de uitwonendenbeurs.

In juli 2009 zijn door Tweede Kamerleden vragen aan de Minister van OCW gesteld over misbruik met de uitwonendenbeurs<sup>5</sup>. Daarop is in oktober 2009 een rapport gepubliceerd door de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD). Ook heeft in oktober 2009 een workshop plaatsgevonden over de aanpak van onrechtmatig gebruik van de uitwonendenbeurs. Aanwezig waren de voorganger van DUO, de SRT, het Openbaar Ministerie, de Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten, de SIOD en het Ministerie van OCW. Tijdens en na de workshop zijn verschillende maatregelen bedacht voor het tegengaan van misbruik. Onder meer is de Pilot Twente gestart.

<sup>5</sup> KVR37432 ingezonden 9 juli 2009

In de Pilot Twente is in een iteratief proces tussen de voorloper van DUO en de SRT het risicoprofiel opgesteld. De voorloper van DUO stelde risicocriteria op. Dat waren in eerste instantie de afstand tussen de uitwonende student en zijn/haar ouders, afstand tussen de uitwonende student en de onderwijsinstelling, een groot aantal inschrijvingen op een bepaald adres en bepaalde verhuismomenten. Aan de hand van die risicocriteria heeft de SRT onderzoeken uitgevoerd, waarna de criteria zijn verfijnd. De pilot Twente is vervolgens uitgebreid met nieuwe pilotgemeenten.

In maart 2010 is een workshop risicoprofielen geweest waaraan verschillende pilotgemeenten, DUO, het Ministerie van OCW en SIOD deelnamen. Voor het vaststellen van het risicoprofiel is gekozen voor de methode 'beslisboom'. Daarbij worden inschattingen van misbruik gemaakt aan de hand van deelpopulaties uitwonende studenten. Ook zijn tussen DUO en de pilotgemeenten op basis van werkafspraken, gegevens van studenten en risicoprofielen uitgewisseld.

In 2010 is het risicoprofiel verfijnd door op basis van 934 studenten de wegingsfactor en van drie selectiecriteria en de onderlinge relatie tussen die wegingsfactoren te bepalen. Ook is er in 2010 door ADR een aselechte steekproef gedaan onder alle studenten die een uitwonendenbeurs ontvingen.

In 2011 is de wetwijziging in werking getreden waardoor DUO extra middelen kreeg om misbruik met de uitwonendenbeurs tegen te gaan<sup>6</sup>.

In 2012 is gebruik van het risicoprofiel gestart en vanaf 2012 kan een bestuurlijke boete worden opgelegd.

In 2013 heeft DUO een proef uitgevoerd met controles in studentenhuizen in Groningen. Om te toetsen of het risico op misbruik lager is.

In 2014 is opnieuw door de ADR een aselechte steekproef gedaan. De gehele populatie studenten die een uitwonende beurs ontvingen is onderzocht. Een aanvullende steekproef is gedaan naar de vier laagste risicocategorieën.

Op basis van een rechterlijke uitspraak in 2014 is de herziening aangepast. Indien de studerende het onomstotelijke bewijs levert dat hij gedurende (een deel van) de periode voorafgaand aan de vastgestelde feitelijk wél woonde op het betreffende GBA-adres, dan ligt het op de weg om daarmee over die periode van herziening af te zien<sup>7</sup>.

Tussen 2014 en 2020 vond de overgang van de controle op uitwonendenbeurzen door gemeentelijke instanties en andere overheidsinstanties naar controle uitgevoerd door particuliere organisaties plaats<sup>8</sup>.

In 2015 wordt het leenstelsel ingevoerd. De basisbeurs – en daarmee de uitwonendenbeurs – wordt afgeschaft in het hoger onderwijs. Er wordt overwogen het risicoprofiel aan te passen, maar dit wordt niet in de praktijk gebracht.

---

<sup>6</sup> Stb. 2011, 579

<sup>7</sup> ECLI:NL:CRVB:2014:1146

<sup>8</sup> Tot en met controlejaar 2016 heeft DUO gebruik gemaakt van GBA-controleurs van gemeentes, sociale recherches in dienst van een gemeente en particuliere bedrijven. Vanaf controlejaar 2017 tot en met 2019 heeft DUO gebruik gemaakt van sociale recherches in dienst van een gemeente en particuliere bedrijven. Vanaf controlejaar 2020 maakt DUO alleen gebruik van particuliere bedrijven.

Ook is er in 2015 een rechterlijke uitspraak geweest die zegt dat er geen inbreuk op het huisrecht is bij toestemming binnentreden/Informed consent<sup>9</sup>. Dit recht verwijst naar het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en betekent: *het ingezette middel (huisbezoek) moet noodzakelijk en proportioneel zijn voor het doel (vaststellen van de leefsituatie).*"

In de jaren 2015 en 2016 waren er verscheidene rechterlijke uitspraken die bepaalden dat de controle op uitwonendenbeurs uitgevoerd mag worden door onderaannemers of private partijen<sup>10</sup>. Deze controles moeten echter uitsluitend worden uitgevoerd door vaste medewerkers van deze onderaannemers, en niet door zelfstandigen zonder personeel (ZZP'ers), uitzendkrachten of payrollers<sup>11</sup>. Hier is door DUO op geanticipeerd.

In 2016 is er een rechterlijke uitspraak geweest die heeft aangegeven dat het niet verplicht is om een huisbezoek vooraf aan te kondigen<sup>12</sup>. In hetzelfde jaar heeft het Centrale Raad van Beroep (CRvB) richtlijnen gegeven voor rapporten van controleurs<sup>13</sup>. Hierop heeft DUO geanticipeerd. Ook werd in 2016 door de rechter bepaald dat het gebruik van getuigenverklaringen in controles toegestaan is, mits duidelijk is op welke waarnemingen deze verklaringen gebaseerd zijn en de verklaringen in wezen een consistent beeld schetsen<sup>14</sup>. Naar aanleiding van deze uitspraak zijn de richtlijnen voor het gebruik van getuigenverklaringen aangepast. In datzelfde jaar besloot de CRvB dat de duur van boetes beperkt moet worden tot een periode van maximaal 12 maanden<sup>15</sup>.

In 2017 werd opnieuw een aselechte steekproef uitgevoerd. Gezien de afschaffing van het leenstelsel ziet deze steekproef uitsluitend op de MBO groepen BOL 1-2 en BOL 3-4. Bij 3,65 procent van de studenten is vastgesteld dat zij onrechtmatig een uitwonenden studiebeurs ontvangen.

Daarnaast is er ook in 2017 is er een rechterlijke uitspraak geweest dat het geen probleem is om gebruik te maken van Facebookgegevens<sup>16</sup>. Toch gaat DUO hier voorzichtig mee om.

In 2018 besliste de Centrale Raad van Beroep (CRvB) dat het gebruik van reisgegevens afkomstig van Trans Link Systems (TLS) door DUO is toegestaan voor controle doeleinden<sup>17</sup>. Echter, in hetzelfde jaar heeft TLS de overeenkomst met DUO voor het leveren van deze reisgegevens beëindigd. Dit betekent dat vanaf 2018 DUO geen toegang meer heeft tot de reisgegevens van TLS om de woonsituatie van studenten te controleren.

In 2018 is het risicoprofiel opnieuw geëvalueerd naar aanleiding van de kinderopvangtoeslagaffaire. DUO zag geen aanleiding om het CUB-proces aan te passen.

