

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

3053

Vragen van het lid **Van Baarle** (DENK) aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over *gemeenten die mogelijk discriminerende algoritmen gebruiken* (ingezonden 22 april 2021).

Antwoord van Staatssecretaris **Knops** (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) (ontvangen 3 juni 2021).

Vraag 1

Kent u het bericht «Rekenkamer Rotterdam: risico op vooringenomen uitkomsten door gebruik algoritmes»?¹

Antwoord 1

Ja, het bericht is mij bekend.

Vraag 2

Aan welk wettelijk kader dienen gemeenten zich te houden bij het gebruik van algoritmes? Op welke kenmerken mag wel geselecteerd en gecontroleerd worden en op welke kenmerken niet? Kunt u dit zo uitgebreid mogelijk omschrijven?

Antwoord 2

Het is belangrijk dat de inzet van algoritmen binnen het kader van de wet gebeurt. Een gemeente moet bij het handelen zorgen dat de mensenrechten, zoals neergelegd in onze Grondwet en in internationale verdragen worden nageleefd. Het verbod op discriminatie is één van deze mensenrechten. Het recht op een gelijke behandeling is verder uitgewerkt in de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb) en een aantal specifieke wetten, zoals de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd, de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen en de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte. Daarnaast is de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing op het nemen van besluiten door een gemeente. Dat geldt ook als daarvoor algoritmen worden ingezet. Ook dan moeten besluiten zorgvuldig worden voorbereid en goed worden gemotiveerd. Met de «Richtlijnen voor het toepassen van algoritmen door overheden en publieksvoorlichting over data-analyses» worden handvatten gegeven om invulling te geven aan de

¹ <https://nos.nl/artikel/2376810-rekenkamer-rotterdam-risico-op-vooringenomen-uitkomsten-door-gebruik-algoritmes.html>

algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De richtlijnen zijn vooral gericht op de transparantie en daarmee de uitlegbaarheid van algoritmen, de werking en toepassing daarvan, bedoeld om het inzicht te vergroten alsmede de kwaliteit en betrouwbaarheid van algoritmen te verbeteren. De richtlijnen zijn een hulpmiddel en zijn vooralsnog niet verplicht. Tot slot stelt de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) eisen aan het verwerken van gegevens. Die verbiedt het gebruik van bijzondere persoonsgegevens, zoals etniciteit of levensovertuiging, tenzij daar een uitzondering voor is, zoals een wettelijke grondslag.

Het in gelijkebehandelingswetgeving neergelegde verbod van onderscheid geldt niet ten aanzien van *indirect* onderscheid als dat onderscheid objectief gerechtvaardigd wordt door een legitiem doel en de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn. Direct onderscheid is in principe verboden. Wel zijn in de verschillende wetten een paar bijzondere uitzonderingen opgenomen, die per discriminatiegrond verschillen. Bij direct onderscheid wordt onderscheid gemaakt op grond van afkomst of huidskleur, geslacht, seksuele gerichtheid, leeftijd, godsdienst, handicap, levensovertuiging, politieke gezindheid en burgerlijke staat.

Het is niet toegestaan om deze gronden te gebruiken in modellen en algoritmische data-analyses tenzij er een objectieve rechtvaardiging voor is en het gemaakte onderscheid proportioneel is. Dit geldt ook voor kenmerken die indirect verwijzen naar deze beschermde gronden.

Vraag 3 en 4

Sinds wanneer is het gebruik van etniciteit, nationaliteit en afkomst verboden in de toepassing op risicoselectie en risicoprofilering? In welke gevallen is dit verboden en in welke gevallen niet?

Kunt u uitsluiten dat gemeenten etniciteit, afkomst of nationaliteit gebruiken als indicator bij risicoselectie of risicoprofilering? Zo ja, op basis waarvan? Zo nee, hoe gaat u dit uitsluiten?

Antwoord 3 en 4

Het is niet toegestaan om nationaliteit en etniciteit te gebruiken als indicator in risicomodellen voor fraudebestrijding, tenzij er een objectieve rechtvaardiging voor die gegevensverwerking is, er een wettelijke basis is, en het gemaakte onderscheid proportioneel is. Een algemeen verbod op ieder direct of indirect gebruik van nationaliteit of etniciteit bij risicoprofilering in de wetshandhaving gaat te ver en zou het rechtmatige gebruik in gevaar kunnen brengen. Daarvan is bijvoorbeeld sprake als de regelgeving een rechtmatig onderscheid maakt op nationaliteit, zoals dat soms gebeurt in de belastingregelgeving. Als iemand met de Nederlandse nationaliteit in Nederland heeft gewoond en Nederland (definitief) heeft verlaten, wordt hij voor de schenken- en erfbelasting geacht nog tien jaar in Nederland te wonen (artikel 3 Successiewet). Deze wetsfictie geldt alleen voor personen met de Nederlandse nationaliteit. Deze regels moeten ook worden gehandhaafd. En daarbij speelt nationaliteit dan ook een rol.

