

Aan: De raad van de gemeente Groningen
Betreft: Relevante trends governance algoritmen n.a.v. verkenning (ter informatie)
Datum: 15 november 2024
Bijlage(n) -

Geachte leden van de raad,

De overheid werkt in toenemende mate data gedreven: er wordt op steeds grotere schaal op systematische wijze data verzameld, geanalyseerd en toegepast, om processen te kunnen versnellen en betere beslissingen te kunnen nemen.

Recente incidenten met het gebruik van algoritmen door de Nederlandse overheid benadrukken dat het gebruik en daarmee de governance van data en datatechnologie uitdagingen kent. Denk aan de kinderopvangaffaire, waarbij een algoritme dat werd gebruikt door de Belastingdienst ten onrechte duizenden gezinnen, waarvan vele van allochtone afkomst, aanwees als frauduleuze ontvangers van kinderopvangtoeslag.

Het risico van bevooroordeelde en ondoorzichtige algoritmen was al bekend. Eerder werden we geconfronteerd met SyRI (Systeem Risico Indicatie), waarbij een algoritme werd gebruikt om bijstandsfraude op te sporen door verschillende gegevensbronnen te combineren. Het algoritme richtte zich op specifieke buurten, wat leidde tot beschuldigingen van discriminatie van gemeenschappen met lage inkomens en immigranten. In 2020 oordeelde een Nederlandse rechtbank dat SyRI de mensenrechten schond, in het bijzonder het recht op privacy, en het systeem werd vervolgens stopgezet.

Vanwege het belang om dergelijke incidenten binnen de gemeentelijke organisatie te voorkomen hebben wij een verkenning uit laten voeren door studenten van de Rijksuniversiteit Groningen naar de governance van algoritmen.

De governance van dataverwerking door algoritmesystemen verwijst naar de regels, processen en structuren die worden gebruikt om de ontwikkeling, implementatie en het gebruik van algoritmen en de data die zij genereren te beheren en de opvolging hiervan te controleren. Algoritmen kunnen breed ingezet worden, bij het aanvragen van overheidsvoorzieningen en het voorspellen van mogelijke fraude.¹ Het gaat om “een set van regels en instructies die een computer uitvoert om een probleem op te lossen of een vraag te beantwoorden”.² Deze brede definitie omvat vele soorten van instructies, zowel simpele beslisbomen als lerende systemen.

We constateren op basis van genoemde verkenning en een eigen voorstudie dat er meerdere ontwikkelingen zijn ingezet op Europees, nationaal en lokaal niveau om een meer verantwoord gebruik van algoritmen bij overheden te stimuleren. Gelet hierop vinden wij het niet opportuun om nu onderzoek te doen naar het gebruik van algoritmen bij de gemeente Groningen. Wel willen wij de gemeenteraad wijzen op een aantal relevante algemene trends gericht op een verantwoorde toepassing van algoritmesystemen:

1. De inzet van algoritmen biedt kansen en mogelijkheden bij de aanpak van maatschappelijke opgaven en de uitvoering van publieke taken.³ Er is vooral veel aandacht voor de risico's en

¹ Zie TNO, 'Steeds meer kunstmatige intelligentie ingezet door overheid', 2024, <https://www.tno.nl/nl/newsroom/2024/06/kunstmatige-intelligentie-inzet-overheid/>

² Algemene Rekenkamer, Aandacht voor algoritmen, 2021

³ Zie o.a. Strategisch Actieplan voor Artificiële Intelligentie, 2019, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnotas/2019/10/08/strategisch-actieplan-voor-artificiele-intelligentie>

weinig zicht op de opbrengsten. Om tot een optimale inzet te komen, is het nodig om meer zicht te krijgen.⁴