In de situatie waarbij er sprake kan zijn van boetes langer dan maximaal 12 maanden, is dit in 2021 beleidsmatig ingevuld door in deze situaties een boete op te leggen met een maximum van 18 maanden.

---

<sup>9</sup> ECLI:NL:CRVB:2015:1519

<sup>10</sup> ECLI:NL:CRVB:2015:4192

<sup>11</sup> ECLI:NL:CRVB:2016:1999

<sup>12</sup> ECLI:NL:CRVB:2016:2118

<sup>13</sup> ECLI:NL:CRVB:2016:4989

<sup>14</sup> ECLI:NL:CRVB:2016:2006

<sup>15</sup> ECLI:NL:CRVB:2016:1877

<sup>16</sup> Vermoedelijk ECLI:NL:CRVB:2018:1687

<sup>17</sup> ECLI:NL:CRVB:2018:269

In 2022 is, na een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep, besloten dat herziening over de werking van het wettelijk bewijsvermoeden tot maximaal 36 maanden is beperkt<sup>18</sup>.

## 2.8 Klachten, bezwaar en beroep

### *Klachten*

Er zijn in de afgelopen zeven jaar enkele tientallen klachten binnengekomen met betrekking tot CUB. Dit heeft voornamelijk te maken met het feit dat studenten doorgaans direct bezwaar indienen.

Bij een aantal klachten die zijn ontvangen, was er ook al een bezwaar ingediend. Deze klachten zijn verder niet in behandeling genomen door de klachtenfunctionaris. In een formele reactie naar de indiener, legt de klachtenfunctionaris uit wat de procedure is.

Van de klachten die zijn opgepakt, betreft het de volgende onderwerpen:

- De handelswijze van de controleurs;
- De controle zelf;
- Het buurtonderzoek.

In de meeste gevallen is de klacht afgehandeld door de procedure over de werkwijze CUB richting de indiener nader toe te lichten. In enkele gevallen werd er aanvullende uitleg gegeven. Bijvoorbeeld over waarom een betaling van de uitwonendenbeurs vertraging opliep door het '4 ogen principe'<sup>19</sup>. En een andere uitleg betrof een toelichting waarom de controleurs niet op de hoogte waren van de specifieke situatie van de student, vanwege privacy redenen.

Als gevolg van twee specifieke klachten heeft DUO wijzigingen doorgevoerd in hun procedure binnen de CUB werkwijze:

- In plaats van het gebruik van het (oude) adres uit het dossier, wordt nu het actuele adres uit de Basisregistratie Personen (BRP) gehanteerd.
- Controleurs hebben de instructie gekregen geen conclusies te delen met de partij bij wie de student inwoont.

In de onderstaande tabel (2) zijn het aantal huisbezoeken tussen 2018 en 2021 in een overzicht verwerkt. Per jaar zijn ook het absolute en relatieve aantal onterecht uitwonenden studenten opgenomen.

Tabel 2 Aantal huisbezoeken en onterecht uitwonenden studenten

Jaar	Aantal huisbezoeken	Aantal onterecht uitwonenden studenten (absoluut)	Aandeel in %
2018	1519	586	39
2019	1469	478	33
2020	1025	343	33
2021	1248	369	30

<sup>18</sup> ECLI:NL:CRVB:2022:1248

<sup>19</sup> Het 4 ogen principe is een procedureel uitgangspunt dat stelt dat voor bepaalde handelingen altijd twee mensen nodig zijn, zodat zij elkaar kunnen controleren.

### **Bezwaar**

De reden om een bezwaarschrift gegrond te verklaren, is wanneer de bezwaarmedewerker beoordeelt dat DUO onvoldoende aannemelijk heeft kunnen maken dat de student er niet woont (bijvoorbeeld via huisbezoek of buurtonderzoek) dat de student niet op het betreffende adres woont. Tijdens het bezwaar kan de student soms nieuwe bewijsstukken overleggen, waardoor er twijfels ontstaan over de eerdere conclusie van DUO dat de student daar niet woonachtig is.

De bezwaarmedewerker van DUO beslist zelf, in overleg met een collega (van bezwaar of beroep), over de nieuw verstrekte informatie en over het (al dan niet herzien van het) besluit van DUO.

Bij besluiten die gebaseerd zijn op buurtonderzoeken, zijn zowel de bezwaarmedewerker als de rechter in beroep zeer kritisch. Deze besluiten leiden vaak tot een gegronde uitspraak. Door de jaren heen heeft deze kritische benadering ertoe geleid dat het uitvoeringsbeleid omtrent buurtonderzoeken is aangescherpt.

In de onderstaande tabel (3) is het aantal bezwaarschriften (over herziening, terugvordering en boete) tussen 2019 en 2023 en de uitkomsten in bezwaar in absolute en relatieve aantallen opgenomen.

Tabel 3 Aantal bezwaarschriften en uitkomsten 2019 -2023

Jaar	Aantal bezwaarschriften	Gegrond	Aandeel in %	Niet gegrond	Aandeel in %	Overige *	Aandeel in %
2019	437	65	15	289	66	83	19
2020	262	35	13	173	66	54	21
2021	267	46	17	187	70	34	13
2022	304	60	20	190	63	54	18
2023	300	56	19	174	58	70	23

\* De categorie 'overige' bestaat uit bezwaarschriften die niet ontvankelijk, doorgezonden, gedeponereerd of ingetrokken zijn.

### **Beroep**

In beroepsprocedures is de voornaamste reden voor het gegrond verklaren vaak dat het onderzoek van DUO onvoldoende bewijs levert om te concluderen dat de student niet op het betreffende adres woont. Bijvoorbeeld, er ligt mogelijk wel enige kleding of andere persoonlijke spullen, maar volgens de controleurs is dit mogelijk te weinig. In het bezwaar kan worden geoordeeld dat het wel genoeg is. Dit wordt vaak ondersteund door aanvullende informatie die de student zelf in bezwaar en beroep extra aanvoert.

Alle gevallen waarin bezwaren en beroepen gegrond zijn verklaard, worden meegenomen in het interne overleg van de afdeling Bezwaar, Beroep, Klachten & Procesvoering, zoals in de volgende paragraaf beschreven in de evaluatiemomenten.

In onderstaande tabel (4) zijn het aantal beroepschriften opgenomen over de jaren 2019 - 2023. In deze tabel is ook het aantal en aandeel opgenomen van de beroepschriften die gegrond en ongegrond zijn verklaard, niet ontvankelijk zijn en waar nog geen uitspraak over is gedaan (dit kunnen reguliere zaken of Hoger Beroep zaken zijn waarvan er nog geen uitspraak is).



Tabel 4 Aantal beroepschriften en uitkomsten 2019 – 2023

Jaar	Gegrond (absoluut)	Aandeel in %	Ongegrond (absoluut)	Aandeel in %	Niet ontvankelijk (absoluut)	Aandeel in %	Nog geen uitspraak (absoluut)	Aandeel in %	Totaal
2019	15	13	92	79	9	8	0	0	116
2020	25	22	80	71	7	6	0	0	112
2021	12	17	49	71	7	10	1	1	69
2022	17	16	66	63	2	2	20	19	105
2023	14	20	5	7	0	0	52	73	71

Disclaimer: De cijfers zijn een cumulatie uit het oude en het nieuwe systeem voor 2022 en 2023. De cijfers zijn derhalve niet naar één bron terug te relateren.

