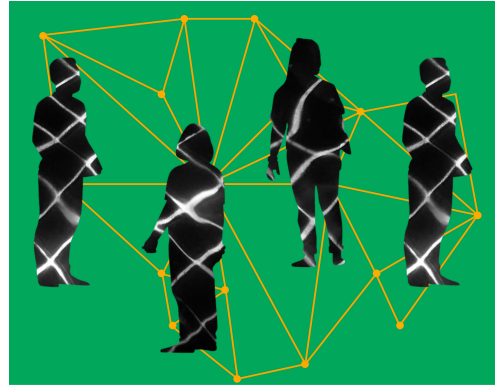


Datum: 26-11-2025



AVG

Onderzoek

Naleving van de AVG
omtrent algoritmen bij de
tien grootste gemeenten
Door Chandni Bagchi

SAMENVATTING

Algoritmegebruik gaat vaak gepaard met grootschalige gegevensverwerking, waardoor correcte naleving van de AVG essentieel is. Nu algoritmen steeds vaker door gemeenten worden ingezet, hebben we onderzocht hoe zij omgaan met de AVG-verplichtingen die daarbij komen kijken. Dit rapport bouwt voort op het onderzoek uit 2022 naar de naleving van de AVG bij gemeenten. We hebben de tien grootste gemeenten van Nederland onder de loep genomen: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven, Groningen, Tilburg, Almere, Breda en Nijmegen. Voor dit onderzoek hebben we gekeken naar openbare documenten over algoritmegebruik, het Nationale Algoritmeregister en nieuwsberichten. Daarnaast hebben we via een Woo-verzoek de impact assessments van de algoritmen opgevraagd.

Belangrijkste bevindingen

Op twee na overschreden alle gemeenten de wettelijke beslistermijn voor Woo-verzoeken. De informatievoorziening over algoritmegebruik schiet tekort. Hoewel er brede bewustwording is over de risico's van algoritmen en veel burgers zich zorgen maken, zijn gemeenten onvoldoende voorbereid om transparant te zijn over hun algoritmen-gebruik of om de relevante documentatie te delen. De meeste algoritmen worden ingezet om normovertreding te identificeren. Ze dienen als ondersteuning voor ambtenaren. Het gaat vaak nog om relatief eenvoudige, op regels gebaseerde algoritmen die zijn afgeleid van wettelijke voorschriften. In andere gevallen lijkt de adoptie van technologie voorop te lopen, in plaats van de publieke taak. Gemeenten hebben regelmatig geen grondslag voor het inzetten van algoritmen. Ook is de grens tussen hulpverlening en handhaving niet altijd duidelijk. Impact assessments zijn niet altijd uitgevoerd of zijn te beperkt van inhoud.

Aanbevelingen

Wij pleiten ervoor om het Algoritmeregister verplicht te maken en gemeenten te verplichten hun impact assessments actief te publiceren. Het argument dat dit gevoelige informatie zou prijsgeven, is niet overtuigend. Daarnaast roepen wij gemeenten op om kritisch te onderzoeken of de inzet van algoritmen daadwerkelijk noodzakelijk is, gezien de risico's die eraan verbonden zijn. Algoritmen kunnen onbedoelde en ingrijpende gevolgen hebben voor burgers, ook wanneer ze slechts een ondersteunende rol spelen in een proces. Deze afweging moet, voorafgaand aan implementatie, zorgvuldig worden gemaakt.

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING	2
INHOUDSOPGAVE	3
INLEIDING	4
1. ALGORITMEGEBRUIK BIJ GEMEENTEN	7
2. ANALYSE	11
3. AVG	19
4. WAT MOET BETER?	26
NAWOORD	30

INLEIDING

In dit rapport onderzoeken we de naleving van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) bij de inzet van algoritmen door de tien grootste gemeenten van Nederland. Dit is een vervolg op ons onderzoek uit 2022 naar de AVG-naleving van de gemeenten in het algemeen.¹ Daaruit bleek dat gemeenten hun gegevenshuishouding niet voldoende op orde hadden, hoewel de AVG toen al vier jaar van kracht was. Nu, drie jaar na dat onderzoek, zijn data, privacy en algoritmegebruik actueler dan ooit. Tijd voor een nieuw onderzoek: hoe staat het er nu voor met de naleving van de AVG?

Om een goede vergelijking te maken met het onderzoek uit 2022, zijn dezelfde gemeenten onderzocht: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven, Groningen, Tilburg, Almere, Breda en Nijmegen.

UITKOMSTEN ONDERZOEK NALEVING AVG 2022

Uit het onderzoek in 2022 bleek allereerst dat verwerkingsregisters - waarin gemeenten moeten vastleggen welke data ze van burgers verwerken, op welke manier ze dat doen en waarom - vaak incompleet en niet actueel zijn. Gemeenten hadden daardoor onvoldoende inzicht in hun gegevensverwerking.

Ten tweede bleek dat vrijwel alle gemeenten te maken hadden met capaciteitsproblemen, waardoor privacy vraagstukken niet snel of überhaupt niet werden opgepakt. Gemeenten deden er te lang over om verzoeken van inzage van burgers in te willigen. Daarnaast werden wettelijke termijnen zonder legitieme reden verlengd en overschreden.

Ten derde legde de meerderheid van de gemeenten geen verantwoording af aan de gemeenteraad, terwijl deze actief geïnformeerd dient te worden over gegevensverwerkingen.

Tot slot bleek dat gemeenten graag datagedreven willen werken en bereid zijn met nieuwe technologieën te experimenteren. Onze conclusie: dat is erg onverstandig wanneer de basis niet op orde is. Zonder een sterke basis weet je immers niet of de data klopt, actueel is, en of er aan wettelijke, organisatorische en ethische waarborgen wordt voldaan.

NIEUWE ONTWIKKELINGEN: ALGORITMEGEBRUIK

Inmiddels zijn we drie jaar verder. Kunstmatige intelligentie (AI) en algoritmen zijn onderwerpen van grote belangstelling binnen onze maatschappij, ook binnen de publieke sector. In het kader van transparantie heeft toenmalig staatssecretaris Van Huffelen op 21 december 2022 het landelijke Algoritmeregister² opgezet. Elke

¹<https://www.bitsoffreedom.nl/2022/05/24/gemeenten-houden-zich-onvoldoende-aan-de-privacywet-blijkt-uit-ons-onderzoek/>

²<https://algoritmen.overheid.nl/nl>

overheidsorganisatie kan op vrijwillige basis algoritmen die zij inzetten in het register publiceren. Op 4 september 2025 telde het register 1074 algoritmen, waarvan 662 (61%) door gemeenten worden ingezet.

Het is goed te beseffen dat algoritmegebruik bij gemeenten niet nieuw is; eenvoudige rekenregels worden al lange tijd toegepast voor taken zoals belastingberekeningen en subsidietoewijzingen. De recente belangstelling komt voort uit de opkomst van geavanceerdere toepassingen, zoals kunstmatige intelligentie. Dit brengt nieuwe risico's met zich mee. Als er geen goede waarborgen worden gesteld, dan kan de toepassing van algoritmen leiden tot onder andere vooringenomenheid, discriminatie en willekeur. Dit is onder andere gebleken uit het Toeslagenschandaal van de Belastingdienst³ en het anti-fraudesysteem, SyRI, van de overheid.⁴ Om AI-systemen en algoritmen te reguleren, is er in 2024 de AI-verordening opgesteld. We kijken in dit rapport opnieuw naar de AVG en niet naar de AI-verordening. De AI-verordening wordt namelijk in fases ingevoerd en is pas in de tweede helft van 2026 volledig van kracht.

Bij algoritmegebruik komt grootschalige gegevensverwerking kijken, en het is daarom essentieel dat deze gegevens in orde zijn. Wanneer de kwaliteit van de onderliggende data gebrekkig is of wanneer de data zonder wettelijke grondslag wordt verwerkt, brengt dit aanzienlijke risico's met zich mee. Deze risico's zijn bijzonder groot wanneer het algoritme wordt ingezet voor beslissingen over individuele burgers. Een voorbeeld: een algoritme dat bepaalt welke aanvragers in aanmerking komen voor een uitkering, kijkt onder andere naar het vermogen van de aanvrager. Als iemand in het verleden te veel vermogen had voor een uitkering, maar inmiddels niet meer, is het cruciaal dat de gemeente deze verandering heeft verwerkt zodat het algoritme naar actuele gegevens kijkt. Anders besluit het algoritme op basis van verouderde informatie dat deze persoon geen recht heeft op een uitkering. Gebrekkig gegevensbeheer is dus niet alleen een administratieve tekortkoming, maar een fundamentele bedreiging voor rechtmatige en betrouwbare gemeentelijke besluitvorming.

HOE WE TE WERK ZIJN GEGAAN

We hebben bij de tien onderzochte gemeenten Woo-verzoeken ingediend om alle impact assessments en bias analyses (hierna gezamenlijk: impact assessments) van algoritmen openbaar te maken. Een impact assessment is een document waarin gemeenten vooraf de risico's van een algoritme analyseren en maatregelen beschrijven om deze risico's te beheersen. Deze impact assessments bevatten essentiële informatie over algoritmen, zoals

- de wettelijke grondslag
- het doel

³<https://www.bitsoffreedom.nl/2021/10/28/de-belastindienst-laait-internationaal-goed-zien-hoe-het-dus-niet-moet/>

⁴<https://nos.nl/artikel/2321704-anti-fraudesysteem-syri-moet-van-tafel-overheid-maakt-inbreuk-op-privelven>

- de gegevens die worden verwerkt
- wie verantwoordelijk is
- wie betrokken is
- welke risico's de gemeente ziet
- maatregelen om de risico's te mitigeren

Kortom, ze verschaffen ons inzicht in de werking en verantwoording van algoritmen.

Er bestaan meerdere impact assessments, waaronder (Data) Privacy Impact Assessments (DPIA, PIA), Impact Assessment Mensenrechten Algoritmes (IAMA), Kunstmatige Intelligentie Impact Assessment (KIIA) en de Privacy Quick Scan. Daarnaast zijn er ook gemeenten die hun eigen impact assessment ontwikkeld hebben, zoals de gemeente Utrecht die “Uthiek” hanteert. In Artikel 35 van de AVG staat dat, als een gegevensverwerking waarschijnlijk een hoog risico inhoudt voor de rechten en vrijheden van natuurlijke personen, er verplicht een DPIA op moet worden uitgevoerd. Bij gegevensverwerkingen die niet hoog-risico zijn maar wel impactvol, is een impact assessment aangeraden maar niet verplicht.

