

Vergaderjaar 2018–2019

26 643

Informatie- en communicatietechnologie (ICT)

Nr. 588

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 december 2018

In het 30-leden debat van 4 oktober 2017 over de Digitale Infrastructuur is gesproken over de mogelijkheden van algoritmen en het gebruik ervan door de overheid¹. De leden Jetten (D66) en Bruins-Slot (CDA) uitten daarbij hun zorgen over de inzet van algoritmen. Toenmalig Minister Kamp (EZ) heeft toegezegd om een onderzoek te doen naar het gebruik van algoritmen door de overheid en de dilemma's die er spelen. Vanuit mijn verantwoordelijkheid voor een open en transparante digitale overheid heb ik het initiatief genomen om gevolg te geven aan het verzoek van de Kamer. In de bijlage bij deze brief treft u het onderzoek aan².

Algoritmen staan sterk in de belangstelling. Algoritmen als zodanig bestaan al lang en worden ook al sinds lange tijd gebruikt. De discussie en soms ook zorgen over het gebruik van algoritmen hangt vooral samen met nieuwe technologieën die de ontwikkeling van nieuwe, «slimme» typen algoritmen mogelijk maken waarvan de werking niet altijd direct duidelijk is.

In de brief «Transparantie van algoritmen in gebruik bij de overheid» (Kamerstuk 26 643, nr. 570) die de Minister voor Rechtsbescherming in oktober j.l. mede namens mij aan uw Kamer heeft gestuurd, wordt toegelicht wat algoritmen zijn, welke typen er zijn, wat transparantie van algoritmen inhoudt, welke formele grondslagen er voor transparantie bestaan, en wordt tevens een aantal vervolgstappen aangekondigd om verder invulling te geven aan het uitgangspunt dat algoritmen die de overheid gebruikt, zo transparant mogelijk moeten zijn. Deze informatie is relevant voor de interpretatie en duiding van de hierna gepresenteerde uitkomsten. Korthedshalve verwijs ik voor meer achtergrondinformatie over algoritmen naar deze brief.

¹ Handelingen II 2017/18, nr. 8, item 11

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Het onderzoek dat ik heb laten uitvoeren geeft invulling aan het verzoek van de Kamer om meer inzicht te krijgen in het gebruik van algoritmen door de overheid en de dilemma's die er spelen. Het onderzoek is uitgezet bij departementen, uitvoeringsorganisaties, gemeenten, provincies en waterschappen. Het CBS is gevraagd om de vragenlijsten die uitgezet zijn, te analyseren.

Het onderzoek richt zich a) alleen op algoritmen die de basis vormen voor besluiten over personen of anderszins impact hebben op een persoon of groepen personen en b) op intelligente algoritmen omdat inzicht in de werking van deze typen algoritmen de grootste uitdaging vormt. Het gaat om algoritmen die op basis van een aantal vaststaande regels tot conclusies komen en daar vervolgens over doorredeneren en algoritmen die op basis van een aantal casussen geleerd hebben voorspellingen te doen over nog niet bekende gevallen.

Het onderzoek is een eerste verkenning, en gegeven de focus op intelligente algoritmen, ook op een relatief nieuw onderwerp. Met de uitkomsten en inzichten ga ik in overleg met de departementen en hun uitvoeringsorganisaties, provincies, waterschappen en gemeenten, om te bezien welke stappen we verder kunnen zetten. Aan het slot van deze brief zet ik u uiteen hoe ik het vervolg zie.

Onderzoeksvragen

In het onderzoek richt ik mij op drie hoofdvragen:

1. Welke overheidsorganisaties gebruiken welke typen algoritmen, met welk doel en met welk resultaat?
2. Gegeven de complexiteit, en soms het «black-box» karakter van een aantal algoritmen, is het mogelijk inzicht te geven in de werking van deze algoritmen en hierover te communiceren?
3. Welke behoefte is er bij overheidsorganisaties aan beleid ten aanzien van algoritmen?

Beeld uit het onderzoek

Gebruik type algoritme en effecten

Van de overheidsorganen die reageren op de vragenlijst gebruikt 48% intelligente algoritmen. Van organisaties die op dit moment geen gebruik maken van dit type algoritmen, is 10% van plan om dit in de nabije toekomst wel te gaan doen. Het doel waarmee algoritmen worden ingezet is voornamelijk het signaleren van verhoogde risico's. De behaalde effecten hangen hiermee samen. Veel organisaties voorzien geen negatieve gevolgen van de inzet van algoritmen. Of die gevolgen er dan ook daadwerkelijk niet zijn, is niet altijd duidelijk. Als negatieve gevolgen wel genoemd worden, dan hangen die samen met mogelijke fouten in algoritmen, of mogelijke weerstand tegen het gebruik van algoritmen bij medewerkers. Naar voren komt verder dat aandacht geven aan groepen met een verhoogd risico soms de schijn heeft van discriminatie. Tot slot geven veel organisaties aan de uitkomsten van een algoritme te zien als een advies, niet als een eindoordeel. Een advies is meestal aanleiding voor nader onderzoek. Tegelijk geven organisaties aan het soms lastig te vinden om af te wijken van het oordeel van een algoritme.

