



Dienst Toeslagen
Ministerie van Financiën



Dienst Toeslagen

Visie op algoritmische systemen

Samenvatting

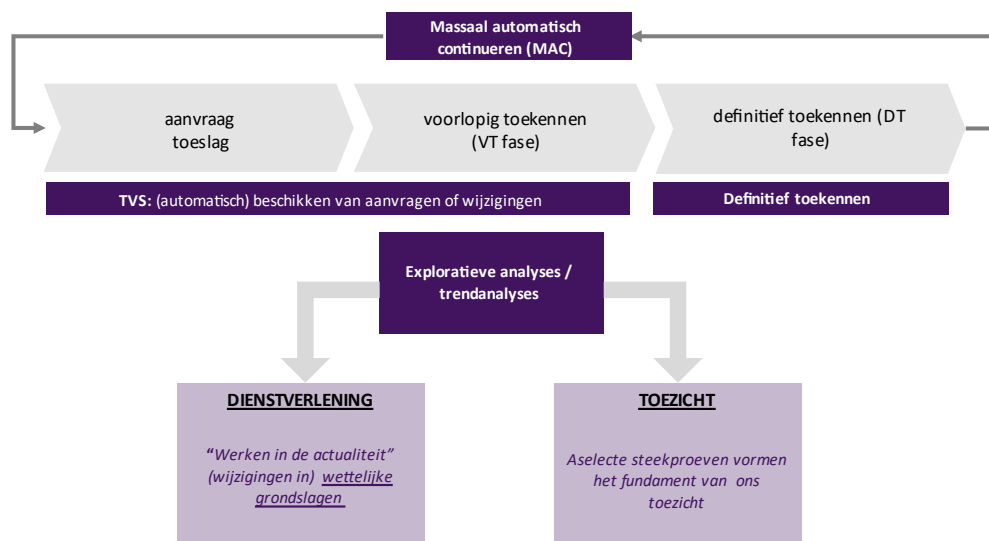
Dienst Toeslagen kan haar publieke taak alleen uitvoeren door algoritmische systemen in te zetten. We doen dat om op een eerlijke, efficiënte en datagedreven manier tot herleidbare besluiten te komen. Deze visie beschrijft hoe we algoritmische systemen willen inzetten, hoe we dat willen bereiken en welke kansen en randvoorwaarden we daarbij zien.

De meeste algoritmische systemen die Dienst Toeslagen gebruikt beschouwen we als impactvol (hoofdstuk 2). De focus van deze visie ligt dan ook op *impactvolle algoritmische systemen*. Dat wil zeggen: systemen met directe rechtsgevolgen voor burgers of systemen die medebepalend zijn voor hoe Dienst Toeslagen burgers categoriseert of behandelt. Hoewel we veel algoritmische systemen beschouwen als impactvol, is het risico op nadelige effecten niet altijd even groot. Bij het nemen van maatregelen passen we daarom een *risicogebaseerde aanpak* toe.

Dienst Toeslagen ziet kansen voor algoritmische systemen bij de uitvoering van haar publieke en wettelijke taken (hoofdstuk 3). We gebruiken op een verantwoorde manier de sterke kanten van algoritmische systemen, zodat deze bijdragen aan eerlijke en goed onderbouwde keuzes en besluitvorming. We gaan bewust om met de risico's die daarbij komen kijken. En zorgen dat deze risico's voor de burger zo laag mogelijk zijn. Daarom:

- implementeren wij wet- en regelgeving zorgvuldig in onze primaire processen;
- bieden we dienstverlening aan onder de noemer 'werken in de actualiteit';
- vormen aselecte steekproeven het fundament van ons toezicht.

Daarnaast ontwikkelt Dienst Toeslagen zich tot datagedreven organisatie, die besluiten neemt op basis van met data onderbouwde inzichten en transparante regels. Zie [Figuur 1](#) voor een versimpelde weergave van het gebruik van algoritmische systemen in onze processen.



