

Vergaderjaar 2024–2025

24 724

Studiefinanciering

Nr. 243

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 november 2024

In maart van dit jaar heeft de toenmalige Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) geconstateerd dat sprake was van indirecte discriminatie bij de voormalige risicogerichte controlewerkwijze van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) bij de uitwonendenbeurs.¹ Hierdoor hadden bepaalde groepen studenten, waaronder studenten met een migratieachtergrond, een onevenredig verhoogde kans op een controle. Voor deze pijnlijke conclusies heeft het vorige kabinet haar excuses aangeboden.

In deze brief ga ik – conform de toezegging² om uw Kamer daar in het najaar over te informeren – in op de vervolgstappen die ik namens het huidige kabinet voornemens ben te zetten richting gecontroleerde (oud-)studenten. In voorbereiding daarop is gezamenlijk door het Ministerie van OCW en DUO op verschillende plekken in het land met (oud-)studenten gesproken. Bovendien heb ik de lessen betrokken die de Nationale ombudsman op basis van eerdere hersteltrajecten in beeld heeft gebracht.³ Daarnaast is er een grondige analyse gemaakt en is uitgezocht in welke mate vervolgstappen uitvoerbaar zijn. Uit de juridische analyse blijkt 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. Mijn verwachting is dat de oorspronkelijke besluiten die door DUO zijn genomen om die reden geen stand zullen houden voor de rechter. Dit is inmiddels gebeurd in één lopende zaak. Op 29 oktober jl. heeft de rechtbank Overijssel uitspraak gedaan in een beroepszaak waarbij is ingegaan op de indirect discriminerende effecten van het selectiemodel en de gevolgen daarvan voor de toelaatbaarheid van het

¹ Kamerstukken II 2023/24, 24 724, nr. 220.

² Kamerstukken II 2023/24, 24 724, nr. 220, p. 9.

³ Nationale ombudsman 24 oktober 2023, No 2023/147.

bewijs. De rechtbank heeft geoordeeld dat het bewijs onrechtmatig is verkregen als gevolg van de indirecte discriminatie bij het selectieproces. Daarom mag het bewijs in deze specifieke zaak niet gebruikt worden. Aangezien aan het besluit van DUO enkel bewijs ten grondslag ligt dat moet worden uitgesloten, wordt het besluit vernietigd.⁴

Ik ben voornemens om alle financiële maatregelen, die tussen 2012 en juni 2023 genomen zijn op grond van de risicogerichte controlewerkwijze, terug te draaien. Dat betekent dat alle boetes en terugvorderingen die tussen 2012 en juni 2023 zijn opgelegd aan studenten die op basis van het voormalige selectieproces zijn geselecteerd, door DUO worden teruggedraaid. Studenten die hierdoor de uitwonendenbeurs zijn misgelopen terwijl ze wel ingeschreven zijn gebleven op het adres waar ze gecontroleerd zijn, krijgen die uitwonendenbeurs alsnog. Dit betreft naar verwachting 10.000 studenten.

Ik heb in dit specifieke geval hiertoe besloten om een combinatie van redenen. Daarbij is – naast bovenstaande juridische redenen – van belang dat niet alleen de geautomatiseerde selectie niet objectief is gebleken, maar ook dat de daarop volgende handmatige selectie niet correct is verlopen. Daarnaast staat dit kabinet voor goed bestuur en herstellen van vertrouwen in de overheid. In het regeerprogramma zijn we daar duidelijk over: ook – juist – de overheid heeft zich aan het recht te houden. Voor het herstellen van vertrouwen in de overheid is het essentieel dat de overheid kordaat optreedt wanneer we constateren dat fouten zijn gemaakt. Waar ik zou besluiten om de door DUO genomen besluiten niet terug te draaien, zouden studenten naar de rechter moeten om hun recht te halen. Zo'n overheid willen we niet zijn richting studenten.

Bij mijn voornemens weeg ik naast de grondige juridische analyse ook de gesprekken mee die met gecontroleerde studenten zijn gevoerd.

Ik erken dat een gevolg van dit voornemen zal zijn dat (oud-)studenten die moedwillig misbruik hebben gemaakt van de uitwonendenbeurs ook worden gecompenseerd. Dit is maatschappelijk gezien onwenselijk en zouden we idealiter willen voorkomen. Maar in alle gevallen geldt de overtuiging dat het bewijs onrechtmatig verkregen is, en dat het genomen besluit derhalve juridisch niet houdbaar is.

