



Universiteit
Leiden
The Netherlands

‘Toeslagenschandaal’ en ‘DUO-debacle’: over directe en indirecte discriminatie en de toepassing van de objectieve rechtvaardigingstoets

Loof, J.P.; Loof, J.P.; Lawson, R.

Citation

Loof, J. P. (2024). ‘Toeslagenschandaal’ en ‘DUO-debacle’: over directe en indirecte discriminatie en de toepassing van de objectieve rechtvaardigingstoets. In J. P. Loof & R. Lawson (Eds.), *Diverse mensen en gelijke rechten anno 2024: Essays ter gelegenheid van het emeritaat van prof. Titia Loenen als hoogleraar Mensenrechten en diversiteit* (pp. 119-127). Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/4194936>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4194936>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Jan-Peter Loof

1 BERICHTEN OVER DISCRIMINATIE

Het was een alarmerende kop boven een artikel in de Volkskrant van 2 juli 2024: “Bij zo’n beetje elke tegel die we lichten, ontdekken we discriminerende algoritmen bij de overheid”, zegt de Autoriteit Persoonsgegevens.¹ Het artikel bevatte een interview met de voorzitter van de Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP), Aleid Wolfsen. Hij stelde daarin onder meer:

‘Overall waar we in prikken, zien we dat het fout zit. Dat er dus algoritmen worden gebruikt die mensen met bepaalde kenmerken categoriseren als “een risico”, zonder dat zij iets concreets hebben misdaan. Een aantal voorbeelden is al aan het licht gekomen, bijvoorbeeld dat DUO je opleidingsniveau en woonplaats als risicofactoren beschouwt, of dat vier Utrechtse gemeenten het beroep kapper als risicofactor zien.’

Enkele weken eerder kopte dezelfde krant: ‘Etnisch profileren door DUO erger dan gedacht’. Het betreffende artikel berichtte dat de Dienst uitvoering onderwijs (DUO) van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) bepaalde risicofactoren hanteerde bij het opsporen van fraude met de studiebeurs voor uitwonende studenten. Zo nam het algoritme factoren als opleidingsniveau en de afstand tussen het woonadres van een student en de ouders mee in de risicoanalyse. Wie een opleiding op mbo-1- of mbo-2-niveau volgde of als uitwonende student dicht bij de ouders woonde, werd indringender gecontroleerd. En dit bleken factoren te zijn die bovenmatig veel voorkomen bij studenten met een niet-westerse migratieachtergrond. Dagblad *Trouw* sprak in dit verband over het ‘DUO-debacle’.²

Het beeld dat in ieder geval in de media is ontstaan, is dat mensen met een migratieachtergrond door overheidsdiensten die controleren op mogelijke

1 Frank Rensen, “Bij zo’n beetje elke tegel die we lichten, ontdekken we discriminerende algoritmen bij de overheid”, zegt de Autoriteit Persoonsgegevens, *de Volkskrant* 2 juli 2024.

2 Hoofredactioneel commentaar ‘Laat DUO-debacle nu echt een les zijn’, *Trouw* 27 mei 2024.

fraude veel intensiever in de gaten worden gehouden dan mensen van wie de voorouders in Nederland geboren zijn. En ik denk dat dat beeld correct is. Is het echter ook het gevolg van praktijken die als 'etnisch profileren' kunnen of moeten worden aangeduid? Ik heb Titia Loenen leren kennen als een wetenschapper die niet heel happig is op contacten met de media, omdat in mediaberichtgeving de juridische precisie en nuance, die haar zeer dierbaar zijn, vaak verloren gaan. Daarom hieronder een poging om die precisie en nuance voldoende te belichten, zonder daarbij bovengenoemd schandaal en debacle als minder ernstig te willen bestempelen.

2 HET TOESLAGENSCHANDAAL

In het rapport *Xenophobic machines – Discrimination through unregulated use of algorithms in the Dutch childcare benefits scandal* uit oktober 2021 concludeerde Amnesty International dat de algoritmen die de Belastingdienst gebruikte voor controle van aanvragen voor kinderopvangtoeslag tot etnisch profileren hebben geleid.³ Voor een definitie van etnisch profileren verwijst Amnesty naar de omschrijving zoals gehanteerd door het VN-Comité tot uitbanning van rassendiscriminatie in zijn *General Comment No. 36*.⁴ Het College voor de Rechten van de Mens verwijst in zijn rapport *Discriminatie door risicoprofielen. Een mensenrechtelijk toetsingskader* uit november 2021 naar diezelfde omschrijving en vat die als volgt samen:

