



<Onderzoeksrapport>

DUO

Gebruik van geautomatiseerde
risicoclassificering op basis van
een risicoprofiel bij
Controleproces Uitwonende
Beurs (CUB)



Inhoudsopgave

| | |
|---|-----------|
| Samenvatting | 3 |
| 1. Inleiding | 5 |
| 1.1 Achtergrond en aanleiding | 5 |
| 1.1.1 Aanleiding | 5 |
| 1.1.2 Scope van het onderzoek | 6 |
| 1.1.3 Belang van het onderzoek | 6 |
| 1.2 Verloop onderzoek | 7 |
| 1.3 Conclusies onderzoek | 7 |
| 2. Feitelijke bevindingen | 8 |
| 2.1 Totstandkoming controleproces misbruik uitwonendenbeurs en risicoprofiel | 8 |
| 2.1.1 Actieplan misbruik uitwonendenbeurs | 8 |
| 2.1.2 Totstandkoming risicoprofiel/ algoritme | 9 |
| 2.1.3 Fases CUB | 11 |
| 2.1.4 Stap 1 van Fase 1 CUB: Het selecteren van studenten voor een huisbezoek | 11 |
| 2.1.5 Scope onderzoek | 12 |
| 2.2 Onderzochte verwerkingen | 12 |
| 2.2.1 Stap 1 CUB: De geautomatiseerde risicoclassificering op basis van een risicoprofiel | 12 |
| 2.2.2 Het risicoprofiel | 13 |
| 2.2.3 Verwerking van (persoons)gegevens | 14 |
| 2.3 Ontbreken van een objectieve rechtvaardiging en toetsing van de risicofactoren en het risicoprofiel | 15 |
| 2.4 Onderscheid op basis van de risicofactoren onderwijssoort, afstand en leeftijd | 16 |
| 2.5 Vooringenomenheid ten aanzien van studenten met een niet-Europese migratieachtergrond | 17 |
| 3. Beoordeling | 18 |
| 3.1 Verwerking van persoonsgegevens | 18 |
| 3.1.1 Juridisch kader | 18 |
| 3.1.2 Beoordeling | 18 |
| 3.1.3 Conclusie | 18 |
| 3.2 Verwerkingsverantwoordelijkheid | 18 |
| 3.2.1 Juridisch kader | 19 |
| 3.2.2 Beoordeling | 19 |
| 3.2.3 Conclusie | 19 |
| 3.3 Onrechtmatige verwerking | 20 |
| 3.3.1 Juridisch kader | 20 |
| 3.3.2 Beoordeling | 21 |
| 3.3.3 Conclusie | 23 |
| 4. Eindconclusie | 23 |



Samenvatting

Inzet algoritmes door de overheid

Algoritmes worden steeds vaker ingezet door de overheid. Bijvoorbeeld: voor het uitvoeren van geautomatiseerde selectieprocessen waarbij grote hoeveelheden data verwerkt moeten worden. Bij dergelijke processen kan de inzet van algoritmes zinvol zijn.

Aan het gebruik van algoritmes kunnen risico's op discriminatie verbonden zijn. Ook kunnen criteria die in een algoritme gebruikt worden weliswaar geen aanleiding geven om discriminatie aan te nemen, maar kan er in de output van een algoritme toch sprake blijken te zijn van een oververtegenwoordiging van een groep met een bepaald, gevoelig kenmerk waardoor de (uitsluitend) geautomatiseerde verwerking wel onrechtmatig onderscheid blijkt te maken.

Overheden moeten alert zijn op de risico's van de algoritmes die worden ingezet. (Risico)selectie betekent dat onderscheid wordt gemaakt tussen burgers. Elke verwerking die een onderscheid maakt dat niet objectief gerechtvaardigd kan worden, is discriminatoir en daarmee onrechtmatig. Het is daarom van groot belang discriminatoire verwerkingen zo veel mogelijk te voorkomen door te zorgen dat de selectieregels in een algoritme zijn gebaseerd op relevant statistisch en gevalideerd onderzoek.

Er zal dus (op voorhand) in een gegevensbeschermingseffectbeoordeling moeten worden beoordeeld of de selectieregels of criteria die in een algoritme zullen worden gebruikt mogelijk leiden tot discriminatoire verwerkingen.

Algoritmes en de uitkomsten daarvan moeten ook (achteraf) regelmatig geëvalueerd worden op werking en uitkomsten. Zo kunnen discriminatoire, onjuiste of onrechtvaardige uitkomsten tijdig gedetecteerd worden en kan het algoritme worden herzien.

Gebruik algoritme in het controleproces uitwonendenbeurs door DUO

De Dienst Uitvoering Onderwijs ("DUO") heeft van 2012 tot en met 2023 in het controleproces misbruik uitwonendenbeurs gebruik gemaakt van een algoritme met risicofactoren (een zogenoemd risicoprofiel).

In het algoritme werden persoonsgegevens van studenten ingeladen, waarna het risicoprofiel aan de hand van drie risicofactoren (R) een risicofactor (RF) berekende die vervolgens werd omgezet in een risicocode (RC).

De in het algoritme van DUO gehanteerde risicofactoren (R) waren:

- Onderwijssoort: Een MBO-opleiding leverde een hogere risicoscore op dan een WO-opleiding.
- Afstand: Een kortere afstand tussen het woonadres van de student en de ouder(s) leidde tot een hogere risicoscore.
- Leeftijd: Een lagere leeftijd van de student resulteerde in een hogere risicoscore

Met deze risicofactoren werd onderscheid gemaakt tussen groepen studenten.



Discrimatoire, onrechtmatige verwerking van persoonsgegevens

De in het algoritme gehanteerde risicofactoren waren tot stand gekomen op basis van 'ervaring en gezond verstand'. Er was geen objectieve rechtvaardiging voor deze risicofactoren ((bijvoorbeeld door een voorafgaande wetenschappelijke of juridische onderbouwing, of statistische analyse). Met deze risicofactoren werd daardoor onderscheid tussen groepen studenten gemaakt, zonder dat hier een objectieve rechtvaardiging was. Geconcludeerd wordt dat het maken van onderscheid op grond van ieder van deze drie criteria (onderwijssoort, afstand en leeftijd) zonder objectieve rechtvaardiging (bijvoorbeeld door middel van een voorafgaande wetenschappelijke of juridische onderbouwing of een statistische analyse) kwalificeert als directe discriminatie.

Discriminatie (in elke vorm) is in strijd met artikel 14 EVRM, artikel 21 Handvest en artikel 1 van de grondwet. Persoonsgegevens moeten verwerkt worden in overeenstemming met de wet. Er moet voldaan worden aan het rechtmatigheidsbeginsel van de AVG.

Geconcludeerd wordt dat er sprake was van een discriminatoire, onrechtmatige verwerking van persoonsgegevens. De minister van OCW, als de verwerkingsverantwoordelijke, heeft daarmee artikel 5, lid 2 sub a van de AVG overtreden (schending van het beginsel van een rechtmatige verwerking).

Voorts wordt geconcludeerd dat DUO sinds de totstandkoming van het risicoprofiel de risicofactoren en de uitkomsten daarvan niet periodiek heeft onderzocht of geëvalueerd. Als er wel periodiek een evaluatie zou hebben plaatsgevonden, dan zou het door het risicoprofiel gemaakte onderscheid mogelijk eerder zijn opgemerkt.

Het gevolg van de inzet van het algoritme met de niet objectief gerechtvaardigde risicofactoren in het controleproces misbruik uitwonendenbeurs was bovendien dat bepaalde groepen studenten (de groep met een niet-Europese migratie achtergrond) een hogere risicofactor en hogere risicocode kregen. Daardoor werd deze groep studenten, in het vervolg van het controleproces (potentieel) vaker geselecteerd voor een huisbezoek ter controle op misbruik uitwonendenbeurs dan andere groepen studenten, zoals studenten met een Nederlandse achtergrond (indirecte discriminatie).

De minister van OCW heeft erkend dat er in het controleproces misbruik uitwonendenbeurs sprake was van indirecte discriminatie en heeft daarvoor, namens de regering excuses aangeboden.

Rapport geeft richting

Naast het feit dat dat in dit rapport wordt geconcludeerd dat DUO, c.q. de Minister van OCW, de AVG heeft overtreden, is dit rapport ook bedoeld om richting te geven aan al die overheden en overheidsinstanties die op basis van een risicoprofiel selecties maken van personen of groepen personen die nader gecontroleerd zullen worden op naleving van wet- en regelgeving.

Wanneer een overheid of overheidsorganisatie voornemens is om een algoritme met selectiecriteria in te zetten, moeten deze criteria altijd vooraf objectief gerechtvaardigd worden (bijvoorbeeld door middel van een voorafgaande wetenschappelijke of juridische onderbouwing of een statistische analyse). Ook de uitkomst van een algoritme moet op voorhand worden getoetst. Criteria in algoritmes, ook ogenschijnlijk neutrale criteria (onderwijssoort, afstand of leeftijd), maken immers onderscheid tussen groepen personen. Voor dat onderscheid moet een onderbouwde, objectieve rechtvaardiging zijn.



Als een algoritme met de criteria wordt ingezet zónder voorafgaande objectieve rechtvaardiging voor de gehanteerde criteria, dan is er sprake van een discriminerend algoritme en sprake van een discriminatoire, onrechtmatige verwerking onder de AVG.

1. Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

1.1.1 Aanleiding

Op 21 juni 2023 publiceerden de Groene Amsterdammer, Investico, Trouw en NOS, naar aanleiding van een onderzoek, enkele nieuwsartikelen waarin werd gesteld dat de Dienst Uitvoering Onderwijs (hierna: “DUO”) sinds 2012 een zelfbedacht risicoprofiel en algoritme zonder wetenschappelijke onderbouwing zou hebben gebruikt voor het opsporen van mogelijke fraude met de uitwonendenbeurs.

