

Voorstel van wet van de leden Six Dijkstra en Kathmann over een algemeen kader voor wetenschappelijke toetsing van risicoprofileringsalgoritmen (Kaderwet toetsing algoritmen)

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

De overheid dient burgers en organisaties in gelijke gevallen gelijk te behandelen. Dit wetsvoorstel ziet er op toe dat algoritmen die door de overheid worden gebruikt om een risicoprofiel op te bouwen, onderworpen zijn aan een kwalitatieve en kwantitatieve toets. Hiermee wordt het recht op non-discriminatie geborgd in algoritmische besluitvorming.

Risicoprofilering kan de effectiviteit, efficiënte, en betaalbaarheid van sociale voorzieningen vergroten.¹ Ook gaat het onrechtmatig gebruik van deze voorzieningen tegen. Het gebruiken van risicoprofielen voor dit doel is aan voorwaarden gebonden. Zo moeten persoonsgegevens voor dit doel rechtmatig, behoorlijk en transparant worden verwerkt. Als er onderscheid wordt gemaakt op basis van een risicoprofiel, moet dit geschikt, noodzakelijk en proportioneel zijn. De overheid moet goed onderbouwen dat hier sprake van is, door het gebruik van algoritmen te monitoren en evalueren.

Recente situaties laten zien dat beter inzicht in risicoprofileringsalgoritmen nodig is. Ondoordacht gebruik van algoritmen lag ten grondslag aan nationale schandalen, waaronder de kinderopvangtoeslagenaffaire bij de Dienst Toeslagen en discriminerende controles voor de uitwonendenbeurs door de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO).^{2,3} Dit heeft burgers gedupeerd en het vertrouwen in de overheid geschaad. Er is al vaker geconstateerd dat het toezicht op waar, wanneer en hoe risicoprofileringsalgoritmen gebruikt mogen worden tekortschiet.⁴ De gebrekkige controle op de uitvoerende macht als het gaat om de inzet risicoprofileringsalgoritmen kent meerdere oorzaken. Ten eerste is het in de regel zo dat de uitvoerende macht middels de digitale transformatie meer aan slagkracht en schaalbaarheid weet te winnen dan zowel de wetgevende als de rechtssprekende macht.⁵ Ten tweede schiet de regering consequent tekort in het registreren en openbaar maken van hoog-risico en impactvolle algoritmen, ondanks herhaaldelijk aandringen van de Tweede Kamer.⁶ Heden heeft de Kamer echter geen effectieve instrumenten om transparantie af te dwingen en bovendien blijft een wettelijke verplichting om algoritmen openbaar te publiceren uit.⁷ Benadeling door

¹ Onder meer CRvB 8 september 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:3249, r.o. 4.5.

² Rapport Autoriteit Persoonsgegevens 'De verwerking van de nationaliteit van aanvragers van kinderopvangtoeslag' [Kamerstukken II 2020/21 2020D30083](#).

³ Kabinetsreactie onderzoek naar controleproces uitwonendenbeurs, [Kamerstukken II 2023-24 24 724 nr. 220](#).

⁴ Rapport "Blind voor mens en recht", [Kamerstukken II 2023-24, 35 867, nr. 11](#).

⁵ Zie o.a.: Reijer Passchier (2021), "Artificiële intelligentie en de rechtsstaat".

⁶ Zie o.a. verslag van het commissiedebat Verwerking en bescherming persoonsgegevens d.d. 18 februari 2025: https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20250218/verslag_van_een_commissiedebat_3/document3/f=/vml0olf5v6zt.pdf.

⁷ Kamerbrief Doorontwikkeling Algoritmekader en –register d.d. 9 september 2025, HYPERLINK

"<https://open.overheid.nl/documenten/2411f984-5a24-420c-a24c-6e0a84998988/file>."

algoritmedreven risicoprofilering heeft burgers gedupeerd en het vertrouwen in de democratische rechtsstaat aangetast. Onverantwoorde inzet van door algoritmen gedreven systemen⁸ en bijbehorende hersteloperaties drukken tot op de dag van vandaag een stempel op het vertrouwen van burgers in de Nederlandse overheid.⁹

Burgers moeten beschermd worden tegen discriminatie door de overheid. Algoritmen die mogelijk discriminerend werken, moeten transparant en controleerbaar zijn. Dit wetsvoorstel verplicht de overheid om meer transparant te zijn over algoritmen die worden gebruikt, door een standaardmethode voor te schrijven waarop wetenschappelijk kan worden vastgesteld of een algoritme discrimineert. De voorgestelde standaardmethode brengt relevante wetenschappelijke inzichten samen.

Technologie is politiek. Een verantwoorde inzet van algoritmen om besluiten te maken of voor te bereiden, vraagt dan ook om kennis van de maatschappelijke context, de werking van statistische modellen en de wettelijke kaders die al gelden. Zo volgt uit Europees recht dat men geen onderscheid mag maken op basis van ‘ras’¹⁰ of nationaliteit om een risicoprofiel op te bouwen.¹¹ Er zijn echter manieren waarop profilering door andere kenmerken te combineren, zoals postcodegebied, inkomen en gezinssamenstelling, alsnog een beschermde groep onevenredig kan benadelen. Profileringskenmerken die na combinatie alsnog een discriminerende werking kunnen hebben zijn *proxykenmerken*.¹² Door toetsen uit te voeren op algoritmen die werken met bekende proxykenmerken kan worden vastgesteld of er een discriminerende werking is (zie §3.2).¹³ Dit wetsvoorstel beoogt om hiertoe geschikte toetsingsmethoden voor te schrijven als norm voor de overheid en uitvoeringsorganisaties, gebaseerd op recente wetenschappelijke inzichten en geldende zachte kaders.¹⁴

Dit wetsvoorstel verplicht ook tot transparantie. De uitkomsten van de toetsen naar risicoprofileringsalgoritmen moeten proactief worden gecommuniceerd aan burgers, zodat zij weten wanneer er (deels) geautomatiseerde risicoprofilering heeft plaatsgevonden ten aanzien

⁸ ‘Focus op AI bij de rijksoverheid’, Algemene Rekenkamer (2024).

⁹ Voortgangsrapportage Hersteloperatie Toeslagen mei - augustus 2024, [Kamerstukken II 2024-25 2024D36859](#).

¹⁰ Juridische verzamelterm voor persoonskenmerken als huidskleur, etniciteit en nationale of etnische herkomst. ‘Ras’ is een discriminatiegrond.

¹¹ Het discriminatieverbod volgt onder andere uit verdragen van de Europese Unie (EU) en het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM). In Nederland is het discriminatieverbod verankerd in artikel 1 van de grondwet en uitgewerkt in de Awgb. Artikel 2 Awgb vermeldt de volgende beschermde gronden: “godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid of burgerlijke staat”. Beschermde gronden vermeld in EU-verdragen verschillen per context. Leeftijd is bijvoorbeeld wel een beschermde grond in de richtlijn voor gelijke behandeling in arbeid en beroep (art. 1 2000/78/EG), maar niet in de richtlijn gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming (art. 2 2000/43/EG). Zie nader §3.1.3.

¹² Europese Commissie: Directorate-General for Justice and Consumers, European network of legal experts in gender equality and non-discrimination, Gerards, J. and Xenidis, R., Algorithmic discrimination in Europe – Challenges and opportunities for gender equality and non-discrimination law, Publications Office, 2021, <https://data.europa.eu/doi/10.2838/544956>.

¹³ Praktische handvatten voor empirisch toezicht op profileringsalgoritmes, J. Parie, Y. Remmits, B. Hekkelman, M. Kattenberg, Tijdschrift voor Toezicht (2025).

¹⁴ Zie bijvoorbeeld: [Toetsingskader risicoprofilering – Normen tegen discriminatie op grond van ras en nationaliteit](#), College voor de Rechten van de Mens (2025).

van hen of een besluit dat hen raakt. Dit wordt bereikt met een publicatieplicht in het Algoritmeregister. Overheden worden verplicht om de uitkomst van de toetsen in dit openbare register op te nemen, waarbij ook duidelijk wordt welke kenmerken precies zijn getoetst. Dit wordt ook vermeld in brieven en communicatie richting burgers. Deze maatregelen zorgen ervoor dat burgers beter geïnformeerd zijn over algoritmegebruik en de mogelijkheden die zij hebben om hiertegen bezwaar te maken. Het wetsvoorstel bevat daarnaast waarborgen om betekenisvolle menselijk tussenkomst te garanderen als de overheid van risicoprofileringsalgoritmen gebruikt (zie §4.2.2).

Het doel van dit wetsvoorstel is om discriminatie en willekeur door risicoprofileringsalgoritmen te voorkomen. Door vooraf te toetsen op discriminatoire en andere onwenselijke gevolgen van algoritmen, kan worden onderbouwd of een algoritmische toepassing proportioneel is. Voortaan kan dit gecontroleerd worden door op basis van actuele wetenschappelijke inzichten deze gevolgen objectief te toetsen. Dit stelt overheidsorganisaties in staat om op tijd alternatieve en minder ingrijpende middelen te overwegen, wanneer blijkt dat er een groot risico bestaat dat burgers worden gediscrimineerd door het toepassen van een risicoprofileringsalgoritme.

De kaderwet geeft invulling aan Europees en nationaal beleid op het gebied van de verantwoorde inzet van algoritmen. Uit de wettekst van de AI-verordening volgt dat risicoprofileringsalgoritmen die “gebaseerd zijn op regels die uitsluitend door natuurlijke personen zijn vastgesteld” buiten de reikwijdte van de nieuwe Uniewetgeving valt.^{15,16} Daarmee kwalificeren slechts 13 van de 273 impactvolle algoritmen die bij 14 ministeries zijn geïdentificeerd als hoog risico AI-systeem, zoals gedefinieerd in de AI-verordening (zie §2.1).¹⁷ Dit wetsvoorstel harmoniseert de regelgeving ten aanzien van risicoprofileringsalgoritmen en hoog risico AI-systemen. Het vult dus een lacune in de wet en biedt bescherming tegen algoritmen met een hoog risico om mensenrechten te schenden.¹⁸

Burgers genieten rechtsbescherming op basis van nationale kaders zoals de Grondwet, de Algemene wet gelijke behandeling (hierna: Awgb), de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) en de Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG). Op het gebied van risicoprofileringsalgoritmen zijn dezelfde rechten nog niet voldoende wettelijk beschermd.¹⁹ Zo zijn de algemene beginselen van behoorlijk bestuur niet concreet genoeg om risicoprofileringsalgoritmen te kunnen normeren.²⁰ Bovendien maakt het landschap van sectorale toezichthouders het bieden van een eenduidige normuitleg complex.²¹ Deze kaderwet verplicht specifieke wetenschappelijke toetsingsmethoden die objectief en

¹⁵ Overweging 12 AI-verordening.

¹⁶ ‘[Guidelines on the definition of an artificial intelligence system established by AI Act](#)’, Europese Commissie (2025). Zie ook ‘[Richtlijnen voor AI-verordening implementatie](#)’, stichting Algorithm Audit (2025).

¹⁷ [Kamerstukken II 2024-25 26 643 nr. 1260](#).

¹⁸ WEG. Deze voetnoot mag weg. Voor de telling neem ik deze noot wel op.

¹⁹ [Kamerstukken II 2019-20, 26 643, nr. 726](#).

²⁰ [Een burger is geen dataset](#), Nationale Ombudsman (2021).

²¹ [Evaluatie Autoriteit Persoonsgegevens](#), Berenschot/Tilburg University (2025).

Rijksbreed kunnen worden toegepast om risicoprofileringsalgoritmen te wegen op het risico van discriminatie.²² De eisen voor de toetsingsmethoden staan beschreven in §3.2.

De tekst en inhoud van dit wetsvoorstel is tot stand gekomen dankzij advies van en ondersteuning door de stichting Algorithm Audit, die als kennisplatform veel ervaring heeft met het kwalitatief en kwantitatief toetsen van risicoprofileringsalgoritmen op een wijze zoals door indieners voorgesteld. Voorts hebben indieners het wetsvoorstel aangescherpt op basis van input uit informele gedachtewisselingen met medewerkers van het College voor de Rechten van de Mens (CvdRM), de Autoriteit Persoonsgegevens en Amnesty International. Indieners danken deze partijen hartelijk voor hun waardevolle input en betrokkenheid bij dit wetgevingsproces.

In deze kaderwet worden verschillende *soft law* kaders verwerkt, waaronder het Algoritmekader²³, de Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmes²⁴ van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Toetsingskader risicoprofilering van het CvdRM.²⁵ Overheidsorganisaties geven aan dat deze kaders nog niet concreet genoeg zijn om praktische vragen over het ontwikkelen en inzetten van risicoprofileringsalgoritmen te beantwoorden.²⁶ Deze organisaties ontwikkelen in brede samenwerking met ngo's, kennisinstellingen en bedrijven een Nederlandse Technische Afspraak (NTA) voor wetenschappelijke toetsingsmethoden voor risicoprofileringsalgoritmen.²⁷ Dit proces wordt begeleid door de Stichting Koninklijk Nederlands Normalisatie Instituut (NEN). Deze kaderwet voorziet in de behoefte voor concrete wettelijke normering van risicoprofileringsalgoritmen en sluit aan op lopende initiatieven.

De indieners hebben gekozen voor een kaderwet omdat deze breed van toepassing is op verschillende domeinen waarbinnen risicoprofileringsalgoritmen worden toegepast. Een kaderwet legt algemene principes vast die in lagere regelgeving worden geconcretiseerd. De indieners menen dat dit het juiste middel is om de inzet van risicoprofileringsalgoritmen te harmoniseren met de regulering van hoog risico AI-systemen.

In dit algemeen deel van de memorie van toelichting zal hierna achtereenvolgens aandacht worden besteed aan de volgende onderwerpen:

§ 2 Aanleiding

§ 2.1 Chronologie risicoprofileringsalgoritmen in het openbaar bestuur

§ 2.2 Onderzoeken naar risicoprofileringsalgoritmen

§ 2.2.1 Indirect onderscheid en populatiestatistiek

²² [Hoe 'algotrudentie' kan bijdragen aan een verantwoorde inzet van machine learning-algoritmes](#), A. Meuwese, J. Parie, A. Voogt, Nederlands Juristenblad (2024).

²³ [Algoritmekader v2.2.1](#), Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2025).

²⁴ [Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmes](#), Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2020).

²⁵ [Toetsingskader risicoprofilering – Normen tegen discriminatie op grond van ras en nationaliteit](#), College voor de Rechten van de Mens (2025), in het bijzonder p.25-30.

²⁶ [Technische briefing Risicoprofilering bij handhaving](#), Tweede Kamer (2025).

