

Overheid nog steeds niet transparant over algoritmes

Maar transparantie is wel mogelijk: Maatschappelijke partners presenteren 5 sterren-model

12 december 2024 (embargo 7:00 uur)

Samenvatting

- Algoritmegebruik door overheden is niet transparant - ook vijf jaar na het Toeslagenschandaal - met maatschappelijke schade als gevolg
- Instanties wijzen naar elkaar voor sturing en leiderschap als het aankomt op transparantie in de praktijk
- Transparantie over algoritmes wordt gezien als een risico in plaats van een kernwaarde. Dit werkt averechts voor vertrouwen in overheidsalgoritmes.
- Overheidsorganisaties kampen met gebrek aan kennis en controle over algoritmes
- Belofte voor compleet Algoritmeregister in 2025 onhaalbaar: na 2 jaar slechts 2% van alle geschatte impactvolle overheidsalgoritmes gepubliceerd
- Ministeries publiceerden gezamenlijk 4% van de algoritmes in het register
- En dat terwijl transparantie over systemen organisaties juist helpt om verantwoord met algoritmes om te gaan. Open State en The Green Land hebben in samenwerking met andere maatschappelijke partners onderzoek gedaan en presenteren nu het 5 sterren-model voor transparante algoritmes
- Wij roepen het kabinet op prioriteit te maken van algoritmetransparantie. Het 5 sterren-model biedt daartoe praktische handvatten om aan de slag te gaan

Inleiding

De Nederlandse overheid worstelt met transparantie over algoritmes en AI-gebruik. De afgelopen jaren kwamen verschillende discriminatie-schandalen met ingewikkelde en onuitlegbare systemen aan het licht: het Toeslagenschandaal, het discriminerende DUO-algoritme, SyRI in Rotterdam of de recente UWV-fraudeopsporing. Toch is dit niet alleen iets van de laatste jaren. Ook voor de Chat GPT-hype experimenteerden gemeenten, provincies en het Rijk met nieuwe algoritmes en AI-

toepassingen. Het algoritmegebruik van de overheid neemt gestaag toe, zo rapporteren bijvoorbeeld de Algemene Rekenkamer¹, de Autoriteit Persoonsgegevens² of wetenschappers van TNO³.

De inzet van algoritmes door de overheid neemt toe, maar het vertrouwen van burgers op dit thema neemt af.⁴ In 2023 vond de helft van de bevolking dat “uitvoeringsorganisaties niet eerlijk en transparant zijn over het gebruik van algoritmes”.⁵ Algoritmische systemen kunnen zo ingewikkeld zijn dat controle en toezicht erop moeilijk is. Dat is een probleem in een democratische rechtstaat, waar het openbaar bestuur goed controleerbaar moet zijn. Transparantie moet geschieden op individueel niveau (voor inwoners), maar ook op systeemniveau. De maatschappelijke roep om meer transparantie en inzichtelijkheid in algoritmische systemen is in opmars. Ook bereiden overheidsorganisaties zich voor op nieuwe wetgeving over algoritmetransparantie vanuit Europa: de AI Act. Ondanks die roep om de verantwoorde en transparante inzet van algoritmes worstelen overheidsorganisaties hier mee. Inzicht en uitleg is kennelijk moeilijk te organiseren.

“Ik kan niets voor u doen”

Meneer de Blauw wilde bezwaar maken tegen de hoogte van zijn WOZ-waarde. Die is hoger dan de andere appartementen in zijn gebouw met hetzelfde aantal vierkante meters. Via een digitaal platform van de gemeente wordt hij van het kastje naar de muur gestuurd. Via het platform kan hij niet met een ‘echt mens’ in contact komen. Uiteindelijk belt meneer de Blauw zijn gemeente op, maar helaas: “Ik kan niets voor u doen”, wordt hem verteld. Pas als hij de Ombudsman inschakelt bij zijn bezwaarprocedure komt er meer schot in de zaak. Maar zijn WOZ-waarde? Die blijft te hoog. De computer heeft het zo berekend. Maar waarom wordt meneer de Blauw niet uitgelegd.⁶

¹ Aandacht voor Algoritmes, Algemene Rekenkamer (26-01-2021). [Hier te vinden](#) (geraadpleegd op 5 december 2024); Algoritmes Getoetst, Algemene Rekenkamer (18-05-2022). [Hier te vinden](#) (geraadpleegd op 5 december 2024); Focus op AI bij de Rijksoverheid, Algemene Rekenkamer (16-10-2024). [Hier te vinden](#) (geraadpleegd op 5 december 2024).

