



**Universiteit
Leiden**
The Netherlands

Roadmap Informatierechten bij profilering

Brinkman, S.; Çapkurt, F.; Meuwese, A.C.M.

Citation

Brinkman, S., Çapkurt, F., & Meuwese, A. C. M. (2025). *Roadmap Informatierechten bij profilering*. Leiden: Universiteit Leiden. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/4261948>

Version: Publisher's Version

License: [Creative Commons CC BY 4.0 license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4261948>

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

Roadmap Informatierechten bij profilering

Voor wie is deze Roadmap?

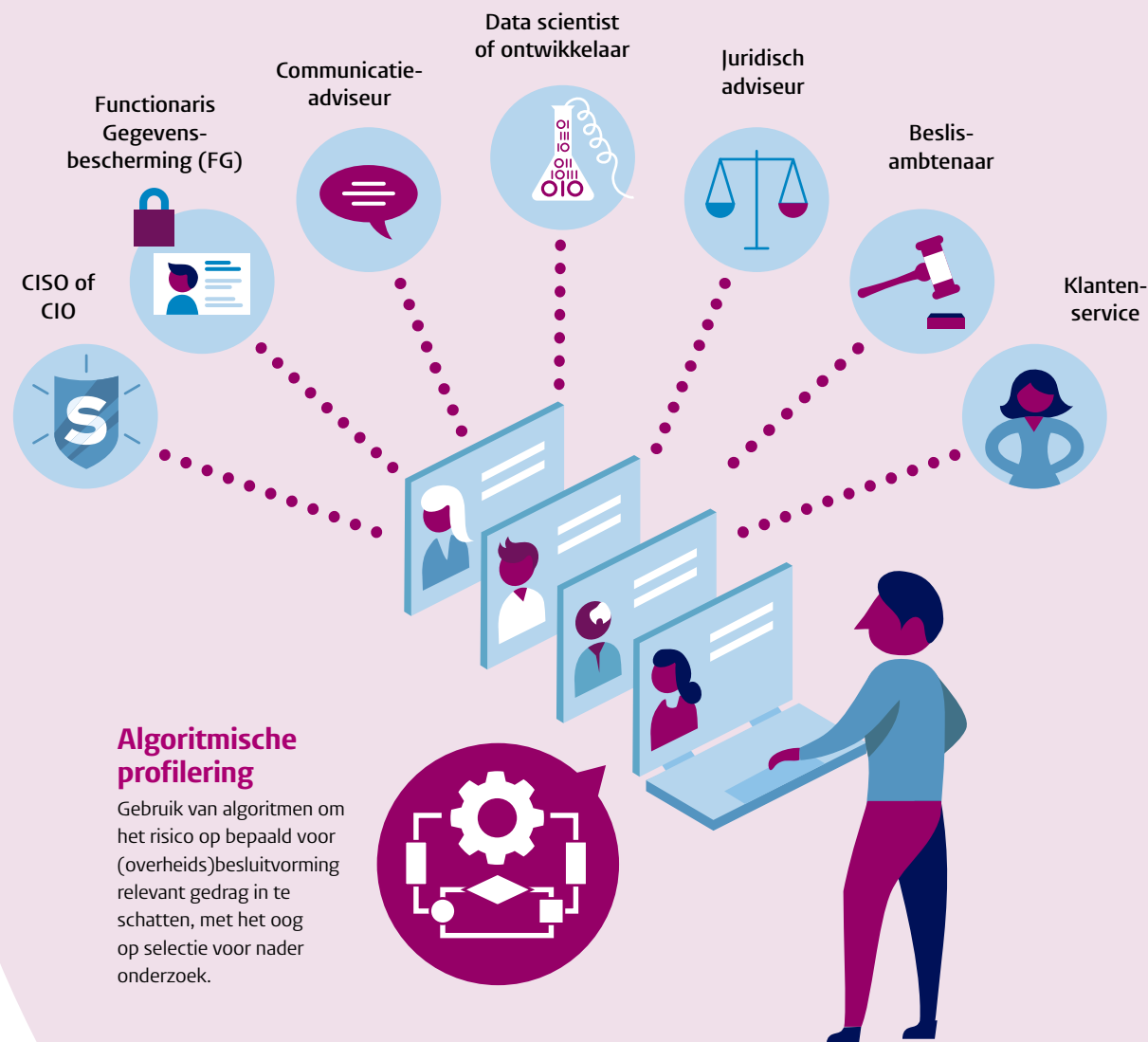
Om goed te voorzien in de informatiebehoefte van burgers over algoritmische profilering en te voldoen aan de geldende juridische kaders, spelen ambtenaren met verschillende rollen in de gemeentelijke uitvoeringspraktijk rond sociale zekerheid een belangrijke rol. In dit document worden verschillende (juridische) randvoorwaarden bondig weergegeven, onder vermelding van de relevante rollen.

Wat kunt u met deze Roadmap?