²⁷ ['Beheersmaatregelen ten behoeve van de verantwoorde inzet van risicoprofileringsalgoritmen'](#), Stichting Koninklijk Nederlands Normalisatie Instituut (NEN).

§ 2.2.2 Motiveringsbeginsel en uitlegbaarheid	
§ 2.3 Soft law kaders	
§ 3 Hoofddijnen van het voorgestelde wetsvoorstel	
§ 3.1 Inleiding	
§ 3.1.1 Definitie risicoprofileringsalgoritme	
§ 3.1.2 Reikwijdte	
§ 3.1.3 Beschermden gronden	
§ 3.1.4 Bijzondere categorieën persoonsgegevens	
§ 3.1.5 Gelijkheidsmetriek	
§ 3.1.6 Modelkeuze	
§ 3.2 Objectieve rechtvaardiging	
§ 3.2.1 Kwalitatieve toets	
§ 3.2.2 Kwantitatieve toets	
§ 3.2.3 Proportionaliteitsafweging	
§ 3.3 Ingebruikname en verantwoording	
§ 3.3.1 Duidelijke werkinstructies en consistente uitkomsten	
§ 3.3.2 Implementatie en inrichting besluitvormingsproces	
§ 3.3.3 Transparantieplichtingen	
§ 3.3.4 Validatie, monitoring en evaluatie	
§ 3.4 Rechtsbescherming en rechtshandhaving	
§ 3.5 Controle en toezicht	
§ 4 Verhoudingen tot andere wetgeving	
§ 4.1 Algemene wet bestuursrecht	
§ 4.2 Algemene verordening gegevensbescherming	
§ 4.2.1 Verwerking van bijzondere categorieën persoonsgegevens	
§ 4.2.2 Geautomatiseerde individuele besluitvorming en betekenisvolle menselijke tussenkomst	
§ 4.3 Algemene wet gelijke behandeling	
§ 4.4 Europees Verdrag van de Rechten van de Mens	
§ 4.5 AI-verordening	
§ 4.6 Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden	
§ 4.7 Wet op het Centraal Bureau voor de Statistiek	

2. Aanleiding

Allereerst wordt beschreven welke bestuurlijke ontwikkelingen op het gebied van risicoprofilering aanleiding hebben gegeven tot de kaderwet (§2.1). Daarna volgt een reflectie op onderzoeken waaruit het nut en de noodzaak blijkt voor toepassing van toetsingsmethoden om de effecten van risicoprofileringsalgoritmen vast te stellen (§2.2). Vervolgens wordt samengevat hoe ontwikkelde *soft law* kaders ten grondslag liggen aan de kaderwet (§2.3).

2.1 Risicoprofileringsalgoritmen in het openbaar bestuur

De afgelopen jaren is de controle op de inzet van algoritmen verbeterd. Dit is het resultaat geweest van opeenvolgende coalitieakkoorden en voorstellen van de Tweede Kamer die discriminatie door de overheid beoogden te voorkomen.

Ten eerste heeft de Tweede Kamer, naar aanleiding van de parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag, aanleiding gegeven om discriminerende

risicoprofileringsalgoritmen op basis van afkomstgerelateerde kenmerken te onderzoeken en uit werking te nemen. Zo verzocht de motie Marijnissen c.s. het kabinet in 2021 om risicomodellen en zogenaamde vervuilde data op te ruimen binnen de eigen organisatie.²⁸ De motie van het lid Klaver c.s. verzocht het kabinet om ook proxykenmerken, zoals afkomstgerelateerde indicatoren, buiten werking te nemen.²⁹ Via deze weg werd de discriminerende werking van risicoprofileringsalgoritmen voor het eerst aan banden gelegd. Het doel van deze opruimactie was om zeker te stellen dat de overheid geen onrechtvaardig onderscheid maakt in risicomodellen op basis van afkomst. In 2024 concludeerde de Audit Dienst Rijk (ADR) in 2024 dat departementen naar behoren een onderzoek naar hun algoritmen hebben uitgevoerd.³⁰

De Tweede Kamer heeft zich ook ingespannen om de inzet van risicoprofileringsalgoritmen verder te reguleren. In 2023 nam de Kamer unaniem de motie van het lid Slootweg aan met het verzoek aan alle overheidsorganisaties om binnen twee jaar kenbaar te maken aan burgers van welke persoonsgegevens en welke algoritmen zij gebruik maken voor het nemen van besluiten.³¹ Ook werd de motie van het lid Kathmann aangenomen om te onderzoeken of het inzetten van expertteams die volledige inzage hebben in een algoritme bijdraagt aan het bestrijden van discriminatie.³² Via de motie van het lid Dekker-Abdulaziz werd verzocht om nieuwe hoog-risico algoritmen verplicht op te nemen in het Algoritmeregister.³³ Op 7 juli 2023 werd toegezegd dat alle hoog-risico algoritmen van de Rijksoverheid in 2025 zouden zijn opgenomen in het Algoritmeregister.³⁴ Sindsdien zijn er verschillende Kamermoties aangenomen die verdere eisen stellen aan de omgang met risicoprofileringsalgoritmen.³⁵

Opeenvolgende kabinetten hadden de ambitie om de controle op risicoprofileringsalgoritmen wettelijk te regelen. Het kabinet-Rutte IV stelde in het coalitieakkoord: “We regelen wettelijk dat algoritmes worden gecontroleerd op transparantie, discriminatie en willekeur. Een algoritmetoezichthouder bewaakt dit.”³⁶ Toezichthouders gingen beter samenwerken na de oprichting van de Directie Coördinatie Algoritmes (DCA) bij de Autoriteit Persoonsgegevens (AP).³⁷ In 2024 tekenden Tilburg University en Berenschot, in een brede evaluatie over het functioneren van de AP, echter op dat “de AP terughoudend is op het gebied van normuitleg in concrete vraagstukken.”³⁸ Volgens de onderzoekers is er bij organisaties die worden gecontroleerd door de AP behoefte aan een duidelijkere normuitleg over hoe zij aan

²⁸ [Kamerstukken II 2020-21 35510, nr. 21.](#)

²⁹ [Kamerstukken II 2020-21 35 510, nr. 16.](#)

³⁰ [Kamerstukken II 2024-25 26 643 35 510, nr. 1247.](#)

³¹ [Kamerstukken II 2022-23 26 643, nr. 993.](#)

³² [Kamerstukken II 2022-23 26 643, nr. 995.](#)

³³ [Kamerstukken II 2022-23, 36 630 VI, nr. 14.](#)

³⁴ [Kamerstukken II 2022-23, 26 643, nr. 1056.](#)

³⁵ [Kamerstukken II 2023-24, 24 724, nr. 229, Kamerstukken II 2022-23, 26 644, nr. 1001 en Kamerstukken II 2024-25, 32 761, nr. 323.](#)

³⁶ [Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' \(2021\).](#)

³⁷ [Kamerstukken II 2022-23, 26 643, nr. 1092.](#)

³⁸ [Evaluatierapport van Tilburg University en Berenschot \(2024\), p.67.](#)

wetgeving moeten voldoen. De in deze wet beschreven toetsingsmethoden voor algoritmen bieden de toezichthouder en relevante organisaties duidelijkheid.

Er is ook een politieke wens om een wetenschappelijke standaard te hanteren voor de controle op algoritmen. In het hoofdlijnenakkoord van het kabinet-Schoof van 2024 stond: “Er komt een wetenschappelijke standaard voor het gebruik van modellen en algoritmes. Beide moeten openbaar en navolgbaar zijn. De bijsluiter maakt duidelijk waarvoor ze wel en waarvoor ze niet bedoeld zijn en gebruikt kunnen worden.”³⁹ Op 15 januari 2025 werd de motie van de leden Omtzigt en Six Dijkstra aangenomen,⁴⁰ die de regering verzocht om een dergelijke standaard te ontwikkelen. Dit heeft nog niet tot een concreet plan geleid dat is gedeeld met de Kamer.⁴¹ Dit wetsvoorstel geeft alsnog invulling aan de wens van de Kamer.

Daarnaast heeft de Kamer de wens om hoog-risico AI-systemen en hoog-risico algoritmen op gelijke voet te reguleren. Op 20 februari 2025 verzocht de Kamer in een motie van het lid Six Dijkstra om impactvolle algoritmen (categorie B in de Handreiking Algoritmeregister⁴²) net als de hoog-risico AI-systemen volgens de AI-verordening (categorie A) in het Algoritmeregister op te nemen.^{43,44} Hierbij werd specifiek gevraagd om risicoprofileringsalgoritmen te behandelen als hoog-risico algoritme. In de loop van 2025 gaven departementen gehoor aan dit verzoek door een grote inventarisatie binnen de eigen organisaties uit te voeren en gevonden algoritmen in het Algoritmeregister te publiceren.⁴⁵ In de inventarisatie, die medio augustus 2025 werd afgerond, zijn 357 algoritmen geïdentificeerd. Daarvan zijn er 13 hoog-risico AI-systemen (categorie A), 247 impactvolle algoritmen (categorie B) en 97 algoritmen die voor overige redenen werden gepubliceerd (categorie C). Circa 273 van deze algoritmen werden in diezelfde tijd in het Algoritmeregister gepubliceerd.

Uit de inventarisatie blijkt dat het merendeel van de risicovolle algoritmen niet valt onder de AI-verordening en dus niet wettelijk zijn gereguleerd. Tegen deze achtergrond stelt dit wetsvoorstel eisen voor de inzet van risicoprofileringsalgoritmen die niet onder de reikwijdte van de AI-verordening vallen, maar wel een verhoogd risico hebben om burgers te discrimineren. Het wetsvoorstel stelt nadere eisen aan het detailniveau waarop algoritmen in het Algoritmeregister moeten worden ingevuld. Omdat het op dit moment niet duidelijk is hoe velden zoals ‘doel en impact,’ ‘risicobeheer’ en een eventuele Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmes (IAMA) moeten worden ingevuld, betekent een registratie in het Algoritmeregister nog niet dat een algoritme verantwoord wordt ingezet. Naast een

³⁹ [Kamerstukken II 2022-23, 26 643, nr. 1092.](#)

⁴⁰ Kamerstuk 35 867, nr. 26

⁴¹ [Kamerstukken II 2024-25, 35 867, nr. 31.](#)

⁴² Handreiking Algoritmeregister versie 1.0, november 2023. Ondertussen vervangen door [Handreiking Algoritmeregister versie 1.3](#), d.d. mei 2025. De categoriën zijn ongewijzigd in versie 1.3 ten opzichte van versie 1.0.

⁴³ [Kamerstukken II 2024-25, 26 643, nr. 1286](#)

⁴⁴ [Handreiking Algoritmeregister, editie mei 2025](#)

⁴⁵ [Kamerstukken II 2024-25 26 643 nr. 1260, nr. 1348, nr. 1351, nr. 1353, nr. 1358, nr. 1359, nr. 1363, nr. 1364, nr. 1367, nr. 1368, nr. 1373, nr. 1374, nr. 1375.](#)

registratieplicht in het Algoritmeregister, schrijft dit wetsvoorstel de methoden voor hoe risicoprofileringsalgoritmen zowel kwalitatief als kwantitatief getoetst dienen te worden en hoe deze informatie wordt geopenbaard.

2.2 Onderzoeken naar risicoprofileringsalgoritmen

Hier worden actuele inzichten besproken die voortkomen uit onderzoeken naar de inzet van risicoprofileringsalgoritmen.

2.2.1 Indirect onderscheid en populatiestatistiek

De Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) maakte in de periode 2010-2023 gebruik van een risicoprofileringsalgoritmen met eenvoudige beslisregels om onrechtmatig gebruik van de uitwonendenbeurs tegen te gaan. Door natuurlijke personen zijn drie selectiecriteria vastgesteld – onderwijsniveau, leeftijd en afstand tot ouder(s) – die werden gebruikt om controles uit te voeren. Uit onderzoek van Investico, de NOS en het Hoger Onderwijs Persbureau bleek echter dat controles op basis van deze criteria een sterk discriminatoir karakter hadden.⁴⁶ 97,6% (367 van de 376) van de studenten die door advocaten worden bijgestaan in zaken waarin DUO hen beschuldigt van onrechtmatig gebruik van de uitwonendenbeurs heeft een migratieachtergrond.

Naar aanleiding van deze berichtgeving kondigde de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) een onafhankelijk onderzoek aan naar het controleproces van de uitwonendenbeurs (CUB). Na een analyse van data over de migratieachtergrond van studenten, aangeleverd door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), kon achteraf worden vastgesteld dat in 2014 en 2019 respectievelijk 86,0% en 80,0% van de studenten die om deze reden in bezwaar zijn gegaan tegen DUO een niet-Europese migratieachtergrond had.⁴⁷ In 2014 en 2019 bestond de populatie van studenten die recht had op een uitwonendenbeurs respectievelijk voor 22,0% en 47,7% uit studenten met een niet-Europese migratieachtergrond.⁴⁸ Er zijn dus relatief gezien veel meer studenten met een niet-Europese migratieachtergrond gecontroleerd op onrechtmatig gebruik van de uitwonendenbeurs dan de populatie zou doen vermoeden. Daarmee is er sprake van een aanzienlijk verschil.

Uit hetzelfde onderzoek volgde dat het criterium ‘onderwijsniveau’ vooral mbo 1 en mbo 2-studenten een hogere risicoscore toekende, waarmee indirect studenten met een niet-Europese migratieachtergrond in grote mate werden getroffen. In 2014 had 63,3% van de 16.023 mbo 1-2-studenten en 13,2% van de 104.814 wo-studenten een niet-Europese migratieachtergrond. Door mbo-studenten een hogere risicoscore toe te kennen, functioneerde het criterium ‘onderwijsniveau’ als een proxykenmerk met een discriminerende werking. Uit willekeurige steekproeven, uitgevoerd op doelpopulaties in 2014 en 2017, blijkt dat er geen statistisch

⁴⁶ NOS op 3, [Studenten met migratieachtergrond opvallend vaak beschuldigd van fraude, minister wil systeem grondig nagaan](#) (2023).

⁴⁷ [Kamerstukken II 2023-24 2024D20431](#).

⁴⁸ De aanzienlijke verschuiving tussen deze jaren komt voort uit wijzigingen in het gevoerde beleid ten aanzien van de uitwonendenbeurs. In 2015 is het leenstelsel ingevoerd, waardoor enkel mbo-studenten recht hadden op een uitwonendenbeurs.

verband is tussen het opleidingsniveau en de leeftijd van een student en het onrechtmatig gebruik van de uitwonendenbeurs. Tegelijkertijd blijkt controle op basis van het CUB-proces effectiever dan met een steekproef. Steekproefsgewijs werd in 2014 en 2017 respectievelijk bij 3,6% en 3,8% van de gecontroleerden onrechtmatig gebruik van de uitwonendenbeurs vastgesteld. Het CUB-proces, waarvan risicoprofilering een onderdeel is, had in diezelfde jaren een effectiviteit van 38,9% en 35,3%.