² Rapportage Algoritmerisico’s Nederland, Autoriteit Persoonsgegevens (juli 2023). [Hier te vinden](#) (geraadpleegd op 4 december 2024); ‘AP wil opheldering over fraude-algoritme gemeenten’, Autoriteit Persoonsgegevens (16 mei 2023). [Hier te vinden](#) (geraadpleegd op 4 december 2024).

³ Quick Scan AI in de Publieke Dienstverlening, TNO (8 april 2019). [Hier te vinden](#) (geraadpleegd op 5 december 2024); Quick Scan AI in de Publieke Dienstverlening II, TNO (20 mei 2021). [Hier te vinden](#) (geraadpleegd op 5 december 2024); Quick Scan AI in de Publieke Dienstverlening III, TNO (25 juni 2024). [Hier te vinden](#) (geraadpleegd op 5 december 2024).

⁴ Algoritme Vertrouwensmonitor 2023, KPMG (december 2023). [Hier te vinden](#) (geraadpleegd op 5 december 2024).

⁵ Algoritme Vertrouwensmonitor 2023, KPMG (december 2023). [Hier te vinden](#) (geraadpleegd op 5 december 2024).

⁶ De namen van mevrouw Groen en meneer de Blauw zijn fictief, maar hun verhalen zijn waargebeurd. De echte namen van deze personen zijn bij Open State Foundation bekend.

In het regeerakkoord van Rutte IV werd afgesproken “*dat algoritmes worden gecontroleerd op transparantie, discriminatie en willekeur*”.⁷ Eind juni 2023 publiceerde het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) nog het Implementatiekader 'Verantwoorde inzet van algoritmen'. Hierin wordt het belang van de uitlegbaarheid en traceerbaarheid van algoritmes benadrukt.⁸ Het hoofdlijnenakkoord van het huidige kabinet- Schoof stelt dat er een wetenschappelijke standaard komt voor het gebruik van algoritmes, en dat algoritmes ‘openbaar en

⁷ ‘Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst’, Coalitieakkoord 2021-2025 van VVD, D66, CDA en ChristenUnie (15 december 2021), p. 33. [Hier te vinden](#) (geraadpleegd op 5 december 2024).

⁸ Implementatiekader 'Verantwoorde inzet van algoritmen', Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (30 juni 2023), p.24-26. [Hier te vinden](#) (geraadpleegd op 5 december 2024).

navolgbaar' moeten zijn.⁹ Vervolgens zegt het regeerprogramma dat er werk wordt gemaakt "van meer transparantie en betere rechtsbescherming bij de inzet van algoritmes."¹⁰ Maar van de ambitie voor een wetsvoorstel "ivm transparantie gebruik algoritmes" zien we nog niets terug.¹¹

Over het Algoritmeregister

In december 2023 beloofden alle ministeries dat [het landelijke Algoritmeregister](#) in 2025 volledig up-to-date is.¹² De meest impactvolle algoritmes hebben daarbij prioriteit.¹³ Dat zijn algoritmes waarmee de overheid direct in aanraking met haar inwoners komt.¹⁴ Denk aan algoritmes die de overheid helpen met het toekennen of afwijzen van een uitkering, of bij het uitschrijven van een parkeerboete.

Een onterechte automatische boete

Toen mevrouw Groen een nieuw parkeerabonnement voor invaliden registreerde voor haar nieuwe auto ging het mis. Ze belde zelf de gemeente op voor hulp, vulde alle benodigde informatie in, en betaalde voor het nieuwe parkeerbord voor de deur. Toch kreeg ze twee parkeerboetes. De parkeerwacht zei dat haar nieuwe kenteken nog niet was geregistreerd. En dat terwijl mevrouw Groen toch echt alles volgens de instructies van de gemeente had gedaan. Eén boete is gelukkig ingetrokken, maar de andere boete niet. Volgens de gemeente had ze die moeten aanvechten bij de parkeer-afdeling, maar de link die ze toegestuurd kreeg werkte niet. "Computer says no." Ze kreeg geen uitleg van de gemeente over waarom het fout ging met de registratie van haar auto voor haar parkeerplek.¹⁵