Er vindt momenteel een rijksbrede inventarisatie plaats naar het onrechtmatig (niet volgens geldende wet- en regelgeving toegestaan) en het oneigenlijk (niet objectief gerechtvaardigd) gebruik van nationaliteit, etniciteit en geboorteplaats in risicomodellen. Als gegevens zijn gebaseerd op onrechtmatig en oneigenlijk gebruik in risicomodellen, dan worden deze gegevens beschouwd als vervuilde data en worden deze opgeruimd door de overheidsinstellingen zelf. Gemeenten en andere overheidsinstellingen zijn bij deze inventarisatie betrokken in zoverre zij onderdeel zijn van de ketens en dienstverleningsprocessen aan burgers en bedrijven. Op 8 april jl. zond ik uw Kamer hierover een brief.² De rijksbrede inventarisatie is een uitwerking van de motie van het lid Marijnissen (SP) c.s. om voor 1 maart een voorstel te doen hoe overal binnen overheidsinstellingen vervuilde data, risicomodellen en het gebruik van nationaliteit worden opgeruimd met inachtneming van de motie van het lid Klaver (GroenLinks) c.s. om hierbij niet alleen te kijken naar nationaliteit, maar ook naar etniciteit en geboorteplaats.

² Kamerstuk 26 643, nr. 751.

Vraag 5

Deelt u de zorg van de Rekenkamer Rotterdam, namelijk dat op een indirecte manier, door indicatoren te gebruiken die correleren met afkomst en etniciteit, afkomst en etniciteit alsnog een rol spelen bij selectie door algoritmen? Zo ja, op welke manier gaat u dergelijk gebruik van algoritmen in de toekomst voorkomen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 5

Ik deel die zorg. Het gebruik van directe beschermde gronden is het meest zichtbaar. Het gebruik van kenmerken die indirect verwijzen naar een beschermde grond is lastiger te herkennen. In het voorbeeld van de Rekenkamer Rotterdam wordt spreekvaardigheid genoemd als een kenmerk dat indirect kan verwijzen naar iemands afkomst of etniciteit. Om overheden en bedrijven te ondersteunen bij het voorkomen van discriminatie – zowel door direct als door indirect onderscheid – heeft het kabinet de Handreiking AI-systeemprincipes voor non-discriminatie laten ontwikkelen. De handreiking bevat een handzaam overzicht van de belangrijkste non-discriminatie wetgeving en allerlei voorbeelden van direct en indirect onderscheid die mogelijk kunnen leiden tot discriminatie. De handreiking helpt om al in de ontwikkelfase van een AI-systeem – met algoritmen – discriminerende patronen in gegevens zoveel mogelijk te identificeren, te voorkomen en te bestrijden. In de handreiking is een vertaalslag gemaakt van essentiële juridische kaders naar operationele ontwerpprincipes. Binnenkort zal mijn ministerie daarnaast een impact assessment mensenrechten en algoritmen (IAMA) publiceren. Dit impact assessment helpt overheden om risico's voor mensenrechten (waaronder non-discriminatie) bij de ontwikkeling van systemen in kaart te brengen en te mitigeren. Verschillende instrumenten voor een verantwoorde inzet van algoritmen komen samen in de toolbox ethisch verantwoord innoveren voor overheden.³ Tot slot wijs ik er op dat de gemeente Rotterdam al het een en ander doet om algoritmen verantwoord in te zetten onder o.a. in het project «Public AI in Control» dat de Rekenkamer Rotterdam als goed voorbeeld benoemt. In het tweede deel van de beantwoording van vraag 9 kom ik daar kort op terug.

Vraag 6 en 7

Bent u bereid om bij alle gemeenten na te gaan of een dergelijke indirecte benadering van afkomst of etniciteit (bewust of onbewust) wordt toegepast? Zo ja, wat is hiervan de uitkomst? Zo nee, waarom niet? Kunt u aangeven welke indicatoren door gemeenten gebruikt worden in algoritmen die benut worden in de sfeer van risicoselectie/risicoprofilering?

Antwoord 6 en 7

Ik vind dit het verantwoordelijkheidsdomein van de gemeenteraad/College van burgemeester en wethouders, lokale toezichthouders en Rekenkamers. Daarnaast wijs ik graag op de rijksbrede inventarisatie in de beantwoording van vragen 3 en 4. In deze inventarisatie zijn ook gemeenten betrokken indien zij onderdeel uitmaken van de ketens en dienstverleningsprocessen aan burgers en bedrijven.

Vraag 8

Deelt u de constatering dat er mogelijk vooringenomen uitkomsten kunnen zijn indien er te weinig regelgeving is omtrent welke indicatoren wel en welke indicatoren niet benut mogen worden bij risicoselectie door algoritmen? Zo ja, bent u bereid dit wettelijk kader aan te scherpen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 8

Het kabinet heeft in de kabinetsreactie op drie algoritmeonderzoeken geconcludeerd dat algoritmen niet in een juridisch vacuüm vallen.⁴ Meer specifiek op het gebied van non-discriminatie zijn beschermde gronden vastgelegd in de Grondwet en deze bepalingen zijn uitgewerkt in verschillende wetten, zoals de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb). Het kabinet

³ <https://www.digitaleoverheid.nl/overzicht-van-alle-onderwerpen/nieuwe-technologieen-data-en-ethiek/publieke-waarden/toolbox-voor-ethisch-verantwoorde-innovatie/>

⁴ Kamerstuk 26 643, nr. 726.

stelt wel vast dat wet- en regelgeving veel open normen bevatten en dat deze beter toepasbaar moeten worden gemaakt voor de praktijk. De hiervoor genoemde Handreiking AI-systeemprincipes voor non-discriminatie en het impact assessment mensenrechten en algoritmen (IAMA) kunnen hier een praktische invulling aan geven.