Figuur 1: Versimpelde visuele weergave gebruik algoritmische systemen door Dienst Toeslagen

Een rechtvaardige inzet van algoritmische systemen hanteert de menselijke maat, is betrouwbaar, eerlijk en rechtmatig (hoofdstuk 4). Dienst Toeslagen hanteert **7** principes die leidend zijn bij de inzet van impactvolle algoritmische systemen:

1. Dienst Toeslagen zorgt dat (besluiten op basis van) uitkomsten van algoritmische systemen voldoende **uitlegbaar en navolgbaar** zijn.
2. Dienst Toeslagen is **transparant** naar burgers, toezichthouders en andere belanghebbenden over het gebruik en de werking van algoritmische systemen.
3. Dienst Toeslagen waarborgt de **gerechtvaardigde belangen** van alle burgers bij de ontwikkeling en inzet van algoritmische systemen.
4. Dienst Toeslagen past alleen algoritmische systemen toe wanneer deze **betrouwbaar, veilig en robuust** zijn.
5. Dienst Toeslagen borgt dat de inzet van algoritmische systemen **niet leidt tot oneerlijke behandeling** van (groepen) burgers.
6. Dienst Toeslagen borgt bij de inzet van algoritmische systemen **naleving van wet- en regelgeving** en de algemene beginselen van **behoorlijk bestuur**.
7. Dienst Toeslagen is bij de ontwikkeling van impactvolle algoritmische systemen **zorgvuldig** door het betrekken van de relevante disciplines en belanghebbenden.

Een set van 25 vereisten borgt de naleving van de principes (hoofdstuk 5). Deze vereisten specificeren hoe wij invulling geven aan onze principes en bepalen daarmee ons ambitieniveau. Het gaat hierbij om vereisten voor impactvolle systemen. Denk aan het verplicht uitvoeren van een mensenrechtentoets, het op orde hebben van actuele en volledige technische documentatie (zowel voor eigen gebruik als voor de toezichthouder), het structureel toetsen op vooringenomenheid (ook wel bias genoemd), het betrekken van burgers bij de ontwikkeling, uitvoerige publicatie in het algoritmeregister en een verbod op het gebruik van complexe zelflerende systemen als basis voor besluiten met rechtsgevolgen voor burgers.

Met deze visie doen we recht aan het verleden en voorkomen we dat in het verleden gemaakte fouten worden herhaald. Hiermee zetten we een stap in de richting van het terugwinnen van het vertrouwen van burgers in Dienst Toeslagen.

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
1 Inleiding.....	6
2 Wat is een algoritme?	7
2.1 Algoritme	7
2.2 Algoritmisch systeem	7
2.3 Impactvolle algoritmische systemen.....	9
3 Ambities voor verantwoord gebruik van algoritmische systemen.....	11
3.1 Zorgvuldige implementatie van wet- en regelgeving in onze primaire processen	14
3.2 Dienstverlening onder de noemer ‘werken in de actualiteit’	14
3.3 Aselecte steekproeven vormen het fundament van ons toezicht.....	15
3.4 Dienst Toeslagen als datagedreven organisatie	16
4 Vertrouwen in algoritmes	18
4.1 Zijn we aanspreekbaar?.....	18
4.2 Is het rechtvaardig?	19
4.3 Doen we het samen?.....	20
5 Uitwerking van principes in vereisten	21
5.1 Principe 1: Dienst Toeslagen zorgt dat (besluiten op basis van) uitkomsten van algoritmische systemen voldoende uitlegbaar en navolgbaar zijn.....	21
5.2 Principe 2: Dienst Toeslagen is transparant naar burgers, toezichthouders en andere belanghebbenden over het gebruik en de werking van algoritmische systemen	22
5.3 Principe 3: Dienst Toeslagen waarborgt de gerechtvaardigde belangen van alle burgers bij de ontwikkeling en inzet van algoritmische systemen.....	22
5.4 Principe 4: Dienst Toeslagen past alleen algoritmische systemen toe wanneer deze betrouwbaar, veilig en robuust zijn	23
5.5 Principe 5: Dienst Toeslagen borgt dat de inzet van algoritmische systemen niet leidt tot oneerlijke behandeling van (groepen) burgers	24
5.6 Principe 6: Dienst Toeslagen borgt bij de inzet van algoritmische systemen naleving van wet- en regelgeving en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur	25
5.7 Principe 7: Dienst Toeslagen is bij de ontwikkeling van impactvolle algoritmische systemen zorgvuldig door het betrekken van de relevante disciplines en belanghebbenden	26