Inzicht in werking algoritmen

De organisaties zeggen de keuze voor een algoritme te laten afhangen van de vraag hoe goed het algoritme verklaard en uitgelegd kan worden en in welke mate het getoetst kan worden op nauwkeurigheid en juistheid. Bij

de keuze baseert men zich ook op de vraag of algoritmen voldoen aan privacy wetgeving. Nagenoeg alle organisaties toetsen of valideren hun algoritmen. Dat doen ze op verschillende manieren, intern, door audits of toezichthouders. De overheidsorganen geven aan dat een algoritme het best uitgelegd kan worden door woordelijk te omschrijven wat het algoritme doet.

Behoeftte aan beleid

Als het gaat om behoeften aan beleid, wet- en regelgeving op het gebied van algoritmen, komt een beeld naar voren dat bij een deel van de overheidsorganisaties niet zo zeer behoefte is aan nieuw beleid, maar aan aanpassing en verscherping van bestaand beleid, aan meer kaders en richtlijnen.

Mijn indrukken van het onderzoek

Zoals gezegd was dit onderzoek een eerste verkenning; de uitkomsten van het onderzoek zijn mede vanwege de respons niet te veralgemeniseren. Desondanks ben ik van mening dat het onderzoek interessante eerste beelden oplevert over het gebruik van algoritmen en inzichten in de werking ervan binnen de overheid. Naast de voordelen van het gebruik van algoritmen gaat het onderzoek ook in op een aantal zorgpunten die leven over algoritmen, bijvoorbeeld het risico van algoritmische discriminatie en uitlegbaarheid van algoritmen. Deze punten zijn eerder ook geadresseerd door o.a. de Raad van State (Kamerstuk 26 643, nr. 557) en vormden tevens aanleiding voor de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om een onderzoek uit te laten voeren naar algoritmen en grondrechten. Het gelijknamige onderzoeksrapport van de Universiteit Utrecht is u in augustus van dit jaar aangeboden.

Het onderzoek geeft aan dat toetsing en validatie op algoritmen plaatsvindt. De responderende organisaties geven aan dat de werking van het algoritme geverifieerd kan worden op basis van het algoritme zelf, de implementatie ervan en de gebruikte data door zowel rechters als toezichthouders, maar niet door burgers. Zoals ik in de kabinetsreactie op het advies van de Raad van State al verwoordde zullen we gezamenlijk bezien of en hoe we de benodigde transparantie verder kunnen verbeteren.

Als het gaat om beleid ben ik van mening dat de huidige wet- en regelgeving veel aanknopingspunten en mogelijkheden biedt. In de kabinetsreactie op het rapport «Opwaarderen – Borgen van publieke waarden in de digitale samenleving» en «Mensenrechten in het Robot-tijdperk» van het Rathenau Instituut geeft de Minister van BZK aan dat er allerlei beschermingsmechanismen zijn ter borging van publieke waarden (zoals consumentenbescherming of beginselen van behoorlijk bestuur die zijn vastgelegd in gewone wetten (o.a. Burgerlijk Wetboek, Algemene Verordening Gegevensbescherming, ofwel AVG) en in de Algemene wet bestuursrecht)(Kamerstuk 26 643, nr. 529). Deze bescherming geldt ook meer specifiek voor transparantie en algoritmen, zie daarvoor ook de eerder genoemde brief van de Minister van Rechtsbescherming over transparantie van algoritmen. Of de juridische kaders afdoende zijn, is namens mijn ministerie onderzocht door de Universiteit van Utrecht. Hierover krijgt u in het eerste kwartaal van 2019 een reactie van de Minister van BZK namens het kabinet.

Los van de wettelijke mogelijkheden ben ik wel van mening dat het verkrijgen van inzicht in algoritmen en dan met name in hun werking geen

eenvoudige zaak is, zeker niet, zoals ook uit het onderhavige onderzoek blijkt, voor burgers.

In de eerder genoemde en mede namens mij aan uw Kamer gezonden brief over transparantie van algoritmen wordt opgemerkt dat uitlegbaarheid van een algoritme, dat wil zeggen de verklaring daarvan in begrijpelijke taal, de voorkeur kan hebben boven «technische» transparantie waarbij de gebruikte broncode en analysemethoden en de gebruikte databestanden volledig openbaar worden gemaakt. Ook bij de deelnemende organisaties aan het onderzoek lijkt die behoefte te bestaan, evenals de behoefte aan meer heldere kaders en richtlijnen rond het gebruik van algoritmen.

