



ROEKELOZE RISICOPROFILERING

STUDENTEN IN NEDERLAND GESCHAAD DOOR
DISCRIMINERENDE FRAUDEAANPAK

RESEARCH
BRIEFING

AMNESTY
INTERNATIONAL



INHOUD

BEGRIPPENLIJST	3
AFKORTINGEN	4
SAMENVATTING	5
METHODOLOGIE	10
1. DE DUO-WERKWIJZE: STUDENTEN GESCHAAD DOOR DISCRIMINERENDE RISICOPROFILERING	13
1.1 Algoritmische risicoprofilering om fraude op te sporen	13
1.2 Een nieuw schandaal	16
1.3 Hoe DUO's risicoprofilering werkte	17
1.4 'Discriminatie is de realiteit'	19
1.5 Een harde fraudeaanpak	21
1.6 Plannen om risicoprofilering opnieuw in te voeren	25
2. VERSCHILLENDE MANIEREN VAN DISCRIMINERENDE PROFILERING	27
2.1 Mensenrechtenkader voor gelijkheid en non-discriminatie	27
2.2 Risicoprofilering door DUO is discriminatie op grond van ras	30
2.3 Risicoprofilering door DUO is discriminatie op grond van sociaaleconomische status	34
3. ONVOLDOENDE BESCHERMING VAN STUDENTEN TEGEN DISCRIMINATIE	36
3.1 De plicht om discriminatie te voorkomen	36
3.2 Een ontwerpproces vatbaar voor vooringenomenheid	38
3.3 Geen onderzoek naar signalen van discriminatie	39
3.4 Gebrek aan transparantie	40
3.5 Onvoldoende verantwoording en toezicht	40
3.6 Ongereguleerde risicoprofilering	41
3.7 Geen proactief toezicht	43
3.8 Geen actief onderzoek in gerechtelijke procedures	43
4. NAAR EFFECTIEVE RECHTSMIDDELEN EN GENOEGDOENING	46
4.1 Eerste stappen gezet	47
4.2 Discriminerende risicoprofilering voorkomen in de toekomst	48
5. AANBEVELINGEN	49

Coverillustratie: Tosca van der Weerden
© Amnesty International 2024
november 2024

De Nederlandse overheid gebruikte een discriminerend algoritmisch risicoprofileringsysteem om mogelijk misbruik van de uitwonendenbeurs op te sporen. Studenten uit geracialiseerde groepen en mbo-studenten werden vaker als 'hoog risico' aangemerkt en vaker geselecteerd voor een controle. Om schade in de toekomst te voorkomen, roept Amnesty International op tot strikte regulering van algoritmische risicoprofileringsystemen.

BEGRIPPENLIJST

ALGORITME	Een algoritme is een procedure die wordt gebruikt om een probleem op te lossen of een berekening uit te voeren. Algoritmen fungeren als een exacte lijst van instructies die stap voor stap specifieke acties uitvoeren. Algoritmische systemen zijn toepassingen die een of meer taken uitvoeren, zoals het verzamelen, combineren, opschonen, sorteren, classificeren en interpreteren van gegevens, maar ook voor selecteren, prioriteren, het doen van aanbevelingen en besluitvorming.
ALGORITMISCHE RISICOPROFILERING	De deels of volledig geautomatiseerde verwerking van gegevens voor statistische analyse en/of voorspellende modellering om het risico vast te stellen dat een uitkomst zich voordoet, hetzij op het niveau van een individu of gemeenschap, hetzij voor een gebeurtenis of scenario.
ALGORITMISCH RISICOPROFILERINGSSYSTEEM	Een algoritmisch risicoprofileringsstelsel ondersteunt een menselijk besluitvormingsproces. Vaak worden deze systemen gebruikt om casussen te identificeren of te selecteren voor menselijke beoordeling, door informatie en/of mogelijke resultaten over casussen te geven.
ARTIFICIAL INTELLIGENCE (AI)	Er is geen algemeen aanvaarde definitie van de term 'kunstmatige intelligentie' of 'AI'. Een definitie omschrijft AI als systemen die zijn ontworpen om een specifieke taak of proces uit te voeren en die "al doende leren" – of dat nu is door leren onder toezicht (een systeem dat wordt gecorrigeerd door een ontwikkelaar totdat het na verloop van tijd patronen leert) of nieuwere methoden van <i>deep learning</i> (systemen die zijn geprogrammeerd om op een meer geavanceerde manier te leren, gemodelleerd naar processen in het menselijk brein).
PROXY	In de context van programmeren is een proxy een kenmerk dat is gecorreleerd aan iets dat niet in het algoritme is opgenomen. In algoritmische systemen kan een ogenschijnlijk neutraal kenmerk (zoals een postcode) worden gecorreleerd met een beschermd kenmerk (zoals nationaliteit of afkomst).
RISICOPROFILERING	De analyse, op basis van een min of meer gestructureerde reeks criteria, om het risico te bepalen dat een uitkomst zich voordoet.
SOCIALE BESCHERMING	Sociale bescherming is een breed begrip dat verwijst naar verschillende sociale regelingen die ofwel worden gefinancierd door middel van bijdragen door of namens een persoon, ofwel door middel van het nationale belastingstelsel. Sociale bescherming omvat onder meer het volgende: (i) sociale verzekeringen, zoals pensioenverzekeringen; (ii) werkgelegenheids- en arbeidsprogramma's, waaronder werkloosheidsuitkeringen, vaardigheidstraining en hulp bij het zoeken naar werk; (iii) sociale bijstand en uitkeringen voor mensen die in armoede leven; en (iv) sociale voordelen, waaronder studiefinanciering.

AFKORTINGEN

AI-verordening	Verordening artificiële intelligentie (EU)
AVG	Algemene verordening gegevensbescherming (EU)
CRvB	Centrale Raad van Beroep, de hoogste rechter voor zaken over sociale bescherming
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
HvJ-EU	Hof van Justitie van de Europese Unie
IVESCR	Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten
IVUR	Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van elke vorm van rassendiscriminatie
MBO	Middelbaar en beroepsonderwijs
HBO	Hoger beroepsonderwijs
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
VN	Verenigde Naties
WO	Wetenschappelijk onderwijs

SAMENVATTING

“Ik vind het teleurstellend. Het lijkt alsof de overheid probeert strenger op te treden tegen discriminatie en ik denk dat het hier steeds beter gaat, terwijl het dus bij zo'n grote organisatie als DUO zo slecht gaat. Dat daar eigenlijk helemaal niet serieus naar gekeken wordt. Het lijkt alsof het niet echt iets uitmaakt.” (Maureen, oud-student)

Dit rapport analyseert een discriminerend algoritmisch risicoprofileringsysteem dat in Nederland werd gebruikt. De Dienst Uitvoering Onderwijs (hierna: DUO), een uitvoeringsorganisatie die werkt onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), gebruikte dit systeem tussen 2012 en juni 2023 om studenten te selecteren voor een huisbezoek om mogelijk misbruik van de uitwonendenbeurs op te sporen. Het rapport laat zien dat de DUO-werkwijze studenten discrimineerde op grond van zowel ras als economische en sociale situatie (hierna: sociaaleconomische status).

Beschuldigingen van discriminatie in de media in juni 2023 waren aanleiding voor de minister van OCW om het systeem tijdelijk stop te zetten en te laten onderzoeken. Na publicatie van het externe onderzoek in maart 2024, dat discriminatie door DUO's werkwijze bevestigde, bood het kabinet excuses aan voor “indirecte discriminatie” van studenten van geracialiseerde groepen.¹ Tegelijk met de excuses kondigde de minister aan een “nieuwe, effectieve vorm van risicogericht toezicht” te willen invoeren. In november 2024, in de week voor publicatie van dit rapport, maakte de minister bekend dat alle besluiten van DUO die zijn gebaseerd op de discriminerende risicoprofilering worden teruggedraaid en dat het kabinet de teruggevorderde beurs en boetes aan studenten gaat terugbetalen.

Hoe het is misgegaan bij DUO is illustratief voor hoe overheidsorganisaties in Nederland algoritmische risicoprofilering blijven gebruiken zonder voldoende waarborgen om de mensenrechten te beschermen. In de afgelopen jaren stapelden de schandalen over discriminerende risicoprofilering door overheidsorganisaties zich op. Dit toont aan dat het kabinet mensen onvoldoende beschermt tegen discriminerend overheidshandelen.

DUIDELIJKE NORMEN VOOR RISICOPROFILERING VEREIST

Dat de overheid in dit geval voortvarend te werk gaat om de schade die is veroorzaakt door de discriminerende risicoprofilering te herstellen, is een positieve ontwikkeling. De kans op herhaling blijft echter groot. De overheid heeft tot nu de DUO-werkwijze niet grondig en correct getoetst aan het discriminatieverbod, waardoor de normen voor risicoprofilering onduidelijk blijven. Duidelijke normering is nodig omdat ook andere overheidsorganisaties in Nederland risicoprofilering gebruiken om potentiële fraude of criminaliteit te identificeren. Dergelijke discriminerende systemen worden ook in het buitenland gebruikt; Amnesty International legde dit recent in Frankrijk en Denemarken bloot.

De minister heeft excuses aangeboden voor “indirecte discriminatie” op grond van ras, maar heeft niet expliciet erkend dat ook sprake was van discriminatie op grond van sociaaleconomische status. Ook heeft de minister geen mensenrechtenanalyse van indirecte discriminatie op grond van ras en sociaaleconomische status uitgevoerd of laten uitvoeren. De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) heeft het algoritme van DUO onderzocht en concludeert dat het discriminerend was. Maar ook de AP doet geen grondige toetsing aan het discriminatieverbod, waardoor voor overheidsorganisaties onduidelijk blijft hoe zij risicoprofilering moeten toetsen.

Om herhaling van te voorkomen, is een diepgaand inzicht in de manier waarop het DUO-systeem in strijd was met discriminatieverbod noodzakelijk. Dit rapport bevat daarom een gedetailleerde analyse van de verschillende manieren waarop de DUO-werkwijze studenten discrimineerde op grond van ras en sociaaleconomische status. Het rapport beoogt daarmee richting te geven aan de manier waarop overheidsorganisaties het gebruik van risicoprofilering moeten toetsen aan het discriminatieverbod.

¹ Voor het gebruik van de term “geracialiseerde groepen” door Amnesty International, zie kader 1 van het rapport.

DISCRIMINERENDE RISICOPROFILERING VOORKOMEN IN DE TOEKOMST

De vele schandalen over discriminerende risicoprofilering door meerdere Nederlandse overheidsorganisaties in de afgelopen jaren laten zien dat het gebruik van risicoprofilering inherente mensenrechtenrisico's met zich meebrengt. De overheid zou dan ook een fundamenteel debat moeten voeren met de samenleving over risicoprofilering, inclusief de risico's voor de mensenrechten en de impact op mensen. Om mensen in de toekomst effectief te beschermen tegen discriminerende risicoprofilering, zou het uitgangspunt voor de regulering van risicoprofilering moeten zijn: "verboden, tenzij". Overheidsorganisaties zouden risicoprofilering alleen mogen gebruiken als het recht op non-discriminatie kan worden gegarandeerd en de nodige maatregelen worden genomen om de bescherming van alle andere rechten te waarborgen.

MENSENRECHTENSCHENDINGEN DOOR DIGITALE TECHNOLOGIEËN

Dit rapport maakt deel uit van Amnesty Internationals werk op het gebied van technologie, ongelijkheid en mensenrechten. Dit werk laat zien hoe digitale systemen niet "neutraal" zijn, maar eerder bestaande structuren van ongelijkheid en machtsverschillen reflecteren en versterken. Wereldwijd introduceren steeds meer staten digitale technologieën in het sociale beschermingsdomein op manieren die verstrekende impact kunnen hebben op mensen, waarbij gemarginaliseerde groepen, mensen die slachtoffer zijn van structureel en systemisch racisme en mensen uit sociaaleconomisch achtergestelde groepen het zwaarst worden getroffen. Al in 2021 deed Amnesty International in het rapport *Xenofobe machines*, over het discriminerende algoritmische besluitvormingssysteem van de Belastingdienst dat bijdroeg aan het toeslagenschandaal, aanbevelingen aan de Nederlandse overheid voor effectieve en bindende maatregelen om mensenrechtenschendingen door zulke systemen te voorkomen.

Om te analyseren hoe het risicoprofileringsysteem van DUO was ontworpen, hoe het werkte en hoe het tot discriminatie leidde, baseerde Amnesty International zich op overheids- en parlementaire documenten en documenten van de juridische procedures die verschillende studenten voerden tegen DUO. Daarnaast sprak Amnesty International met vijf oud-studenten die zeggen ten onrechte te zijn beschuldigd van misbruik van de uitwonendenbeurs in de periode voor juni 2023. Amnesty International sprak ook met advocaten die een of meerdere studenten bijstaan of bijstonden die in bezwaar of beroep gingen tegen de besluiten van DUO.

RISICOPROFILERING DUO WAS ONDERDEEL VAN HARDE FRAUDEAANPAK

Alle studenten die in Nederland een mbo-, hbo- of wo-opleiding doen hebben recht op studiefinanciering van de overheid als tegemoetkoming in de kosten van levensonderhoud. Studenten die niet bij hun ouder(s) wonen, ontvangen een hoger bedrag, de "uitwonendenbeurs". DUO gebruikte een algoritmisch risicoprofileringsysteem om te bepalen welke studenten een "hoog risico" hadden om te frauderen met de uitwonendenbeurs. Kenmerkend voor risicoprofilering voor fraude- en criminaliteitsbestrijding is dat overheidsorganisaties het gebruiken om mensen te selecteren voor nader onderzoek zonder dat er concrete en geïndividualiseerde signalen zijn dat zij een wet overtreden.

Hoofdstuk 1 van het rapport geeft een kort overzicht van de politieke ontwikkelingen rondom de DUO-werkwijze en beschrijft het algoritmische risicoprofileringsysteem. Het systeem was onderdeel van een harde fraudeaanpak die OCW ontwikkelde in 2009-2011, na signalen dat studenten misbruik maakten van de uitwonendenbeurs. Een wetwijziging verlaagde de bewijslast voor DUO, waardoor studenten het risico lopen onterecht beschuldigd te worden van misbruik. Daarnaast maakte de wetwijziging fysieke adrescontroles (onaangekondigde huisbezoeken en buurtonderzoeken) mogelijk om te controleren of een student daadwerkelijk op het geregistreerde adres woont. DUO kreeg ook de bevoegdheid om aan studenten een boete op te leggen als sanctie voor het misbruik, bovenop de terugvordering van de uitwonendenbeurs.

DISCRIMINATIE OP GROND VAN RAS EN SOCIAALECONOMISCHE STATUS

Hoofdstuk 2 laat zien hoe de DUO-werkwijze studenten discrimineerde op grond van zowel ras als sociaaleconomische status. Internationale en Europese verdragen en Nederlandse wetgeving

verbieden directe en indirecte discriminatie. Er is sprake van directe discriminatie wanneer een persoon nadelig wordt behandeld, ten opzichte van een ander persoon in een vergelijkbare situatie, vanwege een reden die verband houdt met een beschermde grond zoals ras of sociaaleconomische status. Indirecte discriminatie verwijst naar wetten, beleid, werkwijzen of behandeling die op het eerste gezicht neutraal lijken (dat wil zeggen, geen expliciet onderscheid maken), maar een bepaalde groep onevenredig benadelen. Er kan een objectieve en redelijke rechtvaardiging zijn voor indirect onderscheid, op voorwaarde dat een legitiem doel wordt nagestreefd en dat de middelen om dat doel te bereiken passend en noodzakelijk zijn. Deze beoordeling is zeer strikt. In de praktijk zal het gebruik van ogenschijnlijk neutrale criteria dat een onevenredige impact heeft op groepen op grond van ras vrijwel altijd in strijd zijn met het discriminatieverbod.

Uit het externe onderzoek naar de DUO-werkwijze, uitgevoerd in opdracht van de minister van OCW en DUO, blijkt dat DUO een algoritmisch risicoprofiel en aanvullende criteria gebruikte om studenten te selecteren voor een huisbezoek. Het externe onderzoek laat zien dat de drie criteria in het algoritme – opleiding, leeftijd en afstand tot het adres van de ouder(s) – gecorreleerd waren met ras, wat tot gevolg had dat studenten met een “niet-Europese migratieachtergrond” onevenredig vaak werden aangemerkt als “hoog risico” en minder vaak als “laag risico”. Aanvullende criteria, die door DUO-medewerkers handmatig werden beoordeeld, correleerden waarschijnlijk ook met ras, waardoor studenten met een “niet-Europese migratieachtergrond” onevenredig vaak werden geselecteerd voor een huisbezoek. Gezien de historisch achtergestelde en gemarginaliseerde positie van geracialiseerde groepen in Nederland, moeten de negatieve impact en het stigmatiserende effect van indirect onderscheid op grond van ras zwaar wegen in de toetsing aan het discriminatieverbod. Zonder een objectieve en redelijke rechtvaardiging komt een indirect onderscheid op grond van ras neer op rassendiscriminatie en dit is in strijd met het discriminatieverbod.

Het risicoprofileringsstelsel van DUO discrimineerde studenten ook op basis van sociaaleconomische status, omdat het algoritme zo was ontworpen dat mbo-studenten, vooral op mbo-niveau 1-2, een hogere risicoscore kregen dan hbo- en wo-studenten. De aanname dat mbo-studenten vaker misbruik zouden maken van de uitwonendenbeurs is stigmatiserend. Het stigmatiserende effect moet mede worden gezien in het licht van de achtergestelde positie van mbo'ers, ten opzichte van studenten en afgestudeerden in het “hogere” onderwijs, onder meer op het gebied van inkomen, gezondheid, levensverwachting en politieke vertegenwoordiging. Gezien de negatieve impact en het stigmatiserende effect van een grotere kans om als “hoog risico” te worden geprofileerd en te worden gecontroleerd, kan er voor een onderscheid op grond van sociaaleconomische status geen objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaan. Daarnaast gebruikten DUO-medewerkers gegevens over de woonsituatie van studenten als selectiecriteria, zoals wonen in een studentenhuys, alleen wonen en het aantal vierkante meters van de woning ten opzichte van het aantal bewoners. Dit kan leiden tot indirecte discriminatie op grond van sociaaleconomische status, omdat het selecteren op grond van zulke criteria een onevenredig grote impact heeft op studenten uit sociaaleconomische achtergestelde en gemarginaliseerde groepen.

DE NEDERLANDSE STAAT BESCHERMDE STUDENTEN NIET TEGEN DISCRIMINATIE

Staten hebben de plicht om alle vormen van directe en indirecte discriminatie uit te bannen en speciale maatregelen te nemen om gemarginaliseerde groepen te beschermen. Hoofdstuk 3 beschrijft deze plicht en de verschillende manieren waarop het ministerie van OCW en DUO deze niet zijn nagekomen. Het ontwerpproces van het risicoprofileringsstelsel was gebaseerd op “ervaringen” en het “gezonde verstand” van medewerkers, waarmee het vatbaar was voor vooringenomenheid. Tussen 2010 en 2023 werden meerdere signalen van discriminatie, afkomstig van onder meer DUO-medewerkers en recent ook advocaten, onvoldoende onderzocht door DUO. Daarnaast werd het risicoprofileringsstelsel in 2011 ingevoerd zonder waarborgen tegen discriminatie. DUO voerde bijvoorbeeld geen periodieke evaluaties uit van mogelijke onbedoelde effecten of de impact van de werkwijze op de mensenrechten. Een gebrek aan transparantie over de algoritmische risicoprofilering maakte het voor studenten en hun advocaten moeilijk om besluiten van DUO aan te vechten en mogelijke discriminatie uit te sluiten.

Gedurende de vele jaren dat het profileringsysteem in gebruik was, ontbraken mechanismen voor voldoende verantwoording en effectief toezicht. Tot november 2024 hebben toezichthouders de DUO-werkwijze niet actief onderzocht. Ook rechters hebben in juridische procedures tot oktober 2024 het risicoprofileringsysteem en mogelijke discriminatie niet actief onderzocht.

Artikel 22 van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) van de EU verbiedt geautomatiseerde besluitvorming, waaronder profilering, wanneer dat besluit hen in aanmerkelijke mate treft. De beschikbare informatie over de DUO-werkwijze biedt onvoldoende inzicht om te kunnen vaststellen of deze in lijn was met artikel 22 van de AVG. De EU AI-verordening, die in augustus 2024 in werking is getreden, wordt geprezen als de eerste wet die AI-systemen reguleert. Het is nog onduidelijk wat precies de reikwijdte is van de definitie van “AI-systeem” in de AI-verordening. Als DUO voor het risicogerichte toezicht opnieuw een algoritmisch systeem wil gebruiken, moet OCW onderzoeken of dit voldoet aan de eisen en waarborgen waartoe de AI-verordening verplicht. Waar risicoprofilering buiten de reikwijdte van bestaande regulering valt, moet het kabinet aanvullende regelgeving introduceren om te voldoen aan haar verplichting om mensenrechtenschendingen te voorkomen.

AANBEVELINGEN

Aanbevelingen aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap:

1. Erken dat DUO studenten discrimineerde op grond van zowel ras als sociaaleconomische status (onderwijstype en woonsituatie).
2. Geef voortvarend uitvoering aan het terugdraaien van besluiten van DUO en het terugbetalen van teruggevorderde studiefinanciering en boetes, zoals toegezegd op 11 november 2024. Rapporteer publiekelijk over de afhandeling hiervan. Verwijder alle informatie in databases met betrekking tot individuele dossiers over vermeende fraude en garandeer dat deze informatie niet wordt gebruikt voor andere besluiten of wordt gedeeld met andere overheidsorganisaties.
3. Raadpleeg de belangrijkste belanghebbenden, waaronder getroffen gemeenschappen, over de herontwikkeling van de handavingsaanpak van DUO, en over de noodzakelijke waarborgen en garanties voor effectieve rechtsmiddelen en genoegdoening.
4. Voer een mensenrechtenanalyse uit van de gehele fraudeaanpak van DUO, inclusief het algoritmische risicoprofileringsysteem, het bureauonderzoek en de bewijsbeoordeling door DUO-medewerkers, de huisbezoeken en buurtonderzoeken door externe controleurs, en de bezwaarprocedure bij DUO. Betrek de inzichten van deze analyse bij de herontwikkeling van het handavingsbeleid.

Aanbevelingen aan het kabinet:

5. Voeg sociaaleconomische status toe aan de beschermde gronden in nationale antidiscriminatiewetgeving.
6. Leg bij wet of in bindende richtlijnen vast dat het gebruik van ras, sociaaleconomische status en andere beschermde kenmerken als criteria in algoritmische risicoprofileringsystemen verboden is.
7. Zet alle algoritmische risicoprofileringsystemen die op dit moment worden gebruikt voor het opsporen van misbruik of fraude met sociale regelingen stop, en voer deze alleen opnieuw in als het recht op non-discriminatie kan worden gegarandeerd, en de nodige waarborgen zijn ingebouwd om de bescherming van alle andere rechten te garanderen, waaronder het recht op privacy en het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel.
8. Verbied algoritmische risicoprofilering in het domein van sociale bescherming, tenzij de overheidsorganisaties die dergelijke profileringsystemen gaan gebruiken kunnen garanderen

dat het systeem in overeenstemming is met de internationale mensenrechtenstandaarden. Uitzonderingen op het verbod mogen alleen worden toegestaan als:

- Het gebruik van een algoritmisch risicoprofileringsysteem bij wet of bindende richtlijnen is geregeld en alle waarborgen om de rechten van mensen te beschermen aanwezig zijn, waaronder transparantie, verantwoording, toezicht en daadwerkelijke rechtsmiddelen.
 - Voor en tijdens het gebruik van het algoritmische risicoprofielensysteem een verplichte en bindende analyse van de impact op de mensenrechten wordt uitgevoerd. Dit omvat het periodiek testen op zowel directe als indirecte discriminatie.
 - Het gebruik van het algoritmische risicoprofileringsysteem periodiek wordt geëvalueerd en de impact ervan op de mensenrechten en andere onbedoelde effecten periodiek worden beoordeeld.
 - Het systeem voor algoritmische risicoprofileringsysteem transparant is voor het publiek en is opgenomen in een verplicht algoritmeregister.
 - Er uitgebreide en onafhankelijke mechanismen zijn voor toezicht op het naleven van de mensenrechten. Toezichtsorganen moeten een adequaat mandaat en voldoende bevoegdheid, deskundigheid en capaciteit krijgen om onderzoek te doen en te handhaven, zowel reactief als proactief.
9. Zorg ervoor dat het handhavingsbeleid en de handhavingspraktijk op het terrein van sociale bescherming in overeenstemming zijn met de internationale mensenrechtenstandaarden:
- Raadpleeg de belangrijkste belanghebbenden, waaronder betrokken en getroffen gemeenschappen, over de manier waarop overheden mensen controleren op mogelijke fraude of misbruik, administratieve nalatigheid en fouten met uitkeringen. De stigmatiserende impact die deze controles kunnen hebben en hoe effectieve rechtsmiddelen kunnen worden gegarandeerd, moeten hierbij worden betrokken.
 - Zorg ervoor dat de bewijslast voor alle aspecten van beschuldigingen van misbruik of fraude altijd zeer duidelijk bij de overheid ligt, niet bij degenen tegen die door de overheid wordt onderzocht.
 - Zorg ervoor dat alle aannemelijke signalen van discriminatie grondig en tijdig worden onderzocht door een onafhankelijke instantie.
 - Voer richtlijnen in om onderzoeken naar vermeend misbruik en fraude te registreren en om geanonimiseerde gegevens over deze onderzoeken te publiceren, uitgesplitst naar beschermde kenmerken, met als doel mogelijke discriminatie periodiek te monitoren.
 - Zorg voor effectieve rechtsmiddelen en genoegdoening voor de getroffen rechthebbenden. Raadpleeg getroffen gemeenschappen over passende genoegdoening.

METHODOLOGIE

Dit rapport is onderdeel van Amnesty Internationals werk op het gebied van technologie, ongelijkheid en mensenrechten. Dit werk laat zien hoe digitale systemen niet “neutraal” zijn, maar bestaande structuren van ongelijkheid en machtsverschillen reflecteren en versterken.² Het gebruik van algoritmische of AI-systemen om beslissingen over de handhaving van wetten te ondersteunen, of het nu gaat om sociale bescherming,³ criminaliteitsbestrijding⁴ of grenscontrole⁵, heeft een enorme impact op het dagelijks leven van mensen, vooral van mensen uit gemarginaliseerde en geracialiseerde groepen die historisch gezien vaker het slachtoffer zijn geweest van intensievere surveillance, profilering en criminalisering door autoriteiten.⁶

In de afgelopen jaren heeft Amnesty International de impact op de mensenrechten aan het licht gebracht van algoritmische systemen die worden gebruikt om te bepalen wie recht heeft op een uitkering en voor het opsporen van fraude en fouten met sociale regelingen in Nederland⁷, Servië⁸, Frankrijk⁹ en Denemarken¹⁰. In 2024 publiceerde Amnesty International het rapport *Social protection in the digital age* over de impact van digitale technologieën op sociale bescherming in verschillende contexten.¹¹

In Nederland onderzoekt en monitort Amnesty International sinds 2020 het gebruik van algoritmische risicoprofilering door overheden voor het opsporen van potentiële uitkeringsfraude en criminaliteit. Publicaties zijn onder andere *We sense trouble. Automated discrimination and mass surveillance in predictive policing in the Netherlands* (2020), *Xenofobe machines: Discriminatie door ongereguleerd gebruik van algoritmen in het Nederlandse toeslagenschandaal* (2021) en *Etnisch profileren is overheidsbreed probleem* (2024).¹² Deze rapporten laten zien hoe het gebruik van algoritmische risicoprofilering door verschillende overheidsorganisaties in strijd is met het recht op gelijkheid en non-discriminatie. Amnesty International publiceerde in 2023 een briefing die laat zien dat het kabinet nalaat om algoritmische systemen effectief te reguleren.¹³ Samen met burgerrechtenorganisatie Controle Alt Delete voerde Amnesty International op dit onderwerp in 2024 ook een campagne met een oproep aan het kabinet om effectieve maatregelen te nemen om (geautomatiseerd) etnisch profileren door overheidsorganisaties uit te bannen.