U kunt hier meer informatie krijgen over de juridische randvoorwaarden voor informatievoorziening aan burgers rond algoritmische profilering. Het onderzoek waar deze Roadmap op gebaseerd is, gaat specifiek over de sociale zekerheid, maar veel kaders zijn ook relevant voor andere terreinen. Per relevante wet of beginsel wordt besproken wat dit betekent, zowel in algemene zin en in de context van individuele besluitvorming die burgers direct raakt. Ook worden inzichten gedeeld over

- 1) het organiseren van de naleving op het punt van het in kaart brengen van de gevolgen van de profilering op het uiteindelijke besluit en
- 2) het inspelen op de informatiebehoefte van de burger.

De volgende partijen en personen kunnen een rol spelen:



De Algemene verordening gegevensbescherming (AVG)

De [Algemene verordening gegevensbescherming \(AVG\)](#) bevat regels en uitgangspunten voor de verwerking van persoonsgegevens door de overheid. Wanneer overheidsinstanties met algoritmen de onderzoekswaardigheid van aanvragen voor bijstand bepalen en daarvoor persoonsgegevens van de aanvragers verwerken, is de AVG van toepassing. Er is dan namelijk sprake van een deels of geheel geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens in de zin van [artikel 2 lid 1 AVG](#). Het begrip persoonsgegevens moet ruim worden opgevat. Naast objectieve gegevens, kunnen ook subjectieve gegevens zoals meningen en beoordelingen onder dit begrip vallen. Het gaat hier om informatie in de breedste zin van het woord die wegens haar inhoud, doel of gevolg iemand betreft ([HvJ Nowak](#)).

Van profilering in de zin van de AVG is sprake als persoonsgegevens worden verwerkt om persoonlijke aspecten van iemand te evalueren, met als doel om bijvoorbeeld zijn economische situatie, betrouwbaarheid of gedrag te analyseren of te voorspellen ([artikel 4, onderdeel 4, AVG](#)). Concreet betekent dit dat persoonsgegevens door een computer worden verwerkt, waarmee het systeem algemene aannames toepast in een individueel geval ([Advies AP over artikel 22 AVG](#)). Op basis van de gegevensanalyse wordt dat individu dan ingedeeld in een categorie (profiel). Als overheidsinstanties persoonsgegevens verwerken om te bepalen welke bijstandsaanvragen extra gecontroleerd moeten worden, wordt al snel voldaan aan deze definitie van profilering. De gegevensverwerking heeft immers tot doel om de economische situatie en betrouwbaarheid van een individu te analyseren.

Hoe biedt de AVG rechtsbescherming tegen algoritmische profilering door de overheid?

De AVG normeert de verwerking van persoonsgegevens op verschillende wijzen. Allereerst vereist zij dat gegevensverwerkingen herleidbaar zijn tot een wettelijke plicht of een publieke taak ([artikel 6 AVG](#)). Daarnaast moeten deze verwerkingen voldoen aan de beginselen voor gegevensverwerking ([artikel 5 AVG](#)). Het AVG-transparantiebeginsel ([artikel 5 lid 1, onder a, AVG](#)) vormt hier een essentiële hoeksteen. Ook stelt de AVG als eis dat de verwerking moet worden verantwoord in een Data Protection Impact Assessment, kortweg: DPIA ([artikel 35 AVG](#)).

In de AVG worden drie verschillende ‘informatieregimes’ onderscheiden:

1. De informatieverstrekkingsplicht van [artikel 13 AVG](#) is van toepassing op situaties waarbij persoonsgegevens reeksrechtelijk bij de burger worden verzameld.
2. De informatieverstrekkingsplicht van [artikel 14 AVG](#) geldt voor de gevallen waarbij persoonsgegevens niet rechtstreeks van de burger zijn verkregen.
3. [Artikel 15 AVG](#) ziet op het recht op inzage.

De genoemde informatie uit artikel 13 en 14 AVG dient de gemeente actief, uit eigen beweging, aan de burger te verstrekken. Het passieve informatieregime uit artikel 15 AVG daarentegen geldt slechts als de burger zelf verzoekt om inzage.

Tot slot kent de AVG aan burgers verschillende informatierechten toe waarmee zij controle kunnen uitoefenen over de verwerking van hun persoons-

gegevens. Deze rechten zijn neergelegd in de [artikelen 15 tot en met 22 AVG](#). Naast het eerdergenoemde inzagerecht bevat de AVG onder meer het recht op wissing ([artikel 17 AVG](#)), het recht van bezwaar ([artikel 21 AVG](#)) en het recht om niet te worden onderworpen aan geautomatiseerde besluitvorming die gebaseerd is op profilering ([artikel 22 AVG](#)).