Wij hebben ons in ons onderzoek beperkt tot fraudedetectie-algoritmen en risico-profileringsalgoritmen die worden ingezet in het sociaal domein en/of voor handhavingsdoeleinden. Deze algoritmen zijn het meest ingrijpend voor burgers. Daarom is de naleving van de AVG juist bij deze algoritmen van groot belang.

In hoofdstuk 1 kijken we naar het algoritmegebruik van de gemeenten. In hoofdstuk 2 bespreken we de analyse van de Woo-stukken die we ontvangen hebben. In hoofdstuk 3 kijken we of de AVG nageleefd wordt. Tot slot doen we aanbevelingen aan de gemeenten op basis van ons onderzoek.

DOEL VAN HET ONDERZOEK

Het doel van dit onderzoek is om te zien hoe gemeenten invulling geven aan de AVG op de processen waar ze algoritmen op toepassen. Gezien het feit dat veel gemeenten hun informatiehuishouding vier jaar geleden niet op orde hadden, en de vele schandalen die we rond algoritmegebruik gezien hebben bij overheidsinstanties in recente jaren, is dit erg relevant voor burgers. Daarom vestigen we de aandacht op de risico's die ontstaan door onzorgvuldig algoritme- of datagebruik. We doen aanbevelingen aan gemeenten op basis van onze bevindingen.

1. ALGORITMEGEBRUIK BIJ GEMEENTEN

Om een beeld te vormen van het algoritmegebruik van gemeenten, hebben we gekeken wat de gemeenten al in het Algoritmeregister hadden gepubliceerd. Aangezien het (nog) niet verplicht is om algoritmen in het Landelijke Algoritmeregister te publiceren, biedt dit geen goede weerspiegeling van de werkelijkheid. Daarom hebben we ook gekeken naar mediabronnen en wat de gemeenten zelf hebben gezegd over hun algoritmegebruik.

Tabel 1: Overzicht publicaties op Landelijk Algoritmeregister per gemeente

Gemeente	Actief	Buiten gebruik	In ontwikkeling	Totaal
Amsterdam	46	9	11	66
Rotterdam	17	1	0	18
Den Haag	26	8	3	37
Utrecht	34	7	0	41
Eindhoven	2	0	0	2
Groningen	14	0	1	15
Tilburg	9	2	2	13
Almere	1	0	0	1
Breda	0	0	0	0
Nijmegen	0	0	0	0

Nijmegen

Zoals in de tabel te zien is, heeft de gemeente Nijmegen nog geen algoritmen in het Register geregistreerd. Gemeente Nijmegen kondigde in een raadbrief van mei 2024 aan deel te gaan nemen aan het Algoritmeregister⁵, maar dit is in het Register nog niet terug te vinden. Eerder, in 2018, stelde Nijmegen het manifest “Wij zijn Open en Weerbaar Nijmegen” op, waarin de gemeente verklaarde geen algoritmen te gebruiken die zelfstandig beslissingen nemen.⁶ Dit impliceert dat ze wel ondersteunende algoritmen gebruiken.

Breda

Ook Breda heeft geen algoritmen in het Register gepubliceerd. Uit onderzoek van Follow The Money (FTM) in 2024 is gebleken dat Gemeente Breda sleepnetmethodes heeft gebruikt om ondermijning en fraude op te sporen in sociale achterstandswijken.⁷ Op basis hiervan zijn er ingrijpende huisbezoeken uitgevoerd. Bij deze verwerking ontbrak de wettelijke grondslag. Hierbij heeft de gemeente het advies van

⁵<https://nijmegen.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/669b88c2-241d-4b96-ab59-a504a47045?documentId=bfbcb516b-c0a1-43a3-8c22-f89dc4b57ec1&agendaItemId=84cd3cf2-3519-4fac-97f6-2f30267f7788>

⁶<https://data.overheid.nl/dataset/odn-manifest-wij-zijn-open-en-weerbaar-nijmegen>

⁷<https://www.ftm.nl/artikelen/controversiele-sleepnetmethode-om-fraude-in-arme-wijken-op-te-sporen-voorlopig-stopgezet>

hun Functionaris Gegevensbescherming genegeerd. De gemeente heeft aan FTM laten weten dat ze doorgedaan zijn met de aanpak, terwijl ze zich ervan bewust waren dat de wettelijke grondslag ontbrak.

Amsterdam

Gemeente Amsterdam is koploper wat betreft de inzet van algoritmen in Nederland en experimenteert veel, maar niet zonder controverse. Zo is in het verleden gebruikgemaakt van het risicoprofileringsalgoritme ProKid+ om te voorspellen welke jongeren een hogere kans hadden om in de toekomst een misdrijf te plegen.⁸ Binnen de aanpak waar het algoritme onder viel, Veilig Alternatief (voorheen de Top400), wordt dit algoritme inmiddels niet meer ingezet. Het project staat echter nog wel in het Algoritmeregister, maar daarbij wordt niet duidelijk aangegeven wat voor algoritme er wordt gebruikt.⁹

Daarnaast heeft de Rekenkamer Amsterdam in 2023 een rapport gepubliceerd over het algoritmegebruik in de Gemeente Amsterdam. De Rekenkamer rapporteert dat de gemeente een beheerskader heeft gerealiseerd als handleiding voor algoritme-inzet. Daarnaast worden moeilijke beslissingen over óf bepaalde algoritmen wel ingezet moeten worden, niet genomen door het bestuur van de gemeente. Dit terwijl deze beslissingen volgens de Rekenkamer politieke keuzes zijn.¹⁰

Dit laatste werd constateerd naar aanleiding van de ontwikkeling van het algoritme 'Slimme Check' door de gemeente. Lighthouse Reports heeft in samenwerking met MIT Technology Review, in juni 2025 hun onderzoek gepubliceerd naar Slimme Check; een algoritme ontwikkeld door de gemeente Amsterdam die medewerkers ondersteunt bij de opsporing van bijstandsfraude.¹¹ Hierbij is gebleken dat, ook als er wordt gecorrigeerd op discriminatie in een algoritme, non-discriminatie in de werkelijkheid erg complex is om te waarborgen. Het gebruik van dit algoritme is toendertijd - net als het ProKid+ algoritme - stopgezet omdat het risico op discriminatie door het gebruik te hoog was.

Utrecht

Gemeente Utrecht zet veel algoritmen in, waaronder ook een aantal risicoprofileringsalgoritmen. De gemeente heeft oog voor ethische kwesties rondom algoritmen. Dit blijkt uit hun samenwerking met Utrecht Data School. Uit deze samenwerking is hun eigen ethische assessment tool, Uthiek Assessment, voortgekomen. Dit assessment is bedoeld om een bredere beoordeling te maken van algoritmische toepassingen dan alleen wettelijke waarborgen; bijvoorbeeld door te kijken naar hoe een algoritme de autonomie van mensen beïnvloedt en of het gebruik van een algoritme de machtsverhouding tussen gemeente en burger verandert. De

⁸<https://www.bitsoffreedom.nl/2022/11/14/mensenrechten-in-het-gedrang-door-de-top400/>

⁹<https://algoritmes.overheid.nl/nl/algoritme/gm0363/75856898/persoonsgerichte-aanpak-veilig-alternatietop600>

¹⁰<https://www.rekenkamer.amsterdam.nl/onderzoek/algoritmen/>

¹¹<https://www.lighthousereports.com/investigation/the-limits-of-ethical-ai/>

Utrechtse Rekenkamer gaat binnenkort een onderzoek uitvoeren naar hoe de gemeente invulling geeft aan een verantwoorde toepassing van algoritmen.¹²

Den Haag

Gemeente Den Haag gebruikt algoritmen op haar beurt voor diverse doeleinden, zoals een algoritme dat voorspelt hoe druk stembureaus zullen worden en een algoritme dat controleert of mensen in aanmerking komen voor bijstandsuitkeringen. De gemeentelijke accountantsdienst van Den Haag gaat een onderzoek uitvoeren naar de algoritmen die zij gebruiken.¹³

Eindhoven

Gemeente Eindhoven heeft twee algoritmen in het Register staan. De gemeente stond van maart 2023 tot en met maart 2025 onder verscherpt toezicht van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) vanwege ernstige tekortkomingen in de bescherming van persoonsgegevens.¹⁴ De AP constateerde dat de gemeente datalekken niet of niet op tijd meldde, verplichte scans op privacyrisico's achterwege liet en persoonsgegevens van burgers te lang bewaarde.

Tilburg

Gemeente Tilburg heeft in één keer dertien algoritmen in het Register geregistreerd. Hier zaten geen profileringsalgoritmen of fraude-detectie-algoritmen tussen.

Almere

In Gemeente Almere is er in 2023 een motie ingediend om een Algoritmeregister te maken zoals het Helsinki/Amsterdam model, maar die motie werd niet aangenomen. Het belang van de motie werd erkend, maar het college besloot zich aan te sluiten bij het landelijke model. Uit een inventarisatie van het algoritmegebruik in Flevoland uit 2021 van Omroep Flevoland en de NOS, blijkt dat slimme algoritmen vooral worden ingezet om criminaliteit op te sporen, de bevolkingsgroei te voorspellen en de leefbaarheid van wijken te meten. Het was toendertijd niet bekend hoeveel algoritmen er bij de gemeente Almere in gebruik waren.¹⁵ Vooralsnog heeft Almere maar één algoritme in het Register gepubliceerd.

