

Op 16 oktober 2020 zijn bij de raadsgriffie vragen binnen gekomen van de heer Vic van Dijk van de fractie D66 gericht aan de voorzitter van de Raad op grond van ex artikel 35 van het Reglement van Orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de Raad. Het college van Burgemeester en Wethouders beantwoordt de vragen als volgt.

Politieke vragen Toenemend gebruik van algoritmes

Uit onderzoek blijkt dat minstens vijftig procent van de gemeenten gebruik maakt van algoritmes: digitale formules die verbanden kunnen vinden in enorme datasets. Ze worden bijvoorbeeld gebruikt bij het opsporen van socialezekerheidsfraudeurs, het voorspellen van voortijdige schoolverlating of het bepalen van de inzet van politieagenten. Maar het risico van discriminatie ligt op de loer, bijvoorbeeld als algoritmes helpen bepalen welke groepen mensen vaker gecontroleerd worden op crimineel gedrag of fraude. Onderzoeker Laura de Vries van de Van Mierlo Stichting: "Dit zijn urgente vragen waar politici zich over moeten ontfemen. Juist binnen gemeenteraden zou het debat over dit onderwerp flink aangezwengeld moeten worden. Daarom is het zo mooi dat hier raadsvragen over worden ingediend." [1]

Democratische controle

Er is weinig bekend over de inzet door gemeenten en daardoor hebben burgers en lokale politici hier vaak onvoldoende zicht op. Dit belemmert de controlerende taak van gemeenteraadsleden. Daarom wil D66 dat er meer openheid komt over de manier waarop algoritmes bij gemeenten in besluitvorming worden ingezet. D66-Kamerlid Kees Verhoeven: "Algoritmes zijn onzichtbaar en ongrijpbaar, maar kunnen wel zeer ingrijpend zijn. Alle overheden moeten ze overwogen inzetten en er open over zijn. Anders krijgen we wildgroei die mensen en de samenleving kan schaden."

Algoritmes in Enschede

Allerlei soorten algoritmes sluipen ons leven binnen. D66 Enschede wil graag aandacht voor de soorten algoritmes die niet geheel ontworpen zijn door mensen, niet geheel transparant zijn, en/of onderdeel van kunstmatige intelligentie (AI). Kortom, de soorten algoritmes waarvan de toepassing uit de hand kan lopen, omdat de toepassing tot onvoorziene resultaten kan leiden.

Daarom stelt D66-raadslid Vic van Dijk de volgende vragen aan het college van burgemeester en wethouders van Enschede. Allereerst bestaat de behoefte aan inzicht in de huidige situatie. Daarna volgen vragen over de politieke koers die het college wil varen.

Betreffende beantwoording schriftelijke vragen van de heer Vic van Dijk (D66) inzake toenemend gebruik van algoritmes. Daarna volgt nog een extra toelichting vanuit de CIO-office op typering en inzet van algoritmes, huidige en komende ontwikkelingen in Enschede op dit gebied.

1. Maakt de gemeente gebruik van algoritmes die zijn getraind door middel van *supervised learning* of geeft zij hiertoe opdracht aan andere organisaties?

Antwoord: Nee, op dit moment worden dit soort algoritmes niet gebruikt.

- Zo ja, ter beantwoording van welke vraagstukken gebruikt zij deze algoritmes? Is het opstellen van (risico)profielen van mensen hier onderdeel van?
- Hoe zijn deze algoritmes tot stand gekomen?
- Welke gegevens worden door de gemeente gebruikt voor het trainen van deze algoritmes? Welke gegevens worden door de gemeente gebruikt voor de implementatie van deze algoritmes?

Beschrijf per algoritme welk soort het betreft en voor welk vraagstuk zij dient. Beschrijf vervolgens het proces van het algoritme vanaf de dataverzameling, de dataverwerking en codering/omvorming de data-analyse, de uitkomst, decodering en de vervolgacties. Wat voor data zijn verzameld en hoe zijn deze verzameld? Welke variabelen worden meegenomen in het model en welke niet? Hoe ziet de output eruit (bijvoorbeeld de kans per individu)? Hoe wordt besloten welke variabelen wel/niet mee worden genomen?

2. Maakt de gemeente gebruik van algoritmes die zijn getraind door middel van *unsupervised learning* of geeft zij hiertoe opdracht aan andere organisaties?

Antwoord: Nee, op dit moment worden dit soort algoritmes niet gebruikt.