In de nieuwsartikelen werd bericht dat door deze fraudeaanpak studenten met een migratieachtergrond disproportioneel vaak beschuldigd zouden worden van fraude met de uitwonendenbeurs. Het algoritme zou indicatoren bevatten zoals leeftijd, opleidingsniveau en de afstand tussen de woning van de student, de ouders en de onderwijsinstelling. Studenten die jonger waren of een lager opleidingsniveau hadden kregen een zwaardere weging in het algoritme. Deze indicatoren zouden geen wetenschappelijke onderbouwing hebben, maar tot stand zijn gekomen door de ervaringen van, onder andere de medewerkers van DUO.¹

Uit de berichtgeving ontstond het beeld dat DUO mogelijk onrechtmatig (bijzondere) persoonsgegevens verwerkt en daarmee mogelijk discriminatoir persoonsgegevens verwerkte in de aanpak van fraude met de uitwonendenbeurs. Het ging om grote aantallen studenten met een uitwonendenbeurs.

Het controleproces misbruik uitwonendenbeurs met behulp van het algoritme is ruim 10 jaar door DUO uitgevoerd. Naar schatting van de toezichthouders van de AP, zijn in de periode van 2013 tot en met 2022 ongeveer 21.500 studenten door DUO gecontroleerd.² Gelet op deze aantallen betrof het een (vermoedelijke) onrechtmatige verwerking van persoonsgegevens met een grote impact.

¹ Dossierstuk 1 “Ik dacht gewoon: ik pak je”; Onderzoek De discriminerende fraudecontroles van Duo, De Groene Amsterdammer, 21 juni 2023, Duo beschuldigt eerder mbo’ers en studenten met migratieachtergrond van fraude met studiebeurs, Trouw, 21 juni 2023, ‘Ik wil dat iemand zegt dat ik geen fraudeur ben’, De discriminerende fraudecontroles van Duo, Investico, 21 juni 2023, Door DUO bestempeld als fraudeur: ‘Werd aangekeken alsof ik iemand had vermoord’, NOS 21, juni 2023.

² Uit het onderzoek van de AP blijkt dat DUO in 2013, 3.662 studenten heeft gecontroleerd (Dossierstuk 11 Rapportage MUB 2013, v0.2, p. 1), in 2014, 3.769 studenten heeft gecontroleerd (Dossierstuk 12 Rapportage MUB 2014 v1.0, p. 1), in 2015, 3.053 studenten heeft gecontroleerd (Dossierstuk 13 Rapportage MUB 2015 1.0, p. 1), in 2016, 2.080 studenten heeft gecontroleerd (Dossierstuk 14 Rapportage MUB 2016 1.0, p. 1), en in 2017, 1.508 studenten heeft gecontroleerd (Dossierstuk 15 Rapportage MUB 2017 1.0, p. 1). Tezamen betreft het 14.072 studenten die in de periode 2013-2017 zijn gecontroleerd. Als over de periode van 2018 tot 2022 een naar schatting een gemiddeld aantal gecontroleerde studenten van 1.500 per jaar wordt tot uitgangspunt wordt genomen, dan komen er over de periode 2018-2022 nog zo’n 7.500 studenten bij. In totaal zou het dan over de periode 2013-2022 om een geschat aantal van 21.500 studenten gaan.



De berichten in de media waren voor de Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: de “AP”) aanleiding om een onderzoek te starten.

1.1.2 Scope van het onderzoek

De AP heeft onderzocht of DUO vanaf, in ieder geval, 25 mei 2018 tot en met heden, in strijd met de Algemene Verordening Gegevensbescherming (hierna: AVG) heeft gehandeld doordat DUO onrechtmatig persoonsgegevens heeft verwerkt met gebruikmaking van een algoritme, in het kader van het bestrijden van fraude met studiefinanciering door studenten die een uitwonenden studiebeurs aanvragen terwijl zij niet uitwonend zijn, omdat deze verwerkingen discriminerend zijn.

1.1.3 Belang van het onderzoek

Algoritmes worden steeds vaker ingezet door de overheid. Bijvoorbeeld: voor het uitvoeren van geautomatiseerde selectieprocessen waarbij grote hoeveelheden data verwerkt moeten worden. Voor het verwerken van grote hoeveelheden data, kan de inzet van algoritmes zinvol zijn.

Aan het gebruik van algoritmes kunnen risico's op discriminatie verbonden zijn. Ook hoeven criteria die in een algoritme gebruikt worden op zichzelf staand niet discriminatoir te zijn, maar kan er in de output toch sprake blijken te zijn van een oververtegenwoordiging van een groep personen met een bepaald kenmerk waardoor de (uitsluitend) geautomatiseerde verwerking wel onrechtmatig onderscheid blijkt te maken.

Overheden moeten alert zijn op de risico's van de algoritmes die zij inzetten. (Risico)selectie betekent dat een bestuursorgaan onderscheid maakt tussen burgers. Elke verwerking die een onderscheid maakt dat niet objectief gerechtvaardigd kan worden, is discriminatoir en daarmee onrechtmatig. Het is daarom van groot belang discriminatoire verwerkingen zo veel mogelijk te voorkomen door te zorgen dat selectieregels zijn gebaseerd op relevant statistisch en gevalideerd onderzoek.

Er zal dus (op voorhand) in, bijvoorbeeld, een gegevensbeschermingseffectbeoordeling moeten worden beoordeeld of de selectieregels of criteria die in een algoritme zullen worden gebruikt mogelijk leiden tot discriminatoire verwerkingen.

Daarbij is het ook van belang dat er achteraf, periodiek een evaluatie plaatsvindt van het algoritme, de in het algoritme gehanteerde selectiecriteria en de uitkomsten van de berekeningen van het algoritme. Evaluatie van het algoritme en criteria is niet eenmalig. Werking en uitkomsten van algoritmes dienen regelmatig getoetst te worden, zodat een achterafgebleken onderscheid zonder rechtvaardiging tijdig kan worden vastgesteld en beëindigd kan worden.

Naast dat in dit rapport wordt geconcludeerd dat DUO de AVG overtreedt, is dit rapport bedoeld om richting te geven aan (overheids-)organisaties die algoritmes inzetten.

Wanneer een overheid of overheidsorganisatie voornemens is om een algoritme met selectiecriteria in te zetten, zullen deze criteria altijd vooraf onderbouwd en objectief gerechtvaardigd moeten worden. Ook de uitkomst van een algoritme moet op voorhand worden getoetst. Criteria in algoritmes, ook ogenschijnlijk neutrale criteria (zoals onderwijssoort, afstand of leeftijd), maken immers onderscheid tussen groepen personen. Voor dat onderscheid moet een objectieve rechtvaardiging zijn (bijvoorbeeld door middel van een voorafgaande wetenschappelijke of juridische onderbouwing of een statistische analyse).



Als een algoritme met de criteria wordt ingezet zónder objectieve rechtvaardiging, dan is er sprake van een discriminerend algoritme en sprake van een discriminatoire, onrechtmatige verwerking onder de AVG.

1.2 Verloop onderzoek

Op 5, 6 en 7 juli 2023 hebben de toezichthouders van de AP een onderzoek ter plaatse (hierna: “OTP”) verricht bij DUO op de locatie Kempkensberg 12 te 9722 TB Groningen.³

Tijdens het OTP is inzage verkregen in het risicoprofiel (het algoritme) en de risicofactoren en zijn er vragen gesteld over de risicofactoren.

Er zijn medewerkers van DUO gehoord die in hun dagelijkse werk (recent of in het verleden) te maken hadden met de fraudecontrole uitwonendenbeurs, of leiding gaven aan deze medewerkers.⁴ Ook zijn er medewerkers gehoord van de afdeling Handhaving en Inspectie (hierna: “H&I”) die de selectie maakten van studenten die uiteindelijk werden gecontroleerd door een huisbezoek.

Gedurende het onderzoek ter plaatse zijn er documenten gevorderd met betrekking tot de fraudecontrole uitwonendenbeurs, meer specifiek documenten die zien op de werking van het risicoprofiel en de risicofactoren, controle op de werking hiervan en de totstandkoming van de risicofactoren.

1.3 Conclusies onderzoek

Ten eerste wordt geconcludeerd met de drie risicofactoren in het algoritme (onderwijssoort, afstand en leeftijd) onderscheid werd gemaakt tussen groepen studenten zonder dat voor de risicofactoren en het onderscheid een objectieve rechtvaardiging was.

Ten tweede wordt geconcludeerd dat DUO het risicoprofiel niet periodiek heeft geëvalueerd. Daardoor is pas achteraf, na berichten in de media, gebleken dat de in het risicoprofiel gehanteerde risicofactoren onderscheid maakten tussen groepen studenten, zonder dat daar een objectieve rechtvaardigingsgrond voor was.

Onderscheid maken tussen personen met bepaalde kenmerken zonder een objectieve rechtvaardiging is in strijd met artikel 21 Handvest, en artikel 14 EVRM (en artikel 1 Grondwet).

Geconcludeerd wordt dat de verwerking van persoonsgegevens door een risicoprofiel met (ogenschijnlijk neutrale) criteria (onderwijssoort, afstand en leeftijd) waardoor er (direct of indirect) onderscheid wordt gemaakt tussen groepen studenten, zonder dat daar een voorafgaand geformuleerde objectieve rechtvaardiging voor is (bijvoorbeeld door een voorafgaande wetenschappelijke of juridische onderbouwing of een statistische analyse), in strijd is met artikel 21 Handvest en artikel 14 EVRM (en artikel 1 Grondwet) en derhalve in strijd is met het rechtmatigheidsbeginsel van artikel 5, eerste lid, aanhef en onder a van de AVG.

³ Dossierstuk 3, VVA OTP.

⁴ Dossierstuk 3, VVA OTP.



Geconcludeerd wordt dat DUO, c.q. de Minister van OCW (de verwerkingsverantwoordelijke) artikel 5, eerste lid, aanhef en onder a van de AVG heeft overtreden (een discriminatoire, onrechtmatige verwerking).

2. Feitelijke bevindingen

Dit hoofdstuk beschrijft de relevante feiten en omstandigheden, gebaseerd op de door de toezichthouders van de AP verkregen en openbaar beschikbare informatie.

