

pro facto



HOOGHIEMSTRA
&
PARTNERS

strategisch en juridisch advies

Onderzoek in opdracht van het Netwerk van Publieke
Dienstverleners in samenwerking met het ministerie van
BZK

Onderzoek naar het gebruik van geautomati-
seerde risicoselectie-instrumenten door over-
heidsorganisaties

Groningen, december 2025

www.profacto.nl

Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen

profacto@profacto.nl
050 313 98 53



rijksuniversiteit
groningen

Colofon

Pro Facto
Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen
www.profacto.nl
info@profacto.nl
050-3139853

Auteurs	Thijs Drouen, Chantal Ridderbos-Hovingh, Anna Keuning, Christian Boxum en Bieuwe Geertsema
Opdrachtgever	Netwerk van Publieke Dienstverleners in samenwerking met (en gefinancierd door) het ministerie van BZK
Datum	December 2025
Status	Definitief

Dit onderzoek is – in opdracht van het Netwerk Publieke Dienstverleners in samenwerking met (en gefinancierd door) het ministerie van BZK – uitgevoerd door Pro Facto, bureau voor bestuurskundig en juridisch onderzoek, advies en onderwijs en Hooghiemstra en Partners, strategisch en juridisch adviesbureau op het raakvlak van data en recht.

Begeleidingscommissie:

Gwen van Eijk (BZK), Liesbeth Schipper (NPD), Lisette Vels (DUO), Marc Woltering (UWV), Nghitti Saro-Kortmann (RVO) en John Sloof (KVK).

Voor de inhoud van het rapport zijn de onderzoekers verantwoordelijk. Het leveren van een bijdrage (als medewerker van een organisatie of als lid van de begeleidingscommissie) betekent niet automatisch dat de betrokkene instemt met de gehele inhoud van het rapport.

© 2025 Pro Facto. Auteursrechten voorbehouden.

Inhoud

Samenvatting	4
Aanleiding	4
Onderzoeksvraag	5
Onderzoeksverantwoording	6
Bevindingen	6
Aanbevelingen	7
1 Inleiding	9
1.1 Aanleiding	9
1.2 Onderzoeksvraag	10
1.3 Onderzoeksverantwoording	11
1.4 Leeswijzer	12
2 Context onderzoek & juridisch kader	13
2.1 Inleiding	13
2.1.1 Definitie geautomatiseerde besluiten	13
2.1.2 Definitie van profilering	14
2.1.3 Definitie geautomatiseerde risicoselectie-instrumenten	14
2.2 Voorwaarden waaronder geautomatiseerde risicoselectie is toegestaan	14
2.3 Discussie in de literatuur over artikel 22 AVG	15
3 De inzet van geautomatiseerde risicoselectie-instrumenten	18
3.1 Inleiding	18
3.2 Gebruik	18
3.3 Inzet	19
3.4 Toepassingen	20
3.5 Besluitvorming en afwegingskaders	21
3.6 Geautomatiseerde risicoselectie als onderdeel van AI-systemen	22
3.7 Maatregelen ter bescherming van de betrokkene	23
3.7.1 (Periodiek) onderzoek naar risico op discriminatie	23
3.7.2 Het uitvoeren van impact assessments	25
3.7.3 Menselijke tussenkomst	26
3.7.4 Het informeren van de betrokkene	27
4 Gewenste en beschikbare kennis en capaciteit	29
4.1 Inleiding	29
4.2 Opleidingen en trainingen	29
4.3 Kennis en capaciteit	30
4.3.1 Kennis	30

4.3.2	Capaciteit	31
5	Bevindingen	32
5.1	Inleiding	32
5.2	Artikel 22 AVG	32
5.3	Waarborgen AP	32
5.3.1	Het risico op discriminatoire verwerkingen is onderzocht en ondervangen	32
5.3.2	Periodiek onderzoek achteraf naar discriminatoire verwerkingen	33
5.3.3	Rechtsgevolgen van de selectie voor betrokkenen treden pas op na betekenisvolle tussenkomst	33
5.3.4	Risicoselectie leidt niet automatisch tot andere aanmerkelijke gevolgen	33
5.3.5	Risicoselectie is voldoende kenbaar voor een betrokkene	34
5.4	Opleiding, kennis en capaciteit	34
6	Aanbevelingen	35
6.1	Inleiding	35
6.2	Basis op orde	35
6.3	Bestuurlijke afweging	36
6.4	Bouw expertise op om geautomatiseerde risicoselectie-instrumenten te beoordelen	36
6.5	Samen leren	37
7	Slotbeschouwing	38
Bijlage 1:	Gebruikte bronnen	40

Samenvatting

Aanleiding

Sinds de inwerkingtreding van de AVG is er binnen de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen gewerkt aan de borging van de AVG en het treffen van verbetermaatregelen. Een van de vragen die daar de laatste jaren centraal is komen te staan, is of de geautomatiseerde risicoselectie-instrumenten die deze organisaties gebruiken, een specifieke wettelijke grondslag vereisen. Ten tijde van de inwerkingtreding van de AVG en het invoeren van de UAVG is er door de wetgever vanuit gegaan dat niet in alle gevallen sprake is van ‘profilering’ en ook niet van ‘geautomatiseerde besluitvorming’ in de zin van de AVG, waardoor er voor deze verwerkingen geen specifieke wettelijke grondslag is vereist.¹

Onder meer door ontwikkelingen in de uitvoeringspraktijk, de toeslagenaffaire en de conclusie van de Advocaat-Generaal bij de SCHUFA I arrest², is er een discussie op gang gekomen of er bij het gebruik van deze selectietechnieken bij de belastingdienst toch sprake kan zijn van profilering en van een geautomatiseerd besluit, die een wettelijke grondslag vereist. Om die reden heeft het ministerie van Financiën in 2024 de landsadvocaat om nader advies gevraagd.³ De landsadvocaat heeft in zijn advies aangegeven dat artikel 22 AVG open normen bevat die in de rechtspraak nog niet zijn uitgekristalliseerd en heeft de inschatting gemaakt dat er bij geautomatiseerde risicoselectie naar waarschijnlijkheid sprake kan zijn van geautomatiseerde besluitvorming in de zin artikel 22 AVG.⁴

Om nadere duiding te krijgen van deze begrippen is de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) gevraagd om een advies over de reikwijdte van artikel 22 AVG en 40 UAVG. De AP heeft hierover op 10 oktober 2024 advies uitgebracht.⁵

Bij brief van 3 december 2024 is een kabinetsbrede reactie op dit advies aan de Tweede Kamer verzonden.⁶

¹ *Kamerstukken II 2017/18*, 34851, nr. 3, p. 120.

² Conclusie AG P. Pikamäe 16 maart 2023, HvJ EU 16 maart 2023, ECLI:EU:C:2023:220.

³ *Kamerstukken II 2022/23*, 32761, nr. 291.

⁴ *Kamerstukken II 2023/24*, 32761, nr. 302; Pels Rijcken 2024.

⁵ Autoriteit Persoonsgegevens 2024a.

⁶ *Kamerstukken II 2024/25*, 32761, nr. 310.

Het advies van de AP stelt dat geautomatiseerde risicoselecties niet zonder meer geautomatiseerde besluiten zijn en dat die, waar dat wel het geval is, binnen de bestaande wetgeving rechtmatig genomen kunnen worden als aan de voorwaarden van de artikelen 22 AVG en 40 UAVG wordt voldaan. In het advies gaat de AP ook in op hoe overheidsorganisaties zoals publieke dienstverleners volgens de AVG om moeten gaan met geautomatiseerde risicoselecties. Dat roept de vraag op of de door de AP genoemde waarborgen in de uitvoeringspraktijk worden toegepast.

De AP concludeert dat geen specifieke wetgeving nodig is voor het maken van geautomatiseerde risicoselecties (op basis van profilering), wanneer eventuele gevolgen voor betrokkene van selectie pas intreden na de betekenisvolle menselijke tussenkomst. (...) De AP herhaalt dat bij geautomatiseerde selecties en geautomatiseerde besluitvorming moet worden voldaan aan een aantal waarborgen. In de kabinetsreactie is aangekondigd dat er op korte termijn een aantal publieke dienstverleners inzichten zal opdoen door een aantal selectie-instrumenten in de uitvoeringspraktijk in het licht van het advies AP te bezien en de kamer hierover te informeren.⁷

Het Netwerk van Publieke Dienstverleners (NPD)⁸ organiseert daarom een analyse van casuïstiek op het gebied van geautomatiseerde risicoselectie-instrumenten die door leden van het NPD worden ingezet in de uitvoeringspraktijk (en een themadag over dit onderwerp).

Pro Facto en Hooghiemstra en Partners hebben de analyse, in opdracht van het NPD in samenwerking met (en gefinancierd door) het ministerie van BZK, uitgevoerd.

Onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag is als volgt geformuleerd.

In hoeverre en op welke manier voldoen overheidsorganisaties bij de inzet van geautomatiseerde risicoselectie-instrumenten aan de noodzakelijke waarborgen zoals die volgen uit artikel 22 AVG en geformuleerd door de AP?

De onderzoeksvraag heeft betrekking op 'overheidsorganisaties'. We plaatsen de kanttekening dat niet alle overheidsorganisaties zijn meegenomen in het onderzoek. Uitsluitend de leden van het NPD zijn meegenomen in het onderzoek.

Doel van het onderzoek is om een eerste inzicht te krijgen in hoeverre overheidsorganisaties in de huidige uitvoeringspraktijk voldoen aan de voorwaarden uit het advies van de AP, welke (beleids)instrumenten daarbij kunnen helpen, wat er aanvullend nodig zou zijn om geautomatiseerde risicoselectie-instrumenten verantwoord in te blijven zetten en de wijze waarop hierover openheid en transparantie richting burgers en bedrijven wordt verschaft.

⁷ Kamerstukken II 2024/25, 32761, nr. 310, p. 2.

⁸ Het NPD is een samenwerkingsverband van KleinLef, de Manifestgroep en de Rijksbrede Benchmark Groep (RBB Groep) en bestaat uit zo'n tachtig grote en kleine publieke dienstverleners.

Onderzoeksverantwoording

De onderzoekers hebben bij de start van het onderzoek een door de opdrachtgever opgestelde conceptvragenlijst ontvangen die bestond uit twee onderdelen: vragen over specifieke geautomatiseerde risicoselectie-instrumenten en vragen over gewenste en beschikbare vaardigheden, capaciteit, best practices en kennisdeling. In overleg is besloten de vragenlijst te vereenvoudigen en te beperken tot onderdeel 2; de vragen van onderdeel 1 zijn ondervangen via groepsgesprekken.

De vereenvoudigde online vragenlijst is voorgelegd aan een testpanel van NPD-leden en vervolgens verstuurd aan 86 NPD-leden. Dit leverde 36 complete responsen op, plus een aantal incomplete responsen. Vervolgens is een aanvullende uitvraag gedaan aan niet-respondenten met één vraag: of de organisatie wel of geen gebruik maakt van geautomatiseerde risicoselectie-instrumenten. Dit resulteerde in een responspercentage van 58% voor deze vraag en 42% voor de overige vragen. Door de lage respons is de foutmarge hoog en zijn de bevindingen indicatief.

Ter ondervanging van een deel van de vragenlijst zijn groepsgesprekken gehouden met elf publieke dienstverleners. Aanwezig waren medewerkers die betrokken zijn bij de ontwikkeling, invoering en toepassing van geautomatiseerde risicoselectie-instrumenten. In de gesprekken is ingegaan op toepassingen, totstandkoming, belangenafwegingen, beheersmaatregelen, waarborgen en betekenisvolle menselijke tussenkomst. Van elk gesprek is een gespreksverslag opgesteld en geaccordeerd. Citaten zijn in het rapport opgenomen, waarbij herleidbare informatie is vervangen door '[organisatie]' en '[...]'

De voorlopige bevindingen zijn gepresenteerd tijdens de themadag van het NPD op 31 oktober 2025.

Bevindingen

Hieronder worden de belangrijkste bevindingen van het onderzoek weergegeven.

Artikel 22 AVG

Uit de gesprekken met de verschillende organisaties komt het beeld naar voren dat op de inzet van door deze organisaties geschetste risicoselectie-instrumenten het verbod van artikel 22 AVG niet van toepassing is. Hierbij dient wel de kanttekening te worden gemaakt dat de onderzoekers geen eigen onderzoek hebben verricht naar de toepassing van deze risicoselectie-instrumenten in de praktijk. Bovendien dient hierbij het voorbehoud te worden gemaakt dat een deel van de geïnterviewde publieke dienstverleners nog aan het inventariseren is welke instrumenten zij eigenlijk gebruiken en dat mogelijk ook de worsteling van organisaties met de kwalificatie van deze instrumenten van invloed is op de vraag of het verbod van artikel 22 AVG van toepassing is.

Waarborgen AP

Het risico op discriminatoire verwerkingen is onderzocht en ondervangen

Uit de vragenlijst en uit de verdiepende interviews hebben de onderzoekers niet kunnen vaststellen of en in hoeverre de geautomatiseerde risicoselectie-instrumenten zijn gebaseerd op relevante statistisch en gevalideerd onderzoek. Meer in het algemeen kan worden gezegd dat

de publieke dienstverleners het risico op discriminatie niet in het proces van het ontwikkelen en beheren van deze instrumenten expliciet hebben betrokken. Een organisatie heeft genoemd zoekende te zijn naar een meer wetenschappelijke benadering van dit vraagstuk.