Op 25 februari jl. is door de initiatiefnemers een wijziging van artikel 1 van de Grondwet ingediend voor tweede lezing. In dit voorstel zijn twee extra gronden opgenomen, namelijk handicap en seksuele geaardheid. Daarnaast merk ik op dat het kabinet actief bijdraagt aan de ontwikkeling en uitwerking van het voorstel van de Europese Commissie voor een Verordening over AI en algoritmen. Het BNC-fiche daarover wordt binnenkort aan Uw kamer gezonden.

Vraag 9

Deelt u de conclusies van de Rekenkamer Rotterdam, dat de interne en externe transparantie van het gebruik van algoritmen verbeterd dient te worden? Zo ja, bent u bereid om hier bij alle gemeenten op aan te dringen en hoe gaat u bewerkstelligen dat gemeenten op dit vlak beterschap gaan vertonen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 9

Ik deel in algemene zin het belang van transparantie bij het gebruik van algoritmen. Het kabinet zal bezien of in aanvulling op de bestaande transparantieverplichtingen die voortvloeien uit de Algemene wet bestuursrecht en de AVG, aanvullende wettelijke waarborgen nodig zijn die o.a. beogen om het publiek beter te informeren over de inzet van algoritmen. Deze richtlijnen zullen nadrukkelijk onder de aandacht gebracht worden van overheidsorganisaties.

De gemeenten zijn zelf verantwoordelijk om een overzicht te hebben van algoritmen die worden ingezet. Vanuit mijn verantwoordelijkheid voor de digitale overheid wordt vanuit BZK onderzoek gedaan naar de nut- en noodzaak van een algoritmeregister. De gemeente Rotterdam experimenteert hiermee. Daarnaast zijn er ook proeven in Amsterdam, Utrecht en de provincie Zuid-Holland. In een dergelijk register worden algoritmen opgenomen die voor burgers en toezichthouders in te zien zijn. Een register kan informatie verschaffen over het type algoritmen, maar ook over de data die gebruikt zijn. Ook kan zo'n register een statusoverzicht geven van de kwaliteitseisen die toegepast zijn en de vermelding van de verantwoordelijke functionaris waar burgers terecht kunnen met vragen. Het is belangrijk dat een algoritmeregister aansluit bij de behoeften van burgers. Ik kom hier op terug in de brief aan uw Kamer die medio juni verschijnt en bericht over de voortgang van moties die ingediend zijn tijdens het debat over het rapport van de Parlementaire Onderzoekingscommissie Kinderopvangtoeslag.

Vraag 10

Is er een toezichthoudend orgaan op de toepassing van algoritmen door gemeenten? Zo nee, bent u bereid om een dergelijk toezichthoudend orgaan in te richten?

Antwoord 10

Voor burgers is het van belang dat ze kunnen vertrouwen op goed werkende interne en externe controlemechanismen. Onafhankelijk toezicht is daar een onderdeel van. Ook moeten burgers laagdrempelig terecht kunnen bij een instantie met klachten over het gebruik van algoritmen.

De gemeentelijke rekenkamers spelen een rol door hun bevoegdheid om achteraf onafhankelijk onderzoek te doen en burgers kunnen voor klachten terecht bij de nationale of de gemeentelijke ombudsman. Ook kunnen burgers terecht bij een gemeentelijke anti-discriminatievoorziening (adv). Een adv heeft tot taak om onafhankelijke bijstand te verlenen aan personen bij de afwikkeling van hun klachten betreffende onderscheid als bedoeld in de gelijke behandelingswetgeving.

Er is een breed scala aan toezichthouders actief die toezien op algoritmen, zoals het College voor de Rechten van de Mens, de Autoriteit Persoonsgegevens en de Autoriteit Consument en Markt die ook toezicht houden op gemeenten. Bij het grootste deel van de toezichthouders is toenemende aandacht voor toezicht op algoritmen. Voor toezicht specifiek op de overheid

is geconcludeerd dat er geen juridische lacunes zijn in de toezichtstaken en -bevoegdheden met betrekking tot algoritmegebruik. Een nieuwe toezichthouder wordt voornamelijk dan ook niet noodzakelijk geacht. Wel is het van belang voor zowel publiek als privaat toezicht dat toezichthouders vanuit hun eigen expertise en toezichtdomein toezicht houden. Daarbij is samenwerking van groot belang. In het voorjaar van 2020 is door toezichthouders de werkgroep toezicht op AI opgericht. Deze werkgroep draagt eraan bij dat de samenwerking tussen toezichthouders een meer structurele vorm krijgt.