



Eerste Kamer *der Staten-Generaal*

Gelijk recht doen Deelrapport Sociale Zekerheid

bij het parlementair onderzoek naar de mogelijkheden
van de wetgever om discriminatie tegen te gaan

Casusonderzoek
Eerste Kamer der
Staten-Generaal

Casusonderzoekers
Dick Houtzager
met medewerking van
Stijn Verbeek
Onderzoekskoördinator
Ashley Terlouw

Juni 2022



Inhoud

Samenvatting	4
<i>De onderzochte discriminatieproblemen</i>	4
<i>De aanpak</i>	5
1. Inleiding	13
2.1 <i>Context</i>	13
2. Methode	14
3. Inventarisatie discriminatieproblemen	15
3.2 <i>Aanvullend discriminatieprobleem: toegang tot sociale zekerheid</i>	18
3.3 <i>Inbreng uit de Wie denkt er met ons mee-oproep</i>	18
4. Discriminatie bij de toepassing van algoritmes bij handhaving en toezicht	20
4.1 <i>Achtergrond</i>	20
4.2 <i>Aard van onrechtmatig gebruik van de sociale zekerheid</i>	23
4.3 <i>Gebruik algoritmes bij opsporing onrechtmatig gebruik sociale zekerheid</i>	25
4.4 <i>Gebruik van algoritmes door uitkeringsinstanties</i>	27
4.5 <i>Gebruik van algoritmes voor ondersteuning</i>	32
4.6 <i>Non-discriminatie: wetgeving en ethiek</i>	33
4.7 <i>Non-discriminatietoets</i>	34
4.8 <i>Mechanismen van discriminatie bij de toepassing van algoritmes in de sociale zekerheid</i>	36
5. Maatregelen om discriminatie tegen te gaan	41
5.1 <i>Wetgeving</i>	41
5.2 <i>Beleid</i>	44
5.3 <i>Uitvoering</i>	46
6. Toegang tot en uitsluiting van sociale zekerheid	49
6.2 <i>Inleiding</i>	49
6.2 <i>Omvang en kenmerken van niet-gebruik</i>	50
6.3 <i>Oorzaken van niet-gebruik</i>	51
6.4 <i>Mogelijke maatregelen</i>	58
7. Conclusies	60
7.1 <i>Gebruik van algoritmes</i>	60
7.2 <i>Toegang tot sociale zekerheid</i>	62
8. Literatuur en bronvermelding	64

Samenvatting

Aanleiding

De Parlementaire onderzoekscommissie effectiviteit antidiscriminatiewetgeving (POC) is op 23 maart 2021 door de Eerste Kamer ingesteld met als doel meer inzicht te krijgen in de oorzaken van en mogelijke oplossingen voor de kloof tussen antidiscriminatiewetgeving op papier en in de praktijk, en de rol van de wetgever daarin. Vier domeinen met verschillende mate van overheidsbetrokkenheid (te weten: arbeidsmarkt, onderwijs, sociale zekerheid en politie) zijn door de onderzoekscommissie geselecteerd voor casuonderzoeken. Deze samenvatting presenteert de bevindingen uit het casuonderzoek op het domein sociale zekerheid.

De onderzochte discriminatieproblemen

In de opzet van het onderzoek naar discriminatie in de sociale zekerheid hebben we twee discriminatiegronden centraal gesteld: etniciteit en sociaaleconomische status.

We hebben in de sociale zekerheid gekeken naar discriminatieproblemen waar burgers mee te maken hebben. We gebruikten daarvoor verschillende bronnen, zoals rapportages van professionele en belangenorganisaties, wetenschappelijke artikelen, meldingen en klachten bij organisaties als het College voor de Rechten van de Mens en antidiscriminatievoorzieningen en kranten- en tijdschriftartikelen. Met die informatie hebben we de onderwerpen gekozen die het meest actueel waren en de meeste informatie opleverden. Van die onderwerpen hebben we een longlist van negen onderwerpen opgesteld.

Uit de negen onderwerpen selecteerden we vervolgens twee problemen die we in het onderzoek wilden uitdiepen. Hierbij gebruikten we de volgende criteria:

- De omvang en impact van het probleem
- De politiek-maatschappelijke aandacht voor het probleem
- De beschikbare (onderzoeks)kennis over het probleem
- Het verband tussen het probleem en de bestaande wetgeving/rol van de wetgever.

Er kwamen twee problemen naar voren die zich het meest leenden voor de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag.

Het eerste probleem is *discriminatie op grond van etnische afkomst bij het gebruik van algoritmes bij toezicht en handhaving op onrechtmatig gebruik in de sociale zekerheid*.

De onderzoeksvraag die we daarvoor formuleerden is:

- *Welke aanwijzingen zijn er dat er directe of indirecte discriminatie op etnische afkomst plaatsvindt bij het gebruik van algoritmes bij toezicht en handhaving op onrechtmatig gebruik in de sociale zekerheid?*

Het tweede discriminatieprobleem dat aan de criteria voldeed is *het niet-gebruik van sociale zekerheid*. Het niet-gebruik van sociale zekerheid komt in Nederland op grote schaal voor. Veel mensen die wel recht hebben op een uitkering, maken daar geen gebruik van. Dat heeft een grote impact op de mensen zelf, maar ook op het armoedebeleid van de regering. We vonden voldoende bronnen voor het onderzoek om iets te kunnen zeggen over de rol van de wetgever daarbij. De onderzoeksvraag die we formuleerden is:

- *Zijn er groepen personen aan te wijzen die bijzonder betrokken zijn bij het niet-gebruik van sociale zekerheid en zo ja, is daar dan sprake van discriminatie?*

Aan het begin van het onderzoek hebben we ook gekeken naar de effecten van een *gebrek aan doenvermogen* als discriminatieprobleem. Doenvermogen is een begrip dat de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in 2017 heeft ontwikkeld. Het begrip wordt omschreven met wat men in het dagelijks leven vaak aanduidt als ‘persoonlijkheid’ of ‘karakter’. Met dit nieuwe begrip doelt de WRR op vermogens die meer met doen dan met denken te maken hebben, zoals een doel stellen en een plan maken, in actie komen, volhouden en om kunnen gaan met verleidingen en tegenslag. Verschillende deskundigen die we spraken onderstreepten het belang van onderzoek naar het thema ‘doenvermogen’.

Het onderzoeksteam kwam na een inventarisatie echter tot de conclusie dat het onderwerp doenvermogen zich uiteindelijk niet leent voor het onderzoek. Wel is besloten om het als apart thema in alle vier onderzoeksdomeinen, te weten arbeid, onderwijs, politie en sociale zekerheid, terug te laten komen. In de vier deelrapporten is beschreven of een gebrek aan doenvermogen een rol speelt bij discriminatie of uitsluiting van voorzieningen.

De aanpak

Uitgangspunt van het deelonderzoek is dat Nederland allerlei maatregelen tegen discriminatie heeft genomen. Voor het eerste discriminatieprobleem, het gebruik van algoritmes, kan het koppelen van persoonlijke gegevens een selectie van personen opleveren die discriminerend kan zijn. Mensen met een migratieachtergrond lijken hier bijzonder door getroffen te worden. Het bekendste voorbeeld is de Toeslagenaffaire. Daar stelde de Autoriteit Persoonsgegevens vast dat de Belastingdienst discriminatie op grond van nationaliteit had toegepast. We kijken in het onderzoek naar de vraag of non-discriminatiemaatregelen voldoende zijn om te garanderen dat het toezicht en de handhaving in de sociale zekerheid zonder onderscheid naar de persoon verlopen. Over het tweede discriminatieprobleem, niet-gebruik van sociale zekerheid, zien we dat de toegang tot de sociale zekerheid zo is ingericht dat een groot aantal mensen, dat wel recht heeft op uitkeringen, daar geen gebruik van maken. Zijn er groepen in beeld te brengen die daar meer dan anderen door getroffen worden, is de onderzoeksvraag die wij formuleerden. En in hoeverre is daarbij sprake van discriminatie?

We onderzoeken welke vormen van selectie en uitsluiting op deze beide deelterreinen van de sociale zekerheid voorkomen. We kijken of sprake is van discriminatie, welke maatregelen de regering en uitvoeringsorganen daartegen ontwikkelen. En we vragen ons af welke lessen hieruit getrokken kunnen worden.

Hiervoor hebben we de volgende stappen gezet:

- 1.** We gebruikten wetenschappelijke literatuur om kennis te verzamelen over de vraag of discriminatie zich kan voordoen bij de toepassing van algoritmes en bij het niet-gebruik van sociale zekerheid.
- 2.** Vervolgens gebruikten we die kennis om te onderzoeken of het gebruik van algoritmes bij toezicht en handhaving en bij de toegang tot sociale zekerheid in Nederland tot selectie en discriminatie leidt. We onderzochten aan de hand van de literatuur en interviews hoe het komt dat discriminatie zich voordoet, met andere woorden welke mechanismen daarbij optreden.
- 3.** Daarna inventariseerden we de maatregelen die de regering en uitvoeringsorganen hebben ontwikkeld en ingezet om discriminatie te voorkomen of te bestrijden: op welke mechanismen grijpen die maatregelen in? We onderzochten welke andere maatregelen in binnen- en buitenland beschikbaar zijn om deze vormen van discriminatie tegen te gaan.

4. Ten slotte keken we naar de effectiviteit van de gevonden maatregelen en konden daaruit lessen formuleren over de inzet ervan.

Het onderzoek bestaat uit de twee gevonden discriminatieproblemen, te weten de toepassing van algoritmes bij toezicht en handhaving in de sociale zekerheid en het niet-gebruik van sociale zekerheid.

Toepassing van algoritmes bij toezicht en handhaving in de sociale zekerheid

Big data en algoritmes worden steeds meer toegepast. Dat is een ontwikkeling die ook in de sociale zekerheid plaatsvindt. Slimme IT-systemen en kunstmatige intelligentie (KI) brengen de samenleving veel nieuwe mogelijkheden en zorgen voor efficiëntie en kostenbesparing.

Toch moet er ook oog zijn voor de nadelen van automatisering. Daarom richten we ons in dit onderzoek op discriminatie door de toepassing van algoritmes. Juridisch gezien bestaat er nog weinig bewijs voor discriminatie. Het bekende en veel aangehaalde voorbeeld is de Toeslagenaffaire. Oordelen over discriminatie van rechters of andere instanties zijn er in de sociale zekerheid (nog) niet. In de literatuur kwam wel een terugkerende beschrijving naar voren van de risico's op discriminatie door algoritmes.

We kijken dus vooral naar de mogelijkheid dat discriminatie optreedt.

Toename big data bij onderzoek naar onrechtmatigheid

In ons onderzoek zagen we dat de verwerking van grote databestanden (*big data*) steeds belangrijker is geworden bij het toezicht op onrechtmatigheid en fraude in de sociale zekerheid. Die ontwikkeling draagt bij aan de mogelijkheid van discriminatie.

Sinds de invoering van de Fraudewet in 2013 is de bestrijding van onrechtmatig gebruik van uitkeringen intensiever geworden. Daarmee is ook het optreden door uitvoeringsorganen intensiever en strenger geworden. Uitvoeringsorganen als UWV, SVB en gemeenten moeten op grond van de wet maatregelen nemen om misbruik op te sporen. Ze zijn verplicht om bij overtredingen strenge sancties op te leggen, zoals boetes en het laten terugbetalen van de ontvangen uitkering. De aangescherpte sancties zijn bedoeld als preventie van fraude.

De uitvoeringsorganen zijn steeds meer gebruik gaan maken van de koppeling en verwerking van gegevens uit hun klantenbestand. De techniek daarvoor verbeterde en het is efficiënter en minder belastend voor burgers om dat zogenoemde 'datagedreven werken' toe te passen. Die aanpak past ook in de Data Agenda Overheid (NL Digitaal) die de regering in 2019 vaststelde. NL Digitaal is gericht op het bevorderen van het delen van data tussen overheidsinstanties. Onderzoek naar onrechtmatig gebruik kan met behulp van big data gerichter plaatsvinden dan voorheen en minder personen hoeven aan toezicht en handhaving te worden onderworpen.

De uitvoeringsorganen kunnen bestanden met grote aantallen cliënten doorzoeken en op basis van algoritmes voorspellen welke groepen cliënten een risico op onrechtmatig gebruik van uitkeringen hebben. Personen die aan die kenmerken voldoen, worden in een risicoprofiel opgenomen en het uitvoeringsorgaan kan ze aan een nader onderzoek onderwerpen.

Discriminatie door algoritmes

Uit de Toeslagenaffaire is echter gebleken dat het gebruik van nationaliteit van ontvangers van toeslagen in de datakoppeling discriminatie kan veroorzaken.

In ons onderzoek keken we naar de mechanismen die discriminatie veroorzaken en naar de manier waarop daar in de cyclus van wetgeving, beleidsvorming, implementatie en handhaving aandacht voor is.

Daarbij hebben we ons gericht op:

- Welke aanwijzingen zijn er, op basis van de bestaande literatuur en interviews, dat er directe of indirecte discriminatie op etnische afkomst of nationaliteit plaatsvindt bij het gebruik van algoritmes bij handhaving op onrechtmatig gebruik in de sociale zekerheid?
- Welke maatregelen om zulke discriminatie te voorkomen leveren deze aanwijzingen op?

Volgens de wet mogen uitvoeringsorganen informatie verzamelen en met behulp van algoritmes verwerken. Ze mogen informatie onderling uitwisselen en delen met andere instanties zoals de Belastingdienst, DUO en de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW). Daarbij moeten zij wel de wettelijke privacyregels in acht nemen. Iedereen, inclusief de betrokken burger, is verplicht om op verzoek van de uitvoeringsorganen gegevens te verstrekken die voor de uitvoering van de wet van belang zijn.

Uit de koppeling van al die data wordt een risicoprofiel opgesteld. Daaruit blijkt dat er bij een bepaalde persoon of groep personen een hoger risico bestaat op onrechtmatig gebruik van uitkeringen. Het profiel wordt opgesteld door medewerkers binnen of buiten de organisatie die in een computersysteem verschillende variabelen of datasets invoeren. Het kan gaan om naw-gegevens, gezinssamenstelling, arbeidsverleden, aantal personen op een woonadres, maar ook om bezit van vermogen of onroerend goed in het buitenland en perioden van verblijf buiten Nederland. Het computersysteem berekent verbanden tussen gegevens op basis van een algoritme. Daaruit kan naar voren komen dat een patroon bestaat dat afwijkt van het reguliere gedrag. Als zo'n afwijkend verband naar voren komt, is dat een signaal. Dat signaal kan voor de uitvoeringsinstantie aanleiding zijn om verder te onderzoeken of sprake is van regelovertreding. Dat gebeurt door een gesprek op kantoor, een huisbezoek of door rechercherend onderzoek, zoals het observeren van een woning of een bedrijf. Als blijkt dat een uitkering onrechtmatig is uitgekeerd, legt de uitvoeringsorgaan sancties op.

Het gebruik van algoritmes voor het opstellen van een risicoprofiel kan discriminerend uitwerken.

Dat kan gebeuren als de programmeurs die het algoritme opstellen, (onbewust) vooroordelen mee laten wegen bij de inrichting van het algoritme. Om een algoritme eerlijk, dat wil zeggen zonder discriminatie, te laten werken, moeten gegevens aan representativiteits- en kwaliteitseisen voldoen. Is dat niet het geval, dan kan dat leiden tot selectie van een bepaalde groep op grond van etnische afkomst of nationaliteit. De ingevoerde variabelen kunnen een directe of indirecte verwijzing naar afkomst of andere beschermde non-discriminatiegronden bevatten. Het gaat bijvoorbeeld om geboorteplaats buiten Nederland, in de afgelopen jaren één of meerdere keren langdurig in het buitenland zijn geweest en een lopende uitkering ontvangen.

Nationaliteit kan overigens een legitieme indicator zijn, als bijvoorbeeld het rechtmatig verblijf in Nederland een voorwaarde is voor toekenning van een uitkering. Het gebruik van nationaliteit kan echter onrechtmatig zijn als het geen verband houdt met de kern van de beslissing.

De uitkomst van het algoritme kan zo een vooroordeel ten opzichte van mensen met een migratieafkomst in zich hebben. De beslissing om vervolgens een onderzoek onder de groep waarvan de computer het risicoprofiel heeft samengesteld, wordt genomen door medewerkers, niet door de computer. Uitvoeringsorganen hebben maatregelen genomen om bij dat proces discriminatie door de medewerkers te voorkomen. Zij hebben regels opgesteld die een zorgvuldige afweging moeten waarborgen.

Desondanks kunnen medewerkers een vooroordeel mee laten wegen bij hun beslissing om onderzoek onder mensen uit het risicoprofiel uit te voeren. Daarnaast is het moeilijk om af te wijken van de uitkomst uit de computer. De medewerker moet goed kunnen onderbouwen waarom hij of zij afwijkt. Negatief taalgebruik over groepen binnen de organisatie kan daarbij bijdragen aan vooroordelen over groepen en invloed hebben op die afweging.

Naast directe vooroordelen, kunnen ook indirecte vooroordelen in het algoritme worden opgenomen. Dan kan een ogenschijnlijk neutrale dataset toch groepen mensen met een migratieachtergrond in het risicoprofiel laten opnemen. Het gebruik van ‘proxies’, waarmee deze datasets worden aangeduid, kan dan discriminatie tot gevolg hebben. Bij proxies gaat het om gegevens die indirect verwijzen naar de etnische afkomst, nationaliteit of andere kenmerken van een persoon of groep. Voorbeelden zijn geboorteland, land van herkomst, geboorteland ouders, registratie als niet-ingezetene, het hebben afgelegd van een taaltoets, inburgeringsplichtigheid of (langdurig) verblijf in het buitenland. Ook kunnen achternaam of postcode als een dergelijke proxy worden beschouwd. Andere data, zoals telefoonnummer, meerdere bankrekeningnummers op één naam of meerdere aanvragen vanaf een IP-adres, zouden als proxy kunnen werken. Dit is het geval als dergelijke kenmerken meer worden toegeschreven aan mensen van een bepaalde afkomst of nationaliteit. Door de verwerking van die gegevens kan deze groep dan alsnog aangeduid worden als risicovol en onderwerp worden van onderzoek naar onrechtmatigheid.

Maatregelen tegen discriminatie

We hebben op basis van het onderzoek verschillende maatregelen aan kunnen wijzen die discriminatie tegengaan en waar de wetgever een rol in kan vervullen.

Wettelijke maatregelen

Maatregelen op wettelijk gebied die in het onderzoek als kansrijk naar voren kwamen waren het steunen van de Europese Wet op de Artificiële Intelligentie, het ruimer invoeren van hardheidsclausules in de wet, het eventueel aanpassen van elementen in de socialezekerheids-wetten die (in)direct naar afkomst verwijzen en het kritisch beschouwen van het wetsvoorstel Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (WGS).

Beleidsmaatregelen

Gebleken is dat het afleggen van verantwoording over de toepassing van algoritmes aan een onafhankelijk instituut, preventief werkt tegen discriminatie. In het Verenigd Koninkrijk en Ierland zijn *Public sector equality duties* ingericht, een wettelijke plicht voor overheidsinstellingen om een gelijkheidskansenbeleid te ontwikkelen en daar jaarlijks over te rapporteren.

Een maatregel die de transparantie van algoritmes bevordert, is het inrichten van algoritme-registers. De gebruikte datasets worden daarin opgenomen en zijn voor iedereen toegankelijk. Gegevens die mogelijk discriminerend zijn, kunnen zo opgespoord worden. Inmiddels hebben Amsterdam, Rotterdam en Den Haag zo'n openbaar register. De ontwikkeling van plaatselijke en een nationaal algoritmeregister zou gestimuleerd kunnen worden.

Zelfregulering

Uitvoeringsinstanties kunnen zelf ook maatregelen uitvoeren om te voldoen aan ethische en wettelijke normen te voldoen. Sommige organen hebben een ethische commissie of een klankbordgroep van gebruikers ingesteld. De functionaris gegevensbescherming is betrokken bij de keuzes binnen een risicoprofiel. Maatregelen die uitvoeringsinstanties nog zouden kunnen nemen is het gebruik van impact assessment instrument, zoals het door de Universiteit Utrecht ontwikkelde Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmen (IAMA). Meer organen zouden het IAMA kunnen gebruiken om te toepassing van hun datasets te controleren op non-discriminatie.

Maatregelen bij de uitvoering

De keerzijde van het gebruik van KI is vermindering van publieke dienstverlening. De digitalisering heeft het aantal persoonlijke contacten tussen burger en instelling aanzienlijk verminderd. Uit onderzoek blijkt dat persoonlijk contact voor professionals het makkelijker maakt om burgers te helpen en maatwerk te leveren. Meer persoonlijk contact draagt bij aan een discriminatievrije werkhouding van professionals.

Niet-gebruik van sociale zekerheid

In dit deel van het onderzoek onderzochten we de omvang en achtergrond van het niet-gebruik van sociale zekerheid. We hebben onderzocht welke oorzaken bestaan die de toegang tot de sociale zekerheid belemmeren en we hebben de vraag behandeld of daarbij sprake is van discriminatie. We beschrijven mogelijke maatregelen om in de cyclus van wetgeving, beleidsvorming, uitvoering en handhaving in te zetten om niet-gebruik en discriminerende aspecten daarvan tegen te gaan.

De overheid ziet het niet-gebruik van sociale zekerheid als een probleem. Ten eerste omdat mensen met een inkomen onder het bestaansminimum een grotere kans lopen om schulden te maken. Dat heeft grote gevolgen voor de betrokken personen en voor de samenleving. Een schulden-last leidt bij sommige mensen tot minder doenvermogen, omdat ze stress ondervinden bij het omgaan met die schulden. Er is sprake van een wisselwerking: wie minder doenvermogen heeft, kan in veel gevallen geen gebruik maken van de sociale zekerheid. Dat kan leiden tot meer schulden, wat uiteindelijk tot meer stress leidt.

Ten tweede worden de doelstellingen van sociaal beleid niet volledig behaald als veel mensen geen gebruik maken van sociale zekerheid. Het gaat om armoedebestrijding en het ondersteunen van mensen naar een beroepsopleiding en de arbeidsmarkt. Ook verder weg gelegen doelstellingen zoals het stabiliseren van de economie en het sociaal en economisch integreren van mensen, kunnen niet volledige behaald worden als het niet-gebruik hoog is. De overheid heeft om die reden ook geen volledig zicht op en kan onvoldoende rekening houden met effecten van sociaal beleid en de kosten die daarmee gemoeid zijn. Ten slotte zorgt het niet-gebruik voor ongerechtvaardigde inkomensverschillen tussen groepen burgers.

De vragen die in dit deelonderzoek centraal staan, zijn:

- Hoe groot is de groep personen die geen (volledig) gebruik maken van sociale zekerheid?
- Welke oorzaken zijn daarvoor aan te wijzen?
- Is sprake van discriminatie?
- Welke maatregelen kan de wetgever inzetten om niet-gebruik te verminderen?

Omvang van niet-gebruik

Het niet-gebruik van sociale zekerheid is aanzienlijk, er zijn grote groepen mensen die recht hebben op sociale voorzieningen, maar geen of niet volledig gebruik daarvan maken. Van niet alle onderdelen van de sociale zekerheid is bekend hoe groot het niet-gebruik is. In enkele domeinen is onderzoek gedaan naar de omvang: de Aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO) en de Participatiewet.

Aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO)

De AIO is bedoeld voor ouderen die onvoldoende inkomen of vermogen hebben om in hun levensonderhoud te voorzien. Dit komt voor omdat ze bijvoorbeeld geen volledige AOW-rechten hebben opgebouwd. Onderzoek van de Algemene Rekenkamer uit 2019 toonde aan dat 48 tot 56 procent van deze ouderen de AIO-aanvulling niet krijgen, terwijl zij er wel recht op hebben. Het gaat dan om 34.000 tot 51.000 huishoudens van een of meer personen.

Participatiewet/ bijstand

Precieze cijfers over de vraag hoeveel mensen ondersteuning uit het sociaal domein (d.w.z. Participatiewet, Wmo, Jeugdwet) nodig hebben, maar niet bereikt worden, zijn niet bekend. Dat blijkt uit onderzoek van het SCP. De Nederlandse Arbeidsinspectie berekende dat in 2021 170.000 huishoudens afzien van een beroep op de algemene bijstand. Dit komt neer op 35 procent van alle bijstandsgerechtigden. De grootste groepen zijn jongeren tot 27 jaar (70 procent) en zelfstandigen (86 procent), daarna volgt de groep Europese migranten (57 procent). Personen die langer dan een jaar geen aanspraak maken op de bijstand vormen 33 procent van de niet-gebruikers. Deze groep bestaat veelal uit ouderen die vaak wel een inkomen hebben. Veel van de niet-gebruikers hebben een andere inkomstenbron en verdienen 20 tot 100 procent van de bijstandsnorm. De uitkering waar zij recht op hebben is dus bedoeld als aanvulling op hun bestaande inkomen.

Onderzoeken in het buitenland geven eenzelfde beeld over de omvang van niet-gebruik.

Oorzaken voor niet-gebruik

De oorzaken voor niet-gebruik kunnen bij de persoon zelf liggen, in de regelgeving of bij uitvoeringsorganen.

De oorzaken die bij de persoon liggen, de subjectieve drempels, gaan over een gebrek aan kennis over het recht op een uitkering, een gebrek aan taalvaardigheid als gevolg van laag-geletterdheid of migratieachtergrond. Soms ligt de oorzaak in trots, het niet de hand op willen houden, of schaamte om allerlei persoonlijke gegevens te moeten overleggen. Ook hebben sommige mensen angst om achteraf geld te moeten terugbetalen.

Deze oorzaken zijn wel als persoonlijke kosten beschreven: het gaat om leerkosten, psychologische kosten en nalevingskosten. Leerkosten gaan over het verrichten van inspanningen om het systeem te doorgronden. Psychologische kosten gaan bijvoorbeeld over het vragen van hulp: iemand moet aan anderen erkennen dat die het systeem niet kan gebruiken en vragen om ondersteuning. Nalevingskosten gaan over het moeten volgen van procedures, het overleggen van documenten en het invullen van formulieren.

Bij de oorzaken die in de regelgeving of bij de uitvoeringsorganen liggen, de objectieve drempels, gaat het om complexe en moeilijk geformuleerde uitkeringsvoorwaarden of tegenprestaties, administratieve rompslomp, mogelijke sancties en de aanwezigheid van meerdere aanspreekpunten. Aanvragers moeten genoeg informatie hebben om te weten waar en hoe ze een aanvraag moeten indienen. Soms moeten ze kunnen beschikken over een computer

of laptop. Veel mensen hebben die niet. De communicatie vanuit de overheid en uitvoeringsorganen is voor veel mensen te ingewikkeld en bereikt de groepen waar het om gaat niet. Andere oorzaken waardoor die groepen niet bereikt worden: er is slecht zicht op de omvang van niet-gebruik, huishoudens die wel een (laag) inkomen hebben, worden vaak niet als risicogroep aangemerkt. Ook is de aanpak voornamelijk passief: er is wel informatieverstrekking maar geen actieve benadering van niet-gebruikers.

Die elementen bij elkaar worden ervaren als vormen van wantrouwen ten opzichte van gebruikers van sociale zekerheid.

Uit het onderzoek wordt de spanning duidelijk tussen aan de ene kant de opdracht van de wetgever om een vangnet te bieden, en aan de andere kant de bestuurscultuur die burgers wantrouwt als ze gebruikmaken van sociale zekerheid.

Discriminatie?

Uit het onderzoek blijkt dat een aanzienlijke groep mensen feitelijk uitgesloten is van sociale zekerheid. De groep mensen die het betreft, hebben verschillende kenmerken. Sommige kenmerken zijn aan de persoon verbonden, zoals taalachterstand, gebrek aan kennis van het systeem en angst voor het systeem van uitkeringen. Andere kenmerken gaan over het systeem, zoals ingewikkelde regels, ontoegankelijke informatie, zware eisen aan de manier van aanvragen en het ontbreken van goed functionerende cliëntondersteuning.

Wat een groot deel van de cliënten van uitkeringsorganen gemeen hebben is een lage sociaaleconomische status. De sociaaleconomische status wordt bepaald door opleidingsniveau, beroep, inkomen en/of rijkdom. Die status hangt nauw samen met armoede, schulden, bestaanszekerheid, participatie en (sociale) uitsluiting. Hoewel mensen in een eerder stadium van hun leven wellicht werkzaam waren en een inkomen uit arbeid verdienden, zijn zij kennelijk nu niet in staat een eigen inkomen te verdienen. Zeker de mensen die een beroep doen op de bijstand vanuit de Participatiewet, vallen onder de groep met een lage sociaaleconomische status.

In het onderzoek zien we processen, beleid en (geschreven en ongeschreven) regels van instituten die leiden tot structurele ongelijkheid tussen mensen met een verschillende sociaaleconomische status. De belangrijkste oorzaken daarvan zijn de opzet van het wettelijk systeem, de passieve en impliciet en expliciet afwijzende manier van opstellen door uitkeringsinstanties, in combinatie met de besproken redenen van niet-gebruik van sociale zekerheid.

Daarmee kunnen we spreken van institutionele discriminatie op grond van sociaaleconomische status.