Het Algoritmeregister kan een stap in de goede richting zijn, maar de belofte van vorig jaar is volstrekt onhaalbaar. Op het moment van afronding van dit onderzoek (d.d. 2 december 2024) zijn er 610 algoritmes gepubliceerd. De ontwikkelaars van het Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmes (IAMA) schatten echter dat er gemiddeld 10 impactvolle algoritmes per Nederlandse

⁹ 'Hoop, Lef en Trots', Hoofdlijnenakkoord PVV, VVD, NSC en BBB (16 mei 2024), p.18. [Hier te vinden](#) (download) (geraadpleegd op 5 december 2024).

¹⁰ Regeerprogramma - uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet (13 september 2024), p.81. [Hier te vinden](#) (download) (geraadpleegd op 5 december 2024).

¹¹ Regeerprogramma - uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet (13 september 2024), p.135. [Hier te vinden](#) (download) (geraadpleegd op 5 december 2024).

¹² Kamerbrief overzicht en planning algoritmes BZK (13 december 2023). [Hier te vinden](#) (geraadpleegd op 5 december 2024).

¹³ Kamerbrief overzicht en planning algoritmes BZK (13 december 2023). [Hier te vinden](#) (geraadpleegd op 5 december 2024).

¹⁴ Handreiking Algoritmeregister, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (november 2023), p.9. [Hier te vinden](#) (geraadpleegd op 5 december 2024)

¹⁵ De namen van mevrouw Groen en meneer de Blauw zijn fictief, maar hun verhalen zijn waargebeurd. De echte namen van deze personen zijn bij Open State Foundation bekend.

overheidsorganisatie bestaan. Voor uitvoeringsorganisaties kunnen dat zelfs tussen de 20 en 30 algoritmes zijn. Voor grotere gemeenten ligt het getal eerder rond de 20, voor kleinere gemeenten rond de 5 algoritmes. Met een totaal aan 1600 overheidsorganisaties in Nederland¹⁶ zouden er dus gemiddeld 16.000 impactvolle algoritmes en hoog risico AI-systemen in gebruik (en in ontwikkeling) moeten zijn bij de overheid (zie figuur 1). Als 286 van de geschatte 16.000 impactvolle algoritmes pas gepubliceerd zijn, is de doelstelling voor 2025 voor nog niet eens 2% voltooid.

Ook andere schattingen zijn niet veel hoger: volgens de Rekenkamer is nog maar 5% van de algoritmes terug te vinden in het register.¹⁷ BZK blijft desondanks enthousiast, en noemt de verdubbeling van het aantal gepubliceerde algoritmes ten opzichte van 2023 ‘goed nieuws’.¹⁸ Tot nu toe kwamen er in 2024 323 algoritmes bij.¹⁹ Als het Algoritmeregister écht een “instrument voor meer transparantie” is, zoals BZK stelt, dan mist dat instrument nog wel zo’n 98% van zijn input.²⁰ Open State Foundation en The Green Land spreken dan ook van “slecht nieuws” in plaats van “goed nieuws”.