- Zo ja, ter beantwoording van welke vraagstukken gebruikt zij deze algoritmes? Is het opstellen van (risico)profielen van mensen hier onderdeel van?
- Hoe zijn deze algoritmes tot stand gekomen? (zie toelichting bij vraag 1)
- Welke (persoons)gegevens worden door de gemeente gebruikt voor het trainen en testen van deze algoritmes? Welke (persoons)gegevens worden door de gemeente gebruikt voor de implementatie van deze algoritmes?

3. Is de gemeente bereid om een openbaar register te publiceren waarin zij periodiek haar algoritmische toepassingen omschrijft en toelicht?

Antwoord: Ja, zeker. Bij voorkeur wel een landelijk register of in samenwerking met andere gemeenten of overheidspartijen opgesteld en onderhouden, zodat totaalbeeld van overheidsgebruik van algoritmes terug te vinden is en er een landelijke norm ontstaat.

4. Is de gemeente zich bewust van de risico's van onethisch gebruik van algoritmes, zoals discriminatie, stigmatisering, het beperken van persoonlijke vrijheden zoals zelfbeschikking en het in stand houden of versterken van ongelijkheid? Welke maatregelen neemt de gemeente om risico's te vermijden en potentiële negatieve gevolgen tegen te gaan?

Antwoord: Ja, zeker. Voorbeelden van maatregelen/ instrumenten die intern worden genomen en beschikbaar zijn:

- gebruik van De Ethische Data Assistent (DEDA) model als hulpmiddel,
- advies vragen aan functionaris gegevensbescherming, privacy adviseur of privacy officers in de domeinen
- uitvoeren Data Protection Impact Assessment (DPIA) bij projecten is vanuit de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO) verplicht,
- een Ethische Commissie is ingesteld als extern klankbordgroep met daarin experts van buiten de gemeente, die een onafhankelijk oordeel geven op basis van hun ruime kennis en ervaring.
- 'datawarehouse architectuur' waarbij in fase van ontwerp en opzet een DPIA door een extern adviesbureau is uitgevoerd op het ontwerp.

5. Is de gemeente zich bewust van de (onbewuste) keuzes in het proces van het gebruik van algoritmes die onethisch gebruik van algoritmes in de hand werken? Zo ja, waaruit blijkt dit?

Antwoord: Enschede is een ondernemende kennisstad en als stad vinden we het belangrijk om op een maatschappelijk verantwoorde manier met data en technologie om te gaan. Data en ICT kunnen ons op veel manieren helpen.

Als je technologie voor je stad wilt inzetten moet je ook oog hebben voor de impact die het gebruik van data en technologie heeft op je inwoners. We willen dat innovaties bijdragen aan leefbaarheid van de stad. De discussie hierover is ingewikkeld, omdat veel belangen moeten worden afgewogen. De gevraagde en ongevraagde reflecties van de Ethische Commissie kan het gemeentebestuur helpen om een afweging te maken.

De risico's van inzet van algoritmen zijn geadresseerd in de datastrategie uit 2018. Als instrument daarop is onder meer de Ethische Commissie tot stand gekomen en werken we aan bewustwording rondom ethiek onder de collega's. Ook volgen we de landelijke ontwikkeling en onderzoeken rondom inzet van algoritmes en data in de maatschappij en de ethische dilemma's die zich hierbij voordoen.

6. Neemt de gemeente ethische aspecten van algoritmes mee in inkoopvoorwaarden met leveranciers? Zo ja, welke voorwaarden zijn dit?

Antwoord: Ja, we nemen dit mee in inkoopvoorwaarden. Bijvoorbeeld bij de aanbesteding van i4Sociaal worden de voorwaarden zoals gesteld in de AVG, Baseline Informatiebeveiliging Overheid, GIBIT en landelijke voorwaarden meegenomen.

De specifieke inkoopvoorwaarden voor algoritmes die Amsterdam heeft opgesteld heeft de afdeling inkoop voor toetsing bij de afdeling juridische zaken neergelegd om te kijken of wij die aanvullend kunnen en willen hanteren.

7. Wanneer bespreekt de ethische commissie (de toepassing van) algoritmes en wil het college deze vragen en de antwoorden erop doorgeleiden naar dit belangrijke adviesorgaan van het gemeentebestuur?

Antwoord: De Ethische Commissie (EC) bespreekt concrete casussen uit alle maatschappelijke domeinen. Deze uitspraken zullen handvatten bieden voor andere vergelijkbare casussen.

