

Bijlage 2. Reactie op het onderzoek 'Toezicht op het gebruik van algoritmen door de overheid'

Het kabinet streeft naar een overheid die algoritmen op een transparante en verantwoorde wijze inzet op basis van heldere en hanteerbare normen. Adequate controle en toezicht op het gebruik van algoritmen door de overheid is essentieel voor geground publiek vertrouwen in de overheid.

Teneinde inzicht te krijgen in de wijze waarop het huidige toezicht op de toepassing van algoritmen bij de overheid is ingericht en op de manier waarop dit mogelijk nog beter kan, hebben de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de minister voor Rechtsbescherming hiertoe onderzoek laten doen. Het onderzoek is uitgevoerd door adviesbureau Hooghiemstra & Partners en op 20 december 2019 aan uw Kamer aangeboden. Hierbij bieden wij uw Kamer de kabinetsreactie aan.

Het kabinet onderschrijft de conclusies van het rapport en is van mening dat de analyse en aanbevelingen een goede basis vormen voor nader kabinetsbeleid op het terrein van het toezicht op algoritmen dat in deze brief wordt aangekondigd. De focus van het onderzoek lag op de rijksoverheid en daar heeft deze kabinetsreactie dan ook primair betrekking op. De activiteiten die in deze reactie staan aangekondigd, zijn erop gericht om het toezicht op algoritmen nader vorm te geven en te versterken. Een aantal daarvan wordt al opgepakt door de meest betrokken toezichthoudende organisaties en op onderdelen gebeurt dat in samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en individuele gemeenten. Vanaf dit jaar zal het beleid verder worden verbreed naar de gehele overheid.

Deze reactie is als volgt opgebouwd. Het eerste deel geeft een overzicht van de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek en van de beleidsadviezen. Het tweede deel bevat de kabinetsreactie daarop.

Hoofdpijnen van het onderzoek

Het onderzoek gaat in op de volgende hoofdvragen:

1. In welke mate is er op dit moment een juridische basis voor toezicht op overheidsalgoritmen?
2. In welke mate wordt op dit moment in de praktijk uitvoering gegeven aan toezicht op overheidsalgoritmen?
3. Welke beleidsadviezen zijn te geven op basis van de resultaten van het onderzoek?

Ad 1. Juridische basis voor toezicht op overheidsalgoritmen

Uit de uitgevoerde analyse van wet- en regelgeving volgt dat de onderzoekers geen juridische lacunes hebben geconstateerd in de toezichtstaken en -bevoegdheden met betrekking tot algoritmegebruik door de overheid. Dit hangt samen met het feit dat het gebruik van algoritmen een middel is en daarmee integraal onderdeel uitmaakt van de taakuitoefening door de overheid. De toezichthoudende organisaties houden toezicht op die taakuitoefening en daarmee ook op algoritmen.

Ad 2. Huidige toezichtspraktijk

Toezichthouders geven veelal op dezelfde wijze invulling aan hun toezichthoudende rol: ze analyseren, prioriteren en selecteren onderzoek aan de hand van risico's die zich kunnen voordoen. Uit het onderzoek blijkt dat er in de praktijk echter nog geen sprake is van *structureel* onderzoek door toezichthoudende organisaties naar het gebruik van algoritmen door de overheid. Hoewel toezicht op het gebruik van algoritmen op structurele basis nog nader vorm dient te krijgen is dit onderwerp opgenomen onder thema's als 'digitalisering' of 'algoritmen' in onderzoeksagenda's en strategische beleidsplannen.

De toezichthoudende organisaties ontwikkelen zich met verschillende snelheden om de eigen organisaties wat betreft kennis, bemensing en voorzieningen (verder) in gereedheid te brengen om het toezicht op algoritmen structureel te kunnen laten plaatsvinden. De Auditdienst Rijk (ADR) heeft vergaande stappen gezet met het ontwikkelen van een methodiek voor onderzoek naar

lerende algoritmen en de Algemene Rekenkamer (ARK) heeft onderzoek gedaan naar de data-gedreven benadering van de controle van aangiften bij de Belastingdienst.

Uit het onderzoek volgt verder dat toezichthouders over het algemeen van mening zijn dat dataspecialisten, inhoudelijk specialisten en juristen elkaars 'taal' beter moeten leren spreken. In dat licht achten de onderzoekers het van belang dat (Europese) richtlijnen van de overheid en gehanteerde (juridische) definities ook daadwerkelijk bruikbaar worden gemaakt voor dataspecialisten bij de uitoefening van hun werk. Daarnaast hechten toezichthoudende organisaties aan gezamenlijke kennisdeling op het vlak van algoritmen en een verantwoorde inzet daarvan.

Afzonderlijke toezichthouder

Gelet op bovenstaande constatering adviseert de onderzoekers om vooralsnog geen afzonderlijke toezichthouder te introduceren. Naast het feit dat algoritmegebruik integraal onderdeel uitmaakt van de taakuitoefening door de overheid en daarmee ook van het toezicht daarop, wijzen de onderzoekers op het belang van de specifieke kennis van het toezichtveld voor de kwaliteit van het toezicht.