Dit nieuwe rapport analyseert een discriminerend algoritmisch risicoprofileringsysteem dat tussen 2012 en 2023 door de Dienst Uitvoering Onderwijs (hierna: DUO) werd gebruikt. Studenten die een mbo-, hbo- of wo-opleiding volgen hebben recht op studiefinanciering van de overheid. De basisbeurs is hoger voor studenten die niet bij hun ouder(s) wonen; zij ontvangen een “uitwonendenbeurs”.¹⁴ DUO, onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna:

² Amnesty International, *Digitally Divided. Technology, inequality and human rights* (Index: POL 40/7108/2023), 2023, <https://www.amnesty.org/en/documents/pol40/7108/2023/en/>.

³ Amnesty International, *Social protection in the digital age* (Index: POL 40/7771/2024), 6 maart 2024, <https://www.amnesty.org/en/documents/pol40/7771/2024/en/>.

⁴ Amnesty International, *We sense trouble. Automated discrimination and mass surveillance in predictive policing in the Netherlands*, EUR 35/2971/2020, 29 september 2020, <https://www.amnesty.org/en/documents/eur35/2971/2020/en/>.

⁵ Amnesty International, *The Digital Border: Migration, Technology and Inequality* (Index: POL 40/7772/2024), 21 mei 2024, <https://www.amnesty.org/en/documents/pol40/7772/2024/en/>.

⁶ Voor het gebruik van de term “geracialiseerde groepen” door Amnesty International, zie kader 1.

⁷ Amnesty International Nederland, *Xenofobe machines: Discriminatie door ongereguleerd gebruik van algoritmen in het Nederlandse toeslagenschandaal*, <https://www.amnesty.org/en/documents/eur35/4686/2021/nl/>.

⁸ Amnesty International, *Trapped by Automation: Poverty and Discrimination in Serbia's Welfare State* (Index: EUR 70/7443/2023), 4 december 2023, <https://www.amnesty.org/en/latest/research/2023/12/trapped-by-automation-poverty-and-discrimination-in-serbiaswelfare-state/>.

⁹ Amnesty International, *France: Discriminatory algorithm used by the social security agency must be stopped*, 16 oktober 2024, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2024/10/france-discriminatory-algorithm-used-by-the-social-security-agency-must-be-stopped/>.

¹⁰ Amnesty International, <https://www.amnesty.org/en/documents/eur18/8709/2024/en/>.

¹¹ Zie ook: Amnesty International, *Digitally Divided*, 2023; Amnesty International, *Social protection in the digital age*, 2024.

¹² Amnesty International Nederland, *Etnisch profileren is overheidsbreed probleem: Nederlandse overheid moet burgers beschermen tegen discriminerende controles*, 21 maart 2024, <https://www.amnesty.nl/content/uploads/2024/03/Amnesty-2024-Rapport-Etnisch-profileren-is-overheidsbreed-probleem-2.pdf?x17005>.

¹³ Publicaties en informatie over de campagne zijn te vinden op [amnesty.nl/tech](https://www.amnesty.nl/tech) en [amnesty.nl/etnischprofilieren](https://www.amnesty.nl/etnischprofilieren).

¹⁴ DUO gebruikt de term ouder(s) in de betekenis van juridische ouder(s), zie: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ouderlijk-gezag/vraag-en-antwoord/biologisch-juridisch-ouderschap>.

ministerie van OCW), ontwikkelde en gebruikte een algoritmisch risicoprofileringsysteem (hierna: het DUO-systeem) om studenten te selecteren voor een controle om mogelijk misbruik van de uitwonendenbeurs te onderzoeken. Nadat studenten door het algoritme werd aangemerkt als “laag risico” dan wel “hoog risico”, vond er een aanvullende handmatige beoordeling door DUO-medewerkers plaats. Dit rapport onderzoekt hoe deze DUO-werkwijze het recht op gelijkheid en non-discriminatie schond.

Om te analyseren hoe het DUO-systeem werd ontworpen, hoe het werkte en hoe het tot discriminatie leidde, baseerde Amnesty International zich op meerdere rapporten van de overheid en onafhankelijke onderzoeks- en adviesbureaus.¹⁵ Hoewel alle rapporten bewijzen van discriminatie leveren, bevatten ze geen mensenrechtenanalyse, omdat de bevindingen niet worden getoetst aan het recht op gelijkheid en non-discriminatie (zie kader 7).

Andere informatiebronnen voor de analyse van Amnesty International zijn parlementaire en ministeriële documenten en parlementaire debatten. Deze bestrijken twee periodes: 2009-2012, toen het systeem werd ontworpen en ingevoerd, en de periode tussen juni 2023, toen het systeem werd stopgezet na beschuldigingen van discriminatie in de media, en 11 november 2024, toen de minister van OCW aankondigde alle besluiten van DUO te zullen terugdraaien en getroffen studenten te zullen terugbetalen.

Daarnaast interviewde Amnesty International vijf oud-studenten die beweerden ten onrechte te zijn beschuldigd door DUO van misbruik van de uitwonendenbeurs in de jaren voor de zomer van 2023. Alle interviews werden een op een afgenomen in augustus 2024; drie op locatie, een per videogesprek en een telefonisch. De geïnterviewde studenten werden benaderd via hun advocaten, die een oproep om deel te nemen aan het onderzoek van Amnesty International doorstuurden naar hun huidige en voormalige cliënten. De geïnterviewden hebben geïnformeerde toestemming gegeven om hun verhaal op te nemen in dit rapport en in gerelateerde communicatie. Vier geïnterviewden verzochten om anonimiteit, maar stemden in met het opnemen van informatie over het soort onderwijs dat ze volgden en hun migratieachtergrond.¹⁶ Een geïnterviewde, Mohammed Elazizi, gaf toestemming om zijn volledige naam te gebruiken. Voor de andere deelnemers zijn pseudoniemen gebruikt. Er zijn interviews afgenomen met de volgende vijf oud-studenten:

- Ghizlan, mbo persoonlijk begeleider specifiek doelgroepen, Nederlands-Marokkaanse achtergrond;
- Karima, wo geneeskunde, Nederlands-Marokkaanse achtergrond;
- Maureen, mbo horecamanagement, Nederlands-Surinaamse achtergrond;
- Mohammed, hbo commerciële economie, Nederlands-Marokkaanse achtergrond;
- Tahira, mbo tandartsassistent, Nederlands-Marokkaanse achtergrond.

Alle geïnterviewden zijn in bezwaar gegaan tegen het besluit van DUO om hun uitwonendenbeurs in te trekken, behalve Karima, omdat zij de bezwaartermijn van zes weken had overschreden. In alle bezwaarprocedures handhaafde DUO het besluit om de beurs in te trekken en in sommige gevallen de student een boete op te leggen. Maureen ging hiertegen in beroep bij de rechter; haar zaak loopt nog. Ghizlan en Tahira gingen ook in beroep bij de rechter, maar die stelde DUO in het gelijk, waarna ze het er, moegestreden, bij lieten zitten. Mohammed ging in twee afzonderlijke gerechtelijke procedures in beroep tegen de besluiten van DUO: de eerste tegen het besluit de beurs terug te vorderen en de tweede tegen het besluit een boete op te leggen. De rechtbank stelde DUO in de eerste procedure in het gelijk. In de tweede procedure, over de boete, stelde de rechtbank Mohammed in het gelijk (zie verder over deze zaken paragraaf 1.5). Amnesty International sprak met

¹⁵ PricewaterhouseCoopers (PwC), *Onderzoek misbruik uitwonendenbeurs*, januari 2024. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 24 724, nr. 209; Algorithm Audit, *Vooringenomenheid voorkomen*, februari 2024; Algorithm Audit, *Addendum vooringenomenheid voorkomen*, mei 2024; DUO, *Rapport inventarisatie werkprocessen Controle Uitwonende Beurs (CUB)*, intern onderzoek (spoor 1-5), 15 februari 2024.

¹⁶ Amnesty International vroeg de geïnterviewden om zichzelf te identificeren.

de advocaten van alle geïnterviewden en had toegang tot de juridische documenten die de oud-studenten in deze zaken ontvingen en indienden; de documenten ondersteunen hun getuigenis dat ze ten onrechte zijn beschuldigd van misbruik van de uitwonendenbeurs.

Amnesty International sprak ook met tien advocaten die een of meerdere studenten bijstaan of bijstonden die in bezwaar of beroep gingen tegen DUO.

Een laatste bron voor dit rapport zijn juridische documenten van de zaken die verschillende studenten hebben aangespannen tegen DUO, waarin ze stelden ten onrechte te zijn beschuldigd van misbruik van de uitwonendenbeurs. Advocaten en studenten die deze zaken hadden aangespannen deelden hun documenten met Amnesty International. Het gaat onder meer om zaken van vijf studenten die onterecht beschuldigd zouden zijn van misbruik en daartegen in bezwaar en soms ook beroep gingen. Amnesty International zocht ook op de site rechtspraak.nl naar relevante rechterlijke uitspraken tussen 2013 en 31 oktober 2024 en vond veertien zaken die relevant zijn voor de analyse in dit rapport.¹⁷

KADER 1: GEBRUIKTE TERMEN IN DIT RAPPORT

Geracialiseerde groepen

Of groepen “geracialiseerd” zijn is tijd- en plaatsgebonden. De term “racialisering” verwijst naar processen waarmee raciale betekenissen worden geconstrueerd door machtige instituties en groepen, en die worden gebruikt om discriminatie, stereotypering, geweld en *othering* van etnische en religieuze groepen zoals Roma, moslims, mensen van kleur en migranten te rechtvaardigen. Michael Omi en Howard Winant gebruiken de term racialisering om “de verbreding van raciale betekenis naar een voorheen niet raciaal geclassificeerde relatie, sociale praktijk of groep aan te duiden. Racialisering is een ideologisch proces, een historisch specifiek proces”.¹⁸ De persoon identificeert zichzelf niet als geracialiseerd, maar wordt door anderen als zodanig gedefinieerd. Dit proces leidt tot systemisch discriminerende praktijken van overheidsinstellingen, particuliere entiteiten en individuen.¹⁹ Op deze manier verwijst “geracialiseerde groepen” vaak naar mensen die historisch en systemisch gediscrimineerd worden op raciale gronden. Racialisering is echter geen statisch proces en verandert afhankelijk van context, beleid, wetgeving en praktijk.²⁰ Racialisering gaat ook verder dan wettelijke classificeringen, zoals migranten en vluchtelingen. Racialisering in de context van grensoverschrijdende mobiliteit kent verschillende dynamieken en manifestaties, waarbij migranten en vluchtelingen specifieke vormen van raciale uitsluiting en discriminatie ervaren. Naast ras en etniciteit worden religie, taal en cultuur vaak als raciale categorieën gebruikt om iemands migratiestatus en nationaliteit te bepalen.²¹

Misbruik en fraude

In het overheidsbeleid en het maatschappelijke en politieke debat in Nederland zijn de termen “misbruik” en “fraude” met betrekking tot sociale uitkeringen niet duidelijk gedefinieerd en worden ze door elkaar gebruikt.²² Er is geen wettelijke definitie van “fraude” of “misbruik” die in deze context van toepassing is. Beide termen worden meestal gebruikt om aan te geven dat de overtreding van de wet opzettelijk is en geen vergissing. In de relevante wetgeving over studiefinanciering worden de termen “misbruik” of “fraude” niet gebruikt. DUO en het ministerie

¹⁷ De meeste uitspraken worden niet gepubliceerd op rechtspraak.nl.

¹⁸ Michael Omi en Howard Winant, eds., *Racial Formation in the United States*, 1994, tweede editie, pp. 3-13. “We employ the term racialization to signify the extension of racial meaning to a previously racially unclassified relationship, social practice or group. Racialization is an ideological process, a historically specific one.” Voor een overzicht van het gebruik en de betekenis van de term, zie Adam Hochman (2019) “Racialization: a defence of the concept”, *Ethnic and Racial Studies*, 42:8, 1245-1262.

¹⁹ Michael Omi en Howard Winant, eds., *Racial Formation in the United States*, 1994, tweede editie, pp. 3-13.

²⁰ Bianca Gonzalez-Sobrino en Devon R. Gross, “Exploring the mechanisms of racialization beyond the black-white binary”, 2019, *Ethnic and Racial Studies*, Volume 42, Issue 4, pp. 505-510.

²¹ Amnesty International, submission to the UN CERD-CMW joint general comment/recommendation: *Obligations of state parties on addressing and eradicating xenophobia and its impact on the rights of migrants, their families, and other non-citizens affected by racial discrimination*, IOR 40/7898/2024, 4 april 2024, <https://www.amnesty.org/es/documents/ior40/7898/2024/en/>.

²² Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening (PEFD), *Blind voor mens en recht*, 2024, p. 36.

van OCW spreken meestal van “misbruik” en “oneigenlijk gebruik”. Het besluit van DUO dat een student misbruik maakt van de uitwonendenbeurs of om een boete op te leggen is een bestuurlijk besluit, geen strafrechtelijke vervolging of veroordeling. In dit rapport gebruikt Amnesty International de termen “fraude” en “misbruik” door elkaar.

Amnesty International stuurde op 8 augustus 2024 een feitelijke beschrijving van het DUO-systeem en de werkwijze aan het ministerie van OCW om de gelegenheid te bieden deze informatie te controleren en zo nodig te corrigeren en op aanvullende vragen te reageren. Het ministerie reageerde op 3 september en 7 oktober 2024. Op 23 oktober vroeg Amnesty International in een brief aan de minister van OCW om een reactie op de conceptversie van de briefing, waarin de analyse, conclusies en aanbevelingen waren opgenomen. Het ministerie reageerde op 30 oktober en 1 november. Zij wezen op feitelijke onjuistheden en deelden aanvullende informatie. Amnesty International verwerkte hun opmerkingen waar nodig. Waar Amnesty International uitleg of interpretatie van informatie wezenlijk verschilt van die van de overheid, is dit expliciet in het rapport vermeld.

Dit rapport beoogt geen uitputtend overzicht te geven van alle gevolgen voor de mensenrechten die verband houden met de manier waarop DUO controleerde op mogelijk misbruik van de uitwonendenbeurs. Ook wordt in het rapport niet beweerd dat alle schade die is veroorzaakt door de DUO-werkwijze verband houdt met de discriminerende risicoprofilering. Dit rapport belicht een specifiek aspect, namelijk het gebruik van het algoritmische risicoprofileringssysteem door DUO om te beslissen welke studenten geselecteerd moesten worden voor een onderzoek naar mogelijke fraude met de uitwonendenbeurs. Het rapport richt zich op het blootleggen van de verschillende manieren deze werkwijze discriminerend is. Het rapport beoogt hiermee aan te tonen dat het erg moeilijk, zo niet onmogelijk is om risicoprofilering te ontwerpen op een manier die niet discriminerend is. Dit rapport pleit er dan ook voor dat het kabinet het gebruik van algoritmische risicoprofileringssystemen verbiedt, tenzij overheidsorganisaties die ze willen gebruiken kunnen garanderen dat deze systemen in overeenstemming zijn met de mensenrechtenstandaarden en dat de nodige waarborgen zijn ingebouwd om discriminatie te voorkomen en andere mensenrechten te beschermen.

Amnesty International is alle oud-studenten en advocaten die aan dit onderzoek hebben meegewerkt dankbaar voor hun tijd en voor het delen van hun verhalen.

1. DE DUO-WERKWIJZE: STUDENTEN GESCHAAD DOOR DISCRIMINERENDE RISICOPROFILERING

1.1 ALGORITMISCHE RISICOPROFILERING OM FRAUDE OP TE SPOREN

Over de hele wereld zetten overheden algoritmen en AI-systemen in om fraude met sociale regelingen op te sporen. Dit heeft een bijzondere impact op mensen die structureel en systemisch racisme ervaren en op mensen met een achtergestelde sociaaleconomische positie.²³ Mensenrechtenorganen en Speciale Rapporteurs van de VN hebben herhaaldelijk de aandacht gevestigd op de manieren waarop algoritmische systemen bestaande vooroordelen, discriminatie en ongelijkheid reproduceren

²³ Rapport van de Speciale Rapporteur van de VN voor extreme armoede en mensenrechten: *Digital welfare states and human rights*, 11 oktober 2019, UN Doc. A/74/493; Amnesty International, *Social protection in the digital age*, 2024. Zie ook: Virginia Eubanks, *Automating Inequality: How High-Tech Tools Profile, Police, and Punish the Poor*, St. Martin's Press (2018); Ruha Benjamin, *Race After Technology: Abolitionist Tools for the New Jim Code*, Polity (2019).

en verergeren.²⁴ De Speciale Rapporteur voor hedendaagse vormen van racisme stelde: “Omdat de digitalisering van verzorgingsstaatsystemen plaatsvindt in samenlevingen waarin groepen worden gemarginaliseerd, gediscrimineerd en uitgesloten op basis van ras en etniciteit, zullen deze systemen bijna zeker deze ongelijkheden versterken, tenzij staten actief preventieve maatregelen nemen”.²⁵ Daarnaast zei de Speciale Rapporteur voor extreme armoede en mensenrechten in 2019 dat de ontwikkeling van de “digitale verzorgingsstaat” leidt tot meer invasief toezicht op mensen. Hij constateerde dat overheden steeds vaker eisen dat mensen moeten bewijzen dat ze recht hebben op sociale regelingen, terwijl de bewijslast in het geval van fraude bij de overheid zou moeten liggen. Mensen die gebruik maken van sociale regelingen worden niet behandeld als rechthebbenden, maar als aanvragers die de besluitvormer ervan moeten overtuigen dat ze “het verdienen”.²⁶

De combinatie van het automatiseren van fraudedetectie, zonder adequate waarborgen, met een streng en punitief handhavingbeleid, vormt een ernstig risico voor de rechten van de mensen die afhankelijk zijn van sociale bescherming, met bijzondere risico's voor mensen die het slachtoffer zijn van structurele en systemische rassendiscriminatie, ongelijkheid en marginalisatie. De secretaris-generaal van de VN beveelt aan dat staten “bij de ontwikkeling en het gebruik van nieuwe technologieën discriminatie en vooroordelen aanpakken, in het bijzonder wat betreft de toegang tot producten en diensten die essentieel zijn voor het genieten van economische, sociale en culturele rechten”.²⁷

KADER 2: WAT IS RISICOPROFILERING?

Risicoprofilering of risicoscoring wordt door overheidsorganisaties gebruikt om beslissingen te ondersteunen over welke personen ze zullen selecteren voor een controle op mogelijke fraude of criminaliteit. Hierbij kan het gaan om menselijke selectiebeslissingen, die min of meer bewust kunnen worden genomen, of om meer gestructureerde risicoanalyses, die al dan niet door algoritmes kunnen worden ondersteund. Een belangrijk kenmerk van risicoprofilering is dat personen door overheidsorganisaties worden geselecteerd voor een controle zonder dat er een concreet en geïndividualiseerd signaal of een vermoeden is dat iemand de wet overtreedt. Risicoprofilering is een beoordeling, of “voorspelling”, op basis van groepskenmerken die door overheidsorganisaties worden beschouwd als indicatief voor de kans dat personen een wet of regel zullen overtreden. Beslissingen om personen te controleren op basis van risicoprofilering zijn dus gebaseerd op statistische kansberekening, niet op feitelijk individueel gedrag dat wijst op fraude of criminaliteit. Risicoprofilering maakt dus deel uit van een controleproces, dat weer onderdeel is van de manier waarop overheidsorganisaties potentiële fraude of criminaliteit aanpakken.

In Nederland hebben overheidsorganisaties vanaf de jaren '90 op grote schaal risicoprofilering ingevoerd om misbruik van sociale regelingen op sporen. Dit is mede ingegeven door de toenemende hoeveelheid beschikbare data en technologische ontwikkelingen.²⁸ De overheid en instanties als de Centrale Raad van Beroep (CRvB), het College voor de Rechten van de Mens en de Autoriteit

²⁴ Rapport van de Speciale Rapporteur van de VN voor hedendaagse vormen van racisme, rassendiscriminatie, vreemdelingenhaat en aanverwante onverdraagzaamheid, *Racial discrimination and emerging digital technologies: a human rights analysis*, 2020, A/HRC/44/57; rapport van de Speciale Rapporteur van de VN voor extreme armoede en mensenrechten, 11 oktober 2019, A/74/493; rapport van de Speciale Rapporteur van de VN voor hedendaagse vormen van racisme, rassendiscriminatie, vreemdelingenhaat en aanverwante onverdraagzaamheid, 2024, A/HRC/56/68; rapport van de secretaris-generaal van de VN, *Question of the realization of economic, social and cultural rights in all countries: the role of new technologies for the realization of economic, social and cultural rights*, A/HRC/43/29, 2020, para. 44; CERD, *General recommendation 36, Preventing and Combating Racial Profiling by Law Enforcement Officials*, 2020, par. 31; FRA, *Big data based decision making and discrimination*, 2018; FRA, *Bias in algorithms*, 2022.

²⁵ Rapport van de Speciale Rapporteur van de VN voor hedendaagse vormen van racisme, 2020, A/HRC/44/57, par. 42.

²⁶ Rapport van de Speciale Rapporteur van de VN voor extreme armoede en mensenrechten, 11 oktober 2019, A/74/493.

²⁷ Rapport van de secretaris-generaal van de VN, *Question of the realization of economic, social and cultural rights in all countries: the role of new technologies for the realization of economic, social and cultural rights*, A/HRC/43/29, 2020, para. 62, sub i.

²⁸ Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening (PEFD). *Blind voor mens en recht*, 2024, p.56; Eerste Kamer, Parlementaire onderzoekscommissie effectiviteit antidiscriminatiewetgeving, *Gelijk recht doen*, Deelrapport sociale zekerheid, 2022, p. 20.

Persoonsgegevens (AP) nemen aan dat het gebruik van risicoprofilering noodzakelijk en efficiënt is.²⁹ Zo oordeelde de CRvB dat gemeenten risicoprofielen mogen gebruiken voor de selectie van personen die worden gecontroleerd op bijstandsfraude, “met het oog op effectiviteit, efficiëntie en kostenbesparing, en vanwege het grote belang van bestrijding van onjuist gebruik van sociale voorzieningen”.³⁰

In de afgelopen jaren kwamen in Nederland meerdere schandalen aan het licht over discriminerende risicoprofilering door verschillende overheidsorganisaties in de context van sociale bescherming, criminaliteitsbestrijding en grensbewaking. Dit laat zien dat discriminerende profilering een structureel en overheidsbreed probleem is.³¹ Het bekendste voorbeeld is het toeslagenschandaal, dat schadelijke gevolgen had voor tienduizenden personen, onder wie veel mensen uit geracialiseerde groepen. De Belastingdienst gebruikte een discriminerend algoritme (zie kader 3). Het toeslagenschandaal leidde tot de val van het kabinet en het aftreden van het hele kabinet in januari 2021, en tot grootschalige schade voor mensen die ten onrechte werden gecontroleerd en ten onrechte toeslagen moesten terugbetalen aan de staat. In de nasleep sprak het kabinet over “geleerde lessen” en de toenmalige minister-president verklaarde dat het nodig was “kritisch [te] kijken naar het functioneren van de Rijksoverheid. Want we willen niet dat het nog een keer zo mis gaat”.³² Maar slechts een paar jaar na deze uitspraak zijn er alweer nieuwe schandalen aan het licht gekomen, waaronder de discriminerende werkwijze van DUO. Ook heeft het kabinet nog steeds geen effectieve en bindende maatregelen genomen om algoritmische risicoprofilering te reguleren.³³

KADER 3: HET TOESLAGENSCHANDAAL

De ontwikkeling van de aanpak van OCW om fraude met de uitwonendenbeurs aan te pakken in 2009-2011 liep parallel met politieke ontwikkelingen die later zouden leiden tot het toeslagenschandaal.³⁴ In deze jaren leidde de bezorgdheid over wijdverspreide fraude met kinderopvangtoeslag door ouders en verzorgers ertoe dat de overheid een steeds hardere en meer geautomatiseerde handhavingsaanpak invoerde. Wat volgde was een “*tough on crime*”-beleid dat zeer hard was voor ouders en verzorgers – zelfs in gevallen waarin ze niets verkeerd hadden gedaan, slechts kleine fouten hadden begaan of enkel administratief nalatig waren geweest. In 2021 publiceerde Amnesty International het rapport *Xenofobe machines*, over het algoritmische besluitvormingssysteem voor fraudedetectie dat de Belastingdienst in 2013 had ingevoerd. Omdat het risicoprofileringssysteem het criterium “niet-Nederlandse nationaliteit” bevatte, hadden mensen uit geracialiseerde groepen een grotere kans om te worden aangemerkt als mogelijke fraudeurs, en dus geselecteerd te worden voor een controle. Het systeem had ook een zelflerend element dat ervoor zorgde dat het inzoomde op huishoudens met een lager inkomen. Amnesty International concludeerde dat deze werkwijze een vorm van directe discriminatie op grond van ras was.³⁵ Amnesty International's analyse toonde ook aan dat alleenstaande ouders en verzorgers – en hun gezinnen – uit huishoudens met lagere inkomens in het bijzonder werden getroffen.

²⁹ Zie o.a. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 31066, nr. 1030; College voor de Rechten van de Mens, *Discriminatie door risicoprofielen. Een mensenrechtelijk toetsingskader*, 2021, p. 31; Autoriteit Persoonsgegevens, *Advies artikel 22 AVG en geautomatiseerde selectie-instrumenten*, 10 oktober 2024, p. 14.

³⁰ CRvB, 14 april 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1228, r.o. 4.7.1; zie algemeen: <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Centrale-Raad-van-beroep/Nieuws/Paginas/Wat-is-toegestaan-bij-onderzoek-naar-bijstandsfraude-in-het-buitenland.aspx>.

³¹ Amnesty International Nederland, *Etnisch profileren is overheidsbreed probleem: Nederlandse overheid moet burgers beschermen tegen discriminerende controles*, 21 maart 2024, <https://www.amnesty.nl/actueel/het-kabinet-moet-burgers-beschermen-tegen-etnisch-profileren>.

³² Minister-president van Nederland, minister van Algemene Zaken, brief aan de Tweede Kamer in een reactie op het rapport *Ongekend onrecht*, 15 januari 2021, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/01/15/kamerbrief-met-reactie-kabinet-op-rapport-ongekend-onrecht>.

³³ Amnesty International, *Algoritmebeleid kan nieuw toeslagenschandaal niet voorkomen*, briefing, november 2023.

³⁴ Amnesty International, *Xenofobe machines*, 2021.

³⁵ “Ras” is een juridische term die niet strikt gedefinieerd is; het omvat kleur, afkomst en nationale of etnische herkomst.

1.2 EEN NIEUW SCHANDAAL

In juni 2023 kwam er in Nederland een nieuw schandaal rond discriminerende risicoprofilering aan het licht. Een aantal journalisten had onderzoek gedaan naar mogelijke discriminerende effecten in de manier waarop DUO studenten opspoorde en behandelde die mogelijk misbruik maakten van de uitwonendenbeurs (zie kader 4).³⁶ Op basis van informatie van 32 advocaten ontdekten de journalisten dat in de afgelopen tien jaar bijna alle studenten die de advocaten hadden vertegenwoordigd in bezwaarzaken tegen besluiten van DUO een “migratieachtergrond” hadden (367 van 376 studenten, of 97, 6%).³⁷ De journalisten meldden dat in de afgelopen tien jaar bijna 10.000 studenten door DUO waren beschuldigd van fraude bij het aanvragen van de beurs en dat van de ruim 6.000 studenten die in bezwaar gingen tegen het besluit, een op de vijf succesvol was. Verder waren er bijna 1.500 rechtszaken geweest, waarbij een kwart van de studenten hun zaak had gewonnen. De journalisten interviewden verschillende experts die wezen op de mogelijke rol van een vooringenomen risicoprofileringssysteem.

