

Elise Renkema¹

Universiteit Utrecht

Msc Research in Public Administration and Organisational Science²

Nederlandse samenvatting van Research Master thesis:

Verantwoording over algoritmen in de Nederlandse gemeenteraad: een verkenning van uitdagingen en voorwaarden

Inleiding

In Nederlandse overheidsorganisaties worden al jaren algoritmes ingezet, bijvoorbeeld in het fysieke domein (zoals voor afval) maar ook in het sociaal domein (zoals voor bijstandsfraude opsporing).³ Gemeenten zijn zelfs het overheidsniveau waar de meeste algoritmen ingezet worden.⁴ Echter is er een gevaar voor onjuiste voorspellingen, vooringenomenheid en discriminatie.⁵ Dit is de afgelopen tijd steeds vaker in het nieuws geweest.⁶ Daarom is het belangrijk dat algoritmen ingebed worden in bestaande verantwoordingsprocessen van gemeenten, zoals de gemeenteraad.⁷ Dit heet *algorithmic accountability*.⁸ Er is echter weinig empirisch onderzoek naar hoe algoritmische verantwoording eruit ziet in de gemeenteraad. Het doel van dit onderzoek was om uitdagingen en voorwaarden op te stellen voor verantwoording over algoritmen in de gemeenteraad. De hoofdvraag was: wat zijn uitdagingen en voorwaarden voor verantwoording over algoritmen in de Nederlandse gemeenteraad?

In deze Nederlandse samenvatting van dit onderzoek wordt het volgende besproken: het literatuur onderzoek, de onderzoeksmethode, de resultaten en tot slot aanbevelingen voor raadsleden, collegeleden en griffieleden.

Literatuur overzicht

In deze thesis wordt de volgende definitie gebruikt voor een algoritme: een set van instructies die software op een computer kan volgen om een bepaald vooraf vastgesteld vraagstuk op te lossen of te voorspellen.⁹

Verantwoording is een belangrijk aspect van de legitimiteit van besluitvorming.¹⁰ Wieringa (2020) stelt dat verantwoording over algoritmen (*'algorithmic accountability'*) anders is dan verantwoording omdat het onderwerp van verantwoording betrekking heeft op

¹ Contactgegevens: eliserenkema@hotmail.com

² Begeleiding door dr. Erna Ruijter

³ van Veenstra, Grommé and Djafari, 2020; Meijer and Grimmelikhuijsen, 2021

⁴ TNO, 2021

⁵ Meijer, Grimmelikhuijsen and Bovens, 2021; Amnesty International, 2020

⁶ Bijv. De Jong, W., & Schellevis, J. (2019, 30 mei) en NOS (2022)

⁷ Meijer, Grimmelikhuijsen & Bovens, 2021

⁸ Wieringa, 2020

⁹ Goffey, in Fuller, 2008, as cited in Wieringa, 2020

¹⁰ Bovens, 2007; Meijer & Grimmelikhuijsen, 2020

een socio-technisch algoritmisch systeem. Niet alleen het algoritme, maar ook bijvoorbeeld het ontwerp, de (oefen)data, de implementatie en inbedding in de organisatie moet daarom meegenomen worden. Wieringa stelt daarom dat verantwoording over algoritmen in bestaande theorieën en processen van verantwoording moet worden ingebed.

In dit onderzoek wordt de definitie van Bovens (2007, p.9) overgenomen: “een relatie tussen een actor en een forum waarbij de actor verplicht is om informatie en uitleg te verstrekken over zijn eigen optreden, het forum vragen kan stellen en een oordeel uitspreekt, en sancties op kan leggen.” Er zijn dus drie fasen van verantwoording: de informatiefase, de vraag- en antwoord fase, en de consequentie fase. Deze komen grofweg overeen met de beeldvormende, oordeelsvormende en besluitvormende fase van de gemeenteraad, zoals tabel 1 illustreert.

Tabel 1

De fasen van verantwoording (Bovens, 2007) toegepast op de gemeenteraad

Fase van verantwoording (Bovens, 2007)	Fase van raadsproces	Verantwoording over algoritmen in de gemeenteraad
Informatiefase	Beeldvormende fase	Forum (raadsleden) verzoeken de actor (College B&W) om informatie.
Vraag- en antwoord fase	Oordeelsvormende fase	Forum (raadsleden) stellen vragen aan de actor (College B&W) en de actor krijgt de kans om antwoord te geven op vragen en om keuzes uit te leggen.
Consequentie fase	Besluitvormende fase	Forum (raadsleden) besluiten of de actor (College B&W) heeft gehandeld in lijn met de voorgestelde norm en of consequenties nodig zijn.

