

Intern Onderzoek Controle Uitwonenden Beurs DUO - Appendix rapportage regisseur dr. ir. Cynthia C.S. Liem

Liem, C.C.S.

Publication date
2024

Citation (APA)

Liem, C. C. S., (2024). *Intern Onderzoek Controle Uitwonenden Beurs DUO - Appendix rapportage regisseur dr. ir. Cynthia C.S. Liem*

Important note

To cite this publication, please use the final published version (if applicable).
Please check the document version above.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

Takedown policy

Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights.
We will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Delft, 15 januari 2024

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

Mijn opdracht bestond uit vier onderdelen:

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

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

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

dr.ir. Cynthia C. S. Liem

Beschouwing van de aanpak

Het interne onderzoek van DUO focuste op twee hoofdvragen:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Reflecties en aanbevelingen

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

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

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

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

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

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

(on)eerlijkheid uitlichten, en wiskundig ook niet allemaal tegelijk kunnen worden opgevolgd¹². Ook op dit gebied moet in de breedte van DUO, en mogelijk in afstemming met het ministerie, ervaringsdeskundigen en andere betrokken partijen, worden overlegd over welke beelden van (on)rechtvaardigheid er concreter spelen, wat hierbij tolereerbaar wordt geacht vanuit perspectieven van verschillende belanghebbenden, en wat als gevolg de meest toepasselijke toets(en) zou(den) zijn.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Schep ruimte voor reflectie binnen de organisatie

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

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

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

Leren als organisatie vraagt een zekere kwetsbaarheid

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

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

Zelf ben ik wetenschappelijk medewerker aan een universiteit. Op universiteiten speelt momenteel veel discussie over sociale veiligheid, hiërarchische afhankelijkheid, en de moeizaamheid om problematiek concreet en formeel aan te kunnen pakken zonder hierbij schade aan te richten³. Soms durven medewerkers hierbij niet echt open discussies met hun lijnmanagement te voeren, omdat dit carrièreconsequenties kan hebben, en verschillende organisatielagen ook heel andere ervaringen rond de problematiek hebben, maar daardoor elkaars ervaringen niet (h)erkennen.

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

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

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

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

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

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

over de impact van deels geautomatiseerde en/of datagedreven procesinrichting op mensen—met name diegenen die niet tot een meerderheid behoren⁴.

De toon en stand van de bijbehorende discussies doen me denken aan huidige discussies binnen de academische wereld over het kunnen substantiëren van mogelijke discriminatie⁵, en (zoals eerder genoemd) het beter omgaan met sociale veiligheid⁶. Dit zijn ongemakkelijke discussies, waarbij de stem en ervaring van mensen die negatieve gevolgen ervaren sterk afwijkt van die van mensen die aan de meerderheidsnormen van bestaande systemen voldoen, en daardoor niet altijd wordt (h)erkend en geprioriteerd. Zolang er geen ‘harde data’ beschikbaar zijn, zullen mogelijke problemen snel als ‘het ene woord tegen het andere’ worden gezien, maar juist omdat mogelijke problemen zich voordoen bij minderheden, brengt een vraag om data ook vragen rond privacy en identificeerbaarheid met zich mee.

Vaak zie ik hierbij de conclusie dat gevoelige informatie rond lidmaatschap van minderheidsgroepen juridisch gevoelig ligt wegens de AVG, waardoor dit als gevolg niet kan worden gemeten, maar een organisatie dus ook geen concreet signaal heeft om actie op te kunnen voeren. De AVG biedt vanuit artikel 89 echter enige ruimte⁷ om voor statistische doeleinden wel privacygevoelige gegevens te mogen gebruiken. Tegelijkertijd wordt bij vraagstukken rond digitale discriminatie aangegeven dat het recht hier eigenlijk nog niet klaar voor is^{8,9}, en valt dus de vraag te stellen of hier überhaupt al een duidelijk juridisch kader bij geldt.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Rollen Raad van Reflectie en regisseur

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

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

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

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

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