Deze brief start met een korte terugblik. Vervolgens wordt nader ingegaan op de stappen die de laatste tijd zijn gezet. Daarna wordt uitgelegd wat het Ministerie van OCW gaat doen voor gecontroleerde (oud-)studenten en waarom. Als laatste wordt een stand van zaken over de relevante moties en toezeggingen gegeven. Ik verwacht uw Kamer in het voorjaar van 2025 te informeren over een plan van aanpak voor het ontwikkelen van nieuwe, betere controles bij de uitwonendenbeurs. Vertrouwen in burgers zal daarbij het uitgangspunt zijn. Om die controles ook effectief te laten zijn is niet eenvoudig, blijkt ook uit de ervaring met andere regelingen waarin de samenstelling van het huishouden bepalend is voor de hoogte van het uit te keren bedrag. Tegelijkertijd vindt misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen plaats en daarom blijft het controleren van de woonsituatie wel nodig. Er is daarbij een spanningsveld tussen het respecteren van de privacy van burgers en een effectieve controle op het rechtmatig verstrekken van uitkeringen.

⁴ Rechtbank Overijssel 29 oktober 2024, ECLI:NL:RBOVE:2024:5627.

1. Terugblik

Eind juni van 2023 verschenen in verschillende media berichten over de controles die DUO uitvoert op de uitwonendenbeurs. De strekking van de berichten was dat deze controles disproportioneel vaak plaatsvonden bij studenten met een migratieachtergrond. Daarnaast werden voorbeelden aangehaald van ongepast en onzorgvuldig gedrag bij de huisbezoeken zelf.

Het besluit om een student te controleren via een huisbezoek kwam tot stand op basis van een geautomatiseerde selectie en bureauonderzoek. Naar aanleiding van deze berichtgeving is door de toenmalige Minister van OCW besloten per direct met dit selectieproces te stoppen. Op dit moment vinden controles plaats op basis van een willekeurige steekproef van uitwonende studenten.⁵

Voormalig proces controle uitwonendenbeurs

Het voormalige proces van controle op de uitwonendenbeurs bestond uit de volgende vier stappen:

1. Geautomatiseerde selectie: alle studenten die op een bepaalde dag een uitwonendenbeurs ontvingen, kregen risicopunten toegewezen op basis van een combinatie van leeftijd, onderwijssoort en woonafstand tot de ouders en werden ingedeeld in een risicocategorie van 1 t/m 6 op een controlelijst.
2. Bureauselectie: medewerkers van DUO namen de controlelijst door. Ze keken naar de woonsituatie van een student en beoordeelde of het nodig was om een huisbezoek uit te voeren of niet.
3. Huisbezoek: een extern bureau voerde in opdracht van DUO huisbezoeken/buurtonderzoeken uit en controleerde of een student daadwerkelijk op het opgegeven adres woonde. Het externe bureau maakte een rapport en stuurde dat naar DUO.
4. Beoordeling: DUO beoordeelde het rapport en concludeerde of de student wel of niet terecht een uitwonendenbeurs ontving. Als dat niet terecht was, werd het te veel ontvangen bedrag teruggevorderd. Er kon ook een boete worden opgelegd.

Daar waar in deze brief «controleproces» staat, ziet dat op alle vier stappen. Met «selectieproces» wordt uitsluitend bedoeld op de eerste twee stappen.

Daarnaast heeft de Autoriteit persoonsgegevens (AP) een onderzoek ingesteld naar de verwerking van persoonsgegevens bij de controles op de uitwonendenbeurs. De AP moet dit onderzoek nog afronden.

Op verzoek van het Ministerie van OCW heeft PricewaterhouseCoopers (PwC) onafhankelijk onderzoek gedaan naar het controlesysteem. In de brief van 1 maart jl. is de toenmalige Minister van OCW daar uitvoerig op ingegaan. De kern is dat OCW en DUO onvoldoende zorgvuldig zijn geweest in het opzetten en onderhouden van het controleproces, met ongewenste gevolgen. Zo is nagelaten het selectieproces zorgvuldig te evalueren en te corrigeren. Daarnaast is door OCW en DUO onvoldoende geacteerd op eerdere signalen over de mogelijke ongewenste effecten van het controleproces. Mijn ambtsvoorganger heeft dat een pijnlijke constatering genoemd, omdat het uitblijven van een adequate reactie daarop voorkomen heeft dat onzorgvuldigheden tijdig opgespoord en

⁵ Alleen een aantal groepen kwetsbare studenten zijn van controle uitgesloten. Zie: *Kamerstukken II 2023/24, 24 724, nr. 217*.

opgelost konden worden. PwC concludeert dat het «aannemelijk is [...] dat met name aanvragers woonachtig in buurten met een hoog aandeel bewoners met een migratieachtergrond vaker gecontroleerd zijn dan je op basis van het risicoprofiel zou mogen verwachten». Op basis daarvan concludeerde de toenmalige Minister van OCW dat sprake is geweest van indirecte discriminatie waardoor sommige groepen studenten een onevenredig verhoogde kans hadden op een huisbezoek.