De Nederlandse wet erkent sociaaleconomische status niet als beschermde non-discriminatiegrond. Daarom komen discriminatiegevallen ook niet voor in de oordelen van het College voor de Rechten van de Mens en in de rechtspraak.

Internationale verdragen zoals het Europees verdrag voor de rechten van de mens (EVRM) en het Internationaal verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten (IVBPR) kennen wel de beschermde grond 'sociale afkomst'. Die overlapt grotendeels met het begrip sociaaleconomische status. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens heeft in verschillende uitspraken sociale afkomst als non-discriminatiegrond erkend. Volgens vaste rechtspraak van het hof moet een staat die een systeem van sociale zekerheid uitvoert, dat op zo'n manier doet dat het niet discriminerend is. Vanwege de rechtstreekse werking van het EVRM betekent dat, dat ook in Nederland de grond sociale afkomst erkenning heeft.

Niet elke vorm van discriminatie op grond van sociale status is verboden. Discriminatie is niet verboden, als de regering een rechtvaardiging voor de discriminatie kan aanvoeren. In de context van ons onderzoek is niet te bepalen of bij het niet-gebruik van sociale zekerheid een afdoende rechtvaardiging aanwezig is. De vraag of de discriminatie verboden is, moet nader worden onderzocht.

Maatregelen tegen discriminatie

We hebben gekeken naar maatregelen die bijdragen aan het verminderen van niet-gebruik en mogelijke discriminatie voorkomen.

Wettelijke maatregelen

In het onderzoek beschreven we dat wetgeving in de sociale zekerheid is gebaseerd op twee tegenstrijdige elementen: het bieden van (inkomens)ondersteuning aan diegenen die daar recht op hebben aan de ene kant, en het wantrouwen over misbruik aan de andere kant.

Mogelijke wettelijke maatregelen daartegen zijn het aanpassen van wets-elementen die de tegenstrijdigheid tussen zorg en repressie bepalen; vooral de Fraudewet uit 2013 heeft gezorgd voor angst bij burgers en uitvoeringsonzekerheid bij uitvoeringsorganen.

Het herzien van de wetgeving rondom de organisatie van de sociale zekerheid kan bijdragen aan het terugdringen van niet-gebruik. Aanvraagprocedures kunnen eenvoudiger worden gemaakt, waardoor drempels bij de aanvraag weggenomen worden. Ook kan worden gedacht aan het actief toekennen van een uitkering door het uitvoeringsorgaan.

Uit het onderzoek bleek dat de privacy-normen van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) een actieve opstelling van instanties lastig lijken te maken. Onderzoek naar een uitzondering in de AVG voor actieve benadering of een ‘warme’ overdracht van mensen die recht hebben op een uitkering zou daarvoor behulpzaam zijn.

Ten slotte kunnen meer mensen gebruik maken van de bijstand en andere regelingen, als de mogelijkheden om bij te verdienen worden verruimd.

Beleidsmaatregelen

Een beleidsmaatregel die verschil kan maken is betere voorlichting en communicatie. De voorlichting moet dan worden gericht op groepen bij wie niet-gebruik het meest voorkomt: jongeren, mensen met een westerse migratieachtergrond en zelfstandigen.

Als de samenwerking met andere partijen verbetert, zullen meer mensen van sociale zekerheid gebruik maken. Werkgevers kunnen bij het einde van het dienstverband hun (ex-)werknemers ondersteunen bij de aanvraag van een uitkering. Vakbonden en andere *third sector organisations* zoals sociaal raadslieden, wijk- en welzijnsorganisaties of buurtprojecten kunnen daarbij worden ingeschakeld en verschillende taken op zich nemen. Ook private en publieke dienstverleners kunnen worden betrokken bij de aanvragen van uitkeringen. Door voorlichting te geven kunnen Wmo-loketten, woningcorporaties, energiebedrijven, zorgverzekeraars en schuldhulporganisaties mensen ondersteunen bij hun beroep op sociale zekerheid. Deze dienstverleners hebben ook een belang bij de aanpak van niet-gebruik, omdat dit bijdraagt aan het voorkomen van betalingsachterstanden, afsluiting van energie en water, huisuitzetting en uitsluiting van verzekeringen.

Uitvoering

Een maatregel die uitvoerders van de sociale zekerheid kunnen nemen is het aannemen van een responsievere houding van activeringsprofessionals in de ondersteuning. In wisselwerking daarmee kunnen uitvoerders het klantperspectief op hun dienstverlening meer naar voren laten komen.

1. Inleiding

2.1 Context

Wat kan de wetgever doen om discriminatie tegen te gaan? Dat is de centrale vraag die de *Parlementaire onderzoekscommissie effectiviteit antidiscriminatiewetgeving* (POC) van de Eerste Kamer wil laten onderzoeken. Het onderzoek moet zich richten zowel op de oorzaken van het gat tussen wetgeving op papier en in de praktijk, als de oplossingen daarvoor. Daarbij gaat het in het bijzonder om de rol die het parlement speelt of kan spelen, zowel in het wetgevingsproces als bij de controle van het beleid waarvoor bewindslieden in de Kamers verantwoording afleggen.

De POC heeft gekozen voor vier domeinen waarop de mate van overheidsbetrokkenheid varieert per domein. In oplopende mate: arbeidsmarkt, onderwijs, sociale zekerheid en politie.

Dit deelonderzoek gaat over discriminatie binnen de sociale zekerheid en binnen dat domein richt het zich op twee onderwerpen: discriminatie bij het toepassen van algoritmes en discriminatie bij de toegang tot sociale zekerheid. In het deelonderzoek wordt gekeken naar mogelijke discriminatie in de wetgeving, het beleid en de uitvoering. De uitvoering van de sociale zekerheid is belegd bij de zelfstandige bestuursorganen UWV en SVB en bij gemeenten, die als lagere overheden de bijstandsverlening op basis van de Participatiewet uitvoeren.¹ In het onderzoek wordt ingegaan op de werkzaamheden van deze uitvoeringsorganen.

¹ Zie uitgebreid: *Evaluatie van de sturing van en het toezicht op de SVB en UWV*, p. 26 e.v.

2. Methode

In het deelonderzoek over sociale zekerheid hebben we een analyse van literatuur en documenten uitgevoerd, interviews met informanten gehouden, een landelijke *Wie denkt er met ons mee*-oproep uitgezet en openbare gesprekken met genodigden gehouden.

Aan de hand van een literatuur- en documentenanalyse is eerst geïnterviewd welke discriminatieproblemen binnen het domein sociale zekerheid naar voren komen. Hiervoor is gebruik gemaakt van de verschillende bronnen, voornamelijk via zoekopdrachten op Google.

Uit de geïnterviewde discriminatieproblemen zijn twee problemen geselecteerd voor verder onderzoek: discriminatie bij het toepassen van algoritmes en discriminatie bij de toegang tot sociale zekerheid.

Vervolgens hebben we per discriminatieprobleem een verdere literatuurstudie uitgevoerd en hebben we interviews met informanten afgenomen. Ook hebben we gebruikgemaakt van de informatie die in de door de POC georganiseerde openbare gesprekken naar voren kwam. Hiermee zijn de aard en omvang van de discriminatieproblemen bepaald, zijn mechanismen die de problemen veroorzaken en in stand houden achterhaald en zijn bestaande maatregelen die oplossingen kunnen bieden verzameld. De mechanismen en maatregelen zijn vervolgens geordend aan de hand van de volgende schakels in de ketting tussen praktijk en wetgeving: uitvoering – handhaving – rechtsbescherming – beleid – wetgeving en verdragen. Bij de mechanismen is omschreven hoe deze het desbetreffende discriminatieprobleem in stand houden. Bij de maatregelen is gekeken of en hoe deze de discriminatie tegengaan.

De gesprekken, met in totaal tien informanten in het domein sociale zekerheid, hadden de vorm van semigestructureerde interviews. Vijf informanten hebben we gehoord, samen met de onderzoekers op het domein politie. Bij het zoeken naar informanten is gekozen voor een spreiding in expertise, ervaringsdeskundigheid en achtergrond. De informanten die we gesproken hebben, zijn werkzaam voor belangenorganisaties, kennisinstituten en uitvoeringsorganisaties. De interviews zijn tussen november 2021 en februari 2022 afgenomen. Alle interviews vonden online plaats en zijn afgenomen aan de hand van een topiclijst. De interviews zijn met toestemming van de informanten opgenomen. Op basis van de opnames is elk interview in een verslag vastgelegd.

In aanvulling op de interviews is in december 2021 een *Wie denkt er met ons mee*-oproep op de website van de Eerste Kamer gepubliceerd. Met deze oproep zijn mensen gevraagd om hun ervaringen met en oplossingen voor de geselecteerde discriminatieproblemen te delen. De oproep heeft geleid tot 49 reacties die betrekking hebben op het domein sociale zekerheid.

Van februari tot maart 2022 hebben leden van de POC in het gebouw van de Eerste Kamer openbare gesprekken gevoerd met verschillende deskundigen en ervaringsdeskundigen. De gesprekken waren per livestream online te volgen en een woordelijk verslag is opgenomen bij de Kamerstukken van de POC. De uitkomsten van de openbare gesprekken hebben we verwerkt in de hoofdstukken 4, 5 en 6.

3. Inventarisatie discriminatieproblemen

Bij de aanvang van het onderzoek is uit het inventariserend deskresearch een longlist van onderwerpen op het terrein van de sociale zekerheid gekomen die specifieke thema's van het onderzoek kunnen zijn. Deze longlist was de volgende:

Grond Nationaliteit:

- Behandeling arbeidsmigranten in werknemersverzekeringen.

Grond Handicap:

- Stapeling zorgkosten Wmo, Wajong e.d. zorgen voor grote financiële verschillen tussen personen met en zonder beperking die een beroep op deze wetten moeten doen.
- Verschil in positie in Participatiewet t.o.v. personen zonder beperking.
- Thema 'doenvermogen': toespitsen op mensen met een verstandelijke beperking of een psychische aandoening: welke problemen ondervinden zij bij de uitvoering van de sociale zekerheid, gezien hun (bijna per definitie) beperkte doenvermogen²? Zijn de verwachtingen ten aanzien van deze groep mensen wel realistisch?

Grond Etniciteit:

- Thema algoritmen: welke mogelijk discriminerende rol speelt informatie over de herkomst van burgers in de algoritmen van gemeenten en uitvoeringsorganisaties zoals UWV en SVB? [Let op: naast toeslagenaffaire nog geen ander onderzoek gevonden.]
- Thema professionaliteit: in hoeverre lukt het professionals op de werkvloer (*street level bureaucrats*) om bij de uitvoering van de sociale zekerheid onbevooroordeeld om te gaan met burgers met een andere herkomst? [Let op: we leunen hierbij vooral nog op anekdotisch bewijs. Nadere zoektocht literatuur is nodig. Verder: deze professionals kunnen natuurlijk ook vooroordelen hebben over andere groepen zoals vrouwen.]

Grond Geslacht:

- Er zijn belangrijke verschillen tussen vrouwen en mannen in de sociale zekerheid, nl:
- Vrouwen werken relatief minder vaak dan mannen (63 procent versus 72 procent);
- Werkende vrouwen werken veel vaker in deeltijd dan mannen (74 procent versus 27 procent);
- Het relatieve gebruik van uitkeringen wisselt: vrouwen ontvangen vaker een bijstands-uitkering of een WIA-uitkering dan mannen, mannen hebben vaker een Wajong-uitkering dan vrouwen;
- In bijna alle regelingen zien we dat mannen iets vaker aan het werk gaan dan vrouwen vanuit de uitkering;
- Mannen maken ook vaker gebruik van re-integratievoorzieningen dan vrouwen.

Doenvermogen:

- Het begrip doenvermogen is ontwikkeld door de WRR en wordt omschreven met wat men in het dagelijks leven vaak aanduidt als 'persoonlijkheid' of 'karakter'.³ Met dit neologisme doelt de WRR op non-cognitieve vermogens, zoals een doel stellen en een plan maken, in actie komen, volhouden en om kunnen gaan met verleidingen en tegenslag. Het belang van het thema doenvermogen werd onderstreept door alle deskundigen tijdens de bijeenkomst over sociale zekerheid op 22 juni 2021.

² Weten is nog geen doen 2017.

³ Weten is nog geen doen 2017.

Uit deze longlist zijn op basis van het afwegingskader in eerste instantie twee onderwerpen gekozen:

- Discriminatie op grond van etnische afkomst bij de toepassing van algoritmes bij toezicht en handhaving in de sociale zekerheid.
- De effecten van een gebrek aan doenvermogen.

Tijdens het afnemen van de interviews en bestudering van de literatuur bleek dat een derde discriminatieprobleem aan de criteria voor nader onderzoek voldeed. Verschillende informanten brachten naar voren dat de toegang tot de sociale zekerheid voor veel mensen problematisch is. Uit de literatuur bleek in dat verband dat het niet-gebruik van sociale zekerheid op grote schaal voorkomt. Om die reden hebben we besloten dat onderwerp alsnog nader te onderzoeken. In paragraaf 3.2 lichten we dit verder toe.

3.1.1 Discriminatie op grond van etnische afkomst bij de toepassing van algoritmes bij toezicht en handhaving in de sociale zekerheid

Uit de inventarisatie kwam als belangrijkste probleem naar voren de mogelijk discriminerende effecten van het gebruik van algoritmes. Op dat probleem hebben we ons in het onderzoek als eerste gericht. Het mechanisme dat tot discriminatie kan leiden, beschrijven we in Hoofdstuk 5.

3.1.2 Gebrek aan doenvermogen

Ten aanzien van het tweede onderwerp, doenvermogen, zijn we na een zoektocht in de literatuur en na verschillende gesprekken binnen het onderzoeksteam tot de conclusie gekomen dat het onderwerp zich toch niet leent voor een verdergaand onderzoek als discriminatiethema.⁴ Wel zijn we ervan overtuigd geraakt dat het een cruciaal onderwerp is.⁵ Daarom hebben we het begrip doenvermogen als analytische categorie opgenomen in het gehele rapport.

In theorie zou het onderwerp doenvermogen op twee manieren opgepakt kunnen worden. In de eerste plaats door het te verbinden aan bestaande formele discriminatiegronden, waardoor sprake zou kunnen zijn van indirecte discriminatie. Ten tweede door doenvermogen zelf als potentiële nieuwe discriminatiegrond te beschouwen. Voor beide opties bleek echter onvoldoende onderzoek beschikbaar.

3.1.2.1 Doenvermogen en bestaande discriminatiegronden

Er zijn aanwijzingen dat gebrek aan doenvermogen leidt tot niet-gebruik van regelingen in de sociale zekerheid.⁶ In veel van de beschreven gevallen lijkt het echter te gaan om een gebrek aan doenvermogen in combinatie met cognitieve aspecten, zoals gebrek aan kennis over de aanvraag voor sociale zekerheid en laaggeletterdheid. Desondanks is er geen onderzoek gevonden waarin (door discriminatiewetgeving) beschermde groepen worden vergeleken met betrekking tot doenvermogen met niet-beschermde groepen én deze verschillen bovendien worden gerelateerd aan problemen met de sociale zekerheid. Er is bijvoorbeeld geen onderzoek waaruit blijkt dat doenvermogen samenhangt met leeftijd, beperking, 'ras', geslacht et cetera en dat dit de positie van bepaalde groepen in de sociale zekerheid bemoeilijkt.

⁴ Vooral met behulp van Google naar zoekterm 'doenvermogen', al dan niet in relatie tot discriminatie en de sociale zekerheid.

⁵ Zoals beschreven door C. Prins in *Kamerstukken I 2020/21, CXLVI, D*.

⁶ *Niet-gebruik van de algemene bijstand 2021* en Olsthoorn e.a. 2020, p. 43 e.v.

3.1.2.2 Doenvermogen als nieuwe discriminatiegrond

We hebben ook geen onderzoek gevonden over de vraag of doenvermogen zelf een formele discriminatiegrond is of zou moeten worden. Wellicht komt dat onder andere doordat zich hierbij al snel fundamentele juridische en filosofische bezwaren voordoen. Het is bijvoorbeeld niet alleen de vraag of het überhaupt mogelijk is om individuen te categoriseren aan de hand van de tegenstelling genoeg doenvermogen – niet genoeg doenvermogen, het is ook de vraag of dit wenselijk is.⁷

Het besluit om het begrip doenvermogen mee te nemen als analytische categorie in het gehele rapport heeft de volgende vorm gekregen:

Binnen het domein sociale zekerheid: het discriminatieprobleem dat we wel onderzoeken gaat over de toepassing van algoritmen bij bestrijding van onrechtmatig gebruik en het risico op etnische discriminatie daarbij. Doenvermogen kan een prominente plek krijgen bij de oplossingsrichtingen. Immers, er wordt verondersteld dat er veel minder ‘fraude’ (inclusief vergissingen, gemiste deadlines zonder grove opzet et cetera) zou zijn als het systeem van sociale zekerheid niet zo ingewikkeld was – voor zowel de cliënten als de professionals in de uitvoering. De beste fraudebestrijding is preventie. Het UWV is bijvoorbeeld al bezig een doenvermogen-toets te ontwikkelen.⁸

Bij het gebruik van algoritmen in diverse domeinen (waaronder de sociale zekerheid en de politie): Hoe kun je voorkomen dat een kleine misstap tot in de eeuwigheid voor het verkeerde vinkje in overheidsgegevens zorgt? Zoals de doenvermogen-toets van de WRR formuleert: “Leiden kleine fouten direct tot grote gevolgen of zijn er mogelijkheden van herstel? (...) Is er een hardheidsclausule en hoeveel vraagt die aan doenvermogen?” En als er een fout in de data staat, hoeveel moeite moet een burger dan doen om deze fout te herstellen? Is het sowieso realistisch om de bal in dit opzicht vooral bij individuele burgers te leggen?

Bij de gelijkebehandelingswetgeving in het algemeen, maar vooral ook bij het thema arbeid: zoals in het theoretisch kader is aangegeven, leunt de gelijkebehandelingswetgeving sterk op de activiteiten van individuele rechtzoekenden. Dit verhoudt zich slecht tot een realistische visie op de redzaamheid van burgers, wat wellicht een verklaring vormt voor het grote gat tussen de realiteit en de handhaving in dit opzicht. Een belangrijke aanbeveling van de POC zou kunnen zijn om de gehele gelijkebehandelingswetgeving alsnog aan een doenvermogen-toets te onderwerpen.

Binnen het onderwijsdomein: in het systeem van passend onderwijs ligt het zwaartepunt bij de samenwerkingsverbanden van schoolbesturen. Een ouder van een kind met een beperking moet over veel kennis, vaardigheden en doorzettingsvermogen beschikken om een misstand aan de kaak te stellen en deze teniet te doen. Het perspectief van doenvermogen kan wellicht helpen om in dit domein aan nieuwe oplossingsrichtingen te denken.

⁷ ‘De juridische angle aan het ‘doenvermogen’ van de WRR’, blog.ucall.nl.

⁸ ‘Ontwikkeling van een UWV ‘doenvermogen-toets’, uwv.nl.

3.2 *Aanvullend discriminatieprobleem: toegang tot sociale zekerheid*

Tijdens het onderzoek naar het gebruik van algoritmes dook er een ander discriminatieprobleem op. Uit de literatuur, uit gesprekken met informanten en uit de openbare gesprekken die de POC in januari en februari 2022 voerde, bleek dat veel mensen die wel recht hebben op een uitkering of sociale voorzieningen, daarvan geen gebruikmaken of daarvan uitgesloten worden. Verschillende respondenten duiden dit niet-gebruik aan als discriminatie.⁹

Uit ons inventariserend onderzoek hiernaar bleek dat er verschillende redenen zijn waarom mensen geen gebruik maken van hun recht op sociale zekerheid. Daarbij kwam een overlap met het thema doenvermogen naar voren: verschillende auteurs en informanten wezen op de complexiteit van de regelgeving in de sociale zekerheid. Voor mensen met weinig doenvermogen is die ingewikkeldheid een zo grote drempel dat zij afzien van een beroep op de betreffende regeling en zodoende geen gebruikmaken van voorzieningen waar zij wel recht op zouden kunnen hebben.

Er werden ook andere oorzaken genoemd dan een gebrek aan doenvermogen voor het niet-gebruik van sociale zekerheid: schaamte, de wens om geen gegevens met de overheid te delen, laaggeletterdheid, gebrek aan digitale vaardigheden en geringe/beperkte taalvaardigheid. Deze gebrekkige taalvaardigheid hangt soms samen met migratie en soms met een beperking. Er zijn aanwijzingen dat vooral mensen met een lagere sociaaleconomische status tot de niet-gebruikers behoren.

Tijdens het onderzoek hebben we daarom besloten om apart aandacht te besteden aan de toegang tot en uitsluiting van sociale zekerheid. Dat beschrijven we in hoofdstuk 6.

3.3 *Inbreng uit de Wie denkt er met ons mee-oproep*

In november 2021 heeft de POC een openbare oproep gedaan om mee te denken over de vier thema's van het onderzoek. Daar zijn voor het thema sociale zekerheid 49 bruikbare reacties over binnengekomen. Uit de aard van de reacties blijkt dat de mensen die reageerden het onderwerp discriminatie herkennen en soms ervaren.

9 Doet-u-mee-oproep; openbaar gesprek J. Planken in Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, V.

Wie denkt er met ons mee-oproep sociale zekerheid

Veel reacties betroffen *de hoogte van uitkeringen en de inkomenseffecten van uitkeringsafhankelijkheid*. De onmogelijkheid om het minimumloon te verdienen, de stapeling van eigen bijdragen voor verschillende voorzieningen en vergoedingen en de moeite om rond te komen van een inkomen op bijstandsniveau werden benoemd. Er werd opgemerkt dat de zorgkosten voor mensen met een levenslang en levensbrede beperking structureel hoger zijn dan voor mensen zonder beperking. Daarnaast maakten verschillende mensen ook melding van het effect van de *kostendelersnorm* op thuiswonende kinderen die 21 jaar worden. Een moeder schrijft: “Ik heb een zoon die 28 december 21 jaar wordt, maar nog steeds leert en alleen DUO krijgt. Moet ik hem het huis uit zetten? Kan wel janken, heb het al een keer moeten doen bij mijn andere zoon die psychisch niet in orde is”.

Daarnaast werd veel melding gemaakt van de effecten die de *verschillen tussen de sociale zekerheidswetten* hebben. Met name de verschillen tussen Wajong-ontvangers en bijstandsgerechtigden kwamen naar voren. Een aantal mensen dat reageerde, zegt dat ze zich ongelijk behandeld voelen ten opzichte van mensen die een andersoortige uitkering hebben, terwijl ze dezelfde soort beperking hebben. Zoals een respondent beschreef: “Er is geen mogelijkheid om vanuit de bijstand in de WAO o.i.d. te komen. Dat wil zeggen dat ik de rest van mijn leven vastzit aan alle plichten en (vernederende) beperkingen van de bijstandswet. Mensen met dezelfde problematiek die vanuit een werkend bestaan (deels) arbeidsongeschikt worden, hebben deze plichten en vernederende beperkingen niet en hebben daarnaast een (iets) hoger inkomen”. Een belangenorganisatie gaf speciaal ten aanzien van jongeren een ‘gouden tip’: “Zorg dat jongeren met een beperking in de participatiewet kunnen bijverdienen naast hun uitkering”.

Verschillende reageerders hebben moeite met de *ingewikkeldheid van de regelgeving*, een onderwerp dat ook uit de literatuur en de gesprekken met informanten naar voren komt. “Digitaal gehandicapten worden buitengesloten in deze wereld en in Nederland. Stuur bij afspraken gewoon weer brieven en niet per mail. Neem de telefoon op als deze mensen bellen en zeg niet dat ze het per mail moeten doen, een online-formulier moeten aanvragen of een afspraak moeten maken.”

Enkele respondenten verwijzen naar het gebruik van *algoritmes* door uitkeringsinstanties. In lijn met de literatuur en de gesprekken die tijdens het onderzoek zijn gevoerd, is de teneur van de reacties dat meer maatwerk moet worden toegepast bij het besluit om een uitkering toe te kennen of in te trekken.

De inbreng van mensen die reageerden op de ‘Wie denkt er met ons mee-oproep’ was verder uiteenlopend. Uit de reacties blijkt dat de achterstelling van mensen met een beperking in allerlei omstandigheden wordt gevoeld. Het gevoel bestaat dat personen met een beperking worden behandeld als profiteurs, “Je wordt klein gehouden omdat je ziek bent”, verzekeraars en hypotheekverstrekkers willen geen nieuwe verzekering of lening verstrekken aan mensen met een beperking en mensen met een beperking worden eenvoudigweg over het hoofd gezien.

De reacties laten zien dat het onderzoek relevant is en dat verschillende thema’s leven onder mensen die reageerden. Hoewel verschillende discriminatieproblemen worden genoemd die geen plaats in het onderzoek hebben gevonden, lijkt de onderwerpkeuze van de onderzoekers te worden ondersteund.

4. Discriminatie bij de toepassing van algoritmes bij handhaving en toezicht

4.1 Achtergrond

4.1.1 Algoritmes: kansen en bedreigingen

De ontwikkeling van kunstmatige intelligentie (KI) is een voortgaand proces. Het gebruik van algoritmes daarbij heeft mensen en bedrijven in staat gesteld om informatie te verzamelen, te delen en op basis daarvan beslissingen te nemen. Het in gebruik nemen van snelle processoren aan het begin van de jaren 2000 en de beschikbaarheid van enorme hoeveelheden gegevens – *big data* – maakte het mogelijk om uit grote bestanden van bedrijven en uitkeringsorganen data te koppelen en doelgroepgerichte acties te ondernemen. Het heeft bedrijfsvoering efficiënter gemaakt en organisaties, ook in de sociale zekerheid, in staat gesteld om hun klantenbestand beter te leren kennen en in te delen in specifieke subgroepen.

Dat heeft voor- maar ook nadelen. Een voordeel is dat bij onderzoek naar onrechtmatigheden in de sociale zekerheid niet alle klanten van een uitvoeringsorganisatie onderzocht hoeven te worden. Met behulp van algoritmes kunnen risicoprofielen worden opgesteld van mensen bij wie een grotere kans op onrechtmatigheid bestaat.

Daarnaast zouden algoritmes ook gebruikt kunnen worden om mensen te benaderen die wel recht hebben op sociale zekerheid, maar daar geen gebruik van maken. Op dit moment maken uitkeringsinstanties weinig gebruik van de mogelijkheden die KI daarvoor biedt. In paragraaf 4.4 werken we dat verder uit.

Een nadeel is dat het gebruik van algoritmes discriminatie tot gevolg kan hebben. In de literatuur is uitgebreid beschreven hoe discriminatie met name op grond van etniciteit en nationaliteit een effect kan zijn van de toepassing van algoritmes.

In dit hoofdstuk gaan we na of, en zo ja op welke manier, discriminatie als gevolg van het gebruik van algoritmes voorkomt in de sociale zekerheid in Nederland.

Ten aanzien van handhaving en toezicht op onrechtmatig gebruik van sociale zekerheid, beschrijven we welk mechanisme ertoe kan leiden dat discriminatie op grond van etnische afkomst of nationaliteit voorkomt. Daarvoor gaan we in de volgende paragrafen eerst in op de manier waarop onrechtmatig gebruik of fraude in de sociale zekerheid vóórkomt en bestreden wordt. Daarmee wordt duidelijk hoe groot het belang van toezicht en handhaving is en hoe het gebruik en de verwerking van data zich heeft ontwikkeld. De toepassing van algoritmes en de mechanismen waardoor discriminatie kan ontstaan, beschrijven we in paragraaf 4.3 en verder. In hoofdstuk 5 gaan we in op maatregelen die discriminatie op dit terrein kunnen tegengaan.

4.1.2 Structuur en bevoegdheden sociale zekerheid

De verdeling van de taken van verschillende organen in de sociale zekerheid is vastgelegd in de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Wet SUWI). Die wet trad in 2002 in werking en bepaalt hoe de regelingen in de sociale zekerheid worden uitgevoerd en hoe de

uitvoeringsorganen UWV, SVB, gemeenten en andere instanties samenwerken.¹⁰ Deze structuur is bedoeld om bij te dragen aan de twee hoofddoelen van de sociale zekerheid in Nederland: het bieden van bestaanszekerheid en het bevorderen van de arbeidsparticipatie. Bij de opzet van de Wet SUWI zijn nevensdoelstellingen geformuleerd: werk boven inkomen, betere klantgerichtheid en verbeterde doelmatigheid.

De wet SUWI is de wettelijke basis voor de uitwisseling van gegevens tussen de uitvoeringsorganen, gemeenten en anderen.¹¹

In het bij de wet behorende Besluit SUWI worden de manier van samenwerking en uitwisseling van persoonsgegevens voor opsporing en toezicht beschreven.¹²

4.1.3 Bestrijding van onrechtmatig gebruik

Opsporing van en toezicht op onrechtmatig gebruik, misbruik of het frauderen worden als essentieel gezien voor het uitvoeren van het stelsel van sociale zekerheid. Volgens de regering is de sociale zekerheid afhankelijk van solidariteit en het onrechtmatig gebruik ervan verstoort die solidariteit en vermindert het draagvlak in de samenleving.¹³ Bovendien is het sociaal zekerheidssysteem kostbaar.¹⁴

Om die reden neemt de overheid voortdurend maatregelen om onrechtmatig gebruik tegen te gaan. Uitvoeringsinstanties zoals UWV, SVB en gemeenten zijn op grond van de wet gehouden om maatregelen te nemen om misbruik op te sporen en daarvoor bestuurlijke sancties op te leggen.