Bij transparantie van algoritmen dienen ook andere aspecten meegevoegd te worden. Naast -bijvoorbeeld- de behoefte aan inzicht in de eerlijkheid (het niet-discriminerende effect) van een algoritme, kunnen er ook argumenten zijn om inzicht in algoritmen te beperken om te voorkomen dat de uitkomsten van het algoritme ongewenst worden beïnvloed of als de (nationale) veiligheid of de privacy van individuen geraakt kunnen worden. Hoe de weging tussen de in de brief genoemde aspecten uitpakt, hangt sterk af van de context waarbinnen deze moet plaatsvinden en dat zal daarom per geval verschillen.

Zoals in bovengenoemde brief vermeld zijn werkgroepen bezig met het opstellen van richtlijnen voor het inzichtelijk maken van algoritmen die de overheid gebruikt voor toezichthouders en voor de rechtspraak respectievelijk voor publieksvoorlichting over Big Data analyses (en dus het gebruik van algoritmen) door de overheid. In eerstbedoelde richtlijnen zal ook aandacht worden geschonken aan het uitvoeren van technische audits met betrekking tot de kwaliteit van algoritmen. Verder is een werkgroep bezig met een onderzoek naar mogelijke wettelijke kwaliteitswaarborgen rond het gebruik van Big Data door de overheid.³ De Kamer zal in het eerste kwartaal van 2019 een brief ontvangen over de resultaten van deze werkgroepen.

Naast wettelijke verplichtingen, richtlijnen en kaders, kunnen projecten waar overheden ervaringen opdoen met transparantie en algoritmen ertoe leiden dat overheden meer «in control» raken als het gaat om het verantwoord gebruik van algoritmen. Hier zijn raakvlakken met het nieuwe Actieplan Open Overheid waar een apart actiepoint is opgenomen over open algoritmen en met de beleidsvisie open source software waarover ik de Kamer in het eerste kwartaal van volgend jaar informeer. Ook zal de komende jaren het kabinet inzetten op het stimuleren van dialogen. Zo organiseert het Ministerie van JenV minisymposia voor een dialoog over Big Data met wetenschappers, organisaties die privacybelangen vertegenwoordigen, toezichthouders en overheidsorganisaties. Onderwerpen die tijdens deze symposia aan de orde komen, zijn: transparantie, experimenten, datakwaliteit en menselijke tussenkomst. De uitkomsten van deze symposia worden verwerkt in praktische tools voor een zorgvuldige omgang met Big Data. Het Ministerie van BZK is momenteel volop bezig met een brede dialoog over publieke waarden en mensenrechten en de waarborging hiervan in de informatiesamenleving. Deze dialogen gaan ook specifiek over algoritmen en transparantie en worden gevoerd met burgers, bedrijfsleven en wetenschap. De resultaten daarvan zullen onder andere worden meegenomen in de uitvoering van de Agenda Digitale Overheid, waarin het kabinet het belang van transparantie en integriteit van algoritmen heeft onderstreept.

³ Het gaat hier om trajecten ter uitvoering van het kabinetsstandpunt over het rapport «Big Data in een vrije en veilige samenleving» van de WRR (Kamerstuk 26 643, nr. 426, p. 9.

Tot slot

Dit onderzoek was een eerste verkenning; het geeft een eerste beeld maar verdieping is nodig, zeker als wij generieke maatregelen zouden willen treffen. Ik zal naar aanleiding van het onderzoek de samenwerking met alle departementen en mede-overheden voortzetten om tot een breder inzicht te komen. Het gaat voornamelijk om het bundelen van krachten en het benutten van bestaande kennis en initiatieven op dit thema, met als doel de inzichtelijkheid en uitlegbaarheid van algoritmen te verbeteren. De samenwerking zou wat mij betreft goed passen binnen bestaande overlegstructuren zoals het Overheidsbreed Beleidsoverleg Digitale Overheid (OBDO). In het kader van het verbeteren van de uitlegbaarheid van algoritmen overweeg ik het creëren van een omgeving – een soort transparantielab – waar overheidsorganisaties terecht kunnen om ervaringen op te doen met transparantie (over algoritmen, data, standaarden), het toepassen van principes van verantwoord innoveren (omgaan met publieke waarden dilemma's, het vroegtijdig betrekken van externen en onderzoeken van de impact van algoritmen), en het verbeteren van de uitlegbaarheid. Ik zal uw Kamer medio 2019 over de vorderingen informeren.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.W. Knops