'Etnisch profileren: Het gebruik door overheidsinstanties van selectiecriteria als ras, huidskleur, taal, religie, nationaliteit of nationale of etnische afkomst bij de uitoefening van toezichts-, handavings- en opsporingsbevoegdheden, zonder dat daarvoor een objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaat.'⁵

Deze omschrijving duidt etnisch profileren mijns inziens als een vorm van directe discriminatie. Het gaat immers om het gebruik van criteria die recht-

3 Het rapport is na te lezen op: https://www.amnesty.nl/content/uploads/2021/10/20211014_FINAL_Xenophobic-Machines.pdf?x68481.

4 UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination, *General Recommendation No. 36*, 17 December 2020, UN Doc. CERD/C/GC/36, para. 13: 'racial profiling (a) is committed by law enforcement authorities; (b) is not motivated by objective criteria or reasonable justification; (c) is based on grounds of race, colour, descent, national or ethnic origin or their intersection with other relevant grounds, such as religion, sex or gender, sexual orientation and gender identity, disability and age, migration status, or work or other status; (d) is used in specific contexts, such as controlling immigration and combating criminal activity, terrorism or other activities that allegedly violate or may result in the violation of the law'.

5 College voor de Rechten van de Mens, *Discriminatie door risicoprofielen. Een mensenrechtelijk toetsingskader*, Utrecht november 2021.

streeks verwijzen naar de beschermde gronden zoals die onder meer genoemd worden in de Algemene wet gelijke behandeling (AWGB).⁶

Hoe zat het ook alweer in het Toeslagenschandaal? Was daarin sprake van directe discriminatie? Die vraag laat zich nog niet zo eenvoudig beantwoorden. In 2020 publiceerde de AP een rapport over de verwerking van de nationaliteit van de aanvragers van kinderopvangtoeslag.⁷ Daarin signaleert de AP inderdaad een geval van directe discriminatie op grond van nationaliteit. De Belastingdienst/Toeslagen hanteerde namelijk bij de beoordeling van aanvragen van kinderopvangtoeslag het zogenoemde 'risicoclassificatiemodel': een algoritme dat aanvragen van kinderopvangtoeslag selecteerde voor handmatige controle. In dat risicoclassificatiemodel werd aan personen met alleen een 'buitenlandse nationaliteit' een hogere risicoscore toegekend. En die hogere risicoscore kon betekenen dat de toeslagaanvraag handmatig werd nagelopen alvorens een voorschot op de kinderopvangtoeslag toe te kennen en uit te keren. In zoverre was de conclusie van Amnesty International – hier was sprake van een vorm van etnisch profileren – dus gerechtvaardigd.

Toch schiet Amnesty International in zijn *Xenophobic machines*-rapport uit de bocht door te suggereren dat de slachtoffers van het Toeslagenschandaal ook slachtoffer zijn van etnisch profileren. De kern van het Toeslagenschandaal werd namelijk gevormd door het genadeloze terugvorderingsbeleid van de Belastingdienst als ouders na ontvangst van voorschotten kinderopvangtoeslag niet in staat bleken om volledig te verantwoorden dat alle kosten voor kinderopvang ook daadwerkelijk waren gemaakt. Kleine gebreken in de administratie van de ouders of van de betreffende kinderopvangorganisatie, waaraan veel ouders het aanvragen en incasseren van kinderopvangtoeslag hadden uitbesteed, leidden tot onmiddellijke stopzetting en terugvordering van de volledige toeslagvoorschotten (niet alleen van de delen die niet geverifieerd konden worden). Die terugvordering van de volledige toeslagvoorschotten bracht de toeslagaanvragers vaak in enorme financiële problemen, het ging namelijk al snel om bedragen van tien- tot twintigduizend euro's. Het bijzondere is nu dat het risicoclassificatiesysteem, waarin de directe discriminatie op grond van nationaliteit (dus het etnisch profileren) verstopt zat, een systeem was dat juist voorkwam dat toeslagaanvragers een te groot voorschot kregen toegekend. In ieder geval was het niet zo dat dat risicoclassificatiesysteem – al etnisch profilerend – ervoor zorgde dat toeslagenouders die grote bedragen moesten terugbetalen aan de Belastingdienst en daardoor volkomen de financiële en sociale vernieling in werden gedraaid. Dat proces van in de vernieling

6 Art. 1 lid 1(b) AWGB definieert dit als volgt: 'direct onderscheid: indien een persoon op een andere wijze wordt behandeld dan een ander in een vergelijkbare situatie wordt, is of zou worden behandeld, op grond van godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid of burgerlijke staat'.