Belangrijk voor de besluitvormende fase is dat er een vooropgestelde norm is tussen de raad en het College, zodat raadsleden een kader hebben om te kunnen controleren. Er is een horizontale relatie van verantwoording tussen het College B&W (de actor) en de raad (het forum), omdat de raad instrumenten heeft om het College te controleren in de verschillende fasen, zoals het vragenrecht. Deze drie fasen zijn de basis geweest voor het opstellen van uitdagingen en voorwaarden voor verantwoording over algoritmen in de gemeenteraad.

De huidige literatuur over verantwoording over algoritmen binnen democratische instituten stelt drie uitdagingen voor voor verantwoording over algoritmen: informatie asymmetrie,¹¹

¹¹ Passchier, 2020

gebrek aan politiek overzicht van het College en politieke aandacht van raadsleden,¹² en gebrek aan politieke sensitiviteit van ambtenaren.¹³ Verder vond het Rathenau Instituut (2020) dat er weinig kaderstelling wordt beoefend over digitalisering door raadsleden. Als er weinig kaderstelling is, is het voor raadsleden ook moeilijk om te controleren.

Onderzoeksmethode

Om uitdagingen en voorwaarden op te stellen, heb ik gebruikt gemaakt van het perspectief en de ervaringen van raadsleden, wethouders, griffiers en ambtenaren uit Arnhem en Utrecht. Hun ervaringen zijn verzameld door middel van 18 kwalitatieve vignette interviews in de periode maart-juni 2023. Kwalitatieve vignette interviews is een methode waarbij aan de hand van een scenario gevraagd wordt naar het perspectief van de participant.¹⁴ Ik heb een scenario opgesteld dat bestond uit een gemeenteraadsproces over een algoritme dat voortijdig schoolverlaters voorspelt. Dit is geen bestaand algoritme in Arnhem of Utrecht, maar wel in andere gemeenten. Participanten werden gevraagd vanuit het perspectief van een raadslid het fictieve proces door te lopen. Aan de hand van deze interviews, heb ik uitdagingen en voorwaarden voor een gedegen verantwoordingsproces over een algoritme opgesteld.

Resultaten

Uit de interviews kwam naar boven dat raadsleden van coalitiepartijen regelmatig een andere insteek hadden wat betreft verantwoording over algoritmen dan raadsleden van oppositiepartijen. Sommige raadsleden van coalitiepartijen gaven aan minder de noodzaak te voelen voor het vervullen van hun controlerende rol. Verder was het opvallend dat raadsleden van coalitie partijen veel meer informele instrumenten gebruiken dan raadsleden van oppositiepartijen, zoals informeel contact hebben met een wethouder of ambtenaar. Formele instrumenten zijn bijvoorbeeld schriftelijke vragen, technische vragen, politieke vragen, maar ook het vragenrecht tijdens commissievergaderingen of het inbrengen van moties. Tegelijkertijd wordt door raadsleden verwacht dat zij veel gebruik zullen maken van informele instrumenten, zoals advies van data experts, bij verantwoording over algoritmen.

De uitdagingen en voorwaarden voor verantwoording over algoritmen in de gemeenteraad zijn samengevat in de tabellen hieronder. Het is van belang om te benadrukken dat de uitdagingen die hieronder samengevat staan, niet alleen betrekking hebben op de fase waar ze onder staan. Consequenties van de uitdagingen werken ook door in andere fasen. Echter zijn dit de respectievelijk fasen waar deze uitdagingen het vaakst genoemd werden in de interviews.

