

Toetsingskader Risicoprofilering

Verkorte gebruiksversie
2025

College voor
de Rechten
van de Mens



Inleiding

Waarom dit toetsingskader?

Het gebruik van risicoprofilering brengt serieuze risico's op discriminatie mee. De laatste jaren hebben zich verschillende gevallen van discriminatie op grond van ras of nationaliteit door risicoprofilering voorgedaan. De consequenties van discriminerende risicoprofilering zijn groot voor burgers en voor de samenleving als geheel. Instanties die zich bezighouden met controles op naleving van regels, moeten deze vorm van institutionele discriminatie dan ook ten alle tijden voorkomen. Dit toetsingskader helpt hen om hierbij de juiste keuzes te maken.

Voor wie is dit toetsingskader?

Deze verkorte gebruiksversie van het toetsingskader kan gebruikt worden door professionals die zelf met risicomodellen werken, deze ontwikkelen of hierop toezien. Binnen overheidsorganisaties of bij het bedrijfsleven. Dit document geeft de meest belangrijke handvatten en richtlijnen weer waarmee discriminatie bij risicoprofilering voorkomen kan worden.

Het toetsingskader past de wetgeving en jurisprudentie op het terrein van gelijke behandeling toe op de praktijk van risicoprofilering. Wie meer wil weten over de onderliggende normen en de juridische onderbouwing daarvan raadpleegt de integrale versie van het toetsingskader van het College.

Wat verstaan we onder risicoprofilering?

Dit toetsingskader verstaat in het kader van handhaving onder risicoprofilering het categoriseren of selecteren van personen voor controle die plaatsvindt aan de hand van algemene (risico)criteria, welke gebaseerd zijn op

algemene inschattingen dat deze criteria correleren met overtreding van een bepaalde norm, in situaties waarin geen concrete of specifieke informatie over feitelijke normovertredingen of daders aanwezig is. Soms worden ook de termen 'risicoselectie' of 'risicogericht handhaven' gebruikt.

Risicoprofilering is gericht op personen die niet verdacht zijn van een overtreding. Het is dan ook iets anders dan daderprofilering. Het idee achter risicoprofilering is dat het de pakkans vergroot en controles doeltreffender en efficiënter maakt. Het is echter niet aangetoond dat risicoprofilering altijd beter werkt dan aselechte controles. Dit moet dan ook voor elk geval apart onderbouwd worden. De bewijslast hiervoor ligt bij de handhavende instantie.

Wat maakt risicoprofilering problematisch?

Risicoprofilering maakt per definitie onderscheid tussen mensen. Sommige personen worden hierdoor vaker of strenger gecontroleerd, andere juist niet of minder. Selectief onderscheid brengt grote risico's op discriminatie mee. Selectiviteit bij controles moet op zichzelf al op een redelijke motivering berusten. Als het gaat om onderscheid dat direct of indirect raakt aan 'ras', etnische achtergrond of nationaliteit gelden extra strenge regels, of het onderscheid is zelfs in alle gevallen verboden.

Hier komt bij dat personen die gecontroleerd worden vaak niet doorhebben of kunnen achterhalen óf en hoe zij geselecteerd zijn. Daarom ligt er een grote verantwoordelijkheid bij organisaties en bedrijven om risicoprofilering alleen te gebruiken als het echt niet anders kan, en dit gebruik aan strenge normen te toetsen en zo zorgvuldig mogelijk te onderbouwen.

Risicoprofilering in algemene zin is als methode voor controles is niet verboden. Geheel geautomatiseerde profilering, zonder menselijke tussenkomst, is dat wel. Bij andere vormen van risicoprofilering zijn er strenge voorwaarden van toepassing die in dit toetsingskader worden uitgelegd.