Lexicon voor niet-juristen



Individuele besluitvorming

De gemeente maakt regelmatig besluiten die betrekking hebben op individuele burgers. Daarbij wordt in een schriftelijke beslissing vastgesteld, in lijn met de bevoegdheden en eisen in wet- en regelgeving, welke rechten en plichten er voor de betreffende burger gelden. Hierbij kunt u denken aan het besluit van de gemeente waarin wordt bepaald dat de gemeente een uitkering voor een individuele burger toekent, intrekt of wijzigt.

Het AVG-transparantiebeginsel in het kader van een risicomelding



Uit de [SyRI-uitspraak](#) van Rechtbank Den Haag kan worden afgeleid dat het AVG-transparantiebeginsel niet enkel een rol speelt als een bestuursorgaan naar aanleiding van een risicomelding onderzoek doet en een besluit neemt. Het genereren van een risicomelding heeft namelijk als zodanig een aanmerkelijk effect op het privéleven van burgers. In deze uitspraak woog de rechtbank mee dat de risicomelding twee jaar kon worden opgeslagen, gebruikt kon worden door verschillende partijen en kon worden doorgezet naar het OM en de politie. De gemeente moet dus ook transparantie bieden over gebruikte risicomodellen als dit niet heeft geresulteerd in een besluit met rechtsgevolg of nader onderzoek, maar wel sprake is van een aanmerkelijk effect op het privéleven van iemand. Een belangrijk inzicht uit deze uitspraak is dus dat burgers moeten kunnen controleren hoe hun persoonsgegevens door de overheid voor profileringsdoeleinden zijn verwerkt. Kortom: fraudeopsporing en transparantie over profilering hoeven elkaar niet uit te sluiten, maar kunnen juist samengaan.

Algemene eisen aan communicatie door de gemeente over profilering



Voor alle informatieregimes geldt dat de informatie en communicatie eenvoudig toegankelijk, begrijpelijk en beknopt moet zijn ([artikel 12 lid 7 AVG](#)). Wanneer de gemeente communiceert over profilering en over op profilering berustende besluitvorming in het algemeen volstaat het dus niet door enkel rechtstreekse inzage te bieden in de gebruikte profielen, modellen, algoritmen, of persoonsgegevens, maar zal een vertaalslag gemaakt moeten worden naar een uitleg en bewoording die aansluit bij de burger.

Welke termijnen gelden voor het verschaffen van de informatie over de profilering?



In het kader van profilering komen de transparantienormen uit de AVG tijdens verschillende fases in beeld. Als de gemeente persoonsgegevens verwerkt die rechtstreeks bij de burger zijn verkregen, bijvoorbeeld de invoergegevens voor het risicomodel, dan moet ten tijde van die verkrijging relevante informatie over die verwerking aan de burger worden verschaft. Verwerkt de gemeente afgeleide gegevens die voortkomen uit profilering, dan gelden daarvoor

de termijnen uit [artikel 14 lid 3 AVG](#). Als deze afgeleide gegevens worden gedeeld met derden, dan dient de gemeente uiterlijk op het moment van delen dit bekend te maken aan de burger. Het is dus van belang om goed in beeld te hebben welke oorsprong de persoonsgegevens hebben die betrokken zijn bij een bepaalde fase in de profilering of daarop berustende besluitvorming, zodat op het juiste moment wordt voldaan aan de transparantienormen.

Lexicon voor niet-juristen

Onderzoekswaardigheid



Als iemand een bijstandsuitkering aanvraagt, dan is hij verplicht om informatie te verstrekken die van invloed kan zijn op het recht op een uitkering. De gemeente is bevoegd om te controleren of de aangeleverde gegevens juist en volledig zijn. Daarbij kan zij algoritmen inzetten om een inschatting te maken van de onderzoekswaardigheid van verschillende burgers. De uitkomst van een algoritme wordt dan gezien als 'signaal' dat aanleiding bestaat om te twijfelen aan de juistheid en volledigheid van de gegevens.

Transparantieplichtingen rond profilering bij individuele besluitvorming



Uit het AVG-transparantiebeginsel volgt dat de overheid in beginsel transparant moet zijn over de gegevensverwerkingen die zij verricht. Ook wanneer gegevens worden gebruikt om burgers te profileren moet deze transparantie worden geboden. Dit heeft de rechtbank Den Haag in de [SyRI-uitspraak](#) uit 2020 bevestigd. Gemeentes moeten aan burgers op tijd duidelijke en begrijpelijke informatie geven over de wijze waarop hun gegevens zijn gebruikt om te profileren. Daarnaast dient de gemeente aan de burger uitleg te bieden over de werking van de profilering en daarop gebaseerde besluitvorming ([Richtsnoeren Groep gegevensbescherming artikel 29](#)). Ook moet de gemeente duidelijk kenbaar maken of deze profilering gevolgen heeft voor burgers. Verder moet de gemeente burgers informeren over de waarborgen, rechten, regels en risico's die verband houden met de verwerking ([considerans 39 AVG](#)). Als iemand daarom verzoekt in een inzageverzoek, [moet](#) de gemeente de gebruikte invoergegevens ter beschikking stellen, informatie over het profiel verschaffen en gegevens aanleveren over het profiel waarin de burger is ingedeeld.