Het advies is verder om over circa twee jaar, wanneer meer ervaring is opgedaan met toezicht op algoritmegebruik door de huidige toezichthoudende organisaties, te evalueren of de bestaande toezichthouders het toezicht op het algoritmegebruik door de overheid op een adequate wijze hebben ingevuld en of er nieuwe inzichten zijn.

Meldplicht ingrijpende algoritmen

De onderzoekers adviseert om geen meldplicht te introduceren voor 'ingrijpende algoritmen'. Dit advies komt voort uit het feit dat het lastig zo niet onmogelijk is om te beoordelen of een algoritme al dan niet ingrijpend is en dus gemeld zou moeten worden. Bovendien wordt de ingrijpendheid van een algoritme niet alleen bepaald door het algoritme zelf, maar ook door wat met de uitkomst van het algoritme wordt gedaan. Een andere kanttekening die de onderzoekers bij een meldplicht plaatsen is dat dit tot schijnzekerheid kan leiden: een dergelijke meldplicht zegt namelijk niets over de mate waarin het algoritme in overeenstemming is met de geldende regels en besluiten.

In plaats van een meldplicht voor ingrijpende algoritmen adviseert de onderzoekers daarom om een *algoritme impact assessment* te ontwikkelen en in te voeren. Dit kan worden gekoppeld aan een zogenaamde voorafgaande raadpleging bij de betreffende toezichthouder(s). Bij een voorafgaande raadpleging geeft de toezichthouder de overheidsorganisatie advies hoe de risico's van het voorgenomen algoritme die niet goed te ondervangen lijken, de restrisico's, kan beperken. Toepassing van dit instrument is onder de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) voorgeschreven indien persoonsgegevens worden gebruikt.¹ Wanneer uit een *Data Protection Impact Assessment* (DPIA) blijkt dat een verwerking hoog risico zou opleveren voor de rechten en vrijheden van betrokkenen, gaat de overheidsorganisatie van tevoren te rade bij de toezichthouder over restrisico's die uit het betreffende DPIA naar voren komen.² Het *algoritme impact assessment* kan volgens de onderzoekers eventueel worden gekoppeld aan een publicatieverplichting van die algoritmen waarbij sprake is van een voorafgaande raadpleging.

Ad 3. Beleidsadviezen

De centrale beleidsaanbevelingen aan de regering uit het onderzoek luiden:

1. *Democratische legitimatie*: Doe nader onderzoek naar de wijze waarop de democratische legitimatie van algoritmegebruik kan worden versterkt, in het bijzonder het 'omzetproces' dat plaatsvindt wanneer een wet wordt uitgewerkt met het oog op geautomatiseerde uitvoering daarvan. Vergroot de democratische legitimatie bij inzet van overheidsalgoritmen door het formuleren van een normenkader. Standaarden waaraan overheidsalgoritmen moeten voldoen,

¹ Zie ook bijlage 1 waarin een passage is opgenomen over het AVG-kader met betrekking tot transparantie- en informatieverplichtingen.

² Bij DPIA's is de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) de aangewezen toezichthouder.

moeten voorts niet alleen voor juristen en beleidsmedewerkers hanteerbaar zijn, maar ook voor dataspecialisten.

2. *Algoritme impact assessment en voorafgaande raadpleging*: Laat overheidsorganisaties die algoritmen willen inzetten een impact assessment uitvoeren voordat het besluit genomen wordt algoritmen te gaan gebruiken. Dit instrument helpt organisaties om risico's te identificeren, te mitigeren en na te gaan of zich nog restrisico's voordoen. Organisaties die restrisico's hebben vastgesteld, maar wel gebruik willen maken van de algoritmen, moeten de betrokken toezichthouder verzoeken om een 'voorafgaande raadpleging'. Eventueel kan een publicatieverplichting hieraan worden gekoppeld.
3. *Zorgplicht en periodieke audits*: Voer een zorgplicht in voor overheidsorganisaties bij de inzet van algoritmen zodat zij expliciet verantwoordelijk worden gemaakt voor de door hen ingezette algoritmen. Daarnaast is het advies organisaties periodieke audits te laten uitvoeren.
4. *Experimenteerruimte*: Doe nader onderzoek naar het geven van (eventueel een wettelijk verankerde) experimenteerruimte aan overheidsorganisaties op het gebied van de inzet van algoritmen. Hierdoor kunnen de uitvoeringspraktijk en toezichthoudende organisaties van elkaar leren.
5. *Wetenschappelijke fundering en maatschappelijk debat*: Stel een commissie samen uit een variëteit van wetenschappers en experts om tot gezamenlijk gedragen standpunten te komen. Bevorder daarnaast het maatschappelijk debat over digitalisering in de samenleving.