In aanvulling op het onderzoek van PwC concludeerde het lerende onderzoek in opdracht van DUO dat studenten die dicht bij hun ouders wonen vaker zijn gecontroleerd dan je op basis van het selectieproces zou verwachten.⁶ Daarnaast is uit de statistische evaluatie van het selectieproces voor de jaren 2014 en 2017, waarin willekeurige steekproeven hebben plaatsgevonden, gebleken dat de indicatoren leeftijd en opleidingsniveau onvoldoende voorspellende waarde hebben voor de kans op misbruik. Het gebruik van deze criteria waren daarom niet geschikt of noodzakelijk om de kans op misbruik te voorspellen. De indicator afstand lijkt wel enige voorspellende waarde te hebben voor de kans op misbruik, maar alleen voor specifieke afstandscategorieën en alleen voor hbo- en wo-studenten. Dit betekent dat in de praktijk de frequentie waarmee mbo'ers, jongere studenten en studenten die dichtbij hun ouders wonen zijn gecontroleerd, hoger was dan op basis van dit onderzoek kan worden gevalideerd.⁷

In de brief van 1 maart jl. heeft de toenmalige Minister van OCW allereerst aangekondigd in gesprek te willen gaan met gecontroleerde (oud-)studenten, om van henzelf te horen hoe zij de huisbezoeken hebben ervaren. Daarnaast werd aangekondigd dat OCW en DUO gezamenlijk zullen werken aan een herontwerp van het controleproces voor de uitwonendenbeurs, waarbij gezocht gaat worden naar een risicogericht controleproces dat tegelijkertijd effectief en onbevooroordeeld is. Ten derde is toegezegd dat zowel OCW als de Rijksoverheid lessen zal trekken uit de gemaakte fouten.

2. Wat is er sindsdien gebeurd

In gesprek met studenten

In april hebben ongeveer 5.000 gecontroleerde (oud-)studenten een brief gekregen van de toenmalige Minister van OCW, waarin de excuses ook aan hen persoonlijk werden gemaakt. In diezelfde brief zijn deze studenten uitgenodigd om in gesprek te gaan met OCW en DUO. Verdeeld door het hele land hebben elf bijeenkomsten plaatsgevonden, waaraan in totaal 83 studenten hebben deelgenomen. Bij elk gesprek waren medewerkers van OCW en DUO aanwezig, vanuit verschillende onderdelen van de organisaties. Ook de toenmalige Minister van OCW is bij een van deze gesprekken aanwezig geweest.⁸

⁶ Algorithm Audit. Vooringenomenheid voorkomen. Aanbevelingen voor risicoprofilering in het Controle Uitwonendenbeurs-proces: een kwantitatieve en kwalitatieve analyse, februari 2024.

⁷ Gedurende een groot deel van de periode waarop het onderzoek betrekking heeft, bestond de basisbeurs niet in het hoger onderwijs. Dat mbo'ers vanwege het selectieproces vaker gecontroleerd zouden worden dan andere studenten, speelde dus met name in de periode daarvoor.

⁸ Voor de volledigheid vermeld ik dat in de zomer van 2024 ook gesprekken plaatsgevonden hebben met studenten die na de excuses van de Minister op basis van een willekeurige steekproef manier gecontroleerd zijn. Deze gesprekken waren ook zeer waardevol, en worden bij het vervolg betrokken.

De gesprekken met deze studenten waren indringend. Hetgeen in deze gesprekken naar voren is gebracht geeft aanleiding om veranderingen aan te brengen in de manier waarop de huisbezoeken plaatsvinden. Daarnaast lijkt er op basis van de verhalen van studenten in een aantal gevallen sprake te zijn geweest van een gang van zaken die niet past bij de manier waarop wij als overheid willen werken. Met de controleurs is gesproken over de wijze waarop de huisbezoeken door studenten zijn ervaren.

Sommige studenten voelden zich – zo bleek uit de gesprekken – weerloos tegenover het handelen van de overheid. Hun vertrouwen in de overheid is geschaad, terwijl dit voor veel van hen één van hun eerste contactmomenten met de overheid was. Wij moeten dat beter doen.

Ten slotte hebben deze gesprekken laten zien hoe belangrijk het is om beleid te maken dat aansluit bij de leefwereld van de mensen waarvoor we het doen. Controles zullen altijd in enige mate indringend zijn, maar dat was in dit geval minder zo ervaren als er meer oog was geweest voor de leefwereld van studenten. Studenten geven zelf aan begrip te hebben voor het feit dat er gecontroleerd wordt, maar dat de wijze waarop beter had moeten. Beleid, en zeker handhavingsbeleid, zou niet gemaakt mogen worden zonder oog voor de mensen die het betreft. Dat is een les die ook terugkomt in het eindrapport van de parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening en tot in de haarvaten van de overheid geleerd moet worden.