Aanvullende informatieplichtingen voor geautomatiseerde individuele besluitvorming in de zin van artikel 22 AVG



Als sprake is van [geautomatiseerde individuele besluitvorming](#) in de zin van [artikel 22 lid 1 AVG](#), dan gelden er aanvullende informatieplichtingen. De gemeente zal dan op eigen beweging en op verzoek, nuttige informatie moeten delen over de onderliggende logica, het belang van de verwerking en de verwachte gevolgen voor de betrokken burger ([artikel 13 lid 2, onder f, AVG](#), [artikel 14 lid 2, onder g, AVG](#) en [artikel 15 lid 1, onder h, AVG](#)).

AVG-informatierechten van de burger en de gemeentelijke respons

Het recht op inzage ([artikel 15 AVG](#))



Burgers kunnen een inzageverzoek indienen bij de gemeente die hun gegevens heeft verwerkt. Zo kunnen zij controleren of hun gegevens rechtmatig worden verwerkt. Het inzagerecht heeft een ruime reikwijdte: het ziet niet alleen op objectieve gegevens, maar ook subjectieve gegevens zoals meningen en beoordelingen. De gemeente is dan verplicht om

alle informatie te verstrekken die nodig is om een behoorlijke verwerking te waarborgen. Dit betekent dat de gemeente in het inzagebesluit (de reactie op het inzageverzoek) moet verduidelijken in welke context een gegevensverwerking heeft plaatsgevonden. Soms kan het ook noodzakelijk zijn dat de gemeente, om aan het inzagerecht te voldoen, aan burgers documenten of zelfs databankuitreksels verstrekt ([HvJ X/ Österreichische Datenschutzbehörde](#)).

Recht op wissing ([artikel 17 AVG](#))



Op basis van het wissingsrecht kunnen burgers de gemeente verzoeken om te toetsen of hun gegevens rechtmatig zijn verwerkt om hen te profileren. In reactie op dit wissingsverzoek zal de instantie bij wie het verzoek is ingediend zich buigen over de rechtmatigheid van deze gegevensverwerking. Het recht op wissing is zowel van toepassing op de invoergegevens als op de uitvoergegevens van de profilering.

Wanneer is geautomatiseerde besluitvorming op basis van profilering verboden?



Verbod op geautomatiseerde besluitvorming ([artikel 22 AVG](#))

[Artikel 22 lid 1 AVG](#) geeft aan de burger het recht om niet te worden onderworpen “aan een uitsluitend op geautomatiseerde verwerking, waaronder profilering, gebaseerd besluit waaraan voor hem rechtsgevolgen zijn verbonden of dat hem anderszins in aanmerkelijke mate treft.” Belangrijk om op te merken is dat artikel 22 AVG niet iedere vorm van profilering verbiedt. Aan de profilering moeten gevolgen zijn verbonden. Dat kunnen rechtsgevolgen zijn, maar ook feitelijke gevolgen die iemand anderszins in aanmerkelijke mate treffen. Anders gezegd: een op profilering gebaseerd geautomatiseerd besluit in de zin van artikel 22 AVG wordt pas genomen als uitsluitend op basis van verrichte profilering een handeling wordt verricht of juist wordt nagelaten. In het licht van artikel 22 AVG is dus de centrale vraag of de profilering enig effect sorteert.

Het [Schufa-arrest](#) van de hoogste Europese rechter heeft belangrijke implicaties voor gemeentes die burgers algoritmisch profileren. Op basis van dit arrest moeten gemeentes goed in kaart brengen welk effect de profilering sorteert op het besluitvormingsproces over een bijstandsuitkering. Pas als hierover duidelijkheid bestaat, kan worden aangetoond dat de profilering wel of niet valt onder de reikwijdte van het verbod op geautomatiseerde besluitvorming van artikel 22 AVG. Als bijvoorbeeld een hoge onderzoekswaardigheidsscore zonder verdere wezenlijke menselijke controle leidt tot de stopzetting van een uitkering, dan kan dit een verboden vorm van geautomatiseerde besluitvorming in de zin van artikel 22 AVG opleveren. De AP heeft in een advies uit 2024 handvatten geboden waarmee kan worden onderzocht of profilering onder het verbod van artikel 22 AVG valt ([Advies AP over artikel 22 AVG](#)).

Lexicon voor niet-juristen

Rechtsbescherming



Rechtsbescherming verwijst naar het beschermen van de rechtspositie van een individu. Het ziet op de mogelijkheden die de burger heeft om bescherming te zoeken voor diens rechten in relatie tot de overheid. Het gaat in deze Roadmap om de mogelijkheden die de burger heeft om op te komen tegen het handelen van de gemeente of tegen genomen besluiten die van invloed zijn op de rechten en plichten van een burger.