In 2013 voerde de regering de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving, ook aangeduid met Fraudewet, in. Verbeterde handhaving en aangescherpte sancties zouden preventief moeten werken om fraude te voorkomen. De wet verplicht uitkeringsinstanties om aan overtreeders een streng sanctieregime op te leggen. De betrokkenen moeten te veel ontvangen geld terugbetalen en kunnen een boete krijgen die oploopt tot 100 procent van de onterecht ontvangen uitkering. Fraude met uitkeringen werd in de wet omschreven als *een verwijtbare overtreding van de inlichtingenplicht die resulteert in onverschuldigde betaling van de uitkering*.¹⁵ Kern van de wet is dat fraude niet mag lonen. Verwacht werd dat het sanctieregime een afschrikkend effect zou hebben en dat fraude effectief bestreden zou worden. De beleidsuitwerking van het sanctieregime werd vastgelegd in het Boetebesluit socialezekerheidswetten.¹⁶

Al snel na de invoering van de Fraudewet bleek dat veel gemeenten het sanctiebeleid minder strikt toepasten dan de wetgever had bedoeld. De gehanteerde definitie van fraude en de sancties die de wet voorschrijft, werden als te rigide en te ruim beoordeeld. In 2014 constateerde de Nationale Ombudsman dat er redenen zijn waarom mensen wel willen voldoen aan de wettelijke plicht om alle voor de uitkering belangrijke inlichtingen te verstrekken. Maar velen zijn om verschillende, invoelbare redenen niet in staat om aan deze inlichtingenplicht te voldoen. Hij achtte de boetes disproportioneel hoog in die gevallen waar onmacht om aan de regels te

10 Onder andere de Rijksdienst voor het wegverkeer (RDW) en de Dienst uitvoering onderwijs (DUO).

11 Artikel 62 Wet SUWI en artikel 72, lid 7, Wet SUWI.

12 Artikelen 5.3 - 5.15 Besluit SUWI.

13 Van Oorschot 2000, p. 33-48.

14 In 2020 gaf de overheid 174 mld. euro uit aan sociale uitkeringen, 'Overheidsfinanciën', cbs.nl. Dat is 31 procent van de totale overheidsuitgaven. Rijksjaarverslag 2020: inkomsten en uitgaven, rijksoverheid.nl.

15 MvT Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving 2013, Kamerstukken II, 2011/12, 33 207, nr. 3.

16 Besluit van 14 oktober 2000, houdende regels omtrent de hoogte van op te leggen administratieve boeten op grond van enkele socialezekerheidswetten, alsmede het tijdstip van inwerkingtreding van enkele wettelijke bepalingen.

voldoen, vergissingen of kleine fouten de redenen waren voor het overtreden van inlichtingenplicht. Ook constateerde de ombudsman dat de procedurele waarborgen in dit deel van het bestuursrecht kleiner zijn dan in het strafrecht. In het strafrecht dient opzet aangetoond te worden, terwijl in deze situatie de uitkeringsgerechtigde moet aantonen dat hij verminderd verwijtbaar is.¹⁷

In een uitspraak van 24 november 2014 vernietigde de Centrale Raad van Beroep (CRvB) vervolgens het sanctieregime dat door het UWV werd gehanteerd: de hoogte van de boete moet in alle gevallen worden afgestemd op de ernst van de overtreding, de mate van verwijtbaarheid en de (financiële) omstandigheden van betrokkenen.¹⁸ Hierdoor werd de standaardboete van 100 procent onrechtmatig geacht. Uit deze en latere uitspraken van de CRvB volgt dat alleen in gevallen waarin sprake is van opzet bij betrokkene nog een boete van 100 procent opgelegd kan worden. Daarnaast mogen boetes niet hoger zijn dan de overeenkomstige boetecategorieën in het Wetboek van Strafrecht.

Naar aanleiding van deze uitspraak van de CRvB, het rapport van de Nationale Ombudsman en andere signalen over het disproportionele effect van de Fraudewet, werd die in 2017 aangepast.¹⁹ Onder de gewijzigde wet moeten UWV, SVB en gemeenten de hoogte van de boete voor mensen met een uitkering afstemmen op de ernst van de overtreding, de mate waarin deze verwijtbaar is en de omstandigheden van de betrokkene.

Vanaf 2019 wordt opnieuw gekeken naar het fraudebeleid in de sociale zekerheid. In een reeks uitspraken uit 2019 heeft de Centrale Raad bevestigd dat aan het vroegere boetestelsel fundamentele gebreken kleven en dat boetebesluiten onder dat stelsel op verzoek herzien moeten worden.²⁰ Ook onderzoek naar handhaving en naleving van de wetgeving sociale zekerheid heeft nieuwe gezichtspunten opgeleverd. De door burgers ervaren legitimiteit van de fraudeaanpak lijkt namelijk af te hangen van de manier waarop burgers zich behandeld voelen door de overheid. Als mensen vinden dat ze eerlijk zijn behandeld, zullen ze ook eerder geneigd zijn om samen te werken met overheidsorganisaties en de regels na te leven.²¹

De staatssecretaris van SZW kondigde in 2020 aan dat het kabinet het beleid zou aanpassen. In het nieuwe beleid wordt een andere definitie van het fraudebegrip ingevoerd, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen het niet-opzettelijk en het opzettelijk niet nakomen van de plicht om inlichtingen te verschaffen. Het doel van het introduceren van deze definitie is om expliciet te erkennen dat er verschil bestaat tussen bewuste regelovertreding en vergissingen of fouten. De voorgestelde nieuwe definitie luidt: *Indien een persoon de inlichtingenplicht in de socialezekerheidswetgeving niet naleeft, is sprake van een overtreding. Indien een persoon de inlichtingenplicht in de socialezekerheidswetgeving opzettelijk overtreedt of grof nalatig is in de nakoming van zijn verplichtingen teneinde een wederrechtelijk voordeel te verkrijgen, is sprake van fraude.*²² Daarnaast worden meer activiteiten gericht op preventie ontwikkeld en wordt meer ruimte gemaakt voor maatwerk in de handhaving.

In 2021 verscheen het rapport ‘Tussen staat en menselijke maat’ van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, waarin onderzoekers tot de conclusie komen dat de fraudeaanpak in

17 Geen fraudeur, toch boete. Een onderzoek naar de Fraudewet in de praktijk 2014.

18 CRvB 24 november 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3754.

19 Kamerstukken II 2015/16, 34 396, nr. 3.

20 CRvB, 7 maart 2019, ECLI:2019:659, ECLI 2019:660, ECLI 2019:661.

21 Hertogh e.a. 2018.

22 Kamerstukken II 2020/21, 17 050, nr. 596.

de sociale zekerheid spanning heeft laten ontstaan ten aanzien van de 'proportionaliteit van terugvorderingen en boetes; de passendheid van maatregelen zoals kortingen en stopzettingen, het gebruik van het criterium van verwijtbaarheid als toetssteen voor de hoogte van de bestuurlijke boete, het toedichten van een (te) grote verantwoordelijkheid aan burgers voor het aanleveren van correcte informatie (via een inlichtingenplicht), het feit dat boetes in belangrijke mate afhankelijk zijn van tijdig handelen van instanties en de vraag of boetes überhaupt passende sancties zijn voor de betreffende doelgroepen vanwege onevenredig zware gevolgen ervan in het licht van bestaanszekerheid.'²³ Dat onderstreept het belang van de politieke keuze om een minder strikte fraudewetgeving in te richten.

Ingrijpen via het strafrecht

Behalve de bestuursrechtelijke handhaving van onrechtmatig gebruik of fraude, kan dit ook een strafrechtelijk gevolg krijgen. De uitkeringsinstantie kan in sommige gevallen aangifte van een strafbaar feit doen, waarna het openbaar ministerie (OM) besluit tot vervolging. Afhankelijk van het gefraudeerde bedrag, doet de uitkeringsinstantie aangifte. Bij een fraudebedrag van minder dan 50.000 euro hanteert het Openbaar Ministerie het uitgangspunt dat geen strafvervolging plaatsvindt,²⁴ tenzij de verdachte andere strafbare feiten heeft gepleegd, de verdachte een bijzondere status of voorbeeldfunctie heeft of de fraude in georganiseerd verband heeft plaatsgevonden. De strafbaarstelling is gebaseerd op het Wetboek van Strafrecht. In het strafrecht is geen aparte delictsomschrijving van fraude opgenomen, uitkeringsfraude kan worden berecht op basis van valsheid in geschrifte (artikel 225 WvSr), verzwijging (artikel 227a WvSr), oplichting (artikel 326 WvSr) of verduistering (artikel 321 WvSr). De straf kan oplopen tot een gevangenisstraf van zes jaar of een geldboete van meer dan 80.000 euro. Jaarlijks doen gemeenten, SVB en UWV ongeveer driehonderd keer aangifte van uitkeringsfraude.²⁵

4.2 Aard van onrechtmatig gebruik van de sociale zekerheid

Op verzoek van de minister van SZW geven de uitkeringsinstanties UWV, SVB en gemeenten periodiek inzicht in de geconstateerde onrechtmatigheden en fraude. Ook de Nederlandse Arbeidsinspectie stuurt ieder jaar een fraudeoverzicht aan de minister. Jaarlijks informeert de minister de Tweede Kamer daarover.²⁶

Het UWV voert onder andere de werknemersverzekeringen Werkloosheidswet (WW), Ziektewet (ZW), Wet arbeidsongeschiktheid (WAO) en de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen / (WIA) en de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong) uit. Ten aanzien van onrechtmatig gebruik van die wetten constateert het UWV in het jaarverslag 2020 dat overtredingen van de inlichtingenplicht een groot deel van de overtredingen betreft, net als het niet nakomen van de plicht tot inspanning voor het vinden van werk. Andere thema's waarover het UWV bericht, betreffen meerdere uitkeringen op één adres, niet opgeven van verdiensten uit de erotische sector of de hennepcultuur, gefingeerde dienstverbanden, gezondheidsfraude (werkzaamheden uitvoeren die niet passen bij de vastgestelde belastbaarheid), verblijf in het buitenland, verzwegen inkomsten uit persoonsgebonden budgetten (pgb).²⁷

²³ Frankowski e.a. 2021, p. 70.

²⁴ Richtlijn voor strafvordering sociale zekerheidsfraude. Zie ook HR 6 oktober 2020, ECLI:NL:HR:2020:1496.

²⁵ Kamerstukken II, 2017/18, 17 050, nr. 543.

²⁶ Kamerstukken II 2020/21, 17 050, nr. 598.

²⁷ UWV jaarverslag 2020 2021.

De SVB voert de volksverzekeringen uit. Daaronder vallen de Algemene ouderdomswet (AOW), Algemene kinderbijslagwet (AKW), Algemene nabestaandenwet (Anw) en Algemene inkomensvoorziening ouderen (AIO). Daarnaast is de SVB uitvoerder van de persoonsgebonden budgetten (pgb). Frauderisico's die de SVB heeft vastgesteld, zijn verblijf in of bezit van vermogen in het buitenland, samenloop WW-fraude met opbouw kinderbijslag en opbouw AOW-rechten. Daarnaast bericht de SVB over onjuiste registratie in de Basisregistratie Personen (BRP) met als gevolg ten onrechte verzekering voor de volksverzekeringen, uitkering kinderbijslag aan alleenstaande ouders waarvan vermoed wordt dat er een partner al dan niet in het buitenland is.²⁸ In deze risicothema's is de afgelopen jaren geen verandering gekomen.

De gemeenten voeren de bijstandsregelingen van de Participatiewet uit. De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) schrijft in haar jaarlijkse rapportage aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid dat er in de afgelopen jaren geen verandering is gekomen in de vorm van de geconstateerde fraude bij de uitvoering van de Participatiewet. Fraude wordt voornamelijk geconstateerd in het geval van verzwijgen van samenlevingssituaties, het verzwijgen van witte en zwarte inkomsten en het verzwijgen van vermogen.²⁹

In het tweede kwartaal van 2021 stonden er bij SVB en gemeenten ruim 120.000 vorderingen open wegens boetes en overtreding van de inlichtingenplicht.³⁰ Er kunnen meerdere vorderingen openstaan bij een persoon. Daarbij ging het om een bedrag van 343 mln euro aan terugbetalingsvorderingen en 27 mln euro aan boetevorderingen.³¹ Ook werden in het tweede kwartaal van 2021 1.490 bestuurlijke boetes opgelegd, waarvan er zestig werden opgelegd op basis van aantoonbare opzet en grove schuld, 1.040 op basis van normale verwijtbaarheid³² en dertig op basis van verminderde verwijtbaarheid. In veertig gevallen is aangifte gedaan bij het OM.³³

De Nederlandse Arbeidsinspectie, voorheen de Inspectie SZW, houdt toezicht op verschillende wetten inzake de arbeidsmarkt.³⁴ Daarnaast houdt de inspectie tevens toezicht op de doeltreffendheid waarmee UWV, SVB en de gemeenten invulling geven aan hun taken. De inspectie controleert de rechtmatigheid van uitkeringen en subsidies en signaleert bij de betreffende uitkeringsinstantie als er vermoedens van misbruik zijn. Daarnaast ontvangt de inspectie externe meldingen over misbruik van particulieren, onder andere via Meld Misdaad Anoniem. Het aantal meldingen ligt jaarlijks tussen de 1.000 en 1.300. De Nederlandse Arbeidsinspectie constateert een licht stijgende meldingstrend. Meldingen worden doorgestuurd naar het uitkeringsorgaan dat dient te onderzoeken of er sprake is van misbruik of fraude. De meldingen gaan over zwart werk en niet-afdragen premies, het schenden van de inlichtingenplicht over het voeren van een gezamenlijke huishouding, inkomsten uit onderverhuur en prostitutie, verblijf in het buitenland, productie en handel in drugs, witwassen en heling en gefingeerde dienstverbanden. De meeste meldingen betreffen vermoeden van overtreding van de Participatiewet (33 procent). Andere uitkeringen die in de meldingen genoemd worden, zijn de WAO, WW en ZW.³⁵

28 Kamerstukken II 2020/21, 17 050, nr. 598.

29 Kamerstukken II 2020/21, 17 050, nr. 598.

30 'Bijstandsdebiteuren en fraudestatistiek (BDFS)', cbs.nl.

31 'Bijstandsdebiteuren en fraudestatistiek (BDFS)', cbs.nl.

32 Van normale verwijtbaarheid is sprake als de belanghebbende heeft nagelaten om een of meer wijzigingen van feiten en omstandigheden, waarvan de belanghebbende weet of redelijkerwijs kan en behoort te weten dat deze van belang zijn voor de uitkering, tijdig en op de voorgeschreven wijze te melden.

33 'Bijstandsdebiteuren en fraudestatistiek (BDFS)', cbs.nl.

34 De Wet Minimumloon en minimumvakantiebijslag, de Wet Arbeid Vreemdelingen, de Arbeidstijdenwet en de Arbeidsomstandighedenwet.

35 Kamerstukken II 2020-2021, 17 050, nr. 598, p. 7.

4.3 Gebruik algoritmes bij opsporing onrechtmatig gebruik sociale zekerheid

Nadat we in de vorige paragrafen hebben beschreven in welke mate en in welke vorm onrechtmatig gebruik en fraude voorkomen, beschrijven we nu op welke manier dit wordt aangepakt. Daarbij kijken we specifiek naar het koppelen van data en het gebruik van algoritmes daarbij.

Uitkeringsinstanties kunnen bij het opsporen van onrechtmatig gebruik en fraude gebruikmaken van verschillende instrumenten. Dossiers van uitkeringsgerechtigden kunnen worden onderzocht en naar aanleiding daarvan kunnen mensen worden uitgenodigd voor een gesprek of kunnen er huisbezoeken worden afgelegd. Daarnaast wordt gebruikgemaakt van meldingen van mogelijk onrechtmatigheden door interne medewerkers van bijvoorbeeld een uitvoeringsdienst of van externe meldingen, waaronder meldingen van burgers en meldingen van andere organisaties zoals andere uitkeringsinstanties en de Belastingdienst. Gemeenten kunnen gebruikmaken van het Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen (BKWI). Op basis van artikel 62 lid 1 wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI) verwerkt het BKWI gegevens over uitkeringsgerechtigden van onder andere gemeenten, het UWV en de SVB. Die meldingen kunnen leiden tot signalen van afwijkende situaties.³⁶

4.3.1 Inlichtingenbureau

Daarnaast kunnen gemeenten gebruikmaken van het Inlichtingenbureau, een orgaan dat door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is opgericht om data-analyses uit te voeren.³⁷ SZW en de VNG hebben het Inlichtingenbureau in 2001 opgericht met het doel om uitwisseling van (persoons)gegevens tussen gemeenten en andere overheidsinstanties makkelijker te maken. Gemeenten kunnen rapporten bij het Inlichtingenbureau opvragen en leveren daarvoor periodiek actuele gegevens van hun uitkeringsbestand aan. Het Inlichtingenbureau heeft toegang tot bestanden uit verschillende bronnen, zoals andere gemeenten, de SVB, het UWV en de Belastingdienst. Het bureau verwerkt verschillende gegevens om te zien of er ongewone, van het gemiddelde afwijkende patronen onder de door de gemeenten aangeleverde bestanden voorkomen. Het Inlichtingenbureau verwerkt onder andere algemene persoonsgegevens, uitsluitingsgronden (zoals detentie en verblijf in het buitenland), woonsituatie, leefsituatie, inkomen, vermogen, re-integratie en overige inlichtingenplichten. Met betrekking tot inkomen wordt gekeken naar dienstverbanden, sociale voorzieningen uitkeringen en (overig) inkomen uit box 1, maar ook heffingskortingen. Met betrekking tot vermogen wordt gekeken naar banksaldi en rente en box 3-gegevens. Ook kijkt het Inlichtingenbureau naar bezit van voertuigen. Het gebruikt daar informatie van de RDW voor.³⁸

Gemeenten krijgen zo inzicht in veranderingen in de situatie van bijstandsgerechtigden. Het Inlichtingenbureau kan de samenloop vaststellen tussen een periode waarin bijstand wordt uitgekeerd en situaties bij andere instanties. Dat kan duiden op een rechtmatigheidsvraag. Een dergelijk signaal wordt aan de gemeente gegeven, die daar vervolgens verder onderzoek naar kan doen.

³⁶ 'Suwinet-Inkijk', bkwi.nl.

³⁷ Zie 'Over ons', inlichtingenbureau.nl.

³⁸ Dienstencatalogus 2021 versie 3 2021, p. 5.

4.3.2 Gebruik van algoritmes in eigen onderzoek

Ook treden uitkeringsorganen proactief op en onderzoeken zij het bestand van uitkeringsgerechtigden in het kader van zogenaamde zelf-gegenereerde meldingen. Veel van dergelijke onderzoeken naar misbruik en fraude beginnen met een koppeling van bestanden met gegevens van uitkeringsgerechtigden. Bij die verwerking worden algoritmes gebruikt. Onder algoritme wordt hier verstaan een wiskundige formule of model, dat wordt uitgevoerd middels een computer om een probleem op te lossen, een vraag te beantwoorden, een voorspelling te doen, een beslissing te nemen of die te ondersteunen.³⁹ Deze instrumenten kunnen worden ingezet bij alle uitkeringsgerechtigden of bij een bepaald deel van deze doelgroep. Daarbij wordt gekeken naar kenmerken die mogelijk in relatie staan met regelovertreding of fraude. Dit kunnen kenmerken van de uitkeringsgerechtigde zijn of van diens omgeving, maar het kan ook kenmerken betreffen van de uitkering die de betrokkene heeft. Deze gegevens worden in een ‘*rule-based* algoritme’ ingevoerd, op basis waarvan een risicoanalyse wordt uitgevoerd. Deze algoritmes halen kennis in de vorm van regels uit het classificatiemodel die gemakkelijk te begrijpen zijn en veel informatie bevatten. Medewerkers voeren de *rules* of datasets in het algoritme in. De computer maakt de berekening van het risicoprofiel op basis van rekenregels die nauw omschreven zijn. De uitkomst wordt daarmee bepaald door de ingevoerde data. Dit algoritme is het meest geschikt voor het analyseren van gegevens die een combinatie van getallen en kwalitatieve gegevens bevatten. De uitkomst wordt gebruikt bij het opstellen van een risicoprofiel. Met een risicoprofiel wordt bedoeld een verzameling van kenmerken van een bepaalde groep bijstandsgerechtigden die in onderling verband een verhoogde kans op onrechtmatig gebruik opleveren. Voor een risicoprofiel kunnen daarnaast worden gebruikt bestandsanalyses en ervaringsgegevens van bijstandsconsulenten. Het profiel kan worden bijgesteld als een risicovermoeden in de praktijk ongegrond blijkt.

Op basis van de uitkomst van dat profiel kan een besluit worden genomen om nader onderzoek te doen bij een persoon of een groep personen die wordt geïdentificeerd met een verhoogd risico op onrechtmatig gebruik of fraude.⁴⁰ Bij dat verdere onderzoek, dat rechercherend onderzoek of het afleggen van een huisbezoek kan omvatten, kan daadwerkelijke misbruik worden vastgesteld.

Bij het inrichten en gebruik van dergelijk datagedreven werken hebben uitkeringsinstanties een grote vrijheid. De inzet van algoritmes is in het algemeen toegestaan in het kader van toezicht, handhaving en fraudebestrijding. Gemeenten mogen bijvoorbeeld op grond van artikel 53a Participatiewet onderzoek doen naar onrechtmatig gebruik van de uitkering. De Centrale Raad van Beroep heeft in een aantal uitspraken overwogen dat met de uitvoering van de bijstandswetgeving aanzienlijke publieke middelen gemoeid zijn. Controle en handhaving zijn nodig, aldus de raad, voor een juiste besteding van die middelen, het voorkomen van misbruik en het in stand houden van het maatschappelijk draagvlak. Om redenen van efficiëntie en kostenbeheersing mogen gemeenten gerichte vormen van onderzoek daarom beperken tot bepaalde groepen bijstandsgerechtigden bij wie een grotere kans bestaat dat de controle bijdraagt aan de juiste uitvoering van de bijstandswetgeving.⁴¹ Daarbij mogen zij onder voorwaarden ook risicoprofielen opstellen en data koppelen. De uitkomst daarvan mag echter niet discriminerend zijn.

39 Circulaire ministerie van Justitie en Veiligheid, Richtlijnen voor het toepassen van algoritmen door overheden en publieksvoorlichting over data-analyses, 1 maart 2021, p. 3.

40 Rapport van definitieve bevindingen. Bestandskoppeling door de SIOD voor de ontwikkeling van risicoprofielen 2010, p. 5 e.v.

41 CRvB 14 april 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1229 en ECLI:NL:CRVB:2015:1231. Zie uitgebreid: Otte 2015, p. 1383 e.v.

Ook de Nationale Ombudsman heeft gewezen op de plicht van de overheid om duidelijk, toegankelijk en oplossingsgericht te zijn.⁴² De grenzen van wat in dat verband is geoorloofd, beschrijven we in paragraaf 4.6.

In de volgende paragraaf bespreken we hoe de verschillende uitvoeringsorganen algoritmes toepassen.

4.4 Gebruik van algoritmes door uitkeringsinstanties

De onderzochte uitvoeringsorganen, UWV, SVB, gebruiken algoritmes bij het handhaven en toezichthouden op aangevraagde en verstrekte uitkeringen. Veel gemeenten doen dat ook.

Bij geen van de onderzochte uitvoeringsorganen is gebleken dat zij zelflerende algoritmes gebruiken, ook wel aangeduid met *machine learning*. Zelflerende algoritmes worden gezien als bedreigend voor het non-discriminatiebeginsel. Een zelflerend systeem wordt ingericht en getraind op basis van voorbeelden van fraude en niet-fraude en leert op die manier welke eigenschappen en gedragskenmerken samen blijken te hangen met fraude. De bedreiging bij dit soort algoritmes is dat vaak niet van tevoren bekend of voorspelbaar is wat het algoritme leert, in hoeverre er ongewenste leereffecten zijn. Bepaalde correlaties in de gebruikte data kunnen bijvoorbeeld een algoritme opleveren dat discrimineert op grond van etnische afkomst.⁴³

De algoritmes die de onderzochte uitvoeringsorganen zeiden te gebruiken, zijn *rule-based* algoritmes die we beschreven in paragraaf 4.3.2.

4.4.1 UWV

Voor het opsporen van overtredingen maakt het UWV gebruik van externe, interne en zelfgegenereerde meldingen. Daarnaast doet het UWV thematisch onderzoek naar fraudefenomenen en risico's op misbruik. Voor de zelfgegenereerde meldingen en de thema-onderzoeken maakt het UWV gebruik van data-analyses. Er wordt op verschillende manieren onderzoek gedaan. Het UWV analyseert de geldende wetgeving om te zien waar frauderisico's in het systeem van de wet zitten. Op basis daarvan worden hypothesen opgesteld die vervolgens onderzocht worden. Daarnaast worden random steekproeven genomen, waarbij een klein deel van het klantenbestand wordt doorzocht en aan nader onderzoek wordt onderworpen. Ten slotte stelt het UWV risicoscans samen. Bij die methoden worden algoritmes gebruikt. In de thema-onderzoeken wordt overigens ook van andere onderzoeksmethoden gebruikgemaakt, zoals dossieronderzoek en veldverkenningen.⁴⁴

Bij het samenstellen van risicoscans worden data-analyses uitgevoerd. Op deze manier kan het UWV cliënten in beeld brengen met een verhoogde kans op regelovertreding. Daarnaast worden kenmerken in beeld gebracht die mogelijk samenhangen met een hogere kans op regelovertreding. Welke kenmerken het betreft, wil het UWV niet bekendmaken omdat kwaadwillenden die informatie kunnen gebruiken om de regels te overtreden.⁴⁵ Het UWV hanteert bij het datagedreven werken het uitgangspunt dat de uitkomst van een data-analyse uitsluitend aanleiding is voor een

42 Een burger is geen dataset 2021.

43 Helwegen & Braaksma 2020 p. 6 e.v., Kulk & Van Deursen 2020, p. 173 e.v. en Aandacht voor algoritmes 2021, p. 11.

44 UWV Rapportage meldingen en fraudefenomenen 2020 2021, p. 10.

45 Openbaar gesprek M. Camps in Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, K.

nader onderzoek door een medewerker. Een besluit tot ingrijpen, zoals het stopzetten van een uitkering, vindt niet automatisch plaats op basis van de data die gegenereerd worden. Als een cliënt hoog scoort in een opgestelde risicoscan, geeft de afdeling handhaving een signaal door aan een medewerker in de uitvoering, wat aanleiding voor een nader onderzoek is. De betrokken medewerker weet niet of het signaal van de afdeling handhaving wordt gegeven op basis van een random-signaal of op basis van een modelscore uit het algoritme. Ook krijgt de medewerker geen informatie over de gedraging die het signaal heeft veroorzaakt. De onderzoekende medewerker wordt op die manier niet beïnvloed. Als sprake is geweest van regelovertreding, kan een sanctie worden opgelegd.

Het UWV wijst er verder op dat, voorafgaand aan het opstellen van het algoritme, er hypothesessies met mensen uit de praktijk plaatsvinden om te toetsen of er een relatie kan bestaan tussen bepaald gedrag van een cliënt en mogelijke regelovertreding. Als die relatie niet gelegd kan worden, wordt dit gedrag niet als variabele in het algoritme verwerkt. Statische persoonskenmerken zoals nationaliteit worden evenmin in het algoritme verwerkt. Bij alle selecties wordt vooraf een gegevensbeschermingseffectbeoordeling uitgevoerd, die vervolgens getoetst wordt door de Functionaris Gegevensbescherming. Overigens maakt het UWV de datasets waarmee het algoritme wordt gevuld niet openbaar. Als reden voert het UWV aan dat personen die mogelijk misbruik van de regelgeving maken, zich anders zouden kunnen voorbereiden op het toezicht.⁴⁶

Sinds 2021 werkt het UWV met een generiek raamwerk voor risicoscans voor misbruik en onrechtmatig gebruik. Hierbij komen traceerbaarheid van de geleverde signalen, kwaliteitsmonitoring en minimalisatie van de bewaarde gegevens aan bod en wordt rekening gehouden met rechtmatige toepassing van algoritmes. Het UWV past een *confusion matrix* toe. In die matrix wordt getoetst of het model juist heeft voorspeld wat eruit gekomen is, of er meer of minder uit het model is gekomen dan men verwacht had. Daarvoor is een dashboard met karakteristieken van verschillende groepen gemaakt, waarmee geanalyseerd kan worden of de groep die uit het algoritme komt, lijkt op de samenstelling van de WW-populatie. Het UWV kan dat niet doen op basis van kenmerken die er in dit verband het meeste toe doen, zoals nationaliteit. Dat staat de AVG niet toe. Er wordt wel gemonitord op leeftijd en geslacht, maar niet op nationaliteit.⁴⁷

In 2022 voert het UWV een ethische code in.⁴⁸ In 2020 heeft het UWV op basis van de zelfgegenereerde meldingen in totaal 749 beslissingen genomen, waarvan in 570 gevallen een sanctie werd opgelegd. Dat is minder dan in 2019, toen 2.942 beslissingen werden genomen. UWV verklaart dat in 2020, als gevolg van de coronamaatregelen, minder onderzoeken naar verblijf in het buitenland konden plaatsvinden. Van de geconstateerde overtredingen betrof het overgrote deel (74 procent) het niet doorgeven van wit werken.⁴⁹

Uit het bovenstaande blijkt dat het UWV zich bij het gebruik van algoritmes bewust is van de ethische en juridische normen die voor de toepassing daarvan gelden. De dienst maakt geen gebruik van zelflerende algoritmes en heeft de dataverwerking ingericht met verschillende waarborgen. Alleen op het punt van transparantie, het kenbaar maken van de gebruikte datasets, heeft de organisatie besloten geen openheid te geven.