Kabinetsreactie

Het kabinet streeft naar een overheid die algoritmen op een transparante en verantwoorde wijze inzet op basis van heldere en hanteerbare normen. Adequaat toezicht op de inzet van algoritmen door de overheid is daarbij essentieel. Het kabinet is met de onderzoekers van mening dat de overheid nog stappen te zetten heeft om dit structureel vorm te geven en te verbeteren. Dit komt ook voort uit het feit dat we als samenleving, waaronder de overheid, nog lerend zijn op het gebied van algoritmen, zeker in relatie tot artificiële intelligentie. Onderstaande maatregelen dragen bij aan verdere verbetering van het toezicht op algoritmen die worden ingezet door de overheid.

Ad 1. Juridische basis voor toezicht op overheidsalgoritmen

Het kabinet onderschrijft de conclusie dat er geen sprake is van juridische lacunes in de toezichttaken en bevoegdheden van toezichthoudende organisaties en dat het algoritmegebruik integraal onderdeel uitmaakt van de taakuitoefening door de overheid en daarmee ook van het toezicht daarop.³

Daarbij merkt het kabinet het volgende op. Als het gaat om de overheid bestaan er verschillende soorten toezicht.⁴ Over het algemeen zijn departementen zelf verantwoordelijk voor de wijze waarop hun uitvoeringsorganisaties hun taken uitvoeren, waaronder de inzet van algoritmen.⁵ De ADR voert daar gevraagd en ongevraagd onderzoeken en audits op uit. Ook de ARK kan vanuit haar controletaak ten aanzien van doelmatige besteding van overheidsgelden, controles uitvoeren naar de taakuitoefening van de overheid en het gebruik daarbij van algoritmen. Dit betreft (onafhankelijk) intern en extern toezicht op de Rijksoverheid.⁶

³ Conform toezegging van de minister van BZK tijdens het Algemeen Overleg Digitale overheid van 4 december 2019 (Kamerstukken II 2019/20, 26643, 641) treft u in bijlage 3 een overzicht aan van de toezichthouders per domein (publiek en privaat).

⁴ Zie hierover 'Kaderstellende visies op Toezicht uit 2001 en 2005', waar de onderzoekers ook naar verwijzen voor de definitie van toezicht (zie rapport, p. 9).

⁵ Deze vorm van controle is onderdeel van de ministeriele verantwoordelijkheid en valt niet onder de definitie van toezicht, zoals in de 'Kaderstellende visies op Toezicht uit 2005' ook aangegeven (p.10 en 16).

⁶ Indien persoonsgegevens worden verwerkt door algoritmen worden veel organisaties onder de AVG (en Wet politiegegevens) verplicht om een Functionaris voor de Gegevensbescherming aan te stellen. Deze is onder de AVG belast met het interne toezicht op en advisering over de naleving van de AVG.

Daarnaast zijn er toezichthouders die voor bepaalde domeinen, overeenkomstig het bepaalde in hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht, verantwoordelijk zijn voor het toezicht op de naleving van de op het specifieke domein toepasselijke regelgeving. Vanuit deze taak zien deze toezichthouders ook toe op rechtmatig algoritmegebruik door de overheid in dat domein. De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) neemt hier een belangrijke plaats in aangezien alle algoritmen die gebruik maken van persoonsgegevens, dus ook die van de overheid, onder haar toezicht vallen. Voor het overige houden deze organisaties veelal toezicht op de overheid in een bepaalde rol, bijvoorbeeld als werkgever.⁷ Dit betekent dat waar de overheid algoritmen inzet die geen gebruik maken van persoonsgegevens of niet onder een specifiek toezichtdomein vallen, deze mogelijk niet onderworpen zijn aan deze vorm van (nalevings)toezicht.⁸ Wel kan in deze situatie nog steeds sprake zijn van toezicht door de ADR en/of de ARK.

Met deze kanttekening is het kabinet het met de onderzoekers eens dat er geen sprake is van juridische lacunes in de toezichttaken en -bevoegdheden.

Afzonderlijke toezichthouder

Gelet op het bovenstaande acht het kabinet het vooralsnog niet opportuun om een afzonderlijke toezichthouder voor het toezicht op het gebruik van algoritmen door de overheid in te stellen. Zoals gezegd onderschrijft het kabinet dat het toezicht op algoritmen onderdeel uitmaakt van het integrale toezicht op de taakuitoefening door de overheid en voorts dat ook kennis van specifieke sectoren of toezichtvelden van belang zijn voor de kwaliteit van het toezicht. In aanvulling op de analyse van de onderzoekers wijst het kabinet erop dat het ook de vraag is hoe een aparte algoritmetoezichthouder zich zou verhouden tot de AP, die, zoals aangegeven, toezicht houdt op het gebruik van persoonsgegevens in algoritmen onder meer van de overheid. In zoverre zou er sprake zijn van concurrerende taken en bevoegdheden, met alle (juridische) complicaties van dien. Zou het voorts de bedoeling zijn om (op termijn) deze nieuwe toezichthouder ook te belasten met het toezicht op het bedrijfsleven, dan kan dat mogelijk strijdigheid opleveren met het vrij verkeer van persoonsgegevens.⁹ Bedrijven die (mede) in Nederland algoritmen aanbieden, zouden immers aan extra regels en een extra toezichthouder onderhevig zijn.