In reactie op het nieuws zette de minister van OCW onmiddellijk het risicoprofileringssysteem stop en gaf opdracht tot een extern onderzoek. In de tussentijd gaf de minister DUO opdracht om studenten te selecteren voor een controle op basis van een aselechte steekproef.³⁸ DUO kondigde ook een intern onderzoek aan en gaf opdracht tot een aanvullend extern onderzoek.³⁹ Ook de AP kondigde een onderzoek aan.⁴⁰

In maart 2024, na de publicatie van het externe onderzoek, schreef de minister van OCW in een brief aan de Tweede Kamer dat de werkwijze van DUO neerkwam op “indirecte discriminatie” vanwege het gebruik van verschillende “ogenschijnlijk neutrale selectiecriteria” in het algoritme en in de daaropvolgende handmatige procedure om studenten te selecteren voor huisbezoeken.⁴¹ De minister bood namens het kabinet zijn excuses aan en meldde dat hij in gesprek was met studenten over de impact die de controles op hun leven had.⁴² In april 2024 stuurde het ministerie een brief met excuses aan ongeveer 5.000 studenten die tussen 2019 en 2023 een huisbezoek kregen.⁴³

In november 2024, een week voor publicatie van dit rapport, kondigde de minister aan dat alle besluiten van DUO tussen 2012 en juni 2023 die gebaseerd zijn op de discriminerende risicoprofilering zullen worden teruggedraaid en dat het kabinet de teruggevorderde studiefinanciering en boetes aan studenten zal terugbetalen.⁴⁴ Dit zijn positieve stappen. Het kabinet legt verantwoording af voor de ernstige gevolgen van discriminerend overheidshandelen en maakt een begin met het herstellen van de schade.

De minister van OCW heeft echter ook aangekondigd om een nieuwe vorm van het “risicogerichte toezicht” te willen voeren.⁴⁵ Aangezien de overheid momenteel onvoldoende blijkt geeft van een goed begrip van de inherente mensenrechtenrisico’s van algoritmische risicoprofileringssystemen, en bij gebrek aan duidelijke normen en bindende regelgeving voor dergelijke systemen, blijft het risico op een opnieuw discriminerende werkwijze reëel (zie paragraaf 1.6).

³⁶ Het onderzoek werd uitgevoerd door Hoger Onderwijs Persbureau, Platform Investico, De Groene Amsterdammer, NOS op 3 en Trouw, en resulteerde in diverse publicaties zoals <https://www.platform-investico.nl/onderzoeken/de-discriminerende-fraudecontroles-van-duo>.

³⁷ Een journalist van Platform Investico liet Amnesty International weten dat zij advocaten vroegen om vast te stellen of hun cliënten een “migratieachtergrond” hebben.

³⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 24 724, nr. 211.

³⁹ De resultaten van het interne onderzoek werden gepubliceerd in 2024: *Intern onderzoek Controle Uitwonenden Beurs*, 19 januari 2024, <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2024D07565>.

⁴⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 24 724, nr. 211.

⁴¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 24 724, nr. 220.

⁴² Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 24 724, nr. 240.

⁴³ Het ministerie van OCW deelde deze informatie in een e-mail aan Amnesty International op 3 september 2024 en lichtte toe dat in verband met privacywetgeving alleen deze groep kon worden aangeschreven en dat hun gegevens nog beschikbaar waren. Amnesty International ontving de brief van een studentenorganisatie

⁴⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 24 724, nr. 243.

⁴⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 24 724, nr. 240, p. 7

KADER 4: DE UITWONENDENBEURS

Studenten die in Nederland een mbo-, hbo- of wo-opleiding volgen hebben recht op studiefinanciering als tegemoetkoming in de kosten van levensonderhoud. Alle studenten ontvangen een “basisbeurs”.⁴⁶ De basisbeurs is niet inkomensafhankelijk, hoewel studenten van ouders met een laag inkomen recht hebben op een “aanvullende beurs”.

- Voor studenten in het mbo-niveau 1 en 2 is de basisbeurs onvoorwaardelijk, wat betekent dat deze niet hoeft te worden terugbetaald.
- Voor studenten in het mbo-niveau 3 en 4, hbo en wo is de basisbeurs een “prestatiebeurs”: het is alleen een beurs als een student binnen tien jaar afstudeert; anders wordt het een lening.

De basisbeurs is hoger voor studenten die niet bij hun ouders wonen – zij ontvangen een “uitwonendenbeurs”.⁴⁷ In 2024 is de uitwonendenbeurs:

- Voor mbo-studenten: 296,51 euro per maand; studenten die bij hun ouder(s) wonen ontvangen 90,85 euro.⁴⁸ De inkomensafhankelijke aanvullende beurs is ongeveer 25 euro per maand hoger voor uitwonende studenten.
- Voor hbo- en wo-studenten: 274,90 euro respectievelijk 110,30 euro. De aanvullende beurs is hetzelfde voor alle studenten.

In september 2015 werd de basisbeurs afgeschaft voor hbo- en wo-studenten en hadden zij alleen nog recht op een lening van de overheid. Voor mbo-studenten werd de beurs niet afgeschaft. De jaren na 2015 waren een overgangsfase, omdat hbo- en wo-studenten die zich vóór 2015 hadden ingeschreven hun beurs behielden. In september 2023 werd de beurs opnieuw ingevoerd voor alle hbo- en wo-studenten.

DUO is verantwoordelijk voor de afhandeling van alle studiefinanciering. DUO valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van OCW.

1.3 HOE DUO'S RISICOPROFILERING WERKTE

De externe onderzoeken, die werden gepubliceerd in maart en mei 2024, laten zien dat DUO tussen 2012 en juni 2023 een risicoprofileringsysteem gebruikte om te beoordelen bij welke studenten er een “hoog risico” bestond dat ze misbruik maakten van de uitwonendenbeurs en te bepalen welke studenten geselecteerd moesten worden voor een controle, meestal een huisbezoek. Deze onderzoeken geven diepgaand inzicht in hoe de risicoprofilering werkte.

Het risicoprofileringsysteem bestond uit twee fasen: eerst kregen alle studenten die een uitwonendenbeurs ontvingen via een algoritme een risicoscore toegewezen. Vervolgens bepaalden DUO-medewerkers op basis van de risicoscore en aanvullende selectie- en uitsluitingscriteria welke studenten werden geselecteerd voor een huisbezoek. Het ministerie van OCW benadrukt in zijn reactie op een conceptversie van dit rapport dat het algoritmische risicoprofileringsysteem zelf geen besluiten nam over het al dan niet misbruiken van de beurs door een student. Deze besluiten werd genomen door DUO-medewerkers (zie paragraaf 1.5).

FASE 1: ALGORITMISCHE RISICOPROFILERING

In fase 1 gebruikte DUO een regelgebaseerd algoritme⁴⁹ om een risicoscore te berekenen voor alle studenten, variërend van 0 tot 180 punten. Op basis van de risicoscore werden studenten ingedeeld

⁴⁶ Wet studiefinanciering 2000, artikel 3.1.

⁴⁷ Wet studiefinanciering 2000, artikel 3.6, sub 1.

⁴⁸ Wet studiefinanciering 2000, artikel 3.18.

⁴⁹ Een regelgebaseerd algoritme is een systeem dat is gebaseerd op regels die uitsluitend door natuurlijke personen zijn gedefinieerd om bewerkingen automatisch uit te voeren.

in een van de vijf risicocategorieën, variërend van “zeer hoog risico” (1) tot “zeer laag risico” (5), of de categorie “risico onbekend”.⁵⁰ De studenten met een hogere score werden geacht een hoger frauderisico te hebben.

Het algoritme bestond uit drie criteria om de risicoscore te berekenen: leeftijd, afstand tussen het adres van de student en het adres van hun ouder(s), en onderwijstype.⁵¹ Jongere studenten kregen een hogere risicoscore toegewezen dan oudere studenten, omdat DUO inschatte dat jongere studenten minder vaak uitwonend zijn.⁵² Studenten die op kortere afstand van hun ouder(s) woonden kregen een hogere risicoscore toegewezen, omdat DUO inschatte dat de kans groter was dat ze daadwerkelijk bij hun ouders zouden wonen.⁵³

Het criterium “onderwijstype” werd opgenomen omdat DUO inschatte dat “een student met een lager opleidingsniveau minder snel uitwonend wordt”; met andere woorden: dat studenten met een “lager opleidingsniveau” vaker bij hun ouders woonden.⁵⁴ Het algoritme kende verschillende wegingsfactoren toe aan de verschillende opleidingstypen: factor 1,2 voor mbo-niveau 1-2; factor 1,1 voor mbo-niveau 3-4; factor 1 voor hbo en factor 0,8 voor wo.⁵⁵ De verschillende wegingsfactoren komen overeen met de verschillende opleidingsniveaus, wat betekent dat studenten die een “lagere” opleiding doen automatisch een hogere risicoscore kregen toegewezen dan studenten die “hogere” opleiding doen (zie kader 5 over het sterk gestratificeerde Nederlandse onderwijssysteem).

FASE 2: HANDMATIGE SELECTIE DOOR MEDEWERKERS OP BASIS VAN EEN LIJST MET CRITERIA

In fase 2 werd de lijst met studenten handmatig door DUO beoordeeld.⁵⁶ Studenten met een hogere risicoscore hadden een grotere kans om verder beoordeeld te worden door DUO-medewerkers.⁵⁷ Door het verzamelen en beoordelen van aanvullende informatie bepaalden DUO-medewerkers welke studenten in aanmerking kwamen voor een huisbezoek of daarvan juist werden uitgesloten. Om te bepalen of studenten geselecteerd moesten worden voor een huisbezoek, keek DUO voornamelijk naar studenten in de drie hoogste risicocategorieën.⁵⁸ Criteria voor het selecteren van studenten waren onder andere: ingeschreven staan op een adres dichtbij het adres van de ouder(s), inwonen bij een familielid, inwonen bij een oudere persoon die geen familielid is, een lange reisafstand naar de onderwijsinstelling vanaf het ingeschreven adres, een relatief groot aantal ingeschreven bewoners in verhouding tot de vierkante meters van het adres, en mogelijke recidive.⁵⁹ Criteria om studenten uit te sluiten waren onder andere: wonend in een studentenhuus, alleenwonend, gehuwde studenten, “stelletjes” (op basis van gelijke inschrijfdata) en studenten die in zorginstellingen of begeleid wonen.⁶⁰ DUO-medewerkers hadden enige vrijheid in het al dan niet selecteren van een student voor een huisbezoek.

Door een wetwijziging in 2015 werd de basisbeurs voor alle studenten in het hbo en wo afgeschaft. Studenten in het mbo behielden echter de beurs.⁶¹ DUO overwoog het risicoprofileringsysteem aan te passen, maar besloot dit toch niet te doen.⁶² Omdat DUO alleen studenten controleert die de basisbeurs ontvangen, richtte DUO na september 2015 de controles uiteindelijk alleen op mbo-studenten.⁶³ Het algoritmisch risicoprofileringsysteem bleef onderscheid maken tussen mbo-niveau

⁵⁰ Algorithm Audit, *Vooringenomenheid voorkomen*, maart 2024, p. 20.

⁵¹ De criteria “leeftijd” en “afstand tussen het geregistreerde adres van de student en het adres van hun ouder(s)” werden opgenomen door een score te berekenen op basis van specifieke combinaties van leeftijd en afstand. Het criterium “leeftijd” was verder gebaseerd op een combinatie van de huidige leeftijd, de leeftijd van uit huis gaan en de leeftijd van inschrijving op het huidige adres. Zie Algorithm Audit, *Vooringenomenheid voorkomen*, 2024.

⁵² DUO, *Rapport inventarisatie werkprocessen Controle Uitwonende Beurs (CUB)*, intern onderzoek, 2024, p. 8.

⁵³ DUO, *Rapport inventarisatie werkprocessen Controle Uitwonende Beurs (CUB)*, intern onderzoek, 2024, p. 8.

⁵⁴ DUO, *Rapport inventarisatie werkprocessen Controle Uitwonende Beurs (CUB)*, intern onderzoek, 2024, p. 8.

⁵⁵ Algorithm Audit, *Vooringenomenheid voorkomen*, 2024, p. 19.

⁵⁶ DUO, *Rapport inventarisatie werkprocessen Controle Uitwonende Beurs (CUB)*, intern onderzoek, 2024, p. 10-12.

⁵⁷ PwC, *Onderzoek misbruik uitwonendenbeurs*, 2024, p. 28.

⁵⁸ DUO, *Rapport inventarisatie werkprocessen Controle Uitwonende Beurs (CUB)*, intern onderzoek, 2024, p. 11.

⁵⁹ PwC, *Onderzoek misbruik uitwonendenbeurs*, 2024, p. 29, DUO, *Rapport inventarisatie werkprocessen Controle Uitwonende Beurs (CUB)*, intern onderzoek, 2024, p. 11. Merk op dat de lijst van criteria in de rapporten niet overeenkomen.

⁶⁰ PwC, *Onderzoek misbruik uitwonendenbeurs*, 2024, p. 29, DUO, *Rapport inventarisatie werkprocessen Controle Uitwonende Beurs (CUB)*, intern onderzoek, 2024, p. 11. Merk op dat de lijst van criteria in de rapporten niet overeenkomen.

⁶¹ Voor studenten mbo-niveau 1-2 is de beurs onvoorwaardelijk. Voor alle andere onderwijstypen was de beurs tot september 2015 een prestatiebeurs.

⁶² Algorithm Audit, *Vooringenomenheid voorkomen*, 2024, p. 18.

⁶³ Er was een overgangperiode, in 2015 en daarna behielden hbo- en wo-studenten die zich vóór 2015 hadden ingeschreven de studiefinanciering.

1-2 en mbo-niveau 3-4 door een wegingsfactor toe te kennen aan de onderwijstypen, waardoor studenten in de “lagere” mbo-niveaus 1-2 automatisch een hogere risicoscore kregen toegekend.⁶⁴

KADER 5: HET STERK GESTRATIFICEERDE ONDERWIJSSYSTEEM IN NEDERLAND

Het Nederlandse onderwijssysteem is verdeeld in drie fasen: primair onderwijs, voortgezet onderwijs en vervolgonderwijs. Vanaf het voortgezet onderwijs is het systeem sterk gelaagd op basis van “niveaus”.⁶⁵ In het laatste jaar van de basisschool, op 12-jarige leeftijd, krijgen kinderen een schooladvies op basis van hun prestaties en de beoordeling van de leerkracht. Het schooladvies bepaalt hun instapniveau voor het voortgezet onderwijs. Het voortgezet onderwijs is onderverdeeld in drie “niveaus” (vmbo, havo en vwo),⁶⁶ die elk voorbereiden op een type vervolgonderwijs: mbo, hbo en wo. In de publieke perceptie zijn deze niveaus gerangschikt van “laag” naar “hoog” onderwijs. De schoolloopbaan en het uiteindelijke opleidingsniveau van zijn vaak indicatief voor het toekomstige inkomensniveau van een persoon. In 2023 hadden mensen met een hbo- of wo-diploma een gemiddeld persoonlijk inkomen van 66.500 euro, vergeleken met een gemiddeld inkomen van 48.200 euro voor mensen met een diploma op mbo-niveau 2, 3 of 4. Mensen met een mbo-diploma niveau 1 of lager hadden een gemiddeld inkomen van 39.300 euro.⁶⁷

In de EU wordt “vocational and education training” (mbo) onderscheiden van het “hogere onderwijs”. In Nederland vallen zowel de hbo- als wo-opleiding onder het “hogere onderwijs” en onder het “bachelor-mastersysteem”, dat in 2002 in de EU werd ingevoerd.⁶⁸ Dit betekent dat hbo- en wo-diploma's gelijkwaardig zijn. In Nederland is het echter nog steeds gebruikelijk om wetenschappelijk onderwijs als “hogere” te waarderen dan hoger beroepsonderwijs, zoals in het oude systeem. Dit is bijvoorbeeld terug te zien in werving en salaris: vijf jaar na het afstuderen hebben wo-gediplomeerden een salaris dat 22% hoger ligt dan dat van hbo-gediplomeerden.⁶⁹

De afgelopen jaren is er een maatschappelijk en politiek debat op gang gekomen over de waardering en erkenning van mbo-studenten. Historisch gezien is het gebruikelijk om te spreken van “laag” (geen (voltooid) vervolgonderwijs), “middelbaar” (havo, vwo, mbo) en “hogere” onderwijs (hbo en wo). Deze hiërarchische terminologie wordt in toenemende mate bekritiseerd, omdat het mbo-studenten onderwaardeert en het belang van banen op mbo-niveau niet erkent, met name in de gezondheidszorg, de bouw, het onderwijs en de techniek.⁷⁰ Het ministerie van OCW onderzoekt momenteel de mogelijkheden om de hiërarchische termen te vervangen door andere termen, zoals “praktisch”, “theoretisch” en “wetenschappelijk” onderwijs. In dit rapport gebruikt Amnesty International de term “onderwijstype” en benadrukt tegelijkertijd het sterk ongelijke systeem en de historisch ondergewaardeerde positie van mbo-studenten.

1.4 ‘DISCRIMINATIE IS DE REALITEIT’

Uit de externe rapporten blijkt dat het risicoprofileringsysteem van DUO studenten uit geracialiseerde groepen, en dan vooral studenten met een “niet-Europese migratieachtergrond”, onevenredig vaak als

⁶⁴ Het ministerie van OCW bevestigde dit op 3 september 2024 in een e-mail aan Amnesty International.

⁶⁵ J. Scheerens, A. Timmermans en G. van der Werf, *Socioeconomic inequality and student outcomes in the Netherlands*, Education Policy & Social Inequality 4.

⁶⁶ Het vmbo (12-16 jaar) kent vier leerwegen en bereidt voor op het mbo, dat is onderverdeeld in vier niveaus (mbo-1/2/3/4). De havo (12-17 jaar) bereidt voor op het hbo en het vwo (12-18 jaar) bereidt voor op het wo.

⁶⁷ E. Denessen, *Onderwijs en sociale ongelijkheid*, 2024, p. 8.

⁶⁸ Het bachelor-master-systeem is ontworpen om het onderwijssysteem aan Europese universiteiten te standaardiseren, met als doel om studienormen te harmoniseren wat betreft inhoud, curriculum, syllabus en studiepunten.

⁶⁹ Maastricht University, Research Centre for Education and the Labour Market, *Rendement van bachelor en master diploma's*, 2021.

⁷⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 31 524, nr. 569.

hoog risico aanmerkte.⁷¹ Daarnaast profileerde het systeem mbo-studenten als hoger risico dan hbo- en wo-studenten. In combinatie met de aanvullende handmatige selectie- en uitsluitingscriteria leidde dit ertoe dat DUO-medewerkers onevenredig vaak studenten uit geracialiseerde groepen selecteerden voor een controle (hoofdstuk 2 gaat dieper in op de discriminerende effecten).

Amnesty International sprak met vijf oud-studenten die zeggen ten onrechte door DUO te zijn beschuldigd van misbruik van de uitwonendenbeurs in de jaren voordat de discriminerende werkwijze aan het licht kwam. Ze waren allemaal in bezwaar gegaan of wilden in bezwaar gaan tegen het besluit van DUO, en sommigen van hen gingen in beroep bij de rechter (meer hierover in paragraaf 1.5). Ze kwamen er pas later achter dat DUO een discriminerend risicoprofiel had gebruikt en sommigen van hen hadden in april 2024 de excuusbrief van de minister ontvangen.

Maureen vertelde Amnesty International dat ze teleurgesteld was:

“Ik vind het teleurstellend. Het lijkt alsof de overheid probeert strenger op te treden tegen discriminatie en ik denk dat het hier steeds beter gaat, terwijl het dus bij zo'n grote organisatie als DUO zo slecht gaat. Dat daar eigenlijk helemaal niet serieus naar gekeken wordt. Het lijkt alsof het niet echt iets uitmaakt.”

Toen Tahira hoorde dat het risicoprofileringsysteem gebaseerd was op opleidingstype, voelde ze zich beledigd:

“Alsof ik dom ben. Ja, nu ik dit hoor, voel ik me beledigd. Alsof we lager op de sociale ladder staan dan iemand die hbo of universiteit doet. Alsof je niet serieus in het leven staat.”

Mohammed zei dat het controleren van studenten vanwege hun opleidingstype neerkomt op:

“100% vooroordeel. Je oordeelt over iemand zonder dat je iemand kent.”

Karima's zag DUO's werkwijze als een van de vele gevallen van institutionele discriminatie:

“Ik voelde me moedeloos. Want je groeit op in een systeem waarin je als minderheid steeds weer te horen krijgt dat je niet zulke lange tenen moet hebben en dat iedereen gewoon gelijke rechten heeft en dat het helemaal niet zo slecht is in Nederland. En dat is ook zo. Ik ben natuurlijk gewoon Nederlander en ik ben heel trots op Nederland. Maar ondertussen ervaar je wel dat je systematisch anders wordt behandeld dan, nou ja, de blonde kinderen in je klas.”

Ook Mohammed ziet een breder patroon:

“Als je het over discriminatie hebt, zeggen mensen dat je jezelf in een slachtofferrol plaatst, maar discriminatie is de realiteit. Het is steeds hetzelfde, kijk maar naar de Belastingdienst, de banken, nu DUO weer.”⁷²

Amnesty International sprak met de oud-studenten voordat de minister van OCW bekend maakte dat alle besluiten zouden worden teruggedraaid en studenten worden terugbetaald. Voor Ghizlan maakten de excuses van de minister geen verschil:

“Het is een beetje laat want ze doen dit al jaren en ze dachten geen enkel jaar, oké, dit is niet goed, het was elk jaar dezelfde groep die werd gecontroleerd. En dan krijg je een zielig excuus maar ik zal je eerlijk zeggen wat ik van dat excuus vind: het is professioneel en aardig dat hij dat heeft gedaan, maar ik krijg er mijn jaren niet mee terug. Ik had grote plannen, maar die tijd krijg ik nooit meer terug.”

Mohammed en Maureen benadrukten allebei dat excuses alleen niet voldoende zijn:

⁷¹ De term “migratieachtergrond” is een veelgebruikte term in Nederland en momenteel de term die wordt gebruikt in het overheidsbeleid. Ook de externe onderzoekers gebruiken deze term. De term “migratieachtergrond” en het onderscheid tussen “Europese” en “niet-Europese” migratieachtergrond worden gebruikt door Algorithm Audit in hun rapporten over het DUO-systeem, gebaseerd op gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Het CBS categoriseert personen als personen met een “migratieachtergrond” op basis van hun geboorteland en het geboorteland van beide ouders. Wanneer de persoon of een of beide ouders buiten Nederland zijn geboren, wordt de persoon gecategoriseerd als iemand met een migratieachtergrond, ongeacht het staatsburgerschap van de persoon of zijn ouders. Niet-Europese migratieachtergrond omvat personen die zijn geboren of van wie de ouder(s) is/zijn geboren in Caribisch Nederland. Volgens deze definitie kunnen mensen met een “Nederlandse achtergrond” nog steeds tot een geracialiseerde groep behoren.

⁷² Mohammed verwijst naar het toeslagenschandaal (zie kader 3) en naar het feit dat onlangs werd aangetoond dat banken discrimineren door klanten te profileren op basis van bepaalde “niet-Nederlands klinkende” namen; zie <https://pilp.nu/en/ing-discriminates-against-customers-based-on-their-origin-in-transaction-checks/>.

“DUO erkent de fout, maar daar blijft het dan bij. Daar heb ik niets aan. Ik vind de excuses ook niet oprecht, kijk maar naar de Belastingdienst en de toeslagenaffaire, de overheid leert niet. Ze moeten ernaar handelen.” (Mohammed)

“Ik vind het een beetje zwak, dat is wat ik vond. Maar ja, ik snap dat je niet méér kunt doen, nou ja, je kunt wel meer te doen, maar ik bedoel, dit is natuurlijk de makkelijkste weg. Ik ben blij dat het tenminste wordt erkend. En ik hoop dat er verandering komt. Niet alleen excuses in woorden, maar ook in daden.” (Maureen)

1.5 EEN HARDE FRAUDEAANPAK

Het risicoprofileringsstelsel was onderdeel van een ingrijpend controleproces en een harde fraudeaanpak. De invoering van het beleid dateert van juli 2009, toen een Nederlandse krant berichtte over studenten die misbruik maakten van de uitwonendenbeurs, wat tot politiek debat leidde. In een reactie hierop kondigde de minister van OCW een actieplan aan om deze vermeende fraude tegen te gaan.⁷³ Onderdeel van dit plan was het opschalen van de controles, het invoeren van risicoprofielen en het aanpassen van de wetgeving om effectievere handhaving mogelijk te maken.⁷⁴ De Wet studiefinanciering 2000 werd op drie manieren gewijzigd.

- Ten eerste werd de definitie van “uitwonend” gewijzigd om de drempel van de bewijslast voor DUO te verlagen. Dit betekent dat DUO niet langer hoeft te bewijzen dat de student daadwerkelijk bij diens ouder(s) woont. In plaats daarvan mag DUO, als het “aannemelijk” kan maken dat een student niet op het geregistreerde adres woont, ervan uitgaan dat de student bij diens ouder(s) woont en dus misbruik maakt van de uitwonendenbeurs.
- Ten tweede kreeg DUO de bevoegdheid om fysieke adrescontroles te doen, namelijk onaangekondigde huisbezoeken en buurtonderzoeken. Voorheen mocht DUO alleen administratieve controles uitvoeren.
- Ten derde kreeg DUO de mogelijkheid om bestuurlijke boetes op te leggen als sanctie voor het misbruiken van de uitwonendenbeurs. Voorheen mocht DUO alleen het te veel ontvangen bedrag terugvorderen van de student.

De wijziging trad in werking per 10 december 2011.⁷⁵

Naast het controleren en vergelijken van verschillende databases, selecteert DUO studenten voor een fysieke adrescontrole om te bepalen of de student daadwerkelijk op het geregistreerde adres woont.⁷⁶ Een fysieke adrescontrole is een onaangekondigd huisbezoek. Als een huisbezoek niet mogelijk is, bijvoorbeeld omdat er niemand open doet, kunnen controleurs een “buurtonderzoek” uitvoeren (zie kader 6). DUO heeft verschillende particuliere bedrijven gecontracteerd om deze controles uit te voeren. Tussen 2012 en 2022 vonden 24.000 huisbezoeken plaats.⁷⁷

De externe controleurs sturen na hun onderzoek een verslag van het huisbezoek of buurtonderzoek en hun advies naar DUO.⁷⁸ DUO beoordeelt of er voldoende informatie is om aan te nemen dat de student niet op het geregistreerde adres woont en dus misbruik maakt van de studiefinanciering. Als DUO vaststelt dat de student misbruik maakt van de beurs, zet het de uitwonendenbeurs om in een basisbeurs voor thuiswonende studenten en vordert het de teveel ontvangen beurs terug. Het totale terug te betalen bedrag is dan ongeveer 2000 euro per jaar. Daarnaast kan DUO een bestuurlijke boete opleggen: tot 50% van de teveel ontvangen beurs bij de eerste fraude en tot 100% bij

⁷³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, *Aanhangsel Handelingen*, nr. 3686.

⁷⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 24 724, nr. 88.

⁷⁵ Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, jaargang 2011, nr. 579, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2011-579.html>.

⁷⁶ PwC, *Onderzoek misbruik uitwonendenbeurs*, 2024, p. 26.

⁷⁷ PwC, *Onderzoek misbruik uitwonendenbeurs*, 2024, p. 26.