7 Autoriteit Persoonsgegevens, *Belastingdienst/Toeslagen: De verwerking van de nationaliteit van aanvragers van kinderopvangtoeslag*, Onderzoeksrapport z2018-22445, Den Haag 2020.

draaien van toeslagenouders vond wel plaats, maar stond los van de directe discriminatie in het risicoclassificatiesysteem.

In de oordelen die het College voor de Rechten van de Mens tot dusverre heeft gewezen naar aanleiding van discriminatieklachten die door toeslagenouders waren ingediend tegen de Belastingdienst, heeft het College geen directe discriminatie vastgesteld.⁸ De criteria die in de betreffende zaken door de Belastingdienst/Toeslagen werden gehanteerd om bepaalde toeslagontvangers te selecteren voor een extra indringende controle op eventuele regelovertrekking waren in alle zaken ‘neutraal’ van aard, in die zin dat ze niet gerelateerd waren aan de nationaliteit of etnische afkomst van de gecontroleerde ouders.⁹ Wel is in de betreffende oordelen telkens geconcludeerd dat het harde en onbarmhartige anti-fraudebeleid van de Belastingdienst/Toeslagen ouders van buitenlandse afkomst disproportioneel veel zwaarder (want: vaker) heeft getroffen dan ouders van Nederlandse afkomst. Voor dit verschil in effect is geen objectieve rechtvaardiging te vinden en dus heeft de handelwijze van de Belastingdienst/Toeslagen indirecte discriminatie opgeleverd.

3 TOEPASSING VAN DE OBJECTIEVE RECHTVAARDIGINGSTOETS IN DE TOESLAGENOORDELEN

Onder het systeem van de AWGB is indirect onderscheid niet per definitie verboden. Het gemaakte onderscheid – of, zoals in het Toeslagenschandaal: het onderscheidmakende effect van de handelwijze – kan objectief gerechtvaardigd zijn. Om te bepalen of er zo’n objectieve rechtvaardiging bestaat, past het College voor de Rechten van de Mens in zijn oordelen een driestapstoets toe. In de eerste plaats wordt getoetst of de maatregel/het handelen waaruit het onderscheid voortvloeit een legitiem doel dient (in de toeslagenzaken: de bestrijding van fraude en de doelmatige besteding van belastinggeld). In de tweede plaats wordt gezien of de maatregel/het handelen een geschikt middel is om het nagestreefde doel te bereiken. Ten derde wordt getoetst of het gehanteerde middel noodzakelijk is om dat doel te bereiken. Dit laatste onderdeel van de objectieve rechtvaardigingstoets, valt weer uiteen in twee aparte

8 Het gaat om de volgende oordelen: College voor de Rechten van de Mens 2 oktober 2023, oordelen 2023-101, 2023-102 en 2023-103; College voor de Rechten van de Mens 12 juni 2024, oordeel 2024-51. Omwille van de wetenschappelijke transparantie merk ik op dat ik in de eerste drie oordelen fungeerde als voorzitter van de raadkamer die de oordelen heeft gegeven.

9 In twee van de zaken die door het College werden onderzocht, is duidelijk geworden dat de extra intensieve controle en uitvraag van allerlei opvanggegevens bij de ouders plaatsvond omdat de Belastingdienst signalen had ontvangen over frauduleus handelen door de eigenaren of het management van de kinderopvangorganisaties waar de betreffende ouders klant waren (en die organisaties veelal ook een rol speelden in de aanvraag van de kinderopvangtoeslag).

vragen: (a) kan het nagestreefde doel ook met mildere, minder onderscheid makende, middelen worden bereikt (het subsidiariteitsvereiste)?; (b) is het gehanteerde middel evenredig aan het daarmee nagestreefde doel (het proportionaliteitsvereiste)?