Als uitkomst van de onderzoeken hebben de rechtspraak en de Tweede Kamer het controleproces genormeerd, door de regering te verzoeken om voortaan wetenschappelijk onderbouwde algoritmen te gebruiken bij DUO.^{49,50} In maart 2024 bood de minister van OCW excuses aan voor indirecte discriminatie in het CUB-proces.⁵¹ In november 2024 werd een compensatieregeling voor eer dan 10.000 studenten aangekondigd ter waarde van ruim €61.000.000.⁵²

De Tweede Kamer hield de mogelijkheid voor toekomstig gebruik van risicoprofileringsalgoritmen door overheidsorganisaties open. Wel werd breed erkend dat deze algoritmen de juiste waarborgen moeten hebben. Op basis van de onderzoeken naar de risicoprofilering van DUO geeft dit wetsvoorstel invulling aan de wens om betere waarborgen om discriminatie te voorkomen (zie §3.4.2).

2.2.2 Motiveringsbeginsel en uitlegbaarheid

Naast het stellen van eisen aan toetsingsmethoden, geeft dit wetsvoorstel ook invulling aan de uitlegbaarheidsvereiste voor risicoprofileringsalgoritmen. Dit volgt uit het motiveringsbeginsel van de Awb.

Algoritmen zijn op verschillende manieren uitlegbaar. De manier waarop een algoritme op een betekenisvolle manier uitlegbaar is, volgt uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (Abbb) die zijn vastgelegd in de Awb. In individuele gevallen moet de selectie voor een controle, gebaseerd op een risicoprofileringsalgoritme, kunnen worden uitgelegd aan een betrokkene. Dit volgt uit het motiveringsbeginsel van artikel 3:46-3:47 van de Awb en het recht op uitleg van artikel 13-15 van de AVG. De betrokkene moet namelijk in natuurlijke taal bezwaar kunnen maken als zij het oneens zijn met de risicocategorieën van een algoritme. Het is daarom van belang dat risicocategorieën die op basis van statistiek zijn toegekend, uitgelegd worden op een manier die begrijpelijk is voor een brede doelgroep zonder voorkennis van statistiek. Een puur technische uitleg voldoet daarom niet aan de eis van

⁴⁹ Rb. Overijssel 29 oktober 2024, ECLI:NL:RBOVE:2024:5627.

⁵⁰ [Kamerstukken II 2023-24 D21614](#), [Kamerstukken II 2023-24 24 724](#), nr. 229, [Kamerstukken II 2023-24 24 724](#), nr. 231.

⁵¹ [Kamerstukken II 2023-24, 24 724](#), nr. 220.

⁵² [Kamerstukken II 2023-24, 24 724](#), nr. 243.

uitlegbaarheid.⁵³ De indieners stellen dat de statistiek een uitleg in natuurlijke taal in de weg zit.⁵⁴

Hoe verstrekkender de besluiten die op basis van een risicoprofileringsalgoritme worden gemaakt, des te strikter de eis van uitlegbaarheid moet worden geïnterpreteerd. Dit wetsvoorstel stelt daarom dat algoritmen die niet gebaseerd zijn op duidelijke parameters en algoritmen die gedreven worden door *machine learning* per definitie ongeschikt zijn voor handhaving en toezicht. Simpele en eenvoudig uitlegbare algoritmen, met regelgebaseerde beslisbomen, moeten worden ingezet als dit verenigbaar is met andere wettelijke eisen. Hoe een geschikt en uitlegbaar algoritme kan worden gekozen, staat beschreven in de NTA ‘Toetsingsmethoden en afwegingskader voor profileringsalgoritmes’ (zie §3.4.2).

2.3 Soft law kaders

Om de uitvoering van beleid te ondersteunen, hebben beleidsmakers en toezichthouders *soft law* kaders gemaakt. Dit zijn niet-bindende eisen die de verantwoorde inzet van algoritmen bevorderen. Dit wetsvoorstel legt deze eisen wettelijk vast.

Ten eerste hebben de indieners gekeken naar de kaders die in de praktijk al vaak worden gebruikt. Zo is er uit 2021 het ‘Toetsingskader algoritmes’ van de Algemene Rekenkamer (AR), die definieert een algoritme als volgt: “Een set van regels en instructies die een computer geautomatiseerd volgt bij het maken van berekeningen om een probleem op te lossen of een vraag te beantwoorden.”⁵⁵ Deze definitie is ruim, maar wel toepasbaar. Het is bijvoorbeeld een onderdeel van de ‘Handreiking Algoritmeregister’ die in 2023 door het Ministerie van BZK is gepubliceerd. In deze handreiking staan richtlijnen over wanneer algoritmen gepubliceerd moeten worden in het Algoritmeregister.⁵⁶ De focus ligt hierbij op ‘impactvolle algoritmen’ (zie §2.1). Naast AI-systemen die volgens de AI-verordening als ‘hoog risico’ kwalificeren (categorie A), vallen ook algoritmen met directe gevolgen voor burgers en algoritmen die beïnvloeden hoe de overheid bepaalde groepen mensen classificeert (categorie B) onder de noemer ‘risicovolle algoritmen’.⁵⁷ Voor de categorie B-algoritmen geldt echter geen registratieplicht, ondanks meerdere verzoeken hiertoe van de Kamer (zie §2.1). Ook het uitvoeren van een Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmen (IAMA)⁵⁸ is niet verplicht voor categorie B-algoritmen. In aanvulling op deze kaders, is er ook het ‘Onderzoekskader algoritmes’ van de ADR in 2023. Die gaat specifiek in op risicobeheersmaatregelen voor ‘organisatorische sturing en verantwoording,’ ‘data en model,’ ‘privacy’ en ‘informatiebeveiliging’ bij de inzet van algoritmen. Verschillende kaders,

⁵³ Zie bijvoorbeeld D. Vale, A. El-Sharif & M. Ali, ‘Explainable artificial intelligence (XAI) post-hoc explainability methods: risks and limitations in non-discrimination law’, *AI Ethics* 2022, 2, p. 815-826.

⁵⁴ [Hoe ‘algotrudentie’ kan bijdragen aan een verantwoorde inzet van machine learning-algoritmes](#), A. Meuwese, J. Parie, A. Voogt, *Nederlands Juristenblad* (2024).

⁵⁵ [Aandacht voor algoritmes](#), Algemene Rekenkamer (2021).

⁵⁶ [Algoritmeregister](#).

⁵⁷ Handreiking Algoritmeregister versie 1.0, november 2023. Ondertussen vervangen door [Handreiking Algoritmeregister versie 1.3](#), d.d. mei 2025.

⁵⁸ Artikel 27 AI-verordening verplicht overheidsinstanties die een AI-systeem in gebruik willen stellen om eerst een beoordeling uit te voeren voor de gevolgen van de grondrechten.

handreikingen en richtlijnen zijn in 2024 door het Ministerie van BZK samengebracht in het algemene ‘Algoritmekader.’⁵⁹

Soft law kaders zijn moeilijk bruikbaar om non-discriminatie voor overheidsorganisaties vaststellen. Daarvoor zijn ze te abstract. Door empirische toetsingsmethoden voor te schrijven, kan op basis van statistiek worden vastgesteld of er sprake is van proxykenmerken die discriminerend werken en of er (onbedoeld) een onderscheid wordt gemaakt tussen groepen door het gebruik van een algoritme. Dit wetsvoorstel zorgt er dus voor dat wetenschappelijk onderbouwd kan worden of een algoritme discrimineert. Op basis van die uitkomsten kan er een betere afweging worden gemaakt of het gebruiken van een risicoprofileringsalgoritme wel of niet gerechtvaardigd is. Ook kan op basis van de uitkomsten besloten worden om een alternatieve selectiemethode te gebruiken met een lager risico op discriminatie zie (zie §2.2.1).

Uit het Europese non-discriminatierecht volgt dat statistische modellen zoals risicoprofileringsalgoritmen het effect kunnen hebben dat er indirect onderscheid tussen groepen wordt gemaakt. Het stelt vanzelfsprekend dat aantoonbaar moet zijn of modellen niet onevenredig gunstig uitpakken voor bepaalde groepen mensen.⁶⁰ Uit jurisprudentie volgt momenteel niet dat er strenge drempelwaarden moeten zijn vastgesteld, waarmee te bewijzen is dat er het onderscheid tussen groepen statistisch significant is als een zeker model wordt gebruikt (zie §4.7.1).

Het Algoritmekader vraagt van organisaties dat zij een rechtvaardigheidstoets uitvoeren om indirect onderscheid tussen groepen te rechtvaardigen. Dit staat beschreven in het in 2025 geactualiseerde ‘Toetsingskader risicoprofilering’ van het CvRM.⁶¹ Deze schrijft voor dat, bij vermoedens dat een risicoprofileringsalgoritme indirect onderscheid maakt tussen groepen, moet worden nagegaan of er inderdaad een beschermde groep in ‘onevenredige mate’ wordt getroffen. Dit geldt alleen als er sprake is van een legitiem nagestreefd doel.⁶² Met betrekking tot de kenmerken ‘ras’ en nationaliteit betekent dit volgens het Toetsingskader het volgende: “door de profilering de kans op nadere controle groter is vanwege een kenmerk vallend onder ‘ras’ of nationaliteit dan de gemiddelde kans om gecontroleerd te worden, bij aselechte steekproefcontroles.” Door te verwijzen naar de gemiddelde kans en aselechte steekproefcontroles, wordt een kwantitatieve toetsingsmethode verondersteld (zie §3.1.4). Dit wetsvoorstel schrijft die toetsingsmethode voor.

⁵⁹ [Algoritmekader](#) v2.3 editie augustus 2025, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

⁶⁰ [Handboek over het Europese non-discriminatierecht](#), Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten en Raad van Europa (2018).

⁶¹ Toetsingskader risicoprofilering – Normen tegen discriminatie op grond van ras en nationaliteit, College van de Rechten van de Mens (2025).

⁶² Op p.28 van het Toetsingskader wordt hierover opgemerkt: “In de praktijk vormt het legitieme doel bij risicoprofilering meestal geen juridisch beletsel. Instanties gebruiken risicoprofilering als het goed is met het doel om bestaande wetten en regels zo effectief mogelijk na te doen leven. Dat wetten gehandhaafd en nageleefd worden is een doel van de rechtsstaat en een verantwoordelijkheid van de betreffende handhavende instanties, mits juridisch bevoegd. Het zwaartepunt van de objectieve rechtvaardigingstoets ligt bij risicoprofilering al met al in de overige stappen.”

In het Toetsingskader van CvdRM is de volgende stap, na het uitvoeren van een kwantitatieve toets, om een rechtvaardigingstoets uit te voeren of de kenmerken die gebruikt zijn om een risicoprofiel mee op te bouwen wel geschikt zijn. Het kader licht toe dat “de essentie van deze toets is om na te gaan of het gebruik van risicoprofilering daadwerkelijk bijdraagt aan het vaststellen van meer normovertredingen dan wanneer enkel aselechte controle (steekproeven) zouden worden gehanteerd.” Het kader beschrijft echter niet hoe moet worden onderzocht of profileringskenmerken effectief bijdragen aan het halen van een legitiem doel. Tegelijkertijd stelt het Toetsingskader wel vast dat dit “in feite een empirische toets” betreft.

Met dit wetsvoorstel worden allerlei recente handreikingen, kaders en impact assessments geconsolideerd. Dit zorgt ervoor dat alle actuele inzichten over de verantwoorde inzet van algoritmen worden verankert in de wet. Daarbij informeren wetenschappelijke toetsingsmethoden de juridische afweging of gemaakt onderscheid door risicoprofileringsalgoritmen objectief te rechtvaardigen is.

3. Hoofdpijnen van het voorgestelde wetsvoorstel

3.1. Inleiding

3.1.1 Definitie risicoprofileringsalgoritme

De definitie van een risicoprofileringsalgoritme is een samenstelling van de definitie die het CvdRM voor ‘risicoprofilering’⁶³ en de definitie die de Algemene Rekenkamer voor een ‘algoritme’⁶⁴ hanteert. Dit levert een definitie op, gebaseerd op twee definities van gezaghebbende instanties, die werkbaar is voor organisaties. Een overzicht van deze definities staat in Tabel 1.

Concept	Definitie	Organisatie
Risicoprofilering	Een verzameling van één of meer selectiecriteria op basis waarvan een risico op normovertreding wordt ingeschat en een selectiebeslissing wordt gemaakt	Toetsingskader risicoprofilering 2021, College voor de Rechten van de Mens
Algoritme	Een set van regels en instructies die een computer geautomatiseerd volgt bij het maken van berekeningen om een probleem op te lossen of een vraag te beantwoorden	Algemene Rekenkamer
Risicoprofilerings-algoritme	Een lijst van regels, selectiecriteria en instructies op basis waarvan geautomatiseerd een risico op	Kaderwet toetsing algoritmen

⁶³ [Discriminatie door risicoprofielen – Een mensenrechtelijk toetsingskader](#), College van de Rechten van de Mens (2021).

⁶⁴ [Aandacht voor algoritmes](#), Algemene Rekenkamer (2021).

	normovertreding wordt ingeschat of een selectiebeslissing wordt gemaakt of voorbereid.	
--	--	--

Tabel 1 – Overzicht van definities die zijn gebruikt om tot een definitie voor ‘risicoprofileringsalgoritme’ te komen.

Merk op: er is gekozen niet de definitie voor ‘risicoprofilering’ te gebruiken die in 2025 is geactualiseerd in het Toetsingskader risicoprofilering van het CvdRM, omdat deze het begrip ‘correleren’ foutief gebruikt.^{65,66} Voorts hebben indieners naar aanleiding van een informele gedachtewisseling met medewerkers van de Autoriteit Persoonsgegevens besloten om ook de voorbereiding van een selectiebeslissing binnen de reikwijdte van de definitie te laten vallen, omdat dit op zichzelf al een bepalende handeling kan zijn.

3.1.2 Reikwijdte

Inherent aan het gebruik van risicoprofileringsalgoritmen is dat onderscheid wordt gemaakt tussen betrokkenen. Wie deze betrokkenen zijn, verschilt per situatie. In veel gevallen gaat het om natuurlijke personen, te weten burgers. In die gevallen worden in het kader van profilering persoonsgegevens verwerkt, hetgeen daaronder wordt verstaan in de AVG. In andere gevallen, zoals in een fiscale context, kunnen betrokkenen ook rechtspersonen zijn, zoals ondernemingen. In die gevallen is er geen sprake van verwerking van persoonsgegevens en valt de verwerking daarmee niet onder het begrip profilering volgens de AVG. Beide doelgroepen, zowel natuurlijke personen als rechtspersonen, vallen onder de reikwijdte van deze kaderwet. Het wetsvoorstel is geschreven met oog op bestuursorganen, omdat zij in de praktijk baat hebben aan een duidelijke normuitleg. Dit sluit aan op de systematiek van de Awb en zorgt ervoor dat algoritme-gedreven besluiten gaan voldoen aan de beginselen van behoorlijk bestuur, zoals zorgvuldigheid, motivering en *fair play* (zie §4.1).