Hoe biedt de Algemene wet bestuursrecht (Awb) rechtsbescherming tegen algoritmische profilering?

Het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel



De Awb bevat geen normen over algoritmische profilering. In de Awb zijn echter wel algemene beginselen van behoorlijk bestuur opgenomen die het handelen van overheden normeren. Zij waarborgen dat overheidsbesluiten in overeenstemming met het recht worden vastgesteld. In de context van algoritmische profilering spelen vooral het zorgvuldigheidsbeginsel en motiveringsbeginsel een belangrijke rol. Deze beginselen kunnen, zoals de [Raad van State](#) benadrukt, in de context van digitalisering verscherpt worden geïnterpreteerd.

Het zorgvuldigheidsbeginsel vereist dat de overheid bij de voorbereiding van een besluit zorgvuldig feitenonderzoek verricht ([artikel 3:2 Awb](#)). Burgers moeten kunnen controleren of de door de overheid gehanteerde onderzoeksmethode rechtmatig, objectief en verifieerbaar is. Als een gemeente profilering inzet om te bepalen wie extra onderzocht moeten worden, dan moeten burgers kunnen controleren hoe dit onderzoek plaatsvindt. Het is essentieel dat de gemeente voldoende zicht heeft op de concrete gegevens die bij de profilering en verdere besluitvorming worden betrokken en [bijhoudt hoe deze profilering het besluitvormingsproces beïnvloedt](#).

Als de overheid profilerende algoritmen inzet in de besluitvormingsprocedure, dan moet ook worden voldaan aan het motiveringsbeginsel ([artikelen 3:46 en 3:47 Awb](#)). Het [kenbaarheidsvereiste](#) betekent dat de overheid inzicht moet bieden in de gedachtegang die is gevolgd bij de besluitvorming. Als een gemeente profilerende algoritmen heeft ingezet tijdens het besluitvormingsproces, dan moet zij dit melden in het besluit. Idealiter wordt in die brief dan ook een verwijzing opgenomen naar het Algoritmeregister. In lijn met het beginsel van 'equality of arms' wordt de burger dan in staat gesteld om te controleren of, en zo ja, hoe zijn persoonsgegevens voor profileringsdoeleinden zijn verwerkt, en of het bestuur het feitenonderzoek rechtmatig is gestart. Onlangs heeft ook de [Autoriteit Persoonsgegevens](#) bevestigd dat in het overheidsbesluit transparantie moet worden geboden over de bestuurlijke inzet van profilering.

Transparantiestandaarden uit de rechtspraak: AERIUS



De hoogste algemene bestuursrechter – de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) – heeft in de zogeheten AERIUS-uitspraken aanknopingspunten gegeven voor een [transparantiestandaard](#) met betrekking tot (deels) geautomatiseerde

besluitvormingsprocedures. Hoewel het in deze twee uitspraken ging om besluiten die tot stand waren gekomen met behulp van een geautomatiseerd systeem, bieden de uitspraken mogelijk ook aanknopingspunten voor de mate van transparantie die geboden dient te worden als de gemeente gebruik maakt van algoritmisch profileren bij de besluitvorming over sociale zekerheid.

In de [AERIUS-I uitspraak](#) oordeelde de ABRvS dat in elk geval de gemaakte gegevens, keuzes en aannames voor derden openbaar gemaakt dienen te worden. Ook moet deze informatie tijdig, volledig en adequaat beschikbaar worden gesteld. Uit de [AERIUS-II uitspraak](#) volgt dat voor de keuzes die zijn gemaakt ten aanzien van de maatwerkgegevens geldt dat transparantie op eigen beweging moet worden geboden. Dit zou wijzen op een actieve informatieverplichting van de gemeente om keuzes die ten grondslag liggen aan maatwerkgegevens op eigen initiatief te openbaren. Voor standaardgegevens of de maatwerkgegevens na invoering geldt een passieve inlichtingenplicht omdat de belanghebbende een [verzoek tot inzage](#) kan indienen.

Andere relevante wetten

Wat betekent de AI-verordening voor informatieplichten en -rechten?



De AI-verordening is bedoeld voor een breed spectrum aan AI-toepassingen. Louter regelgebaseerde systemen voor het automatisch uitvoeren van handelingen vallen erbuiten. Met deze [tool](#) van Algorithm Audit kunt u nagaan of een specifiek profileringsalgoritme wel of niet binnen de definitie valt. Het gebruik van algoritmische risicoprofilering in de context van 'essentiële overheidsdiensten' is een duidelijke hoogrisicocategorie ([onderdeel 5 van Bijlage III](#)). AI-systemen die profilering van natuurlijke personen uitvoeren, worden ook expliciet vermeld als niet in aanmerking komend voor de uitzondering op kwalificatie als 'hoog risico' wegens een procedureel of voorbereidend karakter ([artikel 6 AI-verordening](#)). Hoewel het dus zou kunnen dat sommige zeer eenvoudige systemen erbuiten vallen en de AI-verordening stapsgewijs in werking treedt, is het raadzaam om bij het bepalen van informatieplichten en -rechten rond profileringsalgoritmen in de sociale zekerheid de AI-verordening mee te nemen.