## 2.9 Evaluatie momenten

Binnen DUO vindt binnen de afdeling Bezwaar, Beroep, Klachten & Procesvoering een maandelijks overleg plaats. Hieraan nemen de bezwaarmedewerkers deel die zich bezighouden met CUB-zaken, een medewerker beroep en de leidinggevende. Daar worden signalen en jurisprudentie besproken en deze vergadering vormt input voor de bredere MUB-werkgroep (Misbruik Uitwonendenbeurs)<sup>20</sup>.

In de maandelijks overleggen binnen de MUB-werkgroep worden belangrijke aspecten zoals signalen en jurisprudentie uitvoerig besproken. De samenstelling bestaat uit een medewerker bezwaar, een medewerker beroep, twee medewerkers van de afdeling Handhaving & Inspectie en een beleidsmedewerker. In de MUB-werkgroep worden actuele zaken, evenals belangrijke rechtbankuitspraken en de eventuele gevolgen voor beleid. Van deze overleggen worden verslagen gemaakt.

Deze overleggen kunnen leiden tot nieuwe werkafspraken. De wettelijke basis hiervan wordt vastgelegd op de Wiki van beleid. Daarin wordt verwezen naar bronnen zoals 'Misbruik Uitwonendenbeurs', 'KS-beleid-Toekennen' en de 'DUO wiki'. Indien van toepassing, worden de afspraken aangepast in samenspraak met de controlerende partijen. Indien nodig worden werkinstructies bijgewerkt.

### 2.9.1 Constateringen

De wet is na 2012 niet meer aangepast. Echter, op basis van bezwaar- en beroepsprocedures en rechtelijke uitspraken is het uitvoeringsbeleid aangepast. De aanpassingen zijn:

- In 2014 bepaalde de Centrale Raad dat de periode van herziening aangepast moest worden. Indien de studerende het onomstotelijke bewijs levert dat hij gedurende (een deel van) de periode voorafgaand aan de vastgestelde feitelijk wél woonde op het betreffende GBA-adres, dan ligt het op de weg om daarmee over die periode van herziening af te zien;
- Dat de controleurs in dienst moeten zijn van de partij waarmee DUO een overeenkomst heeft gesloten, is in 2016 uitgemaakt door de Centrale Raad van Beroep en aangepast in zowel het uitvoeringsbeleid als in de Richtlijnen voor de controleurs;
- In 2016 heeft de Centrale Raad richtlijnen gegeven voor rapporten van controleurs. Hierop heeft DUO geanticipeerd door de richtlijnen aan te passen;
- Naar aanleiding van een uitspraak van de CRvB in 2016, is besloten de boetes te beperken tot een periode van maximaal 12 maanden;
- DUO heeft de herziening van de uitwonendenbeurs na een uitspraak van de Centrale Raad in 2022 beperkt tot een periode van maximaal 36 maanden: dat is in het beleid aangepast;

<sup>20</sup> De naam van deze werkgroep is inmiddels gewijzigd in CUB werkgroep.

- De rechtspraak is kritisch op buurtonderzoeken: er moet voldoende concreet en gedetailleerd naar feiten gevraagd worden. *"Indien duidelijk is op basis van welke waarnemingen tot de verklaringen is gekomen en de verklaringen in essentie een zelfde beeld schetsen"* kunnen getuigenverklaringen worden gebruikt. Naar aanleiding van die jurisprudentie (die ook doorgestuurd wordt naar de controleurs) let DUO er meer op of de buurtonderzoeken voldoende zijn uitgevoerd. Dit leidt dan niet direct tot een wijziging van het beleid, maar wel tot een aanscherping van de uitvoeringspraktijk;
- Er is geen documentatie gevonden dat het werkproces is aangepast op basis van signalen van klanten.

### 3 Bevindingen

In het vorige hoofdstuk zijn de werkprocessen CUB stapsgewijs op een rij gezet met constatering. Gedurende het inventariseren, zijn deze punten naar voren gekomen. In dit hoofdstuk zetten we deze bevindingen op een rij. In dit hoofdstuk worden geen conclusies getrokken noch aanbevelingen gedaan.

#### *Constateringen*

Het proces vertoont enkele bijzonderheden door het ontbreken van een uitwerking van (een deel van) werkinstructies in de vastgestelde documentatie en door documenten die niet overeenkomen met de uitvoering in de realiteit, namelijk:

- 1) Het ontbreken van documentatie bij de volgende zaken:
  - a) Documenten met hierin kaders en afspraken over welke DUO-medewerker welke gemeente uitvoert, zijn beperkt aanwezig. Het enige wat gevonden is, zijn de bevindingen hierover in de notulen van een CUB-overleg en in mappen uit 2022 en 2023.
  - b) Er is geen documentatie over (MS Access-bestand).
  - c) Het beoordelen van de woonsituatie is niet in documentatie beschreven.
  - d) Er ontbreekt documentatie over het actualiseren van de gegevensverzameling.
  - e) Er is geen gedocumenteerde procedure vastgesteld over hoe de afdeling Handhaving en Inspectie moet toetsen of controleurs zich aan de vastgestelde richtlijnen houden en voor de wijze waarop ze de inhoud van de rapportages moeten controleren.
  - f) Er ontbreekt documentatie voor het boeteprocess binnen de applicatie
  - g) Bij het filteren en bepalen van het risicoprofiel kwam naar voren dat er in het procesbeschrijvingsdocument sprake zou zijn van twee inputbestanden. Echter, er is slechts één bestand teruggevonden.
  - h) Het ontvangen en beoordelen van rapporten van externe controleurs is niet opgenomen in officiële werkinstructies. Uit gesprekken met medewerkers van de afdeling Handhaving & Inspectie blijkt dat zij hun taken momenteel verrichten zonder een formeel vastgelegd document.
- 2) Documentatie niet overeenkomt met de praktijk:
  - a) Bij de overdracht aan externe organisaties staat aangegeven dat controleurs aanvullende informatie krijgen, waaronder details van eerdere huisbezoeken, om hun werk doeltreffend te kunnen doen. Desondanks blijkt in de praktijk dat deze informatie niet altijd volledig is versterkt. Wel werd informatie gedeeld over de medebewoners op het BRP adres van student of ouders (indien van belang).
  - b) Er zijn tegengestelde passages ontstaan door aanpassingen in beleid over verschillende periodes. Dit leidt ertoe dat in documenten over herhaald misbruik met betrekking tot studiefinanciering, intrekken van studiefinanciering of beëindigen van een uitwonendenbeurs verschillen beschrijvingen bestaan.

De wet is na 2012 niet meer aangepast. Echter, op basis van bezwaar- en beroepsprocedures en rechtelijke uitspraken is het uitvoeringsbeleid aangepast.

## Bijlage 1 Richtlijnen voor controleurs – 2022

### RICHTLIJNEN VOOR CONTROLEURS – 2022

**Hieronder staan de richtlijnen voor de uitvoering van de huisbezoeken bij uitwonende studenten. Deze richtlijnen zijn opgesteld door de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) aan de hand van de ervaringen die zijn opgedaan met de huisbezoeken. Ook recente jurisprudentie is als input gebruikt voor de richtlijnen.**

#### OPDRACHT DUO

Van DUO ontvangt u als controlerende partij het te controleren dossier. Ieder dossier bevat naast het rapportageformulier het formulier toestemming en verklaring huisbezoek. Daarnaast stelt DUO nog het formulier getuigenverklaring beschikbaar voor een eventueel buurtonderzoek en een leaflet, met informatie voor de student of bewoner. Geef de leaflet tijdens of na het huisbezoek aan de student of de bewoner die bij het huisbezoek aanwezig is. In verband met de informatieplicht laat (waar dit mogelijk is) een leaflet achter in de brievenbus van het BRP adres bij<sup>1</sup> niemand aanwezig/open doet. DUO heeft voor zover mogelijk pagina 1 en 2 van het rapportageformulier al ingevuld.

