

Algoritmes afwegen



Bericht aan het parlement

Uitvoeringsorganisaties gebruiken al tientallen jaren algoritmes om diensten te verlenen. Inmiddels beginnen organisaties ook gebruik te maken van algoritmische profilering. Door het gedrag van burgers met zogenoemde ‘lerende algoritmes’ te voorspellen, zouden uitvoeringsorganisaties de regels beter kunnen handhaven en de burger meer maatwerk kunnen bieden. Tegelijkertijd nemen hiermee de mensenrechtelijke uitdagingen toe: het is bij profilering lastiger om discriminatie op te sporen en de keuzes van systemen uit te leggen. De Toeslagenaffaire illustreerde deze problemen al. Dit onderzoek gaat niet op deze, maar andere casussen in. Duidelijk is dat uitvoeringsorganisaties, maar ook politici en beleidsmakers, profilerende algoritmes adequaat dienen af te wegen. In dit bericht geeft het Rathenau Instituut hiervoor zeven aanbevelingen.

Wie profileert, dient de bescherming van mensenrechten te versterken

Uitvoeringsorganisaties gebruiken in toenemende mate algoritmes om wet- en regelgeving te vertalen naar de praktijk. Zo worden voorzieningen als uitkeringen en toeslagen steeds meer per algoritme aan de burger geleverd. Uitvoeringsorganisaties zijn ervan overtuigd dat algoritmes kunnen helpen om efficiënter en gericht diensten aan burgers te leveren en tegelijkertijd fraude te bestrijden.

Het inzetten van profilerende algoritmes vormt de volgende stap in deze ontwikkeling. Profilerende algoritmes proberen het gedrag van mensen te voorspellen door hen in te delen in groepen. Op die manier willen organisaties bijvoorbeeld te weten komen welke werklozen ze het snelst aan een baan kunnen helpen of welke uitkeringsontvangers ze het meest kansrijk kunnen controleren op fraude. Anders dan het maatschappelijk debat misschien doet vermoeden, zijn veel uitvoeringsorganisaties op dit moment vooral nog bezig met het opzetten van pilotprojecten. Van een brede inzet van algoritmische profilering is nog geen sprake.

Maar het in gebruik nemen van profilering is niet zonder risico. Tal van onderzoeken hebben inmiddels uitgewezen dat algoritmes schade aan kunnen richten. Bijvoorbeeld omdat ze discriminerende effecten blijken te hebben, privacy kunnen schenden en burgers kunnen confronteren met dienstverlening waarvan ze niets meer begrijpen. Algoritmische profilering verdiept deze risico's. Zo zijn deze algoritmes moeilijker om uit te leggen, omdat ze kunnen 'leren' en gaandeweg hun code aanpassen. Hierdoor is het ook lastiger om bijvoorbeeld discriminatie te detecteren.

In het rapport *Algoritmes afwegen*, uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, concludeert het Rathenau Instituut daarom dat uitvoeringsorganisaties die profilerende algoritmes willen gebruiken, maatregelen moeten nemen om de bescherming van mensenrechten te borgen. Deze maatregelen zijn hieronder beschreven. Ze richten zich op de bescherming van privacyrechten, gelijkheidsrechten, vrijheidsrechten en procedurele rechten.

Het Rathenau Instituut roept uitvoeringsorganisaties, maar ook politiek en samenleving, op om de inzet van profilerende algoritmes zorgvuldig af te wegen. Het is namelijk niet alleen van belang om wet- en regelgeving na te leven, maar ook om profilering te vermijden die wettelijk is toegestaan, maar maatschappelijk onwenselijke gevolgen heeft.

Zeven aanbevelingen voor de verantwoorde inzet van profilering

Op basis van gesprekken met medewerkers van de uitvoeringsorganisaties het UWV, het CJIB en de SVB, en consultaties met experts uit het veld, presenteert het Rathenau Instituut zeven aanbevelingen voor alle uitvoeringsorganisaties die overwegen profilerende algoritmes in te zetten. Aan de hand van deze aanbevelingen kunnen ze de bescherming van mensenrechten bij de inzet van algoritmische profilering versterken:

1. Zorg ervoor dat juridische vereisten en ethische beginselen beter hanteerbaar worden.
2. Stimuleer ethische expertise in de gehele organisatie.
3. Blijf investeren in privacytoetsing.
4. Versterk de manier waarop biastoetsing plaatsvindt.
5. Investeer in een actieve informatievoorziening.
6. Versterk de waarborgen voor procedurele rechten.
7. Voorkom verkokering bij de ontwikkeling en beoordeling van algoritmische toepassingen.

Deze aanbevelingen zijn niet alleen relevant voor uitvoeringsorganisaties, maar ook voor politici en beleidsmakers. Zij kunnen de ontwikkeling en inzet van de juiste maatregelen op verschillende manieren ondersteunen, zoals hieronder nader toegelicht.

1. Zorg ervoor dat juridische vereisten en ethische beginselen beter hanteerbaar worden

Juridische eisen en ethische beginselen zijn – om goede redenen – vaak in algemene termen omschreven. Dat vraagt in de praktijk om een vertaalslag, in de vorm van een normenkader dat expliciet vastlegt wie binnen de organisatie verantwoordelijk is voor het beantwoorden van welke juridische en ethische aspecten.