Voorkom discriminatie door risicoprofilering

Het belang van discriminatievrije selectiecriteria

De belangrijkste kwestie bij het voorkomen van discriminatie door risicoprofilering is de keuze voor de gehanteerde selectiecriteria. Een zorgvuldig en diepgaand onderzoek naar de selectiecriteria kan veel risico's op discriminatie voorkomen. Soms leidt dat ertoe dat moet worden afgezien van het gebruik van bepaalde criteria, of van risicoprofilering in z'n geheel.

Vooraf: een paar vuistregels

- Gebruik risicoprofilering alleen als het echt niet anders kan. Zijn er alternatieven? Maak daar gebruik van. Twijfels over de effectiviteit? Werk dan met aselechte controles.
- Zitten er in het risicoprofiel criteria zoals huidskleur, migratieachtergrond of een bepaalde herkomst, stop de risicoprofilering dan onmiddellijk. Dit is niet toegestaan.
- Zitten er in het risicoprofiel criteria zoals taalvaardigheid, postcodegebied, religie, inkomenshoogte of andere criteria die verband kunnen houden met migratie achtergrond of etniciteit, wees dan heel voorzichtig. In de meeste gevallen is dit verboden.
- Zijn er klachten, meldingen of andere signalen dat risicoselectie ertoe leidt dat mensen met een of een bepaalde etnische achtergrond vaker geselecteerd worden? Stop dan met de risicoprofilering en onderzoek hoe dat komt.

Doorloop de discriminatietoets

Om te toetsen of een risicoprofiel voldoet aan de non-discriminatienormen op grond van ras of nationaliteit, moeten twee toetsstappen worden doorlopen.

1. De criteriatoets: maakt de risicoprofilering direct of indirect onderscheid op grond van ras of nationaliteit?
2. De rechtvaardigingstoets: is het doel van het onderscheid legitiem, en de profilering daartoe geschikt, noodzakelijk en proportioneel?

Terwijl de toepassing van deze normen soms lastig kan zijn, is de logica van deze toets vrij simpel. Ten eerste moet worden vastgesteld of het risicoprofiel ertoe leidt dat bepaalde bevolkingsgroepen, door hun afkomst, etnische achtergrond of nationaliteit, vaker of strenger gecontroleerd worden dan andere. Als dat het geval is, is er een zeer groot risico op discriminatie. Alleen als de risicoprofilering voldoet aan een aantal strenge voorwaarden is het gebruik dan toegestaan. Daar gaat de rechtvaardigingstoets over.

Voor deze twee toetsen is het volgende nodig:

- Een duidelijke omschrijving van het doel van de risicoprofilering en de handhavingsbevoegdheden van de betreffende organisatie.
- De volledige lijst selectiecriteria waar het risicoprofiel uit bestaat.
- Een eenduidige en duidelijk afgebakende beschrijving van de context waarin en manier waarop het risicoprofiel wordt gebruikt.
- (Onderzoeks)gegevens over de effectiviteit van het risicoprofiel in vergelijking met aselechte controle.
- (Onderzoeks)informatie over de negatieve effecten van de risicoprofilering, voor de personen die aan handhaving worden blootgesteld en voor de betreffende etnische bevolkingsgroepen waar zij toe behoren.

Toetsstap 1: De criteria-toets

In deze toets wordt onderzocht of het risicoprofiel direct onderscheid maakt op grond van ras of nationaliteit, en zo nee, of het mogelijk indirect onderscheid maakt op grond van ras of nationaliteit. Beantwoordt hiervoor drie vragen.

Vraag 1: maakt het risicoprofiel onderscheid?

- Juridisch gezien is dit een belangrijke vraag. In de praktijk van risico-profilering is het antwoord altijd 'ja'. Risicoprofielen maken immers per definitie onderscheid. Ga door met vraag 2.

Vraag 2: Bevat het risicoprofiel kenmerken die expliciet duiden op 'ras' of nationaliteit?