46 Openbaar gesprek M. Camps in *Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, K*.

47 Interview informanten SZ6a en SZ6b.

48 Interview informant SZ6a.

49 *UWV Rapportage meldingen en fraudefenomenen 2020-2021*, p. 11.

4.4.2 Sociale Verzekeringsbank

Ook de Sociale Verzekeringsbank (SVB) maakt voor onderzoek naar fraude gebruik van externe, interne en zelfgegenereerde signalen. Een extern signaal kan komen van een ketenpartner die een onregelmatigheid heeft geconstateerd die ook voor de SVB relevant kan zijn en dat doorgeeft. Ook kan bijvoorbeeld een mededeling aan de SVB worden gedaan door een Nederlandse attaché voor sociale zaken in het buitenland. Uit een steekproef van de attaché kan dan blijken dat een aantal AOW/AIO-gerechtigden heeft opgegeven in Nederland te wonen, maar in feite een groot deel van het jaar bij vrouw en kinderen in het land van herkomst verblijft. Bij deze groep wordt een verhoogd risico van vermogen in de vorm van onroerend goed in het woonland van de kinderen verwacht.⁵⁰ Interne signalen kunnen ontstaan van medewerkers in het primaire proces, die bij vermoeden van misbruik een signaal doorzetten naar afdeling handhaving. Op basis daarvan kan onderzoek worden verricht naar het recht op bijstand en AIO-aanvulling van cliënten.⁵¹ Bij zelf gegegenereerde signalen wordt gebruikgemaakt van data-analyses die de afdeling handhaving uitvoert. Die maakt gebruik van eerdere signalen, waar op basis van een combinatie van professionele kennis en ervaring met data-analyse trends in worden waargenomen. Ook worden in overleg met ketenpartners thema-onderzoeken uitgevoerd waaruit signalen voortkomen. Al die signalen verzamelt de SVB in een risico-overzicht. Daarin worden alle bekende frauderisico's opgeslagen.

Aanleiding voor verder onderzoek naar daadwerkelijke fraude kan zijn de omvang van bepaalde fraudevormen. Op basis van een aselechte steekproef wordt gekeken of de omvang zodanig significant is dat de afdeling handhaving verder onderzoekt of er daadwerkelijk sprake is van een risico. Op basis daarvan beslist het management van de afdeling handhaving of het risico zo groot is dat er een grootschalig onderzoek moet worden uitgevoerd.⁵²

In 2020 heeft de SVB 2.085 zelf gegegenereerde signalen onderzocht. Ter vergelijking: in dat jaar werden 4.644 interne signalen en 936 externe signalen onderzocht.⁵³

De SVB maakt, zoals uit het voorgaande blijkt, gebruik van algoritmes bij handhaving en toezicht. De organisatie lijkt zich bewust te zijn van de risico's op discriminatie en heeft haar systemen ingericht op het verkleinen daarvan. Er worden geen zelflerende algoritmes toegepast, de besluitvorming over een verder onderzoek naar rechtmatigheid wordt door een persoon genomen. Ethische normen worden erkend en geborgd door een daarvoor aangestelde functionaris.

4.4.3 Gemeenten

Gemeenten zijn de uitvoerders van de bijstandverlening onder de Participatiewet. Voor een eerlijke en op solidariteit gebaseerde uitvoering van de Participatiewet is het voor gemeenten van belang om onrechtmatig gebruik van bijstandsuitkeringen op te sporen. Een ten onrechte uitgekeerde uitkering kan worden teruggevorderd en eventueel kan een boete worden opgelegd. Op basis van artikel 53a Participatiewet mag een gemeente daarbij gegevens verzamelen en koppelen.

⁵⁰ Zie bijvoorbeeld CRvB 8 september 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:3249, overweging 4.1. Het gemaakte onderscheid is objectief gerechtvaardigd.

⁵¹ Zie bijvoorbeeld CRvB 6 december 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:5008.

⁵² Interview informanten SZ4 en SZ4b.

⁵³ SVB signaleringsbrief fraudefenomenen 2021.

Bij toezicht en handhaving rond de Participatiewet speelt een bijzonderheid. Van de personen die een bijstandsuitkering ontvangen, bestaat een groot deel uit personen met een migratieachtergrond. In juni 2021 ontvingen 423.000 personen een bijstandsuitkering. Daarvan hadden 161.000 personen een Nederlandse achtergrond en 221.000 een niet-westerse migratieachtergrond. De overige 39.000 ontvangers hadden een westerse migratieachtergrond.⁵⁴ Dit betreft cijfers over heel Nederland. Naar verwachting is het aandeel mensen met een migratieachtergrond in grotere steden relatief nog hoger dan uit deze cijfers blijkt. Zelfs bij een ‘evenredige’ verdeling van de onderzoeken naar onrechtmatig gebruik tussen mensen met en zonder migratieachtergrond, zouden meer personen met een migratieachtergrond aan een onderzoek worden onderworpen. Dit zegt uiteraard meer over de aard van de sociaaleconomische status van de bevolking dan over de mate van onrechtmatig gebruik van bijstand.

In het kader van de jaarlijkse signalering van fraudefenomenen heeft de VNG in 2021 uitvraag gedaan onder gemeenten en samenwerkingsverbanden naar fraudefenomenen. Deelnemende gemeenten hebben gerapporteerd op vier fraudevormen: verzwijgen van samenlevingssituaties, verzwijgen van vermogen, verzwijgen van inkomen of niet bekend. Daarbij lijkt het verzwijgen van inkomen het grootste aandeel te vormen.⁵⁵

De aanpak van onderzoek naar en handhaving van onrechtmatig uitbetaalde uitkeringen verschilt per gemeente. Voor veel gemeenten geldt dat niet alle ontvangers van bijstand jaarlijks kunnen worden gecontroleerd. Dat is voor de diensten die de handhaving uitvoeren een te zware belasting. Ook voor burgers die een uitkering ontvangen, is een onderzoek belastend. Om die reden kiezen gemeenten ervoor om hun onderzoekscapaciteit selectief in te zetten. In de praktijk worden selecties van uitkeringsontvangers gemaakt op basis van een bepaald onderzoeksthema, op basis van samenwerking met andere onderdelen van de gemeente of door middel van een aselechte steekproef.⁵⁶ Daarnaast kunnen zij gebruikmaken van een risico-inschattingmodel, waarbij algoritmes gebruikt worden.

Voor grote gemeenten geldt dat zij een eigen handhavingsafdeling kunnen inrichten. Kleinere gemeenten werken bij de uitvoering van de Participatiewet soms samen met andere gemeenten in de regio.⁵⁷

Bij een onderzoeksthema bepaalt een gemeente vooraf welk thema onderzocht wordt, zoals een woonprofiel (bijvoorbeeld ‘alleenwonende mannen’ of ‘inwonende, alleenstaande vrouwen’⁵⁸) of een bedrijfstak (bijvoorbeeld ‘tattooshops’⁵⁹). Uit het bestand worden dan personen gekozen die voldoen aan dat criterium en bij wie een controleonderzoek wordt uitgevoerd.

Bij een onderzoek op basis van samenwerking met een andere gemeentelijke dienst kunnen gegevens van bijvoorbeeld de GGD worden gebruikt om een selectie te maken van mensen die voor een nader onderzoek in aanmerking komen.

Bij een aselechte steekproef worden willekeurige uitkeringsontvangers voor een nader onderzoek uit het bestand gehaald.

54 ‘Personen met bijstand; persoonskenmerken’, cbs.nl.

55 VNG Signaleringsbrief fraudefenomenen in de sociale zekerheid 2021, p. 5.

56 VNG Signaleringsbrief fraudefenomenen in de sociale zekerheid 2021, p. 2.

57 ‘Intergemeentelijke samenwerking’, divosa.nl.

58 Geleerde Technologie. Verkenning ethisch gebruik algoritmes 2021, p. 40.

59 Interview informant SZ6a.

Ten slotte kunnen in het bestand van uitkeringsgerechtigden data gekoppeld worden om een risicomodel te ontwikkelen dat onrechtmatigheden voorspelt. Daarbij wordt gebruikgemaakt van algoritmes.

Medewerkers die zich met toezicht en handhaving bezighouden, stellen mede op basis van data een risicoprofiel samen. In veel gevallen worden gegevens gebruikt van personen bij wie in het verleden onrechtmatigheid is vastgesteld. Verschillende kenmerken van die groep worden in een algoritme ingevoerd. Burgers die de meeste vergelijkbare kenmerken bevatten, krijgen een hogere risicoscore en kunnen voor een nader onderzoek worden geselecteerd.

Daarnaast worden gegevens ingevoerd van de afdelingen die zich met het primaire proces van begeleiding naar werk en inkomen bezighouden. Dergelijke gegevens worden opgenomen naar aanleiding van intakegesprekken bij aanvraag van een uitkering of bij begeleiding naar werk. De in te voeren gegevens kunnen verder competenties en vaardigheden van de betrokkene omvatten, waaronder bijvoorbeeld de vraag of iemand een taaltest heeft afgelegd.⁶⁰ Verder kan het gaan om woonplaats, wijk, gezinssamenstelling, geboortedatum en indicaties voor medische, financiële, psychische of verslavingsproblemen. Daarnaast worden signalen van klantbegeleiders opgenomen.

Gegevens van andere instanties, zoals de Belastingdienst, kunnen afkomstig zijn van het BKWI.⁶¹ Op basis van algoritmische verwerking van deze gegevens wordt een lijst gegenereerd met personen bij wie een hoog risico op onrechtmatigheden bestaat. Die personen kunnen aan een nader onderzoek onderworpen worden.

Het nader onderzoek vindt plaats door middel van reguliere handhavingsmethoden, zoals een gesprek met de betrokken burger, een huisbezoek of observaties van de woning of de bewegingen van de betrokkene.

Verschillende gemeenten hebben ervaring opgedaan met deze manier van datagedreven werken. Zij besteedden de dataverwerking uit aan gespecialiseerde externe partijen, omdat die meer expertise in huis hadden omtrent het opstellen van risicoprofielen en het genereren van signalen van mogelijk onrechtmatig gebruik van bijstand.

In een aantal gevallen hebben gemeenten uiteindelijk besloten om de dataverwerking door een externe partij te stoppen.

Een voorbeeld is de gemeente Nissewaard. De gemeente leverde gegevens aan een particulier bedrijf om signalen van regelovertreding te genereren.⁶² Het bedrijf verwerkte de gegevens en leverde op basis daarvan signalen van afwijkende situaties aan de gemeente. De gemeente heeft door TNO een extern onderzoek laten uitvoeren naar de manier waarop de gegevensverwerking door dit bedrijf heeft plaatsgevonden. Dat onderzoek wees uit dat het algoritme in de gebruikte vorm niet voldoende toetsbaar was aan inhoudelijke en procedurele eisen, dat de kwaliteit van de programmeercode niet op peil was en dat het onvoldoende mogelijk was om de doeltreffendheid van het algoritme vanuit een technisch oogpunt te onderzoeken.⁶³ Naar aanleiding van de uitkomst van het onderzoek heeft de gemeente Nissewaard besloten om de gegevensverwerking door het bedrijf te beëindigen.

60 Interview informant SZ6b. In de betreffende gemeente wordt alleen vastgelegd of iemand een taaltest heeft afgelegd, niet wat de uitslag daarvan was.

61 'Suwinet inkijk', bkwi.nl.

62 Totta Data Lab, tottadatalab.nl

63 'Onderzoek TNO naar algoritmes', nissewaard.nl.

Een ander voorbeeld betreft het samenwerkingsverband Werk en Inkomen Lekstroom (WIL), waarin de gemeenten Houten, Nieuwegein, Lopik en Vijfheerenlanden samenwerken. Op het gebied van opsporing van bijstandsfraude maakte het samenwerkingsverband tot 2021 gebruik van de diensten van Totta Data Lab en het Inlichtingenbureau. Nader onderzoek en vragen in de verschillende gemeenteraden hebben ertoe geleid dat de dataverzameling door deze externe partijen is beëindigd. Volgens het bestuur van het samenwerkingsverband waren de kosten van de inzet van het externe bureau hoger dan de opbrengsten in de vorm van teruggevorderde bijstand. Daarnaast hebben de samenwerkende gemeenten besloten dat, gezien de maatschappelijke discussie die ontstond na de kindertoeslagenaffaire, het gebruik van algoritmes voor het opsporen van bijstandsfraude op dit moment onwenselijk is.⁶⁴

Uit het bovenstaande komt naar voren dat gemeenten op grote schaal gebruikmaken van automatische gegevensverwerking en datakoppeling bij handhaving en toezicht op onrechtmatigheid in de bijstand. In verband met de opzet van het onderzoek hebben we niet alle gemeenten kunnen onderzoeken. Het beeld dat ontstaat is dat gemeenten zich bewust zijn van de discriminatierisico's van geautomatiseerde gegevensverwerking. Zelflerende algoritmes lijken niet te worden ingezet. Niet alle gemeenten lijken gebruik te maken van ethische en juridische normen. Daarbij levert het inschakelen van private partijen voor het verwerken van data risico's op voor de transparantie en de eerlijkheid van het algoritme. Inmiddels hebben drie van de grootste gemeenten een algoritmeregister ingericht en komen daarmee tegemoet aan de ethische norm van transparantie.

4.5 Gebruik van algoritmes voor ondersteuning

Het aantal mensen dat wel recht heeft op sociale voorzieningen, maar daar geen gebruik van maakt, is aanzienlijk. In Hoofdstuk 6 gaan we uitgebreid in op die problematiek. In deze paragraaf kijken we naar de vraag of en hoe algoritmes ingezet kunnen worden om die groep te bereiken.

“Kun je die algoritmes dan niet gebruiken om dat niet-gebruik in kaart te brengen en die mensen die met traditionele middelen niet bereikt worden, diensten aan te bieden? Dan gebruik je die algoritmes tenminste op een positieve manier.”⁶⁵

Verschillende informanten en deelnemers aan de openbare gesprekken gaven aan dat de klantenbestanden van gemeenten, UWV en SVB in beginsel de mogelijkheid bieden om mensen te benaderen die geen gebruikmaken van sociale zekerheid.⁶⁶ De wil bestaat ook wel om die databestanden te gebruiken voor voorlichting of het benaderen van mensen die geen gebruikmaken van sociale zekerheid. Een voorbeeld: in een gemeente worden gegevens gebruikt uit de onrechtmatigheidsonderzoeken om bewoners voor te lichten over het juiste gebruik van de Participatiewet. Als blijkt dat in een bepaalde wijk bij de aanvraag van bijstand veel dezelfde fouten worden gemaakt over bijvoorbeeld wit werk naast een uitkering, wordt het wijkbureau

⁶⁴ Be-W Houten 2021.

⁶⁵ Interview informant SZ3.

⁶⁶ Interview informanten PSZ6b, SZ6a, openbaar gesprek J. Nieuwstraten in *Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, I* en M. Camps in *Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, K*.

ingeschakeld om aan wijkbewoners voorlichting te geven over welke gegevens de gemeente nodig heeft voor de bijstandsaanvraag.⁶⁷ De gemeente kan de algoritmes dus inzetten om burgers te ondersteunen bij hun beroep op sociale zekerheid.

Informanten gaven herhaaldelijk aan dat uitvoeringsorganen graag data willen koppelen voor het ondersteunen van burgers. Daarnaast willen zij controleren of bij het toepassen van de algoritmes, onderscheid tussen groepen wordt gemaakt. De informanten zeiden daarbij dat zij stuiten op de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Die zou het, in het voordeel van de persoon of groep, gerichte gebruik van die data niet toestaan.

Registratie van etniciteit is op grond van artikel 9 Algemene Verordening Gegevensbescherming niet toegestaan, tenzij aan strenge eisen wordt voldaan. Het mag echter wel als het doel van de registratie is personen van een bepaalde etnische of culturele minderheidsgroep een bevoorrechte positie toe te kennen om feitelijke nadelen op te heffen en te verminderen. De registratie moet dan wel noodzakelijk zijn voor dat doel en de betrokkenen mogen er geen bezwaar tegen hebben.⁶⁸

We hebben geconstateerd dat algoritmes ook gebruikt kunnen worden om groepen burgers die geen gebruik maken van sociale zekerheid in kaart te brengen en te ondersteunen bij hun beroep daarop. Ook hebben we gezien dat uitvoeringsorganen algoritmes zouden kunnen gebruiken om te controleren of de datakoppeling onderscheid op grond van etniciteit of nationaliteit maken. Dit ‘positieve’ gebruik van algoritmes lijkt te stuiten op de bepalingen van de AVG.

Daarom bevelen we aan om te onderzoeken of de AVG uitzondering toestaat op de bescherming van personen zoals hier boven omschreven is.

4.6 Non-discriminatie: wetgeving en ethiek

In de socialezekerheidswetgeving is geen expliciete non-discriminatie-norm opgenomen. Uitgangspunt bij het inrichten en het uitvoeren van de wet is het beginsel van behoorlijk bestuur, dat gelijke gevallen gelijk behandeld worden. Dat geldt ook voor het gebruik van algoritmes. De norm is vastgelegd in artikel 1 van de Grondwet en internationale verdragen. Die norm hoeft als algemeen beginsel niet in iedere wet expliciet gemaakt te worden. De toets of een wet in tekst en/of uitvoering ook daadwerkelijk gelijke behandeling van gelijke gevallen tot gevolg heeft, is aan de rechter. De rechter kan in dergelijke gevallen toetsen aan internationale verdragen waarin die norm ook is vastgelegd. Voor een beschrijving van de geldende wet- en regelgeving omtrent non-discriminatie verwijzen we naar Bijlage II van het hoofdrapport.

4.6.1 Ethische principes

Naast het wettelijke non-discriminatiebeginsel wordt het gebruik van algoritmes gereguleerd door ethische principes. Dat zijn geen afdwingbare normen, maar vormen belangrijke richtsnoeren voor professionals die werken met kunstmatige intelligentie (KI). Belangrijke ethische principes zijn respect voor menselijke autonomie; voorkomen van schade; *fairness* (een eerlijk

⁶⁷ Interview informant SZ6a.

⁶⁸ Artikel 9, eerste lid AVG.

algoritme) en verklaarbaarheid en transparantie.⁶⁹ Het uitgangspunt daarbij is, dat wanneer deze principes worden toegepast, er geen risico op onethische uitkomsten is en er geen discriminatie zal plaatsvinden.⁷⁰

Een belangrijke ontwikkeling daarbij is de discussie die op EU-niveau plaatsvindt over de toepassing van ethische principes. Een groep deskundigen uit de lidstaten heeft in 2019 een aantal richtsnoeren voor het ethisch gebruik van KI ontwikkeld.⁷¹ Die bevatten onder andere aanbevelingen om diversiteit en inclusie te bevorderen bij organen die KI gebruiken, om toezicht op het doel, de beperkingen, de vereisten en de beslissingen van het systeem in te stellen en om participatie van belanghebbenden gedurende het ontwikkel- en gebruiksproces te waarborgen.

4.7 Non-discriminatietoets

Voor het klagen over discriminatie in de sociale zekerheid kent Nederland een systeem van individuele rechtsbescherming. Iemand die zich gediscrimineerd voelt, bijvoorbeeld door de toepassing van algoritmes, kan zich wenden tot een antidiscriminatievoorziening (ADV) voor informatie en bijstand. Om de klacht te laten beoordelen, kan de betrokkene een verzoek om een oordeel indienen bij het College voor de Rechten van de Mens. Als de vermeende discriminatie heeft plaatsgevonden in het kader van een overheidsbesluit, kan de betrokkene daarnaast tegen dat besluit bezwaar en beroep aantekenen. Bezwaar tegen een besluit moet bij het uitvoeringsorgaan zelf worden ingediend. Als het uitvoeringsorgaan het bezwaar verwerpt, kan de betrokkene daartegen in beroep. De beroepsprocedure vindt plaats bij de rechtbank en in hoogste instantie bij de CrvB. Rechtbanken en de CrvB kunnen oordelen over de vraag of het besluit op basis van discriminatie heeft plaatsgevonden.

In het navolgende bespreken we de rol van het College voor de Rechten van de Mens, de rechtbank en de CrvB.

4.7.1 College voor de Rechten van de Mens

De mogelijkheden en bezwaren van de procedure bij het College voor de Rechten van de Mens worden beschreven in hoofdstuk 3.2 van het hoofdrapport. In het veld van de sociale zekerheid heeft het college de bevoegdheid om bepaalde discriminatieklachten te onderzoeken en te beoordelen. Artikel 7a Awgb beperkt de bevoegdheid van het college tot discriminatie op grond van 'ras' bij sociale bescherming, waar de sociale zekerheid toe gerekend wordt. Discriminatiegevallen in de sociale zekerheid op andere gronden kunnen niet door het college beoordeeld worden. Sinds 2004 heeft het college ongeveer vijftig keer geoordeeld over klachten over discriminatie bij de sociale zekerheid en sociale bescherming.⁷² De meeste van die oordelen betroffen het woonwagenebeleid van gemeenten, dat onder het begrip 'sociale bescherming' valt. Buiten het terrein van woonwagenebewoning heeft het college twee maal geoordeeld over sociale zekerheid in AOW-zaken. In beide gevallen oordeelde het college dat sprake was van onderscheid op grond van afkomst, maar dat er een objectieve rechtvaardiging voor dat onderscheid bestond.⁷³ Op het terrein van werknemersverzekeringen en de Participatiewet hebben zich nog geen discriminatiezaken bij het college voorgedaan. In het kader van dit deelrapport valt dus weinig te zeggen over de rol van het college.

69 Zoals verwoord in *Aandacht voor algoritmes* 2021, p. 62.

70 Openbaar gesprek S. Ghebreab, *Kamerstukken I* 2021/22, CXLVI, L.

71 *Ethische richtsnoeren voor betrouwbare KI* 2019, p. 22 – 23.

72 Het College brengt 200 tot 250 oordelen per jaar uit.

73 CRM 12 september 2013, oordeel 2013-113 en CRM 7 februari 2013, oordeel 2013-11.

Naast het beoordelen van individuele gelijkebehandelingszaken kan het college echter ook onderzoek doen naar stelselmatige vormen van discriminatie. Dat kan in de vorm van een onderzoek uit eigen beweging,⁷⁴ of in de vorm van een regulier onderzoek.⁷⁵ Het college heeft in 2021 een regulier onderzoek gedaan naar discriminatie door risicoprofielen. Naar aanleiding van dat onderzoek heeft het college een toetsingskader opgesteld dat organisaties kunnen gebruiken bij het ontwikkelen en gebruik van algoritmes.⁷⁶

4.7.2 Rechtbank en Centrale Raad van Beroep

Een juridische toets van het non-discriminatiebeginsel kan ook plaatsvinden door de rechter: rechtbanken en de CRvB. Burgers die een voor hen negatieve beslissing van een uitvoeringsorgaan willen aanvechten, doen dat via een beroepsprocedure. Dergelijke zaken komen bij de rechtbank en in hoger beroep bij de CRvB terecht. Rechtbanken hebben zich regelmatig gebogen over discriminatiekwesties. Een voorbeeld is een zaak waarin een gemeente in het kader van een themaonderzoek een risicoprofiel had opgesteld. Daarin werden de volgende criteria gebruikt: land van herkomst Turkije/Turkse nationaliteit; geboren voor 1981 en regelmatig op vakantie naar land van herkomst. De gemeente selecteerde op basis van deze criteria uit het bestand van uitkeringsgerechtigden in totaal tien cliënten. De themacontrole werd gestart met onderzoek in Turkije, maar binnen het project werden ook andere herkomstlanden onderzocht. Nadat bij een van de betrokkenen was vastgesteld dat hij onroerend goed in Turkije bezat, werd zijn uitkering beëindigd en teruggevorderd. In de beroepzaak die hij tegen het besluit aanspande, bleek dat hij niet aan het criterium ‘regelmatig op vakantie in het land van herkomst’ voldeed. De rechtbank oordeelde dat de gemeente de onderzoeksbevindingen, in het onderhavige geval niet had mogen gebruiken als bewijs voor het bestreden besluit.⁷⁷

De CRvB, die als hoogste beroepsinstantie fungeert, heeft op basis van zijn jurisprudentie richtlijnen ontwikkeld aan de hand waarvan bepaald kan worden of sprake is van discriminatie bij onderzoek naar vermogen in het buitenland.⁷⁸ Volgens vaste rechtspraak is een bijstandsverlenend orgaan in beginsel bevoegd om met het oog op effectiviteit, efficiëntie en kostenbesparing, en vanwege het grote belang van bestrijding van onjuist gebruik van sociale voorzieningen, bij het toepassen van de algemene onderzoeksbevoegdheid risicoprofielen toe te passen.⁷⁹ Voor de toepassing van Participatiewet heeft de CRvB in 2018 de volgende uitgangspunten opgesteld:

- Gemeenten mogen zonder specifieke aanleiding onderzoeken of mensen terecht (volledige) bijstand ontvangen.
- Gemeenten hoeven dit preventief fraudeonderzoek niet op alle bijstandsgerechtigden toe te passen en ook niet op dezelfde manier. Zulk onderzoek is kostbaar en het belang van voorkomen van fraude is groot.
- Gemeenten mogen dan ook gebruikmaken van zogenoemde risicoprofielen, bijvoorbeeld gebaseerd op gedrag van mensen.
- Een risicoprofiel mag worden gebaseerd op het criterium ‘een ander land van herkomst dan Nederland’.
- Onderzoek naar bijstandsgerechtigden van slechts één nationaliteit mag echter niet. Dat is immers in strijd met het discriminatieverbod bedoeld in artikel 14 EVRM en artikel 1 van Protocol 12 bij het EVRM.

74 Artikel 10, eerste lid, Wet College voor de rechten van de mens.

75 Artikel 3 onderdeel a, Wet College voor de rechten van de mens.

76 College voor de Rechten van de Mens 2021.

77 Bijv. Rb. Midden-Nederland, 27 mei 2029, ECLI:NL:RBMN:2019:2513.

78 ‘Wat is toegestaan bij onderzoek naar bijstandsfraude in het buitenland?’ rechtspraak.nl.

79 Zie CRvB 14 april 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1229 en ECLI:NL:CRVB:2015:1231 en CRvB 12 december 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:4327.

- Dit betekent dat het bewijs dat met dit onderzoek verkregen is niet mag worden gebruikt.
- Ander bewijs mag wel worden gebruikt en er mag nieuw onderzoek worden gedaan om aan te tonen of sprake is van (verzwegen) buitenlands inkomen of vermogen.

Als een onderzoek niet gericht is op *alle* bijstandsgerechtigden met niet-Nederlandse herkomst, maar slechts gericht is op bijstandsgerechtigden, afkomstig uit een bepaald geboorteland, dan kan het gaan om een mogelijk verboden onderscheid op grond van nationaliteit. Dat moet volgens de raad in zijn vaste rechtspraak als ‘verdacht’ wordt aangemerkt. Het levert daarmee strijd op met het discriminatieverbod van artikel 1 van het Twaalfde Protocol bij het EVRM. Alleen als het gemaakte onderscheid wordt gerechtvaardigd door ‘zeer gewichtige redenen’, is geen sprake van discriminatie.⁸⁰ De toets daarvan kan van geval tot geval tot een andere uitkomst leiden.

4.8 Mechanismen van discriminatie bij de toepassing van algoritmes in de sociale zekerheid

Uit het inventariserend onderzoek kwam naar voren dat bij de uitvoering van de sociale zekerheid het gebruik en de verwerking van grote databestanden een steeds grotere rol is gaan spelen. Datagedreven werken, zoals uitvoeringsorganen dit noemen, is de norm geworden. De Data Agenda Overheid (NL Digitaal) die in 2019 is vastgesteld, is gericht op het bevorderen van het delen, combineren en de analyse van data.⁸¹ De uitvoeringsorganen UWV, SVB en gemeenten hebben hun werkprocessen meer en meer ingericht op deze manier van werken.⁸² Op het gebied van toezicht en handhaving betekent het dat deze uitvoeringsorganen bestanden met grote aantallen cliënten kunnen doorzoeken en op basis van algoritmes kunnen voorspellen bij welke cliënten een risico op onrechtmatig gebruik van uitkeringen bestaat. Personen die aan die kenmerken voldoen, kunnen aan een nader onderzoek worden onderworpen. Zoals eerder beschreven, voorkomt het dat alle uitkeringsgerechtigden periodiek op onrechtmatigheden worden onderzocht, omdat dat voor zowel de dienst als de betrokkenen bezwaarlijk is. Daarmee is datagedreven werken een instrument om de efficiëntie van de organisaties te vergroten.