Nu is het zo dat de toets aan het proportionaliteitsvereiste in de min of meer vaste formuleringen die het College daarvoor hanteert, vergt dat er door de organisatie die de onderscheid makende maatregel treft, een belangenafweging is gemaakt tussen het doel dat met die maatregel gediend wordt en de belangen die als gevolg van het treffen van die maatregel worden aangetast.¹⁰ In de hierboven genoemde oordelen in de toeslagenzaken is het telkens bij dit laatste onderdeel dat de objectieve rechtvaardigingstoets in het nadeel van de Belastingdienst uitvalt. Het College concludeert dat het in het anti-fraudebeleid van de Belastingdienst/Toeslagen ontbrak aan proportionaliteit.¹¹ Die disproportionaliteit zat echter niet zozeer in de belangenafweging bij de keuze voor de gehanteerde selectiecriteria voor controles, die acht het College namelijk objectief gerechtvaardigd. In overweging 6.41 van oordeel 2023-101 merkt het College hierover het volgende op:

‘Immers, de selectie voor controles had als zodanig slechts het gevolg dat verzoekster – soms opnieuw – informatie moest aanleveren en aan een controle onderworpen werd. Het uitoefenen van deze controles leverde geen disproportionele belasting op voor verzoekster en veroorzaakte evenmin zonder meer ernstige nadelige gevolgen voor verzoekster. Of dergelijke gevolgen optraden hing af van het resultaat van de controle (...). Zo leidde de selectie voor controle en het opvragen van gegevens in het kader van de definitieve toekenning aan verzoekster van KOT [kinderopvangtoeslag, JPL] over 2010 en 2011 bijvoorbeeld niet tot stopzetting of nihilstelling van de KOT.’

De disproportionaliteit school in het gebrek aan oog voor de gevolgen van de strengheid waarmee werd opgetreden indien bij die controle een regelovertreiding werd geconstateerd. Eigenlijk concludeert het College daarmee niets nieuws, want dat het optreden van de Belastingdienst ten opzichte van de toeslagenouders disproportioneel hard en onbarmhartig was geweest, was ook al eerder geconstateerd, onder meer door de Commissie-Donner in haar rapport *Omzien in verwondering*.¹² Het enige dat het College daaraan toevoegde was in wezen dat die reeds geconstateerde disproportionele hardheid, vanwege het feit dat die in vergelijking met ouders van Nederlandse afkomst oneven-

10 Zie o.m. College voor de Rechten van de Mens 26 april 2018, oordeel 2018-40, overweging 6.11.

11 College voor de Rechten van de Mens 2 oktober 2023, oordeel 2023-101, overwegingen 6.39-6.45, oordeel 2023-102, overwegingen 6.34-6.40 en oordeel 2023-103, overwegingen 6.40-6.46.

12 Adviescommissie uitvoering toeslagen, *Omzien in verwondering 2: Eindadvies van de Commissie uitvoering Toeslagen*, Den Haag 12 maart 2020.

redig veel vaker ouders van buitenlandse afkomst had getroffen, ook indirecte discriminatie opleverde.

4 HET DUO-DEBACLE BEZIEN DOOR DE BRIL VAN DE OBJECTIEVE RECHTVAARDIGINGSTOETS

Over de toepassing van controles bij studiebeurzen voor uitwonende studenten door DUO heeft het College voor de Rechten van de Mens nog geen oordelen gewezen. Wel hebben er inmiddels verschillende andere onderzoeken hiernaar plaatsgevonden. Het ministerie van OCW liet een onderzoek verrichten door accountantsbureau PricewaterhouseCoopers (hierna: PwC) en daarin werd geconstateerd dat de door DUO gehanteerde criteria die konden leiden tot een extra controle in de vorm van een huisbezoek weliswaar ‘neutraal’ waren, maar ‘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’.¹³ Het PwC-rapport beschrijft de criteria die DUO hanteerde als volgt:

‘Het gehanteerde risicoprofiel is opgebouwd uit de volgende drie kenmerken van de student:

- Leeftijd: lagere leeftijd is een hogere risicofactor;
- Onderwijssoort: risicofactor is omgekeerd evenredig met opleidingsniveau, mbo is de hoogste risicofactor, hbo de middelste risicofactor en wo de laagste factor;
- Afstand woonadres student en ouders op basis van de BRP-adressen: de hoogte van de risicofactor is omgekeerd evenredig met de hemelsbrede afstand tussen het woonadres van student en ouders.’¹⁴

Binnen de groep studenten die op basis van deze criteria werd geselecteerd vond dan nog weer een doorselectie plaats, waarin enkele verdere criteria een rol speelden: de zogenoemde uitsluitingsgronden. Zo volgde geen huisbezoek bij studenten wonend in studentenhuizen, studenten met een kind, gehuwde of samenwonende studenten, of studenten in zorginstellingen.¹⁵ Vanuit het perspectief van de objectieve rechtvaardigingstoets kan bij deze criteria een aantal opmerkingen worden geplaatst.