De komende jaren zal het kabinet nauwgezet volgen hoe de bestaande toezichthoudende organisaties nader invulling geven aan structureel onderzoek naar het algoritmegebruik door de overheid.

Meldplicht ingrijpende algoritmen

Gegeven de gesignaleerde nadelen van een meldplicht voor ingrijpende algoritmen, kiest het kabinet er in lijn met de aanbevelingen voor om deze meldplicht niet in te voeren maar om een *algoritme impact assessment* te ontwikkelen en implementeren, waarbij onderdelen in aanmerking kunnen komen voor publicatie (zie hierna, Ad 3). Verkend zal worden of en in hoeverre dit instrument kan worden geïntegreerd in reeds bestaande impact assessments.

Ad 2. Toezichtspraktijk

Het kabinet acht het van groot belang dat het toezicht op het gebruik van algoritmen een structureel karakter krijgt. Daarbij dient het accent vooral te liggen op zelflerende algoritmen die gericht zijn op het doen van gedragsvoorspellingen van (groepen) individuen, omdat zich hierbij de grootste maatschappelijke risico's lijken voor te doen. De ministeries van BZK en JenV zullen dit jaar in gesprek gaan met de toezichthoudende organisaties over het structureel vormgeven van toezicht op het algoritmegebruik door de overheid. Hierbij ziet het kabinet een belangrijke rol weggelegd voor de ADR, de AP en de ARK gelet op hun bevoegdheden ten aanzien van het uitvoeren van (structureel) onderzoek naar het gebruik van algoritmen binnen de Rijksoverheid (zie ook hierna, Ad 3). Deze rol pakken deze organisaties ook al. Zo heeft de AP een toezichtvisie uitgebracht voor het huidige en toekomstige toezicht op het gebruik van algoritmen waarin persoonsgegevens worden verwerkt en heeft de ARK aangekondigd onderzoek te doen naar inzet

⁷ De inspectie SZW houdt toezicht op de overheid als werkgever. Een ander voorbeeld betreft het Agentschap Telecom dat toezicht houdt op de overheid als gebruiker van communicatiediensten. Een uitzondering hierop betreft de Inspectie Justitie en Veiligheid die geheel en uitsluitend toeziet op de naleving van regels op het gebied van migratie, jeugd, nationale veiligheid, politie en sanctietoepassing door de betreffende taakorganisaties en onderdelen van JenV. Zie voor meer informatie hierover, bijlage 3.

⁸ Een voorbeeld betreft het toezicht op toezichthoudende organisaties.

⁹ Zie artikel 1, derde lid, AVG.

van algoritmen door de overheid.¹⁰ Voor een goede invulling van de toezichtfunctie is het verder van belang dat organisaties actief met elkaar samenwerken en kennisdelen. Volgens het kabinet dient ook dit aspect structurele vorm aan te nemen. Het kabinet zal bij de Inspectieraad aandacht vragen voor het verder op gang brengen van de samenwerking met als doel om expertise op te bouwen, deze te delen en om overleg te voeren over de taakverdeling als het gaat om toezicht op algoritmen en op AI in algemene zin. Daarnaast zal met de ADR worden verkend welke rol zij kan spelen bij het op structurele basis uitvoeren van audits op het algoritmegebruik door de Rijksoverheid.

Ad 3. Beleidsadviezen

Met betrekking tot de verschillende aanbevelingen:

1. Democratische legitimatie

De onderzoekers vragen aandacht voor het proces waarbij wetten worden omgezet in beslisregels van algoritmen. Het kan inderdaad voorkomen dat beslisregels in een algoritme specifiek zijn dan de wet zelf. Dit zal met name het geval zijn wanneer de wet open normen bevat. In die gevallen wordt bij het omzetten van wetgeving in beslisregels uitleg gegeven aan de interpretatieruimte die de wet biedt. In zekere zin gebeurt hierbij hetzelfde als bij de uitwerking van wetten in beleidsregels. Voor dit proces en de betekenis daarvan voor de democratische legitimatie heeft het kabinet aandacht. Het ministerie van BZK financiert vanuit haar innovatiebudget het project 'Calcuemus-FLINT', dat bestaat uit het uitwerken van een systematiek voor het op een transparante wijze 'vertalen' van wet- en regelgeving naar de uitvoeringspraktijk. In het project werken TNO, het Centrum Wiskunde & Informatica, de Universiteit van Amsterdam, de Immigratie- en Naturalisatiedienst, ICTU, wetgevingsjuristen en het ministerie van BZK samen om tot een gedeelde standaard en methode te komen. De resultaten van dit project zullen eind 2020 worden opgeleverd. Op basis van de resultaten zal worden bezien of de omzetting van wetten in algoritmen ten behoeve van de geautomatiseerde uitvoering daarvan met deze systematiek beter inzichtelijk kan worden gemaakt, onder meer voor Kamerleden, gemeenteraadsleden en uitvoeringsinstanties.