2.1 Totstandkoming controleproces misbruik uitwonendenbeurs en risicoprofiel

2.1.1 Actieplan misbruik uitwonendenbeurs

WSF 2000, de uitwonendenbeurs

De uitwonendenbeurs maakt onderdeel uit van een totaal aan financieringsmaatregelen die zijn vastgelegd in de Wet studiefinanciering 2000 (WSF 2000). Het doel van deze wet is de financiële toegankelijkheid van het onderwijs te waarborgen. De toegankelijkheid is gewaarborgd als iedereen met voldoende capaciteiten in staat is om deel te kunnen nemen aan (hoger en middelbaar beroeps-) onderwijs. De studiefinanciering kent een uitwonendenbeurs. Om hiervoor in aanmerking te komen moet een student uitwonend zijn, dat wil zeggen: Hij of zij woont niet op het adres van (één van) zijn of haar ouders/verzorgers. Ook moet het door de student opgegeven woonadres overeenkomen met het adres waarop hij of zij staat ingeschreven in de BRP.⁵

Actieplan misbruik uitwonendenbeurs 2009

Op 9 juli 2009 zijn er Kamervragen gesteld over misbruik van de uitwonendenbeurs in de studiefinanciering. In een brief aan de Tweede Kamer van 9 november 2009 heeft de Minister van Onderwijs, Wetenschap en Cultuur (hierna: "OCW") een actieplan aangekondigd om het misbruik van de uitwonendenbeurs aan te pakken (hierna: het "actieplan"). In het actieplan hanteert de minister de volgende definitie van misbruik: Er is sprake van misbruik met de uitwonendenbeurs in situaties waarin een (te hoge) studiefinanciering wordt verkregen door het bewust niet, onjuist, niet tijdig of onvolledig verstrekken van gegevens en inlichtingen.⁶

Wijziging WSF 2000 en pilot controleproces MUB

Het actieplan heeft geleid tot een wijziging in de WSF 2000 om het misbruik met de uitwonendenbeurs effectiever te kunnen bestrijden. Vanaf 1 januari 2012 zijn de wijzigingen van de Wet studiefinanciering 2000 van kracht geworden om het misbruik met de uitwonendenbeurs effectiever te kunnen bestrijden. De definitie van een uitwonende studerende is gewijzigd en in de WSF 2000 is de bestuurlijke boete en het toezichthouderschap opgenomen. Ook is het mogelijk geworden om met terugwerkende kracht studiefinanciering terug te vorderen, waarbij de bewijslast bij de student is komen te liggen.⁷

⁵ Kamerstukken II, 2009/2010, 24 724, nr. 88, p. 1-2, Dossierstuk 12, bijlage 17 – 200911 Actieplan misbruik uitwonendenbeurs, p. 1-2. N.B. Ten tijde van de totstandkoming van de WSF werd nog uitgegaan van de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA), de voorloper van de BRP. Voor volledigheid: dit volgt uit artikel 1.5 WSF 2000.

⁶ Kamerstukken II, 2009/2010, 24 724, nr. 88, p. 1-2, Dossierstuk 12, bijlage 17 – 200911 Actieplan misbruik uitwonendenbeurs, p. 1-2.

⁷ Voor de volledigheid zij opgemerkt dat het op grond van artikel 3:2 en 3:46 Awb aan DUO is om een herzieningsbesluit te motiveren. OCW/DUO moet bewijzen dat de student niet op het opgegeven adres woont.



2.1.2 Totstandkoming risicoprofiel/algorithm

Pilot Twente in 2010

Voorts is uit het actieplan het proces Misbruik Uitwonendenbeurs (“MUB”) voortgekomen.

In 2010 is er een pilot gedraaid met het proces MUB (het ‘pilotjaar’).⁸ Ter voorbereiding van het actieplan is er door de IB-Groep (de voorganger van DUO) een pilot gedraaid op de studentenpopulatie van een aantal gemeenten in Twente (de “Pilot Twente”). De IB-Groep heeft ten behoeve van deze pilot een bestand samengesteld van studerende met studiefinanciering in enkele gemeenten in Twente. Een data-analyse van deze bestanden heeft geresulteerd in een bestand van studiefinancieringsgerechtigden, dat naar behoefte kan worden onderverdeeld naar deelpopulaties op grond van bepaalde kenmerken. Vervolgens heeft de IB-Groep van de studerende met een uitwonendenbeurs een inschatting van mogelijk misbruik gemaakt op grond van de afstand tussen het woonadres van de studerende en het woonadres van zijn ouder(s). Hierbij is onder andere als uitgangspunt genomen dat hoe kleiner de afstand tussen deze adressen is, hoe groter het risico is op mogelijk misbruik. Daarbij is ook de afstand naar de onderwijsinstelling betrokken. Daarnaast zijn nog specifieke adressituaties geselecteerd en beoordeeld, zoals bijvoorbeeld een aanzienlijk aantal inschrijvingen op hetzelfde adres (eventueel in combinatie met diverse leden van dezelfde familie) en “verhuisbewegingen” van studerende op specifieke momenten (bijvoorbeeld deelnemers beroepsonderwijs op het moment dat ze 18 jaar zijn geworden en recht op studiefinanciering hebben gekregen). De resultaten van deze selecties hebben de IB-Groep aanleiding gegeven om een eerste groep van situaties met een verhoogd risicoprofiel vast te stellen.⁹

Voortgangsrapportage ontwikkeling risicoprofielen juli 2010

Bij brief van 1 juli 2010 heeft de Staatssecretaris van OCW aan de Tweede Kamer een voortgangsrapportage gezonden over het actieplan. In de brief wordt ingegaan op de ontwikkeling van risicoprofielen. De staatssecretaris heeft in de brief aangegeven dat onder meer de volgende stappen zijn gezet.

- DUO heeft een datawarehouse ingericht en in gebruik genomen met daarin alle (uitwonende) studerende. Dit datawarehouse dient als basis voor de analyse en de selectie van uitwonenden en de controle-resultaten naar verschillende kenmerken.
- Met behulp van het datawarehouse zijn analyses gemaakt van de populatie (uitwonende) studerende in Nederland en van de verschillende gemeenten/regio’s die aan de pilots deelnemen. Als nulmeting zijn percentages uitwonendheid vastgesteld naar onderwijsvorm, naar leeftijden, naar woonafstanden ten opzichte van de ouders, naar onderwijsinstellingen etc., inclusief combinaties van deze kenmerken.
- Eind maart 2010 is een workshop “risicoprofielen” gehouden met OCW, DUO, SIOD en de pilot-gemeenten. In deze workshop is o.a. van gedachten gewisseld over de mogelijke kenmerken van een risicoprofiel uitwonendheid en is de aanpak van de pilots besproken.
- Aan alle deelnemende gemeenten/regio’s zijn bestanden voor te controleren adressen geleverd. De aanleveringen zijn voorafgegaan door inhoudelijke gesprekken met de betreffende gemeenten voor afstemming van selectie, controle-aanpak, privacyafspraken en het te hanteren risicoprofiel. Op

⁸ Dossierstuk 12, bijlage 20 - Rapportage MUB 2012 v1.1., p. 1-3.

⁹ Dossierstuk 12, bijlage 17 – 200911 Actieplan misbruik uitwonendenbeurs, p. 3-4, (tevens Kamerstukken II, 2009/2010, 24 724, nr. 88, p. 3-4).



grond van de resultaten van de pilots zoals hiervoor aangegeven en op basis van extrapolaties daarvan kan in het najaar van 2010 een eerste indicatie worden gegeven van het misbruik van de uitwonendenbeurs.¹⁰

Eindrapportage actieplan misbruik uitwonendenbeurs maar 2012

Bij brief van 15 maart 2012 heeft de Staatssecretaris van OCW aan de Tweede Kamer een eindrapportage aangeboden over het actieplan. Over de inzet van het risicoprofiel bericht de Staatssecretaris dat DUO bij de start van de pilotperiode een risicoprofiel heeft gedefinieerd voor de selectie van studerende bij wie sprake is van een relatief hoog risico op misbruik van de uitwonendenbeurs.

In de brief van 15 maart 2012 heeft de staatssecretaris aangegeven dat het gaat om combinaties van objectieve (gedrags-)kenmerken van de studerende zoals bijvoorbeeld leeftijd, onderwijssoort, woonsituatie en de (on)logische combinatie van het GBA-adres van de studerende, het GBA-adres van de ouder(s) en de vestigingsplaats van de onderwijsinstelling.¹¹ In de voortgangsrapportage van 28 februari 2011 is al aangegeven dat met het gedefinieerde risicoprofiel een doelmatige bestrijding van het misbruik mogelijk is. Op grond van de onderzoeksresultaten over 2010 en 2011 heeft DUO dit risicoprofiel verder aangescherpt en verfijnd. De Staatssecretaris heeft in de brief van 15 maart 2012 voorts aangegeven dat de aanscherping van de risicoprofielen er mede voor heeft gezorgd dat de controleresultaten over 2011 een absolute en een procentuele groei laten zien in het ontdekte misbruik ten opzichte van 2010. Hiermee is volgens de Staatssecretaris een goede basis gelegd voor de structurele uitvoering van de bestrijding van het misbruik onder de gewijzigde wetgeving vanaf 1 januari 2012. De staatssecretaris heeft aangegeven dat DUO de controleresultaten zou blijven monitoren, ook om gedragswijzigingen van uitwonende studerende te kunnen signaleren en hierop vervolgens het selectiebeleid te kunnen aanpassen.¹²

Controleproces MUB vanaf 2012

Met ingang van 2012 heeft DUO uitvoering gegeven aan de gewijzigde WSF 2000 en het controleproces MUB uitgevoerd. Hierbij zijn studenten die MBO, HBO en universitair onderwijs volgden en een uitwonendenbeurs ontvingen door DUO (en externe partners) gecontroleerd.