Periodiek onderzoek achteraf naar discriminatoire verwerkingen

Alle geïnterviewde publieke dienstverleners hanteren een vorm van periodiek onderzoek achteraf. Dit varieert van het controleren van de technische werking van het instrument tot het evalueren of het instrument nog steeds doet wat het moet doen dan wel of het instrument aanpassing behoeft of dient te worden uitgefaseerd. Enkele organisaties nemen de ruimte om te reflecteren op de inzet van het instrument en om daaruit lessen te trekken voor nog te ontwikkelen instrumenten.

Rechtsgevolgen van de selectie voor betrokkenen treden pas op na betekenisvolle tussenkomst

Een belangrijk deel van de publieke dienstverleners ziet geen verband tussen de inzet van het instrument ten behoeve van de prioritering van de inzet van menskracht en de beoordeling van de aanvraag of het uitgevoerde toezicht naar aanleiding van die prioritering. Het feit dat iemand geselecteerd is of een risicoscore heeft, heeft volgens een belangrijk deel van de organisaties geen effect op de beoordeling van de aanvraag of het houden van toezicht. Dit omdat de risicoselectie volgens hen er niet toe leidt dat een toezichthouder of behandelaar op een andere wijze met de inhoud van het dossier omgaat.

Risicoselectie leidt niet automatisch tot andere aanmerkelijke gevolgen

Uit de interviews is niet naar voren gekomen dat de uitkomst van de risicoselectie automatisch wordt bewaard of wordt verstrekt aan derden voor andere toepassingen. Uit de interviews zijn geen aanwijzingen naar voren gekomen dat zich andere aanmerkelijke effecten voordoen. Dit sluit echter niet uit dat die gevolgen zich niet voordoen. Zo kan ten aanzien van met name de oudere geautomatiseerde risicoselectie-instrumenten niet worden uitgesloten dat betrokkenen mogelijk vaker in de te controleren groep voorkomen. Daarnaast hebben nog niet alle organisaties volledig in beeld gebracht welke geautomatiseerde risicoselectie-instrumenten in gebruik zijn.

Opleiding, kennis en capaciteit

Over het geheel van de bevraagde publieke dienstverleners genomen lijkt het kennisniveau over geautomatiseerde risicoselectie-instrumenten nog niet toereikend te zijn. Wordt er alleen gekeken naar de grote overheidsorganisaties dat lijkt het kennisniveau wel toereikend te zijn, omdat deze organisaties voldoende specialistische kennis in huis hebben. Wel wordt daarbij de kanttekening geplaatst dat specialistische kennis op het vlak van non-discriminatie achterblijft.

Medewerkers ontvangen opleiding in de vorm van e-learnings. Er lijkt een ontwikkeling waarneembaar dat meer maatwerk wordt geboden.

Of er voldoende capaciteit is om de verschillende waarborgen die de AP heeft geformuleerd te borgen is niet eenduidig te beantwoorden. Organisaties lijken nog vooral zoekende naar een antwoord op de vraag welke capaciteit nodig is en op welk vlak.

Aanbevelingen

Hierna worden de aanbevelingen van het onderzoek samengevat.

Basis op orde

Om geautomatiseerde risicoselectie-instrumenten op een juiste wijze te kunnen ontwikkelen en te beheren is het noodzakelijk dat de organisaties hun privacy governance op orde hebben. Dit houdt in dat de AVG op toereikende wijze in de organisatie is geïmplementeerd, zodat invulling kan worden gegeven aan de beginselen van de AVG en dat daarover verantwoording kan worden afgelegd. Het is van belang dat de privacy-organisatie in overleg gaat op welke wijze de DPIA en de IAMA zich tot elkaar verhouden op inhoud en proces en hoe de beide assessments in de uitvoering ervan elkaar kunnen versterken. De onderzoekers benadrukken dat het voor de borging van de AVG randvoorwaardelijk is dat de informatiehuishouding op orde is (conform de Archiefwet en de Wet open overheid).

Bestuurlijke afweging

De onderzoekers raden bestuurders aan om een visie te ontwikkelen op de inzet (of juist niet) van geautomatiseerde risicoselectie-instrumenten binnen de organisatie met het oog op de wettelijke taken van die organisatie. Daarnaast wordt aangeraden om kaders te formuleren die bij de keuze voor de eventuele inzet van een geautomatiseerd risicoselectie-instrument in acht moeten worden genomen. Bovendien is het van belang om een antwoord te vergaren op de vraag bij wie de ontwikkeling en het beheer van geautomatiseerde risicoselectie-instrumenten worden belegd en hoe besluitvorming en verantwoording intern plaatsvindt. Vervolgens is het van belang om een methodiek te ontwikkelen op welke wijze lessen worden geleerd uit het gebruik van deze instrumenten en hoe aan die lessen opvolging wordt gegeven.

Bouw expertise op om geautomatiseerde risicoselectie-instrumenten te beoordelen

Onderzoekers bevelen aan om een ethische commissie of een beoordeling door een ethicus verplicht onderdeel te maken bij het ontwikkelen en beheren van geautomatiseerde risicoselectie-instrumenten, zodat tijdig potentiële ethische risico's worden geïdentificeerd en beheert. Om geautomatiseerde risicoselectie instrumenten op de juiste wijze te beoordelen is het wenselijk om samen met de wetenschap tot een model te komen voor het statistisch valideren van deze instrumenten. Daarnaast is het belangrijk om expertise op te bouwen met betrekking tot het beginsel van non-discriminatie en om hierbij grondrechtenexperts te betrekken.

Samen leren

Uit de interviews komt naar voren dat er bij organisaties een behoefte bestaat om van elkaar te leren. Wij raden aan om aan die wens opvolging te geven, zodat dilemma's en best practices met elkaar kunnen worden gedeeld, maar dat ook vooral wordt voorzien in structurele en hoogwaardige kennisuitwisseling. Deze gezamenlijk uitwerking van deze leerstukken kan vervolgens met de AP worden besproken. BZK zou de interdepartementale verbinding kunnen zoeken om aan die behoefte invulling te geven. Het NPD zou daarvoor eventueel als platform kunnen fungeren.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Sinds de inwerkingtreding van de AVG is er binnen de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen gewerkt aan de borging van de AVG en het treffen van verbetermaatregelen. Een van de vragen die daar de laatste jaren centraal is komen te staan, is of de geautomatiseerde risicoselectie-instrumenten die deze organisaties gebruiken, een specifieke wettelijke grondslag vereisen. Ten tijde van de inwerkingtreding van de AVG en het invoeren van de UAVG is er door de wetgever vanuit gegaan dat niet in alle gevallen sprake is van ‘profilering’ en ook niet van ‘geautomatiseerde besluitvorming’ in de zin van de AVG, waardoor er voor deze verwerkingen geen specifieke wettelijke grondslag is vereist.⁹

Onder meer door ontwikkelingen in de uitvoeringspraktijk, de toeslagenaffaire en de conclusie van de Advocaat-Generaal bij de SCHUFA I arrest¹⁰, is er een discussie op gang gekomen of er bij het gebruik van geautomatiseerde risicoselectie-instrumenten bij de belastingdienst toch sprake kan zijn van profilering en van een geautomatiseerd besluit, die een wettelijke grondslag vereist. Om die reden heeft het ministerie van Financiën in 2024 de landsadvocaat om nader advies gevraagd.¹¹ De landsadvocaat heeft in zijn advies aangegeven dat artikel 22 AVG open normen bevat die in de rechtspraak nog niet zijn uitgekristalliseerd en heeft de inschatting gemaakt dat er bij geautomatiseerde risicoselectie naar waarschijnlijkheid sprake kan zijn van geautomatiseerde besluitvorming in de zin artikel 22 AVG.¹²

Om nadere duiding te krijgen van deze begrippen is de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) gevraagd om een advies over de reikwijdte van artikel 22 AVG en 40 UAVG. De AP heeft hierover op 10 oktober 2024 advies uitgebracht.¹³

Bij brief van 3 december 2024 is een kabinetsbrede reactie op dit advies aan de Tweede Kamer verzonden.¹⁴

⁹ *Kamerstukken II 2017/18*, 34851, nr. 3, p. 120.

¹⁰ Conclusie AG P. Pikamäe 16 maart 2023, HvJ EU 16 maart 2023, ECLI:EU:C:2023:220.

¹¹ *Kamerstukken II 2022/23*, 32761, nr. 291.

¹² *Kamerstukken II 2023/24*, 32761, nr. 302; Pels Rijcken 2024.

¹³ Autoriteit Persoonsgegevens 2024a.

¹⁴ *Kamerstukken II 2024/25*, 32761, nr. 310.

Het advies van de AP stelt dat geautomatiseerde risicoselecties niet zonder meer geautomatiseerde besluiten zijn en dat die, waar dat wel het geval is, binnen de bestaande wetgeving rechtmatig genomen kunnen worden als aan de voorwaarden van de artikelen 22 AVG en 40 UAVG wordt voldaan. In het advies gaat de AP ook in op hoe overheidsorganisaties zoals publieke dienstverleners volgens de AVG om moeten gaan met geautomatiseerde risicoselecties. Dat roept de vraag op of de door de AP genoemde waarborgen in de uitvoeringspraktijk worden toegepast.

De AP concludeert dat geen specifieke wetgeving nodig is voor het maken van geautomatiseerde risicoselecties (op basis van profilering), wanneer eventuele gevolgen voor betrokkene van selectie pas intreden na de betekenisvolle menselijke tussenkomst. (...) De AP herhaalt dat bij geautomatiseerde risicoselecties en geautomatiseerde besluitvorming moet worden voldaan aan een aantal waarborgen. In de kabinetsreactie is aangekondigd dat er op korte termijn een aantal publieke dienstverleners inzichten zal opdoen door een aantal selectie-instrumenten in de uitvoeringspraktijk in het licht van het advies AP te bezien en de kamer hierover te informeren.¹⁵

Het Netwerk van Publieke Dienstverleners (NPD)¹⁶ organiseert daarom een analyse van casuïstiek op het gebied van geautomatiseerde risicoselectie-instrumenten die door leden van het NPD worden ingezet in de uitvoeringspraktijk (en een themadag over dit onderwerp).

Pro Facto en Hooghiemstra en Partners hebben de analyse, in opdracht van het NPD in samenwerking met (en gefinancierd door) het ministerie van BZK, uitgevoerd.

1.2 Onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag is als volgt geformuleerd.

In hoeverre en op welke manier voldoen overheidsorganisaties bij de inzet van geautomatiseerde risicoselectie-instrumenten aan de noodzakelijke waarborgen zoals die volgen uit artikel 22 AVG en geformuleerd door de AP?

De onderzoeksvraag heeft betrekking op ‘overheidsorganisaties’. We plaatsen de kanttekening dat niet alle overheidsorganisaties zijn meegenomen in het onderzoek. Uitsluitend de leden van het NPD zijn meegenomen in het onderzoek.

Doel van het onderzoek is om een eerste inzicht te krijgen in hoeverre overheidsorganisaties in de huidige uitvoeringspraktijk voldoen aan de voorwaarden uit het advies van de AP, welke (beleids)instrumenten daarbij kunnen helpen, wat er aanvullend nodig zou zijn om geautomatiseerde risicoselectie-instrumenten verantwoord in te blijven zetten en de wijze waarop hierover openheid en transparantie richting burgers en bedrijven wordt verschaft.

¹⁵ Kamerstukken II 2024/25, 32761, nr. 310, p. 2.

¹⁶ Het NPD is een samenwerkingsverband van KleinLef, de Manifestgroep en de Rijksbrede Benchmark Groep (RBB Groep) en bestaat uit zo'n tachtig grote en kleine publieke dienstverleners.

1.3 Onderzoeksverantwoording

Vragenlijstonderzoek

De onderzoekers hebben bij aanvang van het onderzoek een reeds door de opdrachtgever opgestelde conceptvragenlijst aangereikt gekregen. De vragenlijst bestond uit twee onderdelen: 1) vragen over één of twee specifieke geautomatiseerde die de organisatie gebruikt en 2) een aantal vragen over de gewenste en beschikbare vaardigheden en capaciteit binnen de organisatie voor de naleving van de waarborgen en een aantal vragen over best practices en kennisdeling. De onderzoekers hebben in overleg met de opdrachtgever besloten om de vragenlijst te vereenvoudigen en deze te beperken tot de vragen van onderdeel 2. Het schrappen van de enquêtevragen van onderdeel 1 is ondervangen door het organiseren van groeps gesprekken met een aantal publieke dienstverleners (zie hierna onder *groeps gesprekken*).

De vereenvoudigde online vragenlijst is voorgelegd aan een testpanel van NPD-leden en vervolgens verstuurd aan 86 leden van het NPD.¹⁷ Dit heeft geleid tot 36 complete responsen en een beperkt aantal incomplete (niet-buikbare) responsen. Vervolgens is er een aanvullende uitvraag gedaan aan de NPD-leden die de vragenlijst niet hebben ingevuld. Aan hen is één vraag voorgelegd, namelijk of hun organisatie wel of geen gebruik maakt van geautomatiseerde risicoselectie-instrumenten. Dit heeft nog geleid tot extra responsen ten aanzien van die vraag. Ten aanzien van deze vraag leidt dat tot een responspercentage van 58%. Voor de overige vragen middels de online vragenlijst geldt een responspercentage van 42%. De lage respons leidt daarmee tot een hoge foutmarge, waardoor de bevindingen van de online vragenlijst mogelijk niet representatief zijn en als indicatief moeten worden beschouwd.

