Position paper Amnesty International (26 november 2021) t.b.v. rondetafelgesprek maatschappelijk middenveld, brancheorganisaties en bedrijfsleven van Commissie Digitale Zaken op 8 december 2021

Wereldwijd automatiseren steeds meer overheden hun besluitvormingsprocessen, bijvoorbeeld om fraude op te sporen. Het is een uitdrukkelijke ambitie van Nederland om voorop te lopen in deze ontwikkeling. Maar Nederland blijft achter in de bescherming voor mensen. Een pijnlijk voorbeeld hiervan is de inzet van een algoritmisch besluitvormingssysteem door de Belastingdienst in de opsporing van fraude met de kinderopvangtoeslag. Het gebruik van dit systeem, één van de ontelbare misstanden die heeft geleid tot het toeslagenschandaal, heeft aangetoond hoeveel leed discriminerende algoritmen kunnen aanrichten. En toch neemt de Nederlandse overheid niet haar verantwoordelijkheid om bindende maatregelen en waarborgen te treffen die vanuit mensenrechtenperspectief onmisbaar zijn.

Amnesty International maakt zich grote zorgen over deze ontwikkelingen. Herhaling van het toeslagenschandaal ligt op de loer als het parlement niet nu ingrijpt. Wij pleiten daarom voor een omnibuswet voor algoritmische systemen waarin in ieder geval de onderstaande mensenrechtenwaarborgen zijn meegenomen. Deze minimale waarborgen ontbreken op dit moment zowel in de Nederlandse wet als in het voorgestelde EU-kader voor kunstmatige intelligentie.

1) Mensenrechtentoets

Voordat algoritmische besluitvormingssystemen in de publieke sector worden ontworpen, ontwikkeld en gebruikt, moet een bindende mensenrechtentoets worden uitgevoerd. Het doel van zo'n toets is om op tijd het effect van de algoritmen op álle mensenrechten, dus ook sociaaleconomische rechten, te identificeren, beoordelen en aan te pakken. Recentelijk heeft het kabinet een Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmes (IAMA)[1] ontwikkeld, maar dit is niet verplicht en bindend. De Belastingdienst had bijvoorbeeld een mensenrechtentoets moeten uitvoeren tijdens de ontwikkeling en ingebruikname van het risicoclassificatiemodel om te onderzoeken welke schade dit systeem zou kunnen veroorzaken en maatregelen kunnen nemen dit te beperken.

→ *Amnesty roept u op de regering te verzoeken een verplicht en bindende mensenrechtentoets in te stellen.*

2) Brede transparantieverplichting

Transparantie van de overheid naar mensen is een van de basisprincipes van een vrije samenleving. Dat geldt ook als het gaat om transparantie voor algoritmische besluitvormingssystemen.

***Transparantie van* algoritmische besluitvormingssystemen*, ook als deze 'slechts' ambtenaren ondersteunen*:** Momenteel kent de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) een verplichting voor transparantie van systemen die besluiten geheel zelfstandig en geautomatiseerd nemen. Op het moment dat er een "*human in the loop*" is, vervalt deze verplichting. Dit moet anders. Het toeslagenschandaal onderstreept de noodzaak hiertoe: De aanvragen van gedupeerde ouders en verzorgers werden na de selectie door het algoritmische besluitvormingssysteem gecontroleerd door een ambtenaar die fungeerde als de *"human in the loop"*. Ook in gevallen waarin ergens in het besluitvormingsproces een menselijke factor is, moeten individuen inzicht krijgen in de systemen.

→ *Amnesty roept op tot het invoeren van een volledige transparantieverplichting, ook als er een 'human in the loop' is.*

***Geen black box-systemen in de publieke sector**:* De overheid moet stoppen met het gebruik van algoritmische besluitvormingssystemen waarbij de interne werking van het systeem onbekend is voor de gebruiker, zoals het geval was bij het toeslagenschandaal. Een ambtenaar had geen idee waarom het algoritmische besluitvormingssysteem bepaalde aanvragen voor kinderopvangtoeslag selecteerde voor menselijke controle.

[1] Rijksoverheid, Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmes.