Invoering sociaal leenstelsel voor studenten in het Hoger Onderwijs in 2014

Per 1 september 2014 heeft een wijziging van de WSF 2000 plaatsgevonden. Daarbij is het sociaal leenstelsel (gefaseerd) ingevoerd voor studenten in het hoger onderwijs (HBO en universiteit). Dit hield in dat de basisbeurs voor studenten in het hoger onderwijs werd vervangen door de mogelijkheid om het levensonderhoud te bekostigen met een studie-inkomen dat geleend kon worden. Vanaf 2014 heeft DUO de controles misbruik uitwonendenbeurs afgeschaald naar controles uitwonendenbeurs voor studenten die middelbaar beroepsonderwijs volgden.¹³

¹⁰ Dossierstuk 12, bijlage 18 – Voortgangsrapportage inzake de uitvoering van het Actieplan misbruik uitwonendenbeurs, p. 4. (Tevens Kamerstukken II, 2009-2010, 24 724, nr. 93, p. 4).

¹¹ Dossierstuk 12, bijlage 19 – kamerbrief over eindrapportage actieplan misbruik uitwonendenbeurs, p. 3-4.

¹² Dossierstuk 12, bijlage 19 – kamerbrief over eindrapportage actieplan misbruik uitwonendenbeurs, p. 4. De staatssecretaris heeft in de eindrapportage aangegeven dat DUO op grond van het aangescherpte risicoprofiel in 2011 ruim 2.000 uitwonende studerende heeft geselecteerd, die vervolgens door de pilotdeelnemers zijn gecontroleerd. Ten opzichte van 2010 betekende dit een verdubbeling van het aantal uitwonende studerende dat door middel van huisbezoeken is gecontroleerd. De staatssecretaris heeft aangegeven dat daarmee zijn ambitie voor het aantal controles in 2011 was gerealiseerd.

¹³ Kamerstukken II, 2012-2013, 33 68, nr. 3, p. 3-5. Vanaf het studiejaar 2023-2024 is de basisbeurs voor studenten van hogescholen en universiteiten weer ingevoerd. De terugkeer van de basisbeurs betekende het einde van het sociaal leenstelsel (zie [Studenten hogescholen en universiteiten ontvangen vanaf september weer een basisbeurs | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl](#)). De controles van DUO op het misbruik uitwonendenbeurs zouden uitgebreid worden naar HBO en universitaire studenten. Ten tijde van het onderzoek van de toezichthouders van de AP werden deze controles nog niet uitgevoerd.



Stopzetten controleproces misbruik uitwonendenbeurs in 2023

Mede naar aanleiding van de op 21 juni 2023 in de Groene Amsterdammer, Investico, Trouw en NOS gepubliceerde artikelen over DUO heeft er een debat in de Tweede Kamer plaatsgevonden.

Tijdens dat debat heeft de Minister van OCW aangegeven dat het misbruik uitwonendenbeurs tot nader order alleen gecontroleerd zou worden via een willekeurige steekproef van uitwonende studenten, zonder enige andere zoekcriteria.¹⁴

2.1.3 Fases CUB

Terminologie

Sinds 2023 werd het MUB-proces door DUO aangeduid met “Controle Uitwonende Beurs”, oftewel: de “CUB”. In het hiernavolgende wordt korthedshalve de term “CUB” gehanteerd.

Het door DUO gebruikte algoritme wordt in het hiernavolgende aangeduid met het “risicoprofiel”.

Twee fases CUB

De CUB kende twee fases (bestaande uit meerdere stappen, zie paragraaf 2.1.4):¹⁵

Fase 1: Het selecteren van uitwonende studenten voor controle: Uitwonende studenten werden door DUO aan de hand van een vooraf opgesteld risicoprofiel, na verdere handmatige selectie door medewerkers van DUO, geselecteerd voor een huisbezoek. Het huisbezoek werd uitgevoerd door een door DUO ingeschakelde (externe) controlerende instantie.

Fase 2: Het beoordelen en afhandelen misbruik uitwonendenbeurs: Op basis van een door de (externe) controlerende instantie opgesteld rapport werd beoordeeld of er sprake was van misbruik van de uitwonendenbeurs. Bij vastgesteld misbruik konden de volgende maatregelen worden opgelegd: herziening van de uitwonendenbeurs, beëindigen van de studiefinanciering (bij recidive) en het opleggen van een bestuurlijke boete.¹⁶

2.1.4 Stap 1 van Fase 1 CUB: Het selecteren van studenten voor een huisbezoek

Fase 1 van de CUB bestond uit de volgende stappen:¹⁷

Stap 1: Het samenstellen en inlezen van een datadump in een algoritme waarmee aan de hand van een risicoprofiel een risicofactor en een risicocode werd toegekend van hoog naar laag.¹⁸

Stap 2: Een handmatige beoordeling door medewerkers van DUO (afdeling Handhaving & Inspectie (“H&I”)) waarbij studenten werden geselecteerd of uitgesloten voor een huisbezoek.

¹⁴ Tweede Kamer, 22 juni 2023, Rechtmatig en behoorlijk gebruik afkomst en sekserelateerde indicatoren, TK 97, p. 97-18-3. Bij brief van 5 juli 2023 heeft de Minister van OCW dit bevestigd (Kamerstukken II 2022-2023, 24 724, nr. 211, p. 1-2).

¹⁵ Dossierstuk 16, bijlage 46 – Uitvoeren controle Misbruik Uitwonendenbeurs (2.0), p. 3.

¹⁶ Voor de volledigheid: In artikel 9.9 eb 9.9a WSF 2000 staan de maatregelen die opgelegd kunnen worden opgesomd.

¹⁷ Dossierstuk 16, bijlage 46 – Uitvoeren controle Misbruik Uitwonendenbeurs (2.0), p. 5-9.

¹⁸ Praktisch hield dit in: Het exporteren in een datadump van een groep uitwonende studenten uit het studiefinancieringssysteem (SFS) ter controle. De selectie werd gemaakt op onderzoekscapaciteit in een regio. Via inlezen in het risicoprofiel werden de geselecteerde studenten van een risicofactor voorzien en hierop van hoog naar laag gesorteerd in het zogenaamde basisbestand.

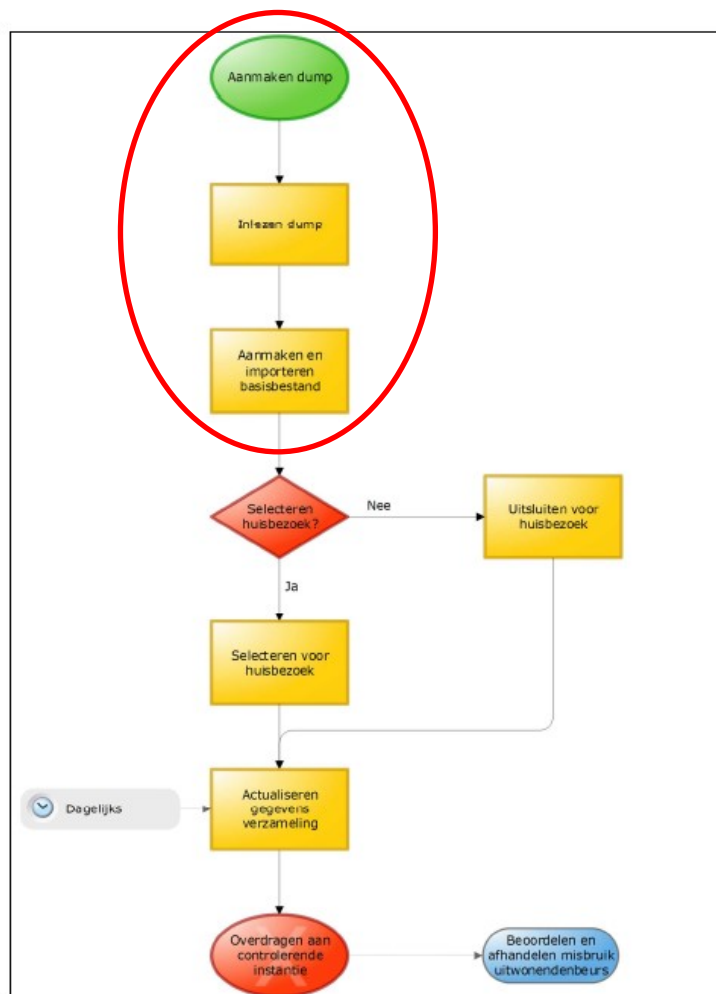


Stap 3: overdracht van een lijst met geselecteerde studenten aan een externe controlerende instantie, uitvoeren huisbezoek en het opstellen van een rapport.

2.1.5 Scope onderzoek

Onderzocht is uitsluitend stap 1 van Fase 1 van de CUB onderzocht. Stap 2 en 3 worden in dit rapport alleen besproken als dat voor de context noodzakelijk is.

Schematisch kan de uitvoering van de CUB als volgt worden weergegeven. De scope van het onderzoek van de AP is met rood omcirkeld.



Afbeelding 1, Schematische weergave CUB. De scope van het onderzoek van de toezichhouders van de AP is met rood omcirkeld.¹⁹

2.2 Onderzochte verwerkingen

2.2.1 Stap 1 CUB: De geautomatiseerde risicoclassificering op basis van een risicoprofiel

¹⁹ Dossierstuk 16, bijlage 46 – Uitvoeren controle Misbruik Uitwonendenbeurs (2.0), p. 6.



Het onderzoek is gericht op de eerste stap van het CUB-proces. Daarin werd een risicoprofiel gebruikt om geautomatiseerd risicoscores en vervolgens een risicocode toe te kennen aan alle studenten die van DUO een uitwonendenbeurs ontvingen. Uit het onderzoek blijkt het volgende.

2.2.2 Het risicoprofiel

Het risicoprofiel dat in fase 1 van de CUB door DUO werd gehanteerd betreft een “ETL”. ETL staat voor: “Extract, Transform, Load”. Het ging om een ‘pijplijn’ of ‘mapping’ waarin (een bestand met) gegevens werd(en) geladen en berekeningen werden gedaan.²⁰ Vervolgens werden de gecombineerde of verrijkte data opgeslagen.