Het gemeentebestuur en ambtenaren kunnen vragen neerleggen bij de EC. De EC is geen loket voor vragen van inwoners. Externen stellen hun vragen aan het gemeentebestuur en deze legt ze – al dan niet – voor aan de EC. De EC kan ook ongevraagd reflecteren.

De Ethische Commissie is een klankbordgroep, geen formeel adviesorgaan. Uitspraken zijn niet bindend. De discussie en de weging van de EC helpen de gemeente bij diens eigen afweging en bij het nemen van het uiteindelijke besluit.

8. Is de gemeente bereid om een (jaarlijkse) audit uit te voeren ter controle van de algoritmische toepassingen van de gemeente?

Antwoord: Ja, zeker. Randvoorwaardelijk is dan wel nodig om van te voren heldere afspraken te maken over welk soort algoritmische toepassingen we dan praten en welke normen en toetsingselementen worden meegenomen en proces afspraken over inzet, kosten en verantwoording. Ook hier geldt dat zo'n maatregel op landelijke schaal nog meer effect zal hebben.

9. Heeft de gemeente advies ingewonnen over het implementeren van algoritmes bij een onafhankelijke organisatie? Zo ja, welke organisatie is dit? Heeft deze organisatie ook

geëvalueerd of het algoritme voldoet aan de eisen van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) en de Algemene Wet Gelijke Behandeling (AWGB)?

Antwoord: Op dit moment is dit nog niet van toepassing. Mocht het zich wel voordoen, zijn wij bereid extern advies in te winnen.

10. Kijkt de Functionaris Gegevensbescherming (FG) naast privacy ook naar andere ethische aspecten, zoals gelijke behandeling en transparantie? Zo ja, hoe worden deze geborgd en bij wie ligt de verantwoordelijkheid? Zo nee, bij welke functionaris is dit dan wel belegd?

Antwoord: De verantwoordingsplicht geeft belangrijke handvatten voor het toezicht op algoritmes en is in de AVG uitgewerkt in verschillende instrumenten. Een belangrijk instrument is het Data Protection Impact Assessment (DPIA). Bij een DPIA wordt voorafgaand aan een bepaalde verwerking een beoordeling uitgevoerd van het effect hiervan op de bescherming van persoonsgegevens. Een DPIA is bij het gebruik van algoritmes veelal verplicht. Hierin moet een verwerkersverantwoordelijke goed onderbouwen waarom hij of zij bepaalde gegevens gebruikt in een algoritme, wat het doel van het gebruik van een algoritme is, maar ook waarom het nodig is te werken met dat algoritme. Een DPIA wordt aan de FG voorgelegd voor advies. De ethische aspecten kunnen hierbij worden voorgelegd aan de Ethische Commissie. Wanneer de FG (in samenhang met bevindingen ethische commissie) constateert dat deze risico's onvoldoende kunnen worden weggenomen is het verplicht om ter advies een voorafgaande raadpleging in te dienen bij de AP.

11. D66-raadslid Vic van Dijk stelt voor dat het college, al dan niet in samenwerking met de ethische commissie, een verdiepende bijeenkomst organiseert over de toepassing van algoritmes. Dit zou ook in regionaal verband kunnen. Wil het college hieraan meewerken? Het zou mooi zijn als raadsleden samen met ambtenaren en wethouder een goede opzet voor zo'n bijeenkomst bedenken.

Antwoord: Het College zal zich eerst zelf buigen over de vraagstukken die gepaard gaan met de inzet van algoritmes en zal daarbij ook gebruik maken van de kennis en expertise bij de Ethische Commissie. Vervolgens kan worden onderzocht hoe het gesprek met de Raad het beste vormgegeven kan worden. Mocht het zover zijn, zoeken wij contact met uw griffie.

[1] Zie voor de publicatie "Algoritmes en lokale overheden"
<https://vanmierlostichting.d66.nl/vmspublicaties/algoritmes-en-lokale-overheden/>