- Ga na of er in het profiel criteria zitten die expliciet verwijzen naar 'ras'. 'Ras' is een juridische term die verschillende kenmerken omvat. De volgende criteria duiden in ieder geval op ras:
Huidskleur, eventueel andere geracialiseerde uiterlijke kenmerken zoals gezicht of haar, etniciteit, etnische achtergrond, allochtoon/autochtoon, migratieachtergrond, buitenlandse afkomst of nationale oorsprong, specifiek benoemde afkomst (bijv. Marokkaans, Antilliaans etc.), 'niet-Westers' klinkende naam, 'Roma' of 'woonwagenbewoners'.

Bevat het risicoprofiel één of meerdere van deze criteria? Dan maakt het profiel direct onderscheid op grond van ras. **Dit is verboden.** Verwijder direct de betreffende criteria uit het profiel of maak helemaal geen gebruik van dit profiel.

- Ga vervolgens na of de profilering criteria bevat die verwijzen naar kenmerken van iemands 'nationaliteit'. Nationaliteit is een juridische status als staatsburger. In risicoprofilering kunnen met name de volgende criteria naar nationaliteit verwijzen:
Een 'niet-Nederlandse' nationaliteit, een specifiek benoemde nationaliteit, dubbele nationaliteit of meerdere nationaliteiten, of het al dan niet hebben van een Nederlands of buitenlands paspoort.

Komen een of meerdere van deze criteria voor in het profiel? Dan maakt het profiel **direct onderscheid op grond van nationaliteit**. Dit is verboden, tenzij er een inhoudelijk relevant verband is tussen staatsburgerschap en de norm waarop wordt gecontroleerd.

Het gebruik van nationaliteit als risicocriterium is alleen toegestaan indien in de specifieke situatie dat een bepaald staatsburgerschap inhoudelijk relevant is voor de mogelijkheid dat iemand de norm waarop gehandhaafd wordt heeft, of zou kunnen gaan overtreden. Zo ja, ga dan verder met **Toetsstap 2: de rechtvaardigingstoets**.

Als er *geen* expliciete verwijzing naar ras of nationaliteit in de criteria zit, ga verder met vraag 3.

Vraag 3: bevat het risicoprofiel neutrale criteria die groepen met een bepaald kenmerk (ras of nationaliteit) in onevenredige mate treffen?

- Ga na of er zogenaamde 'proxycriteria' voor ras of nationaliteit in het risicoprofiel zitten. Dit zijn op het oog neutrale criteria die ertoe leiden dat mensen uit bepaalde etnische groepen een grotere kans op nadere controle hebben dan andere. De volgende kenmerken zijn uit onderzoek en jurisprudentie bekend als proxy voor ras of etniciteit:
Taal, taalvaardigheid, postcode of wijk, hoogte inkomen, specifieke namen of letterkundige samenstelling van namen, gezinssamenstelling, geboorteplaats of -land buiten Nederland, religie, donatie aan moskee, recent uitgegeven BSN, uitkering, kenteken auto uit een specifiek land.

Bevat de risicoprofilering één of meerdere van deze criteria die hierop lijken? Dan maakt het profiel waarschijnlijk **indirect onderscheid** op grond van ras of nationaliteit. Dit is slechts onder **strengere voorwaarden** toegestaan. Ga na wat deze criteria daadwerkelijk bijdragen aan de handhaving, of ze echt onmisbaar zijn in het profiel en of ze kunnen opwegen tegen de nadelen die het profiel voor betrokkenen en de samenleving meebrengt via **Toetsstap 2: de rechtvaardigingstoets**.

Naast bovenstaande opsomming kunnen er ook andere criteria zijn die mogelijk een correlatie hebben met 'ras' of nationaliteit. Bij twijfel over criteria is onderzoek geboden om indirecte discriminatie uit te sluiten. Betrek hierbij de **voorzorgsplicht om discriminatie te voorkomen** (zie kader hieronder). Deze bestaat uit voorschriften en instructies om te voorkomen dat risicoprofilering ongemerkt of in de toekomst tot discriminatie leidt. De voorzorgsplicht geldt ook als er geen signalen van discriminatie zijn.