⁷⁸ Tussen 2012 en 2017 waren de externe controleurs gemeentepersoneel en private partijen, na 2017 alleen private partijen; zie PwC, *Onderzoek misbruik uitwonendenbeurs*, 2024, p. 28.

recidive.⁷⁹ Bij recidive kan DUO ook besluiten dat de student niet meer in aanmerking komt voor enige vorm van studiefinanciering.⁸⁰

Een student heeft het recht om binnen zes weken in bezwaar te gaan tegen het besluit bij DUO. Tegen het daaropvolgende besluit van DUO kan de student in beroep gaan bij de rechter.⁸¹ Als een student het niet eens is met de uitspraak van de rechter, kan de student binnen zes weken na de uitspraak in hoger beroep gaan bij de Centrale Raad van Beroep (CRvB).⁸²

KADER 6: INGRIJPENDE HUISBEZOEKEN EN SIGNALLEN VAN VOORINGENOMEN CONTROLES

Een huisbezoek houdt in dat de controleur niet alleen het huis en de woonvertrekken van de student betreedt, maar de student ook kan vragen om kasten te openen en kleding, persoonlijke hygiëneartikelen en zelfs medicijnen te laten zien.⁸³ Als een huisbezoek niet mogelijk is, kunnen controleurs een “buurtonderzoek” uitvoeren door medebewoners en burens te ondervragen, zolang hun verklaringen volgens de controleurs “objectief en verifieerbaar” zijn.⁸⁴

Na beschuldigingen in de media van discriminerende controles, in juni 2023, kondigde de minister van OCW aan dat DUO het controleproces zou aanpassen. Studenten krijgen nu na het huisbezoek gelegenheid om aanvullende informatie te verstrekken, die DUO moeten meenemen in het besluit.⁸⁵ In oktober 2023 erkende de minister dat een huisbezoek een “ingrijpende controlemaatregel [is] die inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer van de student en eventuele medebewoners”.⁸⁶ Daarom kondigde de minister aan andere controlevormen te verkennen, waaronder een pilot met een kleine steekproef, waarbij DUO eerst bij studenten bewijsstukken opvraagt waarmee de student kan aantonen uitwonend te zijn.⁸⁷ Als studenten aantonen dat ze op het ingeschreven adres wonen, kan DUO overwegen van het huisbezoek af te zien. Op het moment van schrijven van dit rapport zijn de resultaten van deze pilot nog niet gepubliceerd.

Externe controleurs krijgen instructies van DUO over hoe ze het onderzoek moeten uitvoeren, maar deze zijn niet openbaar.⁸⁸ Huisbezoeken en buurtondervragen kunnen leiden tot nog meer vooringenomenheid, die het onderzoek door de controleurs en hun rapport aan DUO kunnen beïnvloeden. Een student of diens medebewoners zijn niet verplicht om mee te werken aan het huisbezoek; controleurs kunnen alleen met toestemming de woning betreden. Een huisbezoek weigeren heeft geen invloed op het besluit van DUO over de voortzetting van de uitwonendenbeurs. Het is echter aannemelijk dat studenten zich onder druk gezet voelen om akkoord te gaan met het huisbezoek, omdat een student bezorgd kan zijn dat weigering “verdacht” overkomt bij de controleur. Het is inderdaad mogelijk dat een dergelijke reactie argwaan wekt bij de controleur, omdat deze de taak heeft om te beoordelen of een student wel of niet op het adres woont.

Bovendien hebben journalisten gemeld dat controleurs standaardvragen lijken te gebruiken in het buurtonderzoek, waaronder de vraag of er een “student” op het adres woont (zie de zaak van Mohammed hieronder).⁸⁹ Een expert in getuigenverklaringen vertelde journalisten dat het woord “student” in zo’n vraag sturend is, omdat mensen verschillende ideeën hebben over hoe een student eruit ziet en hoe ze zich gedragen of leven.⁹⁰ Studenten die veel werken of studenten van

⁷⁹ Wet studiefinanciering 2000, artikel 9.9, sub 1, en artikel 9.9a, sub 1.

⁸⁰ Wet studiefinanciering 2000, artikel 9.9a, sub 3.

⁸¹ <https://duo.nl/particulier/oneens-met-duo/bezwaar-maken.jsp>.

⁸² <https://www.rechtspraak.nl/English/Dutch-legal-proceedings/Benefits-appeal>.

⁸³ Dit bleek uit de interviews van Amnesty International met Ghizlan en Tahira en uit interviews met studenten door Platform Investico, <https://www.platform-investico.nl/onderzoeken/de-discriminerende-fraudecontroles-van-duo>.

⁸⁴ PwC, *Onderzoek misbruik uitwonendenbeurs*, 2024, p. 29.

⁸⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 24 724, nr. 212, p. 2.

⁸⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 24 724, nr. 217, p. 2.

⁸⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 24 724, nr. 217, p. 2.

⁸⁸ Amnesty International diende op 10 september 2024 een Woo-verzoek in bij het ministerie van OCW om inzicht te krijgen in de instructies. Ten tijde van het schrijven van dit rapport had het ministerie nog geen besluit genomen op het verzoek.

⁸⁹ <https://www.platform-investico.nl/onderzoeken/de-discriminerende-fraudecontroles-van-duo>.

⁹⁰ <https://www.platform-investico.nl/onderzoeken/de-discriminerende-fraudecontroles-van-duo>.

geracialiseerde groepen passen misschien niet in het stereotype beeld van een “student” dat veel mensen misschien hebben.

In antwoord op vragen van Amnesty International liet het ministerie van OCW weten dat de werkwijze van externe controleurs op geen enkel moment is geëvalueerd.⁹¹ Dit betekent dat vooringenomenheid of discriminatie in het onderzoek door controleurs niet kan worden uitgesloten.

HARDVOCHTIGE BESLUITEN

De verlaging van de bewijslast betekent dat DUO niet meer hoeft aan te tonen dat een student daadwerkelijk bij diens ouder(s) woont. Als DUO vindt dat er voldoende informatie is om aan te nemen dat een student niet op het geregistreerde adres woont, mag het aannemen dat de student thuiswonend is en dus misbruik maakt van de uitwonendenbeurs. Dit kan leiden tot hardvochtige besluiten door DUO die geen ruimte laten voor fouten of individuele omstandigheden, zoals de voorbeelden van Karima en Maureen laten zien.

Karima had twee jaar in België gestudeerd voordat ze in 2009 naar Nederland verhuisde om in Amsterdam geneeskunde te gaan studeren. Haar ouders woonden in Rotterdam en tijdens haar studie heeft ze nooit bij hen gewoond. Toen ze naar Amsterdam verhuisde, schreef ze zich daar formeel in, maar vergat haar adres te wijzigen in het studentenregistratiesysteem (Studielink). Daarom stond ze nog steeds geregistreerd als wonend in België. In 2013 ontving ze een brief van DUO waarin stond dat de registraties niet overeenkwamen en dat DUO daarom had vastgesteld dat ze niet woonde waar ze had aangegeven te wonen. Omdat DUO niet hoefde te bewijzen dat ze daadwerkelijk bij haar ouders woonde, was dit voldoende om de uitwonendenbeurs in te trekken en de te veel ontvangen beurs van ongeveer drie jaar terug te vorderen. Het is duidelijk dat, ook al was Karima vergeten haar gegevens bij te werken, ze wel degelijk in aanmerking kwam voor de uitwonendenbeurs, zelfs als ze in België had gewoond. DUO vond echter nog steeds dat Karima misbruik maakte van de toelage, wat volgens Karima onterecht is:

“Als ze gekeken hadden naar waar mijn ouders wonen, zouden ze gezien hebben dat het niet hetzelfde adres was. Bovendien, toen ik in België woonde had ik ook recht op een uitwonendenbeurs. Dus dat ik eigenlijk thuis zou wonen is een heel vreemde conclusie.”

Omdat Karima niet binnen zes weken bezwaar aantekende tegen het besluit van DUO, zei DUO haar dat ze de fout niet konden herstellen omdat de bezwaartermijn was verstreken. Zodra de termijn is verstreken, is er geen andere procedure meer mogelijk voor bezwaar of genoegdoening.

Maureen zat in het laatste jaar van haar mbo-opleiding horecamanagement toen DUO haar selecteerde voor een huisbezoek. Ze vertelde Amnesty International dat ze niet thuis was toen de controleurs langskwamen. Tijdens haar studie woonde ze van 2018 tot 2021 bij haar oma in Rotterdam. Haar moeder woont in een nabijgelegen stad. In november 2021 kwamen controleurs meerdere keren onaangekondigd langs om een huisbezoek af te leggen. Na een aantal pogingen voelde haar oma zich onder druk gezet om de controleurs toe te laten, ook al was Maureen niet thuis. Omdat ze over vijf dagen naar Curaçao zou vertrekken voor een stage van vijf maanden, verbleef ze op dat moment bij haar moeder. De meeste persoonlijke spullen van Maureen – zoals kleding en haar laptop – waren al ingepakt en omdat haar moeder haar naar het vliegveld zou brengen, had ze haar koffers bij haar moeder thuis staan. Omdat de controleurs weinig persoonlijke spullen op het adres hadden aangetroffen, concludeerde DUO dat ze niet bij haar oma woonde en stelde vast dat ze misbruik maakte van de uitwonendenbeurs. “Ze kwamen gewoon op een heel ongelukkig moment, toen ik me aan het voorbereiden was op mijn vertrek, en daar hielden ze geen rekening mee”, vertelde Maureen. Het was toen standaardprocedure dat DUO een student niet de kans gaf om de situatie toe te lichten voordat het besluit werd genomen, zelfs als ze nooit met de controleurs of de

⁹¹ E-mail van het ministerie van OCW op 3 september 2024 aan Amnesty International.

DUO-medewerkers hadden gesproken. Maureen kreeg dus niet de gelegenheid om haar situatie aan DUO toe te lichten. DUO besloot om Maureens uitwonendenbeurs in te trekken.

Maureen moest de uitwonendenbeurs – een bedrag van 3.500 euro – terugbetalen aan DUO, en deze werd omgezet in een beurs voor thuiswonende studenten. Dit leidde tot financiële problemen tijdens haar stage op Curaçao:

“Want als je buiten Europa stage loopt zijn alle kosten voor jou, en ik heb er zelf voor gekozen om dat te doen, omdat ik wist dat ik het wel zou redden met de uitwonendenbeurs [die doorloopt tijdens een stage in het buitenland], dus ik had al uitgerekend dat het goed zou komen. Maar toen DUO in december de beurs introk, kwam ik echt in de problemen. Ik heb wel een creditcard, maar die is alleen voor noodgevallen. Die heb ik een beetje te veel gebruikt, waardoor ik, toen ik terugkwam van Curaçao, gewoon te veel schuld had. Ik kon het net redden, maar uiteindelijk ging het gewoon niet meer, dus moest ik ook geld lenen en ik heb nog heel lang moeten terugbetalen. Eigenlijk is het saldo van mijn creditcard tot op de dag van vandaag nog steeds niet wat ik vind dat het moet zijn.”

Het was vaak moeilijk voor studenten om aan DUO of de rechter te bewijzen dat ze daadwerkelijk op het geregistreerde adres woonden, zoals de zaak van Maureen laat zien. Ook Mohammed had grote moeite om te bewijzen dat hij op het geregistreerde adres woonde.⁹² Hun verhalen roepen ook de vraag op of de bewijslast voor DUO niet enkel is verlaagd, maar in feite is omgedraaid.

In het laatste jaar van zijn studie trok Mohammed in bij zijn oom, om hem te ondersteunen bij de zorg voor zijn oma. Hierdoor kwam hij in aanmerking voor de uitwonendenbeurs. Externe controleurs probeerden vier keer overdag een huisbezoek te doen, maar omdat Mohammed zijn studie, een fulltime stage en een baan als taxichauffeur combineerde, was hij vaak weg. Zijn oom werkte ook overdag. De controleurs deden een buurtonderzoek en verzamelden drie getuigenissen van burens die verklaarden dat ze nog nooit “een student” op Mohammeds adres hadden gezien (zie kader 6). Mohammed zei dat hij onregelmatig thuis was, zich nooit had voorgesteld aan zijn burens en dat hij misschien niet voldeed aan het beeld van sommige mensen van hoe een student eruit zou moeten zien. DUO vond de getuigenissen van de burens echter voldoende bewijs dat hij niet thuis woonde en besloot de uitwonendenbeurs (een bedrag van 1.269,60 euro) terug te vorderen en hem een boete van 634,80 euro op te leggen. Mohammed heeft zelf nooit controleurs of DUO-medewerkers gesproken. Tegen beide besluiten is hij afzonderlijk in beroep gegaan bij de rechter. Met betrekking tot het intrekken van de beurs oordeelde de rechter dat DUO voldoende had aangetoond dat het “aannemelijk” was dat Mohammed daar niet woonde en dat hij geen “onomstotelijk bewijs” had geleverd dat hij daar wel woonde, waardoor DUO in het gelijk werd gesteld. In de zaak over de boete oordeelde de rechter echter dat, omdat een bestuurlijke boete een “bezwarend besluit” is en een “punitieve sanctie”, meer onderzoek van DUO mag worden verwacht. De rechtbank oordeelde dat DUO onvoldoende kon “aantonen” dat Mohammed daar niet woonde en stelde Mohammed in het gelijk. De zaak van Mohammed laat zien dat DUO voor het intrekken van de uitwonendenbeurs slechts hoefde vast te stellen dat het “aannemelijk” was dat een student niet op het adres woonde, ook al was de informatie die het had onvoldoende om die conclusie te trekken.

De zeer lage bewijslast in het voordeel van DUO maakt studenten kwetsbaar voor onterechte beschuldiging van misbruik van de uitwonendenbeurs, met financiële schade voor hen tot gevolg. In feite vergroot de selectie voor een huisbezoek op zichzelf de kans dat een student ten onrechte wordt beschuldigd van misbruik van de beurs, omdat het voor studenten lastig is gebleken om de bevindingen van DUO op basis van het huisbezoek of buurtonderzoek te weerleggen.⁹³ Vanwege de discriminerende manier waarop DUO studenten selecteerde voor een huisbezoek, op basis van de risicoscore en andere selectie- en uitsluitingscriteria, hadden studenten uit geracialiseerde groepen en mbo-studenten, vooral op niveau 1-2, een nog grotere kans om ten onrechte te worden beschuldigd van misbruik.

⁹² Mohammed vertelde in 2023 zijn verhaal aan journalisten: <https://www.trouw.nl/onderwijs/student-mohammed-elazizi-ik-begrijp-niet-waarom-duo-mij-als-fraudeur-ziet-b43c599e/>. Amnesty International verifieerde de informatie bij Mohammed en zijn advocaat en ontving de gerechtelijke uitspraken.

⁹³ Ook de zaken van Ghizlan en Tahira getuigen hiervan. Amnesty International had inzicht in de juridische documenten van hun zaak.

Onterecht beschuldigd worden van misbruik en de gevolgen daarvan hadden ernstige impact op de studenten. Voor Maureen was het meer dan alleen de financiële impact:

"Het financiële aspect had ook een mentale impact, omdat ik bijvoorbeeld mijn moeder ermee moest lastigvallen. Terwijl ik de keuze had gemaakt om naar het buitenland te gaan, omdat ik er klaar voor was. En toen leek het eigenlijk alsof ik er niet klaar voor was. Terwijl ik een volwassen vrouw ben, dus ik kon het wel. Maar door DUO kon ik het niet meer. Dus dat heeft me wel geraakt."

Karima vertelde dat, omdat ze onterecht werd bestempeld als fraudeur, ze bezorgd was dat dit invloed zou hebben op andere aspecten van haar leven:

"En op wat voor lijst sta ik? Ik heb geen idee, ben ik nu een fraudeur? Ik weet nog dat ik afstudeerde en een verklaring van goed gedrag moest aanvragen voor mijn eerste baan als arts. Ik was nerveus, ben ik nu een fraudeur? Ik weet het niet. Hypotheek aanvragen waren ook zoiets; ik dacht, ja, daar ga ik nog een keer last van krijgen. Ik weet het niet, je hebt daar helemaal geen inzicht in, sta ik nu op een of andere lijst?"

Tahira zei dat ze gezondheidsproblemen had gekregen. Daardoor had ze medische behandeling nodig gehad vanwege de ernstige stress die de onterechte beschuldiging en de daaruit voortvloeiende boetes veroorzaakten. Ze moest hard werken voor haar opleiding, wat op zich al stressvol was, en het feit dat ze onterecht beschuldigd was en boetes moest betalen deed daar nog een schepje bovenop. Ze maakte zich veel zorgen en had slapeloze nachten:

"Want je denkt, weet je, ik kan niet zomaar een dagje uitrusten of een weekje vrij nemen, want ik moest 600 of 700 euro aan vaste kosten voor levensonderhoud betalen. En een tandartsassistente krijgt het minimumloon, een bijbaantje is ook niet veel, dus het was echt dubbel, dubbel hard werken om dat elke maand op te kunnen hoesten. Dat ging 1,5 jaar zo door, dat had echt impact, ook op mijn fysieke gezondheid."

Ghizlan brak haar opleiding tot persoonlijk begeleider voor specifieke doelgroepen voortijdig af, omdat ze bang was opnieuw gecontroleerd en onterecht beschuldigd te worden. Later pakte ze haar opleiding weer op, maar ze bleef bang voor controles. Ze had het gevoel dat haar huisbaas haar onder druk zette om te verhuizen en dat haar medebewoners last hadden van de controles door DUO. Het had ook een bredere impact:

"Ik had echt een tijdje dat ik was afgeknapt op Nederland en de overheid en ik dacht, ja, ik wil eigenlijk niets met jullie te maken hebben. Ik dacht, wat doe ik hier, ik hoor hier niet thuis. Maar goed, ik ben hier geboren en ik kan niet ineens emigreren naar een ander land. Kijk, je bent ook gewoon burgers aan het creëren die een hekel hebben aan de overheid, en dat is niet goed. Je woont hier allemaal samen. Je helpt de samenleving door te studeren en te werken."

Mohammed voelde ook de impact van hoe hij door de overheid werd behandeld:

"Het gaat niet om het geld, maar het is wel frustrerend. DUO krijgt het voordeel van de twijfel, terwijl zij moeten bewijzen dat ik fout zit. De burger wordt altijd zo hard gestraft, maar als zij een fout maken, krijg je alleen een slap excuus. Je wordt gewantrouwd, puur om wie je bent."

1.6 PLANNEN OM RISICOPROFILERING OPNIEUW IN TE VOEREN

In maart 2024, tegelijk met de excuses, kondigde de minister van OCW plannen aan om het "risicogerichte toezicht" te herontwikkelen en opnieuw in te voeren. In zijn brief stelde de minister dat de huidige selectieprocedure op basis van aselechte steekproeven "geen effectieve manier" is om op misbruik te controleren en dat hij het daarom "noodzakelijk [acht] om op zoek te gaan naar een nieuwe, effectieve vorm van risicogericht toezicht, waarbij alleen verantwoord onderscheid wordt gemaakt."⁹⁴ De minister lichtte dit niet verder toe. Volgens het ministerie van OCW zou de ineffectiviteit van de aselechte werkwijze blijken uit "een laag gevonden percentage onrechtmatig

⁹⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 24 724, nr. 240, p. 7.

gebruik van de beurs sinds zomer 2023”, toen het systeem werd stopgezet, namelijk 0,54%.⁹⁵ Het ministerie verwijst verder naar het PwC-rapport waaruit blijkt dat risicoprofilering effectiever was dan steekproeven.⁹⁶ Daarnaast verwijst het ministerie naar het rapport van Algorithm Audit, waarin staat dat “de effectiviteit blijkt uit het feit dat met toepassing van het [risicoprofileringssysteem] meer onrechtmatig gebruik van de uitwonendenbeurs is vastgesteld dan bij aselechte steekproeven”.⁹⁷ Het ministerie concludeert dat controle op basis van het risicoprofileringssysteem “dus ongeveer tien maal zo effectief [is] gebleken ten opzichte van aselechte controle”.⁹⁸ (Zie meer over de rol van effectiviteit bij het beoordelen van criteria bij risicoprofilering in paragraaf 2.2).

Het ministerie van OCW heeft Amnesty International laten weten dat het ministerie en DUO in september 2024 zijn begonnen met het maken van een plan voor de herontwikkeling van het risicogerichte toezicht, maar dat er op dit moment geen concrete plannen zijn voor herinvoering van het systeem.⁹⁹ Daarnaast heeft de minister verklaard dat “ik van plan ben bij de controles op de uitwonendenbeurs een nieuwe visie op toezicht te ontwikkelen met een controleaanpak die daarbij past. Hierbij hou ik rekening met de aanbevelingen uit het rapport van PwC en met de lessen uit het interne onderzoek van DUO, alsook de resultaten van het onderzoek dat de Autoriteit Persoonsgegevens momenteel verricht.”¹⁰⁰

De kans op herhaling blijft echter groot, omdat OCW de DUO-werkwijze tot nu toe niet correct heeft getoetst of laten toetsen aan het discriminatieverbod. Hierdoor blijven de normen voor risicoprofilering onduidelijk. Duidelijke normering is niet alleen noodzakelijk omdat het ministerie van OCW het “risicogerichte toezicht” wil herontwikkelen, maar ook omdat andere overheidsorganisaties in Nederland risicoprofilering gebruiken om potentiële fraude of criminaliteit op te sporen. Hoewel het kabinet excuses heeft aangeboden voor indirecte discriminatie op grond van migratieachtergrond, heeft het niet expliciet erkend dat de DUO-werkwijze studenten ook direct discrimineerde op grond van economische en sociale situatie. Ook heeft het kabinet geen gedetailleerde mensenrechtenanalyse uitgevoerd of laten uitvoeren van indirecte discriminatie op grond van ras en economische en sociale situatie, noch van intersectionele en meervoudige discriminatie. De AP concludeert in zijn rapport van november 2024 dat het algoritme dat DUO gebruikte discriminerend was, maar ook de AP deed geen alomvattende toets aan het discriminatieverbod. De AP geeft in het rapport ook geen gedetailleerde uitleg van het discriminatieverbod, inclusief de rechtvaardigingstoets om te beoordelen of er een objectieve rechtvaardiging kan zijn voor een onderscheid op grond van beschermde gronden.

Diepgaand inzicht in de manier waarop de DUO-werkwijze in strijd is met het discriminatieverbod is noodzakelijk om ervoor te zorgen dat de herontwikkeling van het DUO-systeem, evenals het gebruik van vergelijkbare risicoprofileringssystemen door andere overheidsorganisaties, in overeenstemming zijn met het recht op gelijkheid en non-discriminatie. Dit rapport bevat daarom een gedetailleerde analyse van de verschillende manieren waarop het DUO-systeem studenten discrimineerde op grond van ras en economische en sociale situatie.

⁹⁵ Het ministerie van OCW heeft deze informatie op 3 september en 1 november 2024 per e-mail verstrekt in antwoord op vragen van Amnesty International. Het percentage is gebaseerd op interne gegevens van DUO over het aantal herzieningen van de uitwonendenbeurs vergeleken met het aantal studenten geselecteerd voor controle. Merk op dat na juni 2023 ook de besluitvormingsprocedure is veranderd, waardoor studenten na het huisbezoek aanvullende informatie kunnen geven waar DUO rekening mee moet houden; zie kader 6.

⁹⁶ Het ministerie van OCW verstrekte deze informatie in een e-mail aan Amnesty International op 1 november 2024 en verwijst naar PwC, *Onderzoek misbruik uitwonendenbeurs*, 2024, p. 35 en 42.

⁹⁷ Het ministerie van OCW verwijst naar Algorithm Audit, *Vooringenomenheid voorkomen*, 2024, p. 8: “Dit betreft respectievelijk 3,6% en 3,8% effectiviteit in de 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 gebruikt.”

⁹⁸ Het ministerie van OCW verstrekte deze informatie in een e-mail van 1 november 2024 in antwoord op vragen van Amnesty International.

⁹⁹ Persoonlijk gesprek tussen Amnesty International en het ministerie van OCW op 15 oktober 2024.

¹⁰⁰ Het ministerie van OCW verstrekte deze informatie in een e-mail van 30 oktober 2024 in antwoord op vragen van Amnesty International.

2. VERSCHILLENDE MANIEREN VAN DISCRIMINERENDE PROFILERING

2.1 MENSENRECHTENKADER VOOR GELIJKHEID EN NON-DISCRIMINATIE

Discriminatie is verboden op basis van internationale mensenrechtenwetgeving.¹⁰¹ Volgens het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR) moeten staten waarborgen dat economische, sociale en culturele rechten “worden uitgeoefend zonder discriminatie van welke aard ook, wat betreft ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, eigendom, geboorte of andere status”.¹⁰² Het VN-Comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten (CESCR) heeft benadrukt dat het principe van non-discriminatie van toepassing is op alle rechten in het IVESCR, inclusief het recht op sociale zekerheid.¹⁰³ Het CESCR stelt: “discriminatie is elke vorm van onderscheid, uitsluiting, beperking of voorkeur of ander verschil in behandeling dat direct of indirect is gebaseerd op de verboden gronden van discriminatie en die ten doel heeft de erkenning, het genot of de uitoefening, op voet van gelijkheid, van de rechten in het Verdrag teniet te doen of aan te tasten, dan wel de tenietdoening of aantasting daarvan ten gevolge heeft”.¹⁰⁴ Er is sprake van directe discriminatie wanneer een persoon nadelig wordt behandeld, ten opzichte van een andere persoon in een vergelijkbare situatie, om redenen die gerelateerd zijn aan een verboden grond.¹⁰⁵ Er is sprake van indirecte discriminatie wanneer “wetten, beleid of werkwijzen ogenschijnlijk neutraal zijn, maar een onevenredige impact hebben op het uitoefenen van de rechten in het Verdrag zoals onderscheiden door verboden discriminatiegronden”.¹⁰⁶ Het CESCR merkt op dat er een redelijke en objectieve rechtvaardiging voor het onderscheid kan zijn, op voorwaarde dat het doel en de effecten van de maatregelen legitiem zijn en er een duidelijke en redelijke relatie van evenredigheid is tussen het te realiseren doel en de maatregelen of nalatigheden en hun impact.¹⁰⁷

Het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van elke vorm van rassendiscriminatie (IVUR) verbiedt rassendiscriminatie in elke vorm, inclusief in de uitoefening van economische, sociale en culturele rechten.¹⁰⁸ Rassendiscriminatie wordt in het IVUR gedefinieerd als “elke vorm van onderscheid, uitsluiting, beperking of voorkeur op grond van ras, huidskleur, afkomst of nationale of etnische afstamming die ten doel heeft de erkenning, het genot of de uitoefening, op voet van gelijkheid, van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden teniet te doen of aan te tasten”.¹⁰⁹ Het VN-comité voor uitbanning van rassendiscriminatie (CERD) heeft bepaald dat het verbod ook geldt voor indirecte rassendiscriminatie: “Om te bepalen of een actie een impact heeft die in strijd is met het Verdrag, zal het comité beoordelen of deze actie een niet te rechtvaardigen onevenredige impact heeft op een groep die wordt onderscheiden door ras, huidskleur, afkomst of nationale of etnische afstamming.”¹¹⁰

¹⁰¹ Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM), art. 1, 2 en 7; Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR), art. 2 en 26; Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR), art. 2; Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van elke vorm van rassendiscriminatie (IVUR), art. 1.

¹⁰² IVESCR, art. 2, par. 2.

¹⁰³ VN-Comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten (CESCR), *General comment nr. 20 (non-discriminatie)*, par. 7. UN Doc. E/C.12/GC/20 (2009); CESCR, *General comment nr. 19* (het recht op sociale voorzieningen).

¹⁰⁴ CESCR, *General comment nr. 20* (non-discriminatie), par. 7. Zie ook IVUR, art. 1, par. 1.

¹⁰⁵ CESCR, *General comment nr. 20* (non-discriminatie), par. 10, sub a.

¹⁰⁶ CESCR, *General comment nr. 20* (non-discriminatie), par. 10, sub b.

¹⁰⁷ CESCR, *General comment nr. 20* (non-discriminatie), par. 13.

¹⁰⁸ IVUR, art. 1, par. 1 en art 5, sub e.

¹⁰⁹ IVUR, art. 1, par. 1.

¹¹⁰ CERD, *General recommendation nr. 14 on Artikel 1, Paragraph 1, van het Verdrag*, 1993, par. 2; in de context van strafrecht zie CERD, *General recommendation nr. 31 on the prevention of racial discrimination in the administration and functioning of the criminal justice system*, 2005, para. 4 en 5; in de context van algoritmische risicoprofilering door wetshandhaving zie CERD, *General recommendation nr. 36*, 2020, par. 32.