Ten eerste, de criteria in het risicoprofiel zijn niet geheel onlogisch. Althans, het zal minder vaak voorkomen dat een heel jonge student al uitwonend is, binnen het mbo en hbo komen uitwonende studenten gemiddeld genomen wat minder vaak voor dan in het wo (omdat er veel meer mbo- en hbo-oplei-

¹³ PwC, *Onderzoek misbruik uitwonendenbeurs*, Amsterdam 26 januari 2024, p. 13-14.

¹⁴ *Idem*, p. 28.

¹⁵ *Idem*, p. 35.

dingsinstituten zijn, verspreid over het hele land en dus over het algemeen ook in de buurt van het ouderlijk adres van de betrokken student) en 'op kamers gaan' zal doorgaans vooral voorkomen als de afstand tussen de studielocatie en het huisadres van de ouders niet (dagelijks) te bereizen valt. In die zin zijn studenten die op basis van deze criteria komen bovendien voor een controle inderdaad 'opvallend', het gaat dan om min of meer uitzonderlijke situaties. De vervolgvraag is dan echter of de uitzonderlijkheid van de situatie ook een indicatie oplevert van een hoger risico op onterecht gebruik van de uitwonendenbeurs.

Ten tweede, de proportionaliteitstoets, die zoals hierboven beschreven deel uitmaakt van de objectieve rechtvaardigingstoets, vergt dat er bij de keuze van de selectiecriteria een afweging wordt gemaakt tussen het belang dat met die keuze wordt gediend en het nadeel dat dit oplevert voor de groep die daardoor extra wordt geraakt. Aangezien de discussie in het DUO-debacle gaat over discriminatie op grond van ras of nationale afkomst, zou er in dit geval door DUO dus een afweging hebben moeten plaatsvinden tussen het (legitieme) handhavings- of fraudebestrijdingsbelang aan de zijde van de overheid en het gegeven dat als gevolg van de gehanteerde criteria studenten met een migratieachtergrond vaker intensiever gecontroleerd zouden worden via een huisbezoek (dat een forse inmenging in de privacy van de betrokken studenten oplevert). Het maken van deze belangenafweging vereist dan echter wel dat de overheidsorganisatie zich realiseert dat dit onderscheidmakende effect zich zal gaan voordoen. En het lijkt er in het geval van het DUO-debacle op dat de betrokken beleidsmakers zich dit simpelweg nooit hebben gerealiseerd. En dat is ook weer niet zo vreemd als je kijkt welke serie gegevens en studies PwC moet nalopen om in beeld te krijgen dat dit effect zich heeft voorgedaan. Daarbij kent PwC bijvoorbeeld ook gewicht toe aan het gegeven dat er – onder meer als gevolg van de hospiteerpraktijk – in studentenhuizen een ondervertegenwoordiging is van studenten met een migratieachtergrond, zodat deze studenten minder vaak profiteren van de door DUO gehanteerde uitsluitingsgrond in de doorselectie.

De belangrijkste kritiek die PwC in zijn rapport uit op de handelwijze van DUO betreft uiteindelijk de validatie en evaluatie van de gehanteerde risico-indicatoren. De DUO-medewerkers die het controleproces uitvoerden, waren niet op de hoogte van de feitelijke prestaties van het proces, kenden de selectie-effecten niet en 'hadden geen totaalbeeld van de selectie-effecten in het feitelijk misbruik'.¹⁶ Met andere woorden, DUO had geen goed beeld of er in de gevallen waarin er controle via een huisbezoek werd uitgevoerd nu inderdaad een grotere kans op misbruik van de uitwonendenbeurs was of niet. Brachten de gehanteerde risicocriteria wel de juiste groep (vaker misbruikmakende) studenten in beeld?

16 *Idem*, p. 36.