Groeps gesprekken

Ter ondervanging van een deel van de vragenlijst zijn groeps gesprekken met elf publieke dienstverleners gehouden. Tijdens deze gesprekken waren medewerkers van de publieke dienstverleners aanwezig die betrokken zijn bij de ontwikkeling, invoering en toepassing van geautomatiseerde risicoselectie-instrumenten. Tijdens deze gesprekken is onder andere ingegaan op de vraag voor welke toepassingen de instrumenten worden ingezet, de totstandkoming van de instrumenten, de belangenafwegingen die daarbij een rol spelen, welke beheersmaatregelen en waarborgen getroffen worden en hoe er invulling wordt gegeven aan betekenisvolle menselijke tussenkomst. Van de gesprekken is een gespreksverslag opgesteld en ter accordering aan de gesprekspartners voorgelegd.

In dit rapport zijn citaten uit de groeps gesprekken opgenomen ter illustratie en kleuring van de bevindingen. Om herleidbaarheid te voorkomen is bij de citering de naam van de organisatie namens wie de uitspraak is gedaan vervangen door '[organisatie]'. Ook overige tot een publieke dienstverlener herleidbare informatie is in de citaten vervangen door '[...]'

Themadag NPD

De voorlopige bevindingen van het onderzoek zijn door onderzoekers gepresenteerd tijdens de door het NPD georganiseerde themadag op 31 oktober 2025.

¹⁷ Via de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is een oproep gedaan onder gemeenten om de vragenlijst in te vullen. Omdat dit heeft geleid tot één respons, is besloten de gemeenten niet verder mee te nemen in het onderzoek.

1.4 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de context van het onderzoek en het toepasselijke juridisch kader. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de inzichten en ervaringen die we hebben opgehaald met de vragenlijsten en bij de geïnterviewde organisaties die verband houden met de inzet van geautomatiseerde risicoselectie-instrumenten. Hoofdstuk 4 gaat in op de vraag in hoeverre het kennisniveau over geautomatiseerde risicoselectie-instrumenten voldoende is, in hoeverre medewerkers daarin worden opgeleid en of er voldoende capaciteit is om de verschillende waarborgen die de AP heeft geformuleerd te borgen. Hoofdstuk 5 presenteert de bevindingen van het onderzoek. In hoofdstuk 6 worden enkele meer algemene aanbevelingen gedaan over het proces rondom de totstandkoming en het gebruik van geautomatiseerde risicoselectie-instrumenten. Tot slot wordt in hoofdstuk 7 een slotbeschouwing gegeven aan de hand van de centrale onderzoeksvraag.

2 Context onderzoek & juridisch kader

2.1 Inleiding

Sinds de toeslagenaffaire heeft de AP de nodige aandacht geschonken aan het gebruik van geautomatiseerde risicoselectie-instrumenten bij de controle op de naleving van regelgeving. Een van de vragen die steeds speelt is in hoeverre en wanneer geautomatiseerde risicoselectie een volledig geautomatiseerd besluit is en wanneer dat rechtmatig is. Artikel 22 van de AVG stelt namelijk voorwaarden aan volledig geautomatiseerde besluiten. De AP heeft hierover een advies opgesteld, waarvan de strekking is dat geautomatiseerde risicoselecties niet zonder meer geautomatiseerde besluiten zijn. Allereerst staan we stil bij een aantal belangrijke definities, namelijk die van geautomatiseerde besluiten, van profilering en van geautomatiseerde risicoselectie-instrumenten. Daarna gaan we in op het AP-advies. Ten slotte behandelen we de discussie in de literatuur over de reikwijdte van artikel 22 AVG.¹⁸ Dit laatste doen we, omdat bij een deel van de groepsgesprekken de discussie rondom artikel 22 AVG en het AP-advies te berde werd gebracht.

2.1.1 Definitie geautomatiseerde besluiten

Volgens artikel 22 AVG is er sprake van geautomatiseerde individuele besluitvorming wanneer het besluit uitsluitend is gebaseerd op geautomatiseerde verwerking, waaronder profilering en het besluit rechtsgevolgen heeft of iemand anderszins in aanmerkelijke mate treft.

Er geldt een verbod op geautomatiseerde individuele besluitvorming, tenzij overheidsorganisaties hier een specifieke wettelijke basis voor hebben (tweede lid). In dat geval dienen zij passende maatregelen te treffen ter bescherming van de rechten en vrijheden en gerechtvaardigde belangen van betrokkenen. Deze passende maatregelen behelzen ten minste het volgende:

- de betrokkene heeft recht op menselijke tussenkomst;
- de betrokkene heeft recht om zijn standpunt kenbaar te maken; en
- de betrokkene heeft het recht om het besluit aan te vechten.

Artikel 40 UAVG maakt een uitzondering op dit verbod, indien het noodzakelijk is voor verwerkingsverantwoordelijke om te voldoen aan een wettelijke verplichting of voor de vervulling

¹⁸ Autoriteit Persoonsgegevens 2024a, p. 14-15.

van een taak van algemeen belang. Het gaat daarbij per definitie om verwerkingen die gebaseerd worden op artikel 6, eerste lid onder c en e van de AVG. Daarbij geldt de belangrijke beperking dat de uitzondering zich niet uitstrekt tot geautomatiseerde besluitvorming gebaseerd op profilering.

2.1.2 Definitie van profilering

De European Data Protection Board (EDPB; voorheen Working Party 29) heeft in 2018 richtsnoeren over geautomatiseerde besluitvorming en profilering gepubliceerd. Volgens de EDPB is er sprake van profilering in de volgende situatie.

Er vindt geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens plaats, waarbij het doel van het profileren ziet op het evalueren van persoonlijke aspecten van een natuurlijk persoon. Dat gaat met name om het bepalen, analyseren of voorspellen van de persoonlijkheid of het gedrag van de persoon, diens interesses of gewoontes.¹⁹

2.1.3 Definitie geautomatiseerde risicoselectie-instrumenten

Een geautomatiseerd risicoselectie-instrument is een geautomatiseerd hulpmiddel waarmee door middel van profilering wordt bepaald welke objecten al dan niet extra aandacht verdienen in het kader van de uitvoering of toezicht²⁰ of de behandeling van een aanvraag. Het risicoselectie-instrument kan bestaan uit een of meerdere algoritmes. Een algoritme is een set van instructies – die in dit geval door een computer wordt uitgevoerd – om tot een bepaald einddoel (zoals een risicoselectie) te komen. Het risicoselectie-instrument kan geïntegreerd zijn in een ICT-systeem waarbinnen een bepaalde uitvoeringstaak wordt verricht of een zelfstandig(e) toepassing/systeem zijn.

2.2 Voorwaarden waaronder geautomatiseerde risicoselectie is toegestaan

De AP heeft in een advies van 2024 geoordeeld dat geautomatiseerde risicoselectie is toegestaan zonder specifieke wettelijke grondslag, wanneer de selectie alleen wordt gebruikt om te beoordelen of bepaalde acties jegens burgers nodig zijn – denk bijvoorbeeld aan het controleren van een aangifte of het aanvullen van ontbrekende gegevens – en (eventuele) rechtsgevolgen of andere aanmerkelijke gevolgen voor burgers pas tot stand komen na betekenisvolle menselijke tussenkomst, zoals handmatige behandeling. In die gevallen is het verbod van art. 22 AVG niet van toepassing, mits door publieke dienstverleners voldaan wordt aan een vijftal door de AP geformuleerde voorwaarden. Het gaat om de volgende voorwaarden²¹:

- *Het risico op discriminatoire verwerkingen is onderzocht en ondervangen.*
Door selectie wordt tussen burgers onderling onderscheid gemaakt. Indien dit niet objectief te rechtvaardigen is, is er sprake van discriminatie. Daarom moeten de selectieregels gebaseerd worden op relevant statistisch en gevalideerd onderzoek.
- *Periodiek wordt onderzocht of zich desalniettemin discriminatoire verwerkingen voordoen.*

¹⁹ Article 29 Working Party 2018, p. 6-7.

²⁰ Autoriteit Persoonsgegevens 2024a, p. 14.

²¹ Autoriteit Persoonsgegevens 2024a, p. 14-16.

Het vooraf onderzoeken en ondervangen van risico's op discriminatie is onvoldoende. Hoewel de selectieregels geen aanleiding hoeven te geven om discriminatie aan te nemen, kan blijken dat in de output toch sprake is van oververtegenwoordiging van een bepaalde groep. Daarom is het nodig dat er periodiek een herbeoordeling plaatsvindt of en in hoeverre de selectieregels nog steeds non-discriminatoire uitwerken, bijvoorbeeld door het uitvoeren van een IAMA.²²

- *Rechtsgevolgen voor betrokkene van de selectie als risico treden pas in na betekenisvolle menselijke tussenkomst.*

Degene die 'tussenkomt' moet voldoende kunnen beoordelen of selectie in een bepaald geval terecht is. De behandelend ambtenaar zal daarom moeten weten hoe het geautomatiseerde proces (selectieregel/algorithm/technologie) werkt en zal moeten begrijpen hoe en op welke wijze het risico selectie-instrument (de totstandkoming) van het uiteindelijke besluit vormt en beïnvloedt.

- *Risicoselectie heeft niet automatisch ook andere aanmerkelijke gevolgen.*

Een voorbeeld dat de AP geeft is dat de burger door de selectie herhaaldelijk onderwerp wordt voor nader onderzoek en hiervoor telkens documenten moet aanleveren. De AP zegt hier verder over: 'Als de risicoselectie automatisch wordt bewaard of wordt verstrekt aan derden voor andere toepassingen, kunnen er makkelijk automatisch aanmerkelijke gevolgen zijn.'

- *De risicoselectie is voldoende kenbaar voor betrokkene.*

Wanneer selectie wordt gebruikt in de afweging om een bepaald besluit te nemen of aanleiding geeft tot een bepaalde wijze van behandeling van een aanvraag, dient de reden van selectie met betrokkene gecommuniceerd te worden. Dit gebeurt uiterlijk ten tijde van de bekendmaking van het besluit.

2.3 Discussie in de literatuur over artikel 22 AVG

Na het advies van de AP lijkt de discussie rondom de precieze reikwijdte van artikel 22 AVG nog niet te zijn beklonken in de literatuur. Naar aanleiding van het AP-advies heeft Çapkurt een kritische noot geschreven in het licht van artikel 22 AVG, het SCHUFA I arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: HvJ)²³, het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM) en het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (Handvest). Allereerst noemt Çapkurt een deel van de vijf voorwaarden die de AP stelt moeilijk te rijmen met de eisen die artikel 22 AVG stelt aan de vraag wanneer sprake is van geautomatiseerde verwerking, met inbegrip van profilering. Op basis van artikel 22 AVG - nader toegelicht in het SCHUFA I arrest - zijn er drie cumulatieve eisen om vast te stellen of artikel 22 AVG van toepassing is. Allereerst moet er sprake zijn van een besluit.²⁴ Dit begrip komt een ruime strekking toe. Hierbij kan sprake zijn van rechtsgevolgen, of gevolgen die de burger anderszins treffen, zoals economisch of sociaal. Ten tweede moet het besluit *uitsluitend* zijn gebaseerd op geautomatiseerde verwerking, waaronder profilering.²⁵ In het SCHUFA I arrest wordt benadrukt dat menselijke tussenkomst betekenisvol moet zijn en nader uitgewerkt. Of er een menselijke behandelaar tussen zit, is daarbij niet bepalend.²⁶ Het zwaartepunt ligt in welke mate de uitkomst van de profilering het handelen of nalaten van de behandelaar beïnvloedt. Dit hangt samen met het derde criterium, zijnde of het besluit aanmerkelijke gevolgen heeft voor

²² Autoriteit Persoonsgegevens 2024a, p. 15.

²³ HvJ EU 7 december 2023, ECLI:EU:C:2023:957 (*Schufa I*).

²⁴ HvJ EU 7 december 2023, ECLI:EU:C:2023:957, r.o. 44-46 (*Schufa I*).

²⁵ HvJ EU 7 december 2023, ECLI:EU:C:2023:957, r.o. 47 (*Schufa I*).

²⁶ HvJ EU 7 december 2023, ECLI:EU:C:2023:957, r.o. 48-49 (*Schufa I*).

betrokkene. Indien de profilering een beslissende rol speelt in het besluitvormingsproces, dan zijn er aanmerkelijke gevolgen voor betrokkene.²⁷

Çapkurt geeft aan dat de voorwaarden die de AP stelt op zichzelf waarborgen zijn die uit de AVG volgen, maar niet relevant zijn voor de vraag of artikel 22 AVG van toepassing is.²⁸

Ondanks dat de voorwaarden, die zien op menselijke tussenkomst en aanmerkelijke effecten, vereisten zijn die volgen uit artikel 22 AVG, noemt Çapkurt de onderliggende redenering warzig. Zo legt de AP bij menselijke tussenkomst de nadruk op de kennis van de behandelaar van het profileringsproces zelf, terwijl het HvJ de nadruk legt op de invloed op zijn of haar handelen. Ten slotte heeft Çapkurt haar twijfels bij de redenering van de AP dat de verhoogde kans op fouten de burger niet in aanmerkelijke mate treft, omdat nader onderzoek en correctie voorzienbaar zijn op het moment dat de burger informatie aanlevert aan een overheid, bijvoorbeeld bij het doen van een aangifte of een aanvraag. Indien nader feitenonderzoek alleen volgt op basis van de uitkomsten van een profileringsalgoritme, is er mogelijk wel sprake van geautomatiseerde besluitvorming in de zin van artikel 22 AVG, aldus Çapkurt.²⁹

Ten slotte staat Çapkurt stil bij de invloed van de grondrechten uit het EVRM en het Handvest op het vraagstuk. Hetgeen volgens haar een blinde vlek is in het advies van de AP.