Discriminatie, zowel direct als indirect, is ook verboden volgens Europese mensenrechtenwetgeving.¹¹¹ Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) verbiedt discriminatie “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”. Nederland heeft Protocol 12 (2000) van het EVRM geratificeerd, waarin het verbod op discriminatie wordt uitgebreid tot het genot van elk recht, inclusief rechten die onder nationale wetgeving vallen. Onder Europese mensenrechtenwetgeving kan er een objectieve en redelijke rechtvaardiging zijn voor onderscheid dat is gebaseerd op beschermde gronden, op voorwaarde dat er een legitiem doel wordt nagestreefd en dat de middelen om dat doel te bereiken passend en noodzakelijk zijn.¹¹² Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft vastgesteld dat moet worden aangetoond dat er een redelijke relatie van evenredigheid bestaat tussen de ingezette middelen en het nagestreefde doel.¹¹³ Om te bepalen of het onderscheid evenredig (proportioneel) is, moet worden aangetoond dat er geen andere middelen beschikbaar zijn die minder impact hebben op het recht op gelijke behandeling en dat het nagestreefde doel belangrijk genoeg is om deze mate van impact te verantwoorden.

Voor onderscheid, direct of indirect, op basis van een “verdachte grond” heeft het EHRM een aanvullende toets ontwikkeld: er kan alleen een objectieve en redelijke rechtvaardiging zijn als er sprake is van “zeer zwaarwegende redenen” voor het onderscheid.¹¹⁴ Sommige beschermde gronden zijn “verdacht”, omdat het om onveranderlijke persoonlijke kenmerken gaat, omdat ze niet relevant zijn voor het functioneren in de samenleving en/of omdat ze hand in hand gaan met historische of sociale discriminatie en stigmatisering.¹¹⁵ Ras en etniciteit vallen onder verdachte gronden. Het EHRM heeft bovendien bepaald dat de toets voor zeer zwaarwegende redenen “zo strikt mogelijk” moet worden geïnterpreteerd.¹¹⁶ In de praktijk zal er niet snel aan deze eisen worden voldaan. De toets is dus “strikt in theorie, fataal in de praktijk”: als ogenschijnlijk neutrale criteria resulteren in een verschillende impact voor groepen op basis van ras, komt dit vrijwel altijd neer op indirecte discriminatie op grond van ras.¹¹⁷

Binnen de EU verbiedt het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie discriminatie op basis van een open lijst van gronden.¹¹⁸ Het verbod op discriminatie geldt echter alleen wanneer de kwestie binnen het kader van EU-wetgeving valt, en de aard en reikwijdte van het recht op non-discriminatie verschillen aanzienlijk voor verschillende beschermde gronden. Uitzonderingen op directe discriminatie zijn alleen gerechtvaardigd als deze expliciet zijn gedefinieerd in EU-wetgeving, terwijl indirect onderscheid over het algemeen gerechtvaardigd kan zijn, op voorwaarde dat er een legitiem doel wordt nagestreefd en de middelen om dat doel te bereiken passend en noodzakelijk zijn.¹¹⁹ In de context van sociale bescherming en sociale voordelen, waaronder studiefinanciering, is discriminatie op basis van ras verboden volgens de EU-Richtlijn met betrekking tot het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming.¹²⁰

Hoewel normaal gesproken de persoon die klaagt over discriminatie moet bewijzen dat er sprake is van onderscheid op basis van een beschermde grond, staat Europese non-discriminatie wetgeving een

¹¹¹ Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM), art. 14 en Protocol 12; zie ook de Europese Commissie tegen Racisme en Onverdraagzaamheid (ECRI), *General policy recommendation nr. 7 on national legislation to combat racism and racial discrimination*, 2002, aangepast in 2017, par. 1 en 4.

¹¹² EHRM, 29 april 2008, nr. 13378/05 (Burden t. het Verenigd Koninkrijk), r.o. 60; EHRM, 22 maart 2016, nr. 23682/13 (Guberina t. Kroatië), r.o. 69.

¹¹³ EHRM, 29 april 2008, nr. 13378/05 (Burden t. het Verenigd Koninkrijk), r.o. 69.

¹¹⁴ EHRM, 24 mei 2016, nr. 38590/10 (Biao t. Denemarken), par. 114, “very weighty reasons”. Zie J. Gerards, “The Margin of Appreciation Doctrine, the Very Weighty Reasons Test and Grounds of Discrimination”, in: M. Balboni (red.), *The ECHR and the Principle of Non-discrimination*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, p. 9. Als een grond “verdacht” is, bestaat er een a-priori-verdenking dat het onderscheid niet kan worden gerechtvaardigd en deze verdenking kan alleen worden weggenomen door zeer zwaarwegende redenen aan te tonen die het onderscheid rechtvaardigen.

¹¹⁵ J. Gerards, “Intensity of Judicial Review in Equal Treatment Cases”, *51 Netherlands International Law Review*.

¹¹⁶ EHRM, 13 november 2007, nr. 57325/00 (D.H. en anderen t. Tsjechië), r.o. 196; zie ook EHRM, 10 november 2022, nrs. 49636/14 en 65678/14 (Bakirdzi en E.C. t. Hongarije), r.o. 50.

¹¹⁷ Gerards, 2017, p. 9.

¹¹⁸ Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, art. 20 en 21.

¹¹⁹ CJEU, 16 juli 2015, C-83/14, “CHEZ Raspredelenie Bulgaria” AD t. Komisia za zashtita ot diskriminatsia; EU-Richtlijn houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming (2000/43/EC), art. 2, par. 2.

¹²⁰ EU-Richtlijn 2000/43, art. 3, sub e.

gedeelde bewijslast toe.¹²¹ Dat betekent dat de bewijslast verschuift zodra de klager voldoende bewijs heeft aangedragen om aannemelijk te maken dat er mogelijk sprake is van discriminatie, waarna het aan de gedaagde is om het tegendeel te bewijzen of te bewijzen dat er een objectieve en redelijke rechtvaardiging is voor het onderscheid.

In Nederland verbiedt artikel 1 van de Grondwet discriminatie op grond van “godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, handicap, seksuele gerichtheid of op welke grond dan ook”. De Algemene wet gelijke behandeling (Awgb) verbiedt directe en indirecte discriminatie op een beperkt aantal gronden, waaronder ras, maar niet op basis van sociaaleconomische status of opleidingstype. In de context van sociale bescherming en sociale voordelen is alleen discriminatie op grond van ras verboden.¹²² Op grond van de Awgb kan een indirect onderscheid objectief gerechtvaardigd worden door een legitiem doel, op voorwaarde dat de middelen om dat doel te bereiken passend en noodzakelijk zijn.¹²³ De Awgb schrijft daarnaast de verschuiving van de bewijslast voor in het geval een klager voldoende bewijs heeft aangedragen voor discriminatie.¹²⁴

KADER 7: EXTERN ONDERZOEK NAAR HET DUO-SYSTEEM

De analyse in dit rapport van Amnesty International van de discriminerende DUO-werkwijze is gebaseerd op drie rapporten van PwC en Algorithm Audit, die in 2024 zijn gepubliceerd. De onderzoekers hadden toegang tot relevante documentatie die was aangeleverd door DUO en het ministerie van OCW en hebben (voormalige) medewerkers geïnterviewd.¹²⁵ Het rapport van PwC, in opdracht van de minister van OCW, bevat een kwalitatieve analyse van het handhavingsbeleid en het risicoprofiel, evenals een kwantitatieve analyse van de onevenredige impact van het risicoprofileringsysteem op studenten met een “migratieachtergrond”.¹²⁶ Een van de onderzoeksvragen was of het systeem had geleid of kon leiden tot directe of indirecte discriminatie in elk van de stappen in het controleproces.¹²⁷ Hoewel PwC geen toegang had tot gegevens over de achtergrond van studenten op individueel niveau, stelt PwC vast dat het “aannemelijk” is dat het risicogerichte werken onevenredige gevolgen had voor studenten met een “migratieachtergrond”.¹²⁸ Algorithm Audit kreeg van DUO de opdracht om het algoritmisch systeem te analyseren en publiceerde twee rapporten. Het eerste rapport bevat een kwalitatieve en kwantitatieve analyse van het risicoprofiel en de risicocriteria. Het tweede rapport bevat een kwantitatieve analyse van de onevenredige impact op studenten met een “(niet-Europese) migratieachtergrond”, op basis van CBS-gegevens over studenten op individueel niveau.¹²⁹ Het tweede rapport bevestigt en verfijnt de bevindingen van PwC dat studenten met een “niet-Europese migratieachtergrond” onevenredig vaak werden gecategoriseerd als “(zeer) hoog risico” en vaker werden geselecteerd voor een huisbezoek.

Hoewel de rapporten van PwC en Algorithm Audit inzicht geven in hoe de DUO-werkwijze ertoe leidde dat geracialiseerde groepen onevenredig vaak werden gecontroleerd, bevatten de rapporten geen mensenrechtenanalyse, aangezien in het rapport de bevindingen niet worden getoetst aan het recht op gelijkheid en non-discriminatie. De rapporten doen geen uitspraken over of het onderscheid al dan niet neerkomt op verboden discriminatie. PwC stelt expliciet dat hun onderzoek

¹²¹ EHRM, Timishev t. Rusland, nrs. 55762/00 en 55974/00, 13 december 2005, r.o. 40-44; EU-Richtlijn 2000/43/EC, art. 8.

¹²² Algemene wet gelijke behandeling (Awgb), art. 1(1) sub c en 7a (1).

¹²³ Awgb, art. 2, sub 1.

¹²⁴ Awgb, art. 10, sub 1.

¹²⁵ PwC, *Onderzoek misbruik uitwonendenbeurs*, 2024, p. 17-18; Algorithm Audit, *Vooringenomenheid voorkomen*, 2024, p. 16.

¹²⁶ PwC, *Onderzoek misbruik uitwonendenbeurs*, 2024.

¹²⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 24 724, nr. 211.

¹²⁸ PwC beschikte niet over voldoende gegevens om discriminatie op individueel niveau te analyseren en gebruikte in plaats daarvan de samenstelling van de buurt waar een student woont als een proxy voor de migratieachtergrond van een student. PwC stelde vast dat studenten die in een buurt wonen met relatief veel bewoners met een migratieachtergrond vaker werden geselecteerd voor een huisbezoek.

¹²⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 24 724, nr. 240. Algorithm Audit, *Addendum Vooringenomenheid voorkomen*, 2024. Deze analyse is gebaseerd op gegevens op individueel niveau van de migratieachtergrond van studenten, waarbij gebruik is gemaakt van gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Zie voor de definitie van “(niet-Europese) migratieachtergrond” voetnoot 71.

“[niet] oordeelt over de rechtmatigheid” van het controleproces.¹³⁰ Het rapport van Algorithm Audit verwijst wel naar het recht op non-discriminatie in nationale en Europese wetgeving, maar stelt expliciet dat het geen onderzoek bevat naar de vraag of het controleproces discriminerend was: “Dat is een juridische vraag [...] die in dit rapport niet als zodanig wordt beantwoord.”¹³¹

2.2 RISICOPROFILERING DOOR DUO IS DISCRIMINATIE OP GROND VAN RAS

Als bij risicoprofilering criteria worden gebruikt die direct refereren aan ras, huidskleur, afkomst of nationale of etnische afstamming, dan is sprake van directe rassendiscriminatie. Dit is een schending van het recht op gelijkheid en non-discriminatie. Zoals uitgelegd in paragraaf 2.1 verbiedt EU-wetgeving rassendiscriminatie in de context van sociale bescherming en sociale voordelen. Bovendien heeft het EHRM vastgesteld dat een onderscheid dat in doorslaggevende mate is gebaseerd op ras niet objectief kan worden gerechtvaardigd.¹³² Dit betekent dat het gebruik van ras als criterium in risicoprofilering, ongeacht of er ook andere criteria worden gebruikt en ongeacht de zwaarte van het criterium, altijd neerkomt op rassendiscriminatie en dus verboden is.¹³³ Het DUO-systeem gebruikte geen criteria die direct verwezen naar ras, huidskleur, afkomst of nationale of etnische afstamming.

Er kan echter ook sprake zijn van rassendiscriminatie wanneer ogenschijnlijk neutrale kenmerken of gegevens als risicocriteria worden gebruikt om de kans op fraude te beoordelen. In algoritmische systemen kan een ogenschijnlijk neutraal kenmerk fungeren als “proxy” voor ras, als dit kenmerk statistisch gezien correleert met ras, huidskleur, afkomst of nationale of etnische afstamming. Wanneer ogenschijnlijk neutrale criteria zonder objectieve of redelijke rechtvaardiging resulteren in een onevenredig negatieve impact op individuen of groepen op basis van ras, dan is er sprake van indirecte discriminatie.

OGENSCHIJNLIJK NEUTRALE RISICOCriteria ZIJN PROXIES VOOR RAS

In het geval van het DUO-systeem bleken alle drie de risicocriteria in het algoritmisch risicoprofiel proxykenmerken te zijn voor ras. Dit werd in 2024 door externe onderzoekers vastgesteld door middel van een statistische analyse van het effect van het risicoprofileringssysteem op de risicoscores van studenten.¹³⁴ De externe onderzoekers analyseerden het onevenredige effect voor studenten met een “migratieachtergrond” in de jaren 2014 en 2019, waarbij ze onderscheid maakten tussen “Europese” en “niet-Europese” migratieachtergrond versus studenten met een “Nederlandse” achtergrond.¹³⁵

Uit een statistische analyse van het DUO-systeem blijkt dat in beide jaren (2014 en 2019) het criterium “opleidingstype” een “sterke proxy” was voor studenten met een niet-Europese migratieachtergrond.¹³⁶ In 2014 had 22% van de studenten met een uitwonendenbeurs een niet-Europese migratieachtergrond.¹³⁷ Binnen de groep die een uitwonendenbeurs ontving, waren studenten met een niet-Europese migratieachtergrond sterk oververtegenwoordigd in mbo niveaus 1 en 2 (63,3%) en mbo niveaus 3 en 4 (40,2%) en ondervertegenwoordigd in het wo (13,2%).¹³⁸ In 2019 had 47,7% van de studenten met een uitwonendenbeurs een niet-Europese migratieachtergrond.¹³⁹ Vrijwel alle studenten die de beurs in 2019 ontvingen waren mbo-studenten (met ingang van september 2015 werd de basisbeurs als gevolg van een wetswijziging uitgefaseerd

¹³⁰ PwC, *Onderzoek misbruik uitwonendenbeurs*, 2024, p. 38.

¹³¹ Algorithm Audit, *Vooringenomenheid voorkomen*, 2024, p. 4.

¹³² EHRM, 13 december 2005, nrs. 55762/00 en 55974/00 (Timishev t. Rusland), r.o. 58: “In any event, the Court considers that no difference in treatment which is based exclusively or to a decisive extent on a person’s ethnic origin is capable of being objectively justified in a contemporary democratic society built on the principles of pluralism and respect for different cultures.”

¹³³ In een rechtszaak die Amnesty International voerde tegen de Nederlandse staat over etnisch profileren door de Koninklijke Marechaussee oordeelde het Gerechtshof in hoger beroep, in lijn met het EHRM, dat er nooit een objectieve en redelijke rechtvaardiging kan zijn voor ras als criterium in risicoprofilering. Gerechtshof Den Haag, 14 februari 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:173, r.o. 8.20.

¹³⁴ De statistische analyse werd uitgevoerd door Algorithm Audit. Zie Algorithm Audit, *Addendum Vooringenomenheid voorkomen*, 2024.

¹³⁵ Zie voor de definitie van “(niet-Europese) migratieachtergrond” voetnoot 71.

¹³⁶ Algorithm Audit, *Addendum Vooringenomenheid voorkomen*, 2024, p. 28.

¹³⁷ Algorithm Audit, *Addendum Vooringenomenheid voorkomen*, 2024, p. 19.

¹³⁸ Algorithm Audit, *Addendum Vooringenomenheid voorkomen*, 2024, p. 30.

¹³⁹ Algorithm Audit, *Addendum Vooringenomenheid voorkomen*, 2024, p. 19.

voor hbo- en wo-studenten). In 2019 had 72% van de studenten in het mbo-niveau 1 en 2 een niet-Europese migratieachtergrond, vergeleken met 38,5% van de studenten in het mbo-niveau 3 en 4.¹⁴⁰

Uit het externe onderzoek blijkt verder dat ook het criterium “afstand tot de ouder(s)” een “sterke proxy” was voor studenten met een niet-Europese migratieachtergrond.¹⁴¹ Een reden voor deze correlatie is mogelijk dat kinderen van Turks-Nederlandse en Marokkaanse-Nederlandse ouders, en in mindere mate kinderen van Surinaams-Nederlandse ouders, statistisch gezien gemiddeld dichter bij hun ouders wonen vergeleken met kinderen van ouders met een “Nederlandse” achtergrond.¹⁴² De correlatie tussen afstand en migratieachtergrond wordt mogelijk versterkt omdat mbo-studenten vaker dicht bij hun ouder(s) wonen dan hbo- en wo-studenten.¹⁴³

De statistische analyse laat bovendien zien dat het criterium “leeftijd” een “inverse proxy” was voor studenten met een niet-Europese migratieachtergrond, wat betekent dat studenten met een niet-Europese migratieachtergrond vaak ouder waren dan studenten met een Nederlandse achtergrond.¹⁴⁴ Daardoor werden ze op deze basis minder snel gemarkeerd als hoog risico, omdat het algoritme jongere studenten aanmerkte als een hoger risico.¹⁴⁵ De analyse door de externe onderzoekers laat echter zien dat deze “inverse proxy” van leeftijd de sterke proxy-effecten van opleidingstype en afstand niet opheft.¹⁴⁶ Een reden voor deze omgekeerde correlatie kan zijn dat de onderwijsloopbaan van studenten uit geracialiseerde groepen vaak langer duurt als gevolg van structurele hindernissen die zij in het onderwijs tegenkomen. Leerlingen met een niet-Europese migratieachtergrond beginnen bijvoorbeeld vaker op een “lager” schoolniveau dan ze aankunnen en bereiken vaker opwaartse mobiliteit door diploma's te stapelen en te wisselen tussen verschillende niveaus.¹⁴⁷

Ten slotte correleren verschillende selectie- en uitsluitingscriteria die in de handmatige selectiefase werden gebruikt waarschijnlijk ook met ras. Zoals hierboven is beschreven, correleerde de afstand tot het adres van de ouder(s) met migratieachtergrond; dit was in de handmatige selectiefase opnieuw een reden om studenten te selecteren voor een huisbezoek, waardoor de onevenredige impact waarschijnlijk werd versterkt. Omdat meerdere criteria verwijzen naar de woonsituatie van studenten is het relevant op te merken dat mensen uit geracialiseerde groepen in Nederland over het algemeen te maken hebben met discriminatie op de woningmarkt.¹⁴⁸ Uit onderzoek blijkt dat studenten uit geracialiseerde groepen problemen ondervinden als voor huisvesting een selectieprocedure wordt gebruikt waarbij kandidaten door bestaande huurders (meestal andere studenten) worden geïnterviewd en geselecteerd (“hospiteren”).¹⁴⁹ Ook internationale studenten ervaren discriminatie, waardoor zij moeilijker toegang hebben tot bepaalde soorten studentenhuishuizing.¹⁵⁰ Daarnaast blijkt uit anekdotisch bewijs dat het voor jonge mensen uit sommige culturele groepen gebruikelijker is om bij familie te wonen dan voor andere.¹⁵¹ Het uitsluiten van alleenwonende studenten voor controles zal vaker van toepassing zijn op studenten met meer inkomen of vermogen of met financiële ondersteuning van hun ouders, waardoor dit criterium bepaalde sociale groepen raakt.

¹⁴⁰ Algorithm Audit, *Addendum Vooringenomenheid voorkomen*, 2024, p. 33.

¹⁴¹ Algorithm Audit, *Addendum Vooringenomenheid voorkomen*, mei 2024, p. 28.

¹⁴² Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), *Jaarrapport Integratie*, 2020, p. 205. Zie voor de definitie van “migratieachtergrond” voetnoot 71. Volgens deze definitie kunnen mensen met een “Nederlandse achtergrond” nog steeds tot een geracialiseerde groep behoren.

¹⁴³ SCP, *Jaarrapport Integratie*, 2020, p. 209-210.

¹⁴⁴ SCP, *Jaarrapport Integratie*, 2020, p. 28.

¹⁴⁵ SCP, *Jaarrapport Integratie*, 2020.

¹⁴⁶ SCP, *Jaarrapport Integratie*, 2020.

¹⁴⁷ SCP, *Integratie en samenleven 2022*, 2022, p. 91-92.

¹⁴⁸ Hoogenbosch, A. en Fiere, B., *Gelijke kansen op een huurwoning in Nederland? Monitor discriminatie bij woningverhuur*. Rotterdam: Art.1/RADAR, 2021; Kromhout, S., Wittkämper, L. en Cozijnsen, E., Rapport: *Discriminatie op de Amsterdamse woningmarkt. Praktijktesten in de particuliere huursector*. Amsterdam: RIGO, 2020; Gielkens, D. en Wegkamp, F., Onderzoeksrapport: *Discriminatie op de Utrechtse woningmarkt*. Utrecht: Academie van de Stad & Gemeente Utrecht, 2019; Dibbets, A., Jak, L. en Hoogenbosch, A., *Discriminatie bij woningverhuur in Rotterdam: een praktijktest*. Rotterdam: RADAR, 2020.

¹⁴⁹ SSH, Notitie – *Onderzoek naar uitsluiting bij hospiteren*, 2023.

¹⁵⁰ C. Fang en I. van Liempt, *We prefer our Dutch: International students' housing experiences in the Netherlands*, Housing Studies, 2021, p. 822-842; LSVb, *Annual International Student Survey 2021*.

¹⁵¹ <https://nos.nl/op3/artikel/2483097-duo-negeerde-signalen-over-etnisch-profileren-bij-fraudeonderzoek>.

EEN DISCRIMINEREND EFFECT

Verdere statistische analyse van de resultaten van het DUO-systeem laten zien dat de algoritmische risicoprofilering in de onderzochte jaren een onevenredige impact had op studenten uit geracialiseerde groepen. In 2014 waren studenten met een niet-Europese migratieachtergrond oververtegenwoordigd in de categorieën “zeer hoog risico” en “hoog risico” en ondervertegenwoordigd in de lagere risicocategorieën. Hoewel studenten met een niet-Europese migratieachtergrond 22% van de groep met een uitwonendenbeurs uitmaakten, vormden ze 36% van de (zeer) hoge risicocategorie.¹⁵² Een vergelijking van de kans voor verschillende groepen om door het algoritme als hoog risico te worden geclassificeerd laat zien dat studenten met een niet-Europese migratieachtergrond een twee keer grotere kans hadden om als hoog risico te worden geclassificeerd dan studenten met een Nederlandse achtergrond.¹⁵³ In 2019 waren studenten met een niet-Europese migratieachtergrond ondervertegenwoordigd in de lagere risicogroepen: hoewel ze 39% uitmaakten van de groep met een uitwonendenbeurs vormden ze respectievelijk 25,2% en 22,8% in de categorieën “laag risico” en “zeer laag risico”.¹⁵⁴

De hierop volgende handmatige selectieprocedure die werd uitgevoerd door DUO-medewerkers op basis van een lijst van selectie- en uitsluitingscriteria versterkte het onevenredige resultaat. De externe onderzoekers stelden vast dat in 2014 en 2019 studenten met een niet-Europese migratieachtergrond vaker door DUO werden geselecteerd voor een huisbezoek, ongeacht hun risicocategorie.¹⁵⁵ In 2014 hadden studenten met een niet-Europese migratieachtergrond in de categorie “hoog risico” 5,5 keer meer kans om geselecteerd te worden voor een huisbezoek dan studenten met een Nederlandse achtergrond.¹⁵⁶ In de categorie “laag risico” hadden studenten met een niet-Europese migratieachtergrond 1,8 keer meer kans om alsnog geselecteerd te worden voor controle. In 2019 hadden studenten met een niet-Europese migratieachtergrond in de categorie “hoog risico” 3,6 keer meer kans op selectie voor een huisbezoek en in de categorie “laag risico” 4,2 keer meer kans.¹⁵⁷

GEEN OBJECTIEVE EN REDELIJKE RECHTVAARDIGING

Zoals besproken in paragraaf 2.1 kan er een objectieve en redelijke rechtvaardiging zijn voor onderscheid dat indirect is gebaseerd op ras, op voorwaarde dat er een legitiem doel wordt nagestreefd en dat de middelen om dat doel te bereiken passend en noodzakelijk zijn. Aangezien er voldoende bewijs is om te suggereren dat er sprake is geweest van discriminatie, ligt de bewijslast bij de staat om aan te tonen dat er een objectieve en redelijke rechtvaardiging is. Dit moet zo strikt mogelijk worden beoordeeld.

Uit de externe onderzoeken naar het DUO-systeem blijkt dat er geen grond is voor rechtvaardiging: DUO heeft de risicocriteria niet onderbouwd of toegelicht, heeft het systeem niet wetenschappelijk gevalideerd of geëvalueerd, en heeft geen beoordeling van de impact op mensenrechten uitgevoerd (zie paragrafen 3.2 en 3.5). DUO beschikt dus niet over gegevens of informatie om te kunnen aantonen dat het gemaakte onderscheid passend en noodzakelijk zou zijn. Aangezien DUO geen diepgaand inzicht heeft in de effectiviteit noch in de mogelijke onbedoelde discriminerende effecten en impact op de mensenrechten van de werkwijze, is er, per definitie, geen objectieve en redelijke rechtvaardiging voor het gemaakte onderscheid. Zonder een objectieve en redelijke rechtvaardiging komt het onderscheid neer op indirecte rassendiscriminatie en dit is in strijd met het discriminatieverbod.

Om te beoordelen of het onderscheid passend en noodzakelijk is, moeten een overheidsorganisatie diepgaand inzicht hebben in de bedoelde en onbedoelde effecten, inclusief de discriminerende effecten en de impact op de mensenrechten, en in alternatieve maatregelen. Een maatregel die niet effectief is, kan, per definitie, niet passend of noodzakelijk zijn. Hoewel effectiviteit op verschillende

¹⁵² Algorithm Audit, *Addendum Vooringenomenheid voorkomen*, 2024, p. 39.

¹⁵³ Algorithm Audit, *Addendum Vooringenomenheid voorkomen*, 2024, p. 24.

¹⁵⁴ Algorithm Audit, *Addendum Vooringenomenheid voorkomen*, 2024, p. 27.

¹⁵⁵ Algorithm Audit, *Addendum Vooringenomenheid voorkomen*, 2024, p. 38.

¹⁵⁶ Algorithm Audit, *Addendum Vooringenomenheid voorkomen*, 2024, p. 38.

¹⁵⁷ Algorithm Audit, *Addendum Vooringenomenheid voorkomen*, 2024, p. 38.

manieren kan worden geïnterpreteerd, wordt dit meestal strikt geïnterpreteerd als de “predictieve validiteit” van het risicoprofiel. De beoordeling van het DUO-systeem illustreert dit. In 2011 meldde de minister van OCW aan de Tweede Kamer dat uit een pilot bleek dat het risicoprofiel in 41% van de gevallen misbruik van de uitwonendenbeurs correct had geïdentificeerd; dit was een verbetering vergeleken met een pilot uit 2010, waarin het risicoprofiel in 28% van de gevallen misbruik correct had geïdentificeerd.¹⁵⁸ De minister vergeleek deze resultaten toen niet met het percentage misbruik dat werd gevonden in aselechte steekproeven in die jaren.¹⁵⁹ Op basis van de resultaten van de pilots concludeerde de minister in 2011 dat “het gedefinieerde risicoprofiel de doelmatige bestrijding van het misbruik sterk vergroot. Het gekozen risicoprofiel lijkt derhalve adequaat”.¹⁶⁰ Uit de beschikbare documentatie blijkt niet dat DUO en het ministerie van OCW daarnaast ook hebben beoordeeld of het risicoprofiel passend en noodzakelijk was en of er alternatieve maatregelen beschikbaar waren.

