Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Bijlagen

A Werkwijze controle uitwonendenbeurs (uitleg)

B Samenvatting van conclusies en aanbevelingen uit het lerende onderzoek van DUO

C Aandachtspunten voor andere OCW-organisaties

A Werkwijze controle uitwonendenbeurs (uitleg)

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.

Deze risicogerichte controle is buiten werking sinds juli 2023.

Deze risicogerichte controle is buiten werking sinds juli 2023.

Waarom controleert DUO
Gegeven het wettelijk kader van de Comptabiliteitswet dat beoogt de rechtmatigheid en doelmatigheid van overheidsuitgaven te borgen, mag misbruik of oneigenlijk gebruik van regelingen niet lonen. Het gaat immers om publieke middelen waaraan alle Nederlanders meebetalen.
Dit is ook de reden dat de overheid verplicht is om beleid te maken waarmee misbruik en oneigenlijk gebruik zoveel mogelijk voorkomen kan worden Het uitvoeren van controles is onderdeel van dit beleid.

Wat is het verschil tussen de huidige en de oude werkwijze ten aanzien van de controles?
Er vindt op dit moment geen risicogerichte controle meer plaats, de controles vinden nu plaats via een aselecte steekproef. Er worden dan ook geen risicopunten meer toegewezen. De bureaufase bestaat enkel nog uit het uitsluiten van kwetsbare groepen voor een huisbezoek. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om studenten die in zorginstellingen verblijven. Naast kwetsbare groepen hanteert DUO geen verdere uitzonderingsgronden meer. Dit betekent dat bijvoorbeeld dat studenten in studentenhuizen die in de oude werkwijze een uitzonderingsgrond vormden, nu wel gecontroleerd kunnen worden.

Heeft er ooit evaluatie plaatsgevonden?
Uit zowel het PwC rapport als het AA rapport blijkt dat er onvoldoende evaluatie heeft plaatsgevonden. Wel is er naar aanleiding van Kinderopvangtoeslagaffaire aandacht geweest voor het tegen gaan van vormen van directe discriminatie, in het bijzonder door onderzoek te doen naar het gebruik van afkomst gerelateerde gegevens in de uitvoeringsprocessen. Ook heeft DUO in oktober 2021 op eigen initiatief de Auditdienst Rijk (ADR) verzocht om een onderzoek uit te voeren naar de borging van privacyaspecten in het proces controle uitwonendenbeurs. Dit onderzoek is van start gegaan in oktober 2022 en het rapport is opgeleverd in september 2023. In de tussenliggende periode is DUO onder andere gestart met het traject 'Compliance op Orde', waarin verschillende activiteiten zijn ontplooid om processen, zoals het CUB-controle uitwonendenbeurs-proces, in lijn te brengen met de geldende wet- en regelgeving, voor zover dit nog niet het geval was. Daarmee werd vooruitlopend op de uitkomsten van het ADR-onderzoek gestart met activiteiten zoals het actualiseren van het verwerkingen register.

B Samenvatting van conclusies en aanbevelingen uit het

lerende onderzoek van DUO

Onze referentie
42658052

Na de berichtgeving van 21 juni jl. over de controle uitwonendenbeurs voelde DUO een eigen verantwoordelijkheid naar de samenleving én de eigen organisatie om zelf onderzoek te doen naar het controleproces uitwonendenbeurs, om mede op basis daarvan te kunnen leren voor de toekomst. Het bestuur van DUO heeft opdracht gegeven voor een intern lerend onderzoek, in de eerste plaats om inzichten te krijgen over de controle op de uitwonendenbeurs en input te krijgen voor een eventueel herontwerp hiervan. De inzichten kunnen vervolgens ook breder worden benut.

De twee centrale onderzoeksvragen in het lerende onderzoek 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?

Naast feitenvaststelling is een belangrijk onderdeel van het onderzoek een onafhankelijk onderzoek dat Stichting Algorithm Audit heeft uitgevoerd naar het selectiemodel en de data in het controleproces uitwonendenbeurs. Een externe onafhankelijk regisseur heeft meegekeken op de onderzoeksresultaten en daar een duiding op gegeven. De voornaamste aanbevelingen van de externe regisseur zien op het actief aangaan van de dialoog met de mensen waarover het gaat en het scheppen van ruimte voor reflectie binnen de organisatie. Daarnaast acht de externe regisseur het mede van belang om een normatieve discussie te voeren over culturele verschillen die een rol kunnen spelen bij de woonsituatie van studenten. Ook is de externe regisseur positief over de manier waarop DUO met een bredere blik naar de eigen interne processen heeft gekeken op de thema's vooringenomenheid en algoritmemanagementbeleid.

Opdracht en onderzoeksvraag Algorithm Audit
In het kader van het interne onderzoek van het eigen selectie- en controleproces uitwonendenbeurs, alsmede het signaal- en kwaliteitsproces heeft DUO de stichting Algorithm Audit gevraagd onderzoek te doen. Dit gaat om onderzoek naar de data en het selectiemodel van de controle uitwonendenbeurs.