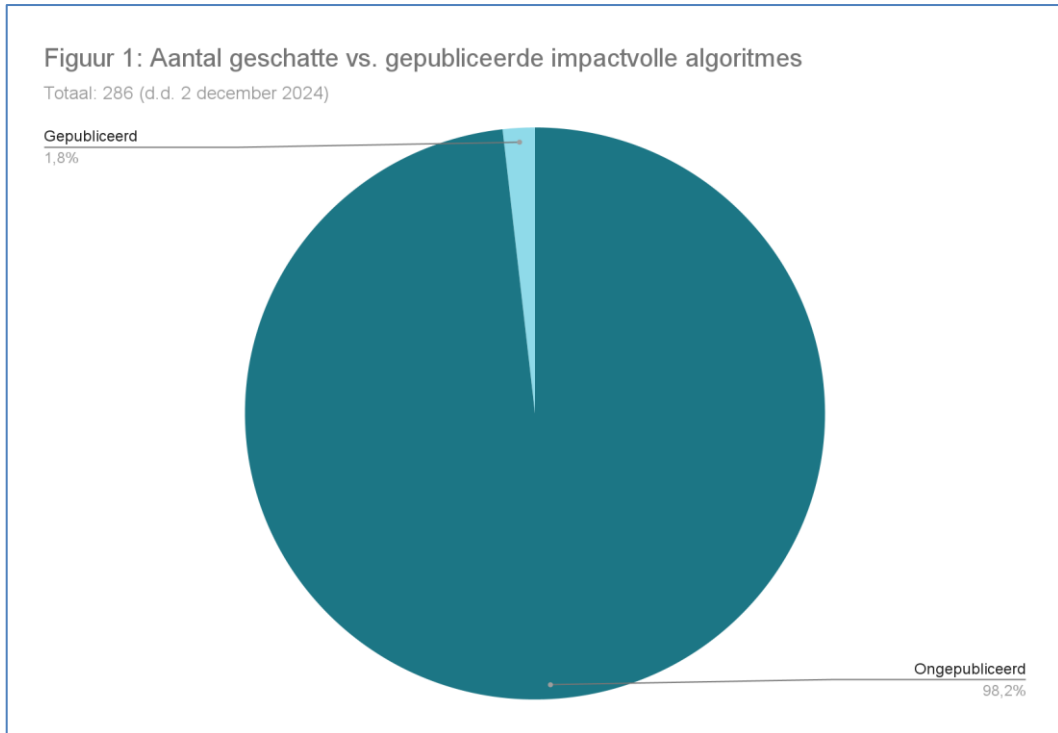
¹⁶ Webpagina ‘Overheidsorganisaties’, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. [Hier te vinden](#) (geraadpleegd op 2 december 2024).

¹⁷ ‘Nog maar 5 procent van alle systemen is in het algoritmeregister terug te vinden’, iBestuur (19 november 2024). [Hier te vinden](#) (geraadpleegd op 9 december 2024).

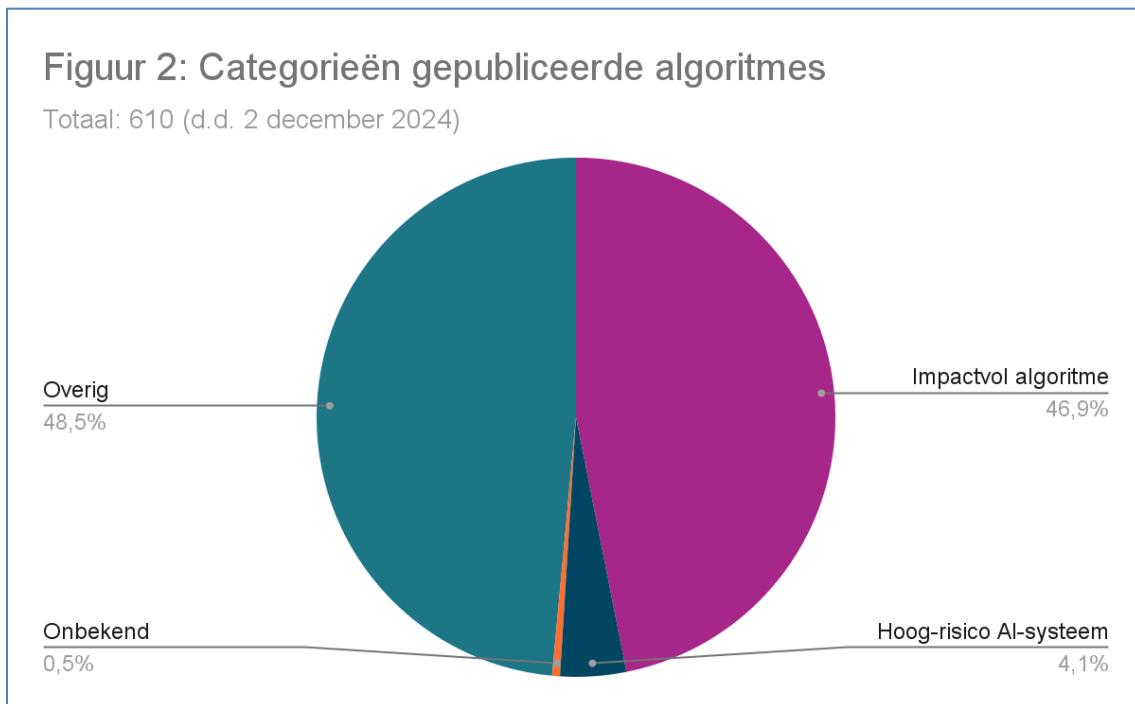
¹⁸ Algoritmeregister raakt langzaam maar zeker meer gevuld, iBestuur (27 november 2024). [Hier te vinden](#) (geraadpleegd op 9 december 2024).