In 2024 concludeerden externe onderzoekers dat het DUO-risicoprofileringsstelsel effectief was, aangezien het vaker misbruik zou identificeren dan een controles gebaseerd op een aselechte steekproef.¹⁶¹ In 2014 en 2017 bleek uit controles op basis van aselechte steekproeven dat bijna 4% van de studenten misbruik maakte van een uitwonendenbeurs. In 2014 en 2019 concludeerden externe onderzoekers dat respectievelijk 38,9% en 35,3% van de studenten die op basis van het risicoprofileringsstelsel werden gecontroleerd misbruik maakten van de beurs. Het is waarschijnlijk dat in deze percentages ook gevallen zijn meegenomen van onrechte beschuldiging van misbruik, gezien de verlaagde bewijslast voor DUO (zie paragraaf 1.5). Maar zelfs als deze percentages een juiste weergave zijn van misbruik, dan vormen ze een dubieuze basis voor het argument dat het risicoprofileringsstelsel “effectief” is. Immers, hoewel risicoprofilering in absolute zin effectiever lijkt in het identificeren van misbruik ten opzichte van aselechte controles, laten deze resultaten ook zien dat DUO en het ministerie accepteerden dat in de meerderheid van de controles op basis van risicoprofilering (59% in 2011 en 65% in 2019) studenten dus ten onrechte werden geïdentificeerd als mogelijke fraudeurs.

Dit is op zichzelf al dubieus, maar zeker als het wordt afgezet tegen de onbedoelde effecten en de impact op de mensenrechten van het risicoprofiel. De conclusie van externe onderzoekers dat het risicoprofiel effectief was, hield geen rekening met de schade en de impact op de mensenrechten van de risicoprofilering. Om de proportionaliteit van het gemaakte onderscheid te beoordelen moeten overheidsorganisaties ook rekening houden met de daadwerkelijke negatieve impact van een hogere kans om te worden geselecteerd voor een controle – zeker als er een verlaagde bewijslast is zoals voor DUO – en het stigmatiserende effect van het profileren van mensen voor misbruik op basis van of gerelateerd aan hun afkomst.¹⁶² Gezien de historisch achtergestelde en gemarginaliseerde positie van geracialiseerde groepen in Nederland moeten de negatieve impact en het stigmatiserende effect zwaar wegen in de beoordeling van de proportionaliteit. Bovendien moeten overheidsorganisaties rekening houden met de maatschappelijke schade van discriminerend overheidshandelen. Etnisch profileren en discriminerende controles ondermijnen het vertrouwen van mensen in de overheid en kunnen de relaties tussen de overheid en getroffen gemeenschappen onder spanning zetten.¹⁶³ Discriminerende overheidsoptreden tast de legitimiteit van de overheid aan en ondermijnt het sociale contract.

¹⁵⁸ In 2010 zijn op basis van het risicoprofiel duizend adressen geselecteerd voor een huisbezoek; in 28% van de gevallen bleek de student in werkelijkheid bij de ouder(s) te wonen (zie Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 24 724, nr. 95). In 2011 werden op basis van een aangepaste versie van het risicoprofiel tweeduizend adressen geselecteerd voor een huisbezoek; in 41% van de gevallen bleek de student in werkelijkheid bij de ouder(s) te wonen (zie Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 24 724, nr. 100).

¹⁵⁹ Het externe onderzoek vermeldt dat in 2010 een aselechte steekproef werd getrokken, maar dat de resultaten hiervan niet zijn gedocumenteerd. Algorithm Audit, *Vooringenomenheid voorkomen*, 2024, p. 18.

¹⁶⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 770, nr. 3, p. 12.

¹⁶¹ Algorithm Audit, *Vooringenomenheid voorkomen*, 2024, p. 8: respectievelijk 3,6% en 3,8% in 2014 en 2017.

¹⁶² Zie in de context van etnisch profileren bij criminaliteitsbestrijding: ECRI, *General policy recommendation nr. 11 on combating racism and racial discrimination in policing*, 2007, par. 34.

¹⁶³ CERD, *General recommendation nr. 36*, 2020, par. 26; Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten, *Onrechtmatige profilering nu en in de toekomst voorkomen: een gids*, 2018, par. 1.3.1; ECRI, *General policy recommendation nr. 11*, 2007, par. 34; Amnesty International en Open Society Justice Initiative, *Gelijkheid onder druk*, 2013.

Om te beoordelen of het onderscheid proportioneel is, moet ten slotte worden bepaald of er een methode beschikbaar is die minder impact heeft op het recht op gelijkheid en non-discriminatie. Voordat wordt besloten om risicoprofilering te gebruiken, moeten overheidsorganisaties dus andere selectiemethoden onderzoeken, waaronder aselechte steekproeven. Controles op basis van een strikt aselechte steekproef maken per definitie geen onderscheid tussen groepen.

Kortom, hoewel het opsporen van misbruik van sociale regelingen een legitiem doel kan zijn, is het zeer onwaarschijnlijk dat indirect onderscheid op basis van ras ooit als passend en noodzakelijk kan worden beschouwd en de toets van “zeer zwaarwegende redenen” kan doorstaan.

2.3 RISICOPROFILERING DOOR DUO IS DISCRIMINATIE OP GROND VAN SOCIAALECONOMISCHE STATUS

Artikel 2(2) van het IVESCR geeft een niet-uitputtende lijst van beschermde gronden en het CESCR heeft aangegeven dat de “economische en sociale situatie” onder “andere status” valt.¹⁶⁴ Het CESCR geeft een brede en niet nader gespecificeerde definitie van economische en sociale situatie: “[i]ndividuele personen en groepen individuele personen mogen niet willekeurig worden behandeld op basis van het feit dat ze behoren tot een bepaalde economische of sociale groep of klasse binnen de maatschappij”. Ook het discriminatieverbod in het EVRM bevat een open lijst van beschermde gronden. Hoewel het EHRM economische en sociale situatie of sociaaleconomische status nog niet expliciet heeft erkend als beschermde gronden, zijn er wel eerste stappen gezet in die richting.¹⁶⁵

Equinet, het European Network of Equality Bodies, deed in 2021 de aanbeveling aan nationale wetgevers om de lijst met beschermde gronden uit te breiden met sociaaleconomische status. Equinet merkt op dat “mensen die in minder bevoorrechte sociaaleconomische omstandigheden leven het slachtoffer zijn van stereotypering, vooroordelen, stigmatisering en discriminatie vanwege hun sociaaleconomische situatie”.¹⁶⁶ In 2022 nam de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa een resolutie aan die lidstaten oproep om sociaaleconomische status als grond voor discriminatie op te nemen in hun nationale wetgeving voor gelijke behandeling.¹⁶⁷ In 2024 adviseerde het College voor de Rechten van de Mens het kabinet om de mogelijkheden hiervoor te onderzoeken.¹⁶⁸

Net als het IVESCR en het EVRM bevat het discriminatieverbod in de Nederlandse Grondwet een open lijst van beschermde gronden. In 2022 erkende de minister van OCW in verband met discriminatie van mbo-studenten in de maatschappij dat discriminatie op basis van opleidingstype verboden is. De minister stelde: “Artikel 1 van de Grondwet verbiedt alle mogelijke vormen van discriminatie, ook discriminatie naar opleidingsniveau.”¹⁶⁹ In reactie op de onthulling van de discriminerende risicoprofilering in maart 2024, heeft het kabinet studenten echter niet expliciet excuses aangeboden voor discriminatie op basis van hun opleidingstype door DUO.¹⁷⁰

EEN DISCRIMINEREND EFFECT

Het algoritmische risicoprofileringsysteem dat DUO gebruikte, bevatte opleidingstype als risicocriterium door aan de verschillende opleidingstypen een wegingsfactor toe te kennen (zie paragraaf 1.3). Dit leidde ertoe dat mbo-studenten automatisch een hogere risicoscore kregen dan hbo- en mbo-studenten. Binnen de groep mbo-studenten werden niveaus 1 en 2 geclassificeerd als een hoger risico dan niveau 3 en 4. Studenten in het wo werden geclassificeerd als lager risico dan alle andere opleidingstypen. Mogelijk komt dit gemaakte onderscheid neer op discriminatie op grond

¹⁶⁴ VN CESCR, *General comment nr. 20 (non-discriminatie)*, 2009, par. 15 en 35.

¹⁶⁵ Zie T. Kadar, *An analysis of the introduction of socioeconomic status as a discrimination ground*, Equality & Rights Alliance, 2016, p. 9.

¹⁶⁶ Equinet, *Expanding the List of Protected Grounds within Anti-Discrimination Law in the EU*, 2021, p. vi.

¹⁶⁷ PACE Resolutie 2022/2432, 26 april 2022, par. 12.2.

¹⁶⁸ College voor de Rechten van de Mens, *Wetgevingsadvies mogelijkheid tot opname van de grond “opleidingsniveau” in de Algemene wet gelijke behandeling*, 28 augustus 2024.

¹⁶⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 3933, Aanhangsel, p. 2; zie ook Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 30 950, nr. 410, p. 12.

¹⁷⁰ Het ministerie van OCW liet op 3 september 2024 in antwoord op vragen aan Amnesty International weten dat de excuses van de minister aan studenten golden voor “alle groepen die een onevenredig grote kans hadden op een huisbezoek, zoals mbo-studenten en jonge studenten”.

van economische en sociale situatie, of sociaaleconomische status, omdat studenten die een bepaald type opleiding volgen kunnen worden beschouwd als een specifieke “economische of sociale groep of klasse binnen de maatschappij” en als zodanig een beschermde groep vormen voor het beoordelen van discriminatie.

Daarnaast zou het gebruik van risicocriteria die verwijzen naar de woonsituatie van studenten kunnen neerkomen op indirecte discriminatie op grond van sociaaleconomische status of economische en sociale situatie. Studenten met één of twee ouders met een laag inkomen hebben, hebben beperkt toegang tot huisvesting die over het algemeen duurder is, zoals de mogelijkheid om alleen te wonen of wonen in een grotere woning met minder huisgenoten. Het gebruik van selectiecriteria zoals wonen in een studentenhuus, alleenwonend zijn en het aantal vierkante meters ten opzichte van het aantal bewoners, kan leiden tot indirecte discriminatie, omdat dit een onevenredig grote impact heeft op studenten met een achtergestelde sociaaleconomische achtergrond of uit gemarginaliseerde groepen.

EEN STIGMATISEREND EFFECT

Het CESCR heeft opgemerkt dat er een objectieve en redelijke rechtvaardiging kan zijn voor onderscheid op basis van verboden gronden, op voorwaarde dat er een legitiem doel wordt nagestreefd en dat er een redelijke relatie van proportionaliteit is tussen de middelen en het doel.¹⁷¹ Bij de beoordeling of een onderscheid verboden discriminatie is, of dat er mogelijk een objectieve en redelijke rechtvaardiging is voor het onderscheid, moeten overheidsorganisaties rekening houden met de mate waarin het onderscheid een negatieve impact heeft op mensen en overwegen of stereotypen en stigmatisering een rol spelen in het gemaakte onderscheid.¹⁷² In de context van risicoprofilering voor het opsporen van mogelijk misbruik, betekent het gebruik van opleidingstype als risicocriterium dat mbo-studenten een grotere kans hadden om te worden geclassificeerd als “hoog risico” en vervolgens door DUO te worden geselecteerd voor een controle. Het betekent ook dat mbo-studenten, vanwege de verlaagde bewijslast voor DUO, een grotere kans hadden om ten onrechte te worden beschuldigd van misbruik van de uitwonendenbeurs. Bovendien toont het gebruik van opleidingstype als risicocriterium aan dat de ontwerper van het risicoprofiel ervan uitgaat dat iemands opleidingstype iets zegt over de kans dat iemand zich schuldig zal maken aan misbruik of fraude. De implicatie dat mbo-studenten, en dan met name studenten op niveau 1 en 2, vaker de wet zouden overtreden, in dit geval misbruik maken van de uitwonendenbeurs, is stigmatiserend.

Dit stigmatiserende effect moet worden gezien in het licht van het sterk gestratificeerde onderwijssysteem (zie kader 5) en de over het algemeen achtergestelde positie van mbo-studenten en mbo-gediplomeerden in de Nederlandse samenleving. Mbo-gediplomeerden hebben in veel opzichten een achtergestelde positie vergeleken met hbo- en wo-gediplomeerden, onder andere op het gebied van inkomen en vermogen, gezondheid en levensverwachting, en vertegenwoordiging in politiek en bestuur.¹⁷³ Deze achtergestelde positie strekt zich uit over meerdere generaties, omdat kinderen van ouders met een achtergestelde sociaaleconomische status vaker deelnemen in “lagere” opleidingstypen, zoals mbo, en minder vaak in hbo- en wo-opleidingen.¹⁷⁴ Bovendien ervaren mbo-studenten discriminatie, bijvoorbeeld bij de toegang tot studentenhuusvesting,¹⁷⁵ studentencafés¹⁷⁶ en studentenverenigingen¹⁷⁷ en -activiteiten.¹⁷⁸

Naar aanleiding van signalen van discriminatie en uitsluiting in de samenleving, heeft het kabinet onlangs de achtergestelde positie van mbo-studenten en mbo-gediplomeerden erkend. De minister van OCW heeft ook beleid aangekondigd om de gelijke behandeling van mbo-studenten te

¹⁷¹ CESCR, *General comment nr. 20*, 2009, par. 13.

¹⁷² J. Gerards, “The Discrimination Grounds of Article 14 of the ECHR”, *Human Rights Law Review*, 2013, 13:1, p. 114-115.

¹⁷³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 31 288, nr. 1111; E. Denessen, *Onderwijs en sociale ongelijkheid*, 2024.

¹⁷⁴ E. Denessen, *Onderwijs en sociale ongelijkheid*, 2024, p. 10.

¹⁷⁵ College voor de Rechten van de Mens, *Wetgevingsadvies mogelijkheid tot opname van de grond “opleidingsniveau” in de Algemene wet gelijke behandeling*, 28 augustus 2024.

¹⁷⁶ <https://www.trouw.nl/nieuws/studentenhuis-laten-mbo-ers-buiten-staan-bd1f0c2a/>; <https://www.utoday.nl/news/73351/mboers-weigeren-bij-studentencomplexen-kan-echt-niet>.

¹⁷⁷ <https://www.mboraad.nl/nieuws/verbod-discriminatie-op-onderwijsniveau>.

¹⁷⁸ <https://www.jobmbo.nl/mboers-hebben-behoefte-aan-studentenactiviteiten-maar-worden-vaak-uitgesloten/>.

bevorderen, ook door de overheid zelf.¹⁷⁹ Zo waren mbo-studenten tot 2020 niet wettelijk “studenten” zoals hbo- en wo-studenten, maar werden ze “deelnemers” genoemd. Hierdoor werd hun toegang tot studentenhuisvesting beperkt en kwamen ze niet in aanmerking voor financiële ondersteuning voor deelname aan culturele en sportinstellingen. In 2020 is de wetgeving veranderd en sindsdien hebben mbo-studenten dezelfde wettelijke status als hbo- en wo-studenten, maar mbo’ers ervaren nog steeds discriminatie in de samenleving. In 2023 vroeg het kabinet het College voor de Rechten van de Mens om advies over het toevoegen van onderwijs als grond voor discriminatie in de nationale antidiscriminatiewetgeving.¹⁸⁰ In augustus 2024 adviseerde het College dat er inderdaad “aanleiding [is] om juridisch bescherming te bieden tegen onderscheid op grond van opleiding(sniveau) op het gebied van aanbod en levering van goederen en diensten.”¹⁸¹

Gezien de historisch achtergestelde positie van mbo-studenten en gezien de negatieve impact en het stigmatiserende effect van het profileren van mbo-studenten op basis van opleidingstype, kan het onderscheid op grond van opleidingstype niet als proportioneel worden beschouwd en dus niet objectief en redelijk worden gerechtvaardigd. Zonder objectieve en redelijke rechtvaardiging moet het onderscheid op basis van opleidingstype worden beschouwd als discriminatie op grond van sociaaleconomische status, of in ieder geval op grond van economische en sociale situatie zoals gedefinieerd door de CESC.

3. ONVOLDOENDE BESCHERMING VAN STUDENTEN TEGEN DISCRIMINATIE

3.1 DE PLICHT OM DISCRIMINATIE TE VOORKOMEN

Volgens het internationaal recht hebben landen de plicht om het recht op gelijkheid en non-discriminatie niet alleen te respecteren, maar ook te beschermen.¹⁸² Dit is zowel een positieve als een negatieve verplichting. Het discriminatieverbod eist van staten dat ze garanderen dat wetgeving, regels, circulaire, richtlijnen of beleid geen discriminatie toestaan en niet resulteren in discriminatie. Ook het beleid en de werkwijze van alle publieke instellingen mogen niet discrimineren, en ambtenaren mogen niet discrimineren bij de uitvoering van wetgeving, de levering van diensten of in de uitvoering van andere functies.

Het IVESCR verplicht staten om non-discriminatie te garanderen bij de uitoefening van elk van de economische, sociale en culturele rechten die zijn vastgelegd in het verdrag.¹⁸³ Het CESC vestigt specifiek de aandacht op systemische discriminatie, aangezien discriminatie tegen bepaalde groepen vaak “alomtegenwoordig en hardnekkig is en diepgeworteld in sociaal gedrag en de sociale structuur, en vaak bestaat uit onweersproken of indirecte discriminatie”.¹⁸⁴ Het IVUR verplicht elke staat die partij is bij dit verdrag om geen “rassendiscriminatie toe te passen met betrekking tot personen, groepen personen of instellingen en erop toe te zien dat alle overheidsorganen en openbare instellingen, op nationaal en lokaal niveau, in overeenstemming met deze verplichting handelen”.¹⁸⁵ Bovendien zijn staten verplicht om alle vormen van rassendiscriminatie, zowel direct als indirect, te verbieden en uit te bannen.¹⁸⁶ Daarnaast zijn staten verplicht om effectieve maatregelen te nemen om nationaal en lokaal overheidsbeleid te herzien en alle wetten en regels aan te passen, te herroepen of

¹⁷⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 31 524, nr. 569.

¹⁸⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 31 524, nr. 569, p. 8. Naar aanleiding van een motie in 2022, Tweede Kamer 36200-VIII-91.

¹⁸¹ College voor de Rechten van de Mens, *Wetgevingsadvies mogelijkheid tot opname van de grond “opleidingsniveau” in de Algemene wet gelijke behandeling*, 28 augustus 2024.

¹⁸² Amnesty International, *Dealing with difference. A framework to combat racism in Europe*, 2009, p. 31-52.

¹⁸³ IVESCR, art. 2, par. 2; CESC, *General comment nr. 20 (non-discriminatie)*, par. 7.

¹⁸⁴ CESC, *General comment nr. 20 (non-discriminatie)*, par. 12.

¹⁸⁵ IVUR, art. 2, sub 1 onder a.

¹⁸⁶ IVUR, art. 5.

nietig te verklaren die leiden tot het creëren of in stand houden van rassendiscriminatie waar dit voorkomt.¹⁸⁷ Ten slotte vereist het verdrag dat staten effectieve rechtsmiddelen bieden tegen eventuele rassendiscriminatie, inclusief het recht op billijke en afdoende schadeloosstelling of genoegdoening voor enige geleden schade als gevolg van de discriminatie.¹⁸⁸

De Speciale Rapporteur voor hedendaagse vormen van racisme merkt op dat “[staten] niet alleen expliciet racisme en intolerantie in het gebruik en ontwerp van nieuwe digitale technologieën moeten aanpakken”, maar ook, “net zo belangrijk, indirecte en structurele vormen van rassendiscriminatie die het gevolg zijn van het ontwerp en het gebruik van dergelijke technologieën”.¹⁸⁹ De Speciale Rapporteur voor extreme armoede en mensenrechten heeft in de context van de “digitale verzorgingsstaat” gezegd:

“Het is zeer waarschijnlijk dat voorspellende analyses, algoritmes en andere vormen van AI vooroordelen in bestaande gegevens en bestaand beleid reproduceren en versterken. Ingebouwde vormen van discriminatie kunnen het recht op sociale bescherming voor essentiële groepen en individuen op rampzalige wijze ondermijnen. Het ontwerpen van de digitale verzorgingsstaat vereist dan ook een gezamenlijke inspanning worden geprobeerd om dergelijke vooroordelen te identificeren en tegen te gaan. Dit vereist weer transparantie en input vanuit een brede basis in de beleidsvormingsprocessen. Het publiek, en met name degenen die direct afhankelijk zijn van het verzorgingssysteem, moet het beleid, dat diep in de algoritmes is begraven, kunnen begrijpen en evalueren.”¹⁹⁰

Wat betreft het gebruik van algoritmische risicoprofilering voor criminaliteitsbestrijding beveelt het CERD staten aan om “wettelijke, bestuurlijke en andere maatregelen te nemen om het doel van het gebruik ervan te bepalen en de parameters en garanties ter voorkoming van mensenrechtenschendingen zo nauwkeurig mogelijk te reguleren”, in het bijzonder om discriminatie te voorkomen.¹⁹¹ Staten moeten er verder voor zorgen dat algoritmische profileringssystemen transparant zijn en dat de impact op de mensenrechten van deze systemen voortdurend wordt geëvalueerd en gemonitord.¹⁹² Staten moeten bovendien maatregelen nemen om te garanderen dat onafhankelijke toezichthouders een mandaat hebben om het gebruik van dergelijke systemen door de overheidssector te monitoren.¹⁹³ Het CERD beveelt staten ook aan om te garanderen dat alle gevallen van algoritmische bevoordeling naar behoren worden onderzocht en bestraft.¹⁹⁴

De richtlijnen en aanbevelingen met betrekking tot (geautomatiseerde) risicoprofilering van mensenrechtenorganeb zoals het CERD, de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI) en het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (FRA) zijn nog in ontwikkeling en richten zich tot nu toe vooral op profilering in de context van criminaliteitsbestrijding en grensbewaking binnen het klassieke domein van rechtshandhaving en veiligheid. Voor algoritmische risicoprofilering in andere domeinen, zoals sociale bescherming, is tot nu toe minder aandacht. De Speciale Rapporteur voor extreme armoede uitte in 2019 zorgen over discriminerende algoritmische profilering in de context van de “digitale verzorgingsstaat” en riep op tot het reguleren van digitale technologieën, maar noemde slechts kort het gebruik van technologieën voor het opsporen van fraude.¹⁹⁵ Het EHRM en het Hof van Justitie van de EU (HvJ-EU) hebben nog geen uitspraken gedaan in zaken waarin sprake was van discriminatie als gevolg van (algoritmische) risicoprofilering. Het ontbreken van expliciete richtlijnen of jurisprudentie met betrekking tot risicoprofilering en algoritmes in de context van sociale bescherming betekent echter niet dat overheidsbeleid en werkwijzen die bedoeld zijn om te discrimineren of die in effect discriminerend zijn op enigerlei wijze zijn toegestaan. Overheidsorganisaties die zich bezighouden met het monitoren, profileren en controleren van mensen die sociale regelingen ontvangen moeten altijd de mensenrechten

¹⁸⁷ IVUR, art. 2, sub 1 onder c.

¹⁸⁸ IVUR, art. 6.

¹⁸⁹ Rapport van de Speciale Rapporteur van de VN voor hedendaagse vormen van racisme, *Racial discrimination and emerging digital technologies: a human rights analysis*, 18 juni 2020, A/HRC/44/57, par. 48.

¹⁹⁰ Rapport van de Speciale Rapporteur van de VN voor extreme armoede en mensenrechten, 11 oktober 2019, A/74/493, par. 82.

¹⁹¹ CERD, *General recommendation nr. 36*, par. 58.

¹⁹² CERD, *General recommendation nr. 36*, par. 60, 61.

¹⁹³ CERD, *General recommendation nr. 36*, par. 62.

¹⁹⁴ CERD, *General recommendation nr. 36*, par. 65.

¹⁹⁵ Rapport van de Speciale Rapporteur van de VN voor extreme armoede en mensenrechten, 11 oktober 2019, A/74/493, par. 26, 28, 77.

respecteren en handelen in lijn met ontwikkelde richtlijnen en mensenrechtenstandaarden, om ervoor te zorgen dat wetten, beleid en werkwijzen niet tot discriminatie leiden.

3.2 EEN ONTWERPPROCES VATBAAR VOOR VOORINGENOMENHEID

Het risicoprofileringsysteem is in 2010-2011 door het ministerie van OCW en DUO ontwikkeld. Uit documenten blijkt dat het ministerie van OCW, DUO, verschillende gemeenten en verschillende andere overheidsinstanties tijdens een “workshop ‘risicoprofilering’” in maart 2010 “ideeën uitwisselden” over mogelijke risicocriteria voor een risicoprofiel.¹⁹⁶ Deze workshop resulteerde in de eerste versie van het risicoprofiel. Externe onderzoekers rapporteerden in 2024 dat ze geen documenten hadden aangetroffen met een analyse van risicocriteria of andere informatie over de vraag of er een causale relatie is tussen risicocriteria en misbruik.¹⁹⁷ In plaats daarvan werden de risicocriteria vastgesteld op basis van wat ontwerpers dachten dat relevant was en door handmatig naar patronen in de gegevens te kijken.¹⁹⁸ In 2010 werd het risicoprofiel in een kleine pilot (80 adressen) getest. DUO beoordeelde het resultaat op basis van “ervaringen, resultaten en gesprekken” en paste het risicoprofiel op een paar punten aan.¹⁹⁹ Uit extern onderzoek bleek dat de ontwikkelaars het risicoprofiel evalueerden op basis van “gezond verstand”: “De ontwerpers vroegen zich af of zij zelf logisch vonden hoe het risicoprofiel en controleproces functioneerden op basis van hun gevoel en ervaring”.²⁰⁰ Er is ook geen gedocumenteerde onderbouwing van de wegingsfactoren van de criteria die in het risicoprofiel zijn gebruikt, noch voor de selectie- en uitsluitingscriteria die werden gebruikt tijdens de handmatige selectiefase.²⁰¹ DUO betrok geen studenten bij de ontwikkelingsfase.²⁰² Er waren geen procedures om vooringenomenheid te voorkomen.²⁰³

Een ontwerpproces dat is gebaseerd op de “ervaringen” en het “gezond verstand” van de ontwikkelaars en gebruikers is vatbaar voor vooringenomenheid, vooroordelen, stereotypering en discriminatie, zowel bewust als onbewust. Dit risico is vooral hoog als geracialiseerde en andere gemarginaliseerde groepen ondervertegenwoordigd zijn onder ontwikkelaars en besluitvormers.²⁰⁴ De Speciale Rapporteur voor hedendaagse vormen van racisme meldt in haar rapport over AI:

“Soms leiden de achtergronden of perspectieven van algoritme-ontwerpers ertoe dat ze onbewuste vooroordelen, waaronder vooroordelen over ras, in hun algoritme-ontwerpen overnemen. Dit gebrek aan diversiteit in de sectoren die zich bezighouden met digitale technologie wordt naar verluidt verergerd door het ontbreken van inclusieve consultatieprocessen bij de ontwikkeling van AI-systemen, hetgeen bijdraagt aan problemen in algoritme-ontwerpen.”²⁰⁵

Het College voor de Rechten van de Mens wijst op het gevaar van het gebruik van ervaringsgegevens, omdat dergelijke gegevens stigmatisering en discriminatie van bepaalde groepen in de hand kunnen werken.²⁰⁶ Mensen hebben de neiging om de correlatie tussen een kenmerk en gedrag te verwarren met een oorzakelijk verband en “daardoor klinken in ervaringsgegevens menigmaal vooroordelen en vooronderstellingen door”. Bovendien bevordert te veel vertrouwen op ervaring een “zichzelf vervullende voorspelling” (*selffulfilling prophecy*), ook wel “*feedback loop*” genoemd, omdat profilering leidt tot intensievere monitoring van bepaalde groepen, waardoor de vooroordelen worden bevestigd.

¹⁹⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 24 724, nr. 93. Zie ook PwC, *Onderzoek misbruik uitwonendenbeurs*, 2024, p. 31.

¹⁹⁷ PwC, *Onderzoek misbruik uitwonendenbeurs*, 2024, p. 30; Algorithm Audit, *Vooringenomenheid voorkomen*, 2024, p. 57.

¹⁹⁸ PwC, *Onderzoek misbruik uitwonendenbeurs*, 2024, p. 31; Algorithm Audit, *Vooringenomenheid voorkomen*, 2024, p. 17.

¹⁹⁹ PwC, *Onderzoek misbruik uitwonendenbeurs*, 2024, p. 31.

²⁰⁰ PwC, *Onderzoek misbruik uitwonendenbeurs*, 2024, p. 31.