Amnesty roept op tot het opnemen van een verbod op het gebruik van black box-systemen in risicovolle situaties, zoals bij de opsporing van fraude in de sociale zekerheid.

Regulering van zelflerende algoritmen voor impactvolle besluitvorming: Overheidsactiviteiten moeten controleerbaar en voorspelbaar zijn. Door de 'live' inzet van zelflerende algoritmen is er een groot risico dat de overheid op het moment van besluitvorming eigenlijk niet precies weet hoe en waarom tot een bepaald beluit wordt gekomen. Het risicoclassificatiemodel van de Belastingdienst was zo'n zelflerend algoritme, dat zich aanleerde om steeds meer in te zoomen op mensen met lage inkomens.[2] Dit had tot gevolg dat het algoritmische besluitvormingssysteem bijna alleen maar mensen met een laag inkomen selecteerde voor extra controle.[3]

→ *Amnesty roept de Kamer op om de inzet te verbieden van zelflerende algoritmen tijdens de gebruiksfase van algoritmische besluitvormingssystemen in de publieke sector als het gaat om a) besluitvorming met rechtsgevolgen, b) besluitvorming en handelingen die de rechten en vrijheden van individuen aantasten, en c) besluitvorming en handelingen die een grote impact hebben op de samenleving.*

Algoritmeregister: De schokkende details van het algoritmische besluitvormingssysteem dat de Belastingdienst gebruikte komen nu pas boven water, jaren na de eerste signalen over de misstanden. Dit had voorkomen kunnen worden. Daarom moet de overheid gedetailleerde en uitgebreide informatie over algoritmische besluitvormingssystemen verstrekken aan iedereen die belang heeft bij deze informatie door het instellen van een openbaar algoritmeregister. Amnesty is daarom verheugd dat uw Kamer de regering verzocht heeft een algoritmeregister voor overheden verplicht te stellen.[4]

→ *Amnesty roept uw Kamer op om erop toe te zien dat het algoritmeregister zinvolle informatie zal verstrekken over de onderliggende logica, het belang en de verwachte gevolgen van beslissingen*[5]

3) Toezicht op de mensenrechten

In Nederland is het toezicht op geautomatiseerde besluitvormingssystemen onvoldoende. Het is versnipperd en de toezichthouders hebben daarnaast niet de juiste bevoegdheden en middelen om onderzoek te doen en bindende maatregelen te treffen. Dit moet anders. De overheid moet ervoor zorgen dat er toezicht wordt gehouden op de naleving van álle mensenrechten, dus ook sociaaleconomische en burger- en politieke rechten. Zij moet richtsnoeren kunnen uitvaardigen, en ontwerpers, ontwikkelaars en gebruikers ter verantwoording roepen in bindende besluiten.

→ *Amnesty roept op om alomvattende en onafhankelijke mechanismen op te zetten voor mensenrechtentoezicht op het gebruik van algoritmische besluitvormingssystemen*

Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden

Het toeslagenschandaal heeft pijnlijk geïllustreerd hoe gevaarlijk het is als de overheid onzorgvuldig omgaat met gegevens van mensen. Toch heeft uw Kamer op de dag van de publicatie van het rapport "Ongekend Onrecht" het Wetsvoorstel gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (WGS) aangenomen. De WGS legt de basis voor de uitwisseling van gegevens die vervolgens door middel van algoritmische systemen kunnen worden geanalyseerd, zonder dat bovenstaande mensenrechtenwaarborgen voor dergelijke gegevensuitwisseling worden geïntroduceerd. De AP waarschuwde dat de WGS de deur wagenwijd openzet voor "onbegrensde surveillance".

---

[2] Trouw, Hoe de Belastingdienst lage inkomens profileerde in de jacht op fraude, 22 november 2021.
[3] RTL Nieuws, Belastingdienst controleerde extra bij lage inkomens in jacht op fraude, 22 november 2021.
[4] Kamerstukken II 2021-2022, 35 925 VII, nr. 26,
[5] Zie voor alle voorwaarden waar een transparant algoritmeregister aan moet voldoen p. 31-32 van het rapport 'Xenofobe machines'.

→ *Amnesty roept uw Kamer daarom op de minister van J&V te vragen dit wetsvoorstel in te trekken.*