Uit de rechtspraak over het recht op de bescherming van het privéleven, blijkt dat er in Nederland strikte eisen worden gesteld aan wetgeving waarmee een inbreuk op het privéleven gerechtvaardigd wordt. Dit is onder andere bevestigd in de SyRI uitspraak.³⁰ Hoewel het EHRM stelt dat er sprake moet zijn van materiële wetgeving, geldt in de Nederlandse situatie op grond van artikel 10 Grondwet dat een inmenging in een formele wet moet zijn opgenomen.³¹ Daarmee zetten de voorwaarden van het EVRM, het Handvest en de Grondwet de eisen verder op scherp, aldus Çapkurt.

Zwenne, Voorn en Zamani geven aan dat de AP op twee gedachtes lijkt te hinken en dat uit het advies niet geheel duidelijk blijkt wat geldt als een besluit in de zin van artikel 22 AVG. Enerzijds bevestigt de AP dat het begrip geautomatiseerde individuele besluitvorming ruim moet worden opgevat en lijkt de toezichthouder niet uit te willen sluiten dat de geautomatiseerde risicoselecties op zichzelf kunnen gelden als een artikel 22 AVG besluit indien deze betrokkene in aanmerkelijke mate treffen. Anderzijds is de uitkomst van de analyse die de AP van de geautomatiseerde risicoselectie van de belastingaangifte maakt dat het in dat geval niet om een artikel 22 AVG besluit gaat, omdat van menselijke tussenkomst sprake is. Auteurs geven aan dat voor beide redeneringen iets valt te zeggen, maar dat de rechtspraak het meeste steun biedt voor de uitleg dat de geautomatiseerde risicoselectie wél op zichzelf wordt opgevat als geautomatiseerd besluit dat in beginsel verboden is, wanneer de betrokkene daarvoor in aanmerkelijke mate wordt getroffen.³²

De AP heeft een reactie op het artikel van Çapkurt gegeven. De AP stelt dat haar advies niet geschreven is als reactie op het SCHUFA I arrest of als advies over 'profilering', maar dat het advies een concrete casus behandelt over de aanslagen inkomstenbelasting, waarbij de AP aanleiding zag om uitleg te geven over de breder in de praktijk van automatische

²⁷ HvJ EU 7 december 2023, ECLI:EU:C:2023:957, r.o. 49 (*Schufa I*).

²⁸ F. Çapkurt 2025, p. 1052.

²⁹ F. Çapkurt 2025, p. 1052.

³⁰ Rb. Den Haag 5 februari 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:865 (SyRI).

³¹ F. Çapkurt 2025, p. 1053-1057.

³² Zwenne, van der Voorn & Zamani 2025.

besluitvorming bij de overheid op grond van de AVG geldende voorschriften en aandachtspunten. Het advies beoogt niet beperkt te zijn tot een analyse van artikel 22 AVG.³³

Daarnaast wijst de AP erop dat zij wel degelijk het grondrechtelijk kader van de EU en het EVRM heeft meegenomen. Dat de nadruk ligt op de AVG acht de toezichthouder logisch. De toezichthouder zegt daarover: *'automatische besluitvorming met of zonder profilering geschiedt per definitie met behulp van persoonsgegevens. Het ligt dus voor de hand het advies te richten op het deel van het stelsel - AVG en nationale wetgeving - dat daar het meest specifiek over gaat. Dat wil echter niet zeggen dat er een blinde vlek is voor het stelsel als geheel. In tegendeel, uit het feit dat de vijf voorwaarden (kanttekening 1) niet alle terug te voeren zijn op enkel artikel 22 AVG mag toch blijken dat het bredere kader van het Handvest juist wél in het advies is betrokken'*.³⁴

Ten slotte is los van deze discussie, het AP-advies door het kabinet omarmd en heeft het kabinet te kennen gegeven dat publieke dienstverleners invulling moeten geven aan de door de AP benoemde waarborgen. Desalniettemin worstelen publieke dienstverleners wel met de precieze definities van geautomatiseerde besluitvorming en geautomatiseerde risicoselectie. Hierover meer in paragraaf 3.3.³⁵

³³ Kortés & Bruinenberg 2025, p. 1890.

³⁴ Kortés & Bruinenberg 2025, p. 1891.

³⁵ Kamerstukken II 2024/25, 32761, nr. 310.

3 De inzet van geautomatiseerde risicoselectie-instrumenten

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de inzichten en ervaringen die we hebben opgehaald met de vragenlijsten en bij de geïnterviewde organisaties die verband houden met de inzet van geautomatiseerde risicoselectie-instrumenten. Allereerst staan we stil bij de vraag of en in hoeverre organisaties al gebruik maken van dit type instrumenten. Daarna gaan we in op de toepassingen waarvoor de instrumenten worden gebruikt. Vervolgens behandelen we hoe de besluitvorming rondom het in gebruik nemen van deze instrumenten verloopt en in hoeverre daarbij (vastgelegde) afwegingskaders worden gehanteerd, waarna we ingaan op de vraag in hoeverre periodieke impactbeoordelingen worden uitgevoerd. Verder staan we stil bij de vraag of deze instrumenten onderdeel zijn van AI-systemen. Ten slotte behandelen we maatregelen die organisaties hebben genomen ter bescherming van de betrokkene, specifiek het informeren van de betrokkene en betekenisvolle menselijke tussenkomst.

3.2 Gebruik

Van de vijftig publieke dienstverleners die hebben gereageerd op de vragenlijst (en aanvullende uitvraag) geeft 22% aan gebruik te maken van geautomatiseerde risicoselectie-instrumenten. 68% van deze organisaties geeft aan hiervan geen gebruik te maken; 10% heeft aangegeven niet te weten of er gebruik gemaakt wordt van geautomatiseerde risicoselectie-instrumenten. We stellen vast dat geautomatiseerde risicoselectie-instrumenten in ieder geval gebruikt worden door publieke dienstverleners met minimaal 100-500 ft. Van de 28 respondenten waar geen geautomatiseerde risicoselectie-instrumenten worden gebruikt geven zestien aan dat dit is omdat er geen processen zijn waarbij deze instrumenten inzetbaar zijn. Andere redenen worden maximaal vijf keer genoemd.

3.3 Inzet

Het is voor een aantal van de geïnterviewde organisaties een uitdaging om te bepalen of en in hoeverre en op welke schaal zij gebruikmaken van geautomatiseerde risicoselectie instrumenten. Daar worden in de interviews meerdere verklaringen voor gegeven. Zo geeft een publieke dienstverlener: *‘[Onze organisatie] is, nadat het gebruik van deze instrumenten door de overheid vorig jaar in het nieuws kwam, een inventarisatie gestart om een overzicht te krijgen welke instrumenten door [organisatie] worden gebruikt. De inventarisatie is nog niet afgerond, maar de beoordeling van de processen loopt nog. Daarbij speelt een rol dat het ook best lastig is om algoritmes verder onder te verdelen in risicoselectie-instrumenten en andere instrumenten. Ook de onbekendheid met dit onderwerp bij een deel van de collega’s speelt hierbij een rol.’*

Op bepaalde punten worstelen organisaties met het AP-advies. Voorbeelden die hierbij zijn benoemd is de vraag wanneer sprake is van geautomatiseerde risicoselectie en wanneer precies van geautomatiseerde besluitvorming. Daarnaast speelt de vraag of het gebruik van bepaalde algoritmen niet onder de definitie vallen van geautomatiseerde risicoselectie en niet onder die van geautomatiseerde besluitvorming. Gelet op de eerder aangehaalde, lopende discussie in de literatuur over de reikwijdte van artikel 22 AVG zijn deze vragen begrijpelijk.

Ook roept de term ‘risicoselectie’ een negatieve connotatie op bij sommige organisaties of leidt de term tot een verkeerde interpretatie. Daarnaast wordt de term ‘menselijke tussenkomst’ door de AP gebruikt om te beoordelen of er sprake is van volledig geautomatiseerde besluitvorming en wordt het gebruikt als waarborg bij geautomatiseerde risicoselectie. Dat maakt het voor de uitvoering in relatie tot het bestuursprocesrecht ingewikkeld, omdat de invulling van de term menselijke tussenkomst ook wordt gebruikt als waarborg achteraf. Het gaat daarbij om een waarborg in het geval een besluit volledig geautomatiseerd is genomen in de vorm van de bezwaar- en beroepsprocedure als invulling van passende maatregelen als bedoel in artikel 40, tweede lid van de UAVG. Door de term in verschillende fasen van de bestuurlijke besluitvorming te hanteren is er geen heldere scheiding meer tussen de voorbereidende handelingen om tot het besluit te komen enerzijds en anderzijds de rechtsbescherming achteraf als het besluit is genomen.

Daarnaast moet het gebruik van deze instrumenten in de tijd worden geplaatst. De afgelopen jaren is er een bewustwordingsproces bij organisaties op gang gekomen dat deze instrumenten impactvol kunnen zijn voor de burger. Voorheen werd dit type instrumenten meer gezien als een enigszins vanzelfsprekend onderdeel van de procesautomatisering, waarbij voor de ontwikkeling met name technisch experts aan de lat stonden. Ook was het politieke klimaat in relatie tot de controletaak van de overheid tien jaar geleden anders dan nu. Er werd destijds meer nadruk gelegd op het steviger aanpakken van fraude, wat de wens tot risicoselectie vergrootte. Vroeger was de bestuurlijke opgave met name gericht op procesautomatisering. Nu is deze meer gericht op de verantwoorde inzet van algoritmen en AI.

‘Aandacht besteden aan metadata wordt intern van oudsher beschouwd als corvee. Het kost tijd en levert niet veel op. Als [de organisatie] echter kansen wil grijpen op het gebied van informatisering en AI dan is het van belang dat metadata op orde is. Door metadata op orde te hebben wordt duidelijk waar bepaalde data over gaat en waarvoor het gebruikt kan worden. Met de hierdoor ontstane transparantie kan vervolgens ook het besef ontstaan dat uitgelegd moet worden waarom een bepaald attribuut wordt gebruikt. Deze navolgbaarheid is van belang om profilering te voorkomen. Het risico blijft namelijk bestaan dat er per

ongeluk een profilering opgezet wordt. Gesprekspartner is betrokken geweest bij een voorbeeld hiervan uit het verleden [...]. Dit type persoonsgegevens mag echter in de context van [de organisatie] niet gebruikt worden en dat gebeurt nu ook niet meer. Zonder kennis en besef waar bepaalde data over gaat en waarvoor het gebruikt kan worden blijft het risico op profilering achter bestaan. Op dit moment wordt gemonitord of dergelijke selecties nog gebruikt worden. Deze worden dan opgeschoond.'

Thans zijn organisaties er steeds meer van doordrongen dat deze instrumenten niet waardenvrij zijn. Om er voortdurend voor te zorgen dat deze instrumenten verantwoord en uitlegbaar zijn richting de burger wordt binnen organisaties met verschillende disciplines (zoals uitvoeringsprofessionals, beleidsmakers, juristen, ethici, informatie(technologie)professionals) samengewerkt. Hierbij wordt het belang van ethiek steeds meer onderkend.

'Bij de totstandkoming van een risicoprofiel worden belangen expliciet gewogen. Na het vooronderzoek zit een ethische toets, daar worden zaken beschreven als doel, gevolgen voor betrokkenen, publieke waarden die gediend worden en welke komen onder druk te staan. De ethische toets is IAMA-gebaseerd en op basis van het toetsingskader van het College voor de Rechten van de Mens.'

Een groot deel van de geïnterviewde organisaties is momenteel bezig om de aanwezige geautomatiseerde risicoselectie instrumenten in kaart te brengen en de precieze impact daarvan te onderzoeken.

3.4 Toepassingen

Tijdens de gesprekken met organisaties is gebleken dat het merendeel van de ingezette geautomatiseerde risicoselectie instrumenten wordt gebruikt om medewerkers, gelet op de beperkte capaciteit, zo efficiënt mogelijk in te zetten. Dat gebeurt met name in het toezicht (*wie moet er gecontroleerd worden?*), en bij de behandeling van individuele aanvragen (*welk dossier moet door een mens nader beoordeeld worden?*).

Dergelijke instrumenten zijn ontstaan vanuit een bepaalde behoefte om bijvoorbeeld in de uitvoering een efficiëntieslag te maken of omdat er in de uitvoering bepaalde ervaringen zijn opgedaan met selectie die zich lenen voor een business-case.³⁶ Deze behoeften zijn vervolgens vertaald naar een geautomatiseerd systeem. Een voorbeeld hiervan is dat er in het toezicht altijd een schaarste is aan controleurs in verhouding tot ondertoezichtgestelden. Dat maakt dat er een behoefte bestaat aan selectie. *'Het instrument helpt [...] om de toezichtscapaciteit zo efficiënt mogelijk in te zetten'*, geeft een van de gesproken publieke dienstverleners aan. Het beeld van de publieke dienstverleners is dat deze instrumenten niet automatisch leiden tot aanmerkelijke gevolgen voor de burger.