¹⁹ Zie het [Algoritmeregister](#), onder ‘Dashboard’ en ‘totaal aantal gepubliceerde algoritmebeschrijvingen’ (datatabel) (geraadpleegd op 2 december 2024).

²⁰ Algoritmeregister raakt langzaam maar zeker meer gevuld, iBestuur (27 november 2024). [Hier te vinden](#) (geraadpleegd op 9 december 2024).



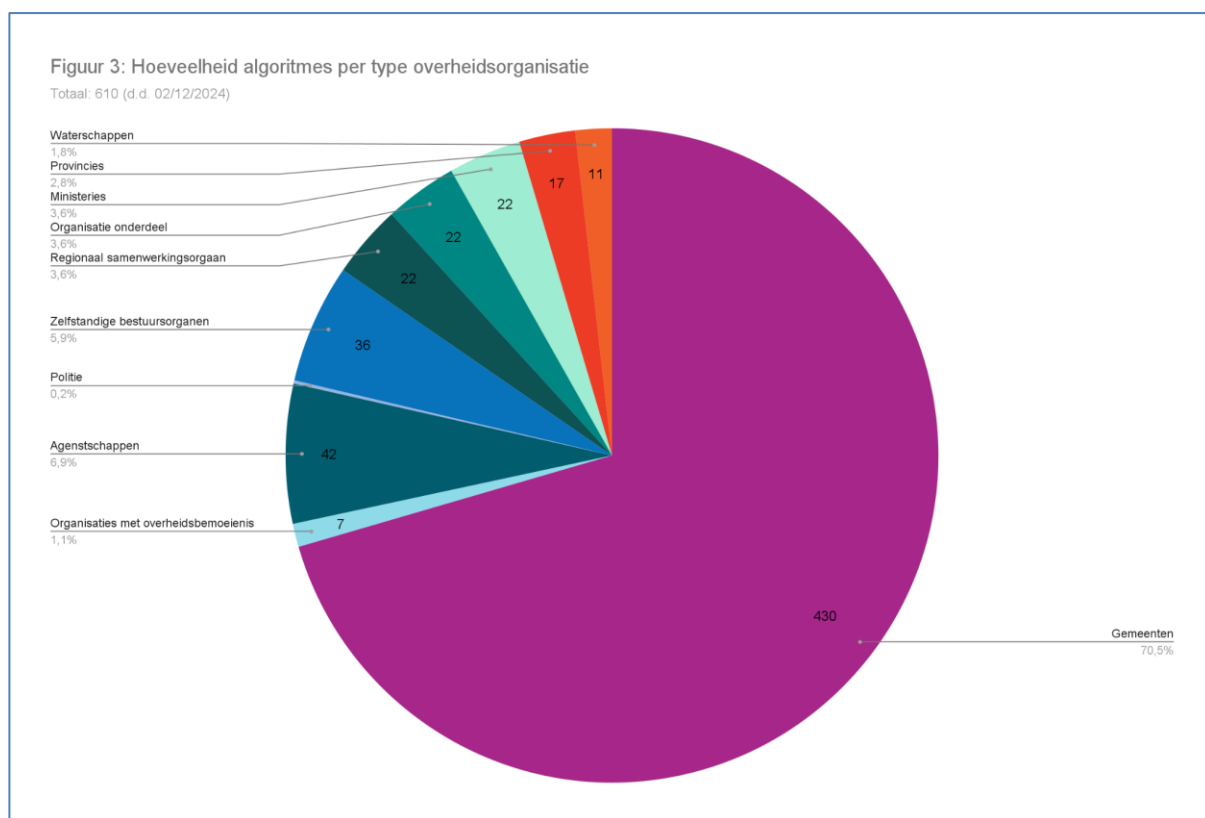
Van de 610 gepubliceerde algoritmes zijn slechts 286 impactvol, en 25 zijn hoog-risico AI-systemen (zoals gedefinieerd in de AI Act).²¹ Bij 3 algoritmes is helemaal geen categorie opgegeven (zie figuur 2).



