

Sturen of gestuurd worden? Over de legitimiteit van sturen met data

Notitie t.b.v. de deskundigenbijeenkomst Werkgroep AI Eerste Kamer

Hartelijk dank voor de uitnodiging om ons advies toe te lichten in uw werkgroep. De Raad voor het Openbaar Bestuur adviseert de regering en het parlement over de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur.

In mei 2021 publiceerde de Raad het advies ‘Sturen of gestuurd worden?’, waar de belangrijkste punten van uiteengezet zijn in deze notitie. Daarnaast zet de Raad voor de Werkgroep AI enkele aanbevelingen op een rij die bijdragen aan verantwoorde ontwikkeling en implementatie van algoritmische besluitvorming door de overheid.

AI biedt veel kansen, maar we moeten ervoor waken ons niet volledig te laten sturen door AI. Uiteindelijk moet de mens de technologie/AI inzetten op een wijze die voldoet aan de grondwet en de fundamentele grondrechten. In zijn advies stelt de Raad bij gebruik van data-technologie de publieke doelen en waarden centraal. Het is essentieel dat we als samenleving duidelijke principes formuleren om van daaruit tot een samenhangend beleid en consistente kaders te komen voor gebruik van data-technologie, w.o. voor algoritmische besluitvorming.

Een ‘verantwoordingskloof’

De Raad constateert in haar advies een enorme kloof tussen de politieke besluitvorming over data-sturing en de toepassing en impact van data-sturing in de praktijk. Dit noemt hij de verantwoordingskloof. Dit heeft als gevolg dat goedbedoelde maatregelen in overheidsbeleid, zoals het tegengaan van fraude en criminaliteit, ongewenste effecten kunnen hebben. Denk aan ongelijke behandeling of discriminatie, zoals bij de Toeslagenaffaire, maar denk ook aan het gebruik van algoritmen om risicoprofielen te maken voor het opsporen van woonfraude of fraude in de bijstand (SyRI).

Een ander gevolg van de verantwoordingskloof is dat er onvoldoende tegenmacht is tegen de toenemende sturing van overheden en techbedrijven in het alledaagse leven van burgers. Dit terwijl de risico’s van data-sturing enorme gevolgen kunnen hebben voor burgers.

De legitimiteit van sturen met data staat dan ook steeds vaker ter discussie. Het doel van het ROB-advies is om inzicht te geven in hoe het openbaar bestuur de legitimiteit van sturen met data kan waarborgen.

Drie uitdagingen

De Raad signaleert drie uitdagingen voor het waarborgen van de legitimiteit van sturen met data.

1. Partijen die sturen met data weten steeds meer over burgers, maar omgekeerd weten burgers steeds minder over partijen die sturen met data: **de transparantie-paradox**;
2. De dilemma’s, afwegingen en subjectieve waardenoordelen in het proces van data-sturing, dus ook in het proces van algoritmische besluitvorming, verdwijnen in een **black box**;

3. Door het steeds vaker toepassen van data voor andere doelen dan waarvoor ze zijn verzameld, (semi) automatische analyse en besluitvorming en gebrek aan reflectie, kunnen goedbedoelde maatregelen ontsporen en is bijsturing vaak te lauw of te laat: **digitale ontsporing**.

Publieke verantwoording essentieel

Om de legitimiteit van sturen met data te waarborgen, is het essentieel om de publieke verantwoording over algoritmische besluitvorming en het toezicht daarop beter te organiseren.

Dit door meer informatie te verkrijgen over het optreden van partijen die sturen met data om de transparantie-paradox te doorbreken. Door ruimte te creëren om te debatteren over de afwegingen en dilemma's in het proces van data-sturing om de black box te openen. En tenslotte door een oordeel te vormen over het optreden van partijen die sturen met data, en tijdig te corrigeren en bij te sturen om digitale ontsporing en fouten proberen te voorkomen.

Publieke verantwoording nodigt het openbaar bestuur uit om te reflecteren op het gebruik van algoritmes. Daarin zou volgens de Raad niet de effectiviteit en efficiëntie centraal moeten staan, maar de publieke doelen en waarden die daarbij beoogd (moeten) worden, w.o. de fundamentele grondrechten.

Drie rollen

Als Eerste Kamerlid heeft u drie rollen van waaruit u kunt bijdragen aan verantwoorde ontwikkeling en implementatie van algoritmische besluitvorming.

1. U heeft een **voorbeeldfunctie**: u dient verantwoording te vragen van het kabinet over de wijze waarop gebruikt gemaakt wordt van algoritmische besluitvorming;
2. U kunt vanuit uw rol de overheid als **opdrachtgever** van private partijen, die AI systemen voor u als overheid maken, verzoeken verantwoording af te leggen over de wijze waarop de gecontracteerde partijen transparant hebben gemaakt welke aannames en algoritmes ze hanteren;
3. U kunt **regulerend** optreden ten opzichte van de overheid en private techbedrijven wanneer zij AI systemen op de markt brengen of toepassen die de rechten van burgers kunnen raken. Hierbij is samenwerking met Europa van wezenlijk belang.

Het Data Debat Denkkader

In het kader van een goede verantwoording is het belangrijk om de juiste vragen te stellen. De juiste vragen helpen u ook om kritisch te toetsen of een wetsvoorstel niet strijdig is met de grondwet en de fundamentele grondrechten. De Raad heeft een kader ontwikkeld als hulpmiddel hiervoor: het [Data Debat Denkkader](#).

Relevante vragen voor u zouden kunnen zijn:

- ✓ Worden data rechtmatig verkregen en/of gedeeld? Is er een wettelijke bevoegdheid daarvoor?
- ✓ Is er geen bias in het algoritme met kans op systematische benadeling, ongelijke behandeling of discriminatie van bepaalde groepen of wijken? Welke inspanningen zijn verricht om bias te voorkomen bij het ontwikkelen van het algoritme?
- ✓ Worden data en persoonsgegevens goed beschermd en veilig beheerd?
- ✓ Wanneer wordt door wie verantwoordelijkheid gedragen voor de (mogelijk negatieve) gevolgen van toegepaste algoritmen?

- ✓ Op welk niveau is de verantwoording georganiseerd (landelijk, regionaal, lokaal) en welke partijen zijn daarbij betrokken?
- ✓ Is er toegang tot de data-analyses om de methode, de gehanteerde algoritmen, de gebruikte data en de feitelijke verwekingen te kunnen toetsen?
- ✓ Zijn er in de uitvoering van taken de mogelijk ongewenste effecten van algoritmische besluitvorming in kaart gebracht? Zo ja, wat zijn die?
- ✓ Welke capaciteit aan menselijke maat wordt ingezet om aanvullend onderzoek te doen in (semi-)automatische besluitvorming? Is er voorzien in menselijk contact met de burger om een besluit uit te leggen en eventueel te heroverwegen?

Naast toezicht per wet, ook structureler toezicht nodig

De Raad onderstreept het belang van een bewindspersoon die digitalisering en datahuishouding in diens portefeuille heeft. Dit voorkomt de versnippering van kennis over digitalisering, zorgt ervoor dat ontwikkelingen meer in samenhang kunnen worden besproken in de EK, leidt tot een betere vertegenwoordiging in Europa op deze onderwerpen en een betere onderhandelingspositie naar bedrijven.

Structureler toezicht kan ook worden bereikt door, in lijn met begroting en jaarverslag, een AI-jaarplan op te stellen en verantwoording af te leggen in een AI-jaarverslag.