Daarnaast vallen samenwerkingsverbanden waarin bestuursorganen gegevens verwerken eveneens onder de reikwijdte van deze wet. Dit betreft onder meer het Inlichtingenbureau, het Financieel Expertise Centrum (FEC), de Infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen (iCOV) en de Regionale en Landelijke Informatie- en Expertisecentra (RIEC’s en LIEC’s). Deze verbanden kenmerken zich doordat zij, veelal voor een doel van zwaarwegend algemeen belang, gegevens uitwisselen en deze gegevens gezamenlijk verwerken en hier in sommige gevallen ook private partijen bij betrekken.

Natuurlijke personen, colleges, andere met openbaar gezag beklede overheidsinstellingen of anderen die namens hen gegevens verwerken die onder de Awb niet kwalificeren als een bestuursorgaan en ook geen samenwerkingsverband zijn onder de Wet gegevensverwerking

⁶⁵ p.5 [Toetsingskader risicoprofilering – Normen tegen discriminatie op grond van ras en nationaliteit](#), College van de Rechten van de Mens (2025).

⁶⁶ Toelichting foutief gebruik correleren: criteria correleren niet met een kans. Het statistische begrip correleren heeft betrekking op twee willekeurige variabelen. Deze variabelen correleren in een statistisch model per definitie, tenzij er sprake is van statistisch onafhankelijke kansverdelingen (zoals dobbelstenen). Zie ook de [ISO 3534-1:2006 2.44](#) definitie van ‘correlatie’.

door samenwerkingsverbanden (Wgs), worden in deze wet tevens gelijkgesteld met een bestuursorgaan. Hierdoor worden alle instellingen die besluiten maken met een grote impact op het leven van burgers onderworpen aan dezelfde eisen.

Dit wetsvoorstel heeft alleen betrekking op risicoprofileringsalgoritmen die niet onder de reikwijdte van de AI-verordening vallen. Daar horen onder meer de risicoprofileringsalgoritmen bij die “gebaseerd zijn op regels die uitsluitend door natuurlijke personen zijn vastgesteld om automatische handelingen uit te voeren” of die tot stand zijn gekomen met behulp van handmatige data-analyse.^{67,68}

Het Algoritmeregister, dat nu alleen bestaat op beleidsmatige gronden, wordt met dit wetsvoorstel gecodificeerd.⁶⁹ Er komt een wettelijke verplichting om alle risicoprofileringsalgoritmen hierin vast te leggen.

3.1.3 Beschermde gronden

Het discriminatieverbod volgt onder andere uit verdragen van de Europese Unie (EU), zoals het Europees verdrag van de Rechten van de Mens. In Nederland is het discriminatieverbod verankerd in artikel 1 van de Grondwet en uitgewerkt in de Awgb. Artikel 2 van de Awgb vermeldt de volgende beschermde gronden: “godsdiens, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid of burgerlijke staat.” Beschermde gronden uit andere EU-verdragen hangen af van de context.⁷⁰ Zo is leeftijd een beschermde grond in de richtlijn voor gelijke behandeling in arbeid en beroep (art.1 van 2000/78/EG), maar niet in de richtlijn gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming (art.2 2000/43/EG). Per toepassing van een risicoprofileringsalgoritme moet worden nagegaan welke gronden voor de specifieke toepassing wettelijk beschermd zijn.

Beschermde gronden die voor een specifieke toepassing van een risicoprofileringsalgoritme relevant worden bevonden, worden kenbaar gemaakt middels publicatie in het Algoritmeregister.

3.1.4 Bijzondere categorieën persoonsgegevens

Om discriminatoire effecten van risicoprofileringsalgoritmen tegen te gaan, is het toegestaan om bijzondere categorieën persoonsgegevens te verzamelen en te verwerken. Hiermee wordt afgeweken van het verbod tot verwerking van deze categorie persoonsgegevens in artikel 9, lid 1 van de AVG. Dit wetsvoorstel voorziet in een uitzonderingsgrond voor de verwerking van deze gegevens op basis van de afwijkingsgrond in artikel 9, lid 2, onderdeel g van de AVG. In artikel 10, lid 5 van de AI-verordening is expliciet ruimte gegeven om bijzondere categorieën persoonsgegevens te verwerken als er aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan.

⁶⁷ Overweging 12 en artikel 3(3) AI-verordening.

⁶⁸ [Implementatie van de AI-verordening](#), Stichting Algorithm Audit (2025).

⁶⁹ [Het algoritmeregister van de Nederlandse overheid](#), <https://algoritmes.overheid.nl/nl>

⁷⁰ Gerards, Janneke and Zuiderveen Borgesius, Frederik, Protected Grounds and the System of Non-Discrimination Law in the Context of Algorithmic Decision-Making and Artificial Intelligence (November 2, 2020). Colorado Technology Law Journal, forthcoming, Available at or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3723873>.

In 2020 stelde de regering dat het een lidstaat vrij staat om bij wet nadere uitzonderingen mogelijk te maken op het verwerkingsverbod.⁷¹ Zie nader §4.2.

Om objectief te onderbouwen dat een risicoprofileringsalgoritme niet discrimineert, is het nodig om bijzondere categorieën persoonsgegevens te kunnen raadplegen. Het is een bestuursorgaan dan toegestaan om gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) te verwerken om statistisch of wetenschappelijk onderzoek te doen op basis van artikel 41 van de Wet op het CBS. Idealiter worden deze gevoelige gegevens niet integraal en in bulk uitgewisseld, maar worden passende beveiligingsmaatregelen getroffen. Hiertoe zijn methoden zoals het dubbel maskeren van gegevens en het hanteren van versleutelingsprotocollen die aansluiten op de techniek voorhanden. Naar de gegevens in kwestie wordt ook wel verwezen als ‘maatwerktabelen.’⁷²

3.1.5 Gelijkheidsmetriek

Uit het Europese non-discriminatierecht volgt dat bij een vermoeden van onevenredig indirect onderscheid, bijvoorbeeld ten aanzien van ‘ras’ en nationaliteit, het volgende wordt bedoeld: “door profilering is de kans op nadere controle groter vanwege een kenmerk vallend onder ‘ras’ of nationaliteit dan de gemiddelde kans om gecontroleerd te worden, bij aselechte steekproefcontroles.” Naar deze gelijkheidsmetriek wordt verwezen als (conditionele) demografische pariteit en is door het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU) aangewezen als de ‘gouden standaard’ voor beoordeling van verdacht onderscheid.⁷³ Het vaststellen van deze metriek standaardiseert onderzoek naar ongelijke behandeling zonder daarbij een normatieve afweging te hoeven maken, wat voorbehouden blijft aan de rechter. In §4.3 worden verschillende stappen om discriminatie te onderzoeken nader besproken.

Het Unierecht verwijst naar gemiddelde kansen en aselechte steekproefcontroles. Daarmee veronderstelt het dat er een kwantitatieve methodiek is die geschikt is om evenredigheid te onderzoeken. Deze methoden worden in dit wetsvoorstel gespecificeerd (zie §3.3). Er zijn ook andere metrieken die relevant kunnen zijn om de werking van een risicoprofileringsalgoritme vast te stellen (zie §3.4).

3.1.6 Modelkeuze

Bestuursorganen moeten ten alle tijden aan betrokkenen kunnen uitleggen hoe een besluit is genomen, ook als deze tot stand is gekomen door een risicoprofileringsalgoritme te gebruiken. Dat zijn zij verplicht door het motiveringsbeginsel dat beschreven staat in artikel 3:46-3:47 van de Awb en door het recht op uitleg volgend uit artikelen 13-15 uit de AVG. Deze rechten stellen burgers in staat om bezwaar te maken tegen een besluit en de criteria op basis waarvan dit besluit is genomen. Betrokkenen moeten in natuurlijke taal bezwaar kunnen maken bij een overheidsinstelling. Om dit mogelijk te maken, dienen gebruikers en ontwikkelaars van risicoprofileringsalgoritmen te kunnen redeneren hoe een besluit tot stand is gekomen en op

⁷¹ [Kamerstukken II 2020-21 26 643, nr. 727](#), vraag 12.

⁷² [Maatwerk en microdata](#), CBS (2025).

⁷³ Wachter, Sandra, Brent Mittelstadt, and Chris Russell. "Why fairness cannot be automated: Bridging the gap between EU non-discrimination law and AI." *Computer Law & Security Review* 41 (2021): 105567.

basis van welke criteria dit gebeurt. Dit geldt voor zowel de besluitvorming als de voorbereidende fase, omdat beide essentiële handelingen zijn die een burger onevenredig kunnen benadelen. Van essentieel belang is dat de uitleg hiervan geen voorkennis van statistiek kan veronderstellen, omdat het voor een brede groep begrijpelijk moet zijn (zie §2.2.2). Hierbij wordt meegenomen dat de Raad van State (RvS) in de beoordeling van een statistisch model een bijzonder belang toekent aan het openbaar maken van de invoer- en maatwerkgegevens op basis waarvan een besluit valt.⁷⁴

De wettelijke eis dat besluiten uitlegbaar moeten zijn leidt ertoe dat sommige statistische modellen ongeschikt zijn voor risicoprofilering. Algoritmen die onderbouwde aannames maken over de kansverdeling onder doelgroepen en hier drempelwaarden aan, zijn wel geschikt omdat ze uitlegbaar zijn in natuurlijke taal. Dit geldt niet voor non-parametrische methoden, oftewel verdelingsvrije statistiek, waarbij er geen onderbouwde aannames worden gemaakt over de kansverdeling onder de doelgroepen waarover wordt besloten. Deze algoritmen zijn niet in natuurlijke taal uitlegbaar en dus niet controleerbaar op een mogelijke discriminerende werking. Zulke methoden zijn dan ook niet bruikbaar voor risicoprofilering. Hierbij brengen de indieners in herinnering dat non-parametrische methoden op basis van *machine learning* niet onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel vallen, omdat deze vrijwel allemaal kwalificeren aan de definitie van een AI-systeem onder de AI-verordening. Deze worden dus al gereguleerd.

De statistische methode die bestuursorganen kiezen voor risicoprofilering worden kenbaar gemaakt middels publicatie in het Algoritmeregister.

3.2 Objectieve rechtvaardiging

De Awgb, verdragen van de Europese Unie en de Raad van Europa stellen dat er sprake kan zijn van discriminatie als een ogenschijnlijk neutrale bepaling, maatstaf of handelwijze wordt gebruikt om personen te selecteren en hierbij personen van een beschermde groep in vergelijking met andere personen bijzonder worden getroffen.⁷⁵ Er is geen sprake van discriminatie als het gemaakte onderscheid objectief gerechtvaardigd kan worden. De rechtvaardigingstoets die dit kan vaststellen bestaat uit drie onderdelen:⁷⁶

- Geschikt: is het middel voldoende relevant en objectief om op een effectieve(re) wijze bij te dragen aan het verwezenlijken van een legitiem nagestreefd doel?
- Noodzakelijk: zijn er andere, minder ingrijpende, manieren voorhanden om het gewenste doel te bereiken?
- Proportioneel: weegt het legitiem nagestreefde doel voldoende zwaar om het onderscheid te rechtvaardigen?

⁷⁴ [ECLI:NL:RVS:2022:2334](#).

⁷⁵ [Artikel 2, eerste lid, van de Algemene wet gelijke behandeling](#).

⁷⁶ De objectieve rechtvaardigingstoets geldt alleen als een legitiem doel wordt nagestreefd. Het nagaan van deze legitieme doelstelling valt buiten de reikwijdte van deze kaderwet.

Een risicoprofileringsalgoritme doorstaat de rechtvaardigingstoets als bovenstaande onderdelen worden onderzocht. Deze wet stelt een kwalitatieve toets en kwantitatieve toets voor om dat onderzoek te ondersteunen. De kwalitatieve toets vindt eerst plaats en stelt vast of de gekozen kenmerken geschikt zijn voor gebruik. Daarna vindt de kwantitatieve toets plaats, die controleert of de gekozen profileringskenmerken daadwerkelijk een voorspellend vermogen hebben. Dit rechtvaardigt het gebruik van de gekozen profileringskenmerken.

3.2.1 Kwalitatieve toets

Profileringskenmerken kunnen om verschillende redenen ongeschikt worden bevonden om gebruikt te worden in een risicoprofileringsalgoritme. Voor ieder kenmerk dat wel in het algoritme wordt opgenomen wordt onderbouwd waarom de hieronder genoemde uitsluitingsgronden niet van toepassing zijn. Bij deze afweging worden bestaande oordelen en / of wetenschappelijke inzichten meegenomen. Denk aan: jurisprudentie, adviezen van (ethische) adviescommissies, normuitleg van toezichthouders en actuele wetenschappelijke artikelen.

Wettelijke uitsluitingsgronden: direct onderscheid op basis van beschermde gronden, zoals ‘ras’ en etniciteit, is verboden. Ook het gebruik van kenmerken die niet-beschermde gronden zijn onder het Europees non-discriminatierecht,⁷⁷ zoals gezondheid, kunnen wettelijk verboden zijn om te verwerken. Per toepassing van een risicoprofileringsalgoritme moet worden nagegaan welke gronden bij de specifieke toepassing beschermd zijn (zie §3.1.3) en welke gegevens niet verwerkt mogen worden, bijvoorbeeld onder artikel 9 van de AVG. Hier worden bestaande Data Privacy Impact Assessments (DPIA’s) bij betrokken.

Proxykenmerken: het gebruik van ogenschijnlijk neutrale profileringskenmerken van betrokkenen kan in sommige gevallen een significant verband houden met beschermde kenmerken (zie §2.2.1).⁷⁸ Dit kan een discriminerende werking hebben. Kenmerken waarvan het bekend of aannemelijk is dat er een significant verband bestaat met een beschermde grond moeten objectief gerechtvaardigd worden. Proxykenmerken die onlosmakelijk verbonden zijn met een beschermde grond, denk aan het kenmerk zwanger dat als proxy fungeert voor gender, kunnen zelfs direct onderscheid als gevolg hebben.⁷⁹

Niet-noodzakelijkheid: kenmerken die niet redelijkerwijs, op basis van inhoudelijke argumenten, bijdragen aan het nagestreefde doel. Bij het gebruik van deze kenmerken in een algoritme kan niet worden gesteld dat deze relevant zijn om de kans op een

⁷⁷ Met het Europees non-discriminatierecht wordt verwezen naar de interactie tussen Unierecht en het EVRM van de Raad van Europa. Zie ook ‘[Handboek over het Europees non-discriminatierecht](#)’ van het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten en Raad van Europa.