Rotterdam

Gemeente Rotterdam heeft achttien algoritmen in het Register geregistreerd. Dit is meer dan de meeste gemeenten, maar wel opvallend weinig in vergelijking met Utrecht, Den Haag en Amsterdam; steden die qua grootte vergelijkbaar zijn met de gemeente Rotterdam. De gemeente Rotterdam heeft veel controverse veroorzaakt

¹²https://www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/7.extern/Rekenkamer/20250317_Rekenkamer_Utrecht_Onderzoeksplan_algoritmen_-_externe_versie.pdf

¹³<https://www.rekenkamerdenhaag.nl/onderzoeken/algoritmen/>

¹⁴<https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/actueel/intensief-toezicht-op-gemeente-eindhoven-stopt-onder-voorwaarden>

¹⁵<https://www.omroepflevoland.nl/nieuws/215559/wildgroei-aan-algoritmes-gemeente-heeft-g een-idee-hoeveel-het-er-zijn>

met hun bijstandsfraude-algoritme dat discriminerend en invasief bleek te zijn.¹⁶ Gemeente Rotterdam heeft nu wel een *governance* structuur voor het beheren van hun algoritmen, maar hun eigen rekenkamer is kritisch; rekenkamer Rotterdam identificeert minstens 60 zeer geavanceerde, mogelijke risicovolle algoritmen.¹⁷

Groningen

Gemeente Groningen heeft op eigen initiatief een onafhankelijke ethische Commissie Data & Technologie opgezet, die advies geeft aan het college van burgemeesters en wethouders. Zo heeft de Commissie de gemeente erop gewezen dat ze hun databasebeheer onvoldoende op orde hebben om de potentie van generatieve AI volledig te kunnen benutten. Ook hebben ze de gemeente gewaarschuwd om niet afhankelijk te worden van Microsoft in het geval ze met Microsoft Copilot, een AI-assistent, aan de slag gaan.¹⁸

Conclusie

Omdat registratie in het Algoritmeregister vrijwillig is, ontstaat er een onvolledig beeld. Gemeenten zonder geregistreerde algoritmen zetten wel degelijk algoritmen in. Bovendien ontbreekt duidelijkheid over welke algoritmen wel of niet geregistreerd moeten worden. Het Register adviseert om in ieder geval hoog-risico-algoritmen (volgens de AI-verordening) en algoritmen met directe impact op burgers, te registreren. Dit levert twee problemen op: Ten eerste bepalen gemeenten zelf of hun algoritme als hoog-risico geclassificeerd moet worden. Hoewel de AI-verordening criteria biedt voor deze classificering, verschilt de interpretatie per gemeente en ontbreekt het aan effectief toezicht. Als gevolg hiervan registreren sommige gemeenten bijvoorbeeld algoritmen voor parkeercontrole of automatische gezichtsherkenning bij paspoortcontrole, en andere gemeenten niet; terwijl vrijwel alle gemeenten deze toepassingen gebruiken. Ten tweede wordt het beeld van daadwerkelijk algoritmegebruik vertroebeld. Burgers, journalisten en toezicht-houders kunnen niet zien welke algoritmen werkelijk gebruikt worden. Gemeente Breda heeft bijvoorbeeld geen enkel algoritme geregistreerd, terwijl het is gebleken dat ze wel algoritmen inzetten waarmee ze inbreuk maakten op regelgeving. De vrijwillige basis van registratie ondermijnt zo de transparantie en betrouwbaarheid van het systeem.

¹⁶ <https://argos.vpro.nl/artikelen/in-het-vizier-van-het-rotterdamse-bijstandsfraude-algoritme->

¹⁷ <https://rekenkamer.rotterdam.nl/onderzoeken/algoritmen/>

¹⁸ [https://www.gemeente.nu/bedrijfsvoering/digitalisering/gemeenten-worstelen-met-ethische-
risicos-ai-deel-1/](https://www.gemeente.nu/bedrijfsvoering/digitalisering/gemeenten-worstelen-met-ethische-risicos-ai-deel-1/)

2. ANALYSE

WOO-VERZOEK

Om te achterhalen welke algoritmen, die niet in het Register staan, door gemeenten gebruikt worden en hoe het gesteld is met de naleving van de AVG, hebben we Woo-verzoeken bij gemeenten ingediend. Een Woo-verzoek is een verzoek om informatie onder de Wet Open Overheid. Deze wet verplicht overheidsorganisaties om bestaande documenten openbaar te maken, tenzij er een zwaarwegend bezwaar bestaat (zoals bijvoorbeeld veiligheid of beroepsgeheim). Overheidsinstanties hoeven geen nieuwe documenten te maken. We kunnen dus niet vragen om een lijst van alle algoritmen die ze gebruiken, als die niet al bestaat.

Wij vroegen de gemeenten om alle impact assessments van algoritmen die sinds 1 januari 2022 in gebruik zijn (geweest). Een Data Protectie Impact Assessment (DPIA) is verplicht als een verwerking van data een waarschijnlijk hoog risico inhoudt voor de rechten en vrijheden van betrokkenen, op grond van artikel 35 AVG. Een hoog risico wordt aangenomen als er sprake is van geautomatiseerde verwerking, waaronder profilering. Daarom hadden we verwacht dat gemeenten deze documenten beschikbaar zouden hebben. Om de verzoeken te beperken tot algoritmen met de meest directe impact op burgers, richtten we ons specifiek op risico-profileringsalgoritmen en fraudedetectie-algoritmen binnen het sociaal domein en de handhaving.

Volgens de Wet open overheid moet de organisatie binnen 4 weken hebben besloten of het verzoek ingewilligd wordt, met de mogelijkheid op 2 weken verlenging. In de praktijk ligt dat anders; uit onderzoek van de VNG in 2024 naar de afhandeling van Woo-verzoeken door gemeenten, blijkt dat slechts 18% van de gemeenten alle verzoeken binnen de wettelijke termijn afhandelt. Bij de helft van de gemeenten lukt dit bij minder dan 75% van de verzoeken.

Tabel 2: Termijn Woo-verzoeken - wettelijk termijn is 4 weken, te verlengen met 2 weken

Binnen termijn	6+ weken	6+ maanden	In gebreke gesteld	Geen relevante documenten
Nijmegen	Groningen Amsterdam Utrecht	Breda Den Haag	Rotterdam	Tilburg Eindhoven Almere

Onze ervaring bevestigt dit beeld. Het duurde veel langer dan het wettelijke beslistermijn van vier weken om de besluiten van de gemeenten te ontvangen. Gemeente Nijmegen was de enige gemeente die hun besluit binnen de termijn had

opgestuurd en de relevante documenten openbaar had gemaakt. Gemeente Groningen heeft hun besluit en de bijbehorende documenten binnen enkele weken opgestuurd.

Gemeente Amsterdam en gemeente Utrecht overschreden de termijn met 3 à 4 maanden, maar compenseerden dit deels door constructief mee te denken: ze boden uit eigen beweging algoritmen aan die buiten onze oorspronkelijke vraag vielen maar wel relevant waren. Ook hebben ze verreweg de meeste impact-assessments openbaar gemaakt.

Gemeente Tilburg had geen impact-assessments, ook al gebruiken ze wel een aantal algoritmen die onder ons verzoek vallen. Ze boden wel aan om in gesprek te gaan over hun algoritmegebruik, waar we op in zijn gegaan.

Gemeente Eindhoven wilde het verzoek direct opschorten omdat het te omvangrijk zou zijn en zei slechts één persoon in dienst hadden met kennis van de betreffende algoritmen. Met de opschorting gingen we niet akkoord, maar we stemden wel in met verlenging van de beslistermijn. Na een maand meldde de gemeente dat ze de gevraagde type algoritmen niet gebruiken. Dit is opmerkelijk: als die algoritmen er niet zijn, waarop baseerde de gemeente dan haar eerdere inschatting dat het verzoek te omvangrijk was? Het wekt de indruk dat de gemeente het verzoek al bij voorbaat wilde afwijzen, wat niet strookt met de transparantieplichting onder de Wet open overheid.

Gemeente Almere vermeldde aanvankelijk dat ze geen algoritmen gebruiken die onder de AI-verordening als hoog-risico worden beschouwd. Toen we om verduidelijking vroegen, bleek dat ze risicoprofileringsalgoritmen en fraudedetectie-algoritmen helemaal niet inzetten. De initiële formulering wekt echter de indruk dat ze deze algoritmen wel gebruiken, maar met een lager risicoprofiel.

Gemeente Rotterdam liet niets van zich horen, waarop we hen in gebreke stelden: een formele schriftelijke waarschuwing dat de gemeente haar wettelijke verplichting niet nakomt. Hoewel een ingebrekestelling vaak voorafgaat aan juridische stappen, hebben we die niet gezet. De gemeente heeft niet gereageerd op de ingebrekestelling, maar ze hebben ons verrast door, zeven maanden na het originele verzoek, stilzwijgend een aantal documenten openbaar te maken. Dit deden ze zonder enige verdere communicatie over het Woo-verzoek of enige erkenning van het feit dat ze de wettelijke Woo-termijn met zes maanden hadden overschreden.

Den Haag en Breda deden allebei meer dan zes maanden over het verzoek, ruim zes keer langer dan de wettelijke termijn. Beide gemeenten hielden wel contact en informeerden ons over de voortgang, of juist het gebrek daaraan. Desondanks is de termijnoverschrijding schrijnend. Tot het moment van schrijven hebben we van beide gemeenten nog geen documenten ontvangen, waardoor ze buiten dit onderzoek vallen.

TEKORTKOMINGEN WOO-PROCES

Het proces verliep bij geen enkele gemeente hetzelfde. De reacties varieerden sterk, wat deels te verklaren is door verschillen in het Woo-proces en de communicatie tussen afdelingen, maar wat in veel gevallen ook iets onthult over de informatiehuishouding van gemeenten. Opvallend veel gemeenten vonden het al een uitdaging om überhaupt te inventariseren welke impactvolle algoritmen binnen hun organisatie worden ingezet. De gemeenten die we bevroegen behoren tot de grootste van Nederland. Enerzijds is het begrijpelijk dat het bij grote organisaties met veel afdelingen meer tijd kost om informatie te verzamelen, zelfs wanneer het verzoek is afgebakend tot specifieke domeinen. Anderzijds hebben grote gemeenten juist meer capaciteit, wat de verwachting rechtvaardigt dat zij hun informatiehuishouding goed op orde hebben. Dat dit niet het geval bleek te zijn, versterkte de indruk die we in 2022 ook al hadden; dat gemeenten hun gegevenshouding niet overzichtelijk hebben. De onkunde is extra opvallend gezien de publieke- en media-aandacht voor algoritmegebruik in de publieke sector de afgelopen jaren.