Tabel 2

Uitdagingen voor verantwoording over algoritmen

¹² Meijer, Grimmelikhuijsen and Bovens, 2021; Rathenau Instituut, 2020

¹³ Meijer and Grimmelikhuijsen, 2020; Busuioc, 2020

¹⁴ Bloor and Wood, 2006

Beeldvormende fase	Oordeelsvormende fase	Consequentiefase
<p>1. Informatie asymmetrie tussen raad en College</p> <p>a) Subjectieve of niet-transparantie informatie</p> <p>b) Complexe informatie</p> <p>2. Tijdgebrek</p> <p>3. Verwacht gebrek aan digitale geletterdheid van raadsleden</p> <p>4. Black box karakter van algoritmen</p>	<p>1. Gebrek aan politisering want ...</p> <p>a) het is moeilijk om over het onderwerp een mening te vormen</p> <p>b) raadsleden hebben vertrouwen in ambtenaren</p> <p>2. Verschil in digitale geletterdheid raadsleden</p> <p>a) wat discussie beperkt</p> <p>b) waardoor discussies globaal blijven</p> <p>3. Polarisering</p> <p>a) Emotionele reacties op de inzet van algoritmen</p> <p>4. Gebrek aan overzicht van College over algoritmen in de organisatie</p> <p>a) door verkokering</p> <p>b) door een gebrek aan politieke sensitiviteit van ambtenaren</p> <p>5. Onduidelijke antwoorden van het College B&W</p> <p>6. Onzekerheid hoe controle eruit ziet over algoritmen</p>	<p>1. Gebrek aan kaders over algoritmen</p> <p>a) Geen concrete, meetbare kaders</p> <p>b) Geen visie van politieke partijen</p> <p>2. Complexiteit van het onderwerp</p> <p>3. Er is geen niet-digitaal alternatief</p>

Tabel 3

Voorwaarden voor verantwoording over algoritmen

Beeldvormende fase	Oordeelsvormende fase	Besluitvormende fase
<p>1. Informatie van verschillende perspectieven...</p> <p>a) van data experts</p> <p>b) van domein</p>	<p>1. Een grondige discussie over het algoritme door ...</p> <p>a) de inzet van advies van data experts</p> <p>b) visievorming van</p>	<p>1. Eerdere fasen zijn afgesloten</p> <p>a) iedereen heeft dezelfde informatie</p> <p>b) er is geen twijfel meer</p>

professionals c) van ambtenaren d) van inwoners 2. Toegankelijke informatie over het algoritme	politieke partijen c) kritische raadsleden d) goed voorbereide raadsleden 2. Grondige beantwoording van de wethouder	2. Goed contact met collega-raadsleden a) het gezamenlijke doel moet controle zijn b) informeel contact met in de voorbereiding van moties 3. Er zijn van tevoren concrete kaders afgesproken
---	---	--

Conclusie en aanbevelingen

De hoofdvraag van dit onderzoek was: wat zijn uitdagingen en voorwaarden voor verantwoording over algoritmen in de Nederlandse gemeenteraad? Een eerste inventarisatie van deze uitdagingen en voorwaarden zoals ervaren en voorgesteld door raadsleden, collegeleden, griffieleden en ambtenaren is in dit onderzoek opgesteld.

Een onderliggend probleem wat deze uitdagingen versterkt en de voorwaarden belemmert, is politieke aandacht. Zowel raadsleden als wethouders geven op dit moment over het algemeen te weinig prioriteit aan kaderstelling en controle over algoritmen. Hierdoor is controle over algoritmen nog onvoldoende een punt op de politieke agenda. Dit komt wellicht door tijdgebrek, maar er zijn ook aanwijzingen dat raadsleden zichzelf niet zien als een forum voor verantwoording over algoritmen. Het kan ook zo zijn dat er een gebrek is aan digitale geletterdheid en dat dit raadsleden belemmert om meer aandacht te geven aan dit onderwerp.

Algoritmen worden ervaren als een nieuw politiek onderwerp door raadsleden. Dit maakt het uitdagend om controle uit te oefenen. Echter is het niet de eerste keer dat raadsleden nieuwe onderwerpen op hun bord krijgen. Zo kwam er met de decentralisatie van het sociaal domein ook meer verantwoordelijkheid voor raadsleden om hierover kaders te stellen en te controleren. Raadsleden kunnen met de juiste formele en informele instrumenten en de competentie van digitale geletterdheid ook democratische controle hebben over algoritmen in de gemeente.

Wat wel van groot belang is, is dat er concrete kaders komen over algoritmen in de gemeente. De theorie over verantwoording schrijft al voor dat het nodig is om kaders te hebben om te kunnen controleren. Over algoritmen zijn nog te weinig concrete kaders. Dit belemmert raadsleden om hun controlerende taak uit te voeren.

In tabel 4 staat een overzicht met aanbevelingen voor resp. raadsleden, collegeleden en griffieleden.