Op het formulier "toestemming en verklaring huisbezoek" staan het dossiernummer en te controleren adres voorgedrukt. Naast de formulieren ontvangt u een paklijst. Hierin staan de gegevens van de student en de naam, postcode en huisnummer van de ouder(s). Verder staan in de paklijst de afstand tussen het BRP-adres van de student en het BRP-adres van de ouders en mogelijk een toelichting. Afhankelijk van de gemaakte afspraken kan er door DUO ook een separate toelichting worden meegezonden. DUO zal voor zover mogelijk in de toelichting melding maken van de (familie)relatie met de overige bewoners, het telefoonnummer van de student (mits bekend bij DUO) en of student stage loopt en waar. Om te voorkomen dat er na aanlevering en uiteindelijke afhandeling van het dossier wijzigingen optreden in de situatie van student zoals verhuizing en beëindiging van studiefinanciering, is het wenselijk dat dossiers binnen 6 weken na aanlevering worden belopen. Tenzij er andere afspraken zijn gemaakt tussen DUO en de controleurs.

#### VOORBEREIDEN VAN DE HUISBEZOeken

Als controleur controleert u de volgende gegevens voordat u een huisbezoek aflegt:

- Om welk type woning gaat het? Betreft dit een studentenhuus, eengezinswoning etc.?
- Bij voorkeur geen huisbezoek op zondag en zeker geen buurtonderzoek. Ook op Christelijke- of Islamitische feestdagen of in de korte vakanties zijn huisbezoeken niet wenselijk. Tijdens de zomervakantie mogen geen huisbezoeken voor DUO worden uitgevoerd. Conform de vakantieperiodes in uw eigen regio zal DUO hiermee rekening houden in de aanlevering.

## UITVOERING HUISBEZOEKEN

### Algemene richtlijnen:

- Alleen controleurs met een direct dienstverband (bepaalde of onbepaalde tijd) in dienst bij de controlerende partij mogen huisbezoeken voor DUO uitvoeren (bevoegd controleur DUO). Daarnaast moet elke controleur beschikken over een geldig door DUO verstrekt legitimatiebewijs. Een huisbezoek dient altijd uitgevoerd te worden door twee bevoegde controleurs. Personen die niet werkzaam zijn op basis van een arbeidsovereenkomst of beschikken over een door DUO verstrekt legitimatiebewijs mogen de bevoegde controleurs alleen vergezellen als toehoorder; zij hebben geen rol in het onderzoek. Aanwezigheid van een toehoorder moet altijd vooraf aan DUO worden gemeld. Als aan één van deze voorwaarden niet is voldaan, behoudt DUO zich het recht voor de rapportage te weigeren. Geweigerde rapportages kunnen niet gefactureerd worden.
- U introduceert zich als controleur namens DUO en legitimeert zich met het door DUO verstrekte legitimatiebewijs aan degene die de deur opendoet. Overtuig uzelf ervan dat deze persoon meerderjarig is en dat deze persoon bevoegd is om het huisbezoek toe te staan. Alleen een (ingeschreven) bewoner kan toestemming geven voor een huisbezoek.
- Overtuig uzelf ervan dat degene met wie u spreekt de Nederlandse taal voldoende beheerst. In het geval het gaat om een "oudere" bewoner (opa en/of oma): komt deze bewoner vitaal op u over? Maak hiervan melding in het rapport, dit om te voorkomen dat er later twijfel ontstaat over de waarde van de opgenomen verklaring. Kiest u ervoor om het gesprek te voeren in een andere taal dan de Nederlandse taal, neem dan de verklaring op in de desbetreffende taal. In de rapportage de verklaring opnemen met de vertaling in het Nederlands.
- U legt het doel van het huisbezoek uit en vraagt toestemming aan de bewoner of student om de woning te mogen betreden. U maakt hierbij de student of bewoner duidelijk dat hij het recht heeft om de toegang tot de woning te weigeren. Als u de student spreekt, meldt u ook dat het niet geven van toestemming geen (directe) gevolgen heeft voor de studiefinanciering. Aan bewoner of student geeft u verder nog aan dat DUO in geval van weigering andere wegen kan bewandelen om de controle alsnog uit te voeren.
- Heeft u toestemming om de woning binnen te gaan vul dan samen met de bewoner of student vraag 2 of 3 van de "Toestemming en verklaring" volledig in. Doe dit direct bij de voordeur of in de hal van de woning.
- Tijdens het huisbezoek stelt u vast wat de feitelijke woonsituatie van de student is door een verklaring van de student of bewoner op te nemen en de woonruimte van binnen te bekijken.

- Als in aanwezigheid van de (hoofd)bewoner tijdens het huisbezoek duidelijk blijkt dat de student niet op het adres zijn feitelijke hoofdverblijf heeft, spreek dan naar de bewoner de cautie uit. DUO heeft de mogelijkheid om de bewoner als medepleger een boete op te leggen. Een verklaring van de bewoner dat student er nooit heeft gewoond of alleen een postadres heeft op het inschrijfadres is ook aanleiding om de cautie te geven.
- Als u het gesprek met de student zelf voert, wijs de student er dan altijd op dat hij niet verplicht is om antwoord te geven op uw vragen (cautie). Als u de cautie heeft gegeven, vermeld dit dan ook in de verklaring die u van de student opstelt. Dit om te voorkomen dat na het opleggen van de boete in bezwaar of beroep de opgelegde cautie in twijfel wordt getrokken.
- Ter afronding van het huisbezoek vraagt u de student of bewoner de opgestelde verklaring door te lezen en waar nodig aan te passen (of u leest de verklaring voor) en te ondertekenen.
- U overhandigt de student of bewoner de leaflet "Studiefinanciering, Controle uitwonende studenten". Vermeld het afgeven van de leaflet in het rapport.

#### Situatie gebonden richtlijnen:

- 
- De student of (hoofd)bewoner weigert mee te werken aan een huisbezoek: Onder weigering wordt niet verstaan het verzoek van (hoofd)bewoner of student om een afspraak te maken of op een andere moment terug te komen. Onder weigering wordt verstaan de expliciete mededeling niet mee te willen werken aan een huisbezoek. In dit geval kan er geen huisbezoek worden uitgevoerd. Bent u geweigerd door de (hoofd)bewoner kunt u proberen via het adres van de ouder(s) alsnog in contact te komen met student. Ook een buurtonderzoek kan tot de mogelijkheden behoren.
- De (hoofd)bewoner verklaart dat de student er niet meer woont:

Probeer hiervan altijd een getekende verklaring te krijgen. Is de student in verband met medische redenen (tijdelijk) terugverhuisd naar het ouderlijk adres, dan is het wenselijk het ouderlijk adres te bezoeken om van student zelf een verklaring op te nemen. Het is van belang te weten sinds welke datum student weer bij zijn ouder(s) woont en of hij voornemens is terug te keren naar het inschrijfadres. Deze informatie is voor DUO van belang voor de vervolgactie; herzien van de woonsituatie of een nieuwe controle.