²¹ Zie het [Algoritmeregister](#), onder 'publicatiecategorie'.

Trends

De belofte uit december 2023 is onrealistisch omdat alle ministeries samen nog maar 22 algoritmes hebben gepubliceerd. Dat zouden er met 10 impactvolle algoritmes voor 15 ministeries minstens 150 moeten zijn. Bovendien hebben van die 15 ministeries er 5 nog geen enkel algoritme gepubliceerd.²² Ministeries lopen hiermee enorm achter op transparantie. Gemeenten publiceerden daarentegen de meeste algoritmes: 430 (70,5%) (figuur 3). Maar hiervan zijn iets meer dan de helft impactvolle algoritmes of hoog risico AI-systemen.²³ Ook lijkt het erop dat het vooral een selecte groep is die actief algoritmes publiceert: van de 342 gemeenten publiceren er vooralsnog 114 in het Algoritmeregister.²⁴



Impact toetsen

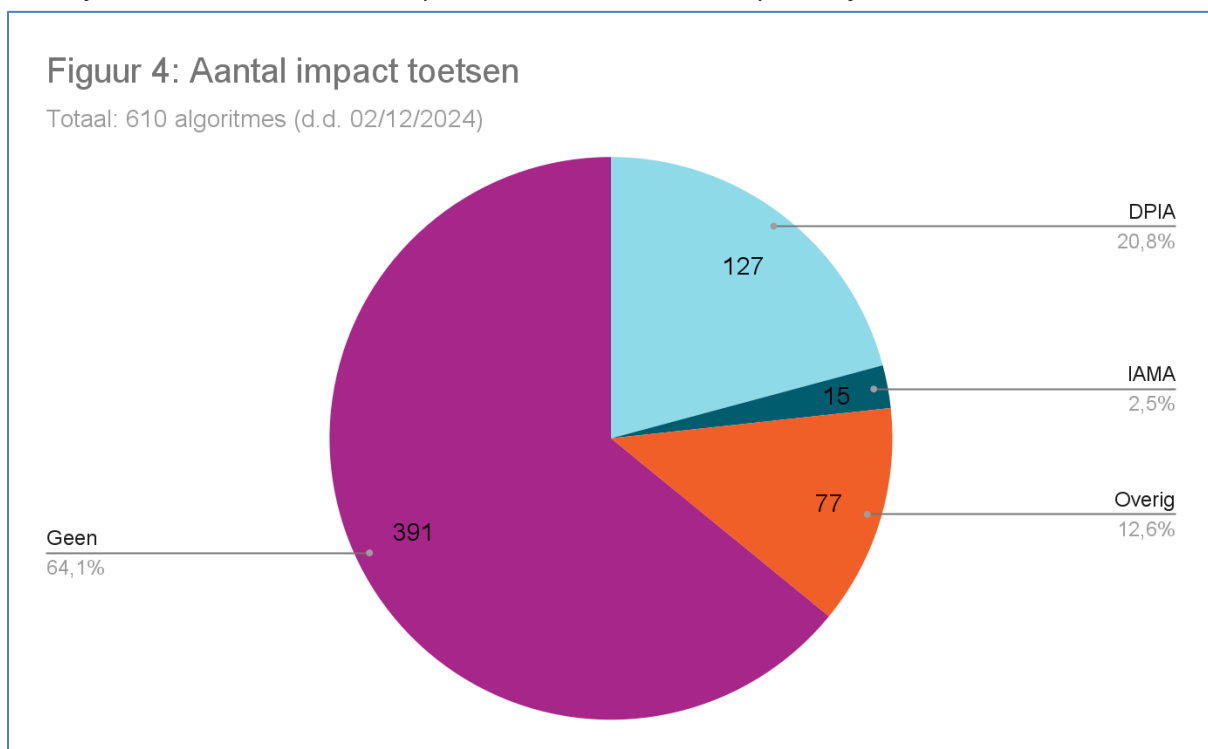
²² Zie het [Algoritmeregister](#), onder 'organisaties'.

²³ Zie het [Algoritmeregister](#), klik op 'gemeenten' en zie onder 'publicatiecategorie' (geraadpleegd op 2 december 2024).

²⁴ Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), Gemeentelijke indeling op 1 januari 2024. [Hier te vinden](#) (geraadpleegd op 5 december 2024); Zie het [Algoritmeregister](#), onder 'organisaties'.