Daarnaast merkt het kabinet op dat de uitvoerings- en handhavingstoets een verplicht onderdeel is van het wetgevingsproces.¹¹ In het kader van deze toetsing wordt al vroeg in het ontwerpproces van wet- en regelgeving samengewerkt tussen beleid, wetgeving en uitvoering, waaronder datawetenschappers en softwareontwikkelaars.¹² Hierdoor ontstaat inzicht in de impact van wetswijzigingen op de uitvoering en kan, mede met het oog op het latere omzetproces, tijdig feedback worden gegeven op voorgenomen wetgeving. Door verschillende departementen wordt aldus geëxperimenteerd met het betrekken van datawetenschappers bij het maken van wetgeving om ervoor te zorgen dat wetgeving zo wordt opgesteld dat zij in algemene zin beter te vertalen is tot beslisregels.

Het kabinet onderschrijft de aanbeveling om de democratische legitimatie bij inzet van overheidsalgoritmen te vergroten door het formuleren van een normenkader waaraan overheidsalgoritmen moeten voldoen. Om adequaat toezicht te kunnen houden zijn heldere normen nodig. Met de op 8 oktober 2019 aan uw Kamer aangeboden richtlijnen voor toepassing van algoritmische data-analyses door de overheid is hier een belangrijk begin mee gemaakt.¹³

Algoritmen zijn voor veel overheidsorganisaties nog een onderzoeks- en experimenteerveld. Dit geldt deels ook voor de normen waaraan algoritmen moeten voldoen. Om die reden kiest het Kabinet voor een lerende aanpak, waarbij normen in eerste instantie flexibel kunnen worden aangepast aan nieuwe inzichten of technologische ontwikkelingen. Dergelijke standaarden moeten ook bruikbaar zijn voor technische experts, zoals datawetenschappers en softwareontwikkelaars.

¹⁰ Zie 'Toezicht op Algoritmen & AI', Autoriteit Persoonsgegevens, 17 februari 2020.

¹¹ Ingevolge Aanwijzing 4.43 vindt de uitvoerings- en handhavingstoets zijn weerslag in de memorie van toelichting. Zie: www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/verplichte-kwaliteitseisen/uitvoerbaarheid-en-handhaafbaarheid-uh en www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/verplichte-kwaliteitseisen/uitvoerbaarheid-en-handhaafbaarheid-uh.

¹² Zie in dit verband ook het IAK: <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/7-wat-zijn-de-gevolgen/74-gevolgen-voor-de-ict>.

¹³ Kamerstuk II 2019/20, 26643, nr. 641.

In opdracht van het ministerie van BZK heeft onderzoeksbureau Waag Technology and Society de richtlijnen voor toepassing van algoritmische data-analyses door de overheid getoetst in concrete casussen van uitvoeringsorganisaties.¹⁴ Doel van deze toetsing is de toepasbaarheid van de richtlijnen in de uitvoeringspraktijk te vergroten. Belangrijkste conclusie uit het onderzoek is dat de richtlijnen een nuttig instrument zijn voor organisaties bij de ontwikkeling van algoritmen en het daarbij voeren van de juiste dialoog. Brede toepassing van de richtlijnen vergt echter aanvullende ondersteuning van organisaties, nadere inbedding in organisatieprocessen en op onderdelen verfijning van de richtlijnen. Daarnaast voert de VNG een impactanalyse uit voor gemeenten ter toetsing van de uitvoerbaarheid van de richtlijnen. De uitkomsten van het onderzoek door *Waag Technology and Society* en van de impactanalyse zullen door de ministeries van JenV en BZK, in afstemming met relevante departementen, worden gebruikt om de richtlijnen aan te scherpen en zullen verder betrokken worden bij een evaluatie van de richtlijnen die na de zomer plaats zal vinden.

Zoals in voornoemde brief aangegeven wil het kabinet ook toewerken naar waarborgen die voor overheidsorganisaties in wetgeving kunnen worden opgenomen, uiteraard voor zover dit meerwaarde biedt in aanvulling op de al geldende waarborgen uit de AVG.¹⁵ In overleg met relevante ministeries, uitvoeringsorganisaties en externe stakeholders zullen de ministeries van JenV en BZK de wenselijkheid van wetgeving op dit punt verder onderzoeken.

2. *Algoritme Impact Assessment en voorafgaande raadpleging*

Het kabinet is met de onderzoekers van mening dat een *algoritme impact assessment* organisaties kan helpen om vooraf risico's te identificeren, te mitigeren en na te gaan of zich nog restrisico's voordoen.¹⁶ Dat zijn risico's die mogelijk optreden en waartegen niet (afdoende) beheersmaatregelen te nemen lijken.