Uit de Toeslagenaffaire is onder andere gebleken dat de Belastingdienst Toeslagen de (tweede) nationaliteit van ontvangers van toeslagen als kenmerk gebruikte in de datakoppeling.⁸³ De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) oordeelde dat daar sprake was van discriminatie op grond van nationaliteit.⁸⁴

We hebben dit als aanleiding genomen om te onderzoeken of in de uitvoering van de sociale zekerheid sprake is van discriminatie op grond van etnische afkomst door het gebruik van algoritmes, specifiek in de handhaving en het toezicht op onrechtmatig gebruik en fraude.

80 Zie CRvB 29 juli 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:1664. De CRvB verwijst naar de *very weighty reasons test* die het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft ontwikkeld in o.a. EHRM 16 september 1996, nr. 17371/90, (*Gaygusuz/Oostenrijk*), par. 42 en EHRM 18 februari 2009, no. 55707/00, par. 87, ECLI:CE:ECHR:2009:0128JUD005570700 (*Andrejeva/Letland*).

81 ‘Data Agenda Overheid naar Tweede Kamer’, digitaleoverheid.nl.

82 Informanten SZ3, SZ4, SZ7 en SZ8.

83 Kamerstukken II 2020/21 35 510, nr. 2.

84 De verwerking van de nationaliteit van aanvragers van kinderopvangtoeslag 2020, p. 49.

Vragen die we inventariserend gaan onderzoeken:

- Welke aanwijzingen zijn er, op basis van de bestaande literatuur en interviews, dat er directe of indirecte discriminatie op etnische afkomst plaatsvindt bij het gebruik van algoritmes bij handhaving op onrechtmatig gebruik in de sociale zekerheid?
- Welke maatregelen leveren deze bronnen op om zulke discriminatie te voorkomen?

We gaan in op de manier waarop handhaving in de sociale zekerheid wordt vormgegeven, op de non-discriminatie-normen in de sociale zekerheid en op de manier waarop algoritmen tot discriminatie (kunnen) leiden. Vervolgens bespreken we welke maatregelen zijn ingezet of gesuggereerd om discriminatie op dit terrein tegen te gaan.

Uit de inventarisatie kwam naar voren dat er vooralsnog geen (rechterlijke) oordelen of onderzoeken zijn, waarin discriminatie door het gebruik van algoritmes in de sociale zekerheid is vastgesteld. De enige uitzondering is het onderzoek van de Autoriteit Persoonsgegevens in de Toeslagenaffaire.⁸⁵ Bronnen suggereren dat discriminatie wel kan plaatsvinden, ook al heeft het juridisch sluitend vaststellen daarvan tot nu toe niet plaatsgevonden.⁸⁶ In het onderstaande werken we dat nader uit.

Het onderzoek richt zich op de belangrijkste uitvoeringsinstanties in de sociale zekerheid, te weten het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en de gemeenten. Bij het uitkeren van toeslagen op basis van de Toeslagenwet, zoals de huurtoeslag, de zorgtoeslag, het kindgebonden budget en de kinderopvangtoeslag speelt ook de Belastingdienst een rol in de sociale zekerheid. Besloten is deze dienst niet te betrekken in het onderzoek, omdat de Belastingdienst een andersoortige positie in het stelsel inneemt: het gaat om het toekennen van toeslagen, niet om inkomensvervangende voorzieningen. Bovendien is de rol van de Belastingdienst/Toeslagen uitgebreid onderzocht door de Tweede Kamer, de Autoriteit Persoonsgegevens en anderen.⁸⁷ Daarbij is ook discriminatie aan bod gekomen.

4.8.1 onderzoek

Er is de afgelopen jaren al juridisch en toegepast onderzoek gedaan naar mogelijke discriminatie door het gebruik van algoritmes. Die trend begon in de Verenigde Staten, waar het boek *Weapons of Math Destruction* van Cathy O'Neil uit 2016 een aanzet gaf voor kritische beschouwing van de discriminerende effecten van algoritmes.⁸⁸ Naast O'Neil onderzochten internationale wetenschappers de mogelijke discriminatie bij de toepassing van algoritmes.⁸⁹ Ook in Nederland is het onderwerp daarna onderzocht en daarover is gepubliceerd.⁹⁰ De Algemene Rekenkamer onderzoekt de toepassing van algoritmes bij de rijksoverheid.⁹¹

Een voorbeeld van mogelijk discriminerende toepassing van algoritmes door een gemeente blijkt uit onderzoek van de Rekenkamer Rotterdam uit 2021. Zij heeft onderzocht hoe de gemeente bij het bestrijden van uitkeringsfraude algoritmes toepast.⁹² De Rekenkamer concludeert dat de verantwoordelijkheid voor dit algoritme niet goed is georganiseerd,

85 De verwerking van de nationaliteit van aanvragers van kinderopvangtoeslag 2020.

86 Interviews informanten SZ3, PSZ4 en PSZ6.

87 *Xenophobic machines: Discrimination through unregulated use of algorithms in the Dutch childcare benefits scandal* 2021.

88 O'Neil 2016.

89 Zoals Corbett-Davies & Goel 2018, Mann & Matzner 2019.

90 Zuiderveen Borgesius 2020, Van Eck 2018, *Gekleurde Technologie. Verkenning ethisch gebruik algoritmes* 2021.

91 'Vervolgonderzoek algoritmes', rekenkamer.nl.

92 *Gekleurde Technologie. Verkenning ethisch gebruik algoritmes* 2021.

dat er te weinig aandacht voor de transparantie is en dat de eerlijkheid van het algoritme te wensen overlaat. Daarnaast is er een kans dat het algoritme, bijvoorbeeld door het gebruik van de variabele ‘laaggeletterdheid’, tot vooringenomen uitkomsten leidt.

Overigens voert het ministerie van BZK in 2022 een inventarisatie uit van wet, beleid en uitvoering naar het onrechtmatig of oneigenlijk gebruik van afkomstgerelateerde indicatoren in risicomodellen.⁹³

4.8.2 Wetgeving

De socialezekerheidswetten bieden de uitvoeringsorganen de bevoegdheid informatie te verzamelen en te verwerken. Voor de uitvoering van de werknemersverzekeringen en volksverzekeringen geldt dat iedereen, inclusief de betrokken uitkeringsgerechtigde, verplicht is om op verzoek van het UWV en SVB gegevens te verstrekken die voor de uitvoering van de wet van belang zijn.⁹⁴ Gemeenten mogen op basis van de Participatiewet gegevens van bijstandsgerechtigden verzamelen ten behoeve van onderzoek naar rechtmatigheid van de verstrekking.⁹⁵ Uitkeringsinstanties zijn verplicht onderling informatie uit te wisselen over de uitvoering van de socialezekerheidswetten.⁹⁶ Daarbij moeten zij de AVG-regels in acht nemen.

4.8.3 Uitvoering en handhaving

Uit de koppeling van data komt een risicoprofiel waaruit blijkt dat er bij een bepaalde persoon of groep personen een hoger risico bestaat op regelovertreding. Het profiel wordt opgesteld door medewerkers binnen of buiten de organisatie die in een computersysteem verschillende variabelen invoeren. Het kan gaan om naw-gegevens, gezinssamenstelling, arbeidsverleden, aantal personen op een woonadres, maar ook om bezit van vermogen of onroerend goed in het buitenland en perioden van verblijf buiten Nederland. Zij voeren deze variabelen in een softwaresysteem in. Het computersysteem berekent verbanden tussen gegevens op basis van een algoritme. Daaruit kan naar voren komen dat een afwijkend patroon bestaat. Als er een dergelijk afwijkend verband naar voren komt, is dat een signaal. Dat signaal kan aanleiding zijn om verder te onderzoeken of sprake is van regelovertreding.

Lammerant, Blok & De Hert beschrijven drie manieren waarop de toepassing van algoritmes tot discriminatie kunnen leiden.⁹⁷ Het gaat om het niveau van de besluitvorming, het niveau van de representativiteit van de trainingsdata op basis waarvan het model wordt opgesteld en het niveau van de kwaliteit van die trainingsdata. Op het besluitvormingsniveau gaat het om de keuze van variabelen waartussen het orgaan de relaties probeert te verklaren. Daarin kunnen eventuele vooronderstellingen over deze relaties worden verwerkt. Op het niveau van de trainingsdata gaat het om de weergave van de werkelijkheid die men tracht weer te geven. Dan komt de vraag op of de trainingsdata representatief zijn. De derde manier betreft de kwaliteit van de trainingsdata, met daarbij de vraag of die data een bias kunnen bevatten.

Een risicoprofiel kan discriminerend uitwerken als beleidsmakers of programmeurs die het algoritme opstellen, (onbewust) vooroordelen of stereotyperingen mee laten wegen bij de inrichting van het algoritme. Als gegevens worden ingevoerd die niet aan de representativiteits- en kwaliteitseisen voldoen, kan dat leiden tot selectie van een bepaalde groep op grond van

93 Kamerstukken II, 2020/21, 26 643, nr. 751.

94 Artikel 54 Wet SUWI.

95 Artikel 53a Participatiewet.

96 Artikel 62 Wet SUWI.

97 Lammerant, Blok & De Hert 2018.

afkomst⁹⁸ of andere gronden zoals religie.⁹⁹ De ingevoerde variabelen kunnen een directe of indirecte verwijzing naar afkomst of andere beschermde non-discriminatiegronden bevatten. Dergelijke variabelen kunnen bijvoorbeeld bestaan uit personen die een geboorteplaats buiten Nederland hebben, in de afgelopen jaren één of meerdere keren meer dan 28 dagen in het buitenland zijn geweest en een lopende uitkering ontvangen.¹⁰⁰ Als bijvoorbeeld het rechtmatig verblijf in Nederland een voorwaarde is voor toekenning van een voorziening, toeslag of uitkering, kan de nationaliteit van de aanvrager op zichzelf een legitieme indicator zijn die informatie over die toekenningsvoorwaarde oplevert. De verwerking van het kenmerk 'nationaliteit' kan echter onrechtmatig zijn als het geen relatie heeft met de kern van de beslissing.¹⁰¹

Daarnaast zouden de medewerkers die het aansluitende onderzoek uitvoeren, dat signaal kunnen laten meewegen bij hun afweging om onderzoek onder mensen van een bepaalde nationaliteit uit te voeren.¹⁰² Er kan ook sprake zijn van voorbeeldwerking: de (politieke) reacties op de aanpak van vermeende fraude door Somaliërs in 2007 en wat benoemd werd als 'Bulgarenfraude', hebben etnisch profileren bij fraudebestrijding in de sociale zekerheid gelegitimeerd.¹⁰³ Negatief taalgebruik kan bijdragen aan vooroordelen over en stereotypering van groepen.

4.8.4 Proxies

Ook als gevoelige persoonskenmerken zoals etnische afkomst of nationaliteit niet direct worden verwerkt, kunnen er alsnog zogenaamde *proxies* zijn die alsnog discriminatie bij de besluitvorming tot gevolg hebben. Met de term 'proxy' wordt bedoeld een kenmerk dat samenhangt met een beschermde non-discriminatiegrond, waarvan het gebruik kan leiden tot indirecte discriminatie. In de literatuur over proxy-discriminatie is beschreven dat het gebruik van gegevens die niet direct aan een beschermde grond kunnen worden gekoppeld, toch groepen kan uitsluiten.¹⁰⁴ Het gaat dan om de kwaliteit van de in het algoritme gebruikte gegevens die indirect verwijzen naar de etnische afkomst, nationaliteit of andere kenmerken van een persoon of groep. Voorbeelden van proxies zijn geboorteland, land van herkomst, geboorteland ouders, registratie als niet-ingezetene, het hebben afgelegd van een taaltoets, inburgeringsplichtigheid of (langdurig) verblijf in het buitenland. Ook kunnen achternaam, postcode als een dergelijke proxy worden beschouwd. Ook andere data, zoals telefoonnummer, meerdere bankrekeningnummers op één naam of meerdere aanvragen vanaf een IP-adres, zouden als proxy kunnen werken. Dit is het geval als dergelijke kenmerken meer worden toegeschreven aan mensen van een bepaalde afkomst of nationaliteit. Door de verwerking van die gegevens kan deze groep dan alsnog aangeduid worden als risicovol en onderwerp worden van onderzoek naar onrechtmatigheid.

Daarbij kan sprake zijn van indirecte discriminatie: wanneer een ogenschijnlijk neutrale bepaling, maatstaf of handelwijze personen met een specifiek kenmerk in vergelijking met andere personen bijzonder benadeelt.¹⁰⁵ Indirecte discriminatie kan worden vastgesteld als de groep personen met een beschermd kenmerk in overwegende mate deel uitmaakt van de benadeelde groep.¹⁰⁶

98 Zie uitgebreid: Vetzo, Gerards & Nehmelman 2018, p. 138 e.v.

99 'Pas op, kunstmatige intelligentie bevestigt moslimhaat', nrc.nl.

100 *Discriminatie door risicoprofielen. Een mensenrechtelijk toetsingskader* 2021, p. 28.

101 *De verwerking van de nationaliteit van aanvragers van kinderopvangtoeslag* 2020, p. 49 en Amnesty International 2021, p. 23.

102 Dit was het geval bij de Belastingdienst in de Kindertoelagenaffaire.

Zie *De verwerking van de nationaliteit van aanvragers van kinderopvangtoeslag* 2020, p. 13 e.v.

103 'De vergeten fraudejacht op Somalische Nederlanders', oneworld.nl.

104 Datta e.a. 2017, Helwegen & Braaksma 2020, p. 8, Prince & Schwarcz 2020.

105 Artikel 1, lid 1 onder c AWGB.

106 EHRM 13 november 2007, 57325/00 (*DH e.a./Tsjechië*), EHRM 24 mei 2016, 38590/10 (*Biao/Denemarken*).

4.8.5 Rechtsbescherming

Om een besluit aan te vechten dat wellicht op discriminerende gronden is genomen, moet een uitkeringsgerechtigde flinke drempels slechten. Wie denkt dat het algoritme hem of haar als lid van een groep mensen met bepaalde persoonskenmerken uit het handhavingsbestand naar boven laat komen, zou een beroep op de AWGB kunnen doen. Dat hoeft niet alleen bij het College voor de Rechten van de Mens, maar kan ook bij de rechtbank of de Centrale Raad van Beroep, zie paragraaf 4.6. De betrokkene moet in dat geval feiten aanvoeren die discriminatie kunnen doen vermoeden. Dergelijke feiten kunnen bestaan uit statistische gegevens over bijvoorbeeld de samenstelling van de groep die wordt uitgekozen voor de risicoselectie. Het verzamelen van statistische data is echter bijzonder complex. Een uitkeringsgerechtigde zal niet zomaar kunnen beschikken over de gegevens van de groep en het verzamelen van dit soort data kan stuiten op privacynormen. Het aanvoeren van feiten die een bias in het systeem kunnen doen vermoeden, is dus al een zware procedurele last.¹⁰⁷ Wel is het zo, dat als dat vermoeden vervolgens wordt vastgesteld, de bewijslast bij de uitkeringsinstantie ligt die moet aantonen dat er geen sprake was van discriminatie.¹⁰⁸

Zelfs als de datasets in het algoritme bekend worden gemaakt en er daarmee feiten kunnen worden voorgelegd, is het de vraag of daarmee een vermoeden van discriminatie kan worden vastgesteld. De algoritmische variabelen kunnen proxies zijn die geen direct verband hebben met bijvoorbeeld migratieachtergrond.

In de praktijk wordt in bezwaar- en beroepsprocedures tegen een intrekings- of ander handhavingsbesluit vrijwel nooit een beroep gedaan op de AWGB. We hebben geen uitspraken van lagere rechters of de CRvB gevonden waarin de AWGB als rechtsgrond werd aangehaald en de verschuiving van de bewijslast werd ingeroepen. De bewijsregels in de Algemene wet bestuursrecht maken het aantonen van discriminatie moeilijk.

Wel biedt jurisprudentie van de Hoge Raad en van de Afdeling Bestuursrecht van de Raad van State daarbij steun. Volgens die rechtspraak moet “een bestuursorgaan zorgdragen voor de inzichtelijkheid en controleerbaarheid van die keuzes, aannames en gegevens. Zonder die inzichtelijkheid en controleerbaarheid dreigt een ongelijkwaardige procespositie van partijen te ontstaan. Een belanghebbende kan in geval van besluitvorming op basis van een computerprogramma dat vanuit zijn perspectief is te beschouwen als een zogenoemde black box, immers niet controleren op basis waarvan tot een bepaald besluit wordt gekomen.”¹⁰⁹ Als een besluit niet een toereikend niveau van transparantie, verifieerbaarheid en toetsbaarheid heeft, kan het besluit vernietigd worden.¹¹⁰ De CRvB bepaalde in een uitspraak uit 1998 al dat het tot de fundamentele beginselen van het (bestuursrechtelijk) procesrecht hoort dat de overheid in een geschil over een besluit gebaseerd op een computersysteem, informatie over dat systeem ter beschikking dient te stellen aan de rechter en de andere partij. Fundamentele procesrechtelijke beginselen – waaronder het verdedigingsbeginsel – wegen zwaarder dan de praktische belangen van het bestuursorgaan.¹¹¹

Dat betekent dat een uitvoeringsorgaan bij zijn besluit om iemand voor een heronderzoek te selecteren, te allen tijde duidelijk moet kunnen maken waarom de betrokken persoon in het risicoprofiel is opgenomen.

107 Wachter, Mittelstadt & Russell 2020 en J. Nieuwstraten in *Kamerstukken I* 2021/22, CXLVI, L.

108 Artikel 10, lid 1 AWGB.

109 HR 17 augustus 2018, ECLI:NL:HR:2018:1316.

110 ABRvS 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1259, punt 14 (PAS) OpenRecht 01-12-2017, m.nt. M. van Eck en ABRvS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2454, punt 23.

111 CRvB, 27 november 1998, ECLI:NL:CRVB:1998:AA3736, AB 1999/66, m.nt. F.J.L. Pennings en USZ 1998/311, m.nt. H.H. de Vries.

5. Maatregelen om discriminatie tegen te gaan

Uit de literatuur en uit de gesprekken met informanten zijn verschillende maatregelen naar voren gekomen die erop gericht zijn om discriminatie tegen te gaan. We onderscheiden vier niveaus van maatregelen: op het terrein van wetgeving, beleid, uitvoering en handhaving en op organisatieniveau.

5.1. Wetgeving

Op het terrein van wetgeving zijn verschillende maatregelen aan te wijzen die bij kunnen dragen aan het voorkomen van discriminatie bij de toepassing van algoritmes in de sociale zekerheid.

5.1.1 Europese Wet op de Artificiële Intelligentie

Een belangrijke ontwikkeling is de Europese Wet op de Artificiële Intelligentie, een ontwerpverordening die de Europese Commissie heeft voorgelegd aan het Europees Parlement en de lidstaten.¹¹²

In het voorstel zijn verbodsbepalingen en strenge verplichtingen voor het gebruik van algoritmes opgenomen. Daarbij wordt een risicogebaseerde aanpak ingezet: hoe groter het risico voor de samenleving, des te strenger de verplichtingen. Bij een *onaanvaardbaar risico*, waartoe de terreinen veiligheid, bestaansmiddelen en mensenrechten worden gerekend, wil de commissie een verbod op het gebruik van algoritmes invoeren. Het gaat daarbij om AI-systemen of -toepassingen die menselijk gedrag manipuleren om de vrije wil van gebruikers te omzeilen en systemen die 'sociale scoring' door overheden mogelijk maken. De sociale zekerheid geldt volgens artikel 6, tweede lid van de ontwerpverordening als een terrein met een *hoog risico*. Verplichtingen voor de toepassing van AI, inclusief algoritmes, zijn daarbij:

- Adequate systemen voor risicobeoordeling en -beperking.
- Hoge kwaliteit van de datasets die het systeem voeden om risico's en discriminerende resultaten zoveel mogelijk uit te sluiten.
- Registratie van activiteiten om de traceerbaarheid van de resultaten te waarborgen.
- Gedetailleerde documentatie met alle nodige informatie om de autoriteiten in staat te stellen het doel en de conformiteit van het systeem te beoordelen.
- Duidelijke en adequate informatie voor gebruikers.
- Passend menselijk toezicht om de risico's tot een minimum te beperken.
- Sterke robuustheid, beveiliging en nauwkeurigheid.¹¹³

Met deze wet worden Europabreed regels gesteld voor het gebruik van KI in het algemeen en algoritmes in het bijzonder. Bij het invoeren van deze wet en te zijner tijd de implementatie in Nederland, kan de bescherming tegen discriminatie door algoritmes worden voorkomen. Daarom is het aan te bevelen dat de wetgever het wetsvoorstel in de Europese Raad steunt.

¹¹² COM(2021) 206, 2021/0106(COD).

¹¹³ 'Een Europa dat klaar is voor het digitale tijdperk: Commissie presenteert nieuwe regels en acties voor excellentie en vertrouwen in kunstmatige intelligentie', 21 april 2021, ec.europa.eu.

5.1.2 Hardheidsclausules en maatwerk

Een andere wettelijke maatregel die uit literatuur en gesprekken naar voren kwamen, is het invoeren of verruimen van hardheidsclausules in de wetgeving rond onrechtmatig gebruik van sociale zekerheid. Onder een hardheidsclausule verstaan we de mogelijkheid voor een overheidsorgaan om van (dwingende) wetgeving af te wijken als het gevolg van toepassing van die regeling tot een onvoorzien en onredelijk benadelend gevolg voor de betreffende burger leidt. Sommige bestuursrechtelijke regelingen kennen een hardheidsclausule. In artikel 3.4 Awb staat bijvoorbeeld dat de nadelige gevolgen van een overheidsbesluit niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot het doel waarvoor het besluit genomen is. En de Participatiewet zegt in artikel 58, lid 8 dat van de plicht van de gemeente op basis van artikel 58, lid 1 Participatiewet om bij het schenden van de inlichtingenplicht de verleende bijstand terug te vorderen, kan worden afgezien als daar ‘dringende redenen’ voor zijn. Overigens wordt het bestaan van dringende redenen slechts in weinig gevallen aangenomen.¹¹⁴ Een burger moet zelf een beroep op de hardheidsclausule doen. Dat de toepassing van een wet nadelig of zelfs erg slecht uitpakt voor een burger is op zich geen grond voor toepassing van de hardheidsclausule.

In de Toeslagenaffaire werd duidelijk dat het ontbreken van een hardheidsclausule in de Toeslagenwet het leed van de betrokken ouders heeft vergroot.¹¹⁵

De huidige Nederlandse fraudewet legt uitkeringsinstanties de plicht op om bij onrechtmatig gebruik van sociale zekerheid de betaalde uitkering terug te vorderen en onder omstandigheden een boete op te leggen. Hier is sprake van een ‘moet-bepaling’. Zoals boven beschreven, leidt dat in bepaalde gevallen tot onnodige hardheid.

Daarom is de aanbeveling voor de wetgever om in de fraudewetgeving een ‘kan-bepaling’ op te nemen. Het niet langer verplichten van terugvordering en opleggen van boete (de moet-bepaling) zou gemeenten de mogelijkheid bieden om in gevallen van onvoorzien en onredelijke benadeling af te zien van terugvordering en sancties.

5.1.3 Aanpassen van elementen die op afkomst wijzen

Er zijn wets-elementen die al dan niet rechtstreeks naar de nationaliteit of de afkomst van personen verwijzen. Bijvoorbeeld in artikel 13 Participatiewet is het verbod op verblijf in het buitenland vastgelegd. Personen met een migratieachtergrond worden bijzonder getroffen door deze maatregel, omdat zij wellicht vaker dan personen die geen migratieachtergrond hebben, langer in het buitenland verblijven of hun hoofdverblijf (terug)verplaatsen naar het land van herkomst. Een ander wettelijk verbod in dit verband is artikel 19 lid 1 sub e WW. Daarin wordt bepaald dat iemand die buiten Nederland woont of verblijft geen recht op een uitkering heeft. Ook dat treft personen met een migratieachtergrond bijzonder, omdat zij wellicht vaker dan anderen hun woon- verblijfplaats verplaatsen.

De toepassing van deze regels heeft tot gevolg dat mensen met een migratieachtergrond vaker de kans lopen om voor een heronderzoek te worden uitgekozen. Het gaat hier dan om een vorm van indirecte discriminatie. Bij toepassing van de AWGB-normen kan dergelijke discriminatie toegelaten zijn. Dan moet daar een objectieve rechtvaardiging voor bestaan. Daarvan is sprake als het doel van het onderscheid legitiem is, het middel passend is om het doel te bereiken en de discriminatie noodzakelijk is.

¹¹⁴ CRvB 23 februari 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:487.

¹¹⁵ Van Ettekhoven 2021, p. 102.

Aanbeveling voor de wetgever is te overwegen om verwijzingen naar bezit en verblijf in het buitenland aan te passen, dan wel om nadrukkelijk een objectieve rechtvaardiging te formuleren. Aanpassing van de wet zou wel een vergaande maatregel zijn, omdat dat het beginsel ter discussie stelt dat een uitkering in beginsel niet mag worden geëxporteerd. Dat is een onderwerp voor (politieke) discussie.

5.1.4 Wetsvoorstel Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden

Het wetsvoorstel *Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (WGS)* is door de Tweede Kamer op 17 december 2021 aangenomen.¹¹⁶ Het voorstel moet de wettelijke basis vormen voor het opslaan en uitwisselen van geautomatiseerde gegevens tussen overheidsinstanties en private partijen. Het wetsvoorstel zal ingrijpende gegevensverwerkingen mogelijk maken. Gegevens kunnen op grond van het voorstel systematisch en met gebruik van dataverwerking (bijvoorbeeld profilering) worden verwerkt voor zeer uiteenlopende doelen. Dergelijke verwerkingen vinden plaats in een potentieel breed en in het wetsvoorstel vrijwel onbegrensd verband van publieke en private deelnemers. Een van de doelen is het opsporen van fraude in de sociale zekerheid. De wet kent slechts twee materiële waarborgen tegen onrechtmatig gebruik van persoonsgegevens: de Autoriteit Persoonsgegevens moet vooraf toestemming geven voor profilering en het samenwerkingsverband moet algemene gegevens over systematische gegevensverwerking toegankelijk maken. Daarvan is uitgezonderd de situatie dat een publieke of private deelnemer aan het samenwerkingsverband van oordeel is dat zwaarwegende redenen dat verhinderen.

De Raad van State, de Autoriteit Persoonsgegevens en het College voor de Rechten van de Mens hebben kritiek geuit op het wetsvoorstel. De regering kan overwegen het wetsvoorstel aan te passen. Kern van de kritiek is dat het onmogelijk is om vast te stellen welke gegevens er over burgers worden uitgewisseld, dat het doel van de verwerking onvoldoende is beschreven en dat niet duidelijk is waar de informatie terecht komt. Daarnaast staat het beginsel van onschuld-presumptie onder druk en bestaat de kans op het opstellen van gekleurde datasets, waardoor sommige groepen extra gecontroleerd kunnen worden. De minister van Justitie en Veiligheid heeft in reactie op mogelijke gevaren voor discriminatoire werking van de gegevensverwerking aangegeven dat bij AMvB geregeld wordt dat samenwerkingsverbanden bij de verstrekking van resultaten aan deelnemers of derden, zoveel mogelijk moeten motiveren op basis van welke informatie de uitkomst tot stand is gekomen.¹¹⁷ De Tweede Kamer heeft het wetsvoorstel op 17 december 2021 aangenomen. Het wetsvoorstel is op het moment van schrijven in behandeling bij de Eerste Kamer.

In het onderzoek is naar voren gekomen dat het koppelen en uitwisselen van gegevens van burgers door uitkeringsinstanties een risico op discriminatie met zich meebrengt. De AP en de Raad van State hebben gewaarschuwd dat de invoering van de WGS mensenrechtelijke risico's oplevert.¹¹⁸

De aanbeveling aan de wetgever is daarom om de invoering van de WGS kritisch te bekijken.

¹¹⁶ Kamerstukken II 2019/20, 35 447, nr. 2.

¹¹⁷ Kamerstukken II 2021/22, 35 447, nr. 21, p. 9.

¹¹⁸ Brief voorzitter Autoriteit Persoonsgegevens in Kamerstukken I 2021/22, 35 447, G en voorlichting Raad van State in Kamerstukken II 2019/20, 35 447, nr. 4.

5.2 *Beleid*

Overheden en uitvoeringsorganen kunnen het gebruik van algoritmes in hun beleid omschrijven. Uitvoeringsorganen als UWV en SVB hebben datagedreven werken als beleidsuitgangspunt gekozen, net als veel gemeenten. Binnen de beleidsvrijheid die zij hebben, kunnen zij ook meer aandacht besteden aan het gebruik en de uitkomst van eerlijke algoritmen.

In het navolgende worden beleidsmaatregelen beschreven die deze instanties toepassen of zouden kunnen toepassen. Enkele beleidsmaatregelen die in de literatuur en de gesprekken met informanten wel naar voren kwamen, zijn nog niet ontwikkeld of lijken niet direct van invloed te zijn op de rechtmatigheidstoetsen.¹¹⁹

Een andere maatregel is het opnemen van de eis voor het toepassen van eerlijke algoritmes in de aanbestedingsvoorwaarden van de gemeente. Daarmee heeft de gemeente een instrument in handen om van private partijen waar zij mee samenwerkt, te verlangen dat die eerlijke en non-discriminatoire algoritmes gebruiken. Dit kan een nuttige maatregel zijn voor gemeenten en samenwerkingsverbanden die de dataverwerking in het domein werk en inkomen door private partijen laten uitvoeren.