Selectiebestand

Voorafgaand aan het proces werd een selectiebestand (een “datadump”) geautomatiseerd samengesteld met personen waarvoor gold dat:

1. Ze binnen het draaijaar één of meer toekenningen hadden voor een productbeslissing (zoals een uitwonendenbeurs).
2. Ze niet waren overleden (volgens BAP).
3. Ze een geldig GBA adres in Nederland hadden op de draaidatum van het proces (volgens BAP).²¹

Dit selectiebestand werd gefilterd zodat alleen personen overbleven die in de huidige maand een beurs hadden en als uitwonend geregistreerd stonden.²²

Berekening door het algoritme: Risico Factoren die leiden tot een Risico Code

Het selectiebestand werd vervolgens in het risicoprofiel ingelezen. Tijdens het inlezen werden de groepen (studenten) door het risicoprofiel van hoog risico naar laag risico ingedeeld.²³

In het document “Uitvoeren controle Misbruik Uitwonendenbeurs” omschreef het ministerie van OCW het risicoprofiel dat werd gehanteerd als volgt:

“Het risicoprofiel is een set van kenmerken van een bepaald persoon die, indien de persoon aan deze kenmerken voldoet, een verhoogde kans op regelovertreding aanduiden. Het gaat hierbij om combinaties van objectieve kenmerken van de studerende, bijvoorbeeld: leeftijd, onderwijssoort, woonsituatie en de (on)logische combinatie van het Basisregistratie personen (BRP)-adres van de studerende, het BRP-adres van de ouder(s) en de vestigingsplaats van de onderwijsinstelling.”

²⁰ Dossierstuk 13, bijlage H_WSF_RISICOFACTOREN_database_properties, dossierstuk 13, bijlage mapping_screenshot_1, dossierstuk 13, bijlage mapping_screenshot_2, dossierstuk mapping_screenshot_3, dossierstuk 13, bijlage mapping_screenshot_4, dossierstuk 13, bijlage mapping_screenshot_5, dossierstuk 13, bijlage mapping_screenshot_bepaling_R2, dossierstuk 13, bijlage mapping_screenshot_bepaling_risicoscore, dossierstuk 13, bijlage mapping_screenshot_berekening_afstand_student_ouder1, dossierstuk 13, bijlage mapping_screenshot_filter_uitwonend_AB_BB.

²¹ De BAP is inmiddels de BRP. Het selectiebestand werd door Powercenter dagelijks geautomatiseerd vanuit het Studiefinanciering systeem (“SFS”, Topdesk) klaargezet om te worden ingelezen in DWH (Datawarehouse). Data Engineering zorgde er vervolgens voor dat het bestand werd ingelezen in DWH, dossierstuk 16, bijlage 46 - Uitvoeren Misbruik Uitwonendenbeurs (2.0), p. 7-8.

²² Dossierstuk 13, bijlage IAR – Misbruik Uitwonendenbeurs (MUB), p. 5.

²³ Dossierstuk 16, bijlage 46 – Uitvoeren controle Misbruik Uitwonendenbeurs (2.0), p. 8. In dit document beschrijft OCW het risicoprofiel als: een set van kenmerken van een bepaald persoon die, indien de persoon aan deze kenmerken voldoet, een verhoogde kans op regelovertreding aanduiden. Het gaat hierbij om combinaties van objectieve kenmerken van de studerende, bijvoorbeeld leeftijd, onderwijssoort, woonsituatie en de (on)logische combinatie van het Basisregistratie personen (BRP)-adres van de studerende, het BRP-adres van de ouder(s) en de vestigingsplaats van de onderwijsinstelling.



Uit het onderzoek van de AP blijkt dat het risicoprofiel een Risico Factor ("RF") berekent op basis van de drie verschillende criteria of risicofactoren ("R").

- R1: het soort onderwijs. Een MBO-opleiding levert een hogere risicoscore op dan een WO-opleiding.²⁴ (hierna: "onderwijssoort")
- R2: een combinatie van leeftijd en kortste afstand tussen het adres van de student en het adres van (een van de) ouder(s). Een kortere afstand tussen de student en de ouder(s) leidt tot een hogere risicoscore. (hierna: "afstand")
- R3: een extra risicofactor op basis van leeftijd: Een lagere leeftijd resulteert in een hogere risicoscore.²⁵ (hierna: "leeftijd")

De RF werd door het algoritme (geautomatiseerd) berekend als $R1 * (R2 + R3)$.²⁶

Ten slotte werd op basis van de RF, geautomatiseerd, middels een vertaaltabel een Risico Code ("RC") vastgesteld, die was onderverdeeld in zes categorieën.²⁷ Daarbij stond Code 1 voor een zeer hoog risico en Code 5 voor een zeer laag risico. Als de risicofactor 0 was, dan werd risicocode 6 toegekend; 'onbekend risico'.

2.2.3 Verwerking van (persoons)gegevens

Bij gebruik van het risicoprofiel werden door DUO (persoons)gegevens verwerkt. Dit betrof de gegevens die door DUO werden verzameld voor de samenstelling van het selectiebestand dat in het risicoprofiel werd ingevoerd en op basis waarvan door het risicoprofiel de RF en via het vertaalbestand de RC werd berekend. Na de uitvoering van stap 2 in het CUB-proces (het selecteren van te bezoeken studenten) en stap 3 van het CUB-proces (het huisbezoek), werden deze gegevens, tezamen met aanvullende gegevens die volgden uit de uitkomsten van stap 2 en 3 van het CUB-proces, na (her)invoering in het risicoprofiel, opgeslagen.²⁸

De volgende gegevens werden verwerkt bij de invoer van het selectiebestand, berekening van de RF, de RC en het opslaan van de resultaten en na herinvoer.

²⁴ Daarbij werd ook nog verder onderscheid gemaakt tussen verschillende MBO-niveaus.

²⁵ Dossierstuk 17, bijlage 47 – Risicocoderingen misbruik uitwonendebeurs.xls, dossierstuk 8, gespreksverslag (5525110), p. 5-6. N.B. Het criterium "vestigingsplaats onderwijsinstelling" of "afstand GBA-adres studerende tot vestigingsplaats onderwijsinstelling" wordt in het door de toezichthouders van de AP onderzochte algoritme niet gebruikt.

²⁶ Dossierstuk 13, bijlage IAR-Misbruik Uitwonende beurs (MUB), p. 10. Hierbij zijn de volgende uitzonderingen van toepassing:

- Als bijzonder_kenmerk_ouder_1 en bijzonder_kenmerk_ouder_2 'O' (overleden) of 'W' (weigerachtig) zijn dan wordt de risicofactor 1.
- Als het geregistreerde adres van de student exact gelijk is aan die van oude_1 of ouder_2 dan wordt de risicofactor 1.
- Als R2=0 dan wordt de risicofactor 0.

Zie tevens dossierstuk 8, gespreksverslag (5525110), p. 8-9.

²⁷ Dossierstuk 13, bijlage IAR – Misbruik Uitwonendenbeurs (MUB), p. 9-11, dossierstuk 12, bijlage 27 – Kopie van 2023074 Risicocoderingen.xls

²⁸ Dossierstuk 16, bijlage 46 – Uitvoeren controle Misbruik Uitwonendenbeurs (2.0), p. 8-9. "Vanuit Combuis loopt ook een gegevensstroom terug naar DWH. Dit betreft het inlezen van de resultaten etc. van de controles. Deze data wordt vervolgens ook weer gebruikt in het proces van selectie. Dagelijks wordt een inleesbestand van de bijgewerkte gegevens klaargezet in de DWH uitwisselmap dat vervolgens geautomatiseerd wordt uitgewisseld. Op deze manier kunnen actuele rapportages worden gemaakt op de in DWH aanwezige gegevens. Verder worden wekelijks de adresgegevens geactualiseerd ten behoeve van de controlerende instantie en het CJIB."



- BSN
- Correspondentienummer
- Studentnaam, voornaam, achternaam, tussenvoegsel, voorletters
- Geboortedatum, leeftijd
- Geslacht
- Ingangsdatum GBA
- Postcode, straat, huisnummer, woonplaats, toevoeging, aanduiding, gemeente, gemeentecode, provincie
- Maanden uitwonend en maanden beurs
- Afstand, woonplaats, straat, huisnummer, toevoeging, aanduiding ouder(s)
- Risicofactor en risicocode
- Soort onderwijs, studierichting
- Code student,
- Dossiernummer, volgnummer
- Datum controle, datum hercontrole
- Controle facturering
- Controle aantal misbruik,
- Controle percentage boete, aantal maanden boete, bedrag boete (meerdere onderdelen)
- Datum beschikking
- Gegevens over ingediend bezwaar en uitkomst bezwaar
- Gegevens over datum en inning boete
- Gegevens over medepleger (BSN, datum voornemen boete, ontvangst boete, bezwaar en uitkomst bezwaar)

2.3 Ontbreken van een objectieve rechtvaardiging en toetsing van de risicofactoren en het risicoprofiel

Verklaringen medewerkers DUO

Ten aanzien van de totstandkoming van het risicoprofiel en de daarin opgenomen risicofactoren (de selectiecriteria) hebben medewerkers van DUO, die vanaf 2009 betrokken waren bij de ontwikkeling van de CUB en het risicoprofiel) aan de toezichthouders van de AP het volgende verklaard.²⁹