³⁶ Een business case beschrijft het nut en de noodzaak om een bepaald project te starten, en geeft inzicht in de omvang, de investering en de baten die het project oplevert. Een business case onderbouwt de keuzes, analyse en besluiten om een project te starten.

3.5 Besluitvorming en afwegingskaders

Het initiatief om een instrument te ontwikkelen komt meestal vanuit de organisatie zelf, om invulling te geven aan een bepaald strategisch doel van de organisatie dat is vastgesteld op het directie- of bestuurlijk niveau.³⁷ De uiteindelijke besluitvorming vindt in veel gevallen plaats op directieniveau, zo blijkt uit de interviews. De besluitvormers worden hierover geadviseerd door de verschillende experts lager in de organisatie uit verschillende domeinen, zoals het juridisch domein, het beleidsdomein en het IV/IT-domein.

Het proces om tot de afweging te komen om een dergelijk instrument al dan niet in gebruik te nemen laat een enigszins grillig beeld zien. Vrijwel alle geïnterviewde organisaties zijn bezig of denken erover na om dit proces nader vorm te geven, bijvoorbeeld door het ontwikkelen van een beleids- en afwegingskaders, een nieuwe governance structuur of het organiseren van samenwerking tussen verschillende afdelingen en disciplines. Het verschilt sterk per organisatie in hoeverre dit proces al ingericht en uitgekristalliseerd is. Voor de instrumenten die al in gebruik zijn, is het op dit moment een kwestie van het in kaart brengen hoe die afwegingen destijds zijn gemaakt. Het verschilt per organisatie in hoeverre dat herleidbaar is gedocumenteerd. Het vergt in ieder geval de nodige inspanningen van organisaties om dit boven tafel te krijgen.

Een van de publieke dienstverleners is bezig met: *‘het ontwikkelen van beleid over de inzet van algoritmen en AI, waaronder geautomatiseerde risicoselectie-instrumenten. Hierin zal terug te lezen zijn dat een heldere governancestructuur heel belangrijk is. [...] De governancestructuur om de “controle-poortjes” moet helder zijn en de besluiten moeten helder terug te vinden zijn.’*

Voor nieuwe instrumenten is in sommige organisaties al een plan-do-check-act cyclus ingericht. Deze cyclus moet worden doorlopen bij een nieuw instrument, inclusief welke afdelingen/gremia betrokken moeten worden, welke impactbeoordelingen moeten worden gemaakt, welke auditverplichtingen gelden en dergelijke. In andere gevallen is het proces meer persoonsgebonden en afhankelijk van een groep experts die elkaar weet te vinden op het onderwerp. Organisaties waar de processen om te komen tot de ingebruikname van een nieuw instrument nog minder ver zijn ontwikkeld, geven aan behoefte te hebben aan een meer structurele inbedding van de interne samenwerking en onderlinge afstemming. Hoewel co-creatie een duidelijke wens is binnen de organisaties, gebeurt dit nog weinig structureel.

Ten slotte gaven sommige organisaties aan de medewerkers van de uitvoering te betrekken bij het ontwerp van het instrument.

‘Eerst vindt een inventarisatie plaats binnen de verschillende afdelingen op basis van werkprocessen. Op basis daarvan wordt een business case opgesteld. Daarop wordt een (juridisch) advies gegeven en vinden risk management plaats en hoe kunnen de risico’s worden gemitigeerd. Daarna vindt de daadwerkelijke monitoring plaats en worden steekproeven uitgevoerd om na te gaan of het systeem doet wat het moet doen. Dit vindt plaats door kwaliteitsmedewerkers. Dit ligt vast een in PCDA-cyclus. Op deze manier kan ook op later moment nog een verantwoording plaatsvinden van de gemaakte keuzes. Daarnaast heeft het ook gevolgen voor het zelflerend vermogen van de organisatie.’

³⁷ Dit beeld wordt bevestigd in de reacties op de vragenlijst.

3.6 Geautomatiseerde risicoselectie als onderdeel van AI-systemen

De meeste publieke dienstverleners geven – zowel in de gesprekken als in de vragenlijst – aan dat er nog geen sprake is van geautomatiseerde risicoselectie als onderdeel van een AI-systeem. Veelal gaat het om ‘eenvoudige’ beslisbomen. De meeste organisaties zijn wel bezig met het ontwikkelen van AI-beleid, waarmee de grotere organisaties over het algemeen verder zijn. Een publieke dienstverlener, die bezig is met het opstellen van beleid over de inzet van algoritmen en AI, geeft aan: *‘dat het uitgangspunt van het beleid is dat het voor alle AI en algoritmen wordt opgesteld, waarbij erkend wordt dat sommige vormen risicovoller zijn dan andere. Er wordt een risicogerichte aanpak gehanteerd, resulterend in vijf classificatietypen waarvoor cumulatief werkende maatregelen worden ingesteld. Het uitgangspunt betreft dus een risicogerichte kaderstelling, met vijf principes, waaronder de uitlegbaarheid en herleidbaarheid van een algoritme. Daarnaast gaat het om hoe de menselijke autonomie hierin wordt gewaarborgd.’*

‘Als het gaat over AI is het belangrijk om de ontwikkelingen niet alleen maar tegen te houden. Vanuit de compliance lijn moet mee gestribbeld worden. De ontwikkeling blijft immers doorgaan. Daarom is het van belang om een kritisch gesprekspartner te blijven.’

Los van het gebruik van geautomatiseerde risicoselectie geven sommige organisaties in algemene zin aan open te staan voor AI. Een organisatie gaf aan niet open te staan voor het gebruik van generatieve AI in de individuele besluitvorming, omdat dit de visie van de organisatie doorkruist. *‘Dat is namelijk de opkomst van generatieve AI en de doelstelling dat per 1 januari elke rijksambtenaar een AI-assistent heeft. Dat betekent dat straks iedere individuele medewerker een AI-instrument in kan zetten, en afhankelijk van wat daarin is gestopt, moet deze medewerker daar meer of minder over weten om AI ook op een verstandige manier te kunnen gebruiken.’* Een andere gesprekspartner vult hierop aan dat: *‘als hard uitgangspunt kan worden vastgesteld dat generatieve AI niet wordt gebruikt voor de besluitvorming: aan de inzet van geautomatiseerde risicoselectie-instrumenten worden een aantal eisen gesteld, zo ook aan de transparantie en uitlegbaarheid van het instrument. Gegeven deze eisen is het onderwerp van gesprek of (generatieve) AI-modellen in besluitvormingsprocessen als geautomatiseerde risicoselectie-instrumenten hieraan voldoen.’*

‘Op dit moment is er nog geen proces voor het gebruik van geautomatiseerde risicoselectie-instrumenten. De nieuwe datastrategie moet namelijk nog vertaald worden naar een actieplan. Het belangrijkste principe binnen dit actieplan is dat de mens altijd beslist. AI helpt de mens, maar de mens beslist en blijft eindverantwoordelijk. Randvoorwaarde hierbij is dat de besluitvorming ook altijd uitlegbaar is. Op zijn minst moet aannemelijk gemaakt kunnen worden hoe [de organisatie] tot het besluit is gekomen. Bij belangrijke besluiten geldt dat deze altijd uitgelegd kunnen worden. Daarom wordt er nog niet geëxperimenteerd met zogeheten blackbox AI. Daarmee is het onmogelijk om uit te leggen hoe een besluit tot stand is gekomen.’

3.7 Maatregelen ter bescherming van de betrokkene

3.7.1 (Periodiek) onderzoek naar risico op discriminatie

Het van tevoren en vervolgens periodiek controleren op non-discriminatie door te bekijken of er bepaalde biases in de dataset of in de onderliggende aannames van het selectie-instrument aanwezig zijn, laat een wisselend beeld zien bij de organisaties. Zo geeft een organisatie aan: *‘Bij de ontwikkeling van het nieuwe risico model wordt er [...] het nodige gedaan om te toetsen aan de waarborgen. Ze zijn nog niet zo ver dat ze periodiek een check doen op discriminatie of bias. Er is veel aandacht voor, maar vanuit de ontwikkelkant.’*

‘Bij geautomatiseerde risicoselectie wordt gebruik gemaakt van – op risico gebaseerde – parameters. Deze parameters worden gebruikt om – met behulp van algoritmes – een voorselectie te maken van bedrijven, branches of situaties waar bepaalde risico’s spelen waardoor controles nodig zijn. Veel van deze parameters zijn gebaseerd op kenmerken van bedrijven. Bijvoorbeeld de [...]. Ook wordt gebruik gemaakt van geografische kenmerken zoals de regio of [...]. Dit zijn allemaal objectieve criteria. Gesprekspartner sluit echter niet uit dat er op sommige plekken nog gebruik wordt gemaakt van subjectieve criteria. Gesprekspartner verwacht echter dat dit niet heel veel meer gebeurt, omdat het besef binnen de organisatie groeit dat uitgelegd moet worden dat een bepaald risicoselectie criterium is gebruikt en waarom deze is gebruikt.’

Ten aanzien van het bij de ontwikkeling van het instrument toetsen of het instrument een bias bevat geven een paar organisaties aan dat het gebruik van (bijzondere) persoonsgegevens daarvoor AVG-technisch ingewikkeld ligt.

In de regel wordt er wel op biases getest vanuit de technisch beheerders van het instrument, maar vindt dit minder plaats in de context van het grotere geheel op meer beleidsmatig niveau. Het toetsen op (indirecte) discriminatie is bij een merendeel van de geïnterviewde publieke dienstverleners nog geen expliciet onderdeel van de PDCA-cyclus van organisaties. Zo wordt er bijvoorbeeld gewerkt met het uitvoeren van tests op ‘random’ data en het steekproefsgewijs handmatig controleren van de wijze waarop het instrument in een bepaalde casus tot een uitkomst is gekomen. -cyclus van organisaties.

Een organisatie merkt daarover op: *‘Als uit het vooronderzoek al blijkt dat de datakwaliteit niet goed genoeg is, wordt het proces stopgezet. Dan wordt de ontwikkeling niet doorgezet. Ook als er bijvoorbeeld een bias blijkt op man/vrouw-verhouding is het van belang dat deze wordt uitgelegd of verklaard. Sowieso komt dit terug bij de ethische toets. Wanneer het niet kan worden verklaard, stopt de profielontwikkeling. De risicoprofielen zijn altijd tijdelijk en worden periodiek geëvalueerd. Er is een feedbackloop gecreëerd, waarin wordt bezien of het profiel nog steeds relevant is of dat het moet worden bijgesteld, bijvoorbeeld wanneer de doelgroep is veranderd. Er is dus een interne evaluatie, maar ook een externe evaluatie.’*

‘Blijf jezelf uitdagen. Een aantal jaren geleden werd gedacht dat de processen goed op orde waren, maar er is blijvend kritisch gereflecteerd. Dan komt je toch steeds weer verbeterpunten tegen. Je moet blijven evalueren en reflecteren. Je moet accepteren ‘dat het pijn doet’ en je moet lastige gespreksonderwerpen bespreekbaar maken. Ook zoekt [de organisatie] samenwerking met ketenpartners en de wetenschap.’

Een methode die wordt toegepast om (indirecte) discriminatie te voorkomen is het in realtime toevoegen van 'random' dossiers van personen.

'De wijze waarop onderzoek wordt gedaan is mede ethisch ingestoken. Er wordt aselekt-onderzoek gedaan, wat helemaal niet pragmatisch en efficiënt is, maar wel een noodzakelijke voorzorgsmaatregel om bias tegen te gaan. Je hebt dus alle drie de hiervoor genoemde typen onderzoek nodig. Stel: je hebt een heel goed risicoprofiel om overtredders eruit te lichten, dan zien medewerkers alleen maar overtredders en gaan denken, mensen zijn blijkbaar geneigd tot overtreden. Daarom is het ook heel belangrijk om aselekt te selecteren zodat beoordelaars ook veel niet-overtreders zien. Daardoor krijg je eerlijker beeld van de totale populatie, ook al is aselekt controleren kostenintensief.'

Een organisatie heeft aangegeven hierbij de samenwerking met de wetenschap op te zoeken, om te komen tot een betrouwbare methode om bias te onderzoeken.

'De wetenschap kan wel richting geven, maar ze krijgen geen goedkeuring. Het is dan de vraag of richting genoeg is. Als iemand naar de rechter stapt, kan een andere wetenschapper het weer onderuit halen. Misschien zou er een onafhankelijke institutie moeten zijn die het toetst. De rechter heeft ook niet alle specialistische kennis. Effectiviteit is ook een lastig onderwerp. Er ontbreekt een norm. Binnen Nederland zijn daar hele wisselende opvattingen over.'