De problemen varieerden per gemeente. Sommigen vonden het verzoek te omvangrijk en complex. Anderen wisten wel welke documenten ze moesten leveren, maar kampten met coördinatieproblemen: het lukte niet om verantwoordelijken bijeen te krijgen om te beslissen welke informatie openbaar gemaakt kon worden en wat weggelakt moest worden. Sommige gemeenten lieten na een verlenging niets meer van zich horen, waardoor wij zelf de voortgang moesten bewaken. Er waren ook gemeenten die vlot hun documenten opleverden binnen de termijn, of gemeenten die er iets langer over deden, maar wel veel documenten opleverden. Het probleem lag dus niet bij ons verzoek.

De inventarisatie van welke algoritmen er in gebruik zijn, bleek duidelijk niet op orde. Verder was er weinig ervaring met publieke verantwoording over algoritmegebruik. Dit gebrek aan voorbereiding en transparantie staat op gespannen voet met het besef bij de gemeenten dat het gebruik van algoritmen maatschappelijk gevoelig ligt. Bewustwording alleen is niet genoeg. Gemeenten moeten voorbereid zijn om verantwoording af te leggen jegens haar burgers over de processen die zij op hun data uitvoeren.

De Wet Openbare Overheid is er om te zorgen voor een open en transparante samenleving, waarin de burger overheidsinstanties tot verantwoording kan roepen. Dit kan alleen als de burger zicht heeft op wat overheidsinstanties doen. Volgens onze ervaring laat de afhandeling van Woo-verzoeken behoorlijk te wensen over.

DOCUMENTEN

Uit ons AVG onderzoek uit 2022 bleek dat de informatiehuishouding van de gemeenten nogal van elkaar verschilt. Het is daarom ook niet verrassend dat er veel verschil zit in hoe gemeenten omgaan met algoritmen en welke keuzes ze maken in de documentatie daarvan. Op grond van de AVG zijn Data Privacy Impact Assessments (DPIA) verplicht als de verwerking van persoonsgegevens vermoedelijk een

hoog risico voor betrokkenen met zich meebrengt. Dit risico wordt verondersteld aanwezig te zijn als er gebruik wordt gemaakt van nieuwe technologieën, zoals algoritmen. In Artikel 35 van de AVG is bepaald waar een DPIA aan moet voldoen;

- een beschrijving van de werking van het algoritme
- het doel
- de wettelijke grondslag hiervoor
- een noodzakelijkheidstoets
- een proportionaliteitstoets
- een inschatting van de risico's

Er is hier geen standaard format voor, waardoor er veel verschil bestaat tussen de DPIA's. In de praktijk blijkt daarnaast dat veel gemeenten geen impact assessments uitvoeren. Soms bestaat er een beschrijving van het algoritme waarin de werking, het doel en de gegevens die worden verwerkt worden vastgelegd. Dit soort beschrijvingen zijn echter niet zo alomvattend als een standaard-impact-assessments zoals een DPIA.

ALGORITMEN

De Woo-verzoeken zijn verstuurd naar tien gemeenten. We hebben slechts de algoritmen (of data-analyse toepassingen) van vier gemeenten mee kunnen nemen in dit onderzoek. Dit zijn de Gemeenten Amsterdam, Groningen, Nijmegen en Utrecht. Almere en Eindhoven zeggen geen gebruik te maken van de gespecificeerde algoritmen. Tilburg had geen impact assessments. Breda, Den Haag en Rotterdam reageerden te laat. In totaal hebben we de Woo-documenten over elf verschillende algoritmen ontvangen.

Tabel 3: Processen waarbij gemeenten algoritmen toepassen

Normovertreding	Gemeente
Bijstandsfraude	Amsterdam, Groningen
Criminaliteit	Utrecht
Controle BRP	Groningen
Vastgoedhandhaving	Utrecht

Hulpverlening	Gemeente
Armoedebestrijding/Schuldhulp	Amsterdam, Groningen
Job matching	Amsterdam, Utrecht

Typen algoritmen

Van de elf algoritmen waarvan we documenten over hebben ontvangen, zijn zeven gerelateerd aan het identificeren van normovertreding en vier aan het verlenen van hulp.

Wat betreft de algoritmen die zijn ingezet in het kader van normovertredingen, zijn er twee gericht op bijstandsfraude, twee op ondermijning (criminaliteit), twee voor vastgoedhandhaving en één voor de controle van de BRP. Wat betreft hulpverlening zijn er twee algoritmen voor vroegsignalering ten behoeve van schuldhulp en twee algoritmen voor *job matching* (het koppelen van passende vacatures aan werkzoekenden).

Werking van het algoritme

Niet alle documentatie ging over aan daadwerkelijke algoritme. Een algoritme is een reeks aan instructies om een bepaald doel te bereiken. Sommige toepassingen, waar de gemeenten documenten over hebben gestuurd, vallen beter onder de omschrijving ‘data-analyse’. Dit zijn vaak verwerkingen waarbij verschillende databronnen aan elkaar worden gekoppeld om tot nieuwe inzichten te komen. Dit is geen algoritme, want data analyse is de activiteit van het analyseren van gegevens. Dit kan met behulp van een algoritme, maar dat hoeft niet.

De meeste algoritmen zijn vrij simpel: ze filteren data op basis van bepaalde regels, zoals ‘identificeer alle personen wiens vermogen hoger is dan het wettelijk bepaalde bedrag waarbij iemand in aanmerking komt voor een uitkering’. Dit is de meest voorkomende toepassing.

Daarnaast zijn er complexere toepassingen waarbij gebruik wordt gemaakt van profilering. Profilering is minder recht door zee dan simpele data-analyse. Hierbij wordt niet naar één of twee vooraf vastgestelde waarden gekeken. Er wordt een profiel opgesteld dat bestaat uit kenmerken die correleren met normoverschrijding. Deze kenmerken worden geïdentificeerd op basis van historische data en domein-expertise. Dit hoeft niet te betekenen dat de kenmerken van dat profiel individueel inhoudelijk gerelateerd zijn aan normoverschrijding. Het idee is dat dat wel vaker het geval is waardoor de pakkans groter wordt. Nieuwe data worden door een algoritme vergeleken met het profiel en als er veel overeenkomst is, dan wordt het geval gemarkeerd voor nader onderzoek door een mens. Dit is een risicovolle toepassing, want het kan (onbedoeld) leiden tot discriminatie.

Bij risicoprofilering is er inherent sprake van ongelijke behandeling; er wordt altijd onderscheid gemaakt tussen mensen. Het doel is immers om mensen te onderscheiden op basis van bepaalde kenmerken die mogelijk samenhangen met een verhoogd risico. Dit onderscheid wordt problematisch wanneer het gebaseerd is op kenmerken die grondwettelijk beschermd zijn, zoals ras, etniciteit, godsdienst of geslacht. Dit kan ertoe leiden dat mensen beoordeeld worden op basis van identiteitskenmerken en niet op hun individuele gedrag. Dat is directe discriminatie. Het kan ook voorkomen dat het risicoprofiel vaker mensen omvat die tot een bepaalde groep behoren, zelfs wanneer de kenmerken in het profiel geen expliciete verwijzingen naar de groep bevatten. Dat is dan indirecte discriminatie.

Reden voor inzet

Een reden die vaak wordt genoemd voor het inzetten van een algoritme is gebrek aan capaciteit. Gemeenten ontvangen veel signalen van mogelijke normovertredingen, maar ze hebben niet voldoende capaciteit om de signalen allemaal tijdig op te pakken. Een algoritme kan helpen om een prioritering te maken door te bepalen welke signalen de moeite waard zijn om te worden opgepakt. Een andere toepassing van algoritmen bij capaciteitsgebrek is om een simpele taak te automatiseren. Een voorbeeld is om een algoritme aanpassingen in het Basisregistratie Persoonsgegevens te laten analyseren om inconsistenties of fouten op te sporen. Een mens controleert de gevallen die het algoritme signaleert, maar dit verlicht wel de werklast van de medewerker.

Een andere reden om een algoritme te gebruiken is omdat gemeenten van een passieve houding (wachten op signalen) over willen naar een proactieve houding. Ook kan een algoritme worden gebruikt om het controleproces minder ingrijpend maken voor de burger, bijvoorbeeld door eerst een grondige analyse te doen van de gegevens die de gemeente al heeft over een burger voordat die burger op het matje wordt geroepen. Eveneens een reden voor de inzet van een algoritme is dat gemeenten geloven dat het hun werk efficiënter maakt.

Daarnaast wordt als reden aangevoerd dat een algoritme het beslisproces gelijkwaardiger kan maken. Wanneer ambtenaren beslissingen nemen, is het moeilijk te controleren welke vooroordelen daarin een rol spelen. Het idee is dat je een algoritme “neutraal” kunt maken, of dat je het kunt toetsen op vooringenomenheid en vervolgens kunt bijsturen. Vooroordelen zijn inderdaad bij mensen moeilijker te controleren dan bij een algoritme, maar dat dat het algoritme neutraal maakt is niet zo. Het algoritme wordt namelijk getraind op data die door mensen is verzameld en gelabeld. Daarin zit de menselijke vooringenomenheid al vervat. Of die eruit te halen is, blijft een open vraag. De veronderstelling dat een algoritme rechtvaardiger of neutraler naar data kijkt dan de mens, vindt geen steun in de werkelijke werking van algoritmes. Dit geldt zowel voor zelflerende algoritmes als voor *rule-based* systemen: ook voorgeschreven regels kunnen gebaseerd zijn op vooringenomenheid.

Het is niet alleen een kwestie van waarom een algoritme in gebruik wordt genomen, maar ook waarvoor; bij gemeente Amsterdam werd er een bijstandsfraudealgoritme ingezet om bijstandsaanvragen te beoordelen. Maar in de documentatie stond ook dat maar liefst 95% van aanvragen onduidelijk of onvolledig worden ingevuld door de aanvragers. Waarom wordt dat probleem niet aangepakt? Als dit probleem werd opgelost is er wellicht helemaal geen algoritme nodig om de aanvragen te profileren.