1 Inleiding

Dienst Toeslagen kan haar publieke taak alleen uitvoeren met behulp van algoritmische systemen. Vanwege de grote hoeveelheden toeslagenaanvragen en wijzigingen in lopende aanvragen – we bedienen zo’n 5,9 miljoen unieke huishoudens¹, waarin jaarlijks zo’n 55 miljoen mutaties plaatsvinden – is het onmogelijk om deze allemaal handmatig te behandelen. Hierdoor zijn processen voor de verwerking en afhandeling van deze aanvragen en mutaties vaak massaal, gestandaardiseerd en geautomatiseerd. De inzet van algoritmische systemen is door de grote hoeveelheden toeslagaanvragen onmisbaar voor de uitvoering van onze wettelijke taak.²

We zijn ons ervan bewust dat het gebruik van algoritmes risico’s met zich meebrengt. Uit het recente verleden hebben wij geleerd dat een onverantwoorde inzet van algoritmes schade kan toebrengen aan burgers. Met deze visie doen we recht *aan het verleden* door invulling te geven aan de manier waarop we willen omgaan met algoritmische systemen. Hiermee voorkomen wij herhaling van eerder gemaakte fouten.

Drie burgerbeloftes

Dienst Toeslagen zet algoritmische systemen in om op een eerlijke, efficiënte en datagedreven manier tot keuzes en beslissingen te komen. Dit verhoogt de kwaliteit van onze processen en maakt nieuwe vormen van dienstverlening mogelijk. Met deze visie maken wij duidelijk hoe we met algoritmische systemen bijdragen aan het *presteren in het heden*. Dat doen we door ook bij de inzet van algoritmes rekening te houden met de 3 beloften aan de burger: *Wij staan voor u klaar*, *U weet waar u aan toe bent* en *U krijgt waar u recht op heeft*. Deze visie helpt ons daarnaast om te *anticiperen op de toekomst* door duidelijk te schetsen hoe we omgaan met nieuwe technologieën. En door ons voor te bereiden op de implementatie van de recent in werking getreden (Europese) wet- en regelgeving rondom artificiële intelligentie³.

Deze visie is een vertaling van de missie, visie en kernwaarden van Dienst Toeslagen⁴ naar de context van het gebruik van algoritmes. We werken de visie en onze ambitie samen met de uitvoerende teams verder uit tot concrete werkwijzen.

Ook schetst de visie de kansen die Dienst Toeslagen ziet voor:

- het inzetten van algoritmische systemen voor het uitvoeren van onze publieke taken;
- de randvoorwaarden die nodig zijn voor een verantwoorde inzet hiervan.

Hiermee zetten we een stap in de richting van het terugwinnen van het vertrouwen van de burgers in Dienst Toeslagen.

¹ Zie ‘Jaarplan Dienst Toeslagen 2024’, <https://www.overtoeslagen.nl/actueel/nieuws/2023/10/05/jaarplan-dienst-toeslagen-2024>.

² Artikel 11, tweede lid van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen.

³ Zie European Commission, „Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence and amending Regulations (EC) No 300/2008, (EU) No 167/2013, (EU) No 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 and (EU) 2019/2144 and Directives 2014/90/EU, (EU) 2016/797 and (EU) 2020/1828 (Artificial Intelligence Act)”, <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj>.

⁴ Zie Missie, Visie, Kernwaarden en Kompas op [overtoeslagen.nl](https://www.overtoeslagen.nl/over-dienst-toeslagen), <https://www.overtoeslagen.nl/over-dienst-toeslagen>.

2 Wat is een algoritme?

De focus van deze visie ligt op *impactvolle algoritmische systemen*. In dit hoofdstuk beschrijven we allereerst de definitie van een *algoritme* en een *algoritmisch systeem*, voordat we definiëren wat *impactvol* betekent binnen de context van Dienst Toeslagen.

2.1 Algoritme

Dienst Toeslagen gaat uit van de definitie van algoritmes van de Algemene Rekenkamer^{5,6}:

“Een algoritme is een set van regels en instructies die een computer uitvoert om een probleem op te lossen of een vraag te beantwoorden.”