Aanpassing van de huisbezoeken

OCW en DUO willen bewerkstelligen dat de huisbezoeken meer aansluiten bij hetgeen opgehaald is uit de gesprekken met de studenten. Daarvoor is nodig dat de gecontracteerde partijen die in opdracht van DUO de huisbezoeken uitvoeren daarvoor beter toegerust zijn. De richtlijnen die door DUO zijn opgesteld voor het uitvoeren van de huisbezoeken worden om die reden aangepast. Deze richtlijnen zijn in het verleden overigens vaker aangepast nadat rechters in individuele beroepsprocedures oordeelden dat het huisbezoek in die specifieke gevallen niet goed is verlopen. Met de kennis van nu kan vastgesteld worden dat in de richtlijnen te weinig oog was voor veranderde maatschappelijke opvattingen over controle en voor de belevingswereld van studenten. Ook is het bestuur van DUO met de gecontracteerde partijen in gesprek gegaan. In algemene zin geldt dat de kennis van de verschillende leefwerelden van studenten versterkt kan worden bij het ministerie, bij DUO en bij de controleurs. DUO zal onderzoeken en blijven monitoren hoe studenten de huisbezoeken ervaren. Ook is er binnen DUO aandacht voor het beter informeren van studenten over het feit dat ze kunnen worden gecontroleerd door middel van een huisbezoek. Daarnaast worden binnen DUO veranderingen doorgevoerd om studenten een betere mogelijkheid te geven om met hun vragen over de huisbezoeken bij DUO terecht te kunnen.

Vervolgonderzoek

In de brief van 1 maart jl. is aangekondigd dat DUO vervolgonderzoek wilde laten doen met behulp van CBS-data over de migratieachtergrond van studenten die ten tijde van het PwC-onderzoek en het eerste Algorithm Audit-onderzoek niet beschikbaar waren. Het CBS heeft deze data nadien beschikbaar gesteld, en Algorithm Audit heeft op basis daarvan een vervolgonderzoek gedaan. Dit onderzoek heeft uw Kamer op

22 mei jl. ontvangen.⁹ In de brief aan uw Kamer hierover heeft de toenmalige Minister van OCW geconstateerd dat dit vervolgonderzoek onderstreept wat we in de eerdere onderzoeken over het controleproces al hebben gezien. Hoewel de resultaten van dit onderzoek niet één op één te vergelijken zijn met die van PwC, omdat beide een andere onderzoeksmethode gebruiken, ontstaat de indruk dat de vertekening nog sterker is dan we op basis van het PwC-onderzoek dachten. Deze vertekening lijkt zich ook uit te strekken tot de fase van het huisbezoek. Het vervolgonderzoek laat breder dan de fase van het huisbezoek een sterke oververtegenwoordiging zien van studenten met een niet-Europese migratieachtergrond in de verschillende stappen van het controleproces. Het vervolgonderzoek van Algorithm Audit laat bijvoorbeeld zien dat studenten met een niet-Europese migratieachtergrond tijdens de geautomatiseerde selectie twee keer zo vaak als hoog risico werden bestempeld dan studenten met een Nederlandse herkomst. De vooringenomenheid die tijdens de geautomatiseerde selectie ontstond, werd versterkt tijdens de bureauselectie; studenten met een niet-Europese migratieachtergrond werden zes keer vaker handmatig geselecteerd voor een huisbezoek dan studenten met een Nederlandse herkomst. Er zijn uit het onderzoek geen aanwijzingen naar voren gekomen dat deze vooringenomenheid door bewust handelen van individuele ambtenaren komt. Vooringenomenheid kan ook voortkomen uit de aard van de werkinstructies, zoals de uitsluiting van studentenhuizen en zorginstellingen van huisbezoek.¹⁰ Het is belangrijk dat we van de onderzoeken leren en de lessen meenemen in het vormgeven van het nieuwe controleproces.

Juridische analyse

Naar aanleiding van de conclusies uit de onderzoeksrapporten heb ik mij beraden op de juridische houdbaarheid van de besluiten die DUO genomen heeft naar aanleiding van de risicogerichte controles.

Op basis van jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep is mijn inschatting dat een rechter in de hangende beroepszaken zal oordelen dat de bevindingen uit de huisbezoeken en buurtonderzoeken niet als bewijs gebruikt mochten worden bij de besluitvorming door DUO. Dit is vanwege het feit dat bij de selectie van studenten voor een huisbezoek of buurtonderzoek gebruik is gemaakt van een indirect discriminerend selectieproces. Voor deze indirecte discriminatie bestond geen rechtvaardiging. Dat betekent dat in strijd is gehandeld met een fundamenteel recht, namelijk het verbod op discriminatie. Dit volgt onder andere uit het feit dat het selectieproces, waaronder de handmatige selectie, niet was gebaseerd op gevalideerd onderzoek noch zorgvuldig is geëvalueerd en gecorrigeerd. Omdat ander bewijs ontbreekt om de overtreding op vast te stellen, en het niet mogelijk is om ander bewijs te verzamelen, verwacht ik dat de besluiten geen stand zullen houden voor een rechter. Als de rechter tot dit oordeel komt, zal DUO het besluit richting de student moeten terugdraaien. Er zijn circa 80 lopende zaken waarin een rechter een oordeel over de rechtmatigheid van het besluit zou kunnen vellen.