- Is er sprake van een verbouwing in de woning en kan de student daardoor geen gebruik maken van zijn kamer/slaapplek, vraag dan vanaf welke datum de verbouwing gaande is en hoe lang deze naar verwachting nog zal duren. Vraag waar de student nu verblijft en waar zijn spullen zijn, zoek contact met de student op zijn tijdelijke adres. Voer eventueel een

buurtonderzoek uit om na te gaan of de buren de student kennen en bekend zijn met de situatie.

- Staat de woning zichtbaar leeg maak hiervan als het kan een foto. Probeer door een buurtonderzoek te achterhalen sinds wanneer de woning al leeg staat. Daarnaast is het wenselijk om alsnog in contract te komen met de student, mogelijk via het ouderlijk adres.

#### Vervolgstappen:

- Als de (hoofd)bewoner weigert mee te werken vraag dan het telefoonnummer van de student (als het telefoonnummer bij DUO bekend is zal deze in de aanlevering ook worden verstrekt) en probeer in contact te komen met de student om zo alsnog op korte termijn een huisbezoek te verrichten. Stel tijdens het telefoongesprek alvast vragen over de situering van de kamer op het BRP-adres en hoe deze is ingericht zodat u tijdens het huisbezoek deze informatie kunt controleren.

- Probeer via

het ouderlijk adres in contact te komen met de student om zo toegang te krijgen tot het BRP-adres van de student. Een huisbezoek aan het ouderlijk adres kan relevante informatie opleveren over de verblijfplaats van de student. Een huisbezoek op het ouderlijk adres alleen is onvoldoende, tenzij er wordt verklaard door de student of zijn ouder(s) dat student bij de ouder(s) woonachtig is. Vraag sinds welke datum de student bij de ouder(s) woont en laat de verklaring ondertekenen.
- DUO verstrekt bij de aanlevering gegevens over de opleiding en eventuele stage, deze informatie zou gebruikt kunnen worden om in contact te komen met de student. Echter het benaderen van de student via deze kanalen kan grote impact hebben op de privacy van de student. Ook zullen sommige instellingen niet willen meewerken in verband met de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG).
- Een buurtonderzoek behoort ook tot de mogelijkheden. Wanneer de student weigert mee te werken kan eveneens overwogen worden een buurtonderzoek in te stellen. Voorts kan overwogen worden aanvullende informatie op te vragen bij nutsbedrijven, bv. waterverbruik.

#### RAPPORTAGE VAN HET HUISBEZOEK

Geef in het verslag van het huisbezoek zo volledig mogelijk weer hoe het huisbezoek van begin tot eind is verlopen. Als er tijdens het huisbezoek meerdere personen aanwezig waren en/of er met meerdere personen is gesproken, geef dit dan aan. Uit het verslag moet duidelijk blijken welke vragen er zijn gesteld en door wie en hoe ze zijn beantwoord.

Vraag altijd of u foto's mag maken in de woning. Bij weigering vragen naar de reden hiervan en dit vermelden in de rapportage.

Foto's geven vaak een goed beeld van de onderzochte ruimte. Maak zowel overzichts- als detailfoto's.

Voor een uniforme werkwijze: kopieer de gemaakte foto's naar een Word bestand (maximaal 4 foto's per pagina) en voorzie de foto's van één onderschrift. Voor DUO en de student is dan duidelijk waar de gemaakte foto betrekking op heeft. Onscherpe of wazige foto's bij voorkeur niet opnemen in het dossier zij voegen niets toe aan het onderzoek en scheppen eerder verwarring.

Sinds september 2019 ontvangt de student bij de primaire herziening een kopie van de rapportage, de toestemming/verslag van het huisbezoek en de eventueel gemaakte foto's.



De rapportage moet een goed inzicht geven in hoe het onderzoek is verricht, wat er is aangetroffen en wat pleit voor en tegen het aannemen van de bewoning van de student op het BRP adres. Ook moet duidelijk zijn welke afwegingen en objectieve waarnemingen ten grondslag hebben gelegen aan de conclusie van het al dan niet bewonen van de student op het BRP adres. Ook moet blijken dat er een evenwichtig onderzoek heeft plaatsgevonden; er moet in de rapportage onderscheid worden gemaakt tussen objectieve waarnemingen en gemelde indrukken, getrokken conclusies of gekwalificeerde feiten. Ook moet er worden vermeld op grond van welke waarnemingen men tot een indruk, conclusie of een kwalificatie is gekomen.

U als controleur heeft een adviserende rol, DUO beslist over de terugvordering en de boete. Doe daarom geen toezeggingen tijdens het huisbezoek.

### GETUIGENVERKLARING

Legitimeer u aan de buurtbewoner met het door DUO uitgereikte legitimatiebewijs en leg het doel van uw bezoek uit. Als u in het vooronderzoek een foto van de student heeft gevonden, dan kunt u deze mogelijk gebruiken voor identificatie van de student.

Indien een buurtonderzoek wordt ingesteld, probeer dan minimaal twee ondertekende getuigenverklaringen te verkrijgen welke een betrouwbaar beeld geven van de bewoning van het gecontroleerde BRP-adres.

De getuigenverklaring moet objectief en verifieerbaar zijn. Daarnaast moet er duidelijk sprake zijn van "kennis van wetenschap". Alleen verklaringen die aan deze voorwaarden voldoen zijn voor DUO bruikbaar om de herziening en de eventuele bestuurlijke boete te dragen.

Op het getuigenformulier (8446-004) kan een getuige aangeven anoniem te willen blijven, wees daar alert op. Een dergelijke verklaring heeft dan geen (directe) waarde voor het dossier. De persoonsgegevens en adres van de anonieme getuige mogen niet in de rapportage worden genoemd. Evenmin mogen er andere gegevens worden vermeld die herleidbaar zijn naar de anonieme getuige. DUO wil het getuigenformulier met de verklaring wel ontvangen voor de volledigheid van het dossier en als mogelijke input bij een nieuwe controle.

Overtuig uzelf voorafgaande aan het opnemen van de getuigenverklaring of de getuige de Nederlandse taal voldoende beheerst. Maak waar nodig een aantekening in het rapport.

Streef ernaar om in de getuigenverklaring zoveel mogelijk van de navolgende vragen beantwoord te krijgen:

- Wat is de leeftijd van de getuige; alleen een verklaring van een meerderjarige getuige opnemen. Vraag bij twijfel altijd naar het legitimatiebewijs.
- Hoe lang woont de getuige zelf op zijn/haar adres.
- Weet de getuige wat de gezinssamenstelling op het te controleren adres is; benoem het adres in de verklaring.
-

- 

- Vraagt u de getuige naar de student, houdt u er dan rekening mee dat het begrip "student" voor meerdere uitleg vatbaar is. Niet iedereen verstaat hier hetzelfde onder. Mogelijk weet de getuige de naam van de te onderzoeken student en hoe lang deze op het adres woonachtig is.

Als u een verklaring van een getuige heeft, vermeld dan in het rapport hoe de woning van de getuige gesitueerd is ten opzichte van het gecontroleerde adres. Is er bijvoorbeeld vrij zicht op het gecontroleerde adres. Maak eventueel een foto om de situatie te verduidelijken.