Human-in-the-loop

Veelal is er sprake van een ondersteunend algoritme die wordt toegevoegd aan bestaande processen. Bij geen van de algoritmes die we hebben bekeken is er sprake van automatische besluitvorming. Alleen bij de ‘job matching’ werd het werk van een mens vervangen door het algoritme, maar een mens heeft nog steeds de regie.

Opties kunnen namelijk worden aangepast en je bent niet gebonden aan wat het algoritme voorstelt. Bij alle andere gevallen gaat het om ondersteunend werk, waarbij een algoritme bijvoorbeeld data categoriseert als ‘onderzoekswaardig’, maar een mens altijd de uiteindelijke beslissing neemt. Je kunt je afvragen hoe ‘betekenisvol’ deze menselijke tussenkomst is. Mensen laten zich namelijk snel beïnvloeden als een beslissing door een algoritme is gemaakt.¹⁹ Dit fenomeen, dat ook wel *automation bias* wordt genoemd, leidt ertoe dat een mens geneigd is een geautomatiseerde beslissing te accepteren, ook al zijn er aanwijzingen dat de informatie niet klopt of dat de beslissing niet de juiste is. In de praktijk betekent dit dat als een algoritme iets categoriseert, bijvoorbeeld een bijstandsaanvraag als ‘onderzoekswaardig’, dat een mens dit oordeel vaak overneemt, ook al blijkt dat de aanvraag waarschijnlijk wel klopt. Als een algoritme wordt ingezet om efficiënter te werken, is de verleiding nog groter om de geautomatiseerde uitkomsten voor waarheid aan te nemen. Het omgekeerde is ook het geval. Als een algoritme een aanvraag niet als onderzoekswaardig aanwijst, dan zal een mens er ook minder kritisch naar kijken terwijl er toch indicaties zijn dat er iets niet aan klopt. Een algoritme in het proces zou een mens minder scherp kunnen maken.

Wanneer er zorgen worden geuit over automatische besluitvorming, dan wordt vaak als waarborg gesteld dat een mens de uiteindelijke beslissing maakt. Maar als de mens blindelings het advies van het algoritme overneemt, dan is menselijke tussenkomst niet betekenisvol.

Gegevens

Veel van de algoritmische toepassingen gebruiken inkomensgegevens en in een aantal gevallen strafvorderlijke gegevens. Die laatste gegevens worden verzameld in het kader van strafvordering, zoals gegevens die mogelijk wijzen op betrokkenheid bij criminele activiteiten of fraude. Bij enkele toepassingen worden er bijzondere persoonsgegevens verwerkt, zoals bijvoorbeeld gezondheidsdata. Bij bijna alle gevallen worden er gegevens gebruikt die de gemeente al tot haar beschikking heeft en vaak worden gegevens beperkt tot de afdeling waar het algoritme wordt gebruikt. In één enkel geval wordt gebruik gemaakt van publieke data. Dat is bij gemeente Utrecht waar er aan *webscraping* gedaan wordt om zicht te krijgen op de woningvoorraad.

Impact assessments

We hebben vooral (Data) Privacy Impact Assessment (DPIA/PIA) ontvangen. Daarnaast zijn er in sommige gevallen ook Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmes (IAMA), Kunstmatige Intelligentie Impact Assessment (KIIA) en eigen ethische evaluaties met ons gedeeld. Maar lang niet door alle gemeenten. De gemeente Tilburg heeft dertien algoritmen in gebruik volgens het Algoritmeregister, maar geen enkele DPIA over de processen waar die algoritmen bij gebruikt worden.

¹⁹<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1071581999902525>

Het is belangrijk dat gemeenten een impact assessment hebben uitgevoerd, zodat het proces staat gedocumenteerd, duidelijk is welke data wordt verwerkt, een inschatting is gemaakt welke risico's hierbij komen kijken, hoe die worden gemitigeerd, en helder is wie waarvoor verantwoordelijk is. Als er geen impact assessments zijn ingevuld, is het lastig om het algoritme te evalueren op de doelen die het behoort te behalen en de waarborgen waar het aan moet voldoen. Als er nergens is vastgelegd welke gegevens worden gebruikt en welke technische en organisatorische waarborgen zijn gesteld, is het moeilijk een algoritme te laten beoordelen, zowel intern als extern, door bijvoorbeeld IT-auditors of om advies in te winnen van een functionaris gegevensbescherming.

Een belangrijke complicerende factor is de hoge mate van medewerkers met een tijdelijk contract binnen gemeenten. Dit maakt het des te noodzakelijker dat processen en beslissingen schriftelijk worden vastgelegd, zodat helder is hoe werkprocessen zijn ingericht en welke keuzes op welke gronden zijn gemaakt. Zo verwijnt deze kennis niet met de uitstroom van deze medewerkers.

Naast het feit dat er voor lang niet alle algoritmen een DPIA was uitgevoerd, viel het op dat wanneer er wel een DPIA was, het advies van de functionaris gegevensbescherming regelmatig niet duidelijk naar voren kwam. Op grond van artikel 35 lid 2 zijn gemeenten verplicht advies in te winnen van de functionaris gegevensbescherming. In sommige gevallen werd er aangegeven dat het advies van de functionaris gegevensbescherming verwerkt was in de tekst. Het is echter juist belangrijk om te weten hoe een interne toezichthouder tegen het gebruik van het algoritme aankijkt en of het algoritme als rechtmatig wordt beoordeeld. Dat is niet te achterhalen als het advies niet duidelijk wordt vastgelegd. In andere gevallen was het zelfs volkomen onduidelijk of de functionaris gegevensbescherming was geraadpleegd.

3. AVG

Om te evalueren of de AVG wordt nageleefd bij de toepassing van algoritmen, zijn de algoritmen geëvalueerd op de grondbeginselen van de AVG.

1. RECHTMATIGHEID, BEHOORLIJKHEID EN TRANSPARANTIE

Rechtmatigheid

Een verwerking is alleen rechtmatig als wordt voldaan aan één van de zes grondslagen die de AVG telt ((artikel 6 AVG), namelijk:

- toestemming van de persoon om wie het gaat
 - het uitvoeren van een overeenkomst
 - het naleven van een wettelijke plicht
 - het beschermen van vitale belangen
 - het uitvoeren van een wettelijke taak
 - het behartigen van uw gerechtvaardigd belang
- Gemeenten blijken bij het inzetten van algoritmen moeite te hebben met het vinden van een grondslag. In sommige gevallen ontbrak deze volledig. In andere gevallen was de grondslag erg mager en discutabel.

Bij de Slimme Check van de gemeente Amsterdam werd er bijvoorbeeld verwezen naar een algemene taak uit de Participatiewet om onderzoek te mogen doen naar de rechtmatigheid van een uitkering.²⁰ Hier werd aangegeven dat er sprake zou zijn van een wettelijke taak, ook al wordt daarbij toegegeven dat die taak slechts in hoofdlijnen is omschreven.

Bij de DIAFragma gaat de gemeente Amsterdam nog verder in het negeren van het feit dat er geen duidelijke grondslag bestaat voor de verwerking: “We zien een duidelijke afweging tussen bestaanszekerheid aan de ene kant en het recht op privacy aan de andere kant. Om bij te dragen aan bestaanszekerheid in de stad leveren we een beetje in op het recht op privacy. Dit is niet alleen een ambtelijke beslissing, maar moet ook een politieke afweging over worden gemaakt. We zijn nog zoekende naar de juridische grondslag en we zien dat we eigenlijk voorop lopen op de wetgever.”²¹ Hier wordt dus willens en wetens de wet overtreden en privacy geschonden omdat deze gemeente heeft bedacht dat dit dé manier is om armoede te bestrijden.

Bij het project Zicht op Ondermijning, dat door de gemeente Utrecht is aangeleverd, maar ook gebruikt wordt door veel andere gemeenten, wordt er gesteld dat er een wettelijke taak bestaat die omschreven is in artikel 172 Gemeentewet. De Gemeentewet omschrijft in dit artikel echter een hele algemene taak om de openbare orde

²⁰DPIA Slimme Check, Gemeente Amsterdam, p.12

²¹Notulen Ethische Bijsluiter DIAfragma, Gemeente Amsterdam, p.6

te handhaven. Dit rechtvaardigt niet de excessieve verwerking van persoonsgegevens, zoals andere schulden, schoolverloop, aanrakingen met de politie en gegevens van familieleden en andere personen in hetzelfde huishouden.²²

De gemeente Utrecht heeft daarnaast ook het project Vastgoedhandhaving. In de DPIA daarvan is de grondslag van de politie, om strafrechtelijke gegevens te verwerken, weggelakt.²³ Er wordt wel verwezen naar een convenant, maar een convenant is geen wet die een grondslag schept. Ook wordt er verwezen naar een artikel uit de Uitvoeringswet van de AVG (artikel 33), waarin staat dat strafrechtelijke gegevens verwerkt mogen worden door organen die bij wet belast zijn met de toepassing van het strafrecht of die de bevoegdheid hebben gekregen op grond van de Wet politiegegevens of de Wet Justitiële en strafvordelijke gegevens. Maar er wordt niet beargumenteerd waarom de gemeente Utrecht daartoe zou behoren.

Gemeenten onderbouwen dus onvoldoende op grond waarvan ze algoritmen inzetten. Tegelijkertijd zien we dat er voor de inzet van algoritmen veel persoonsgegevens worden verwerkt, waaronder gevoelige én bijzondere persoonsgegevens. Op bijzondere persoonsgegevens rust in beginsel een verwerkingsverbod. Deze gegevens mogen alleen in zeer uitzonderlijke gevallen verwerkt worden. Die gevallen vragen om een duidelijke motivering en rechtvaardiging.

Transparantie

Er moet openheid zijn over hoe en waarom de gemeente gegevens verwerkt van haar burgers. De gemeenten zelf kaarten aan dat ze de burger op de hoogte moeten stellen van het feit dat er algoritmen worden gebruikt in bepaalde processen. Dit staat vaak in algemene privacyverklaringen. Daarin staat ook dat een burger in bezwaar kan gaan tegen het gebruik van een algoritme. Maar in de privacyverklaringen wordt vaak niet gespecificeerd bij welke processen een algoritme wordt ingezet. Daarnaast is het ook niet uit de privacyverklaringen op te maken wat voor de burger het gevolg is van het gebruik van het algoritme. De transparantie vanuit gemeenten richting burgers is dus erg mager.