5.2.1 *Verantwoording en rapportageplicht*

Discriminatie bij het toepassen van algoritmes kan worden tegengegaan door het afleggen van verantwoording en het opmaken van rapportages. Een voorbeeld daarvan uit het buitenland is de instelling van de *public sector equality duty* in het Verenigd Koninkrijk.¹²⁰ Ook in Ierland is een dergelijke plicht ingevoerd die gemodelleerd is naar het Britse systeem.¹²¹ Het gaat om een wettelijke verplichting. De *equality duty* houdt in dat overheidsorganen verplicht zijn om aandacht te besteden (*give due regard to*) aan het bevorderen van gelijke behandeling, het voorkomen van discriminatie en het beschermen van de mensenrechten van hun werknemers, klanten, gebruikers van hun diensten en iedereen die onderwerp is van hun beleid en plannen. Over de *equality duty* leggen de overheidsorganen jaarlijks verantwoording af aan het nationale mensenrechteninstituut.

Aanbeveling aan de wetgever is om nader te onderzoeken of een dergelijke plicht tot gelijke behandeling in de publieke sector in Nederland ingevoerd kan worden.

In Nederland heeft de Tweede Kamer in 2021 twee moties aangenomen die erop gericht zijn meer transparantie te waarborgen bij de verwerking van persoonsgegevens.¹²² Doel van de moties is om te inventariseren waar (persoons)gegevens worden gebruikt die gerelateerd zijn aan iemands afkomst. Als de overheid die gegevens onrechtmatig en oneigenlijk gebruikt, wordt dat beëindigd en worden de vervuilde data opgeruimd. In de eerste voortgangsrapportage over de uitvoering van deze moties geeft de Staatssecretaris van BZK aan dat er een inventarisatie heeft plaatsgevonden van domeinen waar afkomstgerelateerde gegevens een rol spelen. In die domeinen wordt vervolgens getoetst of sprake is van onrechtmatig of oneigenlijk gebruik van afkomstgerelateerde gegevens. Ten slotte worden in gevallen waarin dat is aangetroffen die gegevens gewist.¹²³

119 Informanten SZ3, PSZ1, openbaar gesprek J. Nieuwstraten en S. Ghebreab in *Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, L*.

120 'Public Sector Equality Duty', equalityhumanrights.com.

121 'Public Sector Equality and Human Rights Duty', ihrec.ie.

122 Motie Marijnissen in *Kamerstukken II 2020/21, 35 510, nr. 21* en het eerste deel van de motie Klaver c.s. in *Kamerstukken II 2020/21, 35 510, nr. 16*.

123 *Kamerstukken II 2021/22, 26 643, nr. 790*.

5.2.2 Algoritmeregisters

De Gemeente Amsterdam heeft als eerste stad in Nederland een algoritmeregister ingesteld. In dat openbare register staan de datasets die gebruikt worden op bepaalde beleidsterreinen. Binnen het sociaal domein worden in het kader van vroegsignalering gegevens van zorgverzekeraars, woningcorporaties, energieleveranciers en Waternet gekoppeld aan die van de gemeente. Dan kunnen klanten die een betalingsachterstand bij een van de schuldeisers hebben, actief door de gemeente benaderd worden om (schuld)hulp in te schakelen.

Het register bevat de data op de terreinen waarop algoritmes worden ingezet en informatie over de dataverwerking, de manier waarop menselijk toezicht is geregeld en risico's te waarborgen.

Ook is een apart tabblad gewijd aan het risico op discriminatie.¹²⁴

Ook de gemeenten Rotterdam en Den Haag hebben een dergelijk algoritmeregister gepubliceerd.

¹²⁵ Deze registers beschrijven onder andere hoe gegevens van burgers over uitkeringsrechtmatigheid worden verwerkt. De details van de gebruikte datasets zijn, in tegenstelling tot het Amsterdamse register, niet op de websites opgenomen. Het Rotterdamse register geeft in algemene termen uitleg over de opzet van het algoritme en beschrijft de waarborgen die gehanteerd zijn om discriminatie en oneerlijke uitkomsten te voorkomen. Het Haagse algoritmeregister geeft aan dat de datasets zijn samengesteld uit gegevens van de BRP (persoons-, familie-en adresgegevens), het UWV (dienstverbanden, uitkeringen, inkomsten), RDW (voertuigbezit), KvK (gegevens onderneming) en DUO (studie en ontvangst WSF). Volgens de toelichting op de website wordt nationaliteit verwerkt om vast te stellen of de aanvrager(s) gelijkgesteld kunnen worden aan mensen die de Nederlandse nationaliteit hebben.

Het inrichten van openbare algoritmeregisters met openheid over gebruikte datasets kan worden gezien als het voldoen aan de ethische norm van transparantie.¹²⁶ Immers, burgers, belangenorganisaties, (rechts)hulpverleners en oordelende instanties kunnen de gebruikte datasets inzien en zo nagaan welke variabelen zijn gebruikt. Die kunnen ze vervolgens toetsen op respect voor menselijke autonomie, voorkomen van schade, fairness en verklaarbaarheid. In dat verband lijkt het Amsterdamse algoritmeregister de meest transparante gegevens te verschaffen, het Haagse enig inzicht en het Rotterdamse het minste inzicht in de daadwerkelijk gebruikte datasets.

Wel geldt dat ook in het meest transparante algoritme, het in veel gevallen moeilijk is om te ontdekken of bepaalde variabelen als proxy gezien kunnen worden. De vraag of daarmee sprake zou kunnen zijn van indirecte discriminatie is moeilijk te beantwoorden, omdat dat kennis van gedrag of kenmerken van (etnische) minderheidsgroepen vergt die in verband kunnen worden gebracht met de ingevoerde variabele. In het geval van bijvoorbeeld de variabele 'postcode' kan dat worden vastgesteld als blijkt dat in een bepaald postcodegebied veel mensen uit etnische minderheidsgroepen wonen. Een variabele als 'meerdere personen ingeschreven op één adres' of 'meerdere aanvragen vanaf één IP-adres' wordt al moeilijker te verbinden aan een bepaalde minderheidsgroep.

Er zijn wel statistische methodes ontwikkeld om dergelijke berekeningen uit te voeren,¹²⁷ maar we hebben niet vast kunnen stellen dat die in rechtszaken zijn toegepast.

Als mogelijk discriminerende proxies zijn ontdekt, kunnen de gevolgen daarvan op verschillende manieren ongedaan worden gemaakt. De variabele die met een minderheid wordt geassocieerd

¹²⁴ 'Overzicht, Vroeg Eropaf', algoritmeregister.amsterdam.nl.

¹²⁵ 'Algoritmeregister', rotterdam.nl; 'Algoritmeregister Den Haag', denhaag.dataplatform.nl.

¹²⁶ Openbaar gesprek S. Ghebreab in *Kamerstukken I* 2021/22, CXLVI, L.

¹²⁷ Wachter, Mittelstadt & Russel 2020 en Datta e.a. 2017.

kan uit de dataset worden gehaald, of een menselijke gebruiker die op de discriminerende proxy in de dataset is geweest, kan bepalen hoe zwaar die variabele mee moet wegen bij de beslissing om een heronderzoek uit te voeren.

Het verdient aanbeveling aan de wetgever om het instellen van algoritmeregisters voor instellingen in de sociale zekerheid, inclusief gemeenten, verplicht te maken. Een specifieke aanbeveling is om gericht onderzoek te doen naar de vraag of gebruikte variabelen als proxy voor (indirecte) discriminatie zijn gebruikt.

5.2.3 Zelfregulering

Uitvoeringsorganen kunnen zelf maatregelen nemen om discriminerende effecten van algoritmes tegen te gaan. Uit de gesprekken met informanten blijkt dat zij hierin ook al stappen nemen.¹²⁸ Zo worden algoritmes op bias getest door medewerkers of een klankbordgroep voor ze in productie worden genomen. Ook wordt een privacybeoordeling uitgevoerd waar de functionaris gegevensbescherming bij betrokken is. Maatregelen die zij verder kunnen nemen, gaan over het ontdekken van bias in de algoritmes door het toepassen van het IAMA of een ander impact assessment instrument,¹²⁹ het zo nodig aanpassen van de variabelen in de datasets, het aanpassen van de rekenmethode om ongelijkheid te compenseren, het transparant maken van de gebruikte algoritmes en het zorgen voor menselijke besluitvorming.

Uitvoeringsorganen willen ook verder gaan en vertelden dat zij zelf de uitkomsten van de risicoprofielen willen kunnen vergelijken met het klantenbestand. Met statistische *post-processing*-technieken zouden ze zelf kunnen nagaan of er groepen zijn die disproportioneel vaker in het risicoprofiel terechtkomen.¹³⁰ Op basis van die uitkomst zou de dataset of de beoordeling van het algoritme kunnen worden aangepast. Zoals besproken in paragraaf 4.4.4, zeggen uitkeringsorganen dat de toepassing van de AVG een dergelijke beoordeling in de weg staat. De AVG zou niet toestaan dat gevoelige persoonsgegevens als nationaliteit en afkomst verwerkt worden, zelfs als dat ten voordele van deze groepen zou worden toegepast.¹³¹

5.3 Uitvoering

Bij de uitvoering van de sociale zekerheid zijn verschillende methoden denkbaar om discriminatie bij het gebruik van algoritmes tegen te gaan. Belangrijk zijn de verbetering van de publieke dienstverlening en het gebruik van instrumenten waarmee ethische en juridische normen getoetst kunnen worden.

5.3.1 Verbeteren publieke dienstverlening

Naar aanleiding van de Toeslagenaffaire hebben verschillende uitvoeringsorganen maatregelen ontwikkeld die moeten voorkomen dat burgers opnieuw en op andere terreinen slachtoffer worden van discriminatoire toepassing van databestanden. De regering heeft naar aanleiding van het rapport 'Ongekend onrecht' van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) en het rapport 'Klem tussen balie en beleid' van de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU) besloten om een meerjarige, overheidsbrede Werkagenda voor

128 Interview informanten SZ5a, SZ5b, SZ6a en SZ6b.

129 *Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmen 2021*.

130 Zoals besproken door Lammerant, Blok & De Hert, p. 23.

131 Interview informanten SZ5a, SZ5b, SZ6a en SZ6b.

Publieke Dienstverlening (verder: Werkagenda) op te stellen. Met deze Werkagenda wil het kabinet de dienstverlening meer laten aansluiten bij de behoeften en verwachtingen van mensen, nu en in de toekomst.¹³²

Ook de rol van algoritmes bij besluitvorming komt aan bod in het rapport ‘Klem tussen balie en beleid’. De TCU concludeert daarin dat zowel de Tweede Kamer als het kabinet de uitvoering jarenlang hebben verwaarloosd. De nadruk op efficiency en de daaruit volgende bezuinigingen op onder andere het ambtenarenapparaat hebben uitvoeringsorganisaties ertoe gebracht om hun werkprocessen op grote schaal te digitaliseren. Daardoor verdween persoonlijk contact, wat in combinatie met de introductie van automatische besluitvorming (via algoritmen), maakte dat het voor professionals moeilijker was burgers te helpen en maatwerk te leveren.¹³³ Aanbevelingen uit het rapport die de uitvoering betreffen, zijn onder andere: praat met de burger en de uitvoeringsorganisaties, schenk meer aandacht aan de uitvoerbaarheid van beleid en aan doenvermogen, signaleer en adresseer problemen in de uitvoering zo snel mogelijk en geef de uitvoering meer waardering en de professionals meer zeggenschap.¹³⁴

5.3.2 Ethische codes en richtlijnen

Sommige uitvoeringsorganen hebben een ethische code of een verantwoordingsdocument opgesteld waarin zij aangeven hoe omgegaan moet worden met uitkomsten van het gebruikte algoritme.¹³⁵ Een van de uitvoeringsorganen heeft een beleidsmedewerker ‘ethiek en recht’ in dienst, wiens taak het is om de afdeling handhaving te adviseren over de ethische toepassing van algoritmes.¹³⁶ Een ander uitvoeringsorgaan is bezig om een ethische commissie in te stellen.¹³⁷

Volgens de code dienen profielen die door het algoritme zijn ontwikkeld door een medewerker gecheckt te worden. Deze ethische normen worden, naast juridische aspecten, gebruikt om ongewenste bias te voorkomen.¹³⁸ Bij ethische principes gaat het, zoals eerder vermeld, om respect voor menselijke autonomie; voorkomen van schade; *fairness* (een eerlijk algoritme) en verklaarbaarheid en transparantie. De Algemene Rekenkamer heeft deze ethische principes op een rij gezet.¹³⁹ Het uitgangspunt daarbij is dat wanneer deze principes worden toegepast, er minder risico op onethische uitkomsten zijn en er geen discriminatie zal plaatsvinden.¹⁴⁰

Verschillende publieke en semipublieke instellingen hebben aanbevelingen en richtlijnen opgesteld, bedoeld voor overheidsorganen om hun beleid en werkprocessen te toetsen op ethische, mensenrechtelijke en andere juridische normen. De aanbevelingen zijn relatief nieuw en het is niet bekend of andere uitvoeringsorganen en gemeenten er inmiddels gebruik van maken. Wel heeft de Tweede Kamer in april 2022 een motie aangenomen om het door de Universiteit Utrecht in opdracht van het ministerie van BZK ontwikkelde impact assessment mensenrechten en algoritmes (IAMA) verplicht te stellen.¹⁴¹ Daarnaast is de Sociale Verzekeringsbank met de Algemene Rekenkamer in overleg om de aanbevelingen in te voeren.¹⁴²

132 Kamerstukken II 2020/21, 35 387, nr. 4.

133 Kamerstukken II, 2020/21, 35 387, nr. 2, p. 136.

134 Kamerstukken II, 2020/21, 35 387, nr. 2, p. 12.

135 Interview informant SZ6a.

136 Interview informant SZ5a.

137 Interview informant SZ6a.

138 Interview informanten SZ5a, SZ5b en SZ6.

139 *Aandacht voor algoritme* 2021.

140 Helwegen & Braaksma 2020, p. 14.

141 Kamerstukken II, 2021/22, 26 643, nr. 835.

142 Interview informanten SZ4a en SZ4b.

Het gaat om de volgende aanbevelingen en richtlijnen:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/Universiteit Utrecht (2021): ‘Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmen (IAMA)’.¹⁴³ Dit IAMA is een instrument voor discussie en besluitvorming voor overheidsorganen. Het maakt deel uit van de Toolbox Ethisch Verantwoorde Innovatie en het is bedoeld om te voorkomen dat mensenrechtelijke normen worden geschonden bij de toepassing van algoritmes.¹⁴⁴ Het IAMA bestaat uit een groot aantal discussievragen voor overheidsorganen wanneer zij besluiten om een algoritme te (laten) ontwikkelen, in te kopen, aan te passen en/of in te gaan zetten.

Autoriteit Persoonsgegevens (2020): Het rapport ‘De verwerking van de nationaliteit van aanvragers van kinderopvangtoeslag’¹⁴⁵ bevat enkele domeinoverstijgende adviezen om discriminatie door gebruik van algoritmes tegen te gaan. De adviezen omvatten onder andere het gebruik van handmatige beoordeling, het instellen van maatwerk, het maken van een helder onderscheid tussen dienstverlening en handhaving, het instellen van onafhankelijke controle op ontwikkeling van het risicoprofielen, aandacht voor risico-indicatoren die gebaseerd zijn op patronen vanuit historische data, het beperken van het gebruik van zelflerende algoritmen, het stoppen van het gebruik van nationaliteit voor risico-inschatting en het instellen van een adequate feedbackloop tussen dataspecialisten en controlemedewerkers

Algemene Rekenkamer (2021) ‘Toetsingskader algoritmes’, onderdeel van het rapport ‘Aandacht voor Algoritmes’.¹⁴⁶ Het toetsingskader is een praktisch handvat om de belangrijkste risico’s voor de rijksoverheid voor het gebruik van algoritmes te beheersen. Het toetsingskader is zijdelings gericht op voorkomen van discriminatie. Er is gebruikgemaakt van bestaande (normen)kaders, richtlijnen, wet- en regelgeving en kent vijf perspectieven: sturing en verantwoording; model en data; privacy; IT General Controls (ITGC) en ethiek.

College voor de Rechten van de Mens (2021) ‘Discriminatie door risicoprofielen. Een mensenrechtelijk toetsingskader’.¹⁴⁷ Dit toetsingskader is bedoeld voor overheidsfunctionarissen om te bepalen wanneer risicoprofielen leiden tot discriminatie op grond van ras of nationaliteit. Het presenteert de (denk)stappen die doorlopen moeten worden om te toetsen of een risicoprofiel binnen de grenzen van het discriminatieverbod blijft.

143 Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmen 2021.

144 ‘Toolbox Ethisch Verantwoorde Innovatie’, digitaleoverheid.nl.

145 De verwerking van de nationaliteit van aanvragers van kinderopvangtoeslag 2020.

146 Aandacht voor algoritmes 2021, Bijlage 2.

147 Discriminatie door risicoprofielen. Een mensenrechtelijk toetsingskader 2021.

6. Toegang tot en uitsluiting van sociale zekerheid

6.2 Inleiding

De wetgeving van de sociale zekerheid is ingewikkeld. Dat heeft tot gevolg dat een aanzienlijk aantal mensen geen of minder gebruikmaakt van sociale zekerheid, terwijl zij daar wel recht op zouden hebben. Er is sprake van uitsluiting van groepen mensen van sociale zekerheid.

Uit ons onderzoek en uit gesprekken met informanten is naar voren gekomen dat veel mensen geen of onvolledig gebruik maken van sociale zekerheid.¹⁴⁸ Er zijn verschillende oorzaken hiervoor, waarvan er een is dat de regelgeving zeer complex is. Daarnaast werden andere drempels genoemd die meer in de persoonlijke sfeer liggen, maar wel verband houden met de regelcomplexiteit. Dan gaat het bijvoorbeeld om onbekendheid met de regelgeving, gebrek aan doenvermogen, taalbarrières en angst om veel gegevens aan een instantie te verstrekken.¹⁴⁹

Het niet-gebruik van sociale zekerheid wordt in de literatuur als problematisch beschouwd. Op persoonlijk vlak hebben mensen met schulden minder doenvermogen als gevolg van stress bij het omgaan met die schulden.¹⁵⁰ Er is sprake van een wisselwerking: wie minder doenvermogen heeft, kan geen gebruikmaken van de sociale zekerheid. Dat kan leiden tot meer schulden, wat uiteindelijk tot meer stress leidt.

Op het vlak van beleid worden de doelstellingen van sociaal beleid, zoals armoedebestrijding en mensen ondersteunen naar een beroepsopleiding en de arbeidsmarkt niet volledig behaald als veel mensen geen gebruikmaken van sociale zekerheid. Ook verder weg gelegen doelstellingen, zoals het stabiliseren van de economie en het sociaal en economisch integreren van mensen, kunnen niet volledige behaald worden als groepen burgers geen gebruikmaken van het stelsel van sociale zekerheid. De overheid heeft daar om die reden ook geen volledig zicht op en kan onvoldoende rekening houden met effecten van sociaal beleid en de kosten die daarmee gemoeid zijn. Daarnaast heeft het niet-gebruik als effect dat er ongerechtvaardigde inkomensverschillen tussen groepen burgers ontstaan.¹⁵¹

De doelstellingen van sociaal beleid in Nederland omvatten niet alleen het bieden van inkomensondersteuning, maar ook het activeren en begeleiden van mensen naar werk. Niet-gebruik is om die reden ongewenst: wie niet in het stelsel zit, kan ook niet worden bereikt voor activerende maatregelen. De invoering van de Participatiewet in 2015 werd bijvoorbeeld gemotiveerd door vier argumenten: er zijn te veel mensen niet actief op de arbeidsmarkt, te veel mensen zitten in verschillende regelingen als de bijstand, de Wajong en de Wet sociale werkvoorziening, het stelsel is te complex en leidt daardoor tot onduidelijkheid en ten slotte is het stelsel te weinig effectief en ondermijnt daardoor het bestaande draagvlak in de samenleving en de politiek.¹⁵²

¹⁴⁸ Informanten SZ3, SZ6a en SZ6b en openbaar gesprek met H. Boerma in *Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, V*.

¹⁴⁹ Reijnders 2020.

¹⁵⁰ *Weten is nog geen doen* 2017.

¹⁵¹ Fuchs 2009.

¹⁵² Van Echtelt e.a. 2019, p. 43.

De vragen die in dit deelonderzoek centraal staan, zijn:

- Hoe groot is de groep personen die geen (volledig) gebruikmaken van sociale zekerheid?
- Welke oorzaken zijn daarvoor aan te wijzen?
- Is er sprake van discriminatie?

Ten slotte kijken we naar de vraag welke maatregelen de wetgever in kan zetten om het niet-gebruik te verminderen.

6.2 Omvang en kenmerken van niet-gebruik

Al vele jaren is bekend dat niet-gebruik van sociale voorzieningen een aanzienlijke omvang kent.¹⁵³ Uit verschillende onderzoeken naar dit verschijnsel komt het beeld naar voren dat er grote groepen mensen zijn die recht hebben op sociale voorzieningen, maar daar geen gebruik van maken. De cijfers verschillen nogal van regeling tot regeling en variëren van 20 procent tot wel 86 procent van de rechthebbenden.¹⁵⁴

Er worden twee soorten niet-gebruik onderscheiden: primair en secundair niet-gebruik. Van primair niet-gebruik is sprake wanneer mensen afzien van een aanvraag en daardoor niet in het systeem terechtkomen en geen uitkering ontvangen. Bij secundair niet-gebruik gaat het om mensen die wel een aanvraag doen, maar uiteindelijk geen uitkering ontvangen. Het gaat dan om gedrag van de aanvrager die de aanvraag online of in persoon niet afmaakt. Of het gaat om fouten of beslissingen van de uitkeringsinstantie, zoals het afwijzen van de aanvraag omdat aan bepaalde voorwaarden niet is voldaan.¹⁵⁵

“Hoeveel mensen ondersteuning uit het sociaal domein (d.w.z. Participatiewet, Wmo, Jeugdwet) nodig hebben om zichzelf te redden of te kunnen participeren in de samenleving maar niet bereikt worden, bijvoorbeeld omdat zij zich niet melden, is niet bekend”, schrijft het SCP in een recent rapport.¹⁵⁶ Toch zijn er wel enige cijfers bekend over het aantal mensen dat recht heeft op sociale zekerheid en daar geen gebruik van maakt. Met name het niet-gebruik van bijstand is geregeld onderzocht.

In 2020 steeg de aanvraag voor bijstand onder de Participatiewet als gevolg van de coronacrisis met 3 procent ten opzichte van het jaar daarvoor. Tegelijkertijd bleek dat 170.000 huishoudens afzien van een beroep op de algemene bijstand. Dit komt neer op 35 procent van bijstandsgerechtigden, heeft de Nederlandse Arbeidsinspectie berekend.¹⁵⁷ De grootste groepen betreffen jongeren tot 27 jaar (70 procent) en zelfstandigen (86 procent), daarna volgt de groep Europese migranten (57 procent). Personen die langer dan een jaar geen aanspraak maken op de bijstand, vormen 33 procent van de niet-gebruikers. Deze groep betreft veelal een oudere populatie die vaker wel een inkomen heeft.

Er zijn huishoudens met andere inkomstenbronnen, die 20 tot 100 procent van de bijstandsnorm verdienen. Dat is de grootste groep van de niet-gebruikers. De uitkering waar zij recht op hebben is dus bedoeld als aanvulling op hun bestaande inkomen. Uit het onderzoek van de

153 Van Oorschot 1994, Fuchs 2009.

154 De Klerk e.a. 2022, p. 16: ‘Het aandeel niet-gebruik is het hoogst onder huishoudens met een huishoudlid dat zelfstandige is: 86 procent’.

155 Goedemé & Janssens 2020, p. 11.

156 De Klerk e.a. 2022, p. 7.

157 Niet-gebruik van de algemene bijstand 2021, p. 43.

inspectie blijkt dat niet-gebruik duidelijk toeneemt naarmate huishoudens een hoger inkomen ten opzichte van de bijstandsnorm hebben. Een belangrijke voorspeller van niet-gebruik is leeftijd: jongeren onder de 26 zijn vaker niet-gebruiker dan ouderen. Hoge kans op niet-gebruik ziet de inspectie verder onder thuiswonende meerderjarige kinderen en personen met een Europese migratieachtergrond. Tot slot bevinden zich onder jongeren tot en met 26 jaar, thuiswonende kinderen, personen met een Europese migratieachtergrond en zelfstandigen naar verhouding veel niet-gebruikers met weinig tot geen inkomen.

6.3 Oorzaken van niet-gebruik

Naar de oorzaken van het niet-gebruik is ook onderzoek gedaan. Nederlands onderzoek richt zich vrijwel uitsluitend op niet-gebruik van de bijstandsregelingen in de Participatiewet. Onderzoek naar niet-gebruik van werknemers- en volksverzekeringen is schaars. Alleen de Algemene Rekenkamer heeft in 2019 onderzocht hoeveel mensen geen gebruik maken van de Aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO).¹⁵⁸

De oorzaken van het niet-gebruik van bijstand kunnen worden ingedeeld in subjectieve en objectieve drempels.¹⁵⁹

In de sfeer van subjectieve motieven gaat het bij de doelgroep jongeren om het idee dat ze geen recht op bijstand hebben. Mensen met een migratieachtergrond hebben door taalachterstand en gebrek aan kennis over het sociale zekerheidssysteem geen goed zicht op hun mogelijkheden en hun rechten. En zelfstandigen zijn lastig te bereiken voor afdelingen Werk en Inkomen van gemeenten. Zij denken mogelijk geen recht te hebben op bijstand of zijn soms te trots om een uitkering aan te vragen. Ook lijkt angst voor de complexiteit van de aanvraag of angst voor terugbetalen bij wisselende inkomsten een rol te spelen.¹⁶⁰

In dat verband schrijft Reijnders in zijn proefschrift dat mensen die gebruik willen maken van uitkeringen, daar lasten van dragen.¹⁶¹ Bij die lasten gaat het om leerkosten, psychologische kosten en nalevingskosten. Als die kosten te hoog zijn haken aanvragers af. Er is dan sprake van 'vraagverlegenheid'.

Reijnders betoogt dat de sociale zekerheid door veel mensen als complex wordt ervaren. Zij zouden zich zelf moeten verdiepen in de voorwaarden, moeten leren hoe het systeem in elkaar zit. Daar moeten ze 'leerkosten' voor betalen, in de zin van inspanningen verrichten om het systeem te doorgronden of hulp zoeken. Andere elementen maken het verder lastig om hulp te zoeken, zoals ingewikkeld taalgebruik, onpersoonlijke behandeling, wachtlijsten, gebrekkige informatievoorziening over het hulpaanbod en lastige procedures om toegang te krijgen tot hulp. Omdat dat ingewikkeld is, zouden aanvragers hulp kunnen inschakelen. Daarbij komen 'psychologische kosten' kijken: de aanvrager moet aan anderen erkennen dat hij/zij het aanvraagstelsel niet begrijpt en hen om hulp vragen. Veel mensen hebben een diepgewortelde behoefte om hun gevoel van onafhankelijkheid zoveel mogelijk te behouden. Om dat gevoel van onafhankelijkheid in stand te houden, zijn controle over de eigen situatie en keuzevrijheid belangrijke waarden.

¹⁵⁸ Ouderdomsregelingen ontleed 2019.

¹⁵⁹ Fuchs 2009.

¹⁶⁰ Openbaar gesprek M. Camps in Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, K.

¹⁶¹ Reijnders 2020.

Als zij van ondersteuning gebruik willen maken, zitten daar ‘nalevingskosten’ aan: als tegenprestatie voor de ondersteuning moeten procedures worden gevolgd, documenten overgelegd en formulieren ingevuld. Sommigen ervaren dat als een zo zware last, dat zij de uitkering laten schieten. Veel van deze elementen hangen samen met een gebrek aan doenvermogen.¹⁶² Om deze leerkosten, psychologische en nalevingskosten te kunnen opbrengen, is een grote mate van doorzettingsvermogen nodig. Daarbij is niet op voorhand duidelijk wat de baten zijn. Mensen met weinig doenvermogen zullen dan eerder afhaken dan mensen met voldoende doenvermogen.

Tot de objectieve drempels behoren complexe en moeilijk geformuleerde uitkeringsvoorwaarden of tegenprestaties, administratieve rompslomp, mogelijke sancties en de aanwezigheid van meerdere aanspreekpunten.¹⁶³ Om succesvol een beroep op ondersteuning te kunnen doen, moeten potentiële aanvragers voldoende informatie hebben om te weten waar en hoe ze een aanvraag moeten indienen. Daarnaast moeten ze in staat zijn om aan de eisen voor het indienen van een aanvraag te voldoen, zoals het kunnen beschikken over een computer of laptop. Veel mensen hebben die niet.