Zowel simpele als ingewikkelde algoritmische systemen kunnen grote impact hebben op mensenlevens. Daarom moeten algoritmes getest worden, om te zorgen dat ze zo min mogelijk risico's op discriminatie of willekeur hebben. Je kan nooit alle risico's wegnemen, maar je kan als overheid wel laten zien welke risico's je hebt gesignaleerd - en hoe je die risico's hebt verkleind. Daarvoor bestaan al een aantal 'impact toetsen', zoals een Data Protection Impact Assessment (DPIA) voor risico's voor persoonsgegevens.²⁵ Ook bestaat er sinds kort het Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmes (IAMA).²⁶ Het IAMA helpt organisaties om goed na te denken of ze een algoritme in gebruik willen nemen, waarom, en hoe.

Impact toetsen kunnen een goed beeld geven van hoe een organisatie risico's heeft ingeschat en aangepakt. Dit vergroot de democratische controle op algoritmische besluitvorming - dat is goed bestuur. En dat is hard nodig: het vertrouwen in de overheid op dit gebied daalt.²⁷ Het is daarom zonde dat er in het Algoritmeregister geen impact toetsen in zijn opgenomen. En dat terwijl organisaties wel kunnen aanvinken dat ze er een gedaan hebben. Zo is er voor 127 algoritmes een DPIA gedaan en voor 15 algoritmes een IAMA (figuur 4). Het aantal IAMA's kan lager zijn omdat het een vrij nieuw middel is, en niet verplicht. Een DPIA kan wel verplicht zijn om te doen.²⁸



²⁵ Data protection impact assessment (DPIA), Autoriteit Persoonsgegevens. [Hier te vinden](#) (geraadpleegd op 5 december 2024).

²⁶ Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmes, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Universiteit Utrecht (juli 2021). [Hier te vinden](#) (geraadpleegd op 5 december 2024).

²⁷ Algoritme Vertrouwensmonitor 2023, KPMG (december 2023). [Hier te vinden](#) (geraadpleegd op 5 december 2024).

²⁸ Data protection impact assessment (DPIA), Autoriteit Persoonsgegevens. [Hier te vinden](#) (geraadpleegd op 5 december 2024).

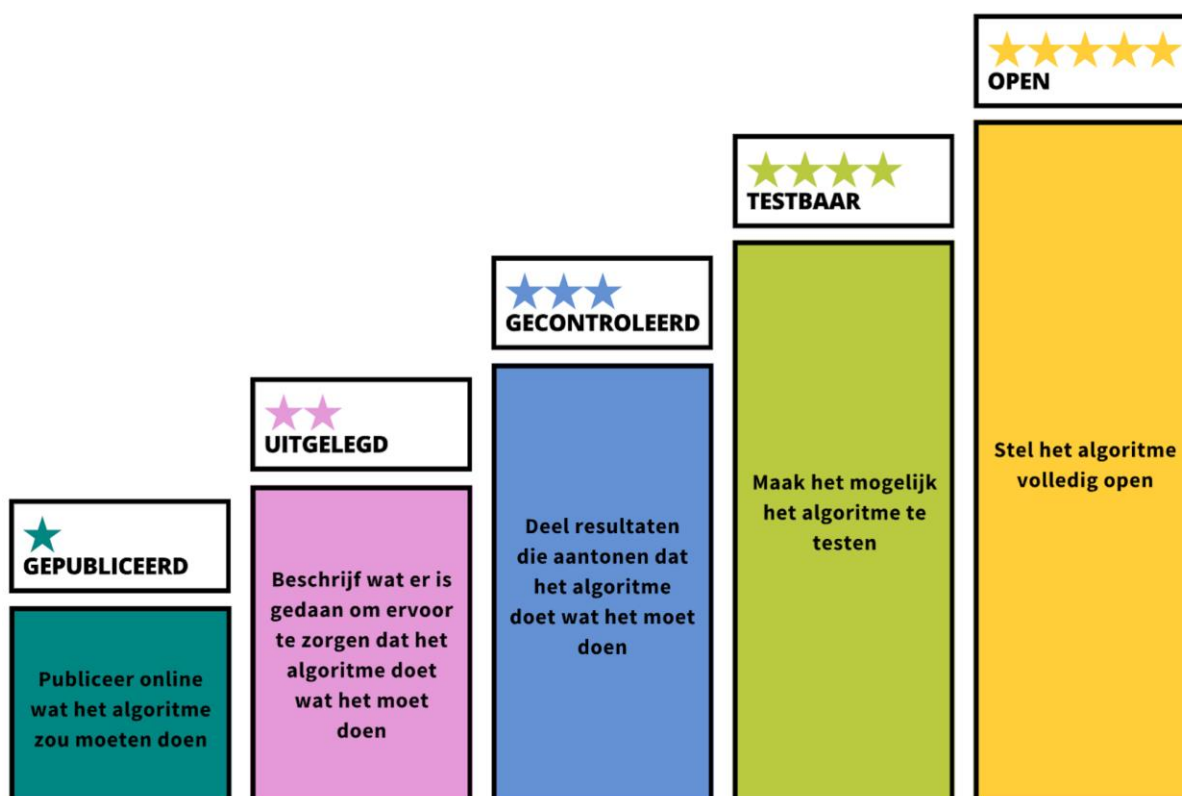
Op naar 5 sterren-transparantie!