²⁰¹ PwC, *Onderzoek misbruik uitwonendenbeurs*, 2024, p. 36; Algorithm Audit, *Vooringenomenheid voorkomen*, 2024, p. 18.

²⁰² Algorithm Audit, *Vooringenomenheid voorkomen*, 2024, p. 57.

²⁰³ PwC, *Onderzoek misbruik uitwonendenbeurs*, 2024, hoofdstuk 3; Algorithm Audit, *Vooringenomenheid voorkomen*, 2024, p. 59.

²⁰⁴ Rapport van de Speciale Rapporteur van de VN voor hedendaagse vormen van racisme, *Racial discrimination and emerging digital technologies: a human rights analysis*, 18 juni 2020, A/HRC/44/57, par. 17; rapport van de Speciale Rapporteur van de VN voor hedendaagse vormen van racisme, 2024, A/HRC/56/68, par. 17.

²⁰⁵ Rapport van de Speciale Rapporteur van de VN voor hedendaagse vormen van racisme, 2024, A/HRC/56/68, par. 17.

²⁰⁶ College voor de Rechten van de Mens, *Discriminatie door risicoprofielen, een mensenrechtelijk toetsingskader*, 2021, p. 14.

In zijn interne beoordeling legt DUO uit hoe de risicocriteria zijn ontwikkeld: er is een “inschatting gemaakt” dat jongere studenten en studenten met een “lager onderwijsniveau” minder vaak uitwonend zijn en daarom een hogere risicoscore hebben gekregen.²⁰⁷ Het feit dat een bepaalde groep vaker bij hun ouders blijft wonen is echter op geen enkele wijze een indicatie dat deze groep ook vaker misbruik zou maken van de uitwonendenbeurs.

Er is een risico dat ambtenaren een fraudeaanpak ontwikkelen op basis van een geracialiseerd begrip van fraude.²⁰⁸ Zelfs als ambtenaren zich ervan bewust zijn dat het niet is toegestaan om personen te selecteren op basis van hun afkomst, kunnen ze met ogenschijnlijk neutrale criteria een discriminerende selectieprocedure ontwerpen die gericht is op of een onevenredige impact heeft op personen op basis van hun afkomst. Dit kan bedoeld of onbedoeld zijn. Intentie is geen noodzakelijk element om rassendiscriminatie te bewijzen en zelfs als het onbedoeld gebeurt, kan een handeling als directe of indirecte discriminatie worden beschouwd. Inzicht in de redenen voor het gebruik van bepaalde risicocriteria is echter belangrijk om transparantie en verantwoording over de werkwijze te garanderen en het risico op toekomstige schade tot een minimum te beperken. Overheidsorganisaties hebben hoe dan ook een verantwoordelijkheid om de potentiële discriminerende effecten te onderzoeken van een handhavingsaanpak in het algemeen, en van risicoprofilering in het bijzonder.

3.3 GEEN ONDERZOEK NAAR SIGNALLEN VAN DISCRIMINATIE

Op meerdere momenten in 2010 en 2023 liet DUO na om aannemelijke signalen van discriminatie te onderzoeken. Uit het onderzoek van PwC bleek dat vier “duidelijke signalen” tussen 2010 en juni 2023 over mogelijke discriminatie van “mbo-studenten met een niet-Nederlands klinkende achternaam” en “vooringenomenheid” niet voldoende zorgvuldig zijn afgehandeld.²⁰⁹

In 2017 leidde het toeslagenschandaal (zie kader 3) tot vragen binnen het ministerie van OCW over het gebruik van ras in risicomodellen. De interne conclusie was dat het risicoprofiel van DUO “objectieve kenmerken [...] zijnde leeftijd, onderwijssoort en afstand tussen woonadres en woonadres ouders” bevatte en dat ras niet werd gebruikt in het risicoprofiel, noch in de handmatige selectie, en dat er “derhalve geen sprake kan zijn van institutioneel racisme of discriminatie”.²¹⁰ In 2021 leidde een motie in de Tweede Kamer om een inventarisatie te maken van het gebruik van ras in risicomodellen om discriminatie te voorkomen tot een vergelijkbare conclusie dat ras, etniciteit en nationaliteit niet in het risicoprofiel werden gebruikt.²¹¹

Ten minste twee advocaten hebben zorgen geuit over vooringenomenheid of discriminatie.²¹² In een geval, in 2020, had een student een e-mail van DUO ontvangen die DUO per ongeluk naar 28 andere studenten had verzonden zonder hun e-mailadressen te verbergen. Het viel de student op dat vrijwel alle studenten een “niet-Nederlandse achternaam” hadden.²¹³ De student besloot contact op te nemen met een advocaat. Deze uitte in het bezwaarschrift aan DUO zorgen over mogelijke vooringenomenheid in het risicoprofiel. Volgens de advocaat reageerde DUO “verontwaardigd” op de suggestie van discriminatie en antwoordde dat het risicoprofiel was gebaseerd op “objectieve criteria”.²¹⁴ De advocaat herhaalde zijn zorgen bij de rechter, die onderzocht het risicoprofiel niet (zie verder paragraaf 3.8).

²⁰⁷ DUO, *Rapport inventarisatie werkprocessen Controle Uitwonende Beurs (CUB)*, intern onderzoek, 2024, p. 8.

²⁰⁸ Zie bijvoorbeeld criminaliteitsbestrijding op basis van de concepten “bende”, “terrorisme” en “mobiel bandisme” zoals beschreven in Amnesty International, *Trapped in the Matrix*, 2018; Amnesty International, “*This is the thought police*”, *The Prevent duty and its chilling effect on human rights* (Index: EUR 45/7368/2023), november 2023; Amnesty International, *We sense trouble*, 2020.

²⁰⁹ PwC, *Onderzoek misbruik uitwonendenbeurs*, 2024, par. 5.7.

²¹⁰ PwC, *Onderzoek misbruik uitwonendenbeurs*, 2024, p. 44.

²¹¹ PwC, *Onderzoek misbruik uitwonendenbeurs*, 2024, p. 44.

²¹² Deze informatie is openbaar: <https://nos.nl/op3/artikel/2483097-duo-negeerde-signalen-over-etnisch-profileren-bij-fraudeonderzoek>; <https://www.trouw.nl/onderwijs/duo-negeerde-waarschuwingen-over-discriminatie-in-fraudeonderzoek-b11cd364>. Amnesty International heeft deze informatie bij de advocaten geverifieerd.

²¹³ <https://www.trouw.nl/onderwijs/duo-negeerde-waarschuwingen-over-discriminatie-in-fraudeonderzoek-b11cd364>.

²¹⁴ <https://nos.nl/op3/artikel/2483097-duo-negeerde-signalen-over-etnisch-profileren-bij-fraudeonderzoek>.

3.4 GEBREK AAN TRANSPARANTIE

Transparantie is een fundamenteel beginsel van de rechtsstaat en van goed bestuur. Transparantie is noodzakelijk voor betekenisvolle verantwoording en voor effectieve toegang tot het recht. Door het gebrek aan transparantie over het algoritmisch profileringsstelsel, de risicocriteria en andere relevante informatie was het onmogelijk voor studenten en hun advocaten om duidelijk vast te stellen of de DUO-werkwijze al dan niet in strijd was met het discriminatieverbod.

DUO was onvoldoende transparant over hoe studenten waren geselecteerd voor een controle en wat de rol was van het risicoprofileringsstelsel hierbij. Tijdens een huisbezoek ontvingen de studenten een folder met daarin een link naar de privacyverklaring op de website van DUO. De Auditdienst Rijk (ADR), de interne auditor van de rijksoverheid, merkte in 2023 op dat de privacyverklaring geen informatie bevatte over het gebruik van geautomatiseerde besluitvorming en profilering en over het recht om bezwaar aan te tekenen tegen geautomatiseerde besluitvorming en profilering.²¹⁵ Dit is niet in lijn met de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG).²¹⁶ De ADR concludeert: “Hierdoor kunnen betrokkenen niet adequaat hun rechten uitoefenen”.²¹⁷

De meeste advocaten die Amnesty International heeft gesproken zeiden dat ze, toen ze studenten bijstonden, niet wisten of vermoedden dat DUO gebruikmaakte van een risicoprofileringsstelsel om studenten te selecteren voor controle. De meeste advocaten kwamen hier pas achter nadat dit in juni 2023 via de media naar buiten kwam. Dit geeft aan dat DUO in zijn besluit over de uitwonendenbeurs studenten niet altijd informeerde dat ze voor een controle waren geselecteerd op basis van een risicoprofiel. Amnesty International is op de hoogte van ten minste twee zaken waarin DUO, in zijn besluit op bezwaar, de student wel informeerde over het gebruik van een risicoprofiel, maar geen complete informatie gaf: DUO vermeldde niet dat het algoritme het criterium “opleidingstype” bevatte en vermeldde ook veel handmatige selectie- en uitsluitingscriteria niet.²¹⁸ Het ministerie van OCW liet Amnesty International weten dat deze informatie in ieder geval deels is gebaseerd op de Memorie van Toelichting (MvT) bij de wetwijziging van 2011 (zie paragraaf 1.5).²¹⁹ Volgens het ministerie gebruikte DUO de volgende standaardtekst vanaf 2022 om studenten te informeren over het risicoprofiel:

“Bij het selecteren van studenten die in aanmerking komen voor zo’n controle maakt DUO gebruik van een risicoprofiel. Op basis van een aantal factoren bestaande uit leeftijd, afstand ouderlijk adres tot BRP-adres, afstand onderwijsinstelling tot BRP-adres, inwonend bij familie en oppervlakte van de woning waar de student ingeschreven staat ten opzichte van het aantal ingeschreven personen wordt beoordeeld of er aanleiding bestaat om te twijfelen aan de feitelijke woonsituatie.”²²⁰

Deze tekst vermeldt ook niet het risicocriterium “opleidingstype”, noch de meeste andere selectie- en uitsluitingscriteria die door medewerkers werden gebruikt in de handmatige selectiefase. Het ministerie stelt dat “de beschrijving achteraf niet compleet bleek” en dat de tekst niet langer wordt gebruikt in correspondentie met de studenten.²²¹

3.5 ONVOLDOENDE VERANTWOORDING EN TOEZICHT

Het algoritmisch risicoprofileringsstelsel en de daaropvolgende handmatige selectieprocedure werden meer dan tien jaar lang gebruikt, van 2012 tot juni 2023. De selectieprocedure was na 2012 niet meer geëvalueerd, zelfs niet na het toeslagenschandaal. Tot 2017 voerde DUO een jaarlijkse evaluatie van het controleproces uit, maar deze was beperkt tot de kosten en baten van

²¹⁵ Auditdienst Rijk, *Onderzoeksrapport DUO. Beheersing privacyaspecten proces uitwonendencontrole*, 14 september 2023, par. 2.7.1 en 2.11.1.

²¹⁶ Auditdienst Rijk, *Onderzoeksrapport DUO*, 2023, par. 2.7.1 en 2.11.1; AVG, art. 14, sub 2 onder g.

²¹⁷ Auditdienst Rijk, *Onderzoeksrapport DUO*, 2023, p. 24.

²¹⁸ Amnesty International ontving deze documenten van advocaten. De DUO-besluiten zijn gedateerd in 2022.

²¹⁹ E-mail van het ministerie van OCW aan Amnesty International op 3 september 2024.

²²⁰ E-mails van het ministerie van OCW aan Amnesty International op 3 september en 7 oktober 2024. BRP verwijst naar de Basis Registratie Personen, een registratiesysteem van de overheid.

²²¹ E-mails van het ministerie van OCW aan Amnesty International op 3 september en 7 oktober 2024.

handhaving.²²² Verantwoording was slechts beperkt tot de financiële aspecten en DUO werkte niet volgens systematische kwaliteitscontrole.²²³

Tijdens de ontwikkeling van het risicoprofileringsstelsel en twee pilots in 2009-2011 rapporteerde de minister van OCW hierover regelmatig aan de Tweede Kamer.²²⁴ De evaluatie van de pilots bleef echter beperkt tot het beoordelen van het percentage juist en onjuist geïdentificeerde studenten die mogelijk misbruik maakten van de studiebeurs. Gedurende de ontwikkelings- en gebruiksfase evalueerden DUO en het ministerie van OCW niet of het algoritmisch risicoprofiel of de lijst van criteria voor handmatige selectie resulteerden in nadelige resultaten voor geracialiseerde en gemarginaliseerde groepen. Noch DUO, noch het ministerie van OCW voerde een onderzoek uit naar de impact op de mensenrechten.

3.6 ONGEREGULEERDE RISICOPROFILERING

Als gevolg van een gebrek aan regulering kon het discriminerende risicoprofileringsstelsel meer dan tien jaar worden gebruikt. In 2011 werd in de MvT bij de wetswijziging en in andere overheidsdocumenten beschreven dat DUO een risicoprofiel zou gebruiken om studenten voor een huisbezoek te selecteren.²²⁵ De minister en de Tweede Kamer lieten echter na om waarborgen in te stellen, zoals een onderzoek naar de impact op de mensenrechten voorafgaand aan de introductie van het profileringsstelsel, doorlopende evaluatie van het stelsel en de bedoelde en onbedoelde effecten ervan, voldoende transparantie, verantwoordingsmechanismen en toezicht.

In artikel 22 van de AVG van de EU staat dat mensen het recht hebben niet te worden onderworpen aan een besluit dat uitsluitend is gebaseerd op geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens, waaronder profilering, als aan het besluit rechtsgevolgen zijn verbonden of als het besluit de persoon in aanmerkelijke mate treft.²²⁶ Zelfs als de risicoprofilering door DUO niet tot een controle, verder onderzoek, huisbezoek of besluit leidde, moet het feit dat studenten werden gecategoriseerd als “hoog risico” worden gezien als een besluit dat de persoon in aanmerkelijke mate treft.²²⁷ De besluitvorming kan niet uitsluitend als geautomatiseerd worden geclassificeerd als er sprake is van betekenisvolle menselijke tussenkomst, maar dit mag niet slechts een “symbolisch gebaar” zijn.²²⁸ Op basis van de op dit moment beschikbare informatie over het profileringsstelsel van DUO lijkt het erop dat het besluit om een student voor een huisbezoek te selecteren niet uitsluitend was gebaseerd op geautomatiseerde verwerking of profilering, aangezien DUO-medewerkers de zaak handmatig beoordeelden door aanvullende informatie te verzamelen en aanvullende uitsluitings- en selectiecriteria te gebruiken.

Uit de beschikbare informatie is echter niet op te maken of de tussenkomst van de DUO-medewerker ook inderdaad “betekenisvol” was. Ten eerste bleek uit het externe onderzoek dat de handleiding voor DUO-medewerkers praktische basisinstructies bevat voor het gebruik van de software, maar geen instructies of richtlijnen over hoe DUO-medewerkers de feiten van een zaak moeten beoordelen om tot een besluit te komen.²²⁹ Ten tweede is de vraag of de menselijke tussenkomst al dan niet betekenisvol is, afhankelijk van hoe de medewerkers een individuele casus afhandelden, bijvoorbeeld

²²² PwC, *Onderzoek misbruik uitwonendenbeurs*, 2024, p. 31.

²²³ PwC, *Onderzoek misbruik uitwonendenbeurs*, 2024, p. 32.

²²⁴ Zie verschillende “Voortgangsrapportages Actieplan misbruik uitwonendenbeurs”, Tweede Kamer dossier nr. 24 724.

²²⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 770, nr. 3.

²²⁶ AVG, artikel 22, sub 1. In artikel 4, sub 4, wordt “profilering” gedefinieerd als: “Elke vorm van geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens waarbij aan de hand van persoonsgegevens bepaalde persoonlijke aspecten van een natuurlijke persoon worden geëvalueerd, met name met de bedoeling zijn beroepsprestaties, economische situatie, gezondheid, persoonlijke voorkeuren, interesses, betrouwbaarheid, gedrag, locatie of verplaatsingen te analyseren of te voorspellen”.

²²⁷ CJEU, C-634/21, 7 december 2023, *SCHUFA Holding (Scoring)*, r.o. 46; Rechtbank Den Haag, 5 februari 2020, ECLI:NL:RBDA:2020:865 (SyRI), r.o. 6.59.

²²⁸ Groep gegevensbescherming artikel 29, Richtsnoeren inzake geautomatiseerde individuele besluitvorming en profilering voor de toepassing van Verordening 2016/679, 2017, p. 20.

²²⁹ PwC, *Onderzoek misbruik uitwonendenbeurs*, 2024, p. 32.

hoeveel tijd ze besteedden aan het verzamelen en afwegen van informatie.²³⁰ Bovendien heeft het HvJ-EU in 2023 geoordeeld dat het vaststellen van een risicoscore kan worden beschouwd als geautomatiseerde besluitvorming als het besluit “hoofdzakelijk” afhangt van de risicoscore.²³¹ Het externe onderzoek biedt onvoldoende inzicht in het besluitvormingsproces om deze aspecten te beoordelen. Ten derde versterkte de rol van de DUO-medewerkers tijdens de handmatige beoordelingsfase het discriminerende effect voor studenten met een “niet-Europese migratieachtergrond”, in plaats van dat het een garantie bood tegen het voorgenomen risicoprofiel, aldus het externe onderzoek.²³² Om te bepalen of de DUO-werkwijze in overeenstemming is met artikel 22 van de AVG is meer inzicht nodig in de werkwijze en de rol van het risicoprofiel, evenals in de rol van de DUO-medewerkers.

Het ministerie van OCW heeft Amnesty International laten weten dat er nog geen besluit is genomen over de vraag of het nieuw ontworpen risicogerichte toezicht zal worden gebaseerd op of gebruik zal maken van een algoritmisch risicoprofiel.²³³ In het geval DUO gebruik wil maken van AI voor risicoprofilering, dan moet het systeem voldoen aan de Verordening artificiële intelligentie van de EU (AI-verordening) die in augustus 2024 van kracht werd. Volgens de AI-verordening worden AI-systemen aangemerkt als “hoog risico” wanneer ze door de overheid worden gebruikt om te bepalen of personen in aanmerking komen voor essentiële overheidsuitkeringen en -diensten, evenals bij het verlenen, beperken, intrekken of terugvorderen van dergelijke voorzieningen.²³⁴ De AI-verordening verplicht ontwikkelaars en gebruikers van AI-systemen met een hoog risico om te voldoen aan specifieke eisen, zoals een onderzoek naar de impact op de grondrechten, registratie in de EU-database voor AI-systemen met hoog risico, het bijhouden van documentatie, voldoende transparantie, menselijk toezicht en een gepast niveau van nauwkeurigheid, robuustheid en cybersecurity.²³⁵ Verder hebben personen over wie een besluit wordt genomen op basis van de output van een AI-systeem met hoog risico het recht op een duidelijke en inhoudelijke uitleg over de rol van het AI-systeem in het besluitvormingsproces.²³⁶

De AI-verordening definieert een AI-systeem als een “op een machine gebaseerd systeem dat is ontworpen om met verschillende niveaus van autonomie te werken en dat na het inzetten ervan aanpassingsvermogen kan vertonen, en dat, voor expliciete of impliciete doelstellingen, uit de ontvangen input afleidt hoe output te genereren, zoals voorspellingen, inhoud, aanbevelingen of beslissingen die van invloed kunnen zijn op fysieke of virtuele omgevingen”.²³⁷ Overweging 12 bij de AI-verordening stelt dat deze definitie “geen betrekking hebben op systemen die gebaseerd zijn op regels die uitsluitend door natuurlijke personen zijn vastgesteld om automatisch handelingen uit te voeren”. Het is op dit moment onduidelijk of een algoritme zoals dit werd gebruikt door DUO onder de definitie van “AI-systeem” in de AI-verordening zou vallen, ook al is wel duidelijk dat ook zulke algoritmische systemen kunnen worden gebruikt voor het ondersteunen van beslissingen over sociale regelingen. Als overheidsorganisaties een algoritmisch systeem willen blijven gebruiken om misbruik op te sporen, zal moeten worden onderzocht of dit leidt tot juridische verplichtingen volgens de AI-verordening. Het gebruik van algoritmische systemen met als doel misbruik op te sporen in het domein van sociale bescherming vraagt dringend om een duidelijk richtsnoer van de Europese Commissie over de definitie van een AI-systeem conform artikel 96 sub 1 onder (f) van de AI-verordening.

Hoe dan ook, voor algoritmische risicoprofileringsystemen die buiten de reikwijdte van de AVG en de AI-verordening of nationale regelgeving vallen, moet het kabinet aanvullende regelgeving implementeren om te garanderen dat algoritmische risicoprofileringsystemen, inclusief systemen die

²³⁰ Gerechtshof Amsterdam, 4 april 2023, ECLI:NL:GHAMS:2023:793 (Uber II), r.o. 3.24.

²³¹ CJEU, C-634/21, 7 december 2023, *SCHUFA Holding (Scoring)*.

²³² Algorithm Audit, *Addendum Vooringenomenheid voorkomen*, 2024, p. 55; PwC, *Onderzoek misbruik uitwonendenbeurs*, 2024, p. 46.

²³³ E-mail van het ministerie van OCW aan Amnesty International op 3 september 2024.

²³⁴ EU Verordening 2024/1689 (Verordening artificiële intelligentie), Bijlage III, par. 5, sub (a); zie ook artikel 6.2.

²³⁵ AI Act, artikelen 8-15, 26, 27, 49.

²³⁶ AI Act, art. 86.

²³⁷ AI Act, art. 3, par. 1.

worden gecombineerd met menselijke besluitvorming, in overeenstemming zijn met de mensenrechten.

3.7 GEEN PROACTIEF TOEZICHT

Een proactieve rol van nationale toezichthouders, onafhankelijk van de uitvoerende macht, is essentieel om de mensenrechten te beschermen. Gedurende de periode waarin het algoritmisch risicoprofileringsstelsel werd ontwikkeld en gebruikt, tussen 2009 en juni 2023, leken toezichthouders echter geen significante rol te hebben gespeeld in het monitoren en naleven of de DUO-werkwijze in lijn was met de mensenrechten, ondanks het feit dat er op verschillende momenten signalen waren over mogelijke discriminatie.

Pas na aantijgingen van mogelijke discriminatie in de media in juni 2023, kondigde de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) een onderzoek naar DUO aan. Op 11 november 2024 publiceerde de AP het rapport. Het rapport richt zich uitsluitend op het algoritme en niet op het gehele risicoprofileringsstelsel dat bestond uit een algoritme en aanvullende criteria (zie paragraaf 1.3). De AP concludeert dat “het maken van onderscheid op grond van ieder van deze drie criteria (onderwijssoort, afstand en leeftijd) zonder objectieve rechtvaardiging [...] directe discriminatie oplevert”. Dit leidt de AP tot de conclusie dat er sprake was van een discriminatoire, onrechtmatige verwerking van persoonsgegevens door DUO. Dit is in strijd met de AVG.

Een proactieve rol van toezichthouders betekent ook dat zij richtlijnen opstellen over hoe organisaties zich aan de regelgeving moeten houden en mensenrechtenschendingen, waaronder discriminatie, moeten voorkomen. De AP stelt dat het rapport over DUO bedoeld is om “richting te geven” aan overheidsorganisaties. De AP wijst er terecht op dat als organisaties een algoritme voor risicoprofilering willen gebruiken, de criteria altijd vooraf objectief gerechtvaardigd moeten worden. Het rapport bevat echter geen alomvattende beoordeling van de criteria die in het algoritme worden gebruikt in relatie tot de beschermde gronden en de rechtvaardigingstoets om te beoordelen of er een objectieve rechtvaardiging kan zijn voor het gemaakte onderscheid. De AP legt in het rapport het recht op non-discriminatie niet in detail uit en bespreekt niet hoe de criteria en de ongelijke impact op bepaalde groepen studenten zich verhouden tot de beschermde gronden, waaronder ras (een “verdachte” grond) en economische en sociale situatie.

De AP stelt verder dat een onderscheid objectief gerechtvaardigd kan worden door “wetenschappelijke of juridische onderbouwing of een statistische analyse”, maar legt niet uit hoe dit gewogen moet worden in de bredere rechtvaardigingstoets zoals ontwikkeld in de jurisprudentie van het EHRM over non-discriminatie (zie paragraaf 2.1). Dit zou, ten onrechte, zo begrepen kunnen worden dat dat wetenschappelijke of juridische onderbouwing of een statistische analyse op zichzelf voldoende is om een onderscheid op grond van een beschermde grond te rechtvaardigen. Gezien de rotsvaste overtuiging van overheidsorganisaties dat risicoprofilering “noodzakelijk” en “effectief” zou zijn, is het essentieel dat de AP benadrukt dat dit slechts één aspect is van de rechtvaardigingstoets. De rechtvaardigingstoets vereist dat overheidsorganisaties zorgvuldig afwegen of een onderscheid op grond van beschermde gronden een legitiem doel nastreeft en passend, noodzakelijk en proportioneel is, hierbij in acht nemend de mogelijke schade en het stigmatiserende effect. Bovendien is deze toets voor “verdachte” gronden zoals ras zeer strikt. Kortom, de AP geeft in zijn rapport over het DUO-algoritme geen duidelijke richtlijnen mee aan overheidsorganisaties om discriminatie te voorkomen.

3.8 GEEN ACTIEF ONDERZOEK IN GERECHTELIJKE PROCEDURES

Journalisten meldde in juni 2023 dat sinds 2012 bijna tienduizend studenten zijn bestempeld als misbruikers van de uitwonendenbeurs. Twee derde van deze studenten is in bezwaar gegaan tegen dit besluit. Volgens de journalisten begonnen bijna 1.500 studenten hierna een rechtszaak tegen het

besluit van DUO “waarin DUO in ruim een kwart van de gevallen op de vingers werd getikt”.²³⁸ Op dit moment zijn zesentwintig zaken bij de CRvB in afwachting van een oordeel; de zitting in de eerste zes zaken heeft plaatsgevonden op 14 november 2024.²³⁹

Hoewel het risicoprofileringsysteem in sommige rechtszaken werd genoemd en er soms expliciet vragen over werden gesteld door advocaten, lijkt het erop dat, tot oktober 2024, rechters het systeem en mogelijke discriminatie niet actief hebben onderzocht. Voorafgaand aan de publicatie van de externe rapporten van PwC en Algorithm Audit in maart en mei 2024, leken, in de gevallen die bij Amnesty International bekend zijn, rechters zich te baseren op de informatie die DUO verstrekke, zonder verdere informatie te verzoeken over de werking of evaluatie van het systeem. De CRvB is in 2014 en 2015 ten minste drie keer geïnformeerd over het risicoprofiel, maar in alle drie de zaken werden er geen verdere vragen gesteld over hoe het risicoprofiel functioneerde.²⁴⁰ Studenten en hun advocaten werd derhalve geen zinvolle mogelijkheid geboden om een mogelijk discriminerende impact aan de kaak te stellen en hadden dus geen toegang tot effectieve rechtsmiddelen. Bovendien werd in waarschijnlijk de meeste zaken het algoritmisch risicoprofileringsysteem helemaal niet aan de orde gesteld, omdat studenten en advocaten op dat moment niet op de hoogte waren van het feit dat DUO een risicoprofileringsysteem gebruikte (zie paragraaf 3.4).