2. Wanneer algoritmen bewust dan wel (deels) onbewust niet goed worden ingezet (verkeerde manier, voor een verkeerd doel) kan de impact voor burgers en bedrijven groot zijn, terwijl deze impact niet direct zichtbaar wordt en gecorrigeerd kan worden. Er wordt door overheden geëxperimenteerd met maatregelen om verkeerd gebruik te voorkomen of eerder te signaleren.
3. Bij de governance van dataverwerking door algoritmesystemen kan worden gedacht aan de (interne) richtlijnen voor het gebruik van algoritmen, toetsing bij voorgenomen gebruik van algoritmen en het monitoren en evalueren tijdens het gebruik. Maatregelen die ingezet kunnen worden zijn het algoritmeregister, impact assessments of externe toezichthouders, zoals de Algorithm Risk Assessment (ARA), Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmes (IAMA), een Algorithm Advisory Board (AAB)⁵ en de AI-act die op 1 augustus 2024 in werking is getreden. De governance van algoritmen is nog voortdurend in ontwikkeling. In juli 2023 is op verzoek van uw raad de onafhankelijke Ethische Commissie Data en Technologie geïnstalleerd.⁶ De commissie heeft als opdracht het college van B en W gevraagd en ongevraagd te adviseren over ethische vraagstukken bij de inzet van (nieuwe) datagerelateerde technologieën bij de gemeente Groningen. Zij kan op het betreffende werkteerrein ook onderzoek uitvoeren. De gemeenteraad kan ook suggesties voor adviezen en onderzoeken aandragen. De commissie heeft inmiddels twee adviezen uitgebracht, waarvan ook de raad in kennis is gesteld.⁷
4. Nederlandse overheidsorganisaties dienen in het landelijke Algoritmeregister informatie op te nemen over algoritmen die zij gebruiken in hun werk. De gemeente Groningen heeft sinds december 2023 een algoritmeregister.⁸ Het doel van dit register is om transparantie (inzicht en bewustzijn) te bieden met betrekking tot de algoritmen die door overheidsinstanties worden gebruikt, met specifieke aandacht voor impactvolle algoritmen.⁹ Burgers en bedrijven kunnen hierdoor beter begrijpen hoe besluiten over hen worden genomen en eventueel bezwaar maken. Voor dit begrip bestaat transparantie niet enkel over het in gebruik nemen, maar ook “over onderliggende logica van het algoritme, alsmede het belang en de verwachte gevolgen van die verwerking voor de betrokkene.”¹⁰ Ook op dit terrein zijn er meerdere initiatieven om de transparantie te vergroten.¹¹
5. Het gebruik van algoritmen wordt in toenemende mate gereguleerd. Naast Europese en nationale regelgeving, zijn er handreikingen en best practices beschikbaar om een verantwoord gebruik van algoritmen te bevorderen. Hierbij staan naast juridische vereisten

⁴ Zie digitale overheid, AI, <https://www.digitaleoverheid.nl/overzicht-van-alle-onderwerpen/nieuwe-technologieen-data-en-ethiek/artificiele-intelligentie-ai>.

⁵ Dit gebeurt in Rotterdam, zie <https://rekenkamer.rotterdam.nl/wp-content/uploads/2022/12/RO2205-opzet-vervolgonderzoek-algoritmes.pdf>

⁶ Website Ethische Commissie Data en Technologie.

⁷ Advies Ethische Commissie Data en Technologie over inzet gegevens inlichtingenbureau bij handhaven op uitkeringen; advies Ethische Commissie Data en Technologie inzet generatieve AI.

⁸ <https://data.groningen.nl/dataset/algoritmeregister-gemeente-groningen>. De gemeente heeft ook een prijs ontvangen voor best beschreven algoritme, zie: <https://www.dataethiek.info/items/groningen-wint-best-beschreven-algoritme-award>.

⁹ <https://algoritmes.overheid.nl/nl>

¹⁰ Implementatiekader ‘Verantwoorde inzet van algoritmen’, zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/06/30/implementatiekader-verantwoorde-inzet-van-algoritmen>

¹¹ Zie o.a. Digitale overheid, ‘Wees transparant en leg verantwoording af’, <https://www.digitaleoverheid.nl/overzicht-van-alle-onderwerpen/nieuwe-technologieen-data-en-ethiek/publieke-waarden/toolbox-voor-ethisch-verantwoorde-innovatie/transparantie-en-verantwoording/>

nadrukkelijke ethische principes centraal: publieke organisaties hebben de verantwoordelijkheid om aansluitend eigen (ethische) afwegingen te maken.¹²

6. Software met algoritmen wordt vaak ingekocht bij gespecialiseerde marktpartijen, die de software speciaal voor de toepassing ontwikkelen. Bij de inkoop worden voorwaarden gesteld die consequenties hebben voor het verantwoord gebruik van het algoritme.¹³ Ook op dit terrein wordt verkend waar de inkoop van algoritmesystemen aan moet voldoen.¹⁴

Wij zullen als Rekenkamer deze trends in de gaten houden. Om te bezien waar en wanneer relevant wij elkaars rol kunnen versterken zijn wij voornemens in contact te treden met de Ethische Commissie Data en Technologie. Op basis van ontwikkelingen en nadere informatie zullen wij op een later moment opnieuw beoordelen of onderzoek van waarde is.

Mocht u naar aanleiding van deze brief vragen hebben dan kunt u contact opnemen met de Rekenkamer.

Met vriendelijke groet,

i.o.

B. Brink,
Voorzitter Rekenkamer Groningen

¹² O.a. Implementatiekader 'Verantwoorde inzet van algoritmen' van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/06/30/implementatiekader-verantwoorde-inzet-van-algoritmen>

¹³ Zie Algoritmekader, 'Publieke inkoop', <https://minbzk.github.io/Algoritmekader/onderwerpen/publieke-inkoop/>

¹⁴ Zie o.a. gemeente Amsterdam, 'Algoritmen en AI', <https://www.amsterdam.nl/innovatie/digitalisering-technologie/algoritmen-ai/contractvoorwaarden-algoritmen/>