Artikel 22 van de AVG stelt dat mensen het recht hebben om niet uitsluitend aan geautomatiseerde beslissingen onderworpen te worden. De vraag is echter of betrokkenen daarover worden geïnformeerd. Bij data-analyse is het misschien niet zo risicovol, maar wel met profilering of conclusies die niet op concrete signalen zijn gebaseerd. Hoe gemeenten daarmee omgaan, wordt vaak niet duidelijk vanuit de impact assessments. Of gemeenten mensen op een andere manier informeren - naast de privacyverklaring die op de website staat - is niet expliciet gemaakt.

Bij algoritmen voor handhaving moet de gemeente een balans vinden tussen transparantie enerzijds en het geheimhouden van de werkwijze anderzijds. Te veel openheid kan de effectiviteit van de handhaving ondermijnen. Een voorbeeld is de vastgoedhandhaving van de Gemeente Utrecht,²⁴ waarbij is besloten om niet in detail

²²DPIA City Deal Zicht op Ondernijning, Gemeente Utrecht, p.9

²³DPIA Vastgoedhandhaving, Gemeente Utrecht, p.13

²⁴DPIA Vastgoedhandhaving, Gemeente Utrecht, 2022, p.18

te gaan over de werkwijze, omdat het risico bestaat dat vastgoedeigenaren andere methodes zullen vinden om hun wanpraktijken voort te zetten. In sommige gevallen is dit gerechtvaardigd, maar soms wordt dit argument ook ingezet als excuus om geen transparantie te hoeven bieden. Dan wordt er niet goed beargumenteerd waarom openheid de effectiviteit van het algoritme zou ondermijnen.

2. DOELBINDING

Persoonsgegevens mogen alleen worden verzameld met een gerechtvaardigd doel dat van tevoren specifiek en uitdrukkelijk is omschreven. Dit wordt ook wel doelbinding genoemd. Het is dus niet de bedoeling dat gegevens die voor één doel verzameld zijn, gebruikt worden voor een ander doel. Een uitzondering is Artikel 89 uit de AVG, waar staat dat gegevens wel hergebruikt mogen worden “met het oog op archivering in het algemeen belang, wetenschappelijk of historisch onderzoek of statistische doeleinden.” (art. 89 AVG).

In een toepassing opgezet door het ministerie van Binnenlandse Zaken en in gebruik bij veel gemeenten, Zicht op Ondermijning, wordt er een beroep gedaan op deze uitzondering. Echter worden de gegevens niet slechts verzameld voor statistische doeleinden, maar zouden de gegevens uiteindelijk voor handhavingsdoeleinden dienen.²⁵ In Artikel 89 lid 4 van de AVG staat dat wanneer de verwerking ook een ander doel dient, de uitzondering op het principe van doelbinding uitsluitend van toepassing is op de verwerking voor statistische en wetenschappelijke doeleinden en niet voor het andere doel. In het geval van Zicht op Ondermijning dekt artikel 89 deze verwerking dus niet.

Bij het eerder genoemde DiaFragma van Amsterdam was er ook een kwestie over de doelbinding. Gegevens van burgers werden namelijk gebruikt om te bepalen of er mensen waren die in aanmerking komen voor levensonderhoud, maar deze gegevens waren eigenlijk verzameld voor andere redenen. De toepassing valt ook niet onder bestaande verantwoordelijkheden van de gemeente. Er is een situatie ontstaan waar de gemeente gegevens gebruikt voor een ander doel dan waar de gegevens voor verzameld zijn. Daarnaast weten burgers ook niet dat de gemeente hun gegevens voor zo’n toepassing heeft verwerkt, omdat bestaande gegevens zonder hun instemming zijn hergebruikt.

3. DATAMINIMALISATIE

Het is belangrijk dat gemeenten niet meer gegevens verwerken dan strikt noodzakelijk. Het achterliggende idee van minimalisatie is dat elke verwerking verantwoord moet worden, omdat een verwerking inbreuk kan maken op de persoonlijke levenssfeer. Om dat grondrecht en mensenrecht te beschermen, moet die inbreuk zo veel mogelijk voorkomen worden en dat gebeurt door zo min mogelijk persoonsgegevens te verwerken.

²⁵DPIA Verslag City Deal ZoO, Gemeente Utrecht, 26 november 2018, p.3

Uit de Woo-documenten blijkt dat gemeenten zich over het algemeen goed bewust zijn van het principe van dataminimalisatie. In de impact assessments wordt er verantwoord waarom bepaalde gegevens nodig zijn voor de werking van het algoritme en onder welke wettelijke grondslag de verwerking valt.

De Gemeente Amsterdam heeft hun Participatieraad gevraagd om advies over de Slimme Check; het algoritme dat ondersteuning zou moeten bieden bij het verwerken van bijstandsaanvragen. Naar aanleiding van hun advies heeft de gemeente bepaalde gegevens uit de trainingsdata *verwijderd*, zoals geboortjaar. Deze gegevens hebben inhoudelijk namelijk geen relatie met bijstandsfraude en de inclusie ervan zou kunnen leiden tot discriminatie op basis van leeftijd.²⁶

Bij de gemeente Groningen wordt gebruik gemaakt van een algoritme dat ter bestrijding van bijstandsfraude dient. Het algoritme fungeert als een filter dat gevallen identificeert waarin het vermogen de wettelijke drempelwaarde voor uitkeringsgerechtigden overschrijdt, en op die gevallen uitzonderingsregels toepast om alleen de onderzoekswaardige gevallen eruit te halen. Het algoritme bleek effectief, maar veel gegevens die als filter werden gebruikt, hadden geen statistische correlatie met het einddoel. Toch worden deze gegevens wel nog steeds gebruikt in het algoritme, omdat ze inhoudelijk wel gerelateerd zijn aan het einddoel.²⁷

In DPIAs is in sommige gevallen goed in kaart gebracht op welke grond bepaalde gegevens gebruikt worden. Maar er zijn ook vele algoritmen waarbij geen DPIA is uitgevoerd of waarbij die niet is gepubliceerd. Bij deze gevallen is het niet duidelijk welke gegevens worden verwerkt en of dit binnen wettelijke kaders wordt gedaan. Daarmee wordt niet voldaan aan de AVG.

4. JUISTHEID

Bij gegevensverwerkingen is het essentieel dat de gegevens juist zijn. Gegevens die verwerkt worden door de gemeenten komen van verschillende bronnen, zowel binnen een afdeling, buiten een afdeling en van externe partners. De verantwoordelijkheid voor de datakwaliteit ligt bij deze bronnen. Bij het koppelen van data uit verschillende bronnen door de gemeente is het aan de gemeente zelf om te zorgen dat de koppeling goed gebeurt en dat de procedure duidelijk is vastgelegd. Bij de meeste datakoppelingen wordt dit inderdaad gedaan. Er kan ook een steekproef worden gedaan door de gemeente om te controleren of de koppeling goed is gedaan. Burgers zouden hun gegevens moeten kunnen corrigeren als iets niet klopt. Daar is transparantie voor nodig en dat is nog ontoereikend.

Als er alleen gemeentelijke data wordt gebruikt, gaat het vaak om gegevens die dagelijks worden ververs. Maar wanneer het gaat om samenwerkingsverbanden, worden gegevens uit verschillende bronnen aan elkaar gekoppeld. Volgens AVG artikel 26 zijn de deelnemers gezamenlijk verantwoordelijk voor de verwerking. Er

²⁶DPIA Slimme Check, Gemeente Amsterdam, p.39

²⁷Evaluatie vermogenssignalen 2024_Geredigeerd, Gemeente Groningen, 2024, p.7

zouden duidelijke regels opgesteld moeten worden om te controleren of de gegevens die de deelnemers aanleveren juist en actueel zijn. Uit de aangeleverde informatie hebben we niet kunnen achterhalen of de overeenkomsten tussen de gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken daadwerkelijk worden gehandhaafd.

5. OPSLAGBEPERKING

Persoonsgegevens moeten worden verwijderd wanneer ze niet meer nodig zijn voor het doel waar ze voor zijn verzameld. Daarvoor is het van belang dat er een termijn is bepaald voor hoe lang de gegevens mogen worden bewaard. Er is meestal over opslagbeperking nagedacht bij de onderzochte gemeenten; dit is vrijwel altijd vastgelegd in de impact assessments. We kunnen echter niet achterhalen of en hoe deze afspraken worden nageleefd.

Dit probleem is zeker niet beperkt tot gegevensverwerking bij algoritmen en speelt bij gegevensverwerking in het algemeen. Echter is het bij algoritmen zeer belangrijk dat de output gegenereerd door het algoritme lang genoeg wordt bewaard, zodat er betekenisvol onderzoek kan worden gedaan naar ethische kwesties. Als een algoritme wordt ingezet om mensen te classificeren, en als die classificatie negatieve gevolgen heeft voor de burger, dan is van belang dat de uitdraai van het algoritme wordt bewaard, zodat de burger zijn recht op inzage kan uitoefenen. Daarnaast is het ook noodzakelijk om de gegevens te bewaren om resultaten te evalueren en te kunnen vergelijken met het analoge proces dat het algoritme vervangt of ondersteunt.

Maar bij risicoprofilering kan het gevaarlijk zijn om een overzicht van geprofileerde burgers te lang te bewaren. Als iemand geprofileerd wordt betekent nog niet dat diegene zich ook daadwerkelijk ergens schuldig aan heeft gemaakt. Desondanks wordt er wel zo gekeken naar mensen die op een risicoprofilerings-lijst belanden. Als die lijsten worden gedeeld, kan dat verstrekende gevolgen hebben voor burgers. Speculaties worden dan als feitelijke data gedeeld. Dit is in het verleden gebeurd met de CTER-lijst van de politie. Daar kwamen mensen in terecht als de politie en andere veiligheidsdiensten vonden dat ze mogelijk een risico vormden voor de nationale veiligheid. Mensen die op deze lijst stonden werd soms toegang geweigerd tot bepaalde landen omdat de lijst ook met buitenlandse veiligheidsdiensten werd gedeeld.²⁸ Terwijl dit een bekend risico is, zien we niet terug in de aangeleverde stukken wat gemeenten doen om dit risico uit te sluiten bij risicoprofilering.