Tussen 2013 en 2023 waren er ten minste elf zaken waarin de rechtbank door DUO was geïnformeerd over het risicoprofiel.²⁴¹ In drie gevallen beoordeelde de rechter een aantal van de risicocriteria kort, waarbij werd verwezen naar de MvT bij de wetwijziging van 2011.²⁴² De MvT geeft echter alleen een indicatie van de mogelijke risicocriteria en biedt geen volledig overzicht van de risicocriteria en de wegingsfactoren die zijn gebruikt om de risicoscore te berekenen, noch van de handmatige selectie- en uitsluitingscriteria die sinds 2012 zijn gebruikt. In één geval legde DUO aan de rechtbank uit dat het opleidingstype een risicocriterium is omdat “bij DUO bekend is dat mbo-studenten vaker niet uitwonend zijn dan hbo- en wo-studenten”.²⁴³ De rechtbank concludeerde dat dit “niet onredelijk” was. Deze zaken laten zien dat rechters geen volledige kennis hadden over hoe het risicoprofileringsysteem werkte. Uit de uitspraken valt niet op te maken dat rechters in deze gevallen vragen stelden aan DUO over de objectieve onderbouwing voor de criteria die zijn gebruikt of over de rechtvaardiging voor het gemaakte onderscheid. Ook leken rechters geen vragen te stellen over mogelijke vooringenomenheid of discriminatie. De rechtbanken oordeelden, ogenschijnlijk zonder de beschikking te hebben over complete informatie en zonder inzicht in de onderbouwing van de risicocriteria, dat het risicoprofiel was gebaseerd op “objectieve criteria” en dat “een dergelijk te objectiveren en non-discriminatoire risicoprofiel als mogelijke start van een onderzoek op zichzelf niet in strijd is met enige rechtsregel”.²⁴⁴

In een zaak die in 2022 voor de rechter kwam, uitte de advocaat zorgen over mogelijke vooringenomenheid bij de selectieprocedure als gevolg van het gebruik van een “checklist” en merkte op dat het onmogelijk was om de objectiviteit van de criteria en het profiel te verifiëren.²⁴⁵ De advocaat trok ook vergelijkingen met het toeslagenschandaal (zie kader 3), dat in de jaren voor 2022 al tot veel maatschappelijke en politieke discussie over de risico's van algoritmische risicoprofilering had geleid. DUO had de student informatie gegeven over de risicocriteria, hoewel deze informatie incompleet was. Zonder verdere informatie bij DUO op te vragen over het risicoprofileringsysteem oordeelde de rechtbank dat “DUO een risicoprofiel gebruikt met verschillende objectieve factoren” en dat DUO dit

²³⁸ <https://www.platform-investico.nl/onderzoeken/de-discriminerende-fraudecontroles-van-duo>. De statistieken zijn gebaseerd op gegevens van DUO.

²³⁹ Deze informatie verkreeg Amnesty International van de CRvB op 15 oktober 2024. De regiezitting had plaats in mei.

²⁴⁰ In alle drie de zaken bevestigde de CRvB de uitspraak van de rechtbank. In één zaak oordeelde de rechtbank in het voordeel van de student en overwoog het over het risicoprofiel dat er “geen redelijke grond aanwezig [was] voor het huisbezoek nu het huisbezoek slechts was gebaseerd op het feit dat betrokkene aan één of meerdere risicoprofielen voldeed” (ECLI:NL:CRVB:2014:633, r.o. 2). De CRvB nam dit niet verder in overweging in zijn uitspraak. In de twee andere zaken oordeelde de rechtbank in het voordeel van DUO (ECLI:NL:CRVB:2014:3419; ECLI:NL:CRVB:2015:4192).

²⁴¹ Dit is gebaseerd op negen uitspraken die zijn gepubliceerd op de website www.rechtspraak.nl, en informatie over twee zaken die advocaten met Amnesty International hebben gedeeld.

²⁴² ECLI:NL:RBLIM:2013:11417, r.o. 11; ECLI:NL:RBGEL:2014:1517, r.o. 7; ECLI:NL:RBAMS:2018:9659, r.o. 4.3.2.

²⁴³ ECLI:NL:RBAMS:2018:9659, r.o. 4.3.2.

²⁴⁴ ECLI:NL:RBLIM:2013:11417, r.o. 11; ECLI:NL:RBGEL:2014:1517, r.o. 7.

²⁴⁵ Deze documenten zijn door een advocaat gedeeld met Amnesty International, maar zijn niet openbaar.

mag doen, met verwijzing naar de MvT en een rechterlijke uitspraak uit 2015.²⁴⁶ De rechtbank concludeerde dat er geen sprake was van vooringenomenheid.

Pas zeer recent, in oktober 2024, heeft een rechter de zorgen over mogelijke discriminatie onderzocht.²⁴⁷ In deze zaak geeft de minister van OCW in zijn verweerschrift uitleg over het risicoprofileringsstelsel en stelt dat de student was geselecteerd voor een huisbezoek op basis van haar “hoge risicocodering”, die was gebaseerd op de korte afstand tussen het adres van de student en het adres van haar ouder, de jonge leeftijd van de student en het feit dat zij stond ingeschreven op mbo-niveau 1-2. De rechter verwijst in de uitspraak naar het externe onderzoek van Algorithm Audit waarin werd geconstateerd dat DUO de risicocriteria niet had onderbouwd (zie paragraaf 3.2) en dat het risicoprofileringsstelsel vooringenomen was ten opzichte van studenten met een “niet-Europese migratieachtergrond” (zie paragraaf 2.2). De rechtbank concludeert daarom, onder verwijzing naar de rechtvaardigingstoets van het EHRM (zie paragraaf 2.1), dat:

“er geen redelijke relatie van evenredigheid bestaat tussen de inzet van dit risicoprofiel en de doelstelling daarvan. Gelet hierop is het verschil in behandeling dat bij de selectie van studenten voor een huisbezoek is gemaakt tussen uitwonende studenten met en zonder migratieachtergrond, niet objectief gerechtvaardigd. DUO heeft namens de minister daarom gehandeld in strijd met het discriminatieverbod. Daarom is de selectie van eiseres voor een rechtmatigheidscontrole onrechtmatig.”²⁴⁸

Ten aanzien van het besluit van DUO om de uitwonendenbeurs in te trekken, voert de minister in zijn verweerschrift aan dat het feit dat DUO een discriminerend risicoprofileringsstelsel hanteerde geen gevolgen heeft voor individuele besluiten:

“Het door DUO gehanteerde risicoprofiel diende namelijk slechts als selectiemiddel. Dat selectiemiddel was, bij nader inzien, niet goed doordacht en leidde tot indirecte discriminatie. Maar de selectiemethode heeft niet de resultaten van het individuele onderzoek naar de woonsituatie beïnvloed. De besluitvorming is niet gebaseerd op het risicomodel, maar enkel op de resultaten van het onderzoek naar de woonsituatie”.²⁴⁹

Met andere woorden, de minister vindt dat het selectiebesluit losstaat van de controle. Met deze redenering negeert de minister het feit dat het discriminerende risicoprofileringsstelsel, dat bestaat uit zowel een algoritmisch profiel als een handmatige selectieprocedure, de kans vergrootte dat studenten uit geracialiseerde groepen, mbo-studenten en jonge studenten werden geselecteerd voor controle. Bovendien kregen studenten, zodra ze eenmaal waren geselecteerd, te maken met een verlaagde bewijslast in het voordeel van DUO (zie paragraaf 1.5), wat de kans vergrootte dat ze ten onrechte werden beschuldigd van misbruik van de uitwonendenbeurs.

De rechter is het echter niet eens met het verweer van de minister. In zijn uitspraak van oktober 2024 legt de rechtbank uit dat, in lijn met vaste CRvB-jurisprudentie,²⁵⁰ het bewijs dat is verkregen door de controle onrechtmatig moet worden geacht:

“het belang om niet gediscrimineerd te worden en dat, zeker door overheidsinstanties, geen verboden onderscheid wordt gemaakt op grond van migratieachtergrond acht de rechtbank evident. Daarom kan in deze zaak niet worden volstaan met de enkele constatering van het onrechtmatig zijn van het bewijs. Daarmee zou ook alle kracht worden ontnomen aan het discriminatieverbod zoals neergelegd in [artikel 14 van het EVRM, artikel 1 van Protocol 12 bij het EVRM en artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten]. De rechtbank acht als rechtsstatelijke waarborg en om te voorkomen dat een soortgelijke situatie zich in de toekomst nog eens voordoet bewijsuitsluiting passend. Hiertoe zal de rechtbank overgaan. De bewijsmiddelen zijn verkregen op een wijze die

²⁴⁶ Aangezien deze uitspraak niet openbaar is, is Amnesty International niet bekend met deze zaak.

²⁴⁷ ECLI:NL:RBOVE:2024:5627. In een andere recente zaak die voor de rechter kwam (ECLI:NL:RBGEL:2024:5992), zei de student dat er sprake was van discriminatie, maar omdat de rechter de student op basis van andere aspecten van de zaak in het gelijk stelde, kwam de kwestie van mogelijke discriminatie niet aan de orde.

²⁴⁸ ECLI:NL:RBOVE:2024:5627, r.o. 4.3.4.

²⁴⁹ ECLI:NL:RBGEL:2024:5992, r.o. 2.4; zie ook ECLI:NL:RBOVE:2024:5627. Naast de gepubliceerde uitspraken van twee rechtbanken is Amnesty International op de hoogte van een andere lopende zaak van een student die bij de rechter in beroep ging tegen het besluit van DUO om de uitwonendenbeurs in te trekken, waarin de minister een vergelijkbaar verweer aanvoerde. Amnesty International ontving de processtukken in deze zaak van een advocaat die de student bijstaat.

²⁵⁰ De rechtbank verwijst naar ECLI:NL:CRVB:2020:3294.

zozeer indruist tegen wat van een behoorlijk handelende overheid mag worden verwacht, dat dit gebruik onder alle omstandigheden ontoelaatbaar moet worden geacht.”²⁵¹

Dit brengt de rechtbank tot het oordeel dat het besluit van DUO tot intrekking van de uitwonendenbeurs moet worden vernietigd.

Uit de uitspraak wordt niet duidelijk of de rechter discriminatie op grond van sociaaleconomische status heeft meegewogen in het oordeel.

Aleid Wolfsen, voorzitter van de Nederlandse Autoriteit Persoonsgegevens, pleitte in juni 2024 voor een actieve rol van rechters bij het beoordelen van de impact van algoritmes, zelfs wanneer de getroffen en of advocaten niet expliciet vragen om een onderzoek naar de rol van algoritmes.²⁵² “Het had veel leed kunnen voorkomen als deze organisaties [zoals de Belastingdienst en DUO] transparanter waren geweest over deze algoritmes. En als rechters actiever en nieuwsgieriger waren geweest. [...] Als er in de aanloop naar een besluit bijvoorbeeld sprake is geweest van discriminatie, dan heeft dat immers bijna altijd gevolgen voor de rechtmatigheid van het besluit dat daarop volgt,” aldus Wolfsen.

4. NAAR EFFECTIEVE RECHTSMIDDELEN EN GENOEGDOENING

“In de context van effectieve rechtsmiddelen tegen rassendiscriminatie in het ontwerp en gebruik van nieuwe digitale technologieën moeten lidstaten het volledige spectrum van effectieve rechtsmiddelen garanderen, inclusief toegang tot het recht, bescherming tegen mogelijke schendingen en garanties voor de beëindiging en het uitblijven van herhaling van schendingen, terwijl ook straffeloosheid wordt bestreden.”²⁵³

Als er mensenrechtenschendingen optreden, vereist het internationaal recht dat mensen recht op effectieve rechtsmiddelen en genoegdoening wordt gegarandeerd.²⁵⁴ Effectieve rechtsmiddelen en genoegdoening – of maatregelen om slachtoffers van mensenrechtenschendingen schadeloos te stellen – kunnen verschillende vormen aannemen en zijn afhankelijk van de aard van het geschonden recht, de geleden schade en de wensen van de getroffen.²⁵⁵ Rechtsmiddelen en genoegdoening voor slachtoffers van discriminerende technologieën kunnen vijf elementen bevatten: restitutie, compensatie, rehabilitatie, genoegdoening en garanties dat dit niet weer gebeurt.²⁵⁶

Het is de verantwoordelijkheid van staten om algoritmische systemen in het publieke domein zichtbaar te maken, om de mogelijkheid te bieden vragen te stellen over en bezwaar te maken tegen besluiten en impact, en om toegankelijke en praktische routes voor rechtsmiddelen en genoegdoening te creëren als er een negatieve impact is op de mensenrechten. Staten moeten garanderen dat alle gevallen van algoritmische bevoordeling naar behoren worden onderzocht en dat er sancties worden opgelegd.²⁵⁷

²⁵¹ ECLI:NL:RBOVE:2024:5627, r.o. 4.6.

²⁵² <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/actueel/kritische-rol-van-rechter-nodig-bij-algoritmegebruik>.

²⁵³ Rapport van de Speciale Rapporteur van de VN voor hedendaagse vormen van racisme, *Racial discrimination and emerging digital technologies: a human rights analysis*, 18 juni 2020, A/HRC/44/57, par. 65.

²⁵⁴ UVRM, art. 8 en 10; IVESCR, art. 2; IVUR, art. 6; IVBPR, art. 2(3) en 14; EVRM, art. 6 en 13; Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, art. 47.

²⁵⁵ Europees Bureau voor de grondrechten en Raad van Europa, *Handboek betreffende Europese wetgeving inzake de toegang tot het recht*, januari 2016, p. 101.

²⁵⁶ Rapport van de Speciale VN-Rapporteur voor hedendaagse vormen van racisme, *Racial discrimination and emerging digital technologies: a human rights analysis*, 18 juni 2020, A/HRC/44/57, par. 65-67.

²⁵⁷ CERD, *General recommendation nr. 36*, 2020, par. 65.

4.1 EERSTE STAPPEN GEZET

Het kabinet heeft verschillende eerste stappen gezet om de schade als gevolg van de discriminerende risicoprofilering door DUO te herstellen. In maart 2024 concludeerde het kabinet dat de selectiemethode van DUO neerkwam op “indirecte discriminatie” vanwege het gebruik van verschillende “ogenschijnlijk neutrale selectiecriteria” in het algoritme en in de daaropvolgende handmatige selectieprocedure om studenten te selecteren voor controle.²⁵⁸ De minister van OCW bood namens het kabinet excuses aan voor het “onvoldoende zorgvuldig doordenken en onderhouden van het controleproces uitwonendenbeurs door OCW en DUO”, en voor discriminatie: “In het bijzonder bied ik mijn excuses aan voor de daarmee samenhangende onevenredige grote kans op een huisbezoek voor specifieke groepen, waaronder studenten met een migratieachtergrond.”²⁵⁹ In reactie op vragen van Amnesty International lichtte het ministerie van OCW toe dat met “specifieke groepen” ook “alle groepen die een onevenredig grote kans hadden op een huisbezoek, zoals mbo-studenten en jonge studenten” werden bedoeld.²⁶⁰

In april 2024 stuurde het ministerie van OCW een brief met excuses aan ongeveer 5.000 studenten die tussen 2019 en 2023 een huisbezoek hadden gekregen.²⁶¹ In deze brief nodigde de minister hen uit om deel te nemen aan een groepsgesprek om hun ervaringen en de impact van het huisbezoek te delen. In totaal namen in april en mei 83 studenten in verschillende steden hieraan deel.²⁶² Het ministerie liet Amnesty International weten dat de inzichten van deze gesprekken zouden worden gebruikt als input voor de “volgende stappen” van het ministerie.²⁶³

Op 11 november 2024, een week voor de publicatie van dit rapport, kondigde de minister van OCW in een brief aan de Tweede Kamer aan dat alle besluiten van DUO, genomen tussen 2012 en juni 2023, die zijn gebaseerd op het risicoprofileringsstelsel, zullen worden teruggedraaid.²⁶⁴ Het gaat om besluiten tot terugvordering van de uitwonendenbeurs en besluiten tot het opleggen van boetes. Het kabinet gaat ook de teruggevorderde studiefinanciering en boetes aan getroffen studenten terugbetalen. Studenten van wie de uitwonendenbeurs is ingetrokken, ontvangen de beurs alsnog met terugwerkende kracht, als ze op het adres waar ze zijn gecontroleerd zijn blijven wonen. De minister verwacht dat het gaat om 10.000 (oud-)studenten.

De beslisnota bij de Kamerbrief vermeldt de optie dat de minister aan getroffen studenten 250 euro uitkeert omdat de DUO-werkwijze niet in overeenstemming was met de privacywetgeving.²⁶⁵ Deze optie is niet opgenomen in de Kamerbrief. Het ministerie van OCW heeft Amnesty International laten weten dat dit geen onderdeel is van het besluit tot herstel.²⁶⁶

De minister geeft verschillende redenen voor zijn besluit tot terugdraaien van de DUO-besluiten en financiële restitutie. Ten eerste, gesprekken met (oud-)studenten in april en mei over de manier waarop DUO controles uitvoert. Ten tweede, lessen die zijn getrokken uit eerdere hersteltrajecten.²⁶⁷ Ten derde, een interne juridische analyse van het ministerie. Volgens de minister blijkt uit de juridische analyse dat “de bewijzen die bij de huisbezoeken en buurtonderzoeken zijn verzameld naar alle waarschijnlijkheid buiten beschouwing moeten worden gelaten omdat in het selectieproces sprake is geweest van indirecte discriminatie, waar geen rechtvaardiging voor bestond”.²⁶⁸ De minister verwacht daarom dat de besluiten van DUO geen stand zullen houden voor de rechter.²⁶⁹ Verder schrijft de minister dat het kabinet staat voor “goed bestuur” en “het herstellen van vertrouwen in de

²⁵⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2023—2024, 24 724, nr. 220.

²⁵⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2023—2024, 24 724, nr. 220, p. 3.

²⁶⁰ E-mail van het ministerie van OCW aan Amnesty International op 3 september 2024.

²⁶¹ Deze informatie deelde het ministerie van OCW in een e-mail aan Amnesty International op 3 september 2024. Het ministerie legde uit dat deze groep was geselecteerd omdat, in overeenstemming met privacyregelgeving, alleen hun persoonsgegevens nog beschikbaar waren.

²⁶² E-mail ministerie van OCW aan Amnesty International op 7 oktober 2024.

²⁶³ E-mail ministerie van OCW aan Amnesty International op 7 oktober 2024.

²⁶⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2023—2024, 24 724, nr. 243.

²⁶⁵ Beslisnota bij Kamerbrief Vervolgstappen controle uitwonendenbeurs, bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2023—2024, 24 724, nr. 243.

²⁶⁶ Telefoongesprek op 20 november 2024 tussen Amnesty International en het ministerie.

²⁶⁷ De minister refereert aan het rapport van de National Ombudsman *Herstel bieden: een vak apart* (24 oktober 2023, nr. 2023/147).

²⁶⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2023—2024, 24 724, nr. 243.

²⁶⁹ De minister refereert aan de uitspraak van de rechtbank Overijssel van 31 oktober 2024, zie paragraaf 3.8 van dit rapport.

overheid,” wat vereist dat “de overheid kordaat optreedt wanneer we constateren dat fouten zijn gemaakt”.

Dit zijn belangrijke stappen in het herstellen van de schade van discriminerend overheidshandelen door DUO, dat meer dan tien jaar heeft geduurd. Naast het terugdraaien van besluiten en de terugbetaling aan getroffen studenten, is het belangrijk dat DUO en het ministerie van OCW ervoor zorgen dat alle informatie in databases met betrekking tot individuele gegevens over vermeend misbruik wordt verwijderd en dat deze informatie niet beschikbaar is voor, gedeeld wordt met of gebruikt wordt door andere overheidsorganisaties. Alle getroffen personen moeten erop kunnen vertrouwen dat alle informatie die verwijst naar vermeend misbruik op geen enkele manier zal worden gebruikt in overheidsbeslissingen op een later tijdstip of gedeeld zal worden met andere overheidsorganisaties.

4.2 DISCRIMINERENDE RISICOPROFILERING VOORKOMEN IN DE TOEKOMST

Het is positief dat de overheid na aantijgingen van discriminatie in juni 2023 het DUO-systeem snel heeft stopgezet, extern onderzoek heeft laten uitvoeren en het systeem intern heeft beoordeeld. Dit wijst op een groeiend besef dat algoritmische risicoprofileringsystemen vatbaar zijn voor vooroordelen en discriminatie. Bovendien is het een bemoedigende ontwikkeling dat het kabinet excuses heeft aangeboden voor discriminatie en heeft aangekondigd de schade te herstellen. Dit laat zien dat de overheid de ernstige impact van discriminerende overheidsacties onderkent.

De reactie van de minister en de onmiddellijke aankondiging dat het “risicogerichte toezicht” zal worden herontwikkeld, laten echter ook zien dat de overheid de inherente mensenrechtenrisico's en fundamentele problemen van risicoprofilering als zodanig onvoldoende onderkent. De rotsvaste overtuiging dat risicoprofilering “noodzakelijk” en “effectief” zou zijn voor de opsporing van potentiële fraude en criminaliteit wordt niet kritisch bevraagd. Het effectiviteitsargument wordt ook niet afgewogen tegen de impact van controles op personen over wie geen concrete signalen van wetsovertreding zijn. Ook instanties zoals de Autoriteit Persoonsgegevens, het College voor de Rechten van de Mens en de Centrale Raad van Beroep betwisten deze overtuiging niet kritisch. Tegelijkertijd is er bij de overheid onvoldoende begrip over hoe risicoprofilering moet worden getoetst aan het recht op gelijkheid en non-discriminatie. Nederlandse toezichthouders bieden momenteel bovendien onvolledige of ontoereikende richtlijnen om risicoprofilering te toetsen aan het verbod op discriminatie.²⁷⁰

De vele schandalen in Nederland over discriminerende risicoprofilering door meerdere overheidsorganisaties in de afgelopen jaren laten zien dat het gebruik van risicoprofilering inherente mensenrechtenrisico's met zich meebrengt. De overheid zou dan ook een fundamenteel debat moeten voeren met de samenleving over risicoprofilering, inclusief de risico's voor de mensenrechten en de impact op mensen. Om mensen in de toekomst effectief te beschermen tegen discriminerende risicoprofilering, zou het uitgangspunt voor de regulering van risicoprofilering moeten zijn: “verboden, tenzij”. Overheidsorganisaties zouden risicoprofilering alleen mogen gebruiken als het recht op non-discriminatie kan worden gegarandeerd en de nodige maatregelen worden genomen om de bescherming van alle andere rechten te waarborgen.

²⁷⁰ Amnesty International, *Etnisch profileren is overheidsbreed probleem: Nederlandse overheid moet burgers beschermen tegen discriminerende controles*, 2024, paragraaf 3.3.

5. AANBEVELINGEN

Aanbevelingen aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap:

1. Erken dat DUO studenten discrimineerde op grond van zowel ras als sociaaleconomische status (onderwijstype en woonsituatie).
2. Geef voortvarend uitvoering aan het terugdraaien van besluiten van DUO en het terugbetalen van teruggevorderde studiefinanciering en boetes, zoals toegezegd op 11 november 2024. Rapporteer publiekelijk over de afhandeling hiervan. Verwijder alle informatie in databases met betrekking tot individuele dossiers over vermeende fraude en garandeer dat deze informatie niet wordt gebruikt voor andere besluiten of wordt gedeeld met andere overheidsorganisaties.
3. Raadpleeg de belangrijkste belanghebbenden, waaronder getroffen gemeenschappen, over de herontwikkeling van de handhavingsaanpak van DUO, en over de noodzakelijke waarborgen en garanties voor effectieve rechtsmiddelen en genoegdoening.
4. Voer een mensenrechtenanalyse uit van de gehele fraudeaanpak van DUO, inclusief het algoritmische risicoprofileringsysteem, het bureauonderzoek en de bewijsbeoordeling door DUO-medewerkers, de huisbezoeken en buurtonderzoeken door externe controleurs, en de bezwaarprocedure bij DUO. Betrek de inzichten van deze analyse bij de herontwikkeling van het handhavingsbeleid.

Aanbevelingen aan het kabinet:

5. Voeg sociaaleconomische status toe aan de beschermde gronden in nationale antidiscriminatiewetgeving.
6. Leg bij wet of in bindende richtlijnen vast dat het gebruik van ras, sociaaleconomische status en andere beschermde kenmerken als criteria in algoritmische risicoprofileringsystemen verboden is.
7. Zet alle algoritmische risicoprofileringsystemen die op dit moment worden gebruikt voor het opsporen van misbruik of fraude met sociale regelingen stop, en voer deze alleen opnieuw in als het recht op non-discriminatie kan worden gegarandeerd, en de nodige waarborgen zijn ingebouwd om de bescherming van alle andere rechten te garanderen, waaronder het recht op privacy en het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel.
8. Verbied algoritmische risicoprofilering in het domein van sociale bescherming, tenzij de overheidsorganisaties die dergelijke profileringsystemen gaan gebruiken kunnen garanderen dat het systeem in overeenstemming is met de internationale mensenrechtenstandaarden. Uitzonderingen op het verbod mogen alleen worden toegestaan als:
 - o Het gebruik van een algoritmisch risicoprofileringsysteem bij wet of bindende richtlijnen is geregeld en alle waarborgen om de rechten van mensen te beschermen aanwezig zijn, waaronder transparantie, verantwoording, toezicht en daadwerkelijke rechtsmiddelen.
 - o Voor en tijdens het gebruik van het algoritmische risicoprofielensysteem een verplichte en bindende analyse van de impact op de mensenrechten wordt uitgevoerd. Dit omvat het periodiek testen op zowel directe als indirecte discriminatie.
 - o Het gebruik van het algoritmische risicoprofileringsysteem periodiek wordt geëvalueerd en de impact ervan op de mensenrechten en andere onbedoelde effecten periodiek worden beoordeeld.
 - o Het systeem voor algoritmische risicoprofileringsysteem transparant is voor het publiek en is opgenomen in een verplicht algoritmeregister.

- Er uitgebreide en onafhankelijke mechanismen zijn voor toezicht op het naleven van de mensenrechten. Toezichtsorganen moeten een adequaat mandaat en voldoende bevoegdheid, deskundigheid en capaciteit krijgen om onderzoek te doen en te handhaven, zowel reactief als proactief.
9. Zorg ervoor dat het handhavingsbeleid en de handhavingspraktijk op het terrein van sociale bescherming in overeenstemming zijn met de internationale mensenrechtenstandaarden:
- Raadpleeg de belangrijkste belanghebbenden, waaronder betrokken en getroffen gemeenschappen, over de manier waarop overheden mensen controleren op mogelijke fraude of misbruik, administratieve nalatigheid en fouten met uitkeringen. De stigmatiserende impact die deze controles kunnen hebben en hoe effectieve rechtsmiddelen kunnen worden gegarandeerd, moeten hierbij worden betrokken.
 - Zorg ervoor dat de bewijslast voor alle aspecten van beschuldigingen van misbruik of fraude altijd zeer duidelijk bij de overheid ligt, niet bij degenen tegen die door de overheid wordt onderzocht.
 - Zorg ervoor dat alle aannemelijke signalen van discriminatie grondig en tijdig worden onderzocht door een onafhankelijke instantie.
 - Voer richtlijnen in om onderzoeken naar vermeend misbruik en fraude te registreren en om geanonimiseerde gegevens over deze onderzoeken te publiceren, uitgesplitst naar beschermde kenmerken, met als doel mogelijke discriminatie periodiek te monitoren.
 - Zorg voor effectieve rechtsmiddelen en genoegdoening voor de getroffen rechthebbenden. Raadpleeg getroffen gemeenschappen over passende genoegdoening.

Amnesty International is een wereldwijde beweging van 10 miljoen mensen die een beroep doen op de menselijkheid van iedereen en campagne voert voor verandering, zodat we allemaal van onze mensenrechten kunnen genieten. Onze visie is een wereld waarin machthebbers zich aan hun beloftes houden, het internationale recht respecteren en verantwoording afleggen over hun beleid. We zijn onafhankelijk van enige regering, politieke ideologie, economisch belang of religie en worden voor het overgrote deel gefinancierd door lidmaatschappen en donaties. We geloven dat solidariteit met en compassie voor mensen in de hele wereld onze samenlevingen kan verbeteren.

Contact



info@amnesty.org



facebook.com/
AmnestyGlobal



@Amnesty



amnesty.org



Amnesty International
Peter Benenson House
1 Easton Street
London WC1X 0DW, UK

Tenzij anders aangegeven is de inhoud van dit document gelicentieerd op grond van een Creative Commons-licentie (Naamsvermelding-NietCommercieel-GeenAfgeleideWerken 4.0 Internationaal) (zie creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode).

Op materiaal waarvan iemand anders dan Amnesty International het auteursrecht bezit, is de Creative Commons-licentie niet van toepassing.

Raadpleeg voor meer informatie de [pagina over toestemmingen](#) op de website van Amnesty International.

Index: **EUR 35/8630/2024**

Publicatie: **november 2024**

Oorspronkelijke taal: **Engels**

© Amnesty International 2024