“In mijn beeld, dit is 14 jaar geleden, is het een wisselwerking geweest tussen ervaringen die al binnen de destijds pilot deelnemers al aanwezig was. Een stukje eerste data-analyse bij ons en heel veel gezond verstand redeneren. En de combinatie daarvan eigenlijk. Dat is in mijn beeld de samenloop geweest van de drie factoren die zijn gaan werken. Leeftijd is daarbij gekomen omdat a) wij al begrepen dat er bij gemeenten ook verhuisbewegingen zouden zijn op het moment dat mensen recht gingen krijgen op studiefinanciering en op dat moment uitwonend werden of in ieder geval op een ander adres woonde dan hun ouders. En het was de gezonde redenatie denk ik van hoe ouder je bent hoe logischer het is dat je uitwonend wordt. Dat is niks wetenschappelijks vastgesteld maar dat is in eerste instantie gewoon de redenatie en zie ik dat op een gegeven moment terug in de cijfers. Het is een, hoe noem je dat? Een iteratief proces geweest van de data bekijken, gesprekken met regiopilotdeelnemers en gezond verstand. Datzelfde geldt voor de onderwijsvorm waarbij je natuurlijk al snel redeneert dat het MBO zit op elke hoek, bij wijze van spreken. Die spreiding is heel dicht. De noodzaak om uitwonend te worden voor je studie is kleiner. In het HBO is die al wat groter. Meer spreiding en et cetera. In het WO is het

²⁹ Dossierstuk 11, gespreksverslag (5526961), p. 1-3.



evident. Die drie samen met die drie componenten zijn de start geweest. Dat is mijn beeld. Dat is getoetst in 2010 op grote schaal.”³⁰

“Het was geen conclusie. De combinatie met gezond verstand en de input van de pilotregio’s die al ervaring hadden op het gebied van dit soort dingen. Dus word je gevoed met ideeën van die kant, kijk je ook naar je data en ontstonden er redenaties. Het begon van scratch af. Er werden geen conclusies getrokken. Het was een iteratief traject om een start te maken.”³¹

Bevindingen Algorithm Audit

DUO heeft eind 2023 een intern onderzoek laten doen naar de CUB. Het onderzoek naar het risicoprofiel en het CUB-proces is uitgevoerd door Algorithm Audit. In het in 2024 gereed gekomen onderzoeksrapport van Algorithm Audit wordt opgemerkt dat er tussen 2010 en 2022 binnen DUO onvoldoende aandacht is geweest voor mogelijke neveneffecten van het risicoprofiel en dat niet is gebleken dat bij het opstellen en gebruiken van het risicoprofiel is onderzocht of bepaalde demografische groepen over- of ondervertegenwoordigd zijn in de hogere risicocategorieën.³²

Verantwoording CUB door DUO

DUO heeft tweejaarlijks gerapporteerd aan de directie HO&S van het ministerie van OCW over de voortgang van de bestrijding van het misbruik met de uitwonendenbeurs. De toezichthouders van de AP hebben de rapportages Misbruik Uitwonendenbeurs van 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 en 2018 onderzocht, waarin DUO verantwoording heeft afgelegd over het hele kalenderjaar.³³

Uit de rapportages blijkt dat de nadruk ligt op een financiële evaluatie (aantal bezoeken, aantal constatering misbruik uitwonendenbeurs, opgelegde boetes, incasso en een kosten-batenanalyse) van het over een kalenderjaar uitgevoerde controleproces. In de rapportages komt geen analyse of controle van de werking en uitkomsten van het risicoprofiel voor.

2.4 Onderscheid op basis van de risicofactoren onderwijssoort, afstand en leeftijd

Een hogere risicofactor (RF) voor MBO-studenten

Uit het onderzoek van de AP blijkt dat studenten die een MBO-opleiding volgden via de risicofactor R1, onderwijssoort, in het algoritme een hogere risicofactor (RF) kregen dan studenten die een HBO of universitaire opleiding volgden.

Dit leidde voor MBO-studenten tot een hogere risico code (RC)

³⁰ Dossierstuk 11, gespreksverslag (5526961), p. 10.

³¹ Dossierstuk 11, gespreksverslag (5526961), p. 11.

³² Dossierstuk 44, bijlage 4 –Vooringenomenheid voorkomen Algorithm Audit, p. 6. In het addendum op het rapport heeft Algorithm Audit vervolgens vastgesteld dat het risicoprofiel dat in het CUB-proces werd gebruikt vooringenomen was ten aanzien van studenten met een niet-Europese migratieachtergrond en dat het toekennen van een hoger risico aan mbo-studenten en studenten die dicht bij het ouderlijk adres stonden ingeschreven hier de oorzaak van was (Dossierstuk 45 Addendum Vooringenomenheid voorkomen, p. 8). Eén van de aanbevelingen van het rapport van Algorithm Audit is om te zorgen voor een meer omvattende onderbouwing van het risicoprofiel voordat het mogelijk weer in gebruik genomen wordt, onder meer met behulp van een normatief kader (Dossierstuk 44, bijlage 4 –Vooringenomenheid voorkomen Algorithm Audit, p. 13).

³³ Dossierstuk 12, bijlage 11- Rapportage MUB 2013 v0.2., dossierstuk 12, bijlage 12 - Rapportage MUB 2013 v1.0., dossierstuk 12, bijlage 13 – Rapportage MUB 2015 1.0., dossierstuk 12, bijlage 14 – Rapportage MUB 2016 1.0., dossierstuk 12, bijlage 15 – Rapportage MUB 2017 1.0.



Een hogere risicofactor (RF) voor studenten die dichterbij ouders/verzorgers woonden

Uit het onderzoek van de AP blijkt dat de risicofactor R2, leeftijd gecombineerd met afstand tussen woonplaats student en woonplaats ouder tot een hogere risicofactor (RF) leidde voor studenten die jonger waren en dichterbij hun ouders woonden dan oudere studenten die verder weg van hun ouders woonden.

Dit leidde voor een student met een lagere leeftijd die dichterbij ouders/verzorgers woonde tot een hogere risico code (RC).

Lagere leeftijd, hogere risicofactor (RF)

Uit het onderzoek van de AP blijkt dat de risicofactor R3, leeftijd, voor studenten met een lagere leeftijd tot een hogere risico factor (RF) leidde dan voor studenten met een hogere leeftijd.

Dit leidde voor studenten met een lagere leeftijd tot een hogere risico code (RC) dan voor studenten met een lagere leeftijd.

2.5 Vooringenomenheid ten aanzien van studenten met een niet-Europese migratieachtergrond

Het gehanteerde risicoprofiel (met de risicofactoren onderwijsvorm, leeftijd en afstand tussen het ingeschreven adres en het ouderlijk adres) heeft bovendien geresulteerd in een vooringenomenheid ten aanzien van migratieachtergrond, zo blijkt uit het eigen interne onderzoek van DUO door Algorithm Audit. Uit de berekening via het risicoprofiel werden studenten met een niet-Europese migratieachtergrond vaker aangemerkt als “hoog risico” dan studenten met een Nederlandse herkomst (dat wil zeggen: de risicofactoren leverden voor studenten met de niet-Europese migratie achtergrond vaker een hogere RF en daarmee een hogere RC op dan voor studenten met een Nederlandse achtergrond). Deze vooringenomenheid werd nog eens versterkt door de handmatige selectie van te controleren studenten in de het vervolg van de CUB.³⁴

Als gevolg hiervan werden studenten met een niet-Europese migratie achtergrond vaker gecontroleerd op misbruik van de uitwonendenbeurs door middel van een huisbezoek dan studenten met een Nederlandse achtergrond.

Bij brief van 1 maart 2024 aan de Tweede Kamer heeft de Minister van OCW erkend dat er sprake is geweest van “indirecte discriminatie”, als gevolg van de wijze waarop het controleproces door DUO is opgezet. Dit betekent dat bepaalde groepen studenten een onevenredig verhoogde kans hadden op een huisbezoek. De Minister van OCW heeft in de brief aangegeven dat dit pijnlijke conclusies zijn en namens het kabinet excuses aangeboden.³⁵

³⁴ Dossierstuk 45, addendum Vooringenomenheid voorkomen, p. 6,-8 en p. 23-27.

³⁵ Dossierstuk 43, kabinetsreactie onderzoek naar controleproces uitwonendenbeurs.



3. Beoordeling

3.1 Verwerking van persoonsgegevens

In deze paragraaf wordt geconcludeerd dat de DUO persoonsgegevens heeft verwerkt in het kader van het CUB-proces.

3.1.1 Juridisch kader

Onder een persoonsgegeven wordt verstaan: alle informatie over een geïdentificeerde of een identificeerbaar natuurlijk persoon. Als een identificeerbaar natuurlijk persoon moet worden beschouwd een natuurlijk persoon die direct of indirect kan worden geïdentificeerd, met name aan de hand van een identifier, zoals een naam, een identificatienummer, locatiegegevens, een online identifier of aan de hand van een of meer elementen die kenmerkend zijn voor de fysieke, fysiologische, genetische, psychische, economische, culturele of sociale identiteit van die natuurlijke persoon.³⁶

Een verwerking van persoonsgegevens betreft een bewerking of een geheel van bewerkingen met betrekking tot persoonsgegevens of een geheel van persoonsgegevens, al dan niet uitgevoerd via geautomatiseerde procedés, zoals het verzamelen, vastleggen, ordenen, structureren, opslaan, bijwerken of wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiden of op andere wijze ter beschikking stellen, aligneren of combineren, afschermen, wissen of vernietigen van gegevens.³⁷

3.1.2 Beoordeling

Uit de feiten die zijn beschreven in paragraaf 2.2.3 volgt dat DUO bij de inzet van het risicoprofiel in het CUB-proces onder meer, naam, BSN, geboortedatum, adres, opleiding, adres van ouders en hun naam heeft verwerkt. De verwerking bestaat uit het verzamelen van persoonsgegevens bij het samenstellen van het selectiebestand, de invoer van het bestand in het risicoprofiel, het uitvoeren van de berekening van de RF en de RC en het vastleggen van de uitkomst van de berekening. Deze gegevens vormen naar hun aard en inhoud informatie over geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke personen en daarmee is sprake van verwerking van persoonsgegevens als bedoeld in artikel 4, aanhef en onder 1 en 2, van de AVG.

3.1.3 Conclusie

Op basis van het bovenstaande wordt geconcludeerd dat DUO bij de inzet van het risicoprofiel (in stap 1 van het CUB-proces) persoonsgegevens heeft verwerkt.

