

Vergaderjaar 2025–2026

29 270

Reclasseringsbeleid

26 643

Informatie- en communicatietechnologie (ICT)

Nr. 162

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 februari 2026

Met deze brief bied ik uw Kamer het rapport *Risicovol algoritmegebruik, onderzoek naar gebruik van algoritmes bij de reclassering* van de Inspectie Justitie en Veiligheid (Inspectie JenV) aan. Het rapport beschrijft het gebruik van risicotaxatie-algoritmes door de drie reclasseringsorganisaties in Nederland: Reclassering Nederland, Stichting Verslavingsreclassering GGZ en het Leger des Heils Jeugdbescherming en Reclassering (hierna: reclassering). In deze brief vat ik het rapport samen en geef ik mijn beleidsreactie. Hieronder ga ik eerst in op het gebruik van risicotaxatie-algoritmes door de reclassering en waarom het gebruik van één van deze algoritmes, de OxRec, wordt gepauzeerd.

Toepassing algoritmes bij risicotaxatie

Eén van de kerntaken van de reclassering is om in het strafproces adviezen uit te brengen over verdachten, veroordeelden en gedetineerden. Deze adviezen worden opgesteld aan de hand van relevante factoren, zoals de aard van het delict, het delictverleden, de persoonlijke omstandigheden en een inschatting van de kans op recidive. De reclasseringswerker doet hiervoor onderzoek naar de verdachte of de veroordeelde en verzamelt (beschikbare justitiële) gegevens, voert gesprekken met de verdachte of veroordeelde en met mensen uit zijn of haar omgeving.

Bij het opstellen van adviezen wordt gebruik gemaakt van de RISC.¹ Dit is een vragenlijst waarmee reclasseringswerkers risicofactoren en beschermende factoren, die van invloed kunnen zijn op het toekomstige (delict)-

¹ Van den Berg, C., Bruggeman, M., Houston, R., Joosten, A., & Harte, JM. (2021). *Validatiestudie risico- en beschermende factoren van de RISC: Een evaluatieonderzoek naar de leefgebieden van het risicotaxatie en adviesinstrument van de 3RO*. Vrije Universiteit Amsterdam, Faculteit der Rechtsgeleerdheid.

gedrag van de justitiabele, op gestructureerde wijze in kaart brengen.² Aanvullend worden algoritmes, waaronder de OxRec, gebruikt om de kans op recidive te helpen inschatten. Reclasseringsmedewerkers gebruiken de uitkomst van deze algoritmes om hun professioneel oordeel op basis van de RISC te toetsen en tot een advies te komen. Deze algoritmes kunnen bijdragen aan efficiëntie en consistentie bij de advisering en bijvoorbeeld denkfouten voorkomen. Volgens de reclassering zijn de algoritmes niet doorslaggevend en vervangen het professioneel oordeel niet. Ze ondersteunen en fungeren als ware als «spiegel» bij de totstandkoming van het advies.

Pauzering OxRec

De reclassering heeft op basis van de kritische conclusies in het rapport en de gesprekken hierover met de Inspectie JenV besloten om de OxRec te pauzeren en alle aanbevelingen in een verbetertraject op te pakken. Hierbij wordt ook gekeken naar eventueel discriminerende elementen. Het is voor de reclassering van groot belang dat de OxRec op een verantwoorde wijze wordt gebruikt, zodat adviezen betrouwbaar zijn en reclasseringswerkers die er in de praktijk mee werken zich niet hoeven te verantwoorden over het gebruik daarvan. Het pauzeren van de OxRec heeft impact op de wijze waarop adviezen tot stand komen en raakt daarmee het dagelijks werk van vele reclasseringswerkers. Een verantwoorde pauzering vroeg daarom om een zorgvuldige voorbereiding, die enige tijd in beslag nam. De reclassering heeft besloten het gebruik van de OxRec per 12 februari 2026 op een verantwoorde manier te kunnen pauzeren.

Tijdens de pauzering zal de reclassering blijven adviseren, ook over recidiverisico's van justitiabelen. Dat gebeurt op basis van het gestructureerd professioneel oordeel zoals hiervoor beschreven, zonder de OxRec als «spiegel» op het einde van dit proces, maar met bijvoorbeeld een vier-ogen-principe of collegiale toetsing om de kwaliteit van de adviezen te borgen. De pauzering is met de opdrachtgevers (Openbaar Ministerie, Rechtspraak en Dienst Justitiële Inrichtingen) afgestemd. Het doel is om de OxRec weer in gebruik te nemen zodra alle verbeteringen zijn doorgevoerd, omdat een verantwoord gebruik van dit algoritme bijdraagt aan efficiëntie en consistentie van de advisering. Hierover zal uw Kamer naar verwachting dit najaar worden geïnformeerd.

