



## Position Paper Amnesty International Nederland

### *Rondetafelgesprek risicoprofilering in het handhavingsbeleid*

Amsterdam, 14 mei 2024

#### **Discriminerende controles zijn een overheidsbreed probleem**

Op 21 maart jl. publiceerde Amnesty International het rapport 'Etnisch profileren is overheidsbreed probleem' waarin een pakket aan institutionele maatregelen wordt aanbevolen.<sup>1</sup> De Kamer heeft de minister verzocht om een reactie te geven op elk van Amnesty's aanbevelingen. Amnesty hoopt dat de minister de aanbevelingen omzet in maatregelen en zo het probleem van de overheidsbrede discriminatie en institutioneel racisme niet verder uit de hand laat lopen. De volksvertegenwoordiging kan het zichzelf intussen niet permitteren om stil te zitten en alles op de regering laten aankomen. Ook de Kamer moet haar verantwoordelijkheid als medewetgever nemen als het om de bescherming van de mensenrechten gaat.

Sinds het toelagenschandaal heeft de Kamer op meerdere momenten die verantwoordelijkheid genomen met pogingen om de mensenrechtensituatie in Nederland te verbeteren. Zo heeft de Kamer met het aannemen van de motie Van Baarle c.s. de regering opgeroepen een wetsvoorstel te schrijven waarin concrete waarborgen worden geregeld om discriminatie door algoritmen te voorkomen.<sup>2</sup> De regering heeft deze motie recent onterecht afgedaan door te stellen dat de EU AI Verordening (AI Act) dit zou regelen.<sup>3</sup> In deze position paper schetst Amnesty waarom de AI Act niet voldoende waarborgen biedt en de Nederlandse wetgever extra waarborgen moet regelen.

Dit patroon van goede intenties vanuit de Kamer en matige tot zeer zwakke opvolging vanuit het kabinet ziet Amnesty ook bij de verplichte mensenrechtentoets voor algoritmen.<sup>4</sup> Onlangs verzocht wederom een grote meerderheid van de Kamer om maatregelen die het recht op gelijke behandeling moeten waarborgen naar aanleiding van het rapport van de Parlementaire Enquêtecommissie fraudebeleid en dienstverlening.<sup>5</sup> Amnesty onderschrijft het belang van deze acties van de Kamer. Echter, zo lang de andere medewetgever inactief blijft begint de hoop op effectieve maatregelen te vervliegen.

En dat is zorgelijk. Amnesty vraagt zich af hoe het kan dat er commitment is tegen racisme na het onderzoek slavernijverleden, maar de overheid tegelijkertijd systemen uitrolt die hoog risico hebben op discriminatie? De overheid gebruikt die systemen vervolgens op een manier die tot stelselmatige discriminatie leidt: signalen van het toelagenschandaal werden jarenlang genegeerd, ook nadat toezichthouders aan de bel trokken. Na signalen bij Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) over mogelijke discriminatie door risicoprofilering duurde het maar liefst *tien jaar* voordat de risicoprofielen buiten werking werden gesteld en werden onderzocht. Bovendien wordt het discriminerende visumalgoritme van Buitenlandse Zaken nog altijd willens en wetens in de lucht gehouden.<sup>6</sup>

De lijst met schandalen blijft groeien. Discriminatie door de overheid is een structureel probleem en dus een vorm van institutioneel racisme. Het doet zich onder andere voor wanneer de overheid gebruik maakt van (algoritmische) risicoprofilering om (bepaalde) mensen te selecteren voor controles op potentiële

---

<sup>1</sup> Zie hoofdstuk 7 van Amnesty International Nederland, Etnisch profileren is overheidsbreed probleem. Nederlandse overheid moet mensen beschermen tegen discriminerende controles, maart 2024.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2021/22, 26 643, nr. 877

<sup>3</sup> Zie Kamerstukken II 2023/24, 26 643, nr. 1149

<sup>4</sup> Tot tweemaal toe verzocht de Kamer om een verplichte mensenrechtentoets, zie Kamerstukken II 2021/22, 26 643, nr. 835 en Kamerstukken II 36 360 IV, nr. 14, nog steeds is de mensenrechtentoets (of Impact Assessment Mensenrechten Algoritmen, kortaf IAMA) niet (wettelijk) verplicht.

<sup>5</sup> Zie motie Van Baarle (DENK) Kamerstukken II 2023/24, 35 867, nr. 11

<sup>6</sup> <https://www.amnesty.nl/actueel/buitenlandse-zaken-gaat-door-met-etnisch-profileren>

fraude of criminaliteit. Zulke overheidscontroles richten zich op mensen zonder dat er concrete, op de persoon gerichte aanwijzingen zijn dat zij een wet of regel overtreden. Discriminatie door risicoprofilering moet stoppen. Echter, de oplossing die de overheid nu vaak aandraagt voor het tegengaan van haar eigen discriminerend handelen zijn klachtenprocedures die ingezet moeten worden door de getroffen mensen. Hiermee legt de overheid de correctie van deze mensenrechtenschending bij getroffen individuen en ook nog eens achteraf. Dat is ten eerste verkeerd omdat het kwaad al is geschied als iemand een klachtenprocedure begint. Ten tweede kan de overheid een institutioneel probleem níet bij individuen neerleggen: institutionele problemen, zoals institutioneel racisme, vragen om institutionele maatregelen.