Mijn inschatting is dat de rechter tot eenzelfde conclusie zal komen als een student DUO verzoekt om terug te komen op het besluit in een afgesloten zaak. Besluiten waartegen de student geen bezwaar of beroep heeft ingesteld of waartegen de rechtsmiddelen zijn uitgeput, staan in beginsel vast. Een student heeft de mogelijkheid om DUO te verzoeken om een afgesloten zaak te heropenen (in juridische termen: herzien). Er zijn inmiddels 23 herzieningsverzoeken bij DUO ingediend. DUO is

⁹ *Kamerstukken II 2023/24*, 24 724, nr. 240.

¹⁰ Hiermee is voldaan aan toezegging TZ202410-181 aan het lid-Ergin.

juridisch gehouden om een dergelijk verzoek inhoudelijk te behandelen als sprake is van nieuwe feiten of gewijzigde omstandigheden ten opzichte van de eerdere beoordeling. Hiervan is sprake indien de feiten of omstandigheden ná het eerdere besluit zijn voorgevallen of deze niet eerder door de student konden worden aangevoerd. Mijn inschatting is dat hier sprake van is, nu mijn ambtsvoorganger excuses heeft aangeboden voor het indirect discriminerende effect van het selectieproces dat pas aan het licht kwam in de onderzoeken van PwC en Algorithm Audit. Verzoeken om heropening van afgesloten zaken zullen daarom in dit specifieke geval inhoudelijk behandeld moeten worden. Ervan uitgaande dat DUO het onrechtmatig verkregen bewijs buiten beschouwing moet laten, heeft DUO vervolgens ook in deze gevallen geen andere optie dan de genomen besluiten terug te draaien.

3. Vervolg

De bovenstaande juridische analyse brengt mij tot de volgende keuze: afwachten tot de rechter uitspraak doet – met de verwachting dat die naar alle waarschijnlijkheid de besluiten zal vernietigen en dat de studenten daarmee langer in onzekerheid verkeren – of proactief een stap naar voren zetten en zelf herstellen wat fout is gegaan. Hierbij weeg ik het samenstel van de relevante concrete feiten en omstandigheden van dit specifieke geval.¹¹ Daarbij is van belang dat – naast bovengenoemde juridische redenen – niet alleen de geautomatiseerde selectie niet objectief is gebleken, maar ook dat de daarop volgende handmatige selectie niet correct is verlopen. Ook kan met de kennis van nu worden vastgesteld dat in de richtlijnen van huisbezoeken te weinig oog was voor veranderde maatschappelijke opvattingen over controle en voor de belevingswereld van studenten. Met het oog op goed bestuur en de ambitie van dit kabinet om het vertrouwen van de burger in de overheid te herstellen, kies ik voor het laatste. Voor de volledigheid zij vermeld dat proactief handelen in deze specifieke zaken tevens beter en doelmatiger uitvoerbaar is, en daardoor ook goedkoper zal zijn.

Daarom zal DUO alle besluiten in de lopende zaken intrekken, zonder het oordeel van de rechter af te wachten. Dat betekent dat de boetes en terugvorderingen door mij worden beschouwd als onrechtmatig en ambtshalve worden teruggedraaid.

Daarnaast zal DUO ook de boetes en terugvorderingen van afgesloten zaken terugdraaien. Ik kies ervoor om dat proactief te doen, en geen verzoeken om herziening af te wachten, om dezelfde redenen die hiervoor zijn genoemd. Dit besluit heeft betrekking op alle besluiten die tussen 2012 en juni 2023 naar aanleiding van het – indirect discriminerende – selectieproces zijn genomen.

Het uitvoeren van deze voornemens zal tijd vergen. Studenten van wie hun zaak nog loopt in bezwaar of beroep, zullen dit jaar nog een bericht krijgen dat de besluiten die DUO heeft genomen, worden teruggedraaid. Voor de herziening van de besluiten die DUO nam tegen studenten die eerder gecontroleerd zijn en die niet in bezwaar of beroep zijn gegaan – of

¹¹ Onder andere de aard en de ernst van de schending van een fundamenteel recht (discriminatieverbod) door de overheid, dat eerdere ontvangen signalen van de schending niet door de overheid zijn opgepakt, dat het selectieproces niet is gebaseerd op gevalideerd onderzoek noch zorgvuldig is geëvalueerd en gecorrigeerd, dat de consequenties van de schending voor de rechtmatigheid van de genomen besluiten in alle zaken identiek zijn, de afwezigheid van ander bewijs om bij deze genomen besluiten de rechtmatigheid van de uitwonendenbeurs vast te stellen, de onmogelijkheid voor de overheid om achteraf vast te stellen of sprake was van een rechtmatige toekenning, en de mogelijkheid voor de overheid om de rechtmatige situatie te herstellen.

waarin het bezwaar dan wel beroep is afgewezen – geldt dat zij een bericht van DUO zullen ontvangen op het moment dat DUO alle benodigde informatie heeft geïnventariseerd om het eerder genomen besluit terug te draaien. DUO zal hier mee aan de slag gaan. In het voorjaar informeer ik uw Kamer over de voortgang.