Hoogrisicosystemen moeten gecertificeerd worden door de aanbieders ervan. Als een profileringsalgoritme 'in house' ontwikkeld wordt door de gemeente of in opdracht maar het wel 'onder de eigen naam' in gebruik wordt gesteld, is de gemeente 'aanbieder' en verantwoordelijk voor de conformiteitsbeoordeling.

Voor openheid van profileringsalgoritmen zijn enkele overkoepelende eisen van belang. Allereerst de technische documentatie en de 'logging' (gebeurtenissen gedurende de levenscyclus van het systeem) moeten op orde zijn ([artikelen 11 en 12 AI-verordening](#)). Daarnaast moet menselijk toezicht mogelijk worden gemaakt en moeten het ontwerp en de gebruiksinstructies gebruikers in staat stellen de output van het systeem te interpreteren en op passende wijze te gebruiken ([artikelen 13 en 14 AI-verordening](#)). Ook als de gemeente alleen 'gebruiksverantwoordelijke' is, geldt de verplichting om de door het profileringsalgoritme geraakte natuurlijke personen hierover te informeren. Ook hebben zij recht op uitleg bij de inzet van bepaalde hoog-risico AI-toepassingen en dienen zij over dat recht geïnformeerd te worden. Een andere verplichting om er in dit verband uit te lichten is dat het menselijk toezicht opgedragen moet worden aan personen die over de nodige bekwaamheid, opleiding en autoriteit beschikken, en de nodige ondersteuning krijgen ([artikel 26 AI-verordening](#)).

Wat betekent de Participatiewet voor informatieplichten en -rechten?



De Participatiewet bevat geen specifieke normen over de vraag of gemeentes aanvragers of ontvangers van bijstand mag profileren. In de Participatiewet is wel opgenomen dat burgers moeten voldoen aan de [inlichtingenplicht](#). Deze plicht houdt in dat burgers uit

eigen beweging alle informatie moeten verstrekken die van invloed kan zijn op hun recht op uitkering, en de hoogte of voortzetting ervan. De gemeente is bevoegd om onderzoek te doen naar de juistheid en volledigheid van de verstrekte gegevens ([artikel 53a lid 6 Participatiewet](#)).

Volgens vaste rechtspraak van de hoogste bestuursrechter op het terrein van de sociale zekerheid mag de gemeente in beginsel bij het toepassen van haar algemene onderzoeksbevoegdheid risicoprofielen toepassen ([CRvB Verwonderadressen](#)). Dit is toegestaan om effectiviteit, efficiëntie en kostenbesparing te bevorderen en vanwege het belang van het tegengaan van misbruik van sociale voorzieningen. Hierbij mag de bijstandsinstantie bijvoorbeeld niet in strijd handelen met het [discriminatieverbod](#), zoals vastgelegd in [artikel 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens \(EVRM\)](#) en [artikel 1 van Protocol 12 bij het EVRM](#). Ook moet de instantie het recht op privacy respecteren, zoals beschreven in [artikel 8, lid 2, van het EVRM](#). Daarnaast moet de toepassing van risicoprofielen transparant zijn en in overeenstemming met beginselen zoals het verbod op willekeur, het rechtszekerheidsbeginsel en het verbod op misbruik van bevoegdheid.

Naar een AVG-conforme profileringspraktijk

In kaart brengen effect op besluitvormingsproces



Of sprake is van een uitsluitend op profilering gebaseerd besluit is doorslaggevend voor de werking van de AVG en de [Schufa-regel](#). Of dit zo is, hangt af van de concrete omstandigheden van het geval. Om ervoor te zorgen dat binnen de gemeente de juridische verplichtingen worden nageleefd, moeten ambtenaren in verschillende rollen samenwerken om nauwkeurig in kaart te brengen of, en zo ja, welk effect de profilering heeft op het besluitvormingsproces.

Twee scenario's kunnen in dit verband onderscheiden worden:

Scenario 1: de profilering wordt door de gemeente zelf verricht.

Scenario 2: de profilering wordt verricht door Stichting [Inlichtingenbureau](#).