- Het is zaak dat iedere uitvoeringsorganisatie een normenkader opstelt, dat specificeert welke mensenrechtelijke aspecten bij welke functies zijn belegd.
- Controleer als uitvoeringsorganisatie of het gebruikte normenkader volledig is en houd daarbij oog voor brede afwegingen die relevant zijn voor de beoordeling van mensenrechtelijke risico's. Maak gebruik van algemene hulpmiddelen zoals IAMA, CODIO, het toetsingskader voor risicoprofielen van het College voor de Rechten van de Mens en de handreiking non-discriminatie.¹ Voer deze controle periodiek uit.
- Stel als uitvoeringsorganisatie een overleg in over de ontwikkelde normenkaders om te komen tot *best practices*. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan hierin een coördinerende en stimulerende rol spelen.

2. Stimuleer ethische expertise in de gehele organisatie

Ons onderzoek wijst uit dat er geïnvesteerd moet worden in de juridische en ethische vaardigheden van de ontwikkelteams, zodat ze ingewikkelde discussies vruchtbaar kunnen voeren en zorgvuldige afwegingen kunnen maken.

- Zorg als uitvoeringsorganisatie dat ontwikkelteams beschikken over de relevante juridische en ethische vaardigheden. Investeer in interne opleidingen en train alle medewerkers in de organisatie.

¹ IAMA staat voor Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmes, CODIO staat voor Code Goed Digitaal Openbaar Bestuur.

- Stel een ethisch adviseur aan om de interne expertise-ontwikkeling te versterken en een doordacht gebruik van normenkaders te ondersteunen.
- Zorg voor een gezamenlijk overleg tussen uitvoeringsorganisaties over hoe zij hun ethische commissie willen invullen en waar ze kunnen leren van elkaars ervaringen. Iedere invulling kent namelijk voor- en nadelen.
- Richt als uitvoeringsorganisatie een burgerpanel op waarin de gevolgen van algoritmische systemen worden bekeken. Dat ondersteunt een meer volragen risicobeoordeling.

3. Blijf investeren in privacytoetsing

De inzet van profileren moet samengaan met een zorgvuldige inzet van de functionaris gegevensbescherming en het controleren van het bestaande privacybeleid.

- Zorg als uitvoeringsorganisatie dat de functionaris gegevensbescherming zo gepositioneerd is dat hij doortastend toezicht kan houden op profilerende systemen.
- Blijf het gevoerde privacybeleid kritisch evalueren, bijvoorbeeld ten aanzien van de bewaartermijnen van verzamelde data, en waar nodig aanscherpen.

4. Versterk de manier waarop biastoetsing plaatsvindt²

Het detecteren van *bias* in lerende algoritmes is doorgaans een standaardonderdeel van de ontwikkeling van algoritmes, maar gebeurt niet altijd transparant. Door te laten zien hoe deze toetsing plaatsvindt kunnen uitvoeringsorganisaties van elkaar leren, en krijgen politiek en samenleving meer inzicht in de werkwijze ervan.

- Geef als uitvoeringsorganisatie voldoende inzicht in hoe biastoetsing plaatsvindt.
- Zet een nationaal kennisplatform voor biastoetsing op waar expertise kan worden ontwikkeld en gedeeld. Bepaal welke mate van standaardisatie gewenst is en of nadere wettelijke eisen nodig zijn.

5. Investeer in een actieve informatievoorziening

Het is zaak dat uitvoeringsorganisaties doen wat ze kunnen om een deugdelijke informatievoorziening tot stand te brengen. Over sommige aspecten van een algoritme, zoals het doel en de mogelijke impact op burgers, kan vrijwel altijd informatie gegeven worden.

- Versnel de ontwikkeling en het gebruik van een algoritmeregister.
- Ontwikkel de informatievoorziening in samenspraak met representatieve burgerpanels.
- Ontwikkel als overheid helder en consistent taalgebruik over algoritmes.

6. Versterk de waarborgen voor procedurele rechten

Burgers die te maken krijgen met profilerende algoritmes moeten uitleg ontvangen over de werking van de gebruikte algoritmes en bezwaar kunnen maken. Ook is het zaak de eisen ten aanzien van de uitlegbaarheid van profilerende algoritmes te verhelderen.

²Algoritmes kunnen vooroordelen bevatten, dit wordt *bias* genoemd.

- Zorg er als uitvoeringsorganisatie voor dat de klachtenprocedure bij een nieuw profilerend systeem opnieuw wordt bekeken en zo nodig verbeterd.
- Verhelder als wetgever de eisen aan de uitlegbaarheid van beleidsondersteunende lerende algoritmes.
- Overweeg als wetgever om nadere wettelijke eisen te stellen aan het toepassen van lerende systemen. Kijk in het bijzonder naar de toelaatbaarheid van *unsupervised learning*.³

7. Voorkom verkokering bij de ontwikkeling en beoordeling van algoritmische toepassingen

Uit dit onderzoek blijkt dat het belangrijk is de proportionaliteit en subsidiariteit van profilerende algoritmes centraal te stellen en tunnelvisie te voorkomen. Ook is het waardevol juist die profilerende algoritmes te onderzoeken die burgers helpen hun recht te halen.

- Zorg dat binnen en buiten uitvoeringsorganisaties ook de zogenoemde nuloptie, waarbij de profilering *niet* wordt ingezet, op tafel ligt bij het toetsen van de proportionaliteit van algoritmische profilering.
- Zorg dat de effectiviteit van de profilerende algoritmes op een vergelijkbare manier wordt geëvalueerd en centraal bekend is.
- Verken als uitvoeringsorganisatie profilerende toepassingen die burgers meer ondersteuning bieden. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan deze ontwikkeling stimuleren.

Gerelateerde publicatie

Digitalisering in dienst van de samenleving. Bericht aan het parlement, Rathenau Instituut (2022).

³Bij *unsupervised learning* leren algoritmes zonder begeleiding, bijvoorbeeld doordat datasets niet zijn voorzien van labels.