Het ministerie van BZK ontwikkelt dit jaar in samenwerking met het ministerie van JenV en de uitvoerende overheidsorganisaties een opzet voor een *algoritme impact assessment*. Uitgangspunt is dat hierbij wordt voortgebouwd op bestaande impact assessments, zoals het DPIA en het *Artificial Intelligence Impact Assessment*.¹⁷ Verkend zal worden in hoeverre deze assessments kunnen worden geïntegreerd om de hoeveelheid instrumenten en toetsen te beperken. Bij de ontwikkeling van het algoritme impact assessment zal expliciet rekening worden gehouden met de uitvoerbaarheid, zodat dit niet tot een onevenredig grote uitvoeringslast leidt voor overheidsorganisaties. Het *algoritme impact assessment* zal een bredere toepassing hebben dan alleen bij algoritmen die persoonsgegevens verwerken. In het impact assessment zal ook worden ingegaan op de verschillende aspecten uit voornoemde richtlijnen voor toepassing van algoritmische data-analyses door de overheid (risico's, uitlegbaarheid, gegevensherkenning, auditeerbaarheid, verantwoording, validatie en toetsbaarheid)¹⁸ alsmede op de impact op privacy en mensenrechten.¹⁹

Net als voor het DPIA zou een *algoritme impact assessment* alleen verplicht moeten zijn bij algoritmen die waarschijnlijk een hoog risico inhouden voor de rechten van betrokkenen.²⁰ Indien

¹⁴ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/04/15/casusonderzoek-richtlijnen-algoritme-de-mens-in-de-machine>.

¹⁵ Zie voetnoot 13.

Een relevante ontwikkeling hierbij zijn de voorstellen van de Europese Commissie voor een regelgevend kader voor AI in het recent gepubliceerd *White paper on Artificial Intelligence: a European approach to excellence and trust* (<https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020>).

¹⁶ Een vergelijkbare *ex ante* toetsing van algoritmen/AI toepassingen met hoge risico's is ook terug te vinden in de voorstellen van de Europese Commissie in het 'White paper on Artificial Intelligence: a European approach to excellence and trust'. Zie voetnoot 15.

¹⁷ Een Data Protection Impact Assessment (DPIA) is bij de inzet van algoritmen in algoritmische systemen, waarbij gebruik wordt gemaakt van persoonsgegevens, in de meeste gevallen voorafgaand aan de verwerking verplicht. Zie voor het Artificial Intelligence Impact Assessment: <https://ecp.nl/wp-content/uploads/2018/11/Artificial-Intelligence-Impact-Assessment.pdf>.

¹⁸ Kamerstukken II 2019/20, 26643, 641.

¹⁹ In 2020 verkent het ministerie van BZK de mogelijkheden tot de ontwikkeling van een mensenrechten impact assessment voor overheden (inclusief de rijksoverheid) die de inzet van AI overwegen. Dit mensenrechten impact assessment heeft tot doel om overheden in staat te stellen in een vroegtijdig stadium potentiële risico's van technologieën zoals AI op mensenrechten in kaart te brengen en te adresseren.

²⁰ Onder de AVG is voorgeschreven wanneer het uitvoeren van een DPIA verplicht is en de AP heeft deze voorschriften verder ingevuld. Zie hierover ook: <https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/zelf-doen/data-protection-impact-assessment-dpia?qa=dpia>

uit het impact assessment blijkt dat zich restrisico's voordoen, zal de toezichthoudende organisatie geconsulteerd worden. Hiermee wordt voorzien in een toetsing vooraf door een onafhankelijke instantie van de meest risicovolle algoritmen.²¹ Deze zogenaamde voorafgaande raadpleging maakt ook onderdeel uit van het huidige DPIA, dat doorgaans verplicht voorafgaand aan de ontwikkeling van een algoritme moet worden uitgevoerd.

De onderzoekers stellen voor informatie over algoritmen waarbij de *algoritme impact assessments* gepaard zullen gaan met een voorafgaande raadpleging, eventueel te publiceren. Dit zullen naar verwachting namelijk de meest ingrijpende algoritmen zijn. Op basis van de ervaringen in de praktijk zal het kabinet besluiten in welke mate dit *impact assessment* voor de overheid zal worden verplicht en in welke mate hierover gepubliceerd wordt. Hierbij wordt uiteraard rekening gehouden met de doelmatigheid en uitvoerbaarheid hiervan.

3. *Introduceer een zorgplicht en periodieke audits*

Geadviseerd wordt om de verantwoordelijkheid van overheidsorganisaties voor een juiste en rechtmatige inzet van algoritmes vast te leggen in de vorm van een zorgplicht. Een dergelijke zorgplicht vergt namelijk dat organisaties 'in control' zijn en dat zij daarover intern en extern verantwoording kunnen afleggen.

Uitgangspunt is dat overheidsorganisaties verantwoordelijk zijn voor een verantwoorde inzet van algoritmen. Dit vraagt om zoveel mogelijk transparantie over de doelen van algoritmen en de wijze waarop de overheid deze inzet. Het kabinet acht een aparte zorgplicht voor overheidsorganisaties (specifiek) ten aanzien van algoritmen vooralsnog niet wenselijk omdat, zoals aangegeven, toepassing van algoritmen onderdeel is van de integrale taakuitoefening van de overheid. Algoritmen zijn een middel bij die taakuitoefening, bijvoorbeeld om goede diensten te verlenen en geen doel op zich. Een mogelijk argument om een zorgplicht specifiek voor algoritmen in te voeren is dat dit de verantwoording over het gebruik van deze algoritmen vergroot. Het kabinet merkt hierbij echter op dat het DPIA, dat op grond van de AVG verplicht is, en het algoritme impact assessment dat het kabinet voor ogen heeft, belangrijke verantwoordingsinstrumenten zijn die van organisaties vergen dat die in control zijn en verantwoording afleggen.²² Tenslotte wijst het kabinet op het algemeen zorgplichtbeginsel (en motiveringsbeginsel) uit de Awb waar overheden nu ook al aan moeten voldoen.