“Ze moeten bijvoorbeeld ook een profielpersoonscan maken, terwijl de aanvraag nog loopt. Dat moeten ze dan ook nog in diezelfde tijd gaan doen, maar dat mag alleen op een computer of een laptop. Die heeft niet iedereen.”¹⁶⁴

Aanvragers raken in verwarring als informatie over het indienen van een aanvraag voor een uitkering ontbreekt, of als die informatie alleen in losse onderdelen beschikbaar is.¹⁶⁵ Het SCP constateert dat de communicatie van de overheid voor verschillende mensen ingewikkeld is. Het gaat dan om mensen met een lage geletterdheid of weinig digitale vaardigheden (onder wie mensen met een (licht) verstandelijke beperking), maar ook om burgers in andere kwetsbare posities, bijvoorbeeld mensen met schulden.¹⁶⁶

“Laat staan als er een spanningsveld in je leven is, wat vaak zo is rond scheidingen, ontslag of andere moeilijkheden. Dan wordt er heel veel van je gevraagd en moet je het zelf zien te rooien met weinig hulp van anderen, binnen bepaalde termijnen, met moeilijke digitalisering en moeilijke taal in formulieren.”¹⁶⁷

De wetgeving in de sociale zekerheid is daarnaast ingewikkeld geworden, zo concludeert de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU).¹⁶⁸ Zowel burgers als uitvoeringsorganisaties worden belemmerd door complexe wet- en regelgeving.¹⁶⁹ Voor de werking van het sociaal domein bijvoorbeeld, zijn er ruim twintig wetten relevant die elkaar deels overlappen. Het is daardoor niet altijd duidelijk wie er verantwoordelijk is voor de ondersteuning van burgers.

162 *Weten is nog geen doen* 2017.

163 Olsthoorn e.a. 2020.

164 Openbaar gesprek J. Planken in *Kamerstukken I* 2021/22, CXLVI, V.

165 Reijnders, Schalk & Steen 2018, p. 1363.

166 De Klerk e.a. 2022, p. 12.

167 Openbaar gesprek J. Planken in *Kamerstukken I* 2021/22, CXLVI, V.

168 *Kamerstukken II*, 2020/21, 35 387, nr. 2.

169 Bevestigd in openbaar gesprek M. Camps in *Kamerstukken I* 2021/22, CXLVI, K.

Mensen “zijn dan toch bang dat ze op een gegeven moment iets terug moeten betalen, dus dat ze tussen de raderen van het stelsel terechtkomen. Om die reden, dan wel omdat ze het niet weten, dan wel omdat ze het te ingewikkeld vinden, doen ze dan geen beroep op die regeling. Dat is natuurlijk niet de bedoeling.”¹⁷⁰

Het is de taak van uitvoeringsorganisaties en gemeenten om burgers bij te staan als zij om ondersteuning vragen in de sociale zekerheid.

“Dat is echt een groot probleem, waardoor mensen vaak ook stoppen met het aanvragen van een bijstandsuitkering als ze alleen een aanvullende bijstandsuitkering nodig hebben. Want het zijn vaak mensen die een WIA hebben gekregen, die dus volledig arbeidsongeschikt zijn verklaard. Die zitten dan net onder het bijstandsniveau. Dan moeten ze een aanvulling aanvragen, terwijl ze medisch niet in orde zijn en vaak niet de benodigdheden of de inkomsten hebben om alles uit te printen, per post te versturen en een profielscan te maken. Door allemaal dat soort dingen, alles bij elkaar, geven ze het op.”¹⁷¹

De groepen waar het om gaat, worden echter niet of onvoldoende bereikt. Daarvoor zijn verschillende oorzaken aan te wijzen: complexe procedures, maatregelen om fraude te voorkomen, de toegenomen digitalisering en de houding van medewerkers ‘van het loket’.

“De nadruk ligt er nu op dat het bijna een gunst is dat je geld van de overheid krijgt. Het zou goed zijn als daar een draai in komt, zodat het echt een vangnet is dat is bedoeld om te stabiliseren. Het klinkt rot, maar de arrogantie bij klant servicemedewerkers van de gemeente is echt heel erg, en ook bij het UWV en de Belastingdienst. Daar komt heel vaak arrogantie voor, waardoor klanten meer gestrest raken en moeilijker de opdrachten doen die ze moeten doen.”¹⁷²

Er bestaat wel onafhankelijke cliëntondersteuning, maar die is onvoldoende ingericht om groepen met een afstand tot de sociale zekerheid te bereiken. Uitkeringsinstanties en gemeenten geven ook aan dat zij mogelijkheden aangrijpen om mensen actief te benaderen, bijvoorbeeld bij de overgang van WW naar bijstand of om mensen te wijzen op de mogelijkheid een toeslag aan te vragen wanneer het inkomen onder de bijstandsnorm zakt. Zoals eerder opgemerkt, zeggen uitvoeringsorganen ook hierover dat zij aanlopen tegen de privacy normen in de AVG.¹⁷³

Een voorbeeld daarvan is het probleem van niet-gebruik van de Aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO). De AIO is bedoeld voor ouderen die onvoldoende inkomen of vermogen hebben om in hun levensonderhoud te voorzien, als ze bijvoorbeeld geen volledige AOW-rechten hebben opgebouwd tijdens hun werkzame leven. De Algemene Rekenkamer heeft in 2019 onderzocht om

170 Openbaar gesprek M. Camps in *Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, K*.

171 Openbaar gesprek J. Planken in *Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, V*.

172 Openbaar gesprek H. Boerma in *Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, V*.

173 Interview informanten SZ5b, SZ6a en SZ6b.

hoeveel mensen het gaat.¹⁷⁴ Zij komt tot de conclusie dat 48 procent tot 56 procent van deze ouderen de AIO-aanvulling niet krijgen, terwijl zij er wel recht op hebben. Het gaat dan om 34.000 tot 51.000 huishoudens van een of meer personen. De SVB die de regeling uitvoert, benadert mensen die een AOW-aanvraag indienen actief en wijst ze op de mogelijkheid om een beroep op de AIO te doen. Toch is dit, gelet op het grote aandeel niet-gebruik, niet genoeg. De SVB zegt dat zij de betrokken huishoudens niet actief kan benaderen omdat AVG-regels dat in de weg staan.¹⁷⁵

De Arbeidsinspectie noemt een aantal andere oorzaken waardoor die groepen niet bereikt worden: Er is slecht zicht op de omvang van niet-gebruik, huishoudens met inkomen worden vaak niet als risicogroep aangemerkt, de aanpak is voornamelijk passief: informatieverstrekking, geen actieve benadering van niet-gebruikers. Van belang in dit verband is nog de ervaring van uitvoeringsorganen dat identificatie van de groep die ze willen bereiken, onmogelijk wordt gemaakt door privacyregels in de AVG.¹⁷⁶ Ten slotte wijst de Arbeidsinspectie op de verplichte zoekperiode van vier weken voor jongeren. In die periode is geen contact met de dienst werk en inkomen van de gemeente, waardoor veel van die jongeren uit beeld raken en geen uitkering aanvragen.¹⁷⁷

Op een abstracter niveau hebben burgers wel een grote verantwoordelijkheid gekregen bij het voldoen aan de eisen rond het aanvragen van uitkeringen, maar zij mogen nauwelijks participeren in de manier waarop de regelingen zijn vormgegeven. Oomens & Vossen schrijven daarover: “De huidige vormen van participatie zijn veelal collectief, formeel en indirect via representanten. Deze lijken verder af te liggen van de belevingswereld van cliënten en roepen de vraag op of deze in de praktijk wel voldoende effectief zijn. De directere vormen van zeggenschap en meebeslissen komen naar voren als het risico op ziekte/arbeidsongeschiktheid of werkloosheid de burger zelf treft. Zelfstuuringsmogelijkheden zijn in dat geval echter vooral plichten die vervuld moeten worden om het recht op loondoorbetaling of een uitkering te behouden. De burger heeft daarmee dus een grote mate van verantwoordelijkheid toegeschreven gekregen, maar de ruimte die de burger daarbij krijgt om het proces zelf vorm te geven is sterk beperkt.”¹⁷⁸

Uit het bovenstaande wordt de spanning duidelijk tussen aan de ene kant de opdracht van de wetgever om een vangnet en ondersteuning te bieden aan mensen die geen inkomen kunnen verwerven, en aan de andere kant de bestuurscultuur die burgers wantrouwt als ze gebruikmaken van sociale zekerheid.¹⁷⁹ In de openbare gesprekken die de POC heeft gehouden, werd die dubbele boodschap erkend en door verschillende sprekers als problematisch gekenschetst.¹⁸⁰ Ook informanten bespraken de last die uitvoeringsorganen soms ervaren bij het uitvoeren van hun taak.

174 Ouderdomsregelingen ontleed 2019.

175 Interview informanten SZ4a en SZ4b.

176 Niet-gebruik van de algemene bijstand 2021.

177 Niet-gebruik van de algemene bijstand 2021, p. 31.

178 Oomens & Vossen 2020, p. 258.

179 Frankowski e.a. 2021, p. 50.

180 Openbare gesprekken met J. Nieuwstraten en S. Ghebreab in *Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, L*; en H. Ghorashi en E. Kiersch in *Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, U*; en M. Camps in *Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, K*.

“Je ziet ook dat de wetgever die keuze niet wil maken, omdat dat politiek pijnlijk kan zijn. Dat zijn politieke en bestuurlijke lastigheden die bij ons als uitvoerders worden neergelegd. Dan loop je ertegenaan dat je als niet-democratisch gekozen orgaan keuzes moet maken die eigenlijk aan de politiek zijn.

Er is sinds de Toeslagenaffaire wel meer aandacht voor gekomen, maar men zou moeten erkennen dat door te vage of te veel verschillende beleidsdoelstellingen er tegenstrijdige situaties kunnen ontstaan. In eerste instantie zou de politiek daar zelf voor moeten waken, maar als dit soort meerkoppige opdrachten toch naar uitvoeringsorganisaties gaan, dan zou de politiek ook kunnen én moeten durven zeggen: we geven het uitvoeringsorgaan de back-up om die keuze op basis van hun eigen ervaringen en kunde te maken. Het gaat dan vaak niet om technisch oplosbare problemen. Maar om keuzes en prioriteringen met een normatieve impact. Dat vraagt dan om een eerlijke afweging die open besproken zou moeten worden. Daar moet dan ook ruimte voor gemaakt worden.”¹⁸¹

Uit de gesprekken komt de oproep aan de wetgever naar voren om een duidelijke keuze te maken tussen ondersteuning en repressie, en om de uitvoeringsorganen te steunen in hun beleid en uitvoering naar de burger.

6.3.1 Discriminatie?

Bij de toegang tot sociale zekerheid is feitelijk sprake van uitsluiting van een aanzienlijke groep mensen. Het gaat om een diverse groep personen met verschillende achtergrondkenmerken die geen gebruikmaken van sociale zekerheid. Sommige van die kenmerken betreffen cognitieve vermogens, zoals taalachterstand, gebrek aan kennis van het systeem, licht verstandelijke beperking, maar ook angst voor en schaamte over het gebruik van sociale voorzieningen. Andere kenmerken betreffen niet-cognitieve elementen, zoals een gebrek aan doenvermogen of het ontbreken van goed functionerende cliëntondersteuning.

Een gemeenschappelijk kenmerk is de sociaaleconomische status van een groot deel van deze groep personen. In dit verband wordt sociaaleconomische status bepaald aan de hand van opleidingsniveau, beroep, een langdurig laag inkomen en/of rijkdom. Die hangt nauw samen met armoede, schulden, bestaanszekerheid, participatie, gezondheid en (sociale) uitsluiting. Hoewel mensen in een eerder stadium van hun leven wellicht werkzaam waren en een inkomen uit arbeid verdienen, zijn zij kennelijk nu niet in staat een eigen inkomen te verdienen. Zeker waar het gaat om mensen die een beroep doen op bijstandsverlening vanuit de Participatiewet, kan gesproken worden over een groep met een lage sociaaleconomische status.

Hoewel geen sprake is van in de Nederlandse wet beschermde discriminatiegronden zoals afkomst, geslacht, leeftijd of beperking, kunnen de gemeenschappelijke kenmerken er wel toe leiden dat bij deze groep sprake is van discriminatie bij de toegang tot sociale zekerheid. Een informant van de POC merkte daarover op:

¹⁸¹ Interview informant SZ4a.

“Maar het zijn inderdaad vaak laagopgeleide mensen en mensen die uit achterstandswijken komen, die niet goed zijn opgeleid. Hun ouders hadden vaak al bijstandsuitkeringen. Die werkten zwart of gaven het geld verkeerd uit en dergelijke. De kinderen daarvan weten niet beter. Die zijn zo opgevoed. Dat zijn ook allemaal mensen waar de instanties beter mee moeten leren omgaan. Alleen ziet de gemeente dat soort mensen als: dat is laag, dat is niks. Daardoor blijven ambtenaren natuurlijk heel arrogant doen. Maar het gebeurt ook weleens bij mensen die hoogopgeleid zijn, die van alles hebben gedaan in hun leven, die het allemaal goed hebben gedaan, maar waarbij dan ineens alles fout gaat. Ook die worden dan slecht behandeld. Het is maar net wie je treft op zo’n moment.”¹⁸²

Als we kijken welke mechanismen tot discriminatie leiden, valt een aantal dingen op. De focus vanuit gemeenten bij het uitvoeren van de Participatiewet wordt vaak gelegd op wantrouwen en het zoveel mogelijk personen vanuit de bijstand naar werk krijgen.¹⁸³ Van de kant van gemeenten en uitvoeringsorganen wordt verder weinig aandacht besteed aan deze groep. In veel gevallen ontbreekt de interesse in de groep als zodanig en overheerst het gevoel dat de aanvraag van voorzieningen de verantwoordelijkheid van de rechthebbende zelf is. Uitvoeringsorganen zien het niet als hun taak om actieve voorlichting te geven over het recht op een uitkering of toeslag. Soms gaan gemeenten er vanuit dat zogenaamde *third sector organisations* zoals sociaal raadslieden, wijk- en welzijnsorganisaties of buurtprojecten voor opvang en ondersteuning moeten zorgen.¹⁸⁴

Mensen die geen uitkering of ondersteuning hoeven aan te vragen en die een hogere sociaaleconomische status hebben, zullen niet snel in een dergelijke situatie terechtkomen.

We zien hier processen, beleid en (geschreven en ongeschreven) regels van instituten die leiden tot structurele ongelijkheid tussen mensen met een verschillende sociaaleconomische status. De belangrijkste oorzaken daarvan zijn de opzet van het wettelijk systeem, de passieve en impliciet en expliciet afwijzende manier van opstellen door uitkeringsinstanties, in combinatie met de besproken redenen van niet-gebruik van sociale zekerheid.¹⁸⁵

Daarmee kunnen we spreken van institutionele discriminatie op grond van sociaaleconomische status.

Zoals boven opgemerkt is ‘sociaaleconomische status’ geen grond die in de AWGB of andere gelijkebehandelingswetten erkend is.

Maar, ook discriminatie op andere gronden dan die in de wet staan, is in beginsel verboden. Zie artikel 1 van de Grondwet (‘op welke grond dan ook’). Internationale verdragen verbieden discriminatie op grond van sociale afkomst. Het Europees Sociaal Handvest kent in artikel E een verbod op discriminatie op grond van sociale afkomst, net als artikel 26 IVBPR en artikel 2 IVESCR. In het EVRM zijn de discriminatiegronden ‘sociale afkomst’ en ‘eigendom’ opgenomen in artikel 14 EVRM en in artikel 1 van het Twaalfde Protocol. Sociaaleconomische status en sociale afkomst zijn grotendeels overlappende begrippen.¹⁸⁶ Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft verschillende uitspraken over sociale afkomst en discriminatie gedaan. Het

182 Openbaar gesprek J. Planken in *Kamerstukken I* 2021/22, CXLVI, V.

183 *Niet-gebruik van de algemene bijstand* 2021, p. 31.

184 Reijnders, Schalk & Steen 2018, p. 1363.

185 Felten e.a. 2021, p. 7.

186 Voor een uitleg over de begrippen ‘sociaaleconomische status’ en ‘sociale afkomst’ zie Ganty & Benito Sanchez, p. 33-35.

hof heeft vastgesteld dat het EHRM niet een zelfstandig recht op sociale zekerheid omvat, maar dat een staat die een systeem van sociale zekerheid uitvoert, dat op zo'n manier moet doen dat het niet discriminerend is.¹⁸⁷

In 2022 zijn twee Europese rapporten verschenen waarin gepleit wordt om discriminatie op grond van sociale afkomst expliciet te erkennen en in de nationale wetgeving op te nemen. Het eerste rapport is afkomstig van de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa (PACE), waarin de Eerste Kamer vertegenwoordigd is. De Assemblee dringt daarin aan op een erkenning van discriminatie op grond van sociale afkomst. Er moet in de lidstaten een effectieve aanpak worden ontwikkeld met niet alleen wetgevende acties maar ook maatregelen op het terrein van beleid, bewustwording en dataverzameling.¹⁸⁸

In een rapport van Equinet, de Europese belangenorganisatie van gelijkebehandelingsorganen, wordt beargumenteerd dat een wettelijk verbod op discriminatie op grond van sociaaleconomische status in de wetgeving van de Europese Unie nodig is.¹⁸⁹ Dat moet wel worden ondersteund door armoedebeleid en -maatregelen.

Als sprake is van discriminatie, kan die alleen toegelaten zijn wanneer daar een rechtvaardiging voor bestaat. De toets om te beoordelen of sprake is van een rechtvaardiging voor de gemaakte discriminatie, is uitgewerkt in jurisprudentie van het EHRM. Volgens het hof is “een verschil in behandeling van personen in relevante gelijkaardige situaties discriminerend indien er geen doelstelling en redelijke rechtvaardigingsgrond is; met andere woorden, indien het geen legitieme doelstelling nastreeft of er geen redelijke relatie van evenredigheid bestaat tussen de ingezette middelen en de nagestreefde doelstelling”.¹⁹⁰ De Nederlandse rechtspraak volgt de jurisprudentie van het EHRM. Vergelijk bijvoorbeeld de rechtvaardigingstoets over ongelijke behandeling in het belastingrecht door de Hoge Raad in de recente Spaartaks-uitspraak.¹⁹¹

Of de hier geconstateerde discriminatie op grond van sociaaleconomische status toegelaten is, moet worden beoordeeld aan de hand van de rechtvaardigingstoets. In de context van dit onderzoek kunnen we daar geen sluitende beoordeling van maken; dat zou moeten gebeuren door een rechterlijke instantie. Echter, de elementen die bij de rechtvaardigingstoets van toepassing zijn, betreffen de volgende:¹⁹²

- Heeft de verschillende behandeling van personen op grond van hun sociaaleconomische status een legitiem doel?
- Is het verschil in behandeling evenredig in relatie tot het nagestreefde doel?
- Hoe groot is de beoordelingsruimte (*margin of appreciation*) van de overheid bij het maken van onderscheid tussen de verschillende groepen?

Bij de toetsing van de rechtvaardiging geldt dat staten bij de toekenning van sociale voorzieningen een grote mate van beoordelingsruimte hebben. Het EHRM heeft benadrukt dat staten zelf goed kunnen bepalen wat het publieke belang van sociaaleconomische aanspraken omvat. Alleen als de geweigerde voorziening ‘*manifestly without reasonable foundation*’ is, kan de (Europese) rechter daartegen optreden.¹⁹³ Of we daar bij de toegang tot en het niet-gebruik van de sociale zekerheid van kunnen spreken, is in deze context niet vast te stellen.

187 EHRM 16 maart 2010, nr. 65731/01 en 65900/01, (*Stec e.a./Verenigd Koninkrijk*), EHRM 16 maart 2010, nr. 42184/05, (*Carson e.a./Verenigd Koninkrijk*) en EHRM 27 april 2010, nrs. 34726/04, 14287/05, 34702/05 (*Springett e.a./Verenigd Koninkrijk*).

188 *Tackling discrimination based on social origin* 2022, p. 3.

189 Ganty e/ Benito Sanchez, p. 30 e.v.

190 EHRM 22 maart 2016, nr. 23682/13, punt 69 (*Guberina/Kroatië*).

191 Hoge Raad 24 december 2021, ECLI:NL:HR:2021:1963 (Spaartaks).

192 *Discriminatie door risicoprofelen. Een mensenrechtelijk toetsingskader* 2021, p. 19 e.v.

193 EHRM, 27 november 2007 nr. 77782/01 (*Luczak/Polen*), EHRM 7 juli 2011, nr. 37452/02 (*Stummer/Oostenrijk*) en EHRM 30 juni 2020, nr. 26944/13 (*Popovic e.a./Servië*).

6.4 Mogelijke maatregelen

Uit het bovenstaande komt naar voren dat bij het niet-gebruik sprake is van uitsluiting van sociale zekerheid en wellicht van institutionele discriminatie op grond van sociaaleconomische status.

In deze paragraaf kijken we naar maatregelen om het niet-gebruik te verminderen en daarmee de discriminatie tegen te gaan.

Maatregelen die we bespreken, hebben te maken met aanpassing van wetgeving, voorlichting en communicatie en verbeteren van samenwerking tussen instanties.

6.4.1 Wetgeving

De wetgeving in de sociale zekerheid lijkt op twee gedachten te zijn gestoeld: ondersteuning voor inkomstenderving aan de ene kant, wantrouwen over misbruik aan de andere kant. Die dubbele doelstelling maakt het voor sommige burgers moeilijk om gebruik te maken van de sociale zekerheid en voor uitvoeringsorganen is het soms onduidelijk om te weten waar ze aan toe zijn. Een aanbeveling is om *elementen in de wetgeving die die tegenstrijdigheid* kenmerken, te verduidelijken. Dat vergt een discussie over de essentie van de sociale zekerheid.

Daarnaast kan kritisch worden gekeken naar de *organisatie van de sociale zekerheid* en de werkwijze van de uitvoeringsorganen en gemeenten. Nader onderzoek kan bureaucratische obstakels aan het licht brengen die effectief gebruik van de sociale zekerheid hinderen.¹⁹⁴

Zoals eerder is opgemerkt, is de *complexiteit* van de wetgeving een grote hinderpaal bij het gebruik kunnen maken van sociale zekerheid. Het verdient aanbeveling om de betrokken wetgeving te screenen op complexiteit, en om drempels voor het aanvragen en gebruik van uitkeringen en toeslagen weg te nemen.

Een vergaande suggestie om niet-gebruik te verminderen, is de aanbeveling om het initiatief tot het toekennen van *uitkeringen te leggen bij uitkeringsinstanties*.¹⁹⁵ Een proactief systeem, gebaseerd op geregistreerde data, zorgt ervoor dat rechthebbenden geen of weinig handelingen meer hoeven te verrichten. Vergelijk het met de Belastingdienst die de aangifte inkomstenbelasting vooraf grotendeels ingevuld heeft.

Een andere maatregel die het voor meer mensen mogelijk maakt om een uitkering te gebruiken, is het toestaan van sommige *bijverdiensten in de bijstand*.¹⁹⁶ Verschillende gemeenten staan bepaalde bijverdiensten nu al toe, maar een landelijke regeling in de Participatiewet zou het voor meer mensen mogelijk maken om naast de uitkering inkomsten te hebben. Dat zou de bereidheid om een uitkering aan te vragen, vergroten.

Daarnaast lijkt de wetgeving rondom bescherming van persoonsgegevens, de AVG, een blokkade op te werpen voor een proactievare opstelling van uitkeringsinstanties.¹⁹⁷ Uitkeringsinstanties zouden baat kunnen hebben bij IT-systemen waarbij zij burgers actief kunnen benaderen met voorlichting over en steun bij een aanvraag of bij het overdragen van de klant van de ene

¹⁹⁴ Reijnders, Schalk & Steen 2018, p. 1372.

¹⁹⁵ Dubois & Ludwinek 2015, p. 29.

¹⁹⁶ Openbaar gesprek H. Boerma in *Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, V*; en '500 euro bijverdienen naast de bijstand: het mag niet, maar Amsterdam wil het wel toestaan', eenvandaag.avrotros.nl.

¹⁹⁷ Interview informanten SZ6a en SZ6b en *Niet-gebruik van de algemene bijstand 2021*, p. 31.

instantie naar de andere. Het verdient aanbeveling om te onderzoeken of daarvoor een *uitzondering in de AVG* kan worden opgenomen.

6.4.2 Voorlichting en communicatie

Oplossing voor het gebrek aan kennis is het *proactief benaderen van potentiële aanvragers*. Een succesvol voorbeeld is de manier waarop de aanvraag van zorgtoeslag in Nederland geregeld is. Wie 18 jaar wordt, wordt benaderd door de Belastingdienst met informatie over de aanvraagprocedure. De vraaguitval en het niet-gebruik van de zorgtoeslag is daardoor zeer beperkt. De informatie zou zeer doelgericht moeten zijn met taalgebruik dat is toegesneden op mensen met een verschillend taal- en begripsniveau. Daarnaast zou de communicatie zich moeten richten op de groepen personen bij wie niet-gebruik het meest voorkomt: jongeren, mensen met een westerse migratieachtergrond en zelfstandigen.¹⁹⁸ Ook kan overwogen worden om te zorgen voor voorlichting in andere talen dan het Nederlands.¹⁹⁹

Uit de literatuur en gesprekken met informanten komt naar voren dat een *responsievere houding van activeringsprofessionals* in de ondersteuning belangrijk is.²⁰⁰ De manier waarop professionals in de dagelijkse praktijk werkzoekenden naar werk begeleiden, wordt ingegeven door context en sturing vanuit de organisatie, niet vanuit de werkzoekende zelf. Het perspectief van klanten op dienstverlening zou meer centraal moeten staan.

6.4.3 Verbeteren samenwerking met andere partijen

Om de informatie op maat te kunnen aanbieden, is *samenwerking met andere partijen* aan te bevelen. Bij einde dienstverband en aanvang van werkloosheid kunnen *werkgevers* in samenwerking met uitvoeringsorganen gezamenlijk informatie over de aanvraag sociale zekerheid verstrekken. Ook een gezamenlijke aanpak van vakbonden en/of *third sector organisations*, zoals sociaal raadsliden, wijk- en welzijnsorganisaties of buurtprojecten, kan de informatie- en ondersteuning van mensen bij de toegang tot sociale zekerheid verbeteren.

Daarnaast is aan te bevelen om ook *private en publieke dienstverleners* te betrekken bij de communicatie rond toegang tot sociale zekerheid; te denken valt aan Wmo-loketten, woningcorporaties, energiebedrijven, zorgverzekeraars en schuldhulporganisaties. Deze dienstverleners hebben ook een belang bij de aanpak van niet-gebruik, omdat dit bijdraagt aan het voorkomen van betalingsachterstanden, afsluiting van energie en water, huisuitzetting en uitsluiting van verzekeringen.²⁰¹

Een voorbeeld van de samenwerking met private dienstverleners, is de schuldhulpverlening en de aanpak van problematische schulden. In veel gevallen wordt al gekeken naar volledigheid van inkomstenbronnen en worden cliënten op weg geholpen om ontbrekende uitkeringen of toeslagen aan te vragen.

198 Niet-gebruik van de algemene bijstand 2021, p. 31.

199 Interview informant SZ6a en openbaar gesprek J. Nieuwstraten in Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, L.

200 Openbaar gesprek J. Nieuwstraten in Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, L.

201 Dubois & Ludwinek 2015, p. 29, Niet-gebruik van de algemene bijstand 2021, p. 31.

7. Conclusies

In dit hoofdstuk hebben we gekeken naar de manier waarop discriminatie zich in de sociale zekerheid voordoet en wat de wetgever kan doen om discriminatie tegen te gaan. We hebben twee onderwerpen uitgekozen waar we ons in het bijzonder op hebben gericht: het gebruik van algoritmes bij tegengaan van onrechtmatig gebruik van sociale zekerheid en de toegang tot het gebruik van sociale zekerheid.

7.1 Gebruik van algoritmes

Uitvoeringsorganen in de sociale zekerheid, inclusief gemeenten, maken steeds vaker gebruik van algoritmes om gegevens te koppelen. Bij het onderzoek naar onrechtmatigheid, misbruik en fraude wordt die datakoppeling onder andere ingezet om risicoprofielen op te stellen. Uit verschillende gegevens die verzameld zijn, komen profielen naar voren van mensen bij wie in het verleden onrechtmatig gebruik is vastgesteld. Op basis daarvan maken uitvoeringsorganen een selectie van mensen bij wie een verhoogde kans op onrechtmatigheid bestaat. De personen die daaruit naar voren komen, kunnen voor een nader onderzoek worden aangewezen. Volgens de regering en de uitvoeringsorganen is dit datagedreven werken een efficiënte manier van het omgaan met mensen en middelen. Het opstellen van risicoprofielen is geoorloofd: de hoogste rechter in sociale zekerheidszaken, de Centrale Raad van Beroep, heeft geoordeeld dat het grote belang van de rechtmatige toepassing van de bijstandswetgeving en de hoge kosten van controle en handhaving en de grote verschillen die bestaan tussen controlemogelijkheden in Nederland en daarbuiten, de inzet van dergelijke profielen rechtvaardigt.