3.2 Verwerkingsverantwoordelijkheid

In deze paragraaf wordt geconcludeerd dat de Minister van OCW aangemerkt moet worden als de verwerkingsverantwoordelijke.

³⁶ Artikel 4, aanhef en onder 1, van de AVG.

³⁷ Artikel 4, aanhef en onder 2, van de AVG. Artikel 2, eerste lid, van de AVG bepaalt dat de AVG van toepassing is op de geheel of gedeeltelijk geautomatiseerde verwerking, alsmede op de verwerking van persoonsgegevens die in een bestand zijn opgenomen of die bestemd zijn om daarin te worden opgenomen.



3.2.1 Juridisch kader

De natuurlijke persoon of rechtspersoon, overheidsinstantie, dienst of een ander orgaan die/dat, alleen of samen met anderen, het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens vaststelt wordt aangemerkt als de verwerkingsverantwoordelijke.

Wanneer de doelstellingen en de middelen voor deze verwerking in het Unierecht of het lidstatelijke recht worden vastgesteld, kan daarin worden bepaald wie de verwerkingsverantwoordelijke is of volgens welke criteria deze wordt aangewezen.³⁸

3.2.2 Beoordeling

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is het bestuursorgaan dat op grond van de Wet Studiefinanciering 2000 belast is met verschillende taken ten aanzien van de toekenning van studiefinanciering aan studenten die een opleiding in het beroepsonderwijs, hoger beroepsonderwijs en hoger onderwijs volgen. Zo rust op de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de taak om toezicht te houden op de naleving van verplichtingen die zijn genoemd in artikel 1.5 WSF 2000 (zoals bepaald in artikel 9.1 e.v. van de WSF 2000).

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft DUO (c.q. de directeur-generaal van DUO) gemandateerd om namens hem deze taken uit te voeren en besluiten te nemen. Dit is geregeld in het Organisatie- en mandaatbesluit OCW 2008 (hierna: het "Mandaatbesluit").

Uit het Instellingsbesluit baten-lastendienst Diens Uitvoering Onderwijs volgt dat DUO een baten-lastendienst is. Uit artikel 3.5 van de bijlage Organisatie van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap bij Organisatie- en Mandaatbesluit OCW 2008 volgt dat DUO als organisatieonderdeel van het ministerie rechtstreeks ressorteert onder de DG DUO.

In hoofdstuk 8 van de Bijlage Organisatie van het Ministerie, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is bepaald dat DUO de hoofduitvoerder van OCW is. Tot de kerntaken van DUO behoort, onder meer: Studiefinanciering, tegemoetkoming schoolkosten en inning debiteuren: het financieren van studerende aan erkende en aangewezen onderwijsinstellingen in het VO, BVE en HO. Het nemen van een besluit over de toekenning van financiering op basis van het volgen van onderwijs. Het op basis van een toekenning financiering of contractafspraken uitbetalen van geld aan een student. Het op basis van ontvangen financiering of betaalverplichtingen anderszins, afhandelen van vorderingen op studenten.

3.2.3 Conclusie

Op basis van het voorgaande wordt geconcludeerd dat de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, als mandaatgever (aan (de DG) DUO), de verantwoordelijkheid en zeggenschap heeft over de uitvoering en naleving van de Wet Studiefinanciering 2000. De Minister Onderwijs, Cultuur en Wetenschap bepaalt het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens en kwalificeert derhalve als verwerkingsverantwoordelijke in de zin van artikel 4, aanhef en onder 7 van de AVG.

³⁸ Artikel 4, aanhef en onder 7, van de AVG.



3.3 Onrechtmatige verwerking

In deze paragraaf wordt geconcludeerd dat de verwerking van persoonsgegevens bij het gebruik van het risicoprofiel in het CUB-proces onrechtmatig is.

3.3.1 Juridisch kader

Het rechtmatigheidsbeginsel

Artikel 5, eerste lid, aanhef en onder a van de AVG bepaalt dat persoonsgegevens moeten worden verwerkt op een wijze die ten aanzien van de betrokkene rechtmatig, behoorlijk en transparant is (“rechtmatigheid, behoorlijkheid en transparantie”).

Het discriminatieverbod

Artikel 1, Grondwet bepaalt dat allen die zich in Nederland bevinden in gelijke gevallen gelijk worden behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, handicap, seksuele gerichtheid of op welke grond dan ook, is niet toegestaan.

Artikel 21, eerste lid, Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: het “Handvest”) bepaalt dat elke discriminatie, met name op grond van geslacht, kleur, etnische of sociale afkomst, genetische kenmerken, taal, godsdienst of overtuigingen, politieke of andere denkbeelden, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte, een handicap, leeftijd of seksuele geaardheid, verboden is.

Artikel 52, derde lid Handvest bepaalt dat voorzover het Handvest rechten bevat die corresponderen met rechten die zijn gegarandeerd door het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het “EVRM”), de inhoud en reikwijdte ervan dezelfde zijn als die welke er door genoemd verdrag aan worden toegekend.³⁹

Artikel 14 EVRM bepaalt dat het genot van de rechten en vrijheden die in dit Verdrag zijn vermeld, moet worden verzekerd **zonder enig onderscheid op welke grond ook**, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status. (Nadruk aangebracht door de AP).

Er kan onderscheid worden gemaakt tussen diverse categorieën discriminatie, zoals: directe discriminatie, associatieve discriminatie en indirecte discriminatie.⁴⁰ **Al deze categorieën van discriminatie vallen onder het discriminatieverbod** van artikel 21 Handvest en artikel 14 EVRM.⁴¹ (Nadruk aangebracht door de AP).

Objectieve rechtvaardiging

In het kader van het EVRM is een differentiële behandeling (dat wil zeggen het maken van onderscheid en het verschillend behandelen van gelijke gevallen) onderhevig aan een objectieve rechtvaardiging. (Nadruk aangebracht door de AP). Volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: het “EHRM”) is een verschil in behandeling van personen in relevante gelijkwaardige situaties discriminerend indien er

³⁹ Deze bepaling verhindert niet dat het recht van de Unie een ruimere bescherming biedt.

⁴⁰ In het Handboek over het Europese non-discriminatiebeleid zijn de volgende categorieën discriminatie opgenomen: directe discriminatie, indirecte discriminatie, associatieve discriminatie, meervoudige en intersectionele discriminatie, Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten en Raad van Europa, Handboek over het Europese non-discriminatiebeleid, Editie 2018, p. 45 e.v. De digitale versie van het handboek, met links naar toepasselijke jurisprudentie, wordt gepubliceerd en geüpdatet op de website van het FRA (fra.europa.eu). Hierna wordt de aanduiding “Handboek over het Europese non-discriminatiebeleid, Editie 2018” gebruikt.

⁴¹ Handboek over het Europese non-discriminatiebeleid, Editie 2018, p. 56, 58.



geen doelstelling en redelijke rechtvaardiging is; met andere woorden, indien het geen legitieme doelstelling nastreeft of er geen redelijke relatie van evenredigheid bestaat tussen de ingezette middelen en de nagestreefde doelstelling.⁴²

3.3.2 Beoordeling

In paragraaf 3.1.3 is geconcludeerd dat DUO bij de inzet van het risicoprofiel persoonsgegevens verwerkte.

Onderscheid maken zonder objectieve rechtvaardiging

Het maken van een direct of indirect **onderscheid tussen groepen personen, op welke grond ook**, (ook als het gaat om een verwerking van persoonsgegevens waarbij onderscheid wordt gemaakt) is slechts toegestaan als hiervoor een objectieve rechtvaardigingsgrond is. Criteria in een algoritme die onderscheid maken (zoals de drie risicofactoren: onderwijssoort, afstand en leeftijd in het risicoprofiel van DUO), dienen objectief gerechtvaardigd te zijn (zoals door middel van een voorafgaande wetenschappelijke of juridische onderbouwing of een statistische analyse).

In paragraaf 2.3 is de totstandkoming en toetsing van het risicoprofiel beschreven. Beschreven is dat het risicoprofiel en de criteria in het risicoprofiel tot stand zijn gekomen op basis van 'ervaring en gezond verstand'.

Geconcludeerd wordt dat er geen objectieve rechtvaardiging was voor het risicoprofiel en de daarin gehanteerde risicofactoren (onderwijssoort, afstand en leeftijd).

Evaluatie risicoprofiel en risico factoren

In paragraaf 2.3 is de jaarlijkse verantwoording door DUO over het CUB-proces beschreven. Beschreven is dat de rapportages hoofdzakelijk een financiële verantwoording van het (gehele) uitgevoerde CUB-proces betreffen. In de rapportages wordt niet gerapporteerd over toetsing van de werking en uitkomsten van het algoritme. Uit het onderzoek van de AP is gebleken dat er geen jaarlijkse toetsing heeft plaatsgevonden op het functioneren en de uitkomsten van het algoritme. Geconcludeerd wordt dat DUO het risicoprofiel en de gehanteerde risicofactoren nimmer heeft getoetst.

Geconcludeerd wordt dat niet (achteraf) is getoetst of onderzocht of als gevolg van het inzetten van het risicoprofiel er een onderscheid tussen groepen studenten werd gemaakt zonder dat daar een objectieve rechtvaardiging voor was.

Onrechtmatige verwerking

Op grond van artikel 5, eerste lid, aanhef en onder a AVG moet de verwerking van persoonsgegevens rechtmatig zijn. Persoonsgegevens dienen verwerkt te worden in overeenstemming met de wet.⁴³

⁴² Handboek over het Europese non-discriminatiebeleid, Editie 2018, p. 104-108, EHRM, Burden tegen het Verenigd Koninkrijk, nr. 13378/05, 29 april 2008, overweging 60, EHRM, Guberina tegen Kroatië, nr. 23685/13, 22 maart 2016, overweging 69.