Enschede, 30 november 2020

Burgemeester en Wethouders van Enschede,
de loco-Secretaris, de Burgemeester,

E.A. Smit

drs. H.J. Meijer

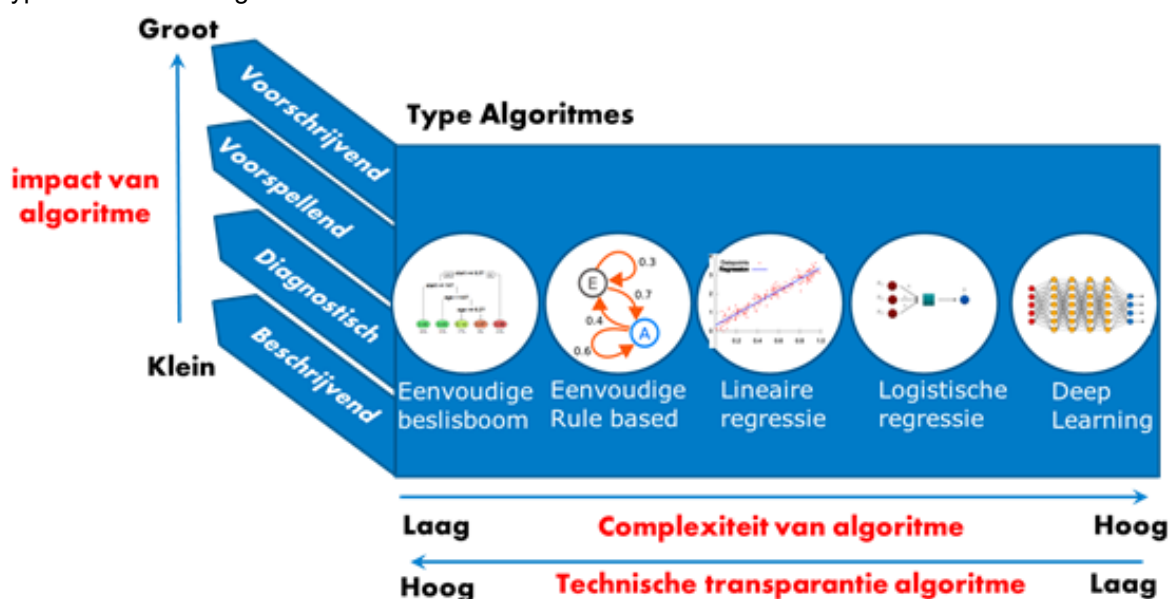
Aanleiding

Vanuit de Raad zijn door D66 raadslid Vic van Dijk vragen gesteld over de inzet van algoritmes in de gemeentelijke organisatie en dienstverlening. In deze bijlage gaan we in op de verschillende karakters en doelen van algoritmen (op basis van een document van oktober 2019 van het Ministerie van Veiligheid & Justitie). Vervolgens gaan we in op een aantal concrete toepassingen van algoritmen in Enschede, welk type het is en de impact. Als laatste gaan we nog kort in op ontwikkelingen en mogelijke toepassingen in de komende jaren.

Algoritmes:

Overheden gebruiken al langer algoritmes waarvan de uitkomst wordt gebruikt als ondersteuning of advies voor verder onderzoek, beleid of uitvoeringstrajecten. Algoritmes zijn dus niet nieuw. Wél zijn er steeds meer gegevens digitaal beschikbaar voor overheden en zijn er steeds meer nieuwe technieken om data-analyses uit te voeren, veelal gebruik makend van Kunstmatige intelligentie (KI) of ook wel Artificiële intelligentie (AI) genoemd.

Type en Inzet van algoritmes



Naast de definitie en de typen algoritmes is ook van belang hoe en waarvoor het algoritme wordt ingezet (welk doel). We kunnen onderscheid maken in de volgende vier "inzetgebieden":

1. Beschrijvend – Analyse van 'Wat gebeurt er';
2. Diagnostisch – Analyse van 'Waarom gebeurt het';
3. Voorspellend – Analyse van 'Wat zal er gebeuren';
4. Voorschrijvend – Analyse van 'Wat moet er gebeuren'.

De inzet van het algoritme is relevant voor de impact ervan: een voorschrijvend algoritme heeft in de regel meer impact dan een beschrijvend algoritme (wanneer toegepast op dezelfde casus). Bij een voorschrijvend algoritme is veelal sprake van besluitvorming, hetgeen niet het geval is bij beschrijvende, diagnostische, of voorspellende algoritmen.

Naast de impact neemt ook de complexiteit toe bij voorschrijvende algoritmes. Wanneer een data-analyse leidt tot een voorschrijvende uitkomst (bijvoorbeeld bij geautomatiseerde besluitvorming) zal in die analyse ook een beschrijvende, diagnostische en eventueel een voorspellende analyse moeten plaatsvinden. Dat is immers nodig om adequaat te analyseren wat de beste maatregel of beslissing is.

Bron: Bijlage bij Brief over waarborgen tegen risico's van data-analyses door de overheid, Ministerie van Justitie en Veiligheid, 8 oktober 2019. 'Richtlijnen voor het toepassen van algoritmen door overheden en publieksvoorlichting over data-analyses'.