De kosten voor het terugdraaien van alle besluiten naar aanleiding van de controles op de uitwonendenbeurs vanaf 2012, bedragen ruim € 47 miljoen. De uitvoeringskosten hiervoor komen daar bovenop. Voor de uitvoeringskosten wordt op dit moment € 14 miljoen gereserveerd. In dekking voor deze gehele hersteloperatie wordt voorzien vanuit de middelen die op de aanvullende post waren gereserveerd voor de herinvoering van de basisbeurs. Omdat de basisbeurs voor studenten in het hbo en wo per studiejaar 2023/2024 is ingevoerd, kan uit deze resterende middelen de benodigde € 61 miljoen hiervoor worden ingezet.

4. Moties en toezeggingen

Naar aanleiding van twee Kamerdebatten waarbij de controles op de uitwonendenbeurs aan bod kwamen, zijn er diverse moties aangenomen. Hierbij informeer ik u over de voortgang van deze moties.

Eind juni van 2023 is DUO gestopt met het gebruik van risicoprofielen voor de controle uitwonendenbeurs en is DUO overgegaan tot controle middels een willekeurige steekproef. Daarmee acht ik de motie Van der Laan¹² afgedaan. De motie van de leden Van Baarle en Van der Laan¹³ verzoekt om een extern onderzoek naar de controlewijze van DUO. Dit onderzoek is uitgevoerd door PwC en reeds gedeeld met uw Kamer.¹⁴ Ook deze moties acht ik hiermee afgedaan.

De studenten die een huisbezoek hebben gehad op grond van het selectieproces, en van wie hun gegevens nog gebruikt konden worden, hebben een persoonlijke excuusbrief ontvangen. Het gaat hier om ongeveer 5.000 studenten. Hiermee is de motie van de leden Ergin en Beckerman¹⁵ uitgevoerd, die hiertoe opriep. Dezelfde studenten zijn allemaal uitgenodigd voor een gesprek met medewerkers van OCW en DUO. Studenten die hiertoe bereid waren, zijn in april en mei jl. door het hele land in gesprek gegaan met medewerkers van OCW en DUO. Dit in aanvulling op de gebruikelijke kanalen waarlangs studenten in contact kunnen treden met DUO. Het lid van Baarle gaf eerder ter overweging¹⁶ om een meldpunt in te richten voor getroffen studenten. De combinatie van deze gesprekken en de gebruikelijke kanalen acht ik daarvoor genoeg.

De motie van de leden Ergin, Stultiens, Beckerman en Bamenga¹⁷ verzoekt om online bezwaar en beroep mogelijk te maken voor studenten. DUO zet stappen om dit mogelijk te maken. Hierbij moet ik wel vermelden dat dit een tijdrovende opgave is, die momenteel ondergebracht wordt binnen de meerjarige portfolio van DUO. Conform de motie Beckerman¹⁸ wordt verder door DUO onderzocht of er een hoorplicht in de bezwaarfase ingevoerd kan worden. Dit onderzoek is aanvullend op de herziening van de Awb die het kabinet momenteel in beraad heeft. Ook de uitvoeringsconsequenties van een eventuele hoorplicht moeten namelijk daarbij

¹² Kamerstukken II 2023/24, 36 200 VIII, nr. 235.

¹³ Kamerstukken II 2023/24, 36 200 VIII, nr. 238.

¹⁴ Bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 24 724, nr. 220.

¹⁵ Kamerstukken II 2023/24, 24 724, nr. 223.

¹⁶ Kamerstukken II 2023/24, 24 724, nr. 211.

¹⁷ Kamerstukken II 2023/24, 24 724, nr. 226.

¹⁸ Kamerstukken II 2023/24, 24 724, nr. 236.

goed in kaart worden gebracht en gewogen worden. Punt van afweging daarbij is of er dekking is voor hiervoor benodigde capaciteitsuitbreiding bij DUO. In het huidige (tijdelijke) controleproces op de uitwonendenbeurs van DUO worden studenten in ieder geval in de gelegenheid gesteld om gehoord te worden.