#### **RAPPORTAGES AAN DUO**

De formele rapportage (PDF), overige bijlagen van het huisbezoek en eventuele fotobijlage, dienen na afronding van het dossier zo snel mogelijk via het beveiligde portaal naar DUO te worden gestuurd.

Mocht u aanvullende informatie hebben die niet genoemd staat in het rapport, maar die voor DUO van belang kan zijn voor de afhandeling van een dossier, stuur dit dan apart per mail naar [info@duo.nl](mailto:info@duo.nl) o.v.v. het dossiernummer van de student.

#### **FACTURERING**

- DUO verzoekt u maandelijks of conform gemaakte afspraken te factureren.
- Vermeld bij de factuur altijd de dossiernummers, anders is het niet mogelijk om de factuur te verwerken.
- De factuur met de daarbij behorende dossiernummers stuurt u naar: [info@duo.nl](mailto:info@duo.nl)
- Of conform contractuele afspraken door e-facturering.

## Bijlage 2 Formulier rapportage huisbezoek



Dienst Uitvoering Onderwijs  
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en  
Wetenschap

### Rapportage Huisbezoek

#### 1 Gegevens controleur(s)

1.1	Naam controleurs	Voorletters	Achternaam
1.2	Dossiernummer		

#### 2 Gegevens gecontroleerde student

2.1	Burgerservicenummer			
2.2	Achternaam			
	Eerste officiële voornaam en overige voorletters	Voornaam	Overige voorletters	Man Vrouw
2.3	Geboortedatum	Dag	Maand	Jaar
2.4	BRP-adres Straat en huisnummer	Straat		Huisnummer
	Postcode en plaats	Dag	Maand	Jaar
2.5	Ingangsdatum BRP-adres			
2.6	Opleidingsgegevens	Onderwijssoort	Opleiding	
		Mbo niveau 1+2		
		Mbo niveau 3+4		
		Hbo		
		Wo		

#### 3 Vooronderzoek huisbezoeken

3.1	Als u vooronderzoek heeft gedaan, kunt u relevante zaken hier noteren			
3.2	Hoeveel mensen staan er in de BRP op dit adres ingeschreven?			

z van 6

**4 Huisbezoek**

4.1 Bezoekt adres Straat en huisnummer	Straat	Huisnummer		
Postcode en plaats	Postcode	Plaats		
4.2 Datum en tijdstip huisbezoek	Dag	Maand	Jaar	Tijdstip
4.3 Wie heeft er opengedaan?	<input type="checkbox"/> Gecontroleerde student			
	<input type="checkbox"/> Hoofd- en/of medebewoner > Vul hieronder de gegevens van deze bewoner in			
	<input type="checkbox"/> Anders, namelijk			
	Naam			
	Geboortedatum			
4.4 Aantal kamers in de woning				
4.5 Aantal slaapkamers in de woning				
4.6 Verslag huisbezoek				

## Rapportage

3 van 6

Huisbezoek  
Dienst Uitvoering Onderwijs  
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap



4 van 6



## Rapportage

5 van 6

Huisbezoek  
Dienst Uitvoering Onderwijs  
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap



## 5 Aanvullende informatie

- 5.1 Heeft u nog aanvullende informatie die relevant kan zijn voor DUO bij het vaststellen van de woonsituatie van de gecontroleerde student? Denk bijvoorbeeld aan het verbruik van water en elektriciteit, of het woonadres bekend is bij werkgever of onderwijsinstelling of onderzoek op sociale media.

## 6 Advies controlerende instantie

- 6.1 Welk advies geeft u op basis van de huisbezoeken en de eventuele andere informatie?

De student woont op het geregistreerde BRP-adres

De student woont niet op het geregistreerde BRP-adres

Geen resultaat

Bij alle huisbezoeken werd niet opgedaan

De student geeft geen toestemming voor een huisbezoek

De (hoofd)bewoner geeft geen toestemming voor een huisbezoek

## 7 Datum rapportage

Dag    Maand    Jaar

- 7.1 De rapportage is opgemaakt op de volgende datum

## 8 Bijlagen

- 8.1 De volgende bijlagen maken deel uit van de rapportage

Formulier *Toestemming en verklaring huisbezoek* met handtekening

Foto's van het bezochte adres of de bezochte adressen

Formulier(en) getuigenverklaring

Anders, namelijk



## Bijlage 3 Formulier getuigenverklaring huisbezoek



Dienst Uitvoering Onderwijs  
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en  
Wetenschap

### Bijlage Getuigenverklaring huisbezoek

#### 1 Gegevens bezoek

1.1 Datum bezoek	Dag	Maand	Jaar	Tijdstrp	om
1.2 Namen controleurs	Controleur 1   Controleur 2 				

#### 2 Verklaring getuige

2.1 Adres in onderzoek	Straat	Huisnummer	Plaats
2.2 Naam getuige	Achternaam	Voorletters	
2.3 Bezocht adres	<input type="checkbox"/> De getuige wenst anoniem te blijven Straat Huisnummer Plaats		
2.4 Verklaring U vraagt mij wie er op bovengenoemd adres woont/wonen. Ik kan u over de bewoners van dit adres het volgende vertellen:			

#### 3 Ondertekening getuige

3.1 Door te ondertekenen verklaar ik dat:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De bedoeling van deze verklaring is mij uitgelegd. De verklaring wordt gebruikt door DUO bij de uitvoering van de wettelijke taken en kan gebruikt worden in een gerechtelijke procedure.</li> <li>• De verklaring is aan mij voorgelezen.</li> <li>• Deze verklaring geeft de inhoud van mijn woorden goed weer.</li> <li>• Ik ben in de gelegenheid gesteld wijzigingen of aanvullingen aan te brengen in deze verklaring.</li> <li>• Ik onderteken deze verklaring vrijwillig.</li> </ul>
	Dag Maand Jaar  Handtekening   De getuige weigert deze verklaring te ondertekenen omdat: <div style="border: 1px solid black; height: 30px; width: 100%;"></div>



# Memo

Betreft: Memo inzake vervolg leren en bias-bewust handelen

**Directie**

**Afdeling**

**Contactpersoon**

(gedelegeerd  
opdrachtgever)

**Datum**

10 januari 2024

## 1. Aanleiding

Naar aanleiding van publiciteit over het onderzoek van NOS op 3 en Investico, onderzoekt DUO of er sprake is (onbedoelde) discriminatie binnen het uitvoeringsproces van de controle uitwonende beurs (CUB).

In juli 2023 is een onderzoeksaanpak uitgewerkt en ter review voorgelegd aan het ministerie, Raad van Advies DUO en Raad van Reflectie. Doel van deze gesprekken was om te komen tot een effectieve aanpak voor het beantwoorden van de vragen van DUO. Op basis van deze review is geconcludeerd dat de voorgestelde aanpak te eenzijdig gericht was op data. Geadviseerd is om niet alleen de data te onderzoeken, maar ook de invloed van gedrag- en cultuuraspecten mee te nemen in het beantwoorden van het vraagstuk.

In deze memo lichten we allereerst ter verantwoording toe wat DUO de afgelopen periode heeft gedaan, welke inzichten dit heeft opgeleverd en tot welk advies dit leidt. Daarnaast biedt deze memo een vooruitblik waar de vervolgstappen intern moeten worden belegd.

Deze memo is op 21 december 2023 vastgesteld door de Stuurgroep.