De voorzorgplicht bij risicoprofilering

Ook als er geen zichtbare aanwijzingen van discriminatie zijn, hebben organisaties de plicht om maatregelen te nemen om discriminatie te voorkomen. De belangrijkste zijn:

- Het voorkomen van indirecte discriminatie, door middel van toetsing op algemeen bekende ‘proxy’ indicatoren, periodieke evaluatie van discriminatiesignalen en statistisch onderzoek naar (onevenredige) effecten van het risicoprofiel.
- Extra waakzaamheid en deskundigheid is geboden als criteria tot stand komen met behulp van algoritmische datatoepassingen of kunstmatige intelligentie. Volledig geautomatiseerde risicoprofilering is altijd verboden.
- De inrichting en uitvoering van een effectieve klachtenprocedure, voor de signalering en opvolging van discriminatiesignalen in de praktijk.
- Zorgplichten bij handhaving door menselijke, niet-geautomatiseerde selectiebeslissingen. Deze omvatten in elk geval a) het opleiden en trainen van handhavers in profileren zonder vooroordelen, b) effectieve werkwijzen tegen bevooroordeeld profileren zoals het verzamelen en analyseren van gegevens over selectiebeslissingen, c) expliciete instructies over het niet-gebruik van ras of huidskleur als selectie criterium en d) een zero-tolerance beleid tegenover racistisch gedachtegoed binnen de organisatie.

NB: Dit is geen uitputtend overzicht. Zie daarvoor het integrale toetsingskader. Deze plichten komen voort uit de juridische normen die het College uit bestaande wetgeving en jurisprudentie afleidt.

Toetsstap 2: de rechtvaardigingstoets

Doorloop deze toets als in de eerste toetsstap is vastgesteld dat er (waarschijnlijk) sprake is van direct onderscheid op grond van nationaliteit of sprake van indirect onderscheid op grond van ras of nationaliteit.

Voorvraag: objectieve rechtvaardiging uitgesloten?

- De mogelijkheid van een objectieve rechtvaardiging is bij risicoprofilering in een aantal situaties uitgesloten. Dit betreft risicoprofilering die direct onderscheid maakt op grond van ras, en geheel geautomatiseerde risicoprofilering zonder menselijke tussenkomst. Hier is geen rechtvaardiging voor mogelijk.

De objectieve rechtvaardigingstoets bestaat uit vier vragen die doorlopen moeten worden.

Vraag 1: streeft de risicoprofilering een legitiem doel na?

- Leg duidelijk vast voor de handhaving van welke regels de risicoprofilering wordt ingezet en **welk doel** precies wordt nagestreefd. Let daarbij op de volgende twee vragen:
 - Heeft de organisatie de wettelijke bevoegdheden om deze specifieke regels te handhaven?
 - Is het doel van de handhaving in zichzelf niet discriminerend?

In de meeste gevallen zal het antwoord op deze vragen 'ja' zijn. Daarom doorstaan de meeste vormen van risicoprofilering deze stap in de toets. Het zwaartepunt van de objectieve rechtvaardiging ligt in de praktijk in de volgende drie toetsvragen.

Vraag 2: Is het risicoprofiel (of het specifieke criterium) geschikt om het doel te bereiken?

- Onderzoek of het risicoprofiel en de afzonderlijke criteria daadwerkelijk bijdragen aan effectievere controles. Dit begint door – met betrouwbare statistische en wiskundige methodes – te meten wat handhaving met aselechte controles oplevert. Vervolgens moet het risicoprofiel getest worden zonder dat al daadwerkelijk sancties worden opgelegd. De handhavingsopbrengst met gebruik van risicoprofilering moet substantieel groter zijn dan in geval van aselechte controles. Leg nauwkeurig vast hoe groot de effectiviteitswinst is (relevant voor de noodzakelijkheids- en proportionaliteitstoets hieronder).

Verhoogt het gebruik van de betreffende criteria de effectiviteit van de handhaving **niet substantieel**? Dan is het onderscheid **verboden**. Gebruikt dit risicoprofiel in het geheel niet of verwijder de onderscheidmakende criteria uit het profiel.