Algoritmeregister

Het rapport van de Inspectie JenV laat zien dat voor een verantwoord gebruik van algoritmes goede waarborgen nodig zijn en dat dit niet alleen geldt voor de reclassering. Om dit te helpen bevorderen publiceren alle organisaties die onder de ministeriële verantwoordelijkheid van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) vallen hun algoritmen in het landelijke algoritmeregister. Sinds eind 2025 zijn de door JenV gebruikte hoog-risico AI-systemen en impactvolle algoritmen daarin geregistreerd.³ Het rapport van de Inspectie JenV is voor mij aanleiding om organisaties die met algoritmes werken te wijzen op het belang van de zorgvuldigheid.

² De leefgebieden waarin deze informatie uitgevraagd wordt omvatten negen verschillende factoren: delictverleden, huisvesting, dagbesteding, financiën, relatie (met partner, gezin en familie), sociaal netwerk, middelengebruik en verslaving, psychosociaal functioneren en houding. Wetenschappelijk is bewezen dat deze factoren samenhangen met de kans op recidive.

³ Het algoritmeregister van de Nederlandse overheid (<https://algoritmes.overheid.nl/nl>).

Rapport

De Inspectie JenV heeft een inventarisatie uitgevoerd naar het gebruik van algoritmes bij de reclassering in de periode van januari tot en met oktober 2025. De hoofdvraag van het onderzoek was of algoritmes bij de reclassering op een verantwoorde manier worden gebruikt. De algoritmes zijn beoordeeld op grond van het toetsingskader algoritmes van de Inspectie JenV.⁴ Vervolgens is nader onderzoek gedaan naar de vier risicotaxatie-algoritmes die de reclassering gebruikt bij het adviesproces: de OxRec en de STATIC-99R, STABLE-2007 en ACUTE-2007 (SSA). De reclassering gebruikt de SSA alleen in specifieke zedenzaken.

De Inspectie JenV concludeert dat de reclassering transparant is over het gebruik van risicotaxatie-algoritmes, maar dat deze algoritmes niet goed aansluiten op de situaties waarin ze worden toegepast. De algoritmes zijn volgens de Inspectie JenV gebaseerd op verouderde gegevens, die in een andere context en doelgroep verzameld zijn. Ook voldoet de reclassering volgens de Inspectie JenV niet aan de wettelijke vereisten en richtlijnen, die worden gesteld voor het gebruik van risicotaxatie-algoritmes, en ziet de Inspectie JenV risico's ten aanzien van betekenisvolle menselijke tussenkomst bij het gebruik van risicotaxatie-algoritmes. Daarnaast concludeert de Inspectie JenV dat bij de reclassering eenduidig beleid ontbreekt om de risicotaxatie-algoritmes te valideren en evalueren, en dat geen adequate sturing op het gebruik van deze algoritmes is georganiseerd.

Ten aanzien van de OxRec specifiek concludeert de Inspectie JenV dat de reclassering deze sinds de ingebruikname op een verkeerde manier gebruikt door een onjuiste software-implementatie. Zo zijn de formules die gebruikt worden voor inschatting van recidive bij gedetineerden en niet-gedetineerden met elkaar verwisseld; hierdoor wordt de kans op recidive bij niet-gedetineerden hoger ingeschat, en bij gedetineerden juist lager.⁵ Ook is de modelparameter voor «drugsproblematiek» volgens de Inspectie JenV onjuist; hierdoor wordt het risico op recidive te laag ingeschat.⁶ Door deze implementatiegebreken schat de Inspectie JenV in dat bij algemene recidive in ongeveer 21 procent van de gevallen de OxRec tot een andere risicocategorie zou zijn gekomen en bij gewelddadige recidive in ongeveer 6 procent van de gevallen. Voorts geeft de Inspectie JenV aan dat twee variabelen in de OxRec kunnen leiden tot discriminatie. Dit betreft de «buurtscore» en «hoogte van het inkomen». Ook concludeert de Inspectie JenV dat de OxRec een hoog-risico AI-systeem is, waarop de AI-verordening vanaf 2030 van toepassing is.