## 2. Terugblik en inzichten

In deze paragraaf lichten we kort en bondig toe wat DUO de afgelopen maanden heeft gedaan. Aan het einde van deze paragraaf zetten we de inzichten tot nu toe op een rij.

### **Terugblik**

Om een beeld te krijgen bij bias en vooringenomenheid, is DUO te raden gegaan bij zowel mensen en organisaties met veel praktijkervaring (Toeslagen, Belastingdienst, programma discriminatie & racisme OCW, SZW) als theoretisch kennis (via College van de Rechten van de Mens, CPB, D&B en het Kennisplatform integratie & samenleving).

In de gesprekken is DUO in contact gebracht met andere experts (onder meer op het gebied van AI, cultuur en overheid). Zo heeft het ministerie van SZW een speciale expertise unit Sociale Stabiliteit. Ze adviseren en verbinden (lokale) overheden en bieden praktijkkennis aan. Mede op basis van dit contact is de Raad van Reflectie uitgebreid met een vertegenwoordiger vanuit het

In het gesprek met Toeslagen is bovendien verwezen naar D&B Gedrag. Dit bureau ondersteunt Toeslagen bij de gedragsverandering. Door hun ervaring, hebben meerdere verkennende gesprekken plaatsgevonden met gedragswetenschappers van D&B Gedrag. De relatie met de Radboud Universiteit Nijmegen zorgde voor de wetenschappelijke invalshoek tijdens deze verkenning. Met hoogleraar [naam] is bekeken welke aanpak voor DUO passend is. Zijn input wordt als lessen meegenomen in het onderstaande advies.

Tegelijkertijd is ook gebleken dat het nodig was om intern te zoeken naar draagvlak voor een traject. Hiertoe zijn gesprekken gevoerd om het bewustzijn over bias aan te wakkeren. Tevens is verband gelegd met de aanpak diversiteit & inclusie.

Met ingang van het nieuwe studiejaar, zijn de controles op de uitwonendenbeurs weer gestart, op basis van een willekeurige steekproef. Om eventuele vooringenomenheid bij de controles te voorkomen, heeft DUO een training aangeboden aan de huisbezoekende partijen, een deel van het betrokken management en een deel van de medewerkers bij Handhaving & Inspectie en Klachten en Bezwaar. Deze training wordt verzorgd door Colourful People met als titel '*Cultuur sensitief werken. Voorkomen discriminatie en bias*'. Onderdeel van deze training was de e-cursus van het College voor de Rechten van de Mens die speciaal is ontwikkeld voor uitvoeringsorganisaties. Vervolgens werd tijdens de scholingsdag de workshop '*Cultuursensitief werken, voorkomen discriminatie en bias*' gevolgd. Het doel hiervan is:

- inzicht in culturele verschillen en het mogelijk effect van bias op de uitvoering van het werk; en
- handvaten geven om bewust bekwaam cultureel sensitiever het werk uit te voeren.

Naar verwachting hebben alle controleurs voor 15 januari 2024 deze scholing gevolgd. Tot die tijd is de afspraak dat minimaal één controleur geschoold moet zijn wanneer huisbezoek plaatsvindt.

Daarnaast heeft DUO intern volgende initiatieven ondernomen:

1. Deelname aan Linking & Learning Day (College voor de Rechten van de Mens);
2. Gesprek over bias en discriminatie in het overleg van tactisch managers van DUO. En naar aanleiding daarvan zijn in enkele managementteams verdere gesprekken gevoerd;
3. Nog vorm te geven vervolgt traject van MT Onderwijsvolgers met Colourful People;
4. Nog te volgen masterclass 'Inclusie in de praktijk' door bestuur en directie DUO verzorgd door ECHO en het Programma tegen Discriminatie en Racisme (van het ministerie van OCW).

### **Inzichten**

De gesprekken hebben DUO enkele belangrijke inzichten opgeleverd en zijn tussentijds getoetst bij experts. We zetten deze inzichten graag op een rij:

- DUO medewerkers werken elke dag met goede intenties samen met klanten;
- DUO wil zorgen dat er geen ruimte is voor discriminatie;
- DUO wil voorkomen dat de dienstverlening onbedoeld effecten heeft;
- DUO erkent dat er altijd sprake kan zijn van een bias in het werk wat door DUO wordt uitgevoerd;
- DUO wil continue aandacht besteden aan het voorkomen van bias in de contacten met klanten en collega's;
- Daartoe is DUO niet op zoek naar een verdiepend onderzoek, maar zoekt juist naar een lerende aanpak om te komen tot handelingsperspectieven voor individuen en de organisatie;

- Er is tijd nodig om dit uit te werken en vervolgens om met elkaar te werken aan deze verandering;
- Dit vraagstuk is breder dan de CUB en van toepassing op de totale uitvoering van DUO;
- Naar de menselijke maat handelen, betekent ook bewustzijn van een bias.

### 3. Advies

Op basis van de inzichten die intern en extern zijn getoetst, is het advies om geen nader verdiepend onderzoek uit te werken, maar een lerende aanpak uit te stippelen en intern te beleggen. Deze lerende aanpak bevat de drie projectlijnen:

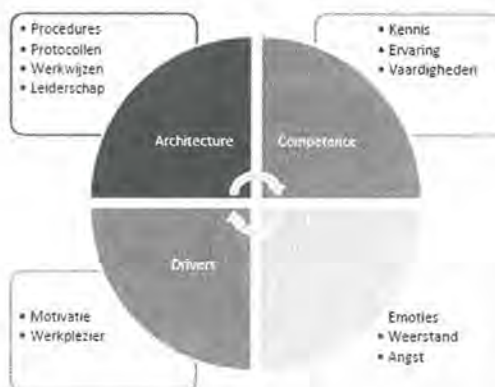
1. Brede dialoog over gewenst gedrag en verkrijgen overzicht van veranderactiviteiten;
2. Ruimte voor training en oefenen;
3. Leiderschap.

Deze projectlijnen worden achtereenvolgens uitgewerkt.

#### **Ad 1 Brede dialoog over gewenst gedrag**

Om met elkaar structureel aandacht te hebben en houden voor (onbedoelde) effecten van beleid en uitvoering, is het nodig om fundamentele en brede dialoog met elkaar te gaan voeren. Dit betekent een gesprek met bestuur, management en medewerkers dat voortbouwt én verder gaat dan de sessies en interventies die tot nu toe op het gebied van vooringenomenheid en inclusiviteit zijn gedaan. De input van de afgelopen maanden is waardevol geweest. DUO is toe aan een volgende stap om de inzichten van experts over bias en discriminatie te vertalen naar de praktijk. Welk gedrag is gewenst om bias en discriminatie te voorkomen? Wat hebben we te leren? Wat vraagt dit van de organisatie? Wat betekent dit voor het handelen van medewerkers richting de klant?

Om daarover met elkaar in gesprek te gaan, kan het helpen om te starten vanuit de huidige praktijk van uitvoering, beleid, management en bestuur. Wat is de huidige situatie? Wat zijn momenten in ons werk dat we te maken hebben met mogelijke bias? Om deze analyse met elkaar te maken, spelen vier kwadranten (architecture, competence, drivers & resistances) een rol. In onderstaande figuur zijn deze vier onderdelen uitgewerkt. Deze informatie wordt opgehaald in gesprekken, maar ook door het uitvoeren van een interne research binnen de werkprocessen van DUO.