Ook is de effectiviteit van het instrument een punt van aandacht. Enkele publieke dienstverleners hebben daarover aangegeven meer duidelijkheid of overheidsbreed consensus te willen hebben. Hoe hoog moet de lat liggen om te spreken van een effectief instrument? Een organisatie gaf aan een score van niet hoger dan 50% effectiviteit te willen behalen. Om zo het risico op discriminatie te voorkomen, want *'Als het te hoog wordt, dan wordt er waarschijnlijk te strak gekeken naar bepaalde groepen in plaats van het brede plaatje en dat is niet wat de organisatie wil'*.

Ten slotte hebben een aantal organisaties ervoor gekozen om een ethische commissie of werkgroep in te stellen, onder meer voor dit onderwerp. De rol van deze ethische commissie is om te adviseren bij de ingebruikname van instrumenten en als onderdeel van de PDCA-cyclus bij de evaluatie/bijstelling van dergelijke instrument. De plek die de ethische commissie inneemt verschilt per organisatie, evenals het (niet) dwingende karakter van het vragen van advies aan de commissie.

'Er wordt niet op een vast moment of via een vaste commissie aandacht besteed aan ethiek. Het is echter wel een hoofdstuk binnen het DPIA-proces. Daarbij worden een quickscan en bepaalde vragen doorlopen. Hierin is aandacht voor de waarden vanuit de missie en visie van de [organisatie] en de vraag of er ethische knelpunten worden gesignaleerd. Feitelijk kan een proces immers goed in elkaar zitten, maar dan is de vraag of dit echt iets is dat de organisatie wil nog steeds relevant.'

3.7.2 Het uitvoeren van impact assessments

Bij de totstandkoming van risicoselectie instrumenten worden impact assessments, waarbij het meer in het bijzonder gaat om Data Protection Impact Assessments (DPIA's) en Impact Assessments Mensenrechten en Algoritmen (IAMA's), toegepast.

Data Protection Impact Assessment (DPIA)

Een DPIA (ook wel een *gegevensbeschermingseffectbeoordeling*) dient op basis van artikel 35 AVG verplicht te worden uitgevoerd voorafgaand aan een gegevensverwerking – in het bijzonder een verwerking waarbij nieuwe technologieën worden gebruikt – die gelet op de aard, omvang, context en doeleinden een hoog risico inhoudt voor de rechten en vrijheden van natuurlijke personen. De EDPB heeft negen criteria opgesteld om in te schatten of een DPIA verplicht is, waarbij de verwerking in de regel tenminste aan twee van de criteria moet voldoen. Dat zijn de volgende verwerkingen: het beoordelen van mensen op persoonskenmerken, geautomatiseerde besluiten, stelselmatige en grootschalige monitoring, het verwerken van gevoelige gegevens, grootschalige gegevensverwerking, het koppelen van datasets, gegevens verwerken over kwetsbare personen, het gebruik van nieuwe technologieën en ten slotte de blokkering van een recht, dienst of contract. Hier is al snel sprake van bij geautomatiseerde risicoselectie. De AP verplicht tot het opstellen van een DPIA in onder meer het geval dat sprake is van een evaluatie of scoretoekenning, geautomatiseerde besluitvorming met rechtsgevolg of vergelijkbaar wezenlijk gevolg, stelselmatige monitoring of innovatief gebruik of innovatieve toepassing van nieuwe technologische of organisatorische oplossingen.³⁸

Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmen (IAMA)

Een IAMA is een beoordeling van de impact van algoritmes op mensenrechten. Vanaf augustus 2025 is het op basis van artikel 27 van de AI-Verordening verplicht om voor nieuwe hoog-risico AI-systemen die worden gebruikt voor publieke taken een impactbeoordeling op de grondrechten te maken. Per 2030 geldt deze verplichting ook voor bestaande hoog-risico AI-systemen.

Veel organisaties zijn nog zoekende op welke wijze zij het meeste recht kunnen doen aan het doel van het uitvoeren van een impact assessment. Het merendeel van de organisaties geeft aan DPIA's uit te voeren en in toenemende mate ook IAMA's te doen, maar dat zij het lastig te vinden hoe deze impact assessments zich tot elkaar verhouden, tot welk niveau van detail gerapporteerd moet worden, en in hoeverre processen (bijvoorbeeld verschillende gegevensverwerkingen) apart moeten worden genomen of gezamenlijk kunnen worden bekeken. Er is ten slotte behoefte aan impact assessments die meer integraal zijn, omdat de bestaande assessments deels overlappen.

Een enkele organisatie heeft de inzet van deze assessments en het moment waarop deze moeten worden ingezet beschreven in een intern beleidskader dat specifiek ziet op de ontwikkeling van instrumenten.

'Het systeem wordt procesmatig binnen het toezicht geaudit. Twee keer per jaar vindt er een audit plaats. Zowel intern als extern. Een auditor kijkt dan mee, ook op basis van ISO-

³⁸ Stcrt. 2019, 64418.

normen. Daarnaast vindt er een DPIA en security check cyclus plaats één keer in de drie jaar. Dat is echter te lang voor dit soort tools. Daarom moet in de praktijk iets ingeregeld worden dat bij de ontwikkeling van systemen met risico's vaker een controle plaatsvindt. In de DPIA kan bijvoorbeeld worden meegegeven dat de standaardtermijn 3 jaar is, maar dat met bepaalde risico's technische zaken eerder getoetst en gevalideerd moeten worden. Welke termijn dan past hangt af van het risico en het doel.'

3.7.3 Menselijke tussenkomst

Vrijwel alle organisaties hebben aangegeven dat de menselijke tussenkomst bij de inzet van dit type instrumenten een gegeven is. De menselijke tussenkomst wordt gezien als een logisch onderdeel van het voorbereidings- en besluitvormingsproces.

'Die menselijke tussenkomst kan in verschillende maten en vormen zijn. Er wordt ook wel op getoetst dat het betekenisvol is. Menselijke tussenkomst kan ook alleen het zetten van een paraaf zijn en dan doe je eigenlijk gewoon nog steeds wat de computer beslist. Het verschilt van toepassing tot toepassing wat betekenisvol inhoudt. Er is een commissie waar alle gesprekspartners zitting in hebben samen met mensen met verschillende expertises. Samen voeren ze daar de ethische dialoog of alles wel voldoet aan de uitvoeringskaders. Menselijke tussenkomst moet meer zijn dan alleen het zetten van een kruisje. Een mens moet altijd verantwoordelijk zijn voor een overheidsbeslissing. Dat betekent ook dat je de totstandkoming van de beslissing uit moet kunnen leggen. Alleen dat impliceert al dat het meer inhoudt dan uitvoeren wat de computer zegt. Uitgangspunt is dat er niet zonder menselijke tussenkomst besluiten worden genomen.'

Het verschilt per publieke dienstverlener in hoeverre de medewerker inzicht heeft op welke wijze het systeem tot een bepaalde selectie is gekomen. Soms is de beslisboom bij de medewerker bekend, in andere gevallen niet. Het niet delen van deze beslisboom kan ook een bewuste keuze zijn, bijvoorbeeld om medewerkers die een rechtsmatigheidsbeoordeling uitvoeren hun werk onbevooroordeeld te laten doen.

'De menselijke tussenkomst is heel breed. [...] Of die betekenisvol was, is een andere vraag. Betekenisvolle menselijke tussenkomst reikt heel ver. Het gaat ook over de manier waarop een systeem een bepaalde uitkomst visualiseert naar de medewerker. Al die stappen daar omheen zijn best breed. Uiteindelijk is dat onderdeel van het procesontwerp. De medewerker krijgt geen uitleg over wat het systeem heeft gedaan. Het is niet zo dat niks doordacht is, maar er wordt net niet aan voldaan zoals de AP uitleg geeft. Dan zijn ze er nog niet.'

In de ervaring van veel van de geïnterviewde organisaties staat het uiteindelijke besluit overwegend ver verwijderd van de inzet van het geautomatiseerde risicoselectie instrument. Een voorbeeld: een toezichtmedewerker krijgt door het systeem een casus aangereikt die in aanmerking komt voor nadere controle. De toezichtmedewerker bekijkt vervolgens de relevante documentatie, zoals het toezichtsverleden, de administratieve gegevens en dergelijke. Vervolgens doet de medewerker een huisbezoek om de situatie in kaart te brengen. Na vaststelling van een overtreding volgt een boete. Doordat er veel stappen kunnen zitten tussen de inzet van het instrument en de uiteindelijke beslissing, wordt de invloed van het instrument door organisaties over het algemeen niet ervaren als bepalend voor het uiteindelijke besluit dat wordt genomen door de medewerker.

‘Voor het gebruik van algoritmes is beleid opgesteld waarbij menselijke tussenkomst centraal staat. Besluiten kunnen derhalve nooit tot stand komen zonder menselijke tussenkomst. Dat is ook wat met dit systeem gebeurt. Op basis van het systeem komen er wellicht wel meer bezoeken bij [...]. Maar zij krijgen niet door dit systeem een besluit, daarvoor is menselijke tussenkomst noodzakelijk.’

Aan de andere kant wordt wel erkend dat het belangrijk is dat medewerkers bewuster worden gemaakt van de inzet van deze instrumenten en hoe daar mee om te gaan. Bijvoorbeeld door middel van het geven van trainingen en het verplicht stellen van e-learnings. Daarover meer in het volgende hoofdstuk.

Een organisatie heeft aangegeven de laatste jaren bewust te kiezen voor een omslag in de ruimte die de medewerker heeft in de vervolgstappen die hij neemt naar aanleiding van de uitkomst van een risicoselectie instrument. Waar medewerkers voorheen een vast stappenplan doorliepen zonder beslisruimte, is die ruimte nu bewust gecreëerd om de menselijke tussenkomst betekenis te geven.

In lijn hiermee geven sommige publieke dienstverleners aan dat het – in algemene zin in de bredere context van automatisering – het verschil tussen een systeem dat een beslisboom doorloopt dat in het geval een medewerker dat doet klein is als die geen beslisruimte heeft. De waarde van de menselijke tussenkomst is dan beperkt. In dat geval is het automatiseren van een dergelijk proces soms zelfs juist eerlijker en minder foutgevoelig. Het is daarom afhankelijk van de precieze context, waar in het proces het wenselijk is en het waarde heeft om een mens in te zetten.

3.7.4 Het informeren van de betrokkene

Bij alle geïnterviewde organisaties is er bewustwording dat dit type algoritmes uitlegbaar moeten zijn richting de burger. De manier waarop de burger hierover geïnformeerd wordt is nog wel een worsteling en in veel gevallen nog niet (geheel) vormgegeven. Zo geeft een van de geïnterviewde organisaties aan: *‘De informatievoorziening aan de samenleving vormt een vraagstuk op zich.’* Bij publieke dienstverleners is een breed gedragen beeld dat de communicatie hierover behulpzaam moet zijn voor de burger, en niet juist het wantrouwen in de overheid moet vergroten. Zo zien organisaties die veel algoritmes gebruiken niet het nut van het informeren van elke burger bij elke algoritmische verwerking waarbij de burger betrokken is. Een logisch moment van informeren wordt soms gezien op het moment dat er daadwerkelijk een individueel besluit is genomen.

‘Klanten worden niet actief geïnformeerd dat ze [het instrument] gebruiken. De adviseurs krijgen niet te zien welke score uit de scan komt en of het een willekeurige klant is die toegevoegd is aan de lijst. Daarmee wordt voorkomen dat de adviseur vooringenomen naar de klant kijkt op basis van scores. Dat is een bewuste keus. In die zin wordt de klant niet persoonlijk geïnformeerd d dat helemaal aan het begin van het proces een suggestie uit het algoritme ten grondslag heeft gelegen aan extra dienstverlening. Het komt wel terug in de privacyverklaring. Daar staat het in algemene zin. Ook is [het instrument] opgenomen in het publiek toegankelijke algoritmeregister van onze organisatie met daarbij ook in detail beschreven welke gegevens worden gebruikt. Het uiteindelijke doel is dat de klant gewoon wordt geholpen en daar moet het gesprek ook over gaan. Dan is het niet handig om in de uitnodiging te zetten dat een algoritme betrokken is geweest bij het proces om een klant extra ondersteuning te bieden. Zo proberen ze zich vooral te focussen op het doel. Daarom

zijn ze er iets minder transparant over. Het is voor een adviseur ook niet uit te leggen aan de klant hoe zo een score tot stand komt en welke elementen zwaarder en minder zwaar hebben meegewogen.'

Daarnaast hebben een paar organisaties er in de privacyverklaring aandacht aan het gebruik van algoritmes besteed. Andere organisaties denken er ook over na om in de privacyverklaring uitleg te geven.

'En in het kader van het AI-beleid is [de organisatie] aan het onderzoeken hoe de betrokkene meegenomen wordt hoe bijvoorbeeld een algoritme werkt en hoe tot een beslissing wordt gekomen op basis van AI. [De organisatie] kan op dit vlak nog groeien. Zowel op het informeren in het algemeen als in het individuele geval.'

Een aantal van de gesproken organisaties hebben zich enigszins kritisch uitgelaten over de communicatievorm van het algoritmeregister. Naar hun mening hebben maar weinig burgers hier echt profijt van, terwijl het wel administratieve lasten met zich meebrengt. In het directe burgercontact wordt nog weinig gecommuniceerd over dit onderwerp. Slechts enkele organisaties gaven aan dat het onderwerp wel eens ter sprake komt in de beroepsprocedure.

Ten slotte noemen enkele publieke dienstverleners dat het niet altijd mogelijk is om inzicht aan de burger te bieden, omdat dit inzicht effectief toezicht kan ondergraven doordat de burger weet waarop de organisatie selecteert en het toezicht kan ontduiken.