⁴³ Dit was expliciet bepaald in artikel 6 van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp), welk artikel een uitwerking was van artikel 5 en 6 van Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995, betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens. In de memorie van toelichting op de Wbp wordt er expliciet op gewezen dat het wetsvoorstel tevens betrekking heeft op de bescherming van andere in de Grondwet en verdragen neergelegde rechten, zoals het non-discriminatiebeginsel (Kamerstukken II, 1997-1998, 25 892, nr. 3, p. 8). In de MvT wordt ten aanzien van artikel 6 Wbp voorts opgemerkt dat een verwerking met de intentie om een ongerechtvaardigd onderscheid te maken, onrechtmatig is in de zin van artikel 6 van de WBP. "Verwerking van persoonsgegevens omvat ook het verzamelen van persoonsgegevens. Het verzamelen valt weer uiteen in twee deelactiviteiten: het vragen en het verkrijgen van



Derhalve dient bij de verwerking ook andere wetgeving (dan de bepalingen van de AVG) nageleefd te worden.

Onderscheid door het gebruik van (proxy)criteria; directe discriminatie

In paragraaf 2.2.2 is beschreven dat in stap 1 van fase 1 van de CUB de persoonsgegevens werden verwerkt door het risicoprofiel en dat met drie risicofactoren (leeftijd, soort onderwijs en afstand tussen het woonadres van de student en de ouder) een Risico Factor (RF) werd berekend waaraan vervolgens (geautomatiseerd) een Risico Code werd gegeven. Codering 1 stond voor een hoog risico en 5 voor een zeer laag risico.

De in het risicoprofiel gehanteerde risicofactoren (onderwijssoort, afstand en leeftijd) betreffen ogenschijnlijk neutrale criteria.⁴⁴ Ook ogenschijnlijk neutrale criteria maken echter op zichzelf al onderscheid tussen groepen studenten. Voor het maken van onderscheid met criteria (zoals risicofactoren) moet een onderbouwde, objectieve rechtvaardiging zijn.

Nu geconcludeerd is dat er voor de in het risicoprofiel gebruikte risicofactoren (onderwijssoort, afstand en leeftijd) en het daarmee gemaakte onderscheid tussen groepen studenten géén voorafgaande objectieve rechtvaardiging was (zoals een voorafgaande wetenschappelijke of juridische onderbouwing of statistische analyse), wordt geconcludeerd dat er sprake was discriminatie in de zin van artikel 14 EVRM (en artikel 21 Handvest en artikel 1 Grondwet).

Onderscheid in de uitkomst van de berekening door het risicoprofiel met de risicofactoren; indirecte discriminatie

Bovendien hebben de in het risicoprofiel gehanteerde risicofactoren (onderwijssoort, afstand en leeftijd) er ook nog eens in kunnen resulteren dat groepen studenten met een bepaald kenmerk, zoals een niet-Europese migratieachtergrond of het volgen van een MBO-studie, een hogere risicocode (RC) kregen dan groepen studenten die niet dat bepaalde kenmerk hadden (zoals studenten met een Nederlandse achtergrond). Voor het in de uitkomst van een algoritme (in dit geval: een berekening van risicocode op basis van drie risicofactoren) gemaakte onderscheid moet, net als voor de gehanteerde criteria in het algoritme, een objectieve rechtvaardiging zijn.

Geconcludeerd is dat het risicoprofiel en het gebruik van de criteria niet objectief gerechtvaardigd waren. Tevens is geconcludeerd dat niet (achteraf) is getoetst of de uitkomst van het risicoprofiel en de criteria niet (onbedoeld) leidde tot onderscheid tussen groepen studenten, zonder dat daar een objectieve rechtvaardiging voor was.

gegevens. Er is al sprake van verzamelen als persoonsgegevens mondeling of schriftelijk worden gevraagd. Daarbij is niet relevant of de betrokkene wel of niet een antwoord geeft en of de betrokkene tot antwoorden verplicht is of niet. Deze bepaling leidt ertoe dat aan personen geen vragen mogen worden gesteld die slechts tot doel kunnen hebben een onderscheid te maken dat verboden is in de AWGB. In die zin verbiedt het voorstel voor een WBP gedragingen, die in de voorfase liggen van de gedragingen op het terrein van de AWGB. De AWGB verbiedt slechts het daadwerkelijk maken van onderscheid, terwijl de WBP gegevensverwerkingen verbiedt waarvan het resultaat gebruikt zou kunnen worden voor het maken van onderscheid. Deze vorm van gevaarzettend gedrag wordt op deze manier binnen het bereik van het recht gebracht" (Kamerstukken II, 1997-1998, 25 892, nr. 3, p. 10-11). De AVG en de UAVG hebben hier geen wijziging in aangebracht. Een restrictieve interpretatie van het rechtmatigheidsbeginsel van artikel 5 eerste lid, aanhef en onder a AVG (waarvan artikel 6, eerste lid, aanhef en onder a tot met f AVG een uitwerking is) zou immers betekenen dat de AVG minder bescherming zou bieden aan de grondrechten van de burger, dan artikel 5 en 6 van de Richtlijn (zoals uitgewerkt in artikel 6 van de Wbp). Dat is niet het doel van de AVG.

⁴⁴ Ogenschijnlijk neutrale criteria die resulteren in onderscheid in groepen personen met een gevoelig kenmerk worden ook wel aangeduid als proxycriteria.



In paragraaf 2.4 is beschreven dat de Minister van OCW heeft erkend dat er in het controleproces misbruik uitwonendenbeurs sprake is geweest van indirecte discriminatie.

Geconcludeerd wordt dat er sprake was van een discriminatoire verwerking (**direct** op basis van de risicofactoren: onderwijssoort, afstand en leeftijd en **indirect** op basis van een niet-Europese migratieachtergrond). Discriminatie (ongeacht of het om directe, indirecte of associatieve discriminatie gaat) is op grond van artikel 21 Handvest, artikel 14 EVRM en artikel 1 Grondwet verboden.

Hieruit volgt dat met de verwerking persoonsgegevens door het risicoprofiel met de risicofactoren niet is voldaan aan het vereiste van rechtmatigheid van artikel 5, eerste lid, aanhef en onder a van de AVG.

3.3.3 Conclusie

In het licht van het voorgaande wordt geconcludeerd dat de verwerking van persoonsgegevens door een risicoprofiel met criteria waardoor er (direct en indirect) onderscheid wordt gemaakt tussen groepen studenten zonder dat daar een voorafgaande objectieve rechtvaardiging voor is (zoals door middel van een voorafgaande wetenschappelijke of juridische onderbouwing of een statistische analyse), in strijd is met artikel 21 Handvest en artikel 14 EVRM (en artikel 1 Grondwet) en derhalve in strijd is met het rechtmatigheidsbeginsel van artikel 5, eerste lid, aanhef en onder a van de AVG. Geconcludeerd wordt dat DUO, c.q. de Minister van OCW (de verwerkingsverantwoordelijke) artikel 5, eerste lid, aanhef en onder a, van de AVG heeft overtreden (een discriminatoire, onrechtmatige verwerking).

4. Eindconclusie

In dit rapport zijn in hoofdstuk 2 de feitelijke bevindingen gepresenteerd van het onderzoek dat is ingesteld naar de verwerking van persoonsgegevens door DUO bij de inzet van een risicoprofiel in het controleproces uitwonendenbeurs. Daarin is, in paragraaf 2.2.3, geconstateerd dat DUO sinds 2012 bij de uitvoering van de CUB, meer in het bijzonder het gebruik van het risicoprofiel, persoonsgegevens verwerkt

In paragraaf 2.3 is geconstateerd dat er geen objectieve rechtvaardiging voor en toetsing van de risicofactoren en de uitkomsten van de berekening door het risicoprofiel door DUO was.

In paragraaf 2.4 is beschreven dat het risicoprofiel (met de risicofactoren onderwijssoort, afstand en leeftijd) leidde tot een hogere risicofactor en daarmee (potentieel) hogere risico code voor studenten die een MBO-opleiding volgen, jonger waren en dichterbij hun ouders/verzorgenden woonden.

Geconcludeerd is dat de drie risicofactoren (onderwijssoort, afstanden leeftijd) in het risicoprofiel op zichzelf al een direct onderscheid maken tussen groepen studenten.

In paragraaf 2.5 is beschreven dat het risicoprofiel in uitkomst bovendien leidde tot een vooringenomenheid ten aanzien van studenten met een niet-Europese migratieachtergrond. Geconstateerd is dat de minister van OCW bij brief van 1 maart 2024 aan de Tweede Kamer heeft erkend dat er in het controleproces uitwonendenbeurs sprake is geweest van “indirecte discriminatie”.

In hoofdstuk 3 van dit rapport zijn de feitelijke bevindingen juridisch gekwalificeerd. De belangrijkste conclusies worden hieronder opgesomd.



In de paragraaf 3.1 is geconcludeerd dat de DUO bij het uitvoeren van de CUB, meer in het bijzonder bij het gebruik van het risicoprofiel, persoonsgegevens heeft verwerkt.

In paragraaf 3.2 is geconcludeerd dat de Minister van OCW voor de verwerking van persoonsgegevens door DUO bij de CUB de verwerkingsverantwoordelijke is.

In paragraaf 3.3 is geconcludeerd dat de verwerking van persoonsgegevens door een risicoprofiel met criteria waardoor er (direct en indirect) onderscheid wordt gemaakt tussen groepen studenten zonder dat daar een voorafgaande objectieve rechtvaardiging voor is (zoals een voorafgaande wetenschappelijke of juridische onderbouwing of een statistische analyse), in strijd is met artikel 21 Handvest en artikel 14 EVRM (en artikel 1 Grondwet) en derhalve in strijd is met het rechtmatigheidsbeginsel van artikel 5, eerste lid, aanhef en onder a van de AVG. Geconcludeerd wordt dat DUO, c.q. de Minister van OCW (de verwerkingsverantwoordelijke) artikel 5, eerste lid, aanhef en onder a, van de AVG heeft overtreden (een discriminatoire, onrechtmatige verwerking).

Dit rapport is opgemaakt te Den Haag op 11 november 2024.

mr. R. E. Heijungs
Directeur Klantcontact en Controlerend Onderzoek