Verhoogt het gebruik van de betreffende criteria de effectiviteit van de handhaving wel? Documenteer dit nauwkeurig en zorg er dan voor dat de effectiviteitswinst bij implementatie van het risicoprofiel continu wordt gemonitord. Ga verder met vraag 3.

**Vraag 3: Is het risicoprofiel (of het specifieke criterium) noodzakelijk?
Zijn er geen redelijke, minder bezwaarlijke alternatieven?**

- Onderzoek of er een redelijk alternatief is voor dit risicoprofiel dat geen (indirect) onderscheid maakt. Een redelijk alternatief is een methode die vergelijkbaar effectief is om het (handhavings)doel te bereiken, die betaalbaar en uitvoerbaar is en waar geen andere onaanvaardbare nadelen (zoals discriminatie) aan kleven. Weeg daarbij de volgende twee zaken af:

1. Is de **effectiviteitswinst** van het profiel (en elke afzonderlijke profile-ringsfactor) in vergelijking met alternatieven dermate groot dat er gesproken kan worden van noodzakelijkheid?
2. Zijn de **praktische voordelen** (kosten, uitvoerbaarheid) van het profiel in vergelijking met alternatieven dermate groot dat gesproken kan worden van noodzakelijkheid?

Documenteer deze afwegingen goed.

Let op: alleen een kleine effectiviteitswinst of een beperkte kostenbesparing zijn **niet voldoende** om van noodzakelijkheid van het risicoprofiel te spreken.

Is het antwoord op deze twee vragen ‘nee’? Dan is het gebruik van het profiel verboden. Gebruik de alternatieve handhavingsmethode. Is het antwoord op één van deze vragen ‘ja’? Ga dan door met vraag 4.

Vraag 4: Is het risicoprofiel alles afwegend proportioneel?

- Zet alle positieve en negatieve effecten van de risicoprofilering op een rij en weeg af of het gebruik van het risicoprofiel daadwerkelijk proportioneel is. Door deze afweging wordt mede op basis van alle voorgaande stappen een eindconclusie getrokken.

In de proportionaliteitstoets moeten in ieder geval de elementen in onderstaand tabel terugkomen.

Elementen van de proportionaliteitstoets	
Belang van de risicoprofilering	Schadelijke effecten van de risicoprofilering
Hoe groot is de effectiviteitswinst van het risicoprofiel / het specifieke criterium?	Hoe groot is het onevenredig effect op de getroffen (groepen) burgers?
Hoe zwaarwegend is de norm waarop het risicoprofiel wordt gecontroleerd?	Hoe indringend of belastend is het soort controle op het individu zelf?
Wat zouden de gevolgen zijn als het risicoprofiel of het specifieke criterium niet zou worden ingezet en in plaats daarvan aselekt zou worden gecontroleerd?	Hoe waarschijnlijk is het dat de (uitkomsten van de) extra controles zal leiden tot stigmatisering van de getroffen groepen in dit specifieke geval?

- Beantwoord op basis van alle verzamelde informatie de volgende vraag: weegt de opbrengst van de risicoprofilering op tegen de te verwachten nadelen voor individuen die nadeel zullen ondervinden en nadelen op samenlevingsniveau?