De inkoop van algoritmen door de overheid kan in sommige gevallen op gespannen voet staan met transparante verantwoording over de werking van deze algoritmen. In de praktijk koopt de overheid geregeld analyses in bij marktpartijen en kennisinstututen die hun verdienmodel geheel of gedeeltelijk hebben gebaseerd op het verkopen van uitkomsten van algoritmen waarvan ze de werking uit commerciële overwegingen niet vrijgeven. Daardoor is het veel lastiger, zo niet onmogelijk, te controleren hoe het algoritme precies functioneert en is dus geen sprake van volledige transparantie. Om de inkoop van niet transparante algoritmen te voorkomen, zeker indien de uitkomsten hiervan impact hebben op (groepen) burgers of bedrijven, zal het ministerie van BZK dit jaar met de VNG, de gemeente Amsterdam en andere gemeenten die op dit terrein reeds stappen hebben gezet, verkennen hoe de inkoopvoorwaarden van de overheid op dit punt kunnen worden verbeterd en geïmplementeerd in inkoopprocessen. Hierin zal ook worden bezien of ook het openbaar beschikbaar stellen van de broncode als een mogelijke inkoopvoorwaarde kan worden gezien. Voor zover het gaat om algoritmen die persoonsgegevens verwerken staan deze marktpartijen overigens wel ook onder toezicht van de AP.

Met betrekking tot de voorgestelde periodieke audits op algoritmen acht het kabinet van belang dat toezichthoudende organisaties allereerst structureel onderzoek inrichten naar algoritmegebruik door de overheid. Daarbij geldt dat alle algoritmen die worden toegepast auditeerbaar moeten zijn: modellen, algoritmen, data en beslissingen met specifieke consequenties voor individuele burgers moeten worden vastgelegd, zodat ze geverifieerd kunnen worden in gevallen waarin

²¹ Zie in die zin ook, Rechtbank Den Haag, 5 februari 2020, ECLI:NL: RBDHA:2020:865, r.o. 6.97-101.

²² Zo is onderdeel 8 van het Rijksmodel DPA specifiek gericht op nadere uitleg over methoden en technieken van de gegevensverwerking.

schade wordt vermoed.²³ Dat wil echter niet zeggen dat op alle toegepaste algoritmen een audit moet worden uitgevoerd. Welke algoritmen aan een audit moeten worden onderworpen is onder andere afhankelijk van hoe deze worden ingezet, met welk doel en welke gevolgen dit algoritme heeft voor een individu of groep. Daarbij zijn de begrijpelijkheid en uitlegbaarheid van een ingezet algoritme essentieel om daarover verantwoording te leggen zonder dat een audit noodzakelijk is. Om deze verantwoordingsplicht te concretiseren zullen de ministeries van JenV en BZK dit jaar, samen met medeoverheden²⁴ en uitvoeringsorganisaties, verkennen of en onder welke voorwaarden, een eventuele vorm van rapportage wenselijk is. Daarnaast zal met de Auditdienst Rijk worden verkend welke rol zij kan spelen bij het op structurele basis uitvoeren van audits op het algoritmegebruik door de Rijksoverheid.

4. Experimenteerruimte

De onderzoekers adviseren om onderzoek te doen naar het geven van (eventueel wettelijk verankerde) experimenteerruimte aan uitvoeringsorganisaties op het gebied van de inzet van algoritmen. Dit advies is in lijn met de lerende aanpak die het kabinet voorstaat en waarbij op kleine schaal ervaring wordt opgedaan met de ontwikkeling en gebruik van algoritmen. Zo doet het ministerie van JenV onderzoek naar de technische, juridische, organisatorische en ethische beschermingsmaatregelen die bij experimenteerruimten op het gebied van data-analyses nodig zijn en die door uitvoeringsorganisaties getroffen moeten worden.²⁵

In het verlengde hiervan zal het ministerie van JenV in samenspraak met het ministerie van BZK een verkenning uitvoeren naar de werking van lopende experimenten en in samenhang met het eerdergenoemde onderzoek komen met een voorstel hoe uitvoeringsorganisaties verantwoord experimenteerruimte kan worden geboden. Ten aanzien van audits zal worden verkend hoe de ADR op een lerende wijze meer audits kan gaan uitvoeren op algoritmen die de Rijksoverheid inzet. Het doel van deze audits is overheidsorganisaties te ondersteunen bij de ontwikkeling van algoritmen die beter toetsbaar zijn op normen, zoals ook vastgelegd in de richtlijnen voor toepassing van algoritmische data-analyses door de overheid.