Tabel 4

Overzicht van aanbevelingen voor de praktijk

Raadsleden	Erken dat digitalisering en algoritmen een domein is dat democratische controle nodig heeft.
	Werk naar een gelijk speelveld in digitale geletterdheid tussen raadsleden, bijvoorbeeld via meer informatiesessies of een masterclass format.
	Werk aan een visie over algoritmen, gebaseerd op ideologie van de respectievelijke partij.
College B&W	Werk aan meer bewustzijn en digitale geletterdheid binnen de organisatie.
	Implementeer een standaard protocol voor ambtenaren om te herkennen wanneer en algoritme politieke afwegingen vereist.
	Streef ernaar om niet alleen technische informatie te delen over algoritmen, maar ook de politieke afwegingen achter de implementatie van algoritmen. Maak politieke keuzes expliciet richting de raad.
College en raad samen	Ontwikkel gezamenlijk concrete kaders over algoritmen in de organisatie. Zorg ervoor dat dit een meetbaar kader is zodat raadsleden dit kader kunnen gebruiken om te controleren.
	Onderzoek hoe de structuur van de gemeenteraad aangepast kan worden zodat er meer tijd en aandacht gaat naar algoritmen, bijvoorbeeld in de vorm van een vaste commissie digitale zaken.
Griffie	Geef meer aandacht aan de informatiefase van het raadsproces en faciliteer de inspraak van (data) experts op een meer structurele basis.
	Streef naar een gelijk speelveld van digitale geletterdheid tussen raadsleden.

Ondersteun raadsleden in het verwerken van informatie over algoritmen zodat raadsleden dezelfde informatie hebben ontvangen en deze informatie ook op dezelfde manier begrijpen.

Literatuur

- Amnesty International. (2020). *We sense trouble. Automated discrimination and mass surveillance in predictive policing in the Netherlands*, London: Amnesty International. Via:
https://www.amnesty.nl/content/uploads/2020/09/Amnesty-International_We-Sense-Trouble_EUR-35_2971_2020.pdf?x56562
- Bloor, M., & Wood, F. (2006). Phenomenological methods. *Keywords in qualitative methods*, 129, 131.
- Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework. *European Law Journal* 13(4): 447–68.
- Busuioc, M. (2020). Accountable artificial intelligence: Holding algorithms to account. *Public Administration Review*. doi:10.1111/puar.13293
- De Jong, W., & Schellevis, J. (2019, 30 mei). Overheid gebruikt op grote schaal voorspellende algoritmes, “risico op discriminatie”. *NOS*.
<https://nos.nl/artikel/2286848-overheid-gebruikt-op-grote-schaal-voorspellende-algoritmes-risico-op-discriminatie>
- Fuller, M. (2008). *Software Studies: A Lexicon*, MA.
- Meijer, A. & Grimmelikhuijsen, S.A. (2020). Responsible and Accountable Algorithmization: How to Generate Citizen Trust in Governmental Usage of Algorithms. In: R. Peeters & M. Schuilenburg (eds.), *The Algorithmic Society*. London: Routledge.
- Meijer, A., Grimmelikhuijsen, S., & Bovens, M. (2021). De legitimiteit van het algoritmisch bestuur: Een systematisch overzicht van bedreigingen en oplossingsrichtingen. *Nederlands juristenblad*, 96(18), 1470-1478.
- NOS. (2022). 'Grootste gemeenten voldoen nog te weinig aan privacywet' via
<https://nos.nl/artikel/2430042-grootste-gemeenten-voldoen-nog-te-weinig-aan-privacy-wet>
- Passchier, R. (2020). Digitalisering en de (dis)balans binnen de trias politica. *Ars Aequi*. 69(10), 916-927.
- Rathenau Instituut (2020). *Raad weten met digitalisering – Hoe de gemeenteraad kan*

sturen op de maatschappelijke impact van digitale technologie (auteurs: Das D., P. Faasse, B. Karstens en P. Diederer)

TNO. (2021). *Quick Scan in de publieke dienstverlening*.

van Veenstra, A. F., Grommé, F. and Djafari, S. (2020). The use of public sector analytics in the Netherlands. *Transforming Government: People, Process and Policy*.

Wieringa, M. (2020). What to account for when accounting for algorithms: A systematic literature review on algorithmic accountability. In *Proceedings of the 2020 Conference on Fairness, Accountability, and Transparency* (pp. 1-18).