Enkele resultaten uit de inventarisatie:

Hier gaan we in op een aantal ontwikkelingen binnen de gemeente Enschede inzake algoritmen.

E-formulieren op de website die inwoners en ondernemers in kunnen vullen om producten of diensten digitaal af te nemen.

- Type Algoritme: Eenvoudige beslisboom
- Impact Algoritme: Voorschrijvend

Google data-analyse zoekgedrag inwoners: door het bedrijf NewMedia zijn de afgelopen jaren analyses verricht naar hoe inwoners zoeken op bepaalde vormen van detailhandel en merken, naar zoekgedrag naar info over WMO OH en naar inkomen en schulden. Het bedrijf gebruikt hiervoor slimme algoritmes om tot die analyses te komen. Het gaat hier om informatie op nationaal en stedelijk niveau. Dus voor Enschede hoe 159.000 Enschedeërs zoeken op bepaalde onderwerpen. Dit is niet naar personen of profielen herleidbaar.

- Type Algoritme: Eenvoudig rulebased
- Impact Algoritme: Beschrijvend

Google Ads: op basis van hoe een inwoner op Google zoekt krijgt hij een stuk informatie aangeboden die past bij zijn zoekvraag. Google Ads is een algoritme van Google. Enschede past dit als experiment toe in het schuldendomein, om mensen die op zoek zijn naar informatie over geld lenen, schulden etc. te attenderen op de mogelijkheden van ondersteuning bij (beginnende) schulden. De inzet via Google Ads is niet naar personen of groepen personen te herleiden.

- Type Algoritme: Eenvoudige beslisboom
- Impact Algoritme: Voorschrijvend

Data-analyses Sociaal Domein - divers: Door daarvoor opgeleide medewerkers worden datasets aan elkaar gekoppeld en vervolgens geanalyseerd en kunnen rapportages of dashboards worden gemaakt.

- Type Algoritme: lineaire regressie
- Impact van Algoritme: Beschrijvend en Diagnosticerend

De Stedelijke Investerings Afweging (SIA) brengt data bij elkaar vanuit verschillende partijen en domein om ontwikkelingen in de wijken te kunnen monitoren. Doordat er bronnen van verschillende partijen worden ontsloten is er sprake van doelbinding, proportionaliteit en dataminimalisatie (alleen die data gebruiken die je ook écht nodig hebt en beperkte toegang voor data-analisten die de informatie ook kunnen gebruiken en duiden. Er wordt geen gebruik van unsupervised of supervised data om het algoritme verder te trainen. Wel zit er een rekenmodel onder om potentie en urgentie te kunnen identificeren in de wijken.

- Type Algoritme: lineaire regressie
- Impact van Algoritme: Beschrijvend en Diagnosticerend

Komende ontwikkelingen

De inzet van moderne, slimme technologie en bijbehorende algoritmes bieden grote kansen voor de dienstverlening aan en ondersteuning van de Enschedeërs. Beter, efficiënter en op maat informatie en diensten aanbieden wordt meer en meer mogelijk en kan er toe leiden dat inwoners sneller geholpen worden, meer zelf kunnen doen etc.

Zo is Enschede op dit moment samen met de gemeenten Deventer, Groningen, Zwolle, Leeuwarden, Zaanstad en Dimpact bezig met een aanbesteding **online omgeving i4Sociaal**, waarbij aan het bedrijfsleven wordt gevraagd om slimme technologie te leveren om de dienstverlening en ondersteuning aan inwoners en bedrijven te verbeteren. In de aanbesteding worden daartoe de nodige eisen opgenomen om de privacy, beveiliging en dergelijke goed te borgen. Gesprek met voorzitter van de Ethische Commissie loopt om te kijken of we in een volgende commissievergadering deze casus kunnen behandelen.

Ook met behulp van **Digitaal Luisteren** streven we ernaar om Enschedeërs sneller en effectiever van informatie te voorzien die zij nodig hebben, aansluit bij hun vraag. Analyse en inzetten van moderne tools helpen daarbij.

Op basis van de gegevens van inwoners zelf kunnen we in de toekomst inwoners actief wijzen op bepaalde voorzieningen, zonder dat zij daar zelf naar op zoek moeten. Het digitaliseren van de **Individuele Inkomenstoeslag** is daartoe een van de mogelijkheden.

Elke ontwikkeling met betrekking tot de inzet van algoritmes zal getoetst worden aan de geldende kaders en wetgeving.