In scenario 1 staat of valt de naleving met meer samenwerking tussen juristen met verschillende specialisaties (AVG, Awb, Participatiewet). Daarnaast zijn overlegstructuren om de interdisciplinaire samenwerking tussen juristen, technici, data-ethici en beslismedewerkers te bewerkstelligen cruciaal. In veel gevallen moeten die nog worden opgetuigd. Vervolgens kan middels interne werkinstructies in kaart worden gebracht en worden vastgelegd hoe

met onderzoekswaardigheidsscores wordt omgegaan. In verband met de [bekwaamheidseisen uit de AI-verordening](#) moeten ambtenaren die met deze scores aan de slag gaan, training krijgen om goed te begrijpen wat deze scores inhouden, en vooral ook wat ze niet inhouden. Ten slotte is voor de algemene informatievoorziening een proactieve houding belangrijk. Burgers die voor hun inkomensondersteuning wellicht volledig afhankelijk zijn van de overheid, zullen niet altijd zelf in Algoritmeregisters op zoek (kunnen) gaan naar informatie over de bestuurlijke verwerking van hun gegevens voor profileringsdoel-einden of hier een AVG-inzageverzoek voor doen. [Het Publieksdocument Informatierechten bij profilering](#) kan burgers hierbij helpen. In dit verband is het ook van belang om Awb-besluiten uit eigen beweging te motiveren op het punt van verwerking van persoonsgegevens voor profileringsdoeleinden en om uit eigen beweging informatie over de werking van het algoritme in het Algoritmeregister te plaatsen.

In scenario 2 speelt de Stichting Inlichtingenbureau een belangrijke rol bij het signaleren van mogelijk misbruik van sociale voorzieningen, waaronder die binnen de Participatiewet. Het Inlichtingenbureau fungeert als een schakel tussen gemeenten en verschillende overheidsinstanties, en verzamelt en analyseert gegevens om onrechtmatig gebruik van bijstandsuitkeringen op te sporen ([artikel 64 Participatiewet](#)). Het Inlichtingenbureau ontvangt en verwerkt gegevens van verschillende instanties, zoals de Belastingdienst, het UWV en de RDW. Het koppelt deze gegevens aan informatie van gemeentes om te

controleren of de verstrekte bijstand rechtmatig is. Als er aanleiding is om een casus extra te onderzoeken, genereert het Inlichtingenbureau een 'IB-sig-naal' dat gemeentes kunnen opvragen.

Best practice – Een casus waarvan geleerd is

In de zaak [x/College van B&W Rotterdam](#) startte een bijstandsgerechtigde een voedselbank en meldde dit bij de gemeente. Dit werd vastgelegd in een RAAK-rapportage. De gemeente heeft haar er niet op gewezen dat het verrichten van deze activiteit gevolgen kan hebben voor haar uitkering. Later ontving de gemeente van het Inlichtingenbureau een signaal dat op de saldi van haar bankrekeningen de voor haar geldende vermogensgrens werd overschreden. Vanwege het schenden van haar inlichtingenplicht is haar uitkering stopgezet en teruggevorderd, wat volgens de bestuursrechter onterecht was. Achteraf bleek dat het besluit om de uitkering te stoppen en terug te vorderen niet was gebaseerd op informatie die binnen de gemeente beschikbaar was.

Huidige uitvoeringspraktijk gemeentes in het kader van IB-signalen

Er is tot dusver geen vastomlijnde praktijk hoe gemeentemedewerkers met deze IB-signalen omgaan. Zo is onduidelijk of, en zo ja, tot welke actiepunten (het op gesprek uitnodigen van een burger/stopzetting van de uitkering) dergelijke signalen kunnen leiden. Tevens is onduidelijk wanneer aan burgers transparantie wordt geboden over de verwerking van hun persoonsgegevens om deze signalen te generen. Het Inlichtingenbureau verstrekt deze informatie tot dusver niet.

Gemeentes hebben onderling geen afspraken gemaakt over hoe om te gaan met signalen die het Inlichtingenbureau heeft gegenereerd over bijstandsgerechtigden. Hierdoor kan het per gemeente verschillen in hoeverre deze signalen invloed hebben op besluitvormingsprocedures over bijstandsuitkeringen. Dit is vanuit het oogpunt van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid onwenselijk: het zou niet afhankelijk moeten zijn van de gemeente of ambtenaar of, en zo ja wanneer, een IB-signaal aanleiding is om een heronderzoek naar een bijstandsontvanger te starten.

Ontwikkeling beleidskader

In dit verband zou kunnen worden overwogen om een algemeen beleidskader te ontwikkelen. Daarin zouden in ieder geval twee onderwerpen moeten worden geadresseerd. Allereerst zou hierin moeten worden opgenomen hoe gemeentebambtenaren signalen van het Inlichtingenbureau moeten beoordelen en opvolgen. Daarnaast zou hierin moeten worden opgenomen wanneer en hoe burgers moeten worden geïnformeerd over het feit dat hun gegevens zijn verwerkt en dat deze verwerking heeft geleid tot een IB-signaal. Overwogen zou kunnen worden om een landelijke organisatie, zoals de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) te betrekken bij de ontwikkeling van een dergelijk beleidskader.

De VNG heeft in 2023 een [handreiking](#) opgesteld over het gebruik van 'IB-signalen' door gemeentes. Deze handreiking ziet echter niet op vraagstukken van informatietransparantie naar de burger toe. Het document heeft primair betrekking op de vraag welke signalen gemeentes mogen opvragen bij het Inlichtingenbureau en of dit proportioneel en noodzakelijk is.