In vervolg op het PwC-rapport liet DUO een nadere analyse verrichten door Algorithm Audit.¹⁷ Deze nadere analyse bevestigde op basis van statistische gegevens de eerdere bevindingen van PwC over de onderscheidmakende effecten van de door DUO gehanteerde selectiecriteria: studenten met een niet-Europese migratieachtergrond een 3.0 maal grotere kans om onterecht een huisbezoek te krijgen dan studenten met een Nederlandse herkomst. Het toekennen van een hoger risico aan mbo-studenten en studenten die dicht bij het ouderlijk adres stonden ingeschreven was hier de oorzaak van. De handmatige doorselectie, waarbij onder meer de bovengenoemde uitsluitingsgronden een rol speelden, versterkte het onderscheid op grond van migratieachtergrond.¹⁸ Twee bevindingen van Algorithm Audit zijn met name belangrijk. In de eerste plaats dat geen aanwijzingen naar voren zijn gekomen dat het onderscheidmakende effect in de selectie voor controles zich heeft voorgedaan door menselijke vooringenomenheid van individuele DUO-ambtenaren. Het zat dus in de toepassing van de (neutrale) selectiecriteria. In de tweede plaats dat in de groep studenten waarbij onrechtmatig gebruik uiteindelijk wordt vastgesteld het aandeel studenten met een niet-Europese migratieachtergrond weliswaar groot is, maar dit beeld vertekend is door het ‘vergrootglaseffect’ dat optreedt door de verschillende stappen in het controleproces (als je een groep intensiever controleert, vind je daar ook meer regelovertreders).¹⁹

Zowel in het PwC-rapport als in het rapport van Algorithm Audit wordt geen objectieve rechtvaardigingstoets toegepast. Beide rapporten beschrijven vooral de onderscheidmakende effecten van de toepassing van de door DUO gehanteerde selectiecriteria. Die effecten waren op zich echter al voldoende voor de minister van OCW om diep door het stof te gaan. Al in maart 2024 bood minister Dijkgraaf excuses aan voor de ‘onbedoelde discriminatie’ die zich in de uitvoeringspraktijk van DUO had voorgedaan.²⁰ Nu was er wat mij betreft zeker reden om excuses te maken over de door DUO uitgevoerde controles. Met name de handelwijze van de functionarissen die huisbezoeken aflegden, leverde mijns inziens een forse en niet te rechtvaardigen inbreuk op de privacy van de betrokken studenten op, maar daar gaat het nu even niet om. Er werden al excuses gemaakt voor indirecte discriminatie, zonder dat de objectieve rechtvaardigingstoets was verricht. Ook de opmerkingen van AP-voorzitter Wolfsen waarmee deze bijdrage begon doen bij mij de wenkbrauwen fronsen. Hij wekt de suggestie dat er van alles fout zit, wat je toch alleen kunt opvatten als de vaststelling van indirect onderscheid dat niet objectief gerechtvaardigd is, terwijl er nog helemaal geen objectieve rechtvaardigingstoets heeft plaatsgevonden want ook de AP heeft die niet verricht. Daarnaast getuigt zijn suggestie dat mensen alleen als risico kunnen worden

17 Algorithm Audit, *Vooringenomenheid voorkomen*, Den Haag mei 2024.

18 *Idem*, p. 6-7.

19 *Idem*, p. 9.

20 ‘Dijkgraaf: onbedoeld discriminatie bij controle studenten’, *nos.nl* 1 maart 2024.

geclassificeerd als zij iets concreets hebben misdaan van weinig begrip van de toezichts- en handhavingspraktijk van overheidsorganisaties.

5 TOT SLOT: INSTITUTIONEEL RACISME IS NOG GEEN ETNISCH PROFILEREN

In de media is de afgelopen jaren het beeld geschetst dat binnen de (rijks)overheid sprake is van structurele discriminatie en institutioneel racisme. En dat beeld is denk ik correct. Er is binnen de verschillende overheidsorganen zonder meer sprake van processen, beleid of (geschreven en ongeschreven) regels die leiden tot structurele achterstelling van mensen met een migratieachtergrond c.q. discriminatie op grond van ras.²¹ Zowel het Toeslagenschandaal als het DUO-debacle zijn voorbeelden van dit institutionele racisme, want institutioneel racisme kan ook voortvloeien uit indirecte discriminatie. Is daarmee ook sprake van een brede praktijk van etnisch profileren binnen het Nederlandse overheidsapparaat? In de verschillende rapporten, oordelen en adviezen over het Toeslagenschandaal en het DUO-debacle heb ik daarvoor nog geen aanwijzingen gezien.

21 Zie voor meer uitleg over het begrip 'institutioneel racisme': College voor de Rechten van de Mens, *Institutioneel racisme: naar een mensenrechtelijke aanpak*, Utrecht december 2021 en College voor de Rechten van de Mens, Brief aan de minister van BZK inzake een juridische definitie van het begrip racisme, Utrecht 1 april 2022, te raadplegen via: <https://publicaties.mensenrechten.nl/publicatie/ec0a79f4-ad9c-4106-861c-6d907c82f5bd>.