“Als je een algoritme niet kan, wil of mag uitleggen aan inwoners, gebruik ‘m dan niet!” Serv Wiemers, directeur Open State Foundation

Het Algoritmeregister is verre van perfect en nog lang niet volledig, maar het kan wél een belangrijke stap in de goede richting zijn. Inzichtelijkheid over het nemen van besluiten en het maken van beleid is een kernwaarde van de overheid. Transparantie over algoritmische besluitvorming is onmisbaar in een democratische rechtsstaat.

Maar hoe ‘doe’ je dat, transparant zijn? En tegenover wie? Hoeveel mag, moet, kan en wil je delen over je algoritme als overheid? Dat is een belangrijk debat dat we met elkaar moeten hebben als samenleving. Wat voor middelen willen we dat onze overheid inzet om haar taken beter, sneller, of goedkoper uit te kunnen voeren? Zijn algoritmes en AI daar altijd het geschikte middel voor? En als ze dat inderdaad zijn, wat moeten we er dan op zijn minst over kunnen weten?

[Open State Foundation](#) en [The Green Land](#) hebben zich samen met andere maatschappelijke partners het afgelopen jaar over deze vragen gebogen. We hebben een manier ontwikkeld om overheidsorganisaties een handje te helpen met de verantwoorde inzet van algoritmes, inclusief transparantie daarover: het 5 sterren-model. Het 5 sterren-model geeft enerzijds bestuursorganen handelingsperspectief richting transparantie en biedt anderzijds de maatschappij (burgers, journalisten, belangengroepen, wetenschappers) de mogelijkheid te controleren en mee te denken.



Een transparante toekomst tegemoet

Het 5 sterren-model biedt concrete handvatten om een algoritme naar een hoger transparantieniveau te tillen. Transparantie is geen doel op zichzelf; het is een middel, een kernwaarde, een manier van werken. Een overheid die openhartig is over haar algoritmegebruik is een overheid die te controleren is en daarmee een betrouwbare overheid. De afgelopen maanden hebben we interviews afgenomen met experts binnen en buiten de overheid en een burgerpanel georganiseerd om inwoners inspraak te geven over algoritmetransparantie. Al die verzamelde informatie hebben we opgeschreven in een whitepaper. Hierin staan de belangrijkste conclusies van ons onderzoek en de praktische handvatten om zélf aan de slag te gaan met het model. Op 5sterrenalgoritmes.nl kunnen beleidsmakers, experts, inwoners, ambtenaren, wetenschappers, journalisten en andere geïnteresseerden meepraten over en op de hoogte blijven van het model. Praat mee, denk mee, en ga aan de slag.

Dit project is mede mogelijk gemaakt met financiële steun van de Maatschappelijke Coalitie Over Informatie Gesproken. Het onderzoek is uitgevoerd door Open State Foundation en The Green Land en bestond onder meer uit een burgerpanel, interviews met experts en het schrijven van het Whitepaper. Mike Lensink, Fenna Woudstra, Tim Vos-Goedhart en Charlotte Kroese hebben eraan gewerkt. Neem voor meer informatie over het model en over het in de praktijk brengen van de 5 sterren contact op met serv@openstate.eu of fenna@thegreenland.eu.
Zie ook: openstate.eu en thegreenland.eu