De Inspectie JenV trekt drie hoofdconclusies.

1. De Inspectie JenV ziet risico's in het algoritmegebruik van de reclassering die kunnen leiden tot negatieve gevolgen voor zowel de maatschappij als individuele verdachten en veroordeelde personen.
2. De reclassering gebruikt de STATIC-99R, STABLE-2007, ACUTE-2007 en de OxRec niet op een aantoonbaar verantwoorde wijze.
3. De reclassering gebruikt de OxRec niet op een verantwoorde wijze.

⁴ Inspectie Justitie en Veiligheid. Toetsingskader algoritmes (2025) (<https://www.inspectie-jenv.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/2025/01/16/plan-van-aanpak-toezicht-op-algoritmes/Bijlage+B---+Toetsingskader+Algoritmes.pdf>).

⁵ In de software-implementatie van de reclassering worden gedetineerden die minder lang dan 6 maanden gedetineerd zijn geweest beschouwd als niet-gedetineerden. Door de verwisseling van de formules voor gedetineerden en niet-gedetineerden heeft dit gebrek voor deze specifieke subgroep volgens de Inspectie JenV geen verdere consequenties.

⁶ Bij de berekening van algemene recidive volgt uit de wetenschappelijke publicatie van de OxRec dat het de modelparameter voor drugsmisbruik 0,571 is. In de software-implementatie is echter het getal 0,512 aangetroffen.

De Inspectie JenV acht het in het licht van haar bevindingen logisch dat alle implementatiegebreken van de OxRec zo snel mogelijk worden verholpen, en dat – wanneer dit niet op korte termijn mogelijk blijkt – de OxRec (tijdelijk) niet wordt gebruikt.

De Inspectie JenV doet vijf aanbevelingen aan de reclassering.

1. Richt een alomvattende governance-structuur in voor de ontwikkeling, toepassing en het onderhoud van algoritmes, en voer deze ook uit.
2. Valideer en evalueer de risicotaxatie-algoritmes periodiek en op een wijze die aansluit op het gebruik van deze algoritmes door de reclassering, waarbij AI-systemen zoals de OxRec periodiek worden hertraint.
3. Verifieer de correctheid van de software-implementatie van de algoritmes – ook na aanpassingen.
4. Laat het gebruik van risicotaxatie-algoritmes in ieder geval aan de geldende wettelijke normen en richtlijnen voor het algoritmekader voor de overheid voldoen (Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), richtlijn betekenisvolle menselijke tussenkomst, toetsingskader risicoprofilering College voor de Rechten van de Mens (CRM) en de AI-verordening).
5. Rapporteer periodiek, iedere zes maanden, over de opvolging van de aanbevelingen.

Beleidsreactie

De reclassering speelt een belangrijke rol in het strafproces in Nederland met drie kerntaken: adviseren, toezicht houden op bijzondere voorwaarden en het tenuitvoerleggen van taakstraffen. Het doel van het reclasseringsadvies is het informeren van de officier van justitie, de rechter of het gevangeniswezen over de persoonlijke omstandigheden van de justitiabele, het risico op recidive en wat nodig is om een nieuw strafbaar feit te voorkomen.⁷ Mede op basis van dit advies worden beslissingen genomen over de justitiabelen. Het is dus van groot belang dat adviezen zorgvuldig tot stand komen en algoritmes hierbij op een verantwoorde wijze worden gebruikt. Daarom pakt de reclassering alle aanbevelingen in het eerder genoemde verbetertraject op en wordt het gebruik van de OxRec gepauzeerd. Gelet op de conclusies van de Inspectie JenV is het niet noodzakelijk de toepassing van de SSA te pauzeren. Wel neemt de reclassering de conclusies van de Inspectie JenV ten aanzien van SSA mee in het verbetertraject. Hieronder ga ik in op hoe de aanbevelingen worden opgepakt.

Aanbevelingen 1 en 2: governance-structuur en periodieke validatie en evaluatie

De reclassering zet, in lijn met de aanbeveling van de Inspectie JenV, een programma op om de algoritme-governance te verbeteren. Hierbij wordt ook ingezet op het opstellen van een verantwoordingsdocument per risicotaxatie-instrument en een evaluatieprotocol. Ook wordt de toepasbaarheid van de AI-Verordening op de verschillende algoritmes onderzocht, zodat hier eventueel tijdig actie op ondernomen kan worden.