Dit is een ruime definitie. De techniek die gebruikt wordt voor een algoritme kan variëren van een rekenmodel, beslisboom of regressiemodel tot zelflerende toepassingen. Door het hanteren van deze definitie zijn wij ons ervan bewust dat systemen die bestaan uit niet-zelflerende regels, uitsluitend gedefinieerd door de mens, ook algoritmes bevatten. En dat algoritmes verweven kunnen zijn in verschillende IT-systemen, zoals ons Toeslagen Verstrekkingen Systeem (TVS).

2.2 Algoritmisch systeem

Het gebruik van een algoritme staat nooit op zichzelf. Een algoritme wordt altijd ingezet als onderdeel van een proces, binnen een maatschappelijke en organisatorische context. Wanneer wij spreken over een *algoritmisch systeem* in plaats van een algoritme, benadrukken we het bredere perspectief waarin het algoritme wordt gebruikt en benaderd.⁷ Dienst Toeslagen beschouwt een algoritmisch systeem als volgt:

“Een algoritmisch systeem is een (geautomatiseerd) proces, bestaande uit één of meerdere algoritmes en de technische, juridische, sociale, maatschappelijke en organisatorische inrichting, dat leidt tot een besluit of een actie.”

De gedachte hierachter is dat de context, operationele organisatie, en sociale/psychologische structuren waarin het algoritme wordt gebruikt (ofwel: hoe komt de input tot stand en wat doen we met de output van het algoritme?), minstens zo belangrijk is als het algoritme zelf.

Het is niet altijd even eenvoudig om de precieze afbakening van een algoritmisch systeem te bepalen. Algoritmische systemen kunnen in elkaar verweven zijn, elkaar beïnvloeden en onderdeel zijn van grotere algoritmische systemen.

⁵ Zie Algemene Rekenkamer, „Aandacht voor algoritmes” 2021, <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2021/01/26/aandacht-voor-algoritmes>.

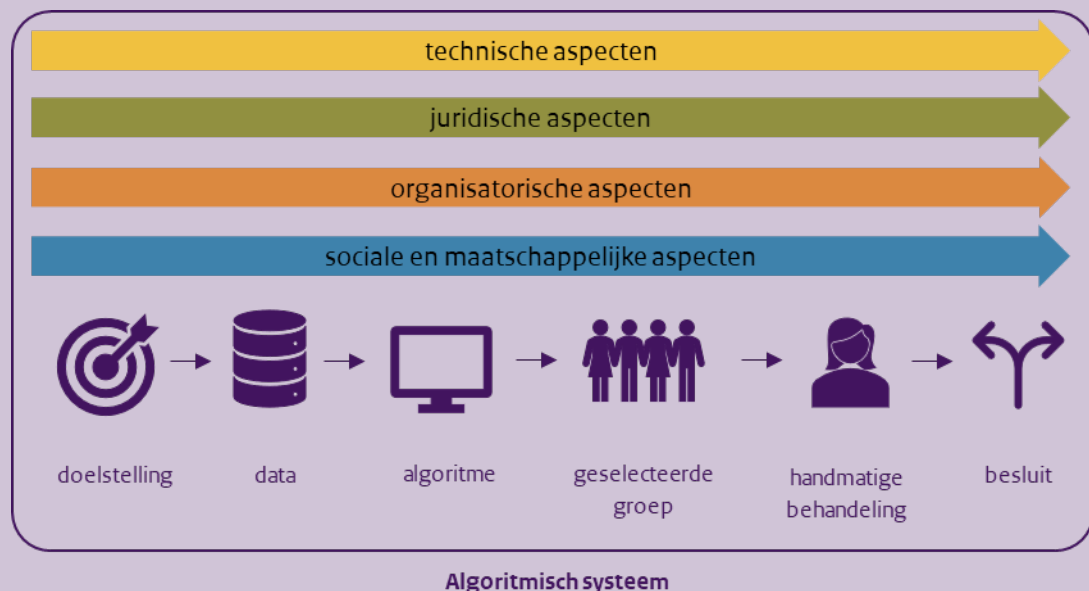
⁶ Deze definitie is breder dan de definitie voor artificiële intelligentie die gehanteerd wordt door de Europese wetgeving, maar wel overeenkomstig met de definitie die gehanteerd wordt door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor het implementatiekader (<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/06/30/implementatiekader-verantwoorde-inzet-van-algoritmen>), voor het algoritmeregister (<https://algoritmes.overheid.nl/nl/footer/over-algoritmes>), en door de Autoriteit Persoonsgegevens (https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/uploads/imported/toezicht_op_ai_en_algoritmes.pdf).