⁷⁸ Een voorbeeld van indirect onderscheid is selectie op basis van postcode: het is bekend dat personen met een migratieachtergrond niet gelijkmatig over Nederland verspreid wonen maar in sommige wijken relatief oververtegenwoordigd zijn, en ondervertegenwoordigd in andere. Als deze postcodegebieden met onevenwichtige bevolkingsverdeling wel en andere niet worden geselecteerd voor controle, zullen personen met een migratieachtergrond vaker dan anderen in een vergelijkbare situatie worden gecontroleerd. Dat levert indirect onderscheid op grond van ‘ras’ op. Andere voorbeelden van proxykenmerken voor ‘ras’ zijn taal/taalvaardigheid, wijk of woonadres, hoogte inkomen, mbo als type vervolgonderwijs, jong BSN-nummer.

⁷⁹ HvJ EG 30 april 1998, C-136/95 (Thibault), r.o. 29.

normoverschrijding te voorspellen. Er is geen observeerbaar of gemotiveerd verband tussen een kernmerk en het overtreden van de norm. In haar advies over het ontwerpbesluit SyRI⁸⁰ waarschuwde de Raad van State (RvS) in 2014 dat het aselectief gebruiken van alle beschikbare kenmerken in de risicoprofilering kan leiden tot willekeur. Een logische relatie tussen profileringskenmerken en normovertreding is ook belangrijk om te voldoen aan het principe van dataminimalisatie uit de AVG en het motiveringsbeginsel uit de Abbb (zie §2.2.2).⁸¹

Subjectiviteit: kenmerken die expliciet gebaseerd zijn op de subjectieve beoordeling van bijvoorbeeld ambtenaren zijn niet geschikt voor risicoprofilering. Dit geldt zolang er geen methoden voorhanden zijn die de scoring voldoende objectief kunnen standaardiseren. Voorbeeld: een score die door een ambtenaar wordt toegekend aan de verzorgdheid en assertiviteit van een ontvanger van een bijstandsuitkering tijdens een gesprek.

Veranderlijkheid: profileringskenmerken zijn tijdsafhankelijk en daardoor niet representatief voor de doelpopulatie. Voorbeeld: tijdens de coronapandemie was er een oververtegenwoordiging van werknemers uit de horecabranche die een werkloosheidsuitkering aanvroegen. Twee jaar later was er geen sprake meer van oververtegenwoordiging omdat de omstandigheden waren veranderd.

Onbetrouwbaarheid: voor een betrouwbare data-analyse moeten de onderliggende data vertrouwd kunnen worden. Er gelden hoge eisen aan de kwaliteit van de data die kenmerken representeren.⁸² Zo is het bijvoorbeeld onbekend of het kenmerk ‘normovertreding’ verwijst naar een overheidsbesluit of naar fouten in een dossier die naderhand hersteld zijn.

De profileringskenmerken waarvoor de uitsluitingsgronden niet van toepassing zijn dienen kenbaar te worden gemaakt middels publicatie in het Algoritmeregister.

3.2.2 Kwantitatieve toets

Na het uitvoeren van de kwalitatieve toets biedt de kwantitatieve toets aanvullende ondersteuning bij het uitvoeren van de rechtvaardigingstoets. Gevestigde wetenschappelijke methoden, uit onder meer klinische, sociale en economische wetenschappen, helpen met het

⁸⁰ W12.14.0102/III – [Ontwerpbesluit houdende regels voor fraudeaanpak door gegevensuitwisselingen en het effectief gebruik van binnen de overheid bekend zijnde gegevens \(Besluit SyRI\), met nota van toelichting. Raad van State](#) (2014).

⁸¹ Naar aanleiding van een [pilot](#) van de gemeente Amsterdam volgt dat een op statistiek gebaseerd uitleg van profileringskenmerken voor eindgebruikers onvoldoende inzichtelijk is. Het bleek moeilijk te verklaren waarom het achterliggende machine learning-model voor bepaalde kenmerken een hogere risicoscore toekende. Een voorbeeld hiervan is iemand die al drie jaar op hetzelfde adres woont, maar desondanks een hogere score voor normovertreding ontving. Hoewel zichtbaar is dat dit kenmerk een positieve bijdrage levert aan de inschatting van normovertreding, is niet te verklaren waarom dit zo is. Het model is daarmee wel interpreteerbaar, je kunt zien welke kenmerken bijdragen aan de score, maar is niet volledig uitlegbaar. Er kan namelijk niet uitgelegd worden waarom een ogenschijnlijk stabiel kenmerk, zoals drie jaar op hetzelfde adres wonen, toch leidt tot een verhoogd risico. Hierdoor ontbreekt volledige uitlegbaarheid. Zie nader §2.2.2.

⁸² Zie nader NTA ‘Toetsingsmethoden en afwegingskader voor profileringsalgoritmes’.

toetsen van aannames, het vaststellen van het voorspellend vermogen van kenmerken en het gemaakte onderscheid.

Willekeurige steekproef: op basis van een willekeurige steekproef – ook wel een *aselecte steekproef* – kan de geschiktheid van individuele profileringskenmerken als ook de geschiktheid van het hele risicoprofiel objectief worden getoetst. Uit de willekeurige steekproef blijkt ook de effectiviteit van een risicoprofileringsalgoritme.⁸³ Bij een willekeurige steekproef worden betrokkenen geselecteerd zonder dat daarbij risicoprofilering is toegepast. Bij voorkeur wordt een risicoprofileringsalgoritme ontworpen op basis van data uit een willekeurige steekproef. Wanneer dit niet mogelijk is, vindt er gelijktijdig met het selectieproces een willekeurige steekproef plaats waarmee de profileringsmethode wordt geëvalueerd. Wanneer het überhaupt niet mogelijk is om een willekeurige steekproef te trekken, bijvoorbeeld in de context van crimineel gedrag, dan kunnen de effecten van een algoritme met andere statistische methoden worden vastgesteld.

Statistische hypothesetoets: op de getrokken willekeurige steekproef wordt een statistische hypothesetoets uitgevoerd om de geschiktheid van individuele en gecombineerde profileringskenmerken te toetsen. Een statistische hypothesetoets onderzoekt of er verbanden bestaan tussen de gekozen kenmerken en normovertreding. Uitkomsten van een hypothesetoets gaan altijd gepaard met onzekerheidsmarges. Een geaccepteerde norm voor het betrouwbaarheidsniveau en het onderscheidend vermogen van statistische hypothesetoetsen, ook bij hoog-risico toepassingen, is 95% zekerheid en 80% onderscheidend vermogen. Centraal bij het uitvoeren van een statistische hypothesetoets staat het formuleren van de hypothese die wordt getoetst. De nulhypothese veronderstelt dat er geen verband is tussen de gekozen kenmerken voor een risicoprofiel en normovertreding. De alternatieve hypothese veronderstelt dat er wel een verband bestaat. Als uit de analyse blijkt dat de nulhypothese wordt verworpen en de alternatieve hypothese wordt geaccepteerd, dan is er met 95% zekerheid statistisch bewijs voor de geschiktheid van de profileringskenmerken. Deze inzichten worden gebruikt om de proportionaliteit van een risicoprofileringsalgoritme af te wegen.

Metten van onderscheid: de mate van onderscheid als gevolg van toepassing van het risicoprofileringsalgoritme wordt vastgesteld met behulp van populatiestatistiek. Eerst dienen de relevante wettelijk beschermde gronden in kaart te worden gebracht voor de context waarbinnen het algoritme wordt toegepast (zie §3.1.3). Daarnaast dient toegang tot bijzondere categorieën persoonsgegevens te worden verkregen (zie §3.1.4). Onderscheid kan voor verschillende stappen in het besluitvormingsproces worden gemeten. Dit dient in ieder geval gemeten te worden voor toepassing van een risicoprofileringsalgoritme, maar kan ook worden bepaald voor andere beslistmomenten die onderdeel zijn van het besluitvormingsproces, zoals menselijke tussenkomst bij bureau-onderzoek of huisbezoek. Voor iedere subpopulatie die

⁸³ De combinatie van een zorgvuldig ontworpen dataverzamelingsproces in combinatie met het trekken van een willekeurige steekproef is de voorbij jaren verworpen tot een *best-practice*. Zie [Rapportage AI- & Algoritmerisico's Nederland, Editie 3](#), Directie Coördinatie Algoritmes (DCA), Autoriteit Persoonsgegevens (2024).

voortkomt uit de waarden die bepaald worden voor de gekozen profileringskenmerken, bijvoorbeeld leeftijd <67 jaar en leeftijd ≥ 67 jaar, kan worden vastgesteld wat de verdeling is van betrokkenen die horen tot een wettelijk beschermde groep binnen deze subpopulatie (zie §2.2.1).⁸⁴ Dergelijke analyses moeten worden uitgevoerd voor (waarden van) profileringskenmerken op zichzelf, alsook – ter preventie van meervoudige discriminatie – in samenhang met (waarden van) andere profileringskenmerken.⁸⁵ Om na te gaan of het verschil tussen deze verdeling significant is kan de uitkomst worden onderworpen aan een statistische hypothesetoets.

Het gemeten onderscheid ten aanzien van wettelijk beschermde gronden die van toepassing zijn (zie §3.1.3) dient kenbaar te worden gemaakt middels publicatie in het Algoritmeregister.

Effectiviteit: de effectiviteit bij toepassing van een risicoprofileringsalgoritme, mogelijk als onderdeel van het bredere besluitvormingsproces, wordt vastgesteld door het aantal geobserveerde normovertredingen te vergelijken met het aantal geobserveerde normovertredingen na toepassing van een willekeurige steekproef voor selectie (zie §2.2.1). Bestuursorganen kunnen zelf prestatievereisten definiëren om te monitoren dat het model functioneert (zie §3.3).

Het aantal geobserveerde normovertreding bij het toepassen van zowel een risicoprofileringsalgoritme als een willekeurige steekproef voor selectie dient kenbaar te worden gemaakt middels publicatie in het Algoritmeregister.

3.2.3 Proportionaliteitsafweging

De uitkomsten van de kwalitatieve en kwantitatieve toets worden gebruikt om af te wegen of de inzet van een risicoprofileringsalgoritme proportioneel is. Er wordt voldaan aan de geschiktheidstoets als blijkt dat een risicoprofileringsalgoritme een gekaderd probleem oplost en vastgesteld wordt dat de gekozen profileringskenmerken geschikt zijn. De subsidiariteitstoets gaat na waarom het nagestreefde legitieme doel niet met andere, minder ingrijpende, middelen kan worden bereikt. Een bestuursorgaan dient, onder meer in het geval van selectieprocessen, uit te leggen waarom een willekeurige selectie of andere middelen die in mindere mate onderscheid maken geen geschikte alternatieven zijn. Daarnaast moet worden toegelicht in hoeverre het toepassen van een risicoprofileringsalgoritme, eventueel als onderdeel van een breder besluitvormingsproces, effectief is, wat de mate voor voortkomend onderscheid is als gevolg van het algoritme, en wat de uitvoerbaarheid en betaalbaarheid is van het besluitvormingsproces (zie §3.3). Op basis van deze inzichten kan worden nagegaan of de risicoprofilering proportioneel is aan zowel het nagestreefde legitieme doel en het recht op non-discriminatie. Deze afweging wordt kenbaar gemaakt middels publicatie in het Algoritmeregister.

3.3 Ingebruikname en verantwoording

3.3.1 Duidelijke werkinstructies en consistente uitkomsten

⁸⁴ Voor deze analyse dienen numerieke waarden om te worden gezet naar discrete waarden.

⁸⁵ [Kamerstukken II 2023-24 2024D20431](#), p.32-36.

Indien er sprake is van handmatige beoordeling door een beslismedewerker die een rol speelt in een besluitvormingsproces waarin onder meer gebruik wordt gemaakt van een risicoprofileringsalgoritme, dienen er werkinstructies te zijn opgesteld. Om volgens artikel 22 van de AVG verboden geautomatiseerde besluitvorming te voorkomen, is het belangrijk na te gaan of en hoe beslismedewerkers kunnen afwijken van het risicoprofileringsalgoritme en welke data zij kunnen inzien om een besluit te maken. Bij selectie van een zaak is het wenselijk dat dossiers ‘blind’ aan beslismedewerkers worden voorgelegd. De beoordelaar weet bij ‘blinde’ beoordeling niet of een casus willekeurig of door een risicoprofileringsalgoritme is geselecteerd voor nadere controle. Er dienen daarom parallel aan toepassing van een risicoprofileringsalgoritme ook willekeurige zaken geselecteerd te worden voor een vervolgactie in het besluitvormingsproces. Daarnaast moet er ruimte zijn voor beslismedewerkers om specifieke omstandigheden mee te nemen in de beoordeling die niet in een risicoprofileringsalgoritme zijn gevat. Op basis van feedback van beslismedewerkers, betrokkenen, monitoring of evaluatie moeten profileringsalgoritmen bijgesteld kunnen worden. Het moet meetbaar zijn hoe vaak beslismedewerkers de inschatting van een risicoprofilering volgen en hoe vaak ze hiervan afwijken. Dit vereist kennis van het besluitvormingsproces bij de beslismedewerker en onbewuste vooroordelen die zij zelf mogelijk hebben. Alle geselecteerden worden op dezelfde manier behandeld. Er mag geen verdere doorselectie plaatsvinden in de besluitvorming, bijvoorbeeld door aanvullend onderzoek te verrichten dat buiten de vastgestelde in- of uitsluitingsgronden valt.

Indieners hebben ervoor gekozen bovenstaande maatregelen voor zorgvuldig handelen en betekenisvolle menselijke tussenkomst niet als zodanig vast te leggen in de wetstekst, maar deze wel in het kader van normuitleg omtrent omgang met risicoprofileringsalgoritmen benoemd te hebben als belangrijke handelingen voor het inbedden van kwaliteitscontrole binnen het uitvoeringsproces. Voorts geldt dat het in stand hebben van dergelijke maatregelen grotendeels al voortvloeit uit de AVG.

3.3.2 Implementatie en inrichting besluitvormingsproces

Op basis van een schematisch overzicht van een besluitvormingsproces kunnen momenten worden aangewezen waarop betekenisvolle menselijke tussenkomst noodzakelijk is. Dit is met name van belang als er automatische handelingen worden verwerkt.