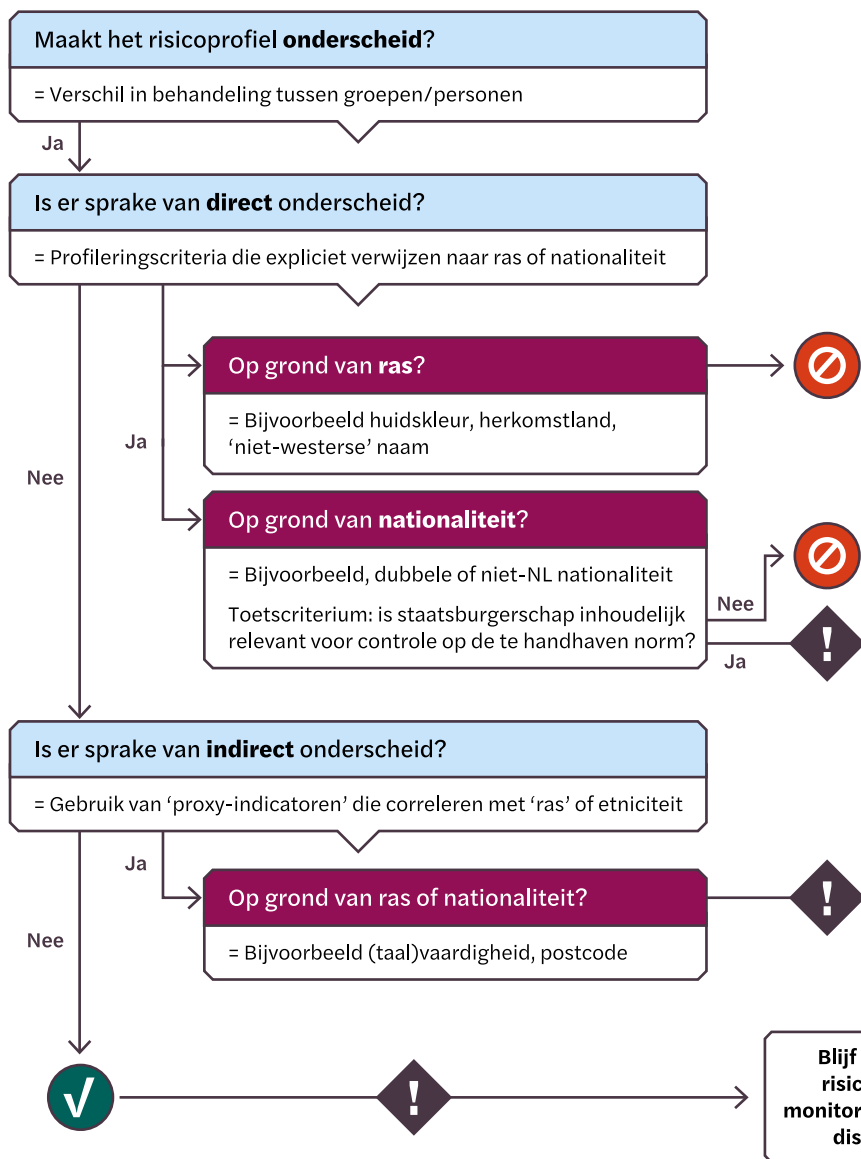
Alleen als na het doorlopen van al deze stappen volmondig 'ja' op deze vraag kan worden gezegd en dit antwoord goed is onderbouwd met gegevens en onderzoek, dan is het gebruik van het risicoprofiel waarschijnlijk toegestaan.

In alle andere gevallen moet ervan uit worden gegaan dat het risicoprofiel discrimineert. Gebruik in dat geval andere handhavingsmethoden zoals aselechte controle, of pas de criteria van het risicoprofiel grondig aan.