⁷ Wieringa, M. A. (2020). What to account for when accounting for algorithms: A systematic literature review on algorithmic accountability. In M. Hildebrandt, & C. Castillo (Eds.), FAT* '20: Proceedings of the 2020 Conference on Fairness, Accountability, and Transparency (pp. 1-18). Association for Computing Machinery (ACM). <https://doi.org/10.1145/3351095.3372833>

Als leidraad voor de afbakening beschouwen we het hele proces – van de gebeurtenis die het proces in gang zet tot het besluit of een actie – als één algoritmisch systeem. Een besluit of actie kan bijvoorbeeld zijn: het toekennen van een toeslag, het versturen van een brief of het telefonisch benaderen van een burger. Maar ook het besluit capaciteit op te schalen voor het afhandelen van interne werkvoorraad kan het resultaat zijn van zo'n proces. Gegeven de context en de aard van ieder proces moet de precieze afbakening van een algoritmisch systeem per geval worden bepaald.

Voorbeeld 1 algoritmisch systeem

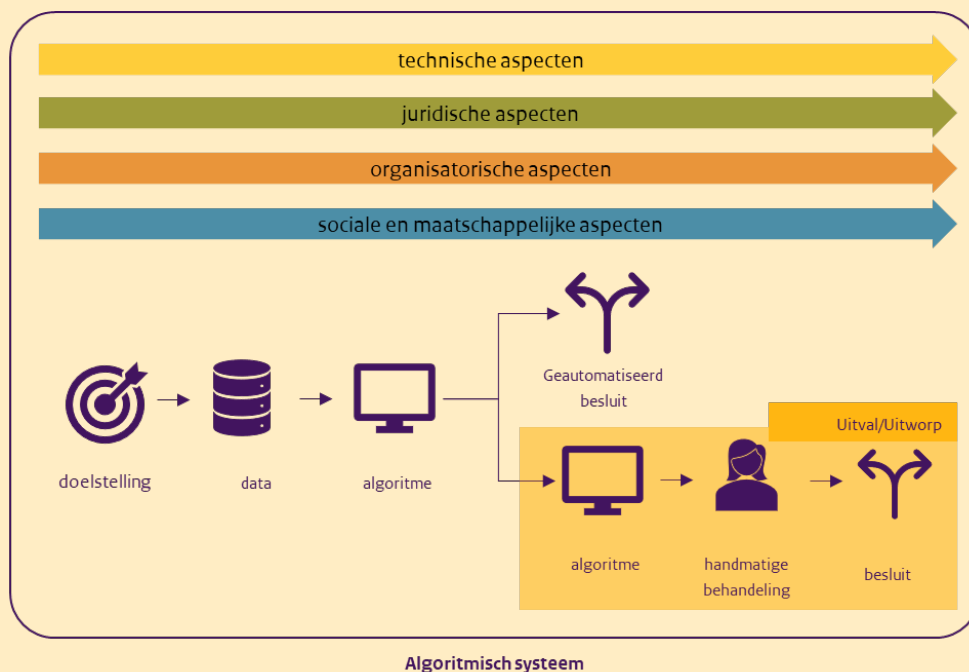
Een voorbeeld dat het verschil tussen algoritme en algoritmisch systeem verduidelijkt, is het gebruik van een algoritme om een groep burgers te selecteren die vervolgens handmatig worden behandeld. Zie Figuur 2 voor een visuele weergave. De gevolgen voor de burger worden vaak pas duidelijk gedurende de behandeling. Het proces voorafgaand en na afloop van het selectiemoment is hierbij minstens zo belangrijk als de selectie door het algoritme zelf. Bij het proces voorafgaand aan het selectiemoment is zorgvuldigheid vereist, bijvoorbeeld bij het formuleren van een duidelijke opdrachtformulering en doelstelling van het algoritmische systeem.