Eerder heeft naar aanleiding van motie#21¹⁹ al een doorlichting binnen de Rijksoverheid plaatsgevonden van onder meer de processen op directe discriminatie. Deze doorlichting heeft ook binnen OCW en DUO plaatsgevonden. Hiermee is de motie van het lid Ergin²⁰ deels al uitgevoerd. Verder zet DUO stappen met het doorlichten van de processen op indirecte discriminatie. Het is echter veel bewerkelijker om alle processen op indirecte discriminatie door te lichten, omdat daarbij de werking van beleid getoetst moet worden op mogelijke onbedoelde effecten. Het (externe) onderzoek naar het controleproces heeft ongeveer een half jaar in beslag genomen om tot deze constatering te kunnen komen op één specifiek proces. Dit illustreert dat een volledig uitputtende doorlichting van alle processen een langdurig proces van meerdere jaren zou betreffen. Om die reden wordt op dit moment onderzocht op welke duurzame en toekomstbestendige wijze processen doorgelicht kunnen worden op indirecte discriminatie.

Begin 2025 zal ik uw Kamer informeren over de brede verkenning naar het studiefinancieringsbeleid, waarbij onder meer gekeken wordt naar het verbeteren van de dienstverlening voor studenten. In diezelfde verkenning wordt de Wet studiefinanciering 2000 geëvalueerd op de menselijke maat. Daarmee zal voldaan worden aan de motie van het lid Ergin.²¹

De motie van het lid Soepboer²² verzoekt de regering om bij het vervolgonderzoek door Algorithm Audit op basis van nieuwe CBS-data ook expliciet te kijken naar de correlatiecijfers tussen de gebruikte parameters en iemands nationaliteit. Daarnaast verzoekt de motie om in het vervolgtraject ook de gebruikte (statistische) modellen en de bewustheid van de keuzes voor het gebruik daarvan mee te nemen. Het onderzoek van Algorithm Audit verschaft inzicht in de correlatie tussen de gebruikte indicatoren en de migratieachtergrond (niet nationaliteit) van studenten. Hiermee is de motie deels uitgevoerd. Het verzoek voor het vervolgtraject wordt betrokken bij de doorontwikkeling van het controleproces. Daarbij zullen beoogde parameters voor het nieuwe controleproces getoetst worden op correlatie met migratieachtergrond en een aantal andere kenmerken. Met als doel om bewuste keuzes te kunnen maken voor bepaalde parameters bij het nieuwe controleproces, doordat in beeld is wat de gevolgen daarvan zijn.

Verder wordt, in lijn met diezelfde motie, in het herontwerp van het controleproces zorgvuldig afgewogen welke indicatoren gebruikt worden en op basis waarvan. De motie van de leden Bamenga en Stultiens²³ verzoekt de regering om het algoritme van DUO om oneigenlijk gebruik van de uitwonendenbeurs te signaleren periodiek te toetsen op rechtmatigheid. Deze «algoritme-apk» zal uitgevoerd worden als het nieuwe algoritme bij de controle op de uitwonendenbeurs eenmaal in gebruik is.

¹⁹ Betreft het tweede deel van de motie Marijnissen (Kamerstukken II 2020/21, 35 510, nr. 21) en het eerste deel van de motie Klaver c.s. (Kamerstukken II 2020/21, 35 510, nr. 16).

²⁰ Kamerstukken II 2023/24, 24 724, nr. 224.

²¹ Kamerstukken II 2023/24, 24 724, nr. 225.

²² Kamerstukken II 2023/24, 24 724, nr. 237.

²³ Kamerstukken II 2023/24, 24 724, nr. 229.

De motie Beckerman²⁴ verzoekt de regering om ervoor te zorgen dat DUO in het vervolg gebruik maakt van wetenschappelijke algoritmes. Het proces van de ontwikkeling van een nieuw algoritme voor specifiek de controle op de uitwonendenbeurs moet nog starten. Om een wetenschappelijke basis te garanderen zal een onafhankelijke deskundige partij betrokken worden bij de toetsing van het algoritme. Verder zullen andere algoritmes binnen DUO die impact hebben op burgers, los van de controle op de uitwonendenbeurs, ook getoetst worden op wetenschappelijke onderbouwing. Conform de motie van de leden Martens-America en Van Zanten²⁵ sluit ik het gebruik van risicogerichte controles niet uit. Risicogericht controleren, waarbij alleen verantwoord onderscheid wordt gemaakt, lijkt op dit moment noodzakelijk om effectief en doelmatig te werk te kunnen gaan.

5. Tot slot

Inwoners van Nederland moeten erop kunnen rekenen dat wie je bent niet uitmaakt voor de manier waarop je wordt behandeld, en dat wet- en regelgeving op een betrouwbare manier worden uitgevoerd. Bij het risicogerichte controleproces op de uitwonendenbeurs is van een zorgvuldige en rechtvaardige behandeling richting gecontroleerde (oud-)studenten helaas onvoldoende sprake geweest. De maatregelen die in deze brief worden aangekondigd zijn een rechtvaardig antwoord daarop, en passen daarnaast bij het herstel van het vertrouwen in de overheid dat dit kabinet zichzelf ten doel heeft gesteld.