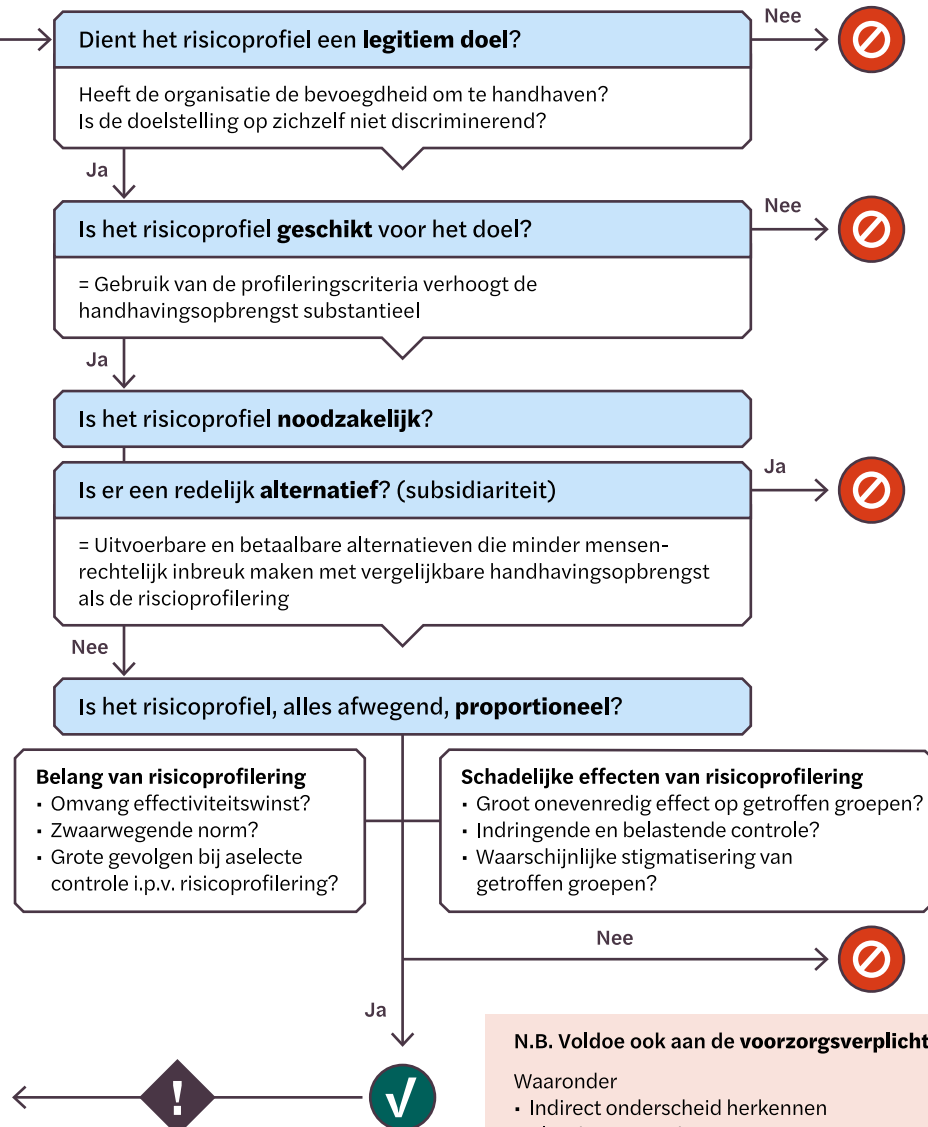
Tot slot

- Wanneer een vorm van risicoprofilering de toets doorstaat is blijvende alertheid en periodieke hertoetsing noodzakelijk.
- Zorg voor een goede documentatie van de afwegingen bij alle toetsstappen.
- Controleer als handhavende instantie of aan de voorzorgsplichten bij gebruik van risicoprofilering voldoet (hoofdstuk 4 integrale versie toetsingskader).
- Zie voor meer informatie en voor juridische verwijzingen de integrale versie van dit toetsingskader.

1. Criteriatoets



2. Rechtvaardigingstoets



N.B. Voldoe ook aan de voorzorgsverplichting

- Waaronder
- Indirect onderscheid herkennen
 - Algoritmes monitoren
 - Adequate klachtprocedures
 - Discriminatiesignalen onderzoeken
 - Handhavers opleiden en passende werkwijzen om te handhaven zonder vooroordelen

College voor de Rechten van de Mens

Postbus 16001
3500 DA Utrecht

Bezoekadres:
Kleinesingel 1-3
3572 CG Utrecht

030 888 38 88
info@mensenrechten.nl
www.mensenrechten.nl
Voor vragen kunt u een e-mail sturen en
op werkdagen bellen van 10.00 - 16.00 uur.

Ontwerp
VormVijf, Den Haag

Januari 2025