Wanneer uitkomsten van een risicoprofileringsalgoritme voor een langere periode worden opgeslagen of gedeeld met anderen buiten de primaire verwerkingsbevoegdheid om, dan kan er sprake zijn van aanmerkelijke gevolgen voor betrokkenen. Dit is verboden zolang er geen wettelijke grondslag en bijbehorende waarborgen bestaan.⁸⁶

Een enkele meting mag niet voor onbepaalde tijd worden opgeslagen en gebruikt worden als een objectieve score voor een eigenschap.⁸⁷ Een incidentele aanvaring met een ambtenaar mag geen eeuwig vonnis betekenen voor iemands risicoscore. Per protocol wordt vastgelegd wanneer verkregen data moet worden gewist.

⁸⁶ [Advies artikel 22 AVG en geautomatiseerde selectie-instrumenten](#), Autoriteit Persoonsgegevens (2024).

⁸⁷ [ECLI:EU:C:2023:220, Zaak C634/21](#), Hof van Justitie van de Europese Unie (2023).

Als er onverhoopt een vermoeden van discriminatie voorkomt, dan is het betreffende bestuursorgaan verplicht om aanvullende passende maatregelen te treffen. Hierbij is bij voorkeur te denken aan het toepassen van het Discriminatieprotocol van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.⁸⁸

3.3.3 Transparantieverplichtingen

Betrokkenen worden geïnformeerd wanneer er een risicoprofileringsalgoritme wordt ingezet in de voorbereidende fase van een besluit. Bij de bekendmaking van een besluit wordt de motivering vermeld, volgend uit artikelen 3:47 en 6:23 van de Awb. Er worden eisen gesteld aan de modelkeuze zodat de uitkomst van een risicoprofileringsalgoritme in natuurlijke taal kan worden uitgelegd (zie §3.1.6).

Er wordt gebruik gemaakt van de best beschikbare technologische middelen om data verantwoord te genereren en delen. Resultaten worden gepubliceerd in het dataregister van het bestuursorgaan of een equivalent van de Rijksoverheid.⁸⁹

3.3.4 Validatie, monitoring en evaluatie

Voordat een risicoprofileringsalgoritme in gebruik wordt genomen, wordt door een onafhankelijke interne of externe partij gevalideerd of aan de vereisten van dit wetsvoorstel is voldaan. Interne validatie kan worden verricht door tweedelijns expertteams of een Functionaris voor gegevensbescherming (FG), zoals aangesteld in het kader van de AVG. Externe validatie wordt verricht door kundige derden.

Bestuursorganen dragen zorg voor het doorgaand monitoren van de werking van risicoprofileringsalgoritmen. Onder meer door de prestatievereisten die vooraf zijn vastgelegd te monitoren, de documentatie over algoritmen periodiek of in het geval van substantiële wijzigingen te actualiseren.

3.4 Rechtsbescherming en handhaving

Het is van belang dat signalen van binnen en buiten de organisatie terechtkomen bij de medewerkers verantwoordelijk voor het besluitvormingsproces waarin risicoprofileringsalgoritmen worden ingezet. Conform de Awb dient een degelijk proces voor bezwaar en beroep ingericht te zijn.

3.5 Controle en toezicht

Zoals eerder in deze Memorie van Toelichting aangegeven, is het duidelijk dat de controle op de uitvoering van algoritmische risicoprofilering structureel tekortschiet. Dit wetsvoorstel is enkel effectief als aan de randvoorwaarde van toezicht wordt voldaan. Daarom moet er een wettelijk toezichthouder worden aangewezen die de in dit wetsvoorstel opgenomen kwalitatieve en kwantitatieve toets controleert. In de praktijk zorgvuldig en effectief worden uitgevoerd. De toezichthouder ziet er op toe dat de toetsen zorgvuldig en effectief worden

⁸⁸ [Discriminatieprotocol voor AI en algoritmes](#), Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

⁸⁹ [Privacy en Juridische Aspecten Synthetische tabulaire data](#), Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO).

uitgevoerd, dat er gehandeld wordt op de resultaten, en zo niet, dat een last onder bestuursdwang of een bestuurlijke boete wordt opgelegd. Ook moet geborgd worden dat de FG van de betreffende organisatie toegang heeft tot de relevante uitkomsten en waar nodig hierop kan acteren. Ten slotte is het nodig dat de Staten-Generaal conform artikel 68 van de Grondwet hun controlerende taak kunnen uitvoeren en informatie omtrent risicoprofileringsalgoritmen kunnen inzien. Indien informatie niet in de openbaarheid gebracht kan worden vanwege bijvoorbeeld de nationale veiligheid, kan de informatie op hun verzoek ook via een vertrouwelijke procedure aan Kamerleden worden voorgelegd.

4. Verhouding tot andere wetgeving

4.1 Algemene wet bestuursrecht

De overheidsinstantie of het overheidsorgaan in kwestie heeft de plicht procedures in te richten voor de mogelijkheden van bezwaar, beroep en klacht op basis van de algoritmische selectie.

Indien sprake is van gegevensverwerking door bestuursorganen ten behoeve van (geautomatiseerde) besluitvorming, kan deze verwerking in veel gevallen worden aangemerkt als feitelijk handelen. Daarom is de normering van de afdelingen 3.2 tot en met 3.4 Awb van toepassing op de gegevensverwerking door bestuursorganen, voor zover de aard van de handelingen zich daartegen niet verzet. Daarnaast biedt de AVG in geval van geautomatiseerde besluitvorming rechtsbescherming als er sprake is van verwerking van persoonsgegevens.

Om een gelijkwaardige positie van betrokkenen te waarborgen, zijn bestuursorganen verantwoordelijk om bij (gedeeltelijk) automatische besluitvorming de gemaakte keuzes en de gebruikte gegevens en aannames volledig, tijdig en uit eigen beweging openbaar te maken op een passende wijze. Zodoende kunnen belanghebbenden de gemaakte keuzes en de gebruikte gegevens en aannames beoordelen en hiertegen bezwaar maken.

4.2 Algemene verordening gegevensbescherming

Gegevensbeschermingswetgeving verleent rechten aan personen van wie de gegevens worden verwerkt (subjecten) en legt verplichtingen op aan verwerkers van persoonsgegevens (verwerkingsverantwoordelijken). Deze wetgeving is erop gericht persoonsgegevens te beschermen en beschermt daarbij ook andere waarden en rechten. Hierbij is het doel van gegevensbeschermingswetgeving niet alleen het beschermen van privacy, maar ook het waarborgen van het recht op non-discriminatie en andere rechten.⁹⁰

4.2.1 Verwerking van bijzondere categorieën persoonsgegevens

Artikel 9(1) van de AVG luidt: “Verwerking van persoonsgegevens waaruit ras of etnische afkomst, politieke opvattingen, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen, of het lidmaatschap van een vakbond blijken, en verwerking van genetische gegevens, biometrische gegevens met het oog op de unieke identificatie van een persoon, of gegevens over

⁹⁰ Zie onder meer considerans 71 in de pre-ambule van de AVG.

gezondheid, of gegevens met betrekking tot iemands seksueel gedrag of seksuele gerichtheid zijn verboden.”

De meeste door Uniewetgeving beschermde gronden zijn ook bijzondere categorieën van gegevens zoals gedefinieerd in artikel 9(1) van de AVG. Er zijn echter twee uitzonderingen. Ten eerste zijn ‘leeftijd’ en ‘geslacht’ beschermde kenmerken in het non-discriminatierecht, maar geen bijzondere categorieën van gegevens in de zin van de AVG. Ten tweede zijn ‘politieke opvattingen,’ ‘lidmaatschap van een vakbond,’ ‘genetische gegevens’ en ‘biometrische gegevens’ wel bijzondere categorieën van gegevens, maar worden zij niet beschermd door Europees non-discriminatierecht.

Artikel 9(2) van de AVG bepaalt onder welke voorwaarden het verbod op de verwerking van bijzondere persoonsgegevens niet van toepassing is. Daarbij wordt ruimte gelaten aan de lidstaten om uitzonderingen te maken met een wettelijke grondslag.

Binnen de huidige systematiek is het vaak onmogelijk om bijzondere persoonsgegevens te verwerken, terwijl dit juist nodig kan zijn om discriminatoire effecten van algoritmen te beoordelen en te voorkomen. In 2020 gaf het kabinet aan dat afgeweken kan worden van het genoemde verbod als het doel is om discriminatoire gevolgen van algoritmen tegen te gaan.⁹¹

4.2.2 Geautomatiseerde individuele besluitvorming en betekenisvolle menselijke tussenkomst

Een uitsluitend op profilering gebaseerd besluit is volgens artikel 22(2) van de AVG verboden. Profilering is gedefinieerd in artikel 4 van de AVG. In relatie tot transparante verwerking, statistische procedures en discriminerende gevolgen afkomstig van profilering merkt de Uniewetgever in considerans 71 van de preambule AVG op:

“Teneinde een voor de betrokkene behoorlijke en transparante verwerking te garanderen, met inachtneming van de concrete omstandigheden en context waarin de persoonsgegevens worden verwerkt, dient de verwerkingsverantwoordelijke voor de profilering passende wiskundige en statistische procedures te hanteren en technische en organisatorische maatregelen te treffen waarmee factoren die aanleiding geven tot onjuistheden van persoonsgegevens worden gecorrigeerd en het risico op fouten wordt geminimaliseerd, en de persoonsgegevens zodanig te bewaren dat rekening wordt gehouden met de potentiële risico's voor de belangen en rechten van de betrokkene en dat onder meer wordt voorkomen dat zulks voor natuurlijke personen discriminerende gevolgen zou hebben op grond van ras of etnische afkomst, politieke overtuiging, godsdienst of levensbeschouwelijke overtuigingen, lidmaatschap van een vakbond, genetische of gezondheidsstatus, of seksuele gerichtheid, of gevolgen zou hebben die leiden tot maatregelen met een vergelijkbaar effect. Geautomatiseerde besluitvorming en profilering gebaseerd op bijzondere categorieën van persoonsgegevens mogen uitsluitend op specifieke voorwaarden worden toegestaan.”

Met het SCHUFA-arrest licht het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU) toe hoe het verbod op geautomatiseerde besluitvorming bij gebruik van risicoprofilering geïnterpreteerd moet worden. Het HvJEU oordeelt dat er sprake is van uitsluitend op profilering gebaseerde

⁹¹ [Kamerstukken II 2020-21 26 643, nr. 727](#), vraag 12.

besluitvorming als: 1) er sprake is van een beslissing, 2) dat uitsluitend op profilering is gebaseerd en 3) dat voor de betrokkene rechtsgevolgen heeft of op een andere manier aanmerkelijke gevolgen heeft.⁹² Tegen de achtergrond van deze overwegingen kan besluitvorming uitsluitend op basis van profilering worden voorkomen door betekenisvolle menselijke tussenkomst te garanderen, zoals beschreven in artikel 3 van dit wetsvoorstel.

Hierbij wordt opgemerkt dat het beoordelen of er sprake is van besluitvorming uitsluitend gebaseerd op profilering niet alleen een kwalitatieve opgave is. Deze beoordeling kent ook een empirische dimensie. In de SCHUFA-uitspraak overweegt het HvJEU dat er sprake is van een “geautomatiseerde vaststelling van een [score] die is gebaseerd op persoonsgegevens” en dat “een ontoereikende [score] er in bijna alle gevallen toe [leidt] dat [de bank] weigert het gevraagde krediet te verlenen.” Empirisch kan worden vastgesteld in welke mate beslismedewerkers de inschatting van een risicoprofileringsalgoritme volgen. Dit inzicht kan onderbouwen of in “bijna alle gevallen” het advies van het algoritme door een beslismedewerker wordt gevolgd.

In 2024 heeft de AP vijf voorwaarden opgesteld waarmee zonder specifieke wettelijke voorzieningen risicoprofilering toegepast kan worden: 1) het onderzoeken van de discriminatoire verwerking en het instellen van mitigerende maatregelen; 2) periodiek onderzoeken of discriminatie zich voordoet; 3) garanderen dat gevolgen van risicoprofilering pas intreden na betekenisvolle menselijke tussenkomst; 4) voorkomen dat risicoprofilering niet andere aanmerkelijke gevolgen; 5) toepassing van risicoprofilering kenbaar maken aan betrokkenen.⁹³ De in deze wet beschreven vereisten geven invulling aan deze vijf voorwaarden.

4.3 Algemene wet gelijke behandeling

De Grondwet, de Awgb, het EVRM van de Raad van Europa stellen dat er sprake kan zijn van verboden indirect onderscheid wanneer een ogenschijnlijk neutrale bepaling, maatstaf of handelwijze een beschermde groep in vergelijking met andere personen bijzonder treft. Er is geen sprake van discriminatie als een legitiem doel wordt nagestreefd en als het gemaakte onderscheid objectief gerechtvaardigd kan worden. Deze rechtvaardigingstoets bestaat uit drie onderdelen:⁹⁴

- Geschikt: zijn de profileringskenmerken relevant en objectief om op een effectieve(re) wijze bij te dragen aan de verwezenlijking van het legitiem nagestreefte doel?
- Noodzakelijk: zijn er andere, minder ingrijpende, manieren voorhanden om het gewenste doel te bereiken?
- Proportioneel: weegt het legitiem nagestreefte doel voldoende zwaar om het onderscheid te rechtvaardigen?

⁹² [ECLI:EU:C:2023:957, zaak C-634/21](#), Hof van Justitie van de Europese Unie (2023).

⁹³ [Advies artikel 22 AVG en geautomatiseerde selectie-instrumenten](#) p.14-17, Autoriteit Persoonsgegevens (2024).

⁹⁴ De objectieve rechtvaardigingstoets geldt alleen als een legitiem doel wordt nagestreefd.

4.4 Europees Verdrag van de Rechten van de Mens

In zijn rechtspraak heeft het Europees Hof van de Rechten van de Mens (EHRM) een verschil tussen direct en indirect onderscheid ontwikkeld, hoewel dit niet gevat staat in artikel 14 van het EVRM of artikel 1 van Protocol 12 van het EVRM.⁹⁵ Statistische data spelen een belangrijke rol om te onderzoeken of ogenschijnlijk neutrale regels in de praktijk discriminerend uitpakken. De rechtbanken hebben bij onderzoek waarbij statistisch bewijs wordt aangevoerd geen strenge drempelwaarden vastgesteld, daardoor is het niet mogelijk om indirecte discriminatie vast te stellen. De HvJEU benadrukt wel dat er sprake moet zijn van een substantiële afwijking.⁹⁶

De in deze wet uitgewerkte toetsingsmethoden ondersteunen bij het vaststellen van dergelijke statistieken.