Figuur 2: Voorbeeld van een algoritmisch systeem waarbij een algoritme wordt gebruikt om burgers te selecteren die vervolgens in een handmatig proces terecht komen

Voorbeeld 2 algoritmisch systeem

Een voorbeeld dat de onderlinge verwevenheid van algoritmische systemen illustreert, is ons Toeslagen Verstrekkings Systeem (TVS). Zie **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.** voor een versimpelde weergave van dit algoritmische systeem. Hierbij gebruiken we diverse algoritmes voor het proces van toekenning van nieuwe toeslagaanvragen. Daarbij is onderscheid mogelijk tussen geautomatiseerde besluitvorming en besluiten die worden genomen met menselijke tussenkomst (Uitval/Uitworp). Als alle gegevens compleet zijn en er geen verder onderzoek nodig is, wordt de toeslag automatisch verder verwerkt. De overige aanvragen komen in het proces van Uitval/Uitworp terecht. Daarin worden aanvragen handmatig afgehandeld en kunnen andere algoritmes worden gebruikt.



Figuur 3: Versimpelde weergave van de werking van het Toeslagen Verstrekkings Systeem

2.3 Impactvolle algoritmische systemen

Dienst Toeslagen onderscheidt verschillende typen algoritmische systemen. Niet alle algoritmische systemen hebben eenzelfde mate van potentiële impact op burgers, mensenrechten en/of publieke waarden⁸. Wij hanteren het uitgangspunt dat de technische complexiteit ondergeschikt is aan de context waarin we het algoritmische systeem gebruiken, en de impact die het heeft op de betrokken burgers en de samenleving.

Dienst Toeslagen hanteert een definitie voor impactvol algoritmisch systeem in lijn met classificatie B van de definitie die gebruikt wordt voor het algoritmeregister⁹. Deze definitie kent 2 componenten;

- Het algoritmisch systeem heeft directe rechtsgevolgen voor burgers. Relevante rechtsgevolgen voor burgers zijn bijvoorbeeld: wel of geen recht op toeslag, wijziging in de hoogte van de toeslag, besluit tot een terugvordering of nabetaling.

⁸ Overigens kunnen uiteraard ook niet-algoritmische systemen impact hebben op burgers, maar deze thematiek valt buiten de scope van deze visie.

⁹ Zie Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, „Handreiking Algoritmeregister,” versie 1.0, november 2023, <https://algoritmes.pleio.nl/attachment/entity/83fb2500-6b45-434d-93c9-7534e0b740b3>.

- Het algoritmisch systeem draagt bij aan de wijze waarop Dienst Toeslagen (groepen) burgers classificeert of inhoudelijk benadert/behandelt. Dit kan indirecte rechtsgevolgen hebben voor burgers.

Voorbeeld: We selecteren voor dienstverlenings- of handhavingsdoeleinden een groep burgers die we telefonisch of per brief benaderen, waarbij er geen direct rechtsgevolg is. Eventueel kan een algoritme via deze weg wel op een indirecte wijze leiden tot een rechtsgevolg voor de burger. Bijvoorbeeld wanneer de burger naar aanleiding van een brief zelf een mutatie doorvoert in zijn of haar aanvraag.

Op grond van deze definitie worden de meeste algoritmische systemen die Dienst Toeslagen gebruikt beschouwd als impactvol. Veel van ons werk heeft tenslotte rechtsgevolgen voor de burger of effect op de wijze waarop Dienst Toeslagen burgers categoriseert of inhoudelijk behandelt. Dit geldt zowel voor dienstverlenende als toezichthoudende en handhavende systemen.

Voorbeelden van algoritmische systemen die niet onder deze definitie voor impactvol vallen, zijn algoritmes die we gebruiken voor interne analyses. Denk aan het meten van effecten van onze handelingen of het monitoren van werkvoorraden. Dit betekent niet dat we deze algoritmische systemen per definitie zonder risico's kunnen inzetten. Maar de impact ervan zal over het algemeen lager zijn in vergelijking met de inzet van impactvolle algoritmische systemen.