Aanbeveling 3: software-implementatie

De reclassering zal binnen het verbetertraject en voorafgaand aan het hervatten van het gebruik van de OxRec een volledige verificatie van de software-implementatie uitvoeren, en waar nodig aanpassingen doen. Op

⁷ De reclassering brengt advies uit aan het Openbaar Ministerie, de Rechtspraak en Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI).

basis van een eerdere verificatie heeft de reclassering reeds enkele aanpassingen gedaan.

Het door de Inspectie JenV geconstateerde implementatiegebrek, waarbij de in de OxRec opgenomen doelgroepen «gedetineerden» en «niet-gedetineerden» waren verwisseld, heeft de reclassering afgelopen najaar hersteld.

Voor zover de Inspectie JenV concludeert dat de OxRec door de implementatiegebreken in circa 21 procent (bij algemene recidive) en 6 procent (bij gewelddadige recidive) van de gevallen tot een andere risicocategorie zou zijn gekomen, betreur ik dit. Ik merk hierbij op dat het helaas niet mogelijk is met terugwerkende kracht vast te stellen of reclasseringswerkers hierdoor uiteindelijk ook tot andere adviezen zijn gekomen, laat staan of dit tot andere strafrechtelijke beslissingen zou hebben geleid. Reclasseringsadviezen zijn namelijk altijd gebaseerd op een menselijk oordeel, en dit menselijk oordeel kan niet achteraf opnieuw worden geconstrueerd.

Aanbeveling 4: geldende wettelijke normen, kaders en richtlijnen algoritmes overheid

In het verbetertraject wordt het gebruik van risicotaxatie-algoritmes door de reclassering afgestemd op de geldende wettelijke normen en richtlijnen voor het algoritmekader voor de overheid, te weten de AVG, de richtlijn betekenisvolle menselijke tussenkomst en (indien van toepassing) de AI-verordening. Dat dit gebeurt acht ik van belang, en ik ben met de reclassering in gesprek over op welke wijze daaraan kan worden voldaan. De reclassering heeft in het kader van de AVG al opdracht gegeven tot het uitvoeren van een Data Protection Impact Assessment (DPIA) op het gebruik van de OxRec.

De Inspectie JenV heeft erop gewezen dat de in de OxRec toegepaste variabelen «buurtscore» en «hoogte van het inkomen» kunnen leiden tot discriminatie. Deze variabelen kunnen mogelijk leiden tot indirect onderscheid, omdat de samenstelling van buurten of inkomensgroepen kan verschillen. Op basis van het toetsingskader risicoprofilering van het CRM kan worden beoordeeld of dit onderscheid gerechtvaardigd is. Ik vind het van groot belang dat met het gebruik van algoritmes niet wordt gediscrimineerd. Of hiervan sprake is met het gebruik van deze variabelen wordt daarom nader onderzocht in het verbetertraject.

Wat betreft de (richtlijn) betekenisvolle menselijke tussenkomst benadrukt de reclassering dat de OxRec als hulpmiddel wordt gebruikt bij het gestructureerd professioneel oordeel van de reclasseringswerker in individuele gevallen. Dit is door de reclassering ook op die manier in beleid vastgelegd. De reclassering is zich ervan bewust dat deze boodschap steeds moet worden uitgelegd en herhaald, zodat medewerkers alert blijven en kennis en werkwijzen op peil blijven, en waar nodig worden verbeterd.

Aanbeveling 5: periodieke opvolging aanbevelingen

Ik zal uw Kamer naar verwachting in het najaar kunnen informeren over de opvolging van de aanbevelingen.

Afsluitend

In tijden van steeds verdere automatisering neemt het gebruik van algoritmes ook toe. Het gebruik van algoritmes kan grote meerwaarde hebben, bijvoorbeeld in het bereiken van efficiency, het ondersteunen van

werkzaamheden en het bereiken van zorgvuldige besluitvorming. De Inspectie JenV heeft met dit rapport een belangrijk signaal afgegeven dat het ontwikkelen, gebruiken en onderhouden van algoritmes continu en met zorg moet gebeuren. Dit geldt ook voor de reclassering. Juist omdat de adviezen van de reclassering cruciaal zijn voor maatwerk bij straffen, willen de reclassering en ik geen twijfel over de betrouwbaarheid van algoritmes laten bestaan. Ik heb er vertrouwen in dat het door de reclassering ingezette verbetertraject daartoe zal leiden.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
A.C.L. Rutte