Wat is onderzocht?
Het proces rond de controle uitwonendenbeurs is op twee manieren kwantitatief geanalyseerd. Voor de eerste analyse zijn de uitkomsten van de aselecte steekproeven onder uitwonende studenten (2014 en 2017) onderzocht met als doel selectiecriteria in het risicoprofiel te testen op statistische onderbouwing. De tweede analyse is een zogeheten biasmeting, met 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. Daarnaast heeft er een dataverkenning plaatsgevonden van de uitwonendenbeurspopulaties uit 2014 en 2019. Ook is de effectiviteit in beeld gebracht van het controleproces ten opzichte van aselecte steekproeven controleren. In de kwalitatieve analyse is het risicoprofiel getoetst aan de normen en richtlijnen die daarvoor in 2023 golden.

Is er sprake van vooringenomenheid in het gehele CUB-proces?
Uit de aselecte steekproeven uit 2014 en 2017 volgt onvoldoende statistische onderbouwing voor de in het risicoprofiel gebruikte selectiecriteria onderwijsvorm en leeftijd. Voor afstand is wel een consistent en statistisch significant verband gevonden met onrechtmatig gebruik van de beurs. Uit de biasmeting van het CUB-proces volgt dat studenten die binnen een afstand van 2 km tot hun ouder(s) waren ingeschreven vaker handmatig zijn geselecteerd voor huisbezoek dan men op basis van de door het risicoprofiel toegekende risicoscores kan verwachten. Hier is dus sprake van een overreactie in de data rond de handmatige selectie van studenten voor huisbezoek door medewerkers van DUO. Voor de hand ligt dat specifieke insluitingscriteria, die relevant zijn voor het handmatig selecteren van studenten die nabij het ouderlijk adres staan ingeschreven, hier de oorzaak van zijn. Algorithm Audit geeft aan geen uitspraken te kunnen doen over (indirecte) discriminatie totdat data van het CBS over de migratieachtergrond van studenten zijn geanalyseerd. Algorithm Audit heeft het profiel uit 2010 getoetst aan de normen en richtlijnen van 2023, om daarmee DUO in staat te stellen voor te sorteren op een toekomstbestendig algoritmemanagementbeleid.

Welke bevindingen en aanbevelingen doet Algorithm Audit?
Het rapport van Algorithm Audit presenteert zeven bevindingen:

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.
2. Uit de aselecte 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[1]. Voor de opdeling in zes risicocategorieën is onvoldoende statistische onderbouwing gevonden ten opzichte van een binaire risicoclassificatie.
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 insluitingscriteria, die aansporen tot het handmatig selecteren van studenten die nabij het ouderlijk adres staan ingeschreven, hier de oorzaak van zijn.
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.
5. De selectiecriteria en risicocategorieën die zijn gebruikt in het risicoprofiel, zijn naar huidige normen onvoldoende onderbouwd, zeker ten aanzien van mogelijke vooringenomenheid.

[1] Uit de analyses volgt dat dit verband tussen specifieke afstandscategorieën en de kans op misbruik wel is gevonden in 2014, maar niet in 2017. Algorithm Audit concludeert dat het erop lijkt dat dit verband alleen geldt voor hbo- en wo-studenten.

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

Algorithm Audit doet vier aanbevelingen:
1. Zorg voor meer omvattende onderbouwing van het risicoprofiel voordat het mogelijk weer in gebruik wordt genomen, onder meer met behulp van een normatief kader.
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.
3. Voorkom het gebruik van hetzelfde selectiecriterium in verschillende stappen van het CUB-proces. Stel daartoe een onderzoek en verbetertraject in voor het proces van handmatige selectie, waaronder de werkinstructies.
4. Stel een algoritmemanagementbeleid op om de risico's te verkleinen die de inzet van algoritmes met zich meebrengt.

C. Aandachtspunten voor andere OCW-organisaties

Naar aanleiding van de ervaringen bij de uitwonendenbeurs is een uitvraag gedaan bij de overige dienstonderdelen van OCW. Daarbij zijn onder meer ook de Inspectie van het Onderwijs en het Nationaal Archief meegenomen. Daarbij is primair nagegaan of in de taakuitvoering sprake is van het gebruik van niet aselecte steekproeven of selectiemodellen. Daarnaast is er nagegaan of er maatregelen getroffen zijn om te kunnen onderkennen of sprake is van mogelijk onbedoelde discriminerende werking van afkomstgerelateerde gegevens én van maatregelen om dat dan te adresseren.
De uitvraag geeft inzicht in taakuitvoeringen welke een (mogelijk) effect hebben op het individu (individuele burgers, instellingen, etc.). Steekproeven met als doel om op geaggregeerd niveau uitspraken te doen over bijvoorbeeld een onderzoekspopulatie (denk aan beleids- en stelselonderzoeken) zijn buiten beschouwing gelaten.
Het inzicht in taakuitvoeringen waarbij sprake is van aselecte steekproeven met mogelijk effect op het individu geeft geen indicatie dat er sprake is van mogelijk onbedoelde bijeffecten van de aselecte steekproeftrekking. Er komen geen geïdentificeerde risico's op vooringenomenheid voort op basis van de uitvraag.
Het onderwerp is ook onder de aandacht gebracht van de zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) die onder de verantwoordelijkheid van OCW vallen. Min of meer dezelfde uitvraag is ook bij hen uitgezet. In april hopen we daarmee het bestaande beeld te kunnen verrijken met de bevindingen die we via hen opdoen.
De uitvraag heeft ook als effect gehad dat de bewustwording rondom mogelijk onbedoelde effecten van taakuitvoeringen binnen organisaties waar OCW verantwoordelijk voor is, is toegenomen.