4 Gewenste en beschikbare kennis en capaciteit

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de vraag in hoeverre het kennisniveau over geautomatiseerde risicoselectie-instrumenten voldoende is, in hoeverre medewerkers daarin worden opgeleid en of er voldoende capaciteit is om de verschillende waarborgen die de AP heeft geformuleerd te borgen. Allereerst staan we stil bij de opleidingen en trainingen die organisaties organiseren rondom geautomatiseerde risicoselectie-instrumenten. Vervolgens staan we stil bij de beschikbare kennis en capaciteit.

4.2 Opleidingen en trainingen

In het merendeel van de organisaties zijn er momenteel e-learning modules beschikbaar waar (onder andere) de werking van dit type instrumenten aan de orde wordt gesteld. In sommige gevallen is een dergelijke e-learning verplicht gesteld voor medewerkers van de uitvoering. Een aantal organisaties gaven aan dat er een training over wordt gegeven. Daarnaast wordt in sommige organisaties aan bewustwording gewerkt. Ten slotte is benoemd dat er rijksbreed wel eens cursussen over het onderwerp worden gegeven, *'maar die zijn altijd theoretisch ingestoken en bieden geen richting aan medewerkers in de uitvoering. Er wordt geen doorvertaalslag naar de praktijk gemaakt. Daar is nog wel wat meer nodig.'*

'Er is een verplichte e-learning. Iedereen moet daaraan meedoen. [...] Een van de zaken waarmee we bezig zijn, is om meer specifieke training te geven om een verdiepingsslag te kunnen maken, bijvoorbeeld bij het toepassen van AI (bijvoorbeeld het gebruik van co-pilot van Microsoft). Bij specifieke toepassingen kunnen ook specifieke trainingen worden gevolgd om de AI-geletterdheid in het specifieke geval te vergroten in lijn met het advies van de AP. Ook op het gebied van [...] zijn medewerkers verplicht hun autorisatie op niveau te houden door middel van scholing, waarin nieuwe elementen telkens worden meegenomen.'

Een publieke dienstverlener liet weten bezig te zijn de opleidingen af te stemmen op de kennisbehoefte van verschillende groepen medewerkers. Zo hebben medewerkers van de uitvoering met name behoefte aan het leren over deze instrumenten binnen de context van hun eigen casuïstiek. Verschillende publieke dienstverleners zagen de meerwaarde om in de toekomst te gaan werken met een opleiding op maat op dit thema of thema's die hieraan raken (zoals de inzet van algoritmen, AI, en profilering) en die past bij de profielen van verschillende typen medewerkers zodat elke medewerker over de kennis beschikt die nodig is voor de uitvoering van zijn of haar werk.

4.3 Kennis en capaciteit

4.3.1 Kennis

De vraag of er binnen publieke dienstverleners voldoende kennis aanwezig is voor het werken met geautomatiseerde risicoselectie instrumenten en het naleven van de waarborgen van de AP wordt wisselend gedacht. Ook binnen organisaties zelf levert dit niet altijd een eenduidig beeld op. Zo blijkt uit de vragenlijst dat vijf van de tien publieke dienstverleners die gebruik maken van geautomatiseerde risicoselectie instrumenten van mening zijn dat extra kennis wenselijk wordt geacht. Een van de publieke dienstverleners merkt hierover op: *'Binnen [de organisatie] is de mate van aanwezigheid van kennis zeer wisselend. Er wordt ingezet op het laten toenemen van awareness. Minder grijs gebied zou gewenst zijn voor houvast. Er is een grens aan wat je in beleid kan vangen.'*

Wat betreft de aanwezige kennis geven zekere de grotere publieke dienstverleners aan dat er veel kennis is en dat daar de afgelopen jaren in is geïnvesteerd. Bij meerdere organisaties werd wel benoemd dat over een specialistisch onderwerp als non-discriminatie, het de vraag is of die kennis altijd in huis is.

Een gesprekspartner geeft aan dat: 'het kennisniveau bij de beoordelaars heel hoog moet zijn. Dit is ook nodig om het vier-ogen-principe toe te kunnen passen op een betekenisvolle manier en om er transparanter over te kunnen zijn. Ook het management moet genoeg kennis hebben, zodat zij begrijpen hoe besluitvorming tot stand is gekomen en wat dit betekent. Voor een algemene werknemer geldt dat zij op de hoogte moeten zijn van de ethische of juridische risico's van de inzet van een algoritme en AI. Er is hierin sprake van doelgroepsegmentatie, waarin de mensen die interacteren met de technologie het meeste moeten weten.'

Ten slotte heeft een organisatie ervoor gekozen om nieuwe beslismedewerkers aan te nemen met HBO werk- en denkniveau in plaats van MBO werk- en denkniveau, ten behoeve van het zelfdenkende kritische beslisvermogen ten tijde van de menselijke tussenkomst.

'Een organisatie geeft aan dat [de organisatie] ook wel geleerd heeft dat er van anderen geleerd kan worden. Via de NPD wordt veel kennis uitgewisseld. Daarnaast is er met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een klankbordgroep. Het hele dossier heeft ertoe geleid dat, door interdepartementale overleggen, men elkaar meer weet te vinden en daar kennis en ervaring willen uitwisselen. [De organisatie] zou stappen kunnen zetten in een vervolg van het structureel uitwisselen van kennis en ervaring.'

Het leren van andere organisaties wordt door meerdere organisaties benoemd: *‘Er is voornamelijk behoefte aan kennis ten aanzien van best practices en hoe andere organisaties omgaan met knelpunten in de praktijk. Veel kennis is al in huis binnen de [organisatie]. Daarom is voornamelijk behoefte aan informatie over de ervaringen van anderen.’*

4.3.2 Capaciteit

Een deel van de respondenten is van mening dat er te weinig capaciteit is, anderen geven aan dat de capaciteit er wel is, maar dat het vooral erom gaat dat die capaciteit op een andere, effectievere manier aangewend moet worden.

Een publieke dienstverlener gaf aan de capaciteitsvraag pas goed te kunnen beantwoorden als de omvang van het gebruik van deze instrument in kaart is gebracht. In het verlengde hiervan gaf een andere organisatie aan zoekende te zijn op welke kennis en capaciteit precies ingezet moet worden. Het is dan de vraag of bijvoorbeeld moet worden ingezet aan de technische kant of aan de kant van compliance.

5 Bevindingen

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk delen wij onze bevindingen aan de hand van de elementen uit de centrale vraag. Tot slot gaan we nog in op onze bevindingen rondom opleiding kennis en capaciteit. Hierbij is gebruik gemaakt van de inzichten zoals beschreven in de hoofdstukken 3 en 4 van dit rapport.

5.2 Artikel 22 AVG

Uit de gesprekken met de verschillende organisaties komt het beeld naar voren dat op de inzet van door deze organisaties geschetste risicoselectie-instrumenten het verbod van artikel 22 AVG niet van toepassing is. De desbetreffende risicoselectie-instrumenten lijken enkel te zijn ontwikkeld en te worden gebruikt om te beoordelen of bepaalde acties jegens burgers nodig zijn. Ook komen rechtsgevolgen of andere aanmerkelijke effecten voor burgers, gelet op de inbedding van deze instrumenten in de beschreven processen, pas tot stand na betekenisvolle menselijke tussenkomst in de vorm van het handmatig behandelen van aanvragen of het uitoefenen van toezicht. Hierbij dient wel de kanttekening te worden gemaakt dat de onderzoekers geen eigen onderzoek hebben verricht naar de toepassing van deze risicoselectie-instrumenten in de praktijk. Bovendien dient hierbij het voorbehoud te worden gemaakt dat een deel van de geïnterviewde publieke dienstverleners nog aan het inventariseren is welke instrumenten zij eigenlijk gebruiken en dat mogelijk ook de worsteling van organisaties met de kwalificatie van deze instrumenten van invloed is op de vraag of het verbod van artikel 22 AVG van toepassing is.

5.3 Waarborgen AP

5.3.1 Het risico op discriminatoire verwerkingen is onderzocht en ondervangen

Uit de vragenlijst en uit de verdiepende interviews hebben de onderzoekers niet kunnen vaststellen of en in hoeverre de geautomatiseerde risicoselectie-instrumenten zijn gebaseerd op relevante statistisch en gevalideerd onderzoek. Dit komt deels, omdat organisaties op dit moment bezig zijn om inzicht te krijgen in de geautomatiseerde risicoselectie-instrumenten die

in gebruik zijn en welke afwegingen daaraan ten grondslag hebben gelegen, waaronder het daaraan ten grondslag gelegen onderzoek. Meer in het algemeen kan worden gezegd dat de publieke dienstverleners het risico op discriminatie niet in het proces van het ontwikkelen en beheren van deze instrumenten expliciet hebben betrokken. Een organisatie heeft genoemd zoekende te zijn naar een meer wetenschappelijke benadering van dit vraagstuk.

5.3.2 Periodiek onderzoek achteraf naar discriminatoire verwerkingen

Alle geïnterviewde publieke dienstverleners hanteren een vorm van periodiek onderzoek achteraf. Dit varieert van het controleren van de technische werking van het instrument tot het evalueren of het instrument nog steeds doet wat het moet doen dan wel of het instrument aanpassing behoeft of dient te worden uitgefaseerd. Enkele organisaties nemen de ruimte om te reflecteren op de inzet van het instrument en om daaruit lessen te trekken voor nog te ontwikkelen instrumenten.

Bij het merendeel van de organisaties is in de bijbehorende onderzoeksmethodiek niet geborgd dat wordt gecontroleerd of de risicoselectieregels in de praktijk mogelijk discriminatoir uitwerken. Dit betekent overigens niet dat de mogelijkheid van discriminatoire uitwerking van risicoselectieregels niet tijdens het onderzoek kan worden vastgesteld en/of dat het onderzoek niet leidt tot aanpassingen in de risicoselectieregels.

Wat verder opvalt is dat de publieke dienstverleners die een ethische commissie in het leven hebben geroepen, die commissie ook een rol hebben gegeven bij de vraag welke vervolgstappen dienen te worden genomen, gelet op de uitkomsten van het periodieke onderzoek, waaronder eventueel geconstateerde discriminatoire verwerkingen.

5.3.3 Rechtsgevolgen van de selectie voor betrokkenen treden pas op na betekenisvolle tussenkomst

Een belangrijk deel van de publieke dienstverleners ziet geen verband tussen de inzet van het instrument ten behoeve van de prioritering van de inzet van menskracht en de beoordeling van de aanvraag of het uitgevoerde toezicht naar aanleiding van die prioritering. Anders gezegd het feit dat iemand geselecteerd is of een risicoscore heeft, heeft volgens een belangrijk deel van de organisaties geen effect op de beoordeling van de aanvraag of het houden van toezicht. Dit omdat de risicoselectie volgens hen er niet toe leidt dat een toezichthouder of behandelaar op een andere wijze met de inhoud van het dossier omgaat.

Bij een paar publieke dienstverleners zijn maatregelen getroffen om het eventuele effect van de risicoselectie op de controle te verminderen, bijvoorbeeld door aselekt personen aan de geautomatiseerd opgestelde risicoselectie lijst toe te voegen.

Vrijwel alle geïnterviewde organisaties zeggen betekenisvolle menselijke tussenkomst als onderdeel van het proces te hebben, namelijk dat een toezichthouder of een behandelaar het dossier inhoudelijk behandelt. De onderzoekers plaatsen hierbij de kanttekening dat de geïnterviewde organisaties de instrumenten slechts lijken te gebruiken voor prioritering van werk en de instrumenten niet lijken voor te sorteren op een mogelijke inhoudelijke uitkomst.

5.3.4 Risicoselectie leidt niet automatisch tot andere aanmerkelijke gevolgen

Uit de interviews is niet naar voren gekomen dat de uitkomst van de risicoselectie automatisch wordt bewaard of wordt verstrekt aan derden voor andere toepassingen. Uit de interviews zijn geen aanwijzingen naar voren gekomen dat zich andere aanmerkelijke effecten voordoen. Dit sluit echter niet uit dat die gevolgen zich niet voordoen. Zo kan ten aanzien van met name

de oudere geautomatiseerde risicoselectie-instrumenten niet worden uitgesloten dat betrokkenen mogelijk vaker in de te controleren groep voorkomen. Daarnaast hebben nog niet alle organisaties volledig in beeld gebracht welke geautomatiseerde risicoselectie-instrumenten in gebruik zijn.

5.3.5 Risicoselectie is voldoende kenbaar voor een betrokkene

Op één organisatie na, worstelen de publieke dienstverleners met de vraag of en in welke mate een betrokkene moet worden geïnformeerd over de inzet van risicoselectie. Een verwijzing naar het algoritmeregister wordt veelal als onvoldoende ervaren. Echter, dit betekent niet dat de inzet van risicoselectie in de privacyverklaring is opgenomen of dat er aandacht wordt besteed aan het instrumentarium op de website.

Ook wordt in besluiten geen melding gemaakt dat risicoselectie in het voortraject een rol heeft gespeeld. Dit laatste kan mogelijk ten dele worden verklaard doordat organisaties van oordeel zijn dat risicoselectie geen invloed heeft op de inhoudelijke behandeling van de aanvraag of het houden van toezicht en de eventueel daaruit voortvloeiende handhaving. Enkele organisaties zijn er op dit moment mee bezig om een dergelijke informatievoorziening toe te voegen aan hun communicatie met betrokkenen.