## **Nederlandse staat is verplicht om mensen te beschermen tegen discriminatie**

Uit de mensenrechtenverdragen volgt een plicht voor de staat om mensen te beschermen tegen discriminatie. De staat is verplicht om te zorgen dat wet- en regelgeving, circulaire, richtlijnen of beleid discriminatie niet toestaan of tot gevolg hebben. Gezien de lange reeks schandalen en de praktijk waarin discriminerende risicoprofilering in gebruik blijft na onthulling, kan Amnesty niet anders concluderen dan dat de Nederlandse staat deze plicht nu niet nakomt. Het is onacceptabel dat de overheid discrimineert en te weinig stappen onderneemt om dit te stoppen.

➔ **De overheid moet aan de mensenrechtelijke plicht voldoen om effectieve maatregelen te nemen teneinde discriminatie te stoppen en te voorkomen.**

## **Behandel mensen vanuit vertrouwen**

Amnesty ziet een trend waarin de overheid (specifieke groepen) mensen steeds vaker behandelt als potentiële fraudeurs of criminelen, in plaats van mensen of rechthebbenden. In het Nederlandse beleid staat bij criminaliteitsbestrijding het veiligheidsrisicodenken voorop, bij de handhaving in de sociale zekerheid is de nadruk komen te liggen op een harde aanpak van oneigenlijk gebruik en fraude. Volgens de Parlementaire Enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening is er weinig bekend over de omvang van fraude in de sociale zekerheid en de toeslagen.<sup>7</sup> Amnesty wil desalniettemin benadrukken dat de hoogte van cijfers nooit discriminerend overheidshandelen kan legitimeren. Discriminerende overheidscontroles tasten het vertrouwen van mensen in overheidscontroles aan en schaden zo de legitimiteit van de Nederlandse overheid. Discriminatie wordt door mensen als vernederend en stigmatiserend ervaren en draagt bij aan negatieve beeldvorming over bepaalde groepen mensen. Dit kan zich zelfs uiten in racistisch geweld.

➔ **Behandel mensen vanuit vertrouwen als individuen met rechten en vrijheden.**

## **Stel discriminerende risicoprofielen direct buiten werking**

Overheidsorganisaties die mensen controleren moeten hun werkwijze altijd toetsen aan het discriminatieverbod om zowel directe als indirecte discriminatie te voorkomen. Deze toetsing zal regelmatig moeten plaatsvinden om tunnelvisie te voorkomen. Maak deze toets verplicht, zoals de Kamer reeds opriep in de moties die eerder zijn genoemd,<sup>8</sup> en neem expliciet op dat risicoprofielen die discrimineren, of een hoog risico daartoe hebben, zijn verboden en direct buiten werking gesteld moeten worden. Ook wanneer de AI Act in werking treedt zal de Nederlandse overheid extra stappen moeten nemen om discriminatie bij algoritmische risicoprofileringsystemen tegen te gaan.<sup>9</sup> De AI-Act biedt

---

<sup>7</sup> Zie rapport Parlementaire Enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening, Blind voor mens en recht, p. 40 - 42

<sup>8</sup> Tot tweemaal toe verzocht de Kamer om een verplichte mensenrechtentoets, zie Kamerstukken II 2021/22, 26 643, nr. 835 en Kamerstukken II 36 360 IV, nr. 14, nog steeds is de mensenrechtentoets (of Impact Assessment Mensenrechten Algoritmen, kortaf IAMA) niet (wettelijk) verplicht.

<sup>9</sup> Zie voor meer informatie Kader 13: gedeeltelijk verbod op geautomatiseerde risicoprofilering in de EU AI-Verordening in Amnesty International Nederland, Etnisch profileren is overheidsbreed probleem. Nederlandse overheid moet mensen beschermen tegen discriminerende controles, maart 2024, p. 61. Zie ook: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2024/03/eu-artificial-intelligence-rulebook-fails-to-stop-proliferation-of-abusive-technologies/>

waarborgen, echter, niet alle systemen vallen onder de AI-Act. Het discriminerende DUO-algoritme zou bijvoorbeeld niet onder de AI-Act vallen.

- **Wanneer (algoritmsche) risicoprofilering discriminerend uitpakt moet de overheid deze werkwijze direct stopzetten en aanpassen.**
- **Ook wanneer een vermoeden van discriminatie bestaat of een hoog risico hiertoe moet de overheid de werkwijze meteen stoppen en onderzoeken, om schending te voorkomen.**
- **Regel waarborgen voor overige risicoprofilering, waaronder nauwkeurige omschrijving van controlebevoegdheden, verplichte toetsing aan de mensenrechten (zoals de Kamer reeds heeft verzocht), periodieke verantwoording en systematisch toezicht.**

### **Wees terughoudend met overige risicoprofilering vanwege hoge risico's**

De inzet van (algoritmsche) risicoprofilering vindt op dit moment plaats zonder duidelijke regulering en waarborgen. Amnesty beveelt ook aan om meer controlebevoegdheden nauwkeuriger te omschrijven en periodiek verantwoording af te dragen over de controles. Het ontbreken hiervan geeft ruimte aan willekeur, machtsmisbruik en discriminatie. Wanneer overheidscontroles zich richten op mensen zonder dat er concrete, geïndividualiseerde aanwijzingen zijn voor wetsovertreding, dan dient het uitgangspunt te zijn dat deze controles aselectief plaatsvinden. Strikt aselecte controles iedereen, elke zoveelste persoon of steekproefsgewijs maken per definitie geen onderscheid.

- **Wees zeer terughoudend met de inzet van risicoprofilering bij handhaving en neem aselecte controles als uitgangspunt.**

*Amnesty International Nederland is een onafhankelijke mensenrechtenorganisatie met 260.769 leden*