Kortom: de output van algoritmen moet niet zo kort bewaard blijven dat het niet terug te vinden is welke burgers erdoor geraakt zijn. Een overheidsbesluit moet immers altijd gemotiveerd worden. Tegelijkertijd moet de output ook niet te lang bewaard blijven, zodat het zijn doel niet overstijgt, voor de verkeerde doeleinden wordt gebruikt of van de originele context gescheiden wordt.

²⁸<https://www.inspectie-jenv.nl/actueel/nieuws/2024/11/05/inspectie-monitort-politie-onderzoeken-naar-terrorismeregistratie>

6. VERTROUWELIJKHEID EN INTEGRITEIT

Dat er beoordeeld moet worden wie wel en wie niet een uitkering hoort te krijgen, is logisch. Maar daarmee is niet besloten dat profilering een gepaste en proportionele methode is. Het is überhaupt de vraag of er een algoritme gebruikt hoeft te worden. Dit is een onderwerp waar nog veel discussie over gevoerd moet worden. Opmerkelijk is dat er aan dat maatschappelijke debat compleet voorbij gegaan wordt en algoritmen als vanzelfsprekend worden ingezet.

De gemeente Groningen gebruikt bijvoorbeeld een algoritme om de vermogens van uitkeringsgerechtigden te controleren op dat ze niet de wettelijke drempelwaarde overschrijden. Ze rapporteert dat slechts 24% van de gevallen waar iets verandert aan de uitkeringen (stopzetten, het bedrag aanpassen, pauzeren), door het algoritme zijn gesignaleerd. De rest van de gevallen komt voort uit signalering van andere partijen. Tegenover de extra 24%, die via de reguliere methodes niet gevonden waren, staat dat het algoritme het soms ook mis heeft. Daardoor wordt onnodig onderzoek gedaan bij uitkeringsgerechtigden. Het is goed dat de gemeente Groningen de prestatie van het algoritme jaarlijks evalueert. Daarmee wordt ieder jaar opnieuw de afweging gemaakt of het aantal extra onrechtmatige uitkeringen die ze stop kunnen zetten, opwegen tegen het aantal mensen dat onterecht onderzocht zal worden.²⁹

Wat bij data-analyses niet altijd gewaarborgd wordt, is de integriteit achter het handelen op de inzichten die verkregen worden uit data-analyse. Er zijn gevallen waar ambtenaren onverantwoordelijk omgaan met persoonsgegevens of ze inzetten voor andere doelen dan waar ze voor verzameld worden. Dit wordt af en toe genoemd in de DPIA, maar dat betekent nog niet dat deze gevallen effectief worden gemitigeerd.

De Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI), een samenwerkingsverband tussen verschillende organisaties en de gemeente Utrecht, voerde in 2019 t/m 2022 een Wijkgerichte Aanpak uit in Overvecht. Hierbij werden verschillende gegevens van de partijen aan elkaar gekoppeld om zo allerlei onrechtmatigheden in de wijk op te sporen, zoals bijstandsfraude, belastingfraude en woonfraude. Deze aanpak was problematisch omdat het specifiek was gericht op één wijk die als “probleemwijk” wordt gezien. Zonder concrete verdenkingen werden gegevens over bewoners van deze wijk gedeeld met het doel daarop te handhaven.³⁰ De aanpak werd stopgezet toen de sleepnetmethode aan het licht kwam en het bleek dat deze methode privacyrechten schond. Het is een veelzeggend voorbeeld van hoe organisaties vergaande gegevensuitwisseling over delen van de bevolking rechtvaardigden op basis van vooroordelen over die groepen.

Een ander aspect waar algoritmegebruik de integriteit van de gemeente kan aantasten, is de impact ervan op de ambtenaren die ermee te maken krijgen. In sommige documenten werd er *automation bias* genoemd. Uit onderzoek is gebleken dat

²⁹Evaluatie vermogenssignalen 2024_Geredigeerd, Gemeente Groningen, 2024, p.10

³⁰Eindrapport LSI project wijk Overvecht Utrecht, Gemeente Utrecht, 2022, p.6

mensen zich laten beïnvloeden door het feit dat een beslissing door een algoritme is genomen, ofwel door de beslissing te makkelijk te accepteren of er juist weerstand tegen te bieden. Bij de Slimme Check van gemeente Amsterdam waren de ontwikkelaars zich ervan bewust dat als de menselijke ambtenaren een score van onderzoekswaardigheid zouden ontvangen van het algoritme, dat dit hun beoordeling van de aanvragen zou beïnvloeden. Het idee was dat als het algoritme een lagere score gaf, dat de ambtenaren de aanvraag minder grondig zouden bekijken dan als het algoritme een hogere score had gegeven. Daarom hadden ze ervoor gekozen de menselijke caseworkers enkel een ja/nee beoordeling te laten zien. Zo zouden ze minder beïnvloed worden door de score van het algoritme en gericht kijken naar de factoren die het algoritme aangaf als doorslaggevend.³¹ Maar uit evaluatie van de gemeente bleek dat deze weergave van de factoren, waarop de keuze gebaseerd was, voor de caseworkers niet als leidraad diende voor nader onderzoek.

³¹Kunstmatige Intelligentie Impact Assessment WPI Onderzoekswaardigheid uitkeringsaanvragen, Gemeente Amsterdam, 2022, p.38

4. WAT MOET BETER?

In 2019 stelde het kabinet al richtlijnen op voor het gebruik van algoritmen door gemeenten. Een jaar later, in 2020, publiceerde de VNG een rapportage over de uitvoerbaarheid daarvan.³² Toch zien we in 2025 dat veel gemeenten nog steeds niet volledig aan deze richtlijnen voldoen.

Op basis van de analyse in dit rapport doen we een aantal aanbevelingen aan de tien onderzochte gemeenten.

ALGORITMEREREGISTER

De meeste gemeenten erkennen het belang van transparantie jegens de burger bij het gebruik van algoritmen. Het Landelijke Algoritmeregister is daar speciaal voor opgesteld. Echter, hoe deze nu wordt ingevuld is niet toereikend. Het beste zou zijn als het verplicht wordt voor overheidsorganisaties om impactvolle algoritmen te registreren in het Register.

Advies

Het Algoritmeregister is pas effectief als de gemeenten het register grondig en volledig invullen. Maak duidelijk voor de burger waar het algoritme voor wordt ingezet, welke gegevens gebruikt worden, wat dit concreet betekent voor de burger en hoe een burger in bezwaar kan gaan. Geef ook eerlijk aan wat de risico's zijn voor de rechten en vrijheden van burgers en welke maatregelen er zijn genomen om deze risico's te mitigeren.

ACTIEVE PUBLICATIE IMPACT ASSESSMENTS

Uit ons onderzoek bleek dat gemeenten moeite hebben met het inwilligen van Woo-verzoeken over impact assessments en dat het ze te veel tijd kost. Dit kan opgelost worden door impact assessments actief te publiceren, zodat het weglakken van sensitieve informatie niet hoeft te gebeuren op het moment dat de gemeente een Woo-verzoek binnenkrijgt.

Advies

Publiceer informatie over alle impactvolle algoritmen die de gemeente gebruikt, zodat de burger een compleet beeld krijgt van de impact die het algoritmegebruik van de gemeente op hen heeft. Ook blijft het advies van ons rapport uit 2022 staan: de basis moet op orde zijn. Als gemeenten zelf niet weten welke gegevens ze wanneer en voor welke doeleinden verwerken, is het ook niet mogelijk daar duidelijkheid over te verschaffen op het moment dat er een Woo- of inzageverzoek komt. Openbaarheid is een belangrijke taak van de overheid en het is onuitlegbaar dat

³² <https://vng.nl/kennisbank-impactanalyse/impactanalyse-richtlijnen-voor-het-toepassen-van-algoritmen-door-gemeenten>

gemeenten niet aan hun wettelijke taken voldoen. Hoe kunnen gemeenten het verantwoorden dat ze met algoritmen opzoek gaan naar burgers die - soms zelfs in potentie - normen overtreden, terwijl ze zelf de wet overtreden?

WETTELIJKE GRONDSLAG

Gemeenten vermelden regelmatig een wettelijke basis voor het gebruik van algoritmen, maar dat legitimeert niet automatisch de gekozen methoden. Het gebruik van algoritmen en profilering moet altijd proportioneel en passend zijn. Daarnaast biedt de wettelijke grondslag waar het proces onder valt geen dekking voor het gebruik van een algoritme binnen dat proces.

Advies

Overweeg of een algoritme proportioneel en noodzakelijk is, ook als er een wettelijke grondslag voor een bepaalde taak is. Het is niet de bedoeling dat een wettelijke grondslag gezocht wordt om een bepaalde toepassing te rechtvaardigen.

OVERZICHT VAN ALGORITMEN

Uit de beschrijving van algoritmen is de werking ervan niet altijd duidelijk te herleiden. Soms gaat het niet om een algoritme maar om data analyse. Daarnaast is de impact op het werkproces van ambtenaren niet altijd duidelijk beschreven.

Advies

Gemeenten moeten onderscheid maken tussen AI, algoritmen en data-analyse, en helder documenteren hoe elk hulpmiddel het werkproces ondersteunt of beïnvloedt. Ook zouden gemeenten een overzicht moeten hebben van welke (impactvolle) algoritmen en AI-systemen ze in gebruik hebben, zodat ze hier snel vragen over kunnen beantwoorden, zowel intern als extern.

CLASSIFICATIE HOOG- EN LAAGRISICO-ALGORITMEN

Organisaties bepalen zelf of een algoritme of AI-systeem als hoog- of laagrisico wordt geclassificeerd. Omdat verschillende organisaties hierbij andere criteria hanteren, ontstaat er onduidelijkheid over wat deze categorieën precies betekenen. Dit maakt het moeilijk om risico's objectief te vergelijken.

Advies

Ga bij de beoordeling van het risico uit van de AI-verordening. Betrek daarbij altijd de Functionaris Gegevensbescherming en documenteer goed hoe de beoordeling tot stand is gekomen.