5.4 Opleiding, kennis en capaciteit

Over het geheel van de bevroegde publieke dienstverleners genomen lijkt het kennisniveau over geautomatiseerde risicoselectie-instrumenten nog niet toereikend te zijn. Wordt er alleen gekeken naar de grote overheidsorganisaties dat lijkt het kennisniveau wel toereikend te zijn, omdat deze organisaties voldoende specialistische kennis in huis hebben. Wel wordt daarbij de kanttekening geplaatst dat specialistische kennis op het vlak van non-discriminatie achterblijft. Een enkele organisatie heeft het benodigde werk- en denkniveau tegen het licht gehouden om beter invulling te kunnen geven aan de betekenisvolle menselijke tussenkomst.

Medewerkers ontvangen opleiding in de vorm van e-learnings. Bij sommige organisaties geldt dat medewerkers getraind worden voordat zij met een risicoselectie-instrument aan de slag gaan of voordat een dergelijk instrument in gebruik genomen wordt. Er lijkt een ontwikkeling waarneembaar dat meer maatwerk wordt geboden.

Of er voldoende capaciteit is om de verschillende waarborgen die de AP heeft geformuleerd te borgen is niet eenduidig te beantwoorden. Organisaties lijken nog vooral zoekende naar een antwoord op de vraag welke capaciteit nodig is en op welk vlak.

6 Aanbevelingen

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden enkele meer algemene aanbevelingen gedaan over het proces rondom de totstandkoming en het gebruik van geautomatiseerde risicoselectie-instrumenten. Deze aanbevelingen komen voort uit de inzichten die de onderzoekers hebben opgedaan gedurende het onderzoek, waaronder de in de groepsgesprekken naar voren gebrachte best practices.

6.2 Basis op orde

Om geautomatiseerde risicoselectie-instrumenten op een juiste wijze te kunnen ontwikkelen en te beheren is het noodzakelijk dat de organisaties hun privacy governance op orde hebben. Dit houdt in dat de AVG op toereikende wijze in de organisatie is geïmplementeerd, zodat invulling kan worden gegeven aan de beginselen van de AVG en dat daarover verantwoording kan worden afgelegd. Een van die instrumenten is het uitvoeren van een DPIA. De organisatieonderdelen die betrokken zijn bij de ontwikkelen van geautomatiseerde risicoselectie-instrumenten moeten in hun werkwijze verankerd hebben in welke gevallen, wanneer met wie een DPIA moet worden opgesteld en dat een DPIA is afgerond – inclusief een advies van de FG – voordat met de verwerking in het kader van het risicoselectie-instrument wordt gestart. Eveneens is het van belang dat daarbij oog is voor het uitvoeren van de mitigerende maatregelen die uit de DPIA voortkomen. Een DPIA voer je niet slechts eenmaal uit, maar is een zich herhalend proces. De onderzoekers raden de publieke dienstverleners aan nadrukkelijk oog te hebben voor een goede inbedding van onder meer het DPIA-proces bij de ontwikkeling van geautomatiseerde risicoselectie-instrumenten en vooraf te bepalen wanneer de uitgevoerde DPIA geactualiseerd moet worden.

Ga bovendien met de privacy-organisatie in overleg op welke wijze de DPIA en de IAMA zich tot elkaar verhouden op inhoud en proces en hoe de beide assessments in de uitvoering ervan elkaar kunnen versterken. Wat betreft de samenloop van de DPIA en IAMA kan de handreiking opgesteld door het ministerie van BZK mogelijk uitkomst bieden.³⁹

³⁹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2023.

Ten slotte willen de onderzoekers benadrukken dat het voor de borging van de AVG randvoorwaardelijk is de informatiehuishouding op orde is (conform de Archiefwet en de Wet open overheid). Het is van belang dat informatieprofessionals en privacy professionals hierbij elkaar meer gaan versterken en de samenwerking opzoeken. De overheidsinformatie die wordt gebruikt voor de ontwikkeling en het gebruik van deze instrumenten moet vindbaar, beschikbaar, leesbaar, interpreteerbaar, betrouwbaar en toekomstbestendig zijn. Het borgen van de kwaliteit en vindbaarheid van deze informatie hangt direct samen met de kwaliteit van de instrumenten zelf en de uitkomsten daarvan, de mate waarin de instrumenten controleerbaar zijn en de mate waarin transparantie kan worden geboden richting de burger.

6.3 Bestuurlijke afweging

In gesprek met de organisaties bleek dat de inzet van geautomatiseerde risicoselectie-instrumenten geen onderdeel is van de bestuurlijke en meer strategische visie. De inzet van deze instrumenten is eerder een praktische invulling van de voorgestane visie. De onderzoekers raden bestuurders aan om een visie te ontwikkelen op de inzet (of juist niet) van geautomatiseerde risicoselectie-instrumenten binnen de organisatie met het oog op de wettelijke taken van die organisatie. Daarnaast wordt aangeraden om kaders te formuleren die bij de keuze voor de eventuele inzet van een geautomatiseerd risicoselectie-instrument in acht moeten worden genomen. Bovendien is het van belang om een antwoord te vergaren op de vraag bij wie de ontwikkeling en het beheer van geautomatiseerde risicoselectie-instrumenten worden belegd en hoe besluitvorming en verantwoording intern plaatsvindt. Vervolgens is het van belang om een methodiek te ontwikkelen op welke wijze lessen worden geleerd uit het gebruik van deze instrumenten en hoe aan die lessen opvolging wordt gegeven. Op deze wijze is een organisatie, mits alles navolgbaar is vastgelegd, uiteindelijk in staat om op toereikende wijze verantwoording af te leggen.

6.4 Bouw expertise op om geautomatiseerde risicoselectie-instrumenten te beoordelen

Een deel van de geïnterviewde organisaties hebben binnen de organisatie een ethische commissie ingericht. Soms vormt deze commissie een verplichte stap in het proces bij totstandkoming van het geautomatiseerd risicoselectie-instrument en in de PDCA-cyclus. Binnen andere organisaties heeft het een meer facultatief karakter. Wij bevelen aan om een ethische commissie of een beoordeling door een ethicus verplicht onderdeel te maken bij het ontwikkelen en beheren van geautomatiseerde risicoselectie-instrumenten, zodat tijdig potentiële ethische risico's worden geïdentificeerd en beheert.

Om geautomatiseerde risicoselectie-instrumenten op de juiste wijze te beoordelen is het wenselijk om samen met de wetenschap tot een model te komen voor het statistisch valideren van deze instrumenten. Daarnaast is het belangrijk om expertise op te bouwen met betrekking tot het beginsel van non-discriminatie en om hierbij grondrechtenexperts te betrekken.

6.5 Samen leren

Uit de interviews komt naar voren dat er bij organisaties een behoefte bestaat om van elkaar te leren. Wij raden aan om aan die wens opvolging te geven, zodat dilemma's en best practices met elkaar kunnen worden gedeeld, maar dat ook vooral wordt voorzien in structurele en hoogwaardige kennisuitwisseling. Deze gezamenlijkheid geeft organisaties de gelegenheid om vanuit hun verwerkingsverantwoordelijkheid verder invulling te geven aan, maar niet alleen, de leerstukken uit de AVG rondom geautomatiseerde risicoselectie-instrumenten. Deze gezamenlijk uitwerking van deze leerstukken kan vervolgens met de AP worden besproken. BZK zou de interdepartementale verbinding kunnen zoeken om aan die behoefte invulling te geven. Het NPD zou daarvoor eventueel als platform kunnen fungeren.

7 Slotbeschouwing

In hoeverre en op welke manier voldoen overheidsorganisaties bij de inzet van geautomatiseerde risicoselectie-instrumenten aan de noodzakelijke waarborgen zoals die volgen uit artikel 22 AVG en geformuleerd door de AP?

Deze centrale vraag is lastig te beantwoorden. Een reden daarvoor is deels gelegen in de beperkte betrouwbaarheid van de enquêteresultaten, waardoor wij niet met zekerheid uitspraken kunnen doen over de wijze waarop overheidsorganisaties omgaan met geautomatiseerde risicoselectie-instrumenten en hoe invulling is gegeven aan de noodzakelijke waarborgen. Wel hebben wij op basis van de groepsgesprekken een beeld gekregen hoe de geïnterviewde organisaties zelf aankijken tegen geautomatiseerde risicoselectie-instrumenten in relatie tot artikel 22 AVG en de door de AP geformuleerde waarborgen.

Het beeld dat de organisaties zelf schetsen is het best te duiden als dat organisaties vinden dat ze in control zijn of steeds meer in control zijn op dit vlak. Daar staat tegenover dat organisaties nog bezig zijn te inventariseren welke geautomatiseerde risicoselectie-instrumenten er binnen de organisatie zijn en de oudere instrumenten nog getoetst moeten worden aan artikel 22 AVG en het AP-advies.

Ondanks dat organisaties te kennen geven in control te zijn, ontbreekt het aan geborgde processen om structureel invulling te geven aan de noodzakelijk waarborgen. Een voorbeeld daarvan is dat geen expliciete invulling wordt gegeven aan het waarborgen van non-discriminatie.

Een ander opvallend punt is dat met stelligheid wordt verklaard dat er geen verband is tussen risicoselectie en de uiteindelijke besluitvorming, waarbij er met name wordt gewezen op de afstand tussen de selectie en de uiteindelijke besluitvorming en de betekenisvolle tussenkomst van een medewerker. Van een onderbouwing van deze stellingname is in de gesprekken niet gebleken. Hier lijkt de aanname onder te zitten dat de instrumenten geen invloed hebben op het handelen van de behandelaar of toezichthouder; een standpunt waar organisaties weinig vraagtekens bij zetten. De vraag die onderzoekers hierbij willen stellen is of in het geval een behandelaar of toezichthouder weet dat vooraf een risicoselectie plaatsvindt er toch niet met een andere of strengere blik naar een dossier wordt gekeken. Het is aan te bevelen om nader onderzoek te doen wat het effect is van geautomatiseerde risicoselectie-instrumenten op de werkwijze van medewerkers op de werkvloer.

Hiermee is niet gezegd dat de geïnterviewde organisaties geen oog hebben voor de geautomatiseerde risicoselectie-instrumenten en de effecten die deze instrumenten hebben op burgers. Organisaties zijn op dit moment lerende hoe hiermee om te gaan en op welke wijze het ontwikkelen en beheren van deze instrumenten in de governance kan worden ingebed en hoe de burger kan worden geïnformeerd over de inzet van geautomatiseerde risicoselectie-instrumenten. Dit vergt een dialoog zowel binnen de eigen organisatie als tussen overheidsorganisaties. De onderzoekers vinden het goed om te zien dat die behoefte er bij organisaties is en dat er ook een bereidheid is om daarop te investeren.

Bijlage 1: Gebruikte bronnen

Literatuur

Article 29 Working Party 2018

Article 29 Working Party, *Guidelines of Automated individual decision-making and Profiling for the purposes of Regulation 2016/679*, 2018.

Autoriteit Persoonsgegevens 2024a

Autoriteit Persoonsgegevens 2024, *Advies artikel 22 AVG en geautomatiseerde selectie-instrumenten*, 2024.

Autoriteit Persoonsgegevens 2024b

Autoriteit Persoonsgegevens 2024, *DUO. Gebruik van geautomatiseerde risicoclassificering op basis van een risicoprofiel bij Controle Uitwonende Beurs (CUB)*, Den Haag: 2024.

Autoriteit Persoonsgegevens 2025

Autoriteit Persoonsgegevens, *Verzoek tot maken van een plan: toetsing selectie-instrumenten aan o.a. artikel 22 AVG*, Den Haag: 2025.

Çapkurt 2025

F. Çapkurt, 'Rechtsbescherming tegen risicoprofilering op basis van de AVG, het EVRM en het Handvest', *NJB* 2025/751, p.1047-1058.

Kortes & Bruinenberg 2025

L. Kortes & K. Bruinenberg, 'Reactie AP op 'Rechtsbescherming tegen risicoprofilering op basis van de AVG, het EVRM en het Handvest'', *NJB* 2025/1843, p. 1890-1891.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2023

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Handreiking gezamenlijk gebruik IAMA en Model DPIA Rijksdienst*, 2023.

Pels Rijcken 2024

Pels Rijcken, *Advies over geautomatiseerde selectietechniek*, 2024.

Zwenne, van der Voorn & Zamani 2025

G. J. Zwenne, R. van der Voorn & S. Zamani, 'De regulering van geautomatiseerde besluitvorming en profilering in de AVG: de tussenstand', *Tijdschrift voor Formeel Belastingrecht* 2025/2, p. 17-28.

Jurisprudentie

HvJ EU 16 maart 2023, ECLI:EU:2023:220.

HvJ EU 7 december 2023, ECLI:EU:C:2023:957 (*Schufa I*).

Rb. Den Haag 5 februari 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:865 (SyRI).

Kamerstukken

Kamerstukken II 2017/18, 34851, nr. 3.

Kamerstukken II 2022/23, 32761, nr. 291.

Kamerstukken II 2023/24, 32761, nr. 302.

Kamerstukken II 2024/25, 32761, nr. 310.

Staatscourant

Stcrt. 2019, 64418.

pro facto