Het gebruik van algoritmes is niet onomstreden als het gaat om mogelijke discriminatie op grond van etniciteit of nationaliteit. De datasets of *rules* die in een algoritme worden ingevoerd, kunnen direct verwijzen naar de afkomst of nationaliteit van een burger, als bijvoorbeeld de (tweede) nationaliteit wordt gebruikt. Ook kunnen datasets indirect naar afkomst of nationaliteit verwijzen, als door middel van een proxy wordt verwezen naar de etnische of nationale afkomst. Voorbeelden daarvan zijn langdurig verblijf in het buitenland of postcode. Het risico op bias wordt groter als gebruik wordt gemaakt van zelflerende of *machine-learning* algoritmes. In die toepassingen maakt het algoritme, op basis van eigen berekeningen en training, een selectie van personen. Uit voorbeelden buiten het terrein van de sociale zekerheid is gebleken dat bepaalde, aan afkomst gerelateerde invoergegevens, ervoor zorgen dat mensen met een migratieachtergrond disproportioneel vaak worden geselecteerd. In het onderzoek is niet gebleken dat Nederlandse uitvoeringsorganen deze zelflerende algoritmes gebruiken.

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat het risico bestaat op discriminatie bij het gebruik van algoritmes bij handhaving in de sociale zekerheid. Discriminatie kan op drie niveaus tot stand komen:

Het eerste niveau betreft de invoer in het algoritme van de variabelen, waartussen het orgaan de relaties probeert te verklaren. Daar kunnen eventuele vooroordelen over deze relaties in worden verwerkt, al dan niet gebaseerd op stereotypingen.

Het tweede niveau gaat over de weergave van de werkelijkheid die de opstellers van het algoritme trachten weer te geven. De vraag doet zich daarbij voor of de gebruikte trainingsdata representatief zijn.

Het derde niveau betreft de kwaliteit van de trainingsdata, waarbij die data een vooroordeel of bias kunnen bevatten.

Tot nu toe is discriminatie door het gebruik van algoritmes in de sociale zekerheid niet komen vast te staan. In de Toeslagenaffaire stelde de Autoriteit Persoonsgegevens vast dat het gebruik van de variabele ‘nationaliteit’ door de belastingdienst discriminatie opleverde. Een dergelijke uitkomst is er nog niet geweest in de sociale zekerheid.

Uit ons onderzoek is gebleken dat uitvoeringsorganen zich bewust zijn van dit discriminatierisico. Op verschillende manieren nemen zij maatregelen om oneerlijke en/of discriminerende uitkomsten van algoritmes te voorkomen. Zo hebben uitvoeringsorganen bepaald dat de uitkomst van een selectie door een algoritme altijd door menselijke besluitvorming wordt gevolgd. Verder worden medewerkers getraind op mogelijk ongewenste uitkomsten. Het algoritme wordt getoetst op een relatie tussen bepaald gedrag van een cliënt en mogelijke regelovertreding. Als die relatie niet gelegd kan worden, wordt dit gedrag niet als variabele in het algoritme verwerkt. Bij de selecties wordt vooraf een gegevensbeschermingseffectbeoordeling uitgevoerd. Het UWV heeft daarnaast een ethische commissie ingesteld die de ethische standaarden van het algoritme controleert en de SVB heeft een aandachtsfunctionaris ethiek aangesteld.

Voor het gebruik van algoritmes betekent dit dat het voorkomen van discriminatie constante aandacht vraagt. Het opzetten van een structuur van *checks and balances* is daarbij belangrijk.

Op het niveau van *wetgeving* is daarbij in het onderzoek naar voren gekomen dat meer ruimte voor maatwerk bijdraagt aan het tegengaan van discriminatie. Uitkeringsgerechtigden in het algemeen en in het bijzonder mensen met weinig doenvermogen, mensen die laaggeletterd zijn of een (licht) verstandelijke beperking hebben, hebben baat bij wetgeving die minder complex is, die meer gericht is op zorg en minder op repressie. Daarbij helpt het als het opsporen van ‘fraude’ in brede zin niet meer het uitgangspunt is, maar dat opsporing beperkt wordt tot *opzettelijk* onrechtmatige handelingen.

Op het niveau van *beleid* kwam naar voren dat het afleggen van verantwoording een goede manier is voor zowel uitvoeringsorganen als belanghebbenden om inzicht te krijgen in de gebruikte algoritmes. Dat inzicht wordt ook bevorderd door het instellen van algoritmeregisters. Daarmee kan voldaan worden aan de ethische eis van transparantie. Om die transparantie te bereiken, moeten de gebruikte datasets wel openbaar worden gemaakt. De meeste uitvoeringsorganen en gemeenten hebben daar geen maatregelen voor getroffen. Bij de bestaande gemeentelijke algoritmeregisters is nog geen volledige openbaarheid gemaakt.

Het opstellen van ethische richtlijnen kan ook bijdragen aan bewustzijn over het juiste gebruik van algoritmes. Bij ethische principes gaat het om respect voor menselijke autonomie, het voorkomen van schade, fairness en verklaarbaarheid en transparantie.

Op het niveau van de *uitvoering* is professionaliteit een belangrijk element. Organisaties hebben er baat bij als zij hun medewerkers uitrusten en ondersteunen bij het uitvoeren van hun taken. Daarbij hoort het kweken van bewustzijn van en alertheid op non-discriminatie.

Op *street level* lijkt het daarnaast van belang om algoritmes langs de meetlat van mensenrechten en non-discriminatie te leggen. Daarvoor zijn een impact assessment-instrument en verschillende toetsingskaders beschikbaar, ontwikkeld door de Universiteit Utrecht in opdracht van het ministerie van BZK, het College voor de Rechten van de Mens, de Algemene

Rekenkamer en de Autoriteit Persoonsgegevens. De Tweede Kamer heeft de regering door middel van een motie opgedragen in ieder geval de impact-assessmenttoets van het ministerie van BZK toe te passen.

Uitvoeringsorganen zouden hun *dienstverlening* daarnaast meer kunnen laten aansluiten bij de behoeften en verwachtingen van mensen. Dat is sinds 2020 een voornemen van de regering. Dat draagt bij aan een organisatiecultuur die niet uitgaat van misbruik maar van vertrouwen.

7.2 Toegang tot sociale zekerheid

In Hoofdstuk 6 hebben we beschreven hoe het komt dat grote groepen personen geen toegang tot de sociale zekerheid hebben. Het verschijnsel, dat met ‘niet-gebruik’ wordt omschreven, betreft een grote groep personen. Berekeningen wijzen erop dat zeker 35 procent van de mensen die recht hebben op sociale zekerheid daarvan geen gebruik maken. Dat heeft gevolgen voor de betrokkenen, bijvoorbeeld als het gaat om bijstand onder de Participatiewet. De bijstand is erop gericht mensen die hun eigen inkomen niet kunnen verdienen met arbeid, een financieel vangnet te bieden ter hoogte van het bestaansminimum. Wie niet (volledig) gebruikmaakt van de bijstand, loopt dus kans om onder het bestaansminimum uit te komen. Voor de overheid betekent het dat de doelen van sociaal beleid, waaronder het laten participeren van iedereen op de arbeidsmarkt, niet gehaald worden. De betrokken personen worden immers niet bereikt door de gemeentelijke diensten, het UWV en de SVB, die hen zouden moeten begeleiden naar arbeid.

Oorzaken van niet-gebruik vinden we aan twee kanten: voor een deel ligt de oorzaak bij betrokkenen zelf, voor een deel ligt de oorzaak bij de uitvoeringsorganen. Mensen haken af omdat ze informatie over de uitkering niet kunnen vinden, de aanvraag en de rest van de procedure te ingewikkeld vinden, denken dat ze toch geen recht op een uitkering hebben, te trots zijn of zich schamen om hun ‘hand op te houden’ of omdat ze bang zijn om al hun persoonlijke en financiële gegevens te overleggen. Bij de uitvoeringsorganen is sprake van complexe regelgeving die voor de betrokken instanties soms niet begrijpelijk is en niet uitgelegd kan worden. Burgers en klanten hebben zelf geen inspraak in de manier waarop de regels zijn vormgegeven, waardoor sprake is van een democratisch tekort. Op uitvoeringsniveau hebben instanties te weinig oog voor mensen voor wie dit soort zaken te ingewikkeld is. Er bestaat geen goed werkend systeem van cliëntondersteuning.

De strenge eisen voor toegang tot de sociale zekerheid en de nadruk op rechtmatigheid en fraudebestrijding lijken ertoe geleid te hebben dat een institutionele cultuur of sociale norm is ontstaan die voorschrijft dat iemand zich eigenlijk niet in een situatie zou mogen bevinden waarin die een vorm van sociale zekerheid, zoals bijstand, nodig heeft. De betrokkene doet blijkbaar iets fout als die in zo’n positie terechtkomt. Daarmee is sprake van institutioneel wantrouwen. Het effect is daarnaast dat discriminatie op grond van sociaaleconomische status ontstaat. Het wettelijk systeem, de passieve en impliciet en expliciet afwijzende manier waarop uitkeringsinstanties zich opstellen, zorgen voor een situatie van institutionele discriminatie. Daar is sprake van als processen, beleid en (geschreven en ongeschreven) regels van instituten leiden tot structurele ongelijkheid. Mensen met een hogere sociaaleconomische status zullen niet snel in een dergelijke situatie terechtkomen, mensen met een lagere sociaaleconomische status juist wel.

Om die reden, en omdat het om grote aantallen mensen gaat met aanzienlijke gevolgen voor de betrokken personen, is ingrijpen door de wetgever noodzakelijk.

Maatregelen die in het onderzoek naar voren gekomen zijn, liggen op het gebied van wetgeving, voorlichting en communicatie en verbetering van de samenwerking tussen instanties.

Een existentieel punt is de dubbele boodschap die de socialezekerheidswetgeving kenmerkt: zorg en ondersteuning van de burger aan de ene kant, institutioneel wantrouwen naar de burger aan de andere kant. Burgers, maar ook uitvoeringsorganen, ondervinden daar hinder van. De wetgever zou zich kunnen uitspreken met een heldere boodschap voor het een of voor het ander.

Op wetgevingsniveau zijn verder maatregelen denkbaar die zich richten op vereenvoudiging van de wetgeving. Daarnaast zou het automatisch toekennen van een uitkering een mogelijke maatregel zijn. Voor veel mensen zou een verruiming van de mogelijkheid voor bijverdienen in de bijstand een reden zijn om toch een uitkering aan te vragen. Op het terrein van de privacy-wetgeving kan gekeken worden naar een mogelijkheid om mensen actief te benaderen over hun recht op sociale zekerheid.

Uit het onderzoek blijkt dat de voorlichting aan potentiële gebruikers verbeterd kan worden. Gerichte communicatie voor jongeren, zelfstandigen en mensen die laaggeletterd zijn en informatiemateriaal in andere talen kan het niet-gebruik verminderen. Opener communicatie door activeringsprofessionals en een responsievere houding kan eveneens bijdragen aan het gevoel welkom te zijn in plaats van zich te moeten verantwoorden over een aanvraag voor sociale zekerheid.

De samenwerking tussen betrokken partijen is belangrijk om mensen die geen gebruikmaken van sociale zekerheid, alsnog daarbij te betrekken. Werkgevers, vakbonden, sociaal raadslieden kunnen meer samenwerken om mensen te ondersteunen bij hun recht op een uitkering of om hen 'warm' over te dragen van werk naar sociale zekerheid. Ten slotte kunnen ook private partijen, zoals woningcorporaties, energiebedrijven, zorgverzekeraars en schuldhulporganisaties in de samenwerking met uitvoeringsorganen worden betrokken.

8. Literatuur en bronvermelding

Literatuurlijst

Ouderdomsregelingen ontleed 2019

Ouderdomsregelingen ontleed, Den Haag: Algemene Rekenkamer 2019.

Aandacht voor algoritme 2021

Aandacht voor algoritmes. Algemene Rekenkamer, Den Haag: Algemene Rekenkamer 2021.

Xenophobic machines: Discrimination through unregulated use of algorithms in the Dutch childcare benefits scandal 2021

Xenophobic machines: Discrimination through unregulated use of algorithms in the Dutch childcare benefits scandal. London: Amnesty International Ltd. 2021.

De verwerking van de nationaliteit van aanvragers van kinderopvangtoeslag 2020

De verwerking van de nationaliteit van aanvragers van kinderopvangtoeslag. Onderzoeksrapport z2018-22445, Den Haag: Autoriteit Persoonsgegevens 2020.

Evaluatie van de sturing van en het toezicht op de SVB en UWV 2020

Evaluatie van de sturing van en het toezicht op de SVB en UWV. Utrecht: Berenschot BV 2020.

Bovens & Zouridis 2002

M. Bovens & S. Zouridis, 'Van street-level bureaucratie naar systeem-level bureaucratie. Over ICT, ambtelijke discretie en de democratische rechtsstaat.' *NJB 2002-2*, p. 65-74.

B&W Houten 2021

College van Burgemeester en Wethouders Houten, beantwoording raadvragen, 30 juni 2021, kenmerk 744899.

Rapport van definitieve bevindingen. Bestandskoppeling door de SIOD voor de ontwikkeling van risicoprofielen 2010

Rapport van definitieve bevindingen. Bestandskoppeling door de SIOD voor de ontwikkeling van risicoprofielen, College bescherming persoonsgegevens, z2009-00672, Den Haag: CBP 2010.

Discriminatie door risicoprofielen. Een mensenrechtelijk toetsingskader 2021

College voor de Rechten van de Mens, *Discriminatie door risicoprofielen. Een mensenrechtelijk toetsingskader*, Utrecht: College voor de Rechten van de Mens 2021.

Corbett-Davies & Goel 2018

S. Corbett-Davies & S. Goel, 'The Measure and Mismeasure of Fairness: A Critical Review of Fair Machine Learning', arXiv:1808.00023, 2018.

Olsthoorn e.a. 2020

M. Olsthoorn, P. Koot, S. Hoff, M. Ras, B. van Hulst, J.M. Wildeboer Schut, J. Arts, B. Goderis, L. Thijssen, M. de Haard, M. Vlekke, E. Verkade, *Kansrijk armoedebeleid*. Den Haag: Centraal Planbureau en Sociaal en Cultureel Planbureau 2020.

Datta e.a. 2017

A. Datta, M. Fredrikson, G. Ko, P. Mardziel & S. Sen, *Proxy Discrimination in Data-Driven Systems. Theory and Experiments with Machine Learnt Programs*, arXiv:1707.08120v1 2017.

Dubois & Ludwinek 2015

H. Dubois & A. Ludwinek, *Access to social benefits: Reducing non-take-up*. Dublin: Eurofound 2015.

Van Echteld e.a. 2019

P. van Echteld, K. Sadiraj, S. Hoff, S. Muns, K. Karpinska, D. Das & M. Versantvoort, m.m.v. Lisa Putman, *Eindevaluatie van de Participatiewet*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2019, p. 43 e.v.

Van Eck 2018

M. van Eck, *Geautomatiseerde ketenbesluiten & rechtsbescherming: Een onderzoek naar de praktijk van geautomatiseerde ketenbesluiten over een financieel belang in relatie tot rechtsbescherming* (diss. Tilburg) 2018.

Van Ettekhoven 2021

B.J. van Ettekhoven 2021, 'Tussen wet en recht', Reactie van de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op het rapport 'Ongekend Onrecht van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag', *NJB* 2021-2.

Ethische richtsnoeren voor betrouwbare KI 2019

Ethische richtsnoeren voor betrouwbare KI. Brussel: High level Expert Group on Artificial Intelligence, Europese Commissie 2019.

Felten e.a. 2021

H. Felten, S. Does, S. de Winter-Koçak, A. Asante, I. Andriessen, R. Donker & A. Brock, *Institutioneel racisme in Nederland*, Utrecht: Kennisplatform integratie en Samenleving 2021.

Frankowski e.a. 2021

A. Frankowski, H. den Uijl, W. Hendriks, P. Frissen & M. Huiting, *Tussen staat en menselijke maat. Handhaving in de sociale zekerheid*, Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur 2021.

Fuchs 2009

M. Fuchs, 'Social Assistance – No, Thanks? The Non-Take-up Phenomenon and its Patterns in Austria, Germany and Finland after 2000', *Policy Brief* 2009, Wenen: European Centre.

Ganty & Benito Sanchez 2022

S. Ganty & J.C. Benito Sanchez, *Expanding the List of Protected Grounds within Anti-Discrimination Law in the EU*, Brussel: Equinet 2022.

Goedemé & Janssens 2020

T. Goedemé, & J. Janssens, *The concept and measurement of non-take-up. An overview, with a focus on the non-take-up of social benefits*, Deliverable 9.2, Leuven, InGRID-2 project 730998 - H2020, 2020.

Helwegen & Braaksma 2020

R. Helwegen & B. Braaksma, *Fair algorithms in context*. Center for Big Data Statistics Working Paper 05-20. Den Haag: CBS 2020.

Hertogh e.a. 2018

M. Hertogh, W. Bantema, H. Weyers, H. Winter, & P. de Winter, *Slimme handhaving: Een empirisch onderzoek naar handhaving en naleving van de socialezekerheidswetgeving*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2018.

Dienstencatalogus 2021 versie 3 2021

Dienstencatalogus 2021 versie 3. Utrecht: Inlichtingenbureau 2021.

Kulk & Van Deursen 2020

S. Kulk & S. van Deursen, *Juridische aspecten van algoritmen die besluiten nemen. Een verkennend onderzoek*, Den Haag: WODC 2020.

Lammerant, Blok & De Hert 2018

H. Lammerant, P. Blok & P. de Hert, 'Big data besluitvormingsprocessen en sluiptwegen van discriminatie', *NTMINJCM-Bull.* jrg. 43 [2018], nr. 1.

Mann & Matzner 2019

M. Mann & T. Matzner, 'Challenging algorithmic profiling: The limits of data protection and anti-discrimination in responding to emergent discrimination', *Big Data and Society*, juli 2019, p. 1 - 11.

Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmen 2021

J.H. Gerards, M. Schäfer, A. Vankan & I. Muis, *Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmen (IAMA)*, Den Haag/Utrecht, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/Universiteit Utrecht 2021.

Geen fraudeur, toch boete. Een onderzoek naar de Fraudewet in de praktijk 2014

Geen fraudeur, toch boete. Een onderzoek naar de Fraudewet in de praktijk. De Nationale Ombudsman, rapportnummer 2014/159, december 2014.

Een burger is geen dataset 2021

De Nationale Ombudsman, *Een burger is geen dataset. Ombudsvisie op behoorlijk gebruik van data en algoritmen door de overheid*. Rapportnummer: 2021/021, maart 2021.

Niet-gebruik van de algemene bijstand 2021

Inspectie SZW, *Niet-gebruik van de algemene bijstand. Een onderzoek naar de omvang, kenmerken, langdurigheid en aanpak*. Den Haag: Inspectie SZW 2021.

O'Neil 2016

C. O'Neil, *Weapons of Math Destruction. How Big Data increases Inequality and Threatens Democracy*. New York: Penguin Random House 2016.

Oomens & Vossen 2021

S. Oomens & E. Vossen, 'Het democratisch gebrek in de sociale zekerheid', in: Hirsch Ballin e.a. (red.) *De toekomst van de sociale zekerheid: de menselijke maat in een solidaire samenleving*, Den Haag: Boom juridisch 2021, p. 249-266.

Van Oorschot 1994

W. J. H. van Oorschot, *Take it or leave it: A study of non-take-up of social security benefits*. Tilburg University Press 1994.

Van Oorschot 2000

W. van Oorschot, 'Who should get what, and why? On deservingness criteria and the conditionality of solidarity among the public', *Policy & Politics*, 28(1), 2000.

Otte 2015

M. Otte, 'Rechtmatigheidsonderzoek op basis van risicoprofielen', *PS Documenta* nr. 17, 2015.

Prince & Schwarcz 2020

Prince & D. Schwarcz, 'Proxy Discrimination in the Age of Artificial Intelligence and Big Data', 105 *Iowa Law Review* 1257, 2020.

Reijnders, Schalk & Steen 2018

M.A.W. Reijnders, J. Schalk & T. Steen, 'Services Wanted? Understanding the Non-take-up of Social Support at the Local Level', *Voluntas*, 29:1360–1374, p. 1361.

Reijnders 2020

M.A.W. Reijnders, *Non-take-up of social support and the implications for social policies*, diss. Leiden 2020.

Gekleurde Technologie. Verkenning ethisch gebruik algoritmes 2021

Gekleurde Technologie. Verkenning ethisch gebruik algoritmes, Rotterdam: Rekenkamer Rotterdam, 2021.

De Klerk e.a. 2022

M. de Klerk, E. Eggink, P. van Echtelt & M. Kromhout, *Uitdagingen in het sociaal domein*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2022.

SVB signaleringsbrief fraudefenomenen 2021

SVB signaleringsbrief fraudefenomenen 2021, Sociale Verzekeringsbank, 14 mei 2021, kenmerk RvB.59/21/CvdL/ck.

Tackling discrimination based on social origin 2022

Raad van Europa, Parlementaire Assemblee, Committee on Equality and Non-Discrimination, *Tackling discrimination based on social origin*, 14 Maart 2022.

UWV jaarverslag 2020 2021

UWV, jaarverslag 2020, Amsterdam, UWV 2021.

UWV Rapportage meldingen en fraudefenomenen 2020 2021

UWV, Rapportage meldingen en fraudefenomenen 2020 Amsterdam: UWV 2021.

Vetzo, Gerards & Nehmelman 2018

M.J. Vetzo, J. H. Gerards & R. Nehmelman, *Algoritmes en grondrechten*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2018.

VNG Signaleringsbrief fraudefenomenen in de sociale zekerheid 2021

Vereniging Nederlandse Gemeenten, *Signaleringsbrief fraudefenomenen in de sociale zekerheid*, 21 april 2021, kenmerk TISB/U202100376.

Wachter, Mittelstadt & Russell 2021

S. Wachter, B. Mittelstadt & C. Russell, 'Why Fairness Cannot Be Automated. Bridging the Gap Between EU Non-Discrimination Law and AI', *Computer Law & Security Review* 41, 2021: 105567.

Weten is nog geen doen 2017

Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid, *Weten is nog geen doen*. Den Haag: WRR 2017.

Zuiderveen Borgesius 2020

F. Zuiderveen Borgesius, 'Strengthening legal protection against discrimination by algorithms and artificial intelligence'. *The International Journal of Human Rights*, Volume 24, 2020 - Issue 10.

Kamerstukken

Kamerstukken I 2021/22, 35 447, G, Brief van de voorzitter van de Autoriteit Persoonsgegevens van 9 november 2021 over Regels omtrent gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden).

Kamerstukken I 2020/21, CXLVI, D, Verslag van een deskundigenbijeenkomst over antidiscriminatie-wetgeving in de sociale zekerheid op 22 juni 2021.

Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, K, Verslag van een openbaar gesprek gehouden over antidiscriminatie-wetgeving in het domein van de sociale zekerheid met M. Camps op 11 februari 2022.

Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, L, Verslag van een openbaar gesprek gehouden over antidiscriminatie-wetgeving in het domein van de sociale zekerheid met J. Nieuwstraten en S. Ghebreab op 11 februari 2022.

Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, U, Verslag van een openbaar gesprek gehouden over domeinoverstijgende aspecten van de geselecteerde discriminatieproblemen in de vier onderzoeksdomeinen met H. Ghorashi en E. Kiersch op 11 maart 2022.

Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, V, Verslag van een openbaar gesprek gehouden over antidiscriminatie-wetgeving in het domein van de sociale zekerheid met H. Boerma en J. Planken op 11 maart 2022.

Kamerstukken II 2015/16, 34 396, nr. 3, Memorie van toelichting over de wijziging van de socialezekerheidswetten in verband met de regeling van de bestuurlijke boete van 27 januari 2016.

Kamerstukken II 2019/20, 35 447, nr. 2, Voorstel van wet inzake regels omtrent gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden) van 24 april 2020.

Kamerstukken II 2019/20, 35 447, nr. 4, Advies Afdeling advisering Raad van State en Nader rapport van 24 april 2020.

Kamerstukken II 2020/21 35 510, nr. 2, Verslag van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag 'Ongekend onrecht' van 17 december 2020.

Kamerstukken II 2020/21, 17 050, nr. 596, Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 12 november 2020.

Kamerstukken II 2020/21, 17 050, nr. 598, Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 12 november 2020.

Kamerstukken II 2020/21, 35 387, nr. 4, Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 14 juli 2021.

Kamerstukken II 2020/21, 35 510, nr. 16, Motie van het lid Marijnissen c.s. over een voorstel hoe binnen overheidsinstellingen vervuilde data worden opgeruimd van 19 januari 2021.

Kamerstukken II 2020/21, 35 510, nr. 21, Motie van het lid Marijnissen c.s. over een voorstel hoe binnen overheidsinstellingen vervuilde data worden opgeruimd van 19 januari 2021.

Kamerstukken II 2020-2021, 17 050, nr. 598, p. 7, Inspectie SZW, Signalering mogelijk misbruik en fraudefenomenen sociale zekerheid, 18 mei 2021.

Kamerstukken II 2021/22, 26 643, nr. 790, Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 21 oktober 2021.

Kamerstukken II 2021/22, 35 447, nr. 21, Brief van de minister van Justitie en Veiligheid van 17 december 2021.

Kamerstukken II, 2011/12, 33 207, nr. 3, Memorie van toelichting over de wijziging van de wetgeving op het beleidsterrein van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in het kader van de harmonisatie en aanscherping van de sanctiemogelijkheden ter versterking van de naleving en handhaving en bestrijding van misbruik en fraude (Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving van 20 maart 2012.

Kamerstukken II, 2017/18, 17 050, nr. 543, Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 4 juli 2018.

Kamerstukken II, 2020/21, 26 643, nr. 751, Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties inzake reactie op de uitvoering van de motie van het lid Marijnissen c.s. april 2021 over een voorstel hoe binnen overheidsinstellingen vervuilde data worden opgeruimd van 8 april 2021.

Kamerstukken II, 2020/21, 35 387, nr. 2, Eindrapport van het parlementaire onderzoek naar de oorzaken van problemen bij uitvoeringsorganisaties 'Klem tussen balie en beleid' van 25 februari 2021.

Kamerstukken II, 2021/22, 26 643, nr. 835, Motie van de leden Bouchallikh en Dekker-Abdulaziz over verplichte impactassessments voorafgaand aan het inzetten van algoritmen voor evaluaties van of beslissingen over mensen van 29 maart 2022.

Rechtspraak

Rechtbanken

- Rechtbank Haarlem, 8 mei 2007, ECLI:NL:RBHAA:2007:BA5410.
- Rechtbank Rotterdam, 16 mei 2012, ECLI:NL:RBROT:2012:BW5513.
- Rechtbank Overijssel, 26 augustus 2015, ECLI:NL:RBOVE:2015:3927.
- Rechtbank Noord-Holland, 8 maart 2016, ECLI:NL:RBNHO:2016:2175.
- Rechtbank Rotterdam, 11 september 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:4404.
- Rechtbank Den Haag, 5 februari 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:865 (SyRI).

Centrale Raad van Beroep:

- Centrale Raad van Beroep, 24 november 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3754.
- Centrale Raad van Beroep, 14 april 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1229.
- Centrale Raad van Beroep, 17 mei 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1882.
- Centrale Raad van Beroep, 13 juni 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:2481.
- Centrale Raad van Beroep, 21 november 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:4068.
- Centrale Raad van Beroep, 29 juli 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:1664.
- Centrale Raad van Beroep, 23 februari 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:487.

Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State:

- ARRvS Raad van State, 13 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3002.
- ARRvS Raad van State, 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1259.

Hoge Raad

- HR 17 augustus 2018, ECLI:NL:HR:2018:1316.
- HR 24 december 2021, ECLI:NL:HR:2021:1963 (*Spaartaks*).

Europees Hof voor de Rechten van de Mens:

- EHRM, 16 september 1996, nr. 17371/90 (*Gaygusuz/Oostenrijk*).
- EHRM, 13 november 2007, 57325/00 (*D.H. e.a./Tsjechië*).
- EHRM, 27 november 2007, nr. 77782/01 (*Luczak/Polen*).
- EHRM, [GC], 18 februari 2009, no. 55707/00 (*Andrejeva v. Latvia*).
- EHRM, 16 maart 2010, nr. 65731/01 en 65900/01 (*Stec e.a./Verenigd Koninkrijk*).
- EHRM, 16 maart 2010, nr. 42184/05 (*Carson e.a./Verenigd Koninkrijk*).
- EHRM, 27 april 2010, nrs. 34726/04, 14287/05, 34702/05 (*Springett e.a./Verenigd Koninkrijk*).
- EHRM, 7 juli 2011, nr. 37452/02 (*Stummer/Oostenrijk*).
- EHRM, 22 maart 2016, nr. 23682/13 (*Guberina/Kroatië*).
- EHRM, 24 mei 2016, 38590/10 (*Biao/Denemarken*).
- EHRM, 30 juni 2020, nr. 26944/13 (*Popovic e.a./Servië*).

Eerste Kamer der Staten-Generaal

Kazernesstraat 52
2514 CV Den Haag

Postbus 20017
2500 EA Den Haag

telefoon 070 312 92 00

e-mail postbus@eerstekamer.nl

website www.eerstekamer.nl



Twitter @eerstekamer



Instagram @eerstekamer



YouTube @eerstekamer

Overige websites

www.europapoort.nl

www.derdekamer.nl

www.staten-generaal.nl