4.5 AI-verordening

Dit wetsvoorstel heeft betrekking op risicoprofileringsalgoritmen die buiten de reikwijdte van de AI-verordening vallen. Dit zijn algoritmen die niet voldoen aan de definitie van een AI-systeem zoals gedefinieerd in artikel 3 en overweging 12 van de AI-verordening. In het bijzonder zijn regelgebaseerde risicoprofileringsalgoritmen die “gebaseerd zijn op regels die uitsluitend door natuurlijke personen zijn vastgesteld om automatische handelingen uit te voeren” uitgesloten. Ook wanneer tijdens de ontwikkeling van een risicoprofileringsalgoritme data-analyse door mensen wordt uitgevoerd is er geen sprake van een AI-systeem.^{97,98} Voor risicoprofileringsalgoritmen die buiten de reikwijdte van de AI-verordening vallen stelt de nationale wetgever aanvullende eisen om een verantwoorde inzet te garanderen.

De geharmoniseerde normen die voor de AI-verordening ontwikkeld zullen worden zijn maar beperkt informatief om risicoprofileringsalgoritmen te reguleren.⁹⁹ Onder meer omdat de normen, die momenteel nog in ontwikkeling zijn, technologie-agnostisch zijn. De verordening reguleert immers veel verschillende soorten AI. Vooralsnog lijken de standaarden uit de AI-verordening niet geschikt voor het beantwoorden van vragen over (on)rechtvaardig onderscheid, geschiktheid, noodzakelijkheid en proportionaliteit (zie nader §4.1). Mede omdat veel regelgebaseerde profileringsalgoritmen niet kwalificeren als AI-systeem, en daarom niet onder de AI-verordening gereguleerd worden, stelt de nationale wetgever aanvullende eisen aan de inzet van risicoprofileringsalgoritmen door overheidsorganisaties (zie §2.1).

4.6 Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden

Ten aanzien van samenwerkingsverbanden zoals de Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's) en het Landelijk Informatie- en Expertisecentrum (LIEC) geldt dat voor zover zij zelfstandig beslissen over de doeleinden en middelen van gegevensverwerking. Zij kunnen

⁹⁵ [C-170/84 Bilka – Kaufhaus GmbH v Karin Weber von Hartz](#).

⁹⁶ Conclusie van advocaat-generaal Léger van 31 mei 1995, punten 57-58 in HvJEU, zaak C-317/93, Inge Nolte tegen Landesversicherungsanstalt Hannover, 14 december 1995.

⁹⁷ Overweging 12, AI-verordening.

⁹⁸ [Implementatie van de AI-verordening](#), Stichting Algorithm Audit (2025).

⁹⁹ Onder meer art. 1, lid 2 en art. 40 AI-verordening.

worden aangemerkt als verwerkingsverantwoordelijke in de zin van artikel 4, onderdeel 7, van de AVG.¹⁰⁰ In dat geval geldt ook voor hen dat de inzet van risicoprofileringsalgoritmen uitsluitend geoorloofd is op grond van een wettelijke regeling die is vastgesteld door de formele wetgever.

4.7 Wet op het Centraal Bureau voor de Statistiek

Artikel 41 van de Wet op het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) maakt het mogelijk dat, ten behoeve van statistisch of wetenschappelijk onderzoek, gegevens worden verstrekt aan overheidsorganisaties of overheidsorganen om de werking van risicoprofileringsalgoritmen te onderzoeken.

¹⁰⁰ EDPB, *Richtsnoeren 07/2020 over de begrippen “verwerkingsverantwoordelijke” en “verwerker” in de AVG*, definitieve versie van 7 juli 2021, p. 3.

II. ARTIKELSGEWIJS

§ 1. Algemene bepalingen

Artikel 1. (definities)

Eerste lid

De definitie van algoritme komt overeen met de door de Algemene Rekenkamer geïntroduceerde definitie van algoritme.¹⁰¹ Deze definitie wordt ook gebruikt in de Handreiking Algoritme Register.¹⁰²

Tweede lid

De definitie van profilering komt overeen met de omschrijving daarvan in artikel 4, lid 4, van de AVG.

Derde lid

De definitie van een risicoprofileringsalgoritme is een samenstelling van de definitie die het CvdRM voor ‘risicoprofilering’¹⁰³ en de definitie die de Algemene Rekenkamer voor een ‘algoritme’ hanteert. Er is voor deze definities gekozen omdat het een combinatie is van definities die worden gehanteerd door gezaghebbende instanties en die gezamenlijk een werkbare definitie van een risicoprofileringsalgoritme geeft. Een overzicht van deze definities kan worden gevonden in Tabel 1.

Concept	Definitie	Organisatie
Risicoprofilering	Een verzameling van één of meer selectiecriteria op basis waarvan een risico op normovertreding wordt ingeschat en een selectiebeslissing wordt gemaakt	Toetsingskader risicoprofilering 2021, College voor de Rechten van de Mens
Algoritme	Een set van regels en instructies die een computer geautomatiseerd volgt bij het maken van berekeningen om een probleem op te lossen of een vraag te beantwoorden	Algemene Rekenkamer
Risicoprofilerings-algoritme	Een lijst van regels en instructies op basis waarvan geautomatiseerd een risico op normovertreding wordt ingeschat of een selectiebeslissing wordt gemaakt of voorbereid.	Kaderwet toetsing algoritmen

¹⁰¹ [Aandacht voor algoritmes](#), Algemene Rekenkamer (2021).

¹⁰² Handreiking Algoritmeregister versie 1.0, november 2023. Ondertussen vervangen door [Handreiking Algoritmeregister versie 1.3](#), d.d. mei 2025.

¹⁰³ [Discriminatie door risicoprofielen – Een mensenrechtelijk toetsingskader](#), College van de Rechten van de Mens (2021).

Tabel 1 – Overzicht van definities die zijn gebruikt om tot een definitie voor ‘risicoprofileringsalgoritme’ te komen.

Er is gekozen niet de definitie voor ‘risicoprofilering’ zoals gebruikt in de in 2025 geactualiseerde versie van het Toetsingskader risicoprofilering van het CvdRM te gebruiken, omdat het begrip ‘correleren’ in deze definitie foutief wordt gebruikt.^{104,105} Voorts hebben indieners naar aanleiding van een informele gedachtewisseling met medewerkers van de Autoriteit Persoonsgegevens besloten om ook de voorbereiding van een selectiebeslissing binnen de reikwijdte van de definitie te laten vallen, omdat dit op zichzelf al een bepalende handeling kan zijn.

Vierde lid

Met het opnemen van een expliciete definitie van profileringskenmerken wordt beoogd duidelijkheid te scheppen over welke typen kenmerken in het kader van risicoprofileringsalgoritmen kunnen worden toegepast. Deze definitie is ontleend aan het Toetsingskader risicoprofilering van het CvdRM.¹⁰⁶

Hoewel profileringskenmerken als zodanig niet in alle gevallen onder de reikwijdte van de bescherming van de AVG vallen, kunnen zij, indien zij onder de gegeven omstandigheden herleidbaar zijn tot een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon als bedoeld in artikel 4, lid 1, van de AVG, wel als persoonsgegevens worden aangemerkt. In dat geval is de bescherming van de AVG van toepassing op de verwerking van dergelijke kenmerken.

Met dossierkenmerken wordt gerefereerd aan kenmerken van rechtspersonen, zoals ondernemingen, die ook onder de reikwijdte van de wet vallen.

Vijfde lid

De definitie van persoonsgegevens komt overeen met de omschrijving daarvan in artikel 4, lid 1, van Verordening (EU) 2016/679.

Zesde lid

De definitie van bijzondere persoonsgegevens komt overeen met de onder artikel 9 lid 1, van Verordening (EU) 2016/679 genoemde bijzondere categorieën van persoonsgegevens.

Zevende lid

¹⁰⁴ [Toetsingskader risicoprofilering – Normen tegen discriminatie op grond van ras en nationaliteit](#), College van de Rechten van de Mens (2025), p. 5.

¹⁰⁵ Toelichting foutief gebruik correleren: criteria correleren niet met een kans. Het statistische begrip correleren heeft betrekking op twee willekeurige variabelen. Deze variabelen correleren in een statistisch model per definitie, tenzij er sprake is van statistisch onafhankelijke kansverdelingen (zoals dobbelstenen). Zie ook de [ISO 3534-1:2006 2.44](#) definitie van ‘correlatie’.

¹⁰⁶ Toetsingskader risicoprofilering – Normen tegen discriminatie op grond van ras en nationaliteit, College van de Rechten van de Mens (2025), p. 5.

De definitie van een bestuursorgaan komt overeen met de omschrijving daarvan in artikel 1:1, lid 1, van de Awb.

Achtste lid

De definitie van samenwerkingsverband komt overeen met de omschrijving daarvan in artikel 1, lid 1, van de Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden.

Negende lid

De definitie van indirect onderscheid komt overeen met de omschrijving daarvan in artikel 1, lid 1, onderdeel c, van de Algemene wet gelijke behandeling.

Tiende lid

De definitie van objectieve rechtvaardiging komt overeen met de omschrijving daarvan in artikel 1, eerste lid, Algemene wet gelijke behandeling.

Elfde lid

De definitie van beschermde groepen sluit aan bij de in artikel 1, lid 1, onderdeel c, van de Algemene wet gelijke behandeling en artikel 2, lid 2, onderdeel b, van de Richtlijn gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming (2000/43/EG) genoemde beschermde gronden.

Twaalfde lid

De definitie van Autoriteit Persoonsgegevens komt overeen met de omschrijving daarvan in artikel 6 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming (UAVG).

Dertiende lid

De definitie van Functionaris voor gegevensbescherming komt overeen met de omschrijving daarvan in artikel 37 van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG).

Artikel 2. (reikwijdte)

Eerste lid

Ingevolge artikel 2, eerste lid, is deze wet van toepassing op bestuursorganen in de zin van artikel 1:1 van de Algemene wet bestuursrecht en samenwerkingsverbanden in de zin van artikel 1.1 van de Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden, zoals samenwerkingsverbanden als bedoeld in het convenant Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's). Daarnaast maakt het derde onderdeel mogelijk om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over de toepassing van deze wet op andere entiteiten. Deze delegatiebepaling beoogt binnen het wettelijk kader de nodige flexibiliteit te bieden om in te kunnen spelen op maatschappelijke en technologische ontwikkelingen.

Tweede lid

Het tweede lid zorgt ervoor dat entiteiten die formeel geen bestuursorgaan zijn in de zin van artikel 1.1 van de Algemene wet bestuursrecht, toch gelijk worden gesteld aan een bestuursorgaan voor de toepassing van deze wet.

Derde lid

Niet alle impactvolle algoritmen voldoen aan de kwalificatie van een AI-systeem volgens de definitie van de AI-verordening definitie.^{107,108} Dit geldt ook voor impactvolle algoritmen die voor betrokkenen rechtsgevolgen hebben of hen op een andere manier in aanmerkelijk treffen, waartoe veel risicoprofileringsalgoritmen behoren. In het bijzonder zijn regelgebaseerde risicoprofileringsalgoritmen die “gebaseerd zijn op regels die uitsluitend door natuurlijke personen zijn vastgesteld om automatische handelingen uit te voeren” hier een voorbeeld. Ook wanneer tijdens de ontwikkeling van een algoritmisch systeem data-analyse door menselijke domeinexperts wordt uitgevoerd, aan de hand waarvan handmatig het algoritmische systeem wordt opgesteld, is er geen sprake van een AI-systeem omdat het systeem met oog op de menselijke tussenkomst niet enkel en alleen uit data wordt afgeleid.^{109,110}

Vierde lid

Het vierde lid verplicht tot een zorgvuldige motivering en documentatie van de afweging of algoritmes worden ingezet voor profilering in de zin van artikel 4, lid 4, van de Algemene verordening gegevensbescherming of als risicoprofilering in de zin van artikel 1, eerste lid, van deze wet. Door deze afweging inzichtelijk vast te leggen, wordt bijgedragen aan transparantie en controleerbaarheid.

Artikel 3. (Algoritmeregister)

Eerste lid

Alvorens een risicoprofileringsalgoritme in te zetten dienen bestuursorganen allereerst zorgvuldig het te adresseren probleem te definiëren. Zij dienen helder te maken welk maatschappelijk vraagstuk of beleidsdoel centraal staat en in hoeverre het besluitvormingsproces ondersteuning behoeft van een algoritmisch systeem. Het probleem dient in financiële en/of absolute omvang te worden gekwantificeerd. Door deze probleemanalyse vast te leggen, kan beter worden onderbouwd waarom de inzet van zo'n algoritme noodzakelijk en proportioneel wordt geacht.

¹⁰⁷ ‘Algoritme’ zoals gedefinieerd door de Algemene Rekenkamer (2021): ‘Een set van regels en instructies die een computer geautomatiseerd volgt bij het maken van berekeningen om een probleem op te lossen of een vraag te beantwoorden’.

¹⁰⁸ Art. 3 definitie van een AI-systeem, AI-verordening.

¹⁰⁹ Overweging 12, AI-verordening.

¹¹⁰ [Richtlijnen voor AI-verordening implementatie – AI-systeem definitie](#), Stichting Algorithm Audit (2025).

Het Algoritmeregister bestaat reeds op beleidsmatige gronden en dient als centrale plek waarin informatie over de door de overheid toegepaste algoritmen openbaar gepubliceerd wordt. Middels deze kaderwet wordt het Algoritmeregister gecodificeerd.¹¹¹

Tweede lid

Met het tweede lid ontstaat de verplichting om informatie over alle risicoprofileringsalgoritmen vast te leggen in het Algoritmeregister. Tot op heden was de overheid hier niet wettelijk aan gebonden.

Derde lid

Het derde lid biedt de regering middels een delegatiebepaling de mogelijkheid om een uniforme wijze van vastlegging in het Algoritmeregister op te leggen aan alle bestuursorganen.

Bestuursorganen dienen voorafgaand te overwegen een risicoprofileringsalgoritme in gebruik te nemen, te inventariseren of er alternatieve middelen voorhanden zijn waarmee het legitieme nagestreefde doel eveneens gerealiseerd kan worden. Deze inventarisatie dient systematisch en transparant voltrokken te worden, waarbij zowel de effectiviteit, mate van onderscheid als de proportionaliteit van de alternatieven moet worden beoordeeld. Pas indien uit deze analyse blijkt dat geen minder ingrijpend of gelijkwaardig middel voorhanden is, kan een risicoprofileringsalgoritme worden gebruikt.