Ik ben voornemens uw Kamer in het voorjaar nader te informeren over de stand van zaken in dit traject.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
E.E.W. Bruins

²⁴ Kamerstukken II 2023/24, 24 724, nr. 231.

²⁵ Kamerstukken II 2023/24, 24 724, nr. 233.

Beleidskeuzes uitgelegd

Onderbouwing doeltreffendheid, doelmatigheid en evaluatie (CW 3.1)

Doel(en)

OCW is voornemens om alle financiële maatregelen die tussen 2012 en juni 2023 genomen zijn op grond van de risicogerichte controlewerkwijze, terug te draaien. Dat betekent dat alle boetes en terugvorderingen die tussen 2012 en juni 2023 zijn opgelegd aan studenten die op basis van het voormalige selectieproces zijn geselecteerd, door DUO worden teruggedraaid. Studenten die hierdoor de uitwonendenbeurs zijn misgelopen terwijl ze wel ingeschreven zijn gebleven op het adres waar ze gecontroleerd zijn, krijgen die uitwonendenbeurs alsnog. Met deze maatregel wil OCW herstellen wat fout is gegaan: Uit analyse is namelijk gebleken 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. De verwachting is dat de oorspronkelijke besluiten die door DUO zijn genomen om die reden geen stand zullen houden voor de rechter.

Daarnaast dient dit ook het doel dat dit kabinet zich heeft gesteld ten aanzien van het plegen van goed bestuur en de ambitie van dit kabinet om het vertrouwen van de burger in de overheid te herstellen.

Beleidsinstrument(en)

OCW is voornemens alle boetes en terugvorderingen terug te draaien die tussen 2012 en juni 2023 zijn opgelegd aan studenten die op basis van het voormalige selectieproces zijn geselecteerd. Deze bedragen zullen in het departementaal jaarverslag OCW als inkomensoverdracht worden verantwoord op begrotingsartikel 11, Studiefinanciering.

Financiële gevolgen voor het Rijk

De kosten voor het terugdraaien van alle besluiten naar aanleiding van de controles op de uitwonendenbeurs vanaf 2012, bedragen ruim € 47 miljoen. De uitvoeringskosten hiervoor komen daar bovenop. Voor de uitvoeringskosten wordt op dit moment € 14 miljoen gereserveerd. In dekking voor deze gehele hersteloperatie wordt voorzien vanuit de middelen die op de aanvullende post waren gereserveerd voor de herinvoering van de basisbeurs. Omdat de basisbeurs voor studenten in het hbo en wo per studiejaar 2023/2024 is ingevoerd, kan uit deze resterende middelen de benodigde € 61 miljoen hiervoor worden ingezet.

Financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren

DUO zal alle besluiten in de lopende zaken intrekken, zonder het oordeel van de rechter af te wachten. Dat betekent dat de opgelegde boetes en terugvorderingen worden beschouwd als onrechtmatig en ambtshalve worden teruggedraaid.

Daarnaast zal DUO ook de boetes en terugvorderingen van afgesloten zaken terugdraaien. Ik kies ervoor om dat proactief te doen, en geen verzoeken om herziening af te wachten, om dezelfde redenen die hiervoor zijn genoemd. Dit besluit heeft betrekking op alle besluiten die tussen 2012 en juni 2023 naar aanleiding van het – indirect discriminerende – selectieproces zijn genomen.

In alle gevallen gaat het om besluiten die de overheid heeft genomen richting studenten. Maatschappelijke organisaties en bedrijven blijven buiten deze maatregel.

Nagestreefde doeltreffendheid

De maatregel is gericht op iedereen die onderdeel is geweest van de risicogerichte controlewerkwijze en waarbij in het verleden is besloten tot een terugvordering en mogelijk boete.

Nagestreefde doelmatigheid

Door ervoor te kiezen om het terugdraaien van afgesloten zaken en het intrekken van lopende zaken proactief te doen, is de verwachting dat de uitvoering doelmatiger kan plaatsvinden dan in de situatie dat door iedere student eerst een verzoek om herziening moet worden ingediend.

Evaluatieparagraaf

Het intrekken van de lopende zaken en het terugdraaien van de afgesloten zaken is een integrale en daarmee eenmalige maatregel.

Met betrekking tot een nieuw algoritme voor specifiek de controle op de uitwonendenbeurs geldt dat de ontwikkeling daarvan nog moet starten. Om een wetenschappelijke basis te garanderen zal een onafhankelijke deskundige partij betrokken worden bij de toetsing van het algoritme. Verder zullen andere algoritmes binnen DUO die impact hebben op burgers, los van de controle op de uitwonendenbeurs, ook getoetst worden op wetenschappelijke onderbouwing.