EVALUATIE

Gemeenten vullen regelmatig impact assessments in en soms ook bias analyses waarmee ze vaststellen of het algoritme vooringenomenheid toont. In sommige gevallen is er ook een monitoringsplan om de werking van het algoritme door de tijd heen te evalueren en zo nodig bij te stellen. Maar kosten-baten analyses of effecten op werkprocessen zijn zeldzaam. Doelen die gesteld worden bij het inzetten van het algoritme worden nagenoeg niet getoetst.

Advies

Voer periodiek toetsen uit op meerdere vlakken: noodzakelijkheid, proportionaliteit, kosten-baten, effectiviteit en vooral impact op burgers en ambtenaren.

DOELBINDING

Het doel van het algoritme moet vooraf helder worden vastgesteld en periodiek worden getoetst. Cruciaal daarbij is dat drempelwaarden niet achteraf worden verlaagd om meer overtredingen op te sporen. Wanneer een algoritme minder signalen afgeeft dan verwacht, is de oplossing niet om de gevoeligheid bij te stellen tot er wel voldoende 'hits' zijn. Drempelwaarden moeten gebaseerd blijven op inhoudelijke, objectieve criteria en niet op gewenste aantallen.

Advies

Gemeenten moeten periodiek evalueren of het algoritme nog steeds het oorspronkelijke, legitieme doel dient en of de gehanteerde drempelwaarden proportioneel en rechtvaardig zijn.

KWETSBARE DOELGROEPEN

De meest complexe en invasieve algoritmen en data-analyses worden vaak als eerst ingezet bij kwetsbare groepen: bijstandsgerechtigden, bewoners van zogenaamde probleemwijken en jongeren. Dit heeft meerdere oorzaken: enerzijds ervaren gemeenten de vraagstukken rond deze groepen als urgent. Anderzijds beschikken gemeenten over meer data van burgers die afhankelijk zijn van gemeentelijke voorzieningen. Opvallend is dat handhavingsdoelen regelmatig worden verpakt als zorgdoelen. Algoritmen die primair worden ingezet vanuit een handhavingsperspectief worden achteraf voorzien van een zorgcomponent. Dit blijft een marginaal aspect van de doelen waar in de praktijk weinig mee wordt gedaan. Het zorgaspect lijkt eerder een legitimering dan een daadwerkelijke doelstelling.

Advies

Kijk naar het bredere verhaal. Wat zouden indirecte effecten kunnen zijn van het toepassen van invasieve methodes op de meest kwetsbare groepen? Past dit bij de zorgtaak die de gemeente draagt? Hoe staat dit in verhouding tot mensenrechten en grondrechten?

BETROKKENHEID

Om ervoor te zorgen dat alle aspecten van algoritmegebruik zorgvuldig worden overwogen, is het essentieel dat mensen uit verschillende disciplines worden betrokken. Niet alleen de ontwikkelaars van het algoritme en de proceseigenaren zouden aan tafel moeten zitten, maar ook de functionaris gegevensbescherming, juristen en de verantwoordelijke wethouder(s). Bij impactvolle algoritmen is het daarnaast wenselijk om burgers actief te betrekken, bijvoorbeeld via een participatieraad of een burgerpanel. Ook kan een onafhankelijke ethische toetsingscommissie bijdragen aan een kritische blik van buitenaf.

Advies

Zorg dat naast technische expertise ook juridische, ethische en maatschappelijke perspectieven vertegenwoordigd zijn. Bij algoritmen met aanzienlijke impact op burgers dient burgerparticipatie verplicht onderdeel te zijn van het ontwikkel- en evaluatieproces.

BETEKENISVOLLE MENSELIJKE TUSSENKOMST

De algoritmen dienen vaak ter ondersteuning van de ambtenaar in het werkproces en er zijn haast geen gevallen waar het algoritme de mens vervangt. Het is essentieel om te onderzoeken wat voor effect het algoritme in het werkproces heeft op de mens en op de kwaliteit van de uiteindelijke beslissing.

Advies

Onderzoek de veranderende rol van de mens in het proces. Een algoritme kan wel bepaalde taken uitvoeren, maar het kan geen rechtmatigheidsbeoordeling uitvoeren of menselijke waarden beschouwen bij een beoordeling.

NAWOORD

Aan de hand van dit onderzoek hebben we een beeld geschetst van het algoritmegebruik bij de tien grootste gemeenten in Nederland. Het doel was om te achterhalen in welke mate deze gemeenten op dit vlak de AVG naleven.

Dit beeld is gebaseerd op publieke informatie en gepubliceerde Woo-documenten. Het biedt daarom niet een volledig beeld van wat er werkelijk speelt binnen de gemeenten. Het is moeilijk voor ons om als onafhankelijke onderzoekers te achterhalen wat de werkelijke situatie is, vooral omdat te veel gemeenten onvoldoende openheid geven en daarbij niet of slecht aan de Wet openbare overheid voldoen. Gemeenten dragen echter wel de verantwoordelijkheid en wettelijke plicht om transparant te zijn over hun werkzaamheden en over de gegevensverwerkingen die zij doen. Daar zijn vele wetten, regels en handvaten voor.

Er zijn voorbeelden van gemeenten die verantwoordelijk omgaan met algoritmen en mitigerende maatregelen genomen hebben om misbruik en willekeur te minimaliseren. Dit lijkt echter eerder de uitzondering dan de regel, terwijl dit het minimale is dat burgers mogen verwachten.

Denk bijvoorbeeld aan de gemeente Groningen, die een Ethische Commissie Data & Technologie heeft opgezet om advies in te winnen over digitalisering en waarvan ze het advies ook daadwerkelijk opvolgen. Daarnaast evalueren ze ook jaarlijks de werking van de algoritmen die ze gebruiken en maken ze een afweging of ze doorgaan met het gebruik ervan. De gemeente Utrecht heeft haar eigen impact assessment ontwikkeld, waarin ze algoritmen niet alleen evalueert aan de hand van bestaande wetgeving, maar ook langs bredere ethische kaders. De gemeente Amsterdam heeft geëxperimenteerd met een algoritme bij het beoordelen van bijstandsaanvragen en deze ook stopgezet toen bleek dat ze niet konden waarborgen dat het algoritme geen discriminerende werking had.

Ook al vertelt dit rapport misschien niet het gehele verhaal van algoritmegebruik bij gemeenten, we zien wel een aantal trends. Algoritmen worden veelal toegepast op de meest kwetsbare mensen van de samenleving en vooral bij het opsporen van normovertreding. De verhoging van de effectiviteit van een proces is meestal marginaal, terwijl de inzet van algoritmen wel risico's als discriminatie, inbreuk op de privacy en stigmatisering met zich meebrengen. Het is niet een onvermijdelijkheid dat algoritmen gebruikt moeten worden bij gemeenten.

Gemeenten zouden goed moeten overwegen wat er gewonnen wordt door algoritmen in te zetten en wat er verloren gaat. Op spel staan niet alleen het geld dat geïnvesteerd wordt in het algoritme of de tijdsinvestering om het werkende te krijgen, maar het vertrouwen van de burger in de gemeente. We willen geen situatie krijgen waarbij de gemeente de rechten van haar burgers schendt of hen bij voorbaat als verdacht ziet. Aangezien er nu eenmaal zoveel data is van burgers, is het

verleidelijk om daar nieuwe technologie op toe te passen. We zien dat die verleiding niet altijd is te weerstaan.

Burgers zijn terecht bezorgd over een herhaling van een schandaal zoals het Toeslagenschandaal. De verwachting zou zijn dat gemeenten zich daarop voorbereid hebben, maar in de praktijk blijkt bewustwording niet automatisch tot actie te leiden. Van de algoritmes die gebruikt worden, kan niet met zekerheid gezegd worden dat er geen nieuw schandaal in de maak is. En dat geldt nog slechts voor de algoritmes waarvan impact assessments beschikbaar zijn. Er zijn ook algoritmes waarvan géén impact assessments voorhanden zijn, terwijl wel bekend is dat deze worden ingezet en schade aanrichten.

De AVG is al sinds 2018 van kracht. Nu, ruim zeven jaar later blijken gemeenten nog steeds niet te voldoen aan de belangrijkste wet die persoonsgegevens van burgers moet beschermen. Daarnaast zitten we sinds 2024 in de implementatiefase van de AI-verordening. Het is enorm van belang dat deze wetten goed worden nageleefd door gemeenten. Maar na twee onderzoeken naar de naleving van de AVG, constateren we helaas dat gemeenten nog niet eens aan de basisvereisten voldoen. Hoe geloofwaardig is een gemeente die allerlei middelen inzet om (potentiële) normoverschrijding bij burgers op te sporen, maar zelf ook allerlei wetten overtreedt?

Voor gemeenten is het bovendien belangrijk te kijken naar het grotere plaatje. Waarom zouden algoritmen moeten worden ingezet? Wat zijn niet alleen de directe, maar ook de indirecte consequenties? Is een algoritme de meest passende methode voor de gemeente om een probleem aan te pakken? De belangrijkste vraag is misschien wel: wat is nu eigenlijk het probleem dat we proberen op te lossen?

Het is bemoedigend dat de problematiek rondom algoritmegebruik serieus wordt genomen en dat er stappen worden ondernomen. Tegelijkertijd is er nog aanzienlijke ruimte voor verbetering.

**Bits of Freedom komt op voor jouw
vrijheid en privacy op internet.**

Deze grondrechten zijn onmisbaar
voor je ontwikkeling, voor
technologische innovatie en voor
de rechtsstaat. Maar die vrijheid is
niet vanzelfsprekend. Je gegevens
worden opgeslagen en geanalyseerd.
Je internetverkeer wordt afgeknepen
en geblokkeerd.

Bits of Freedom zorgt ervoor dat
jouw internet jouw zaak blijft.

Bits of Freedom
bitsoffreedom.nl
🐦 [@bitsoffreedom](https://twitter.com/bitsoffreedom)
Prinseneiland 97HS
1013 LN Amsterdam

Contactpersoon:
Chandni Bagchi
+31 6 39657708
chandni@bitsoffreedom.nl

1234 5678 90AB CDEF 1234
5678 90AB CDEF 1234 5678
(bitsoffreedom.nl/openpgp)

**BITS OF
FREEDOM**
Voor jouw internetvrijheid