Artikel 4. (bijzondere categorieën persoonsgegevens)

Eerste lid

Om discriminatoire effecten van toepassing van risicoprofileringsalgoritmen tegen te gaan is het verzamelen en verwerken van bijzondere categorieën persoonsgegevens toegestaan. Hiermee wordt afgeweken van het in artikel 9 lid 1 AVG belegde verbod tot verwerking van deze categorie persoonsgegevens. Deze kaderwet biedt daarmee een uitzonderingsgrond voor verwerking van deze gegevens op basis van de in artikel 9, lid 2, onderdeel g van de AVG vermelde lidstatelijke wetgeving. Hiermee wordt de lijn gevolgd van de Uniewetgever die in artikel 10, lid 5 van de AI-verordening expliciet ruimte biedt bijzondere categorieën persoonsgegevens te verwerken mits aan voorwaarden wordt voldaan.

Tweede lid

Mocht worden afgezien van het verzamelen en/of verwerken van bijzondere categorieën persoonsgegevens, dan zijn bestuursorganen bevoegd om een verzameling van gegevens van bij het Centraal Bureau Statistiek (CBS) te verwerken ten behoeve van statistisch of wetenschappelijk onderzoek op basis van artikel 41 van de Wet op het CBS. Naar deze gegevens wordt ook wel verwezen als ‘maatwerktabellen’ (zie §3.1.4).

Artikel 5. (gelijkheidsmaat)

¹¹¹ <https://algoritmes.overheid.nl/>

Eerste lid

Uit het Europese non-discriminatierecht volgt dat bij een vermoeden van onevenredig indirect onderscheid, bijvoorbeeld ten aanzien van ‘ras’ en nationaliteit, het volgende wordt bedoeld: “door profilering is de kans op nadere controle groter vanwege een kenmerk vallend onder ‘ras’ of nationaliteit dan de gemiddelde kans om gecontroleerd te worden, bij aselechte steekproefcontroles.” Deze passage is veralgemeniseerd naar besluitvormingsprocessen en beschermde gronden in generieke zin.

Tweede lid

De gebruikte beschermde gronden worden kenbaar gemaakt bij publicatie in het Algoritmeregister.

Artikel 6. (modelkeuze)

Eerste lid

De genoemde parametrisch methoden, regelgebaseerde beslisbomen waarbij regels uitsluitend door natuurlijke personen zijn vastgesteld kunnen als statistisch model voor een risicoprofileringsalgoritme worden gekozen omdat deze voldoen aan uitlegbaarheidsvereisten volgend uit het motiveringbeginsel zoals gecodificeerd in de Awb (zie §2.2.2 en §3.1.6). Hierbij is te denken aan (generiek) lineaire, logistische en polynomiale regressies.

Tweede lid

Het gebruikte statistische model wordt kenbaar gemaakt bij publicatie in het Algoritmeregister.

§ 2. Beschrijving van de toets

Artikel 7. (kwalitatieve toets)

Eerste lid

Uitsluitingsgronden waarom profileringskenmerken niet opgenomen kunnen worden in een risicoprofileringsalgoritme (zie §3.2.1).

Tweede lid

Indien profileringskenmerken niet voldoen aan deze uitsluitingsgronden, dienen bestuursorganen dit toe te lichten. Deze toelichting wordt kenbaar gemaakt bij publicatie in het Algoritmeregister.

Derde lid

Ten einde zorg te dragen voor duidelijkheid en een uniforme werkwijze omtrent hoe risicoprofileringsalgoritmen dienen te worden getoetst door bestuursorganen, dwingt deze delegatiebepaling de regering om nadere regels op te stellen voor hoe deze toets in de praktijk uitgevoerd moet worden. Bij de totstandkoming hiervan wordt de regering geacht gebruik maken van de meest actuele en betrouwbare kaders voor algoritmische risicoprofilering.

Artikel 8. (kwantitatieve toets)

Eerste lid

Wetenschappelijke toetsingsmethoden die inzichten voortbrengen om de geschiktheid, noodzakelijkheid en proportionaliteit van het gemaakte onderscheid te kunnen wegen (zie §3.2.2).

Tweede lid

Resultaten van kwantitatieve toetsingsmethoden worden kenbaar gemaakt bij publicatie in het Algoritmeregister.

Derde lid

Ten einde zorg te dragen voor duidelijkheid en een uniforme werkwijze omtrent hoe risicoprofileringsalgoritmen dienen te worden getoetst door bestuursorganen, dwingt deze delegatiebepaling de regering om nadere regels op te stellen voor hoe deze toets in de praktijk uitgevoerd moet worden. Bij de totstandkoming hiervan wordt de regering geacht gebruik maken van de meest actuele en betrouwbare kaders voor algoritmische risicoprofilering.

Artikel 9. (objectieve rechtvaardiging)

Eerste lid

Bestuursorganen dienen in het kader van objectieve rechtvaardiging te onderbouwen waarom er een redelijke relatie bestaat van evenredigheid tussen het gemaakte onderscheid en het nagestreefde doel waar het risicoprofileringsalgoritme voor wordt ingezet. In artikel 3 lid 2 geïdentificeerde alternatieve middelen dienen hierbij meegewogen te worden. Hierbij dient mee te worden genomen dat een hoger percentage herkende fouten/fraude niet betekent dat het risicoprofileringsalgoritme automatisch geschikt is voor het nagestreefde doel. Een hogere ‘pakkans’ (veel *true positives*) betekent ook niet automatisch dat het middel proportioneel is. Dit hangt af van het genoemde doel van het bredere beslissingsproces. Bijvoorbeeld in het geval van handhaving: wanneer doel is “uitkeringsgelden beheersen”¹¹² dan moeten de kosten van het ontwerp en monitoring van algoritme worden afgewogen tegen de financiële baten van het algoritme. Wanneer het doel is “(spontane) naleving stimuleren”¹¹³ moet worden nagegaan of het algoritme bijdraagt aan de proportie van burgers die de regels van deze specifieke voorziening naleeft, ten opzichte van handhaving zonder algoritme.

Tweede lid

Het tweede lid is een kan-bepaling. Indien dit nodig wordt geacht in het kader van bijvoorbeeld zorgvuldigheid, volledigheid of een uniforme werkwijze, kan de regering nadere eisen stellen aan de onderbouwing van de objectieve rechtvaardiging.

¹¹² Doel genoemd in de [Handhavingsvisie Werk en Inkomen 2019-2023](#) van Gemeente Utrecht

¹¹³ Genoemd in [HANDHAVINGSBELEIDSPLAN PARTICIPATIEWET, IOAW, IOAZ | Lokale wet- en regelgeving](#)

§ 3. Verantwoording

Artikel 10. (validatie, evaluatie en monitoring)

Eerste lid

Voordat een risicoprofileringsalgoritme in gebruik wordt genomen, wordt door een onafhankelijke interne of externe partij gevalideerd of aan de vereisten zoals geformuleerd in deze wet is voldaan. Interne validatie kan worden verricht door tweedelijns expertteams of een Functionaris Gegevensbescherming (FG), zoals aangesteld in het kader van de AVG. Externe validatie wordt verricht door kundige derden.

Tweede lid

Monitoring en het actualiseren van gegevens en documentatie heeft als doel om traceerbaarheid en reproduceerbaarheid van de werking van een risicoprofileringsalgoritme te borgen. Monitoring vindt plaats, onder meer op basis van de relevante gelijkheidsmetriek en op voorhand vastgelegde prestatievereisten. Documentatie over een risicoprofileringsalgoritme dient periodiek geactualiseerd te worden. De frequentie is contextafhankelijk en kan niet uniform worden bepaald. Documentatie en monitoringsprocessen dienen in ieder geval geactualiseerd te worden bij substantiële wijzigingen aan een risicoprofileringsalgoritme.

Derde lid

Het derde lid dient ertoe dat de regering uniforme eisen stelt (en kan bijstellen) omtrent waaraan de onafhankelijke validatie van een risicoprofileringsalgoritme dient te voldoen. Voorts kan de regering middels deze delegatiebepaling besluiten een eventueel erkenningsstelsel of andersoortig controlemechanisme in te voeren op basis waarvan partijen kunnen worden in- of uitgesloten als externe validator.

Artikel 11. (implementatie)

Eerste lid

Er dient een schematisch overzicht opgesteld te worden van het gehele besluitvormingsproces en nagegaan te worden op welke momenten in het besluitvormingsproces sprake zou moeten zijn van betekenisvolle menselijke tussenkomst, in het bijzonder wanneer uitkomsten van een risicoprofileringsalgoritmen of andere resultaten voortkomend uit automatische handelingen worden verwerkt.

Tweede lid

Selecties voor vervolgstappen in het besluitvormingsproces dienen niet alleen voort te komen door toepassing van een risicoprofileringsalgoritme. Betrokkenen moeten ook hiervoor in aanmerking kunnen komen door willekeurige selectie (indien mogelijk) of signaal-gedreven selectie. De vuistregel hierbij is dat 10% niet door een risicoprofileringsalgoritme dient te worden geselecteerd voor een vervolgstap in het besluitvormingsproces, maar van deze regel kan onderbouwd worden afgeweken.

Derde lid

Indien (publiekelijk) onverhoopt het vermoeden van discriminatie voorkomt, dienen passende maatregelen te worden getroffen, zoals het doorlopen van het Discriminatieprotocol van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Artikel 12. (transparante en uitlegbaarheid)

Eerste lid

Betrokkenen worden geïnformeerd wanneer er een risicoprofileringsalgoritme is ingezet in de fase voorbereidend op een besluit. Het vermelden van motivering bij bekendmaking van een besluit volgt reeds uit artikelen 3:47 en 6:23 van de Awb. Door eisen gesteld aan de modelkeuze kan de uitkomst van een risicoprofileringsalgoritme in natuurlijke taal worden uitgelegd (zie §3.1.6).

Tweede lid

Technologische ontwikkelingen maken het mogelijk dat synthetische data verantwoord gegenereerd en gedeeld kan worden. Resultaten worden gepubliceerd in het dataregister van het bestuursorgaan of een equivalent van de Rijksoverheid.¹¹⁴

Artikel 13. (beëindiging)

Eerste lid

Indien bij controle blijkt dat een risicoprofileringsalgoritme niet voldoet aan de gestelde vereisten, dient het bestuursorgaan de toepassing van dit algoritme direct te staken. Verbetermaatregelen moeten worden geformuleerd. Pas nadat aan de voorwaarden uit deze wet zijn voldaan, mag het risicoprofileringsalgoritme opnieuw worden ingezet.

Tweede lid

Betrokkenen kennen het recht om bezwaar te maken tegen het gebruik van een risicoprofileringsalgoritme indien deze niet overeenkomstig is met de vereisten in dit wetsvoorstel. Dit lid schrijft voor dat, als het bezwaar gegrond wordt gevonden, het gebruik van het desbetreffende risicoprofileringsalgoritme wordt gestaakt.

§ 4. Rechtsbescherming

Artikel 14. (bestaande risicoprofileringsalgoritmen)

Eerste lid

Risicoprofileringsalgoritmen die reeds in gebruik zijn door bestuursorganen dienen op een bij koninklijk besluit te bepalen moment aan de eisen en verplichtingen uit deze wet te voldoen.

Tweede lid

¹¹⁴ [Privacy en Juridische Aspecten Synthetische tabulaire data](#), Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO).

In het kader van uitvoerbaarheid kan er voor worden gekozen om onderdelen van deze wet op een later moment in werking te laten treden.

Artikel 15. (bezwaar)

In dit artikel wordt invulling gegeven aan de wettelijke verplichting om betrokkenen te informeren over bezwaar- en beroepsmogelijkheden, zoals vastgelegd in de artikelen 3:45 en 6:23 van de Awb. De verplichting is niet van toepassing op de selectieprocedures die op zichzelf niet leiden tot een besluit in de zin van de Awb, maar een voorbereidende handeling vormen. De mededelingsplicht uit artikel 3:45 van de Awb ziet uitsluitend op besluiten zelf.

§ 5. Controle en toezicht op risicoprofileringsalgoritmen

Artikel 16. (toezichthouder)

Eerste lid

Uit artikel 16, eerste lid, volgt dat de AP, als bedoeld in artikel 6 van de UAVG, toezicht uitoefent op risicoprofileringsalgoritmen en op de resultaten van de kwalitatieve en kwantitatieve toets voor risicoprofileringsalgoritmen. Deze taak sluit aan bij de coördinerende, signalerende en ondersteunende rol die de AP sinds januari 2023 vervult in het toezicht op algoritmes, zoals vastgelegd in het coalitieakkoord.¹¹⁵ Een betrokkene heeft het recht bij de AP een klacht in te dienen over de werking van een risicoprofileringsalgoritmen, als de betrokkene van mening is dat deze inbreuk maakt op zijn of haar rechten.

Tweede lid

Het bestuursorgaan wijst een Functionaris voor Gegevensbescherming (FG) aan, zoals bedoeld in artikel 39 van de AVG. De FG dient in staat te zijn taken en verplichtingen onafhankelijk en in overeenstemming met het nationale recht uit te voeren. Voor de uitoefening van zijn taken heeft de FG toegang tot de resultaten van risicoprofileringsalgoritmen en de resultaten van de uitgevoerde kwalitatieve en kwantitatieve toets.

Artikel 17. (inzage Staten-Generaal)

Eerste lid

Dit artikel waarborgt de parlementaire controle op de inzet van risicoprofileringsalgoritmen. Het eerste lid regelt dat de Kamers der Staten-Generaal te allen tijde vertrouwelijk inzage krijgen in zowel de broncode van een risicoprofileringsalgoritme als de resultaten van de uitgevoerde kwalitatieve en kwantitatieve toets. Hiermee wordt beoogd dat de Kamers der Staten-Generaal hun controlerende taak kan uitoefenen.

Tweede lid

¹¹⁵ [Kamerstukken II 2021-22 35 788, nr. 77.](#)

Het tweede lid voorziet in een mogelijkheid tot (gedeeltelijke) openbaarmaking van de uitgevoerde kwalitatieve en kwantitatieve toets, met inachtneming van de uitzonderingsgronden uit de Wet open overheid (Woo).

Artikel 18. (last onder bestuursdwang)

Eerste lid

Ingevolge artikel 18 heeft de AP de bevoegdheid om een last onder bestuursdwang op te leggen. Deze last biedt de mogelijkheid om de verplichting voor bestuursorganen om toegang te verschaffen tot de resultaten van de uitgevoerde toets en alle informatie die noodzakelijk is voor de uitoefening van de taken van de AP af te dwingen.

Tweede lid

De te betalen geldsom van een verbeurde dwangsom komt toe aan de Staat.

Artikel 19. (bestuurlijke boete aan overheden)

Ingevolge artikel 19 heeft de AP de bevoegdheid om ook aan overheidsinstanties en overheidsorganen een bestuurlijke boete op te leggen bij een inbreuk. Het bieden van de mogelijkheid geeft een belangrijk signaal af dat ook de overheid zichzelf heeft te houden aan de verplichtingen van deze wet.

§ 6. Wijziging van andere wetten

§ 7. Slotbepalingen

Six Dijkstra
Kathmann