5. Wetenschappelijke fundering en maatschappelijk debat

De onderzoekers stellen voor om met wetenschappers en andere experts tot gezamenlijk gedragen standpunten en een gemeenschappelijke taal te komen. Daarnaast bevelen de onderzoekers aan om naar Duits voorbeeld een commissie samen te stellen met het oog op visieontwikkeling op toekomstig gebruik van, en toezicht op algoritmen door de overheid.

Het kabinet onderschrijft het belang aangehaakt te zijn bij het wetenschappelijke debat over algoritmen en AI. Binnen uitvoeringsorganisaties bestaat ook behoefte de vragen over algoritmeontwikkeling en –toepassing op de werkvloer in specifieke casus samen met wetenschappers op te lossen. Zo zijn bij onder meer het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) en Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) reeds experts met een wetenschappelijke achtergrond werkzaam die hun vakkennis toepassen in het hanteren van algoritmen in de uitvoeringspraktijk. Het ministerie van BZK zal daarom samen met het ministerie van JenV dit jaar sessies met wetenschappers en overheidspartijen beleggen met als doel om allereerst tot een gedeeld bewustzijn te komen dat er verschillende definities gangbaar zijn om vervolgens zo mogelijk tot gezamenlijke definities te komen. Bij deze sessies worden ook experts uit de uitvoeringspraktijk met een wetenschappelijke achtergrond, werkzaam bij onder meer het NFI en het WODC, uitgenodigd.

Zoals uiteengezet in de kabinetsreactie op de Initiatiefnota 'Menselijke grip op algoritmen', zet het kabinet in op het voeren van een maatschappelijk debat over digitalisering in de samenleving en het vergroten van bewustwording over algoritmen onder burgers en beleidsmakers, specifiek ten

²³ Dit uitgangspunt is ook opgenomen in de richtlijnen voor toepassing van algoritmische data-analyses door de overheid.

²⁴ Relevante uitgangspunten voor interbestuurlijk toezicht volgen uit de wet Revitalisering generiek toezicht.

²⁵ Dit gebeurt in het recent opgerichte JenV Datalab.

Wanneer persoonsgegevens worden verwerkt is de AVG ook bij experimenten van toepassing. Om persoonsgegevens ook bij experimenten te kunnen beschermen moet ook hier veelal een DPIA worden uitgevoerd voorafgaand aan een experiment, en in sommige gevallen een voorafgaande raadpleging worden aangevraagd bij de toezichthouder.

aanzien van de effecten die algoritmegebruik heeft. Wanneer burgers het effect van algoritmegebruik beter overzien, zijn zij ook beter in staat om waar nodig hun rechten uit te oefenen, zoals bijvoorbeeld het inzagerecht in hun persoonsgegevens die het algoritme gebruikt. Er zijn dan ook verscheidene initiatieven geweest om dit bewustzijn te vergroten. Zo organiseerde het ministerie van BZK bijvoorbeeld dialogen met burgers over AI²⁶, ontwikkelde het een lespakket voor middelbare scholieren over AI en lanceerde het de voorlichtingscampagne 'www.blijfkritisch.nl' over bewustwording van gepersonaliseerd nieuwsaanbod.

Samenvattend zal het kabinet dit jaar en begin 2021 de volgende activiteiten uitvoeren ter verbetering van de normering van en het toezicht op het gebruik van algoritmen door de overheid:

- Inventarisatie van de wijze van inrichting door de toezichthoudende organisaties van structureel toezicht en samenwerking tussen deze organisaties en verkenning met de Auditdienst Rijk naar structurele audits naar het gebruik van algoritmen door de overheid.
- Evaluatie en aanscherping van de Richtlijnen voor het toepassen van algoritmen door overheden en verkenning van een mogelijke nadere wettelijke verplichting van deze richtlijnen.
- Ontwikkeling van een algoritme impact assessment waarbij zoveel mogelijk aansluiting wordt gezocht bij bestaande assessments;
- Oplevering resultaten van het project 'Calculemus-FLINT, dat bestaat uit het uitwerken van een systematiek voor het op een transparante wijze 'vertalen' van wet- en regelgeving naar de uitvoeringspraktijk.
- Verkenning van mogelijke verbeteringen van inkoopvoorwaarden bij inkoop van algoritmen door de overheid bij bedrijven.
- Verkenning naar de mogelijkheid van (wettelijke) experimenteerruimte.
- Verkenning met overheidsorganisaties en wetenschappers of en hoe te komen tot gezamenlijke definities en gedragen oplossingen op het terrein van AI en algoritmen.

Tenslotte zullen dit jaar door de ministeries van BZK en JenV ook gesprekken worden gevoerd met de koepels van de medeoverheden over de doorwerking van deze activiteiten naar de medeoverheden.

Met bovenstaande maatregelen beogen wij een verantwoorde inzet van algoritmen en daarvoor benodigde data door de overheid te bevorderen. In het eerste kwartaal van 2021 bericht ik u over deze acties die dan in beginsel zijn gerealiseerd.

²⁶ Kantar Public (februari 2019). Nederlanders over Artificiële Intelligentie. Onderzoek naar de kennis en houding van burgers en ondernemers over Artificiële Intelligentie (AI): <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/11/30/kunstmatige-intelligentie>.