Best practice – Lessen uit de Rotterdamse casus

Het Rotterdams college heeft naar aanleiding van de [casus rond de voedselbank](#) de volgende twee 'best practices' [geïmplementeerd](#):

1. Er moet altijd een fysiek gesprek plaatsvinden bij het uitvoeren van heronderzoeken en bijzondere onderzoeken n.a.v. vermoedelijke fraudemeldingen. Het is in dit kader good practice om de burger er tijdens het gesprek ook van op de hoogte te stellen dat een IB-signaal de aanleiding vormde voor het starten van het gesprek.
2. Er moet bij rechtmatigheidsonderzoeken altijd sprake zijn van contact tussen collega's die regelmatig contact hebben met bijstandsgerechtigden. Dit helpt om besluiten over de rechtmatigheid van een uitkering te nemen op basis van brede informatie die binnen de gemeente beschikbaar is.

Informatiebehoeften van burgers in het kort

Wat is bekend over de behoeften van burgers rond informatievoorziening over algoritmen?



Uit [eerder onderzoek](#) van het PON & Telos blijkt de informatiebehoefte van burgers, over het gebruik van algoritmen door de overheid breed aanwezig: driekwart van de deelnemers gaf ter kennis dat deze behoefte bij hen bestond. Uit dat onderzoek kwam bovendien naar voren dat de informatiebehoefte groter is naarmate een algoritme direct van invloed is op de betreffende burger. Het is daarom wenselijk dat de gemeente het zwaartepunt legt bij de specifieke informatievoorziening over algoritmische profilering bij individuele besluitvorming, maar ook oog heeft voor de algemene informatievoorziening.

Het kan waardevol zijn voor de gemeente om in de communicatie over het gebruik van algoritmen zich te richten op de volgende aspecten:

- De mate van menselijke controle op het algoritme.
- Privacy.
- De reden voor het inzetten van het algoritme.
- De mogelijke gevolgen van het algoritme.
- Hoe de uitkomst van een algoritme heeft geresulteerd in een besluit of andere actie.
- Hoe er bezwaar kan worden gemaakt tegen besluiten die berusten op de uitkomst van een algoritme.
- Waar het bezwaar zich tegen kan richten.

Daarbij hoeft openbaring van codes of andere technische details in het oog van de burger minder centraal te staan. Het is uiteraard van belang voor de burger begrijpelijke taal te gebruiken, maar dit hoeft er niet aan in de weg te staan duidelijk te noemen dat het algoritme een rol speelt bij profilering. Een andere behoefte die het onderzoek heeft geïdentificeerd ziet op de wens dat overheden de burger actief informeren over het feit dat een algoritme is ingezet, wanneer zij op basis van de uitkomst van een dergelijk algoritme worden benaderd. De gemeente kan met laatstgenoemde rekening houden door, wanneer zij de burger om extra informatie verzoeken over het recht op hun uitkering of andere onderzoeksbevoegdheden aanwenden, aan te geven dat het gebruik van algoritmische profilering hier de aanleiding toe is geweest.

Tot slot heeft het onderzoek gekeken naar de wijze waarop burgers geïnformeerd wensen te worden. Bijna de helft van de deelnemers wenste via een onafhankelijke website of overheidswebsite geïnformeerd te worden als het algoritme geen directe invloed op hen heeft. Daarnaast gaf ruim een vierde van de deelnemers aan behoefte te hebben aan een persoonlijke mail of brief als het algoritme een directe invloed op hen heeft. Ook wijst het onderzoek uit dat hoe groter de mogelijke impact voor de burger is, hoe groter de wens voor een menselijk aanspreekpunt onderlegt met de juiste kennis. Dit laat het belang zien voor de gemeente om de informatievoorziening over algoritmische profilering uit te splitsen over de website van de gemeente, de brief bij het besluit over een uitkering en een menselijke aanspreekpunt waar burgers terecht kunnen met vragen over algoritmische profilering door de gemeente.

Geselecteerde bronnen

In de [‘Richtsnoeren inzake geautomatiseerde individuele besluitvorming en profilering voor de toepassing van de Verordening \(EU\) 2016/679’](#) staan de verschillende informatierechten die in dit document aan bod komen nader uitgewerkt.

In de [Handreiking ‘informatie en betekenisvolle uitleg bij geautomatiseerde, bestuursrechtelijke besluitvorming’](#) van J. Goossens e.a., staat een praatplaat opgenomen over de AERIUS-transparantiestandaard.

In de [Gids AI-verordening](#) van de Rijksoverheid staat stap voor stap uitgelegd hoe de AI-verordening moet worden toegepast.

Hoofdstuk 4 van het proefschrift [‘Rechtsbescherming tegen bestuurlijke gegevensverwerkingen: toegang, toetsing en schadevergoeding’](#) van Fatma Çapkurt bevat nadere informatie over het onderwerp profilering/Inlichtingenbureau.