Dit framework helpt om met elkaar naar verschillende onderdelen te kijken. Het doel van de dialoog is om toe te werken naar een beeld van het gewenste situatie en vervolgens na te denken over het handelingsperspectief voor alle medewerkers van DUO. Wat hebben wij als DUO te doen richting de klant en wat hebben we hierin te leren?

Dit vraagt ook om bestuurlijk expliciet te zijn over de gewenste verandering. Het is nodig om een streefbeeld te definiëren. Het is een narratief voor de gehele organisatie om in de fasen daarna te kunnen werken, oefenen, leren en aanpassen. Deze stap is cruciaal omdat het werken aan bias, cultuur en gedrag effectief wordt als wordt voorgeleefd en concreet wordt gemaakt wat de verandering in gedrag is.

### **Ad 2 Ruimte voor training en oefenen**

In het hier en nu is ook belangrijk om de ruimte te nemen om met elkaar te trainen en oefenen. Ook hierbij is het belangrijk om te oefenen. Een algemene en DUO brede training zorgt voor een gezamenlijk fundament, een gemeenschappelijke basis waarin dezelfde taal over bias en discriminatie wordt gesproken. In deze lijn wordt vanuit de ervaringen met de pilot-trainingen gewerkt aan een basisniveau van besef en bewustwording voor iedere DUO medewerker en manager. Dit betekent dat er ruimte is voor training en vooral oefenen in de praktijk voor iedereen.

---

---

### **Ad 3 Leiderschap**

De bovenstaande projectlijnen vragen iets van het management. Er is leiderschap nodig om deze beweging DUO breed in gang te zetten. Dit betekent dat het management voor gaat in de verandering. In deze lijn wordt nader uitgewerkt hoe het management gefaciliteerd wordt om de verandering met de medewerkers in gang te zetten.

### **Beleggen van de opdracht**

De tijdelijke organisatie CUB gaat begin 2024 haar opdracht afronden door het verschijnen van het interne onderzoeksrapport. Dit betekent dat de tijdelijke structuur wordt opgeheven. In dit onderzoeksrapport wordt belegd waar opvolging binnen de reguliere organisatie nodig is. Voor het uitwerken van bovengenoemde lijnen, is het nodig dat dit binnen de reguliere werkzaamheden van DUO worden belegd.

De opdracht past binnen de opdracht van de 'Veranderstrategie Menselijke Maat' onder leiding van . Het voorstel is om deze drie projectlijnen daar te beleggen voor verdere opvolging. Om de doelstelling van ad 3 waar te maken, is het belangrijk dat het programma leiderschapsontwikkeling meewerkt.

# Proces controle uitwonendenbeurs

Studenten die niet bij hun ouders wonen kunnen een basisbeurs krijgen voor uitwonende studenten, die hoger is dan de basisbeurs voor thuiswonende studenten. (Tijdens het leenstelsel van 2015 tot 2023 was er geen uitwonendenbeurs voor nieuwe studenten in het hoger onderwijs.) Om hiervoor in aanmerking te komen, moet de student staan ingeschreven in de Basisregistratie Personen (BRP), op een ander adres dan de ouders.

Wanneer een student een uitwonendenbeurs aanvraagt wordt deze automatisch toegekend. Maandelijks, voor iedere betaling, wordt bij elke student automatisch gecontroleerd of hij/zij staat ingeschreven op een ander BRP adres dan de ouders. Indien dit niet zo is, betaalt DUO niet uit en ontvangt de student bericht.

Aanvullend controleert DUO met huisbezoeken of studenten ook echt wonen op het adres dat ze hebben opgegeven. Van 2012 t/m 2023 verliep dit controleproces zo:

## Geautomatiseerde selectie

Uit een lijst (dump) van alle studenten die op een bepaalde dag studiefinanciering ontvangen, worden de studenten geselecteerd die een beurs ontvangen en als uitwonend geregistreerd staan. Deze komen in een bronbestand. Uit dit bestand selecteert het risicomodel studenten op een combinatie van leeftijd, onderwijssoort en woonafstand tot de ouders. Elke student krijgt risicopunten toegewezen en wordt ingedeeld in een risicocategorie van 1 t/m 6 op een controlelijst.

## Bureaufase

Medewerkers van DUO nemen de controlelijst door. Ze kijken naar de woonsituatie van een student en raadplegen gegevens in de BRP en de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG). Op basis van de gevonden informatie beoordeelt de medewerker of het nodig is om een huisbezoek uit te voeren of niet.

## Huisbezoek

Een extern bureau voert in opdracht van DUO huisbezoeken uit en controleert of een student daadwerkelijk op het opgegeven adres woont. Het externe bureau maakt een rapport en stuurt dat naar DUO.

## Beoordeling

DUO beoordeelt het rapport en concludeert of de student wel of niet terecht een uitwonendenbeurs ontvangt. Als dat niet terecht is, wordt het te veel ontvangen bedrag teruggevorderd. Er kan ook een boete worden opgelegd. De student kan bezwaar maken en in beroep gaan.

## Bijlage 8 Tijdspad

In onderstaand overzicht zetten we belangrijke momenten gedurende het interne onderzoek op een rij:

- Publicatie NOS op 3 e.a. 21 juni 2023
- Stopzetten selectiemodel 21 juni 2023
- Tweeminutendebat Tweede Kamer 22 juni 2023
- Kamerbrief 5 juli 2023
- Opdracht cockpit en stuurgroep
- Opdracht interne onderzoek
- Vaststelling onderzoeksopzet DUO
- Verkenning wetenschappelijke partijen
- Opdracht inrichting en samenstelling Raad van Reflectie
- Opdracht onderzoek overige controles 6 juli 2023
- 1<sup>e</sup> Raad van Reflectie 19 juli 2023
- Verrijking onderzoeksopzet
- Verkenning externe wetenschappelijke partijen onderzoek data, opdrachtverlening & contractering Algorithm Audit
- Verdieping onderzoek overige controles 21 augustus 2023
- Aanpassing onderzoeksopzet 31 augustus 2023
- Infographic proces controle uitwonendenbeurs
- 2<sup>e</sup> Raad van Reflectie 7 september 2023
- Verkenning wetenschappelijke partijen onderzoek gedrag
- Oplevering eindrapport ADR 14 september 2023
- 1<sup>e</sup> actualisatie overige controle processen 18 oktober 2023
- Kamerbrief 24 oktober 2023
- Uitwerking werkwijze herinrichting a selecte steekproef
- 3<sup>e</sup> Raad van Reflectie 7 november 2023
- Verkenning en contractering regisseur
- Training bias en discriminatie huisbezoekende partijen
- 1<sup>e</sup> huisbezoeken op basis van aselecte steekproef
- Oplevering tussenrapportage kwalitatieve analyse Algorithm Audit 25 oktober 2023
- Opleveren interne inventarisatie (sporen 1 tot en met 4) werkproces DUO 8 december 2023
- Verdiepingssessie Algorithm Audit en stuurgroep 12 december 2023
- Oplevering tussenrapportage Algorithm Audit 22 december 2023
- Oplevering appendix regisseur 15 januari 2024
- *Oplevering interne inventarisatie (sporen 1 tot en met 5) werkproces DUO februari 2024*
- *Oplevering eindrapportage Algorithm Audit februari 2024*
- *Oplevering eindrapport PwC eind januari 2024*
- *4<sup>e</sup> Raad van Reflectie februari 2024*
- *Oplevering eindrapport AP onbekend*