Risicogebaseerde aanpak

Bij de implementatie van deze visie hanteren we een risicogebaseerde aanpak. Hoewel veel algoritmische systemen worden beschouwd als impactvol, hebben ze niet allemaal eenzelfde mate van impact en risico. Voor het bepalen van het risiconiveau van impactvolle algoritmische systemen werken we in het vervolgtraject op deze visie een risicoclassificatie uit (bijvoorbeeld als 'hoog', 'middel', 'laag'). Voor alle impactvolle algoritmische systemen gaan wij bewust om met de risico's die daarbij komen kijken. Maar voor de meest impactvolle algoritmische systemen zijn wij extra zorgvuldig. Bij de implementatie van deze visie beginnen we met de meest risicovolle algoritmische systemen. Daarnaast ligt de lat voor meer risicovolle algoritmische systemen hoger bij de implementatie van de geformuleerde principes en bijbehorende vereisten uit hoofdstuk 4 en 5 van dit document (bijvoorbeeld het hanteren van strengere drempelwaarden of een hogere frequentie van evaluaties).

De risicoclassificatie van algoritmische systemen werken we tijdens de implementatie van deze visie nog verder uit. Daarbij kunnen meerdere factoren een rol spelen. En nemen we naast potentiële impact op de burger factoren als de kans op fouten mee. Algoritmische systemen die vergaande rechtsgevolgen hebben voor burgers, zijn over het algemeen meer risicovol dan algoritmische systemen die bijvoorbeeld alleen beïnvloeden hoe burgers worden gecategoriseerd voor communicatieve doeleinden. Hierbij speelt ook mee in hoeverre een algoritmisch systeem afgeleid is van geldende wet- en regelgeving, zonder dat hierbij sprake is van een subjectieve interpretatie hiervan. Is de datakwaliteit op orde en is er een zorgvuldige implementatie van geldende wet- en regelgeving? Dan is het risico van een dergelijk systeem relatief laag, in vergelijking met een systeem dat niet direct afgeleid is van wet- en regelgeving. Daarnaast zijn complexe algoritmische systemen die gebruik maken van diverse databronnen met wisselende niveaus van datakwaliteit meestal meer risicovol dan relatief simpele en beproefde algoritmische systemen zonder afhankelijkheden tussen verschillende databronnen en/of andere systemen.

3 Ambities voor verantwoord gebruik van algoritmische systemen

Dienst Toeslagen ziet en benut kansen en mogelijkheden voor het gebruik van algoritmische systemen bij de uitvoering van haar publieke en wettelijke taken (zie juridisch kader). Algoritmische systemen kunnen bijdragen aan het verhogen van onze efficiëntie en het verkleinen van de kans op fouten. En ze kunnen bijdragen aan een eerlijkere en beter onderbouwde besluitvorming. We gebruiken op een verantwoorde manier de sterke kanten van algoritmes - zoals het massaal verwerken van gegevens, het herkennen van patronen en het maken van nauwkeurige voorspellingen - om onze (wettelijke) taken uit te voeren.

Dit kan alleen wanneer we algoritmische systemen onder de juiste voorwaarden toepassen en we op een bewuste manier omgaan met de risico's die erbij komen kijken. Dienst Toeslagen zet onze algoritmische systemen zodanig in dat de bijkomende risico's, als gevolg van de inzet van deze systemen, voor de burger zo laag mogelijk zijn. Dat heeft invloed op de manier waarop wij onze taken willen en kunnen uitvoeren. Bijvoorbeeld hoe we toezicht uitvoeren en onze dienstverlening aanbieden. Het gebruik van algoritmische systemen vraagt om een totaalpakket waarbij de verschillende processen goed op elkaar aansluiten en elkaar aanvullen. Het betekent ook dat we een verschuiving realiseren van onze processen van impactvolle naar niet impactvolle systemen. Of wanneer dit niet mogelijk/wenselijk is, van hoog-risico systemen naar laag-risico systemen. Met deze heroriëntatie beperken we de impact van de beheerslast van de principes en vereisten voor een verantwoord gebruik van algoritmes, die we in hoofdstuk 4 en 5 worden introduceren.

Juridisch kader

Dienst Toeslagen zet algoritmische systemen in ter ondersteuning van de uitvoering van de wettelijke taken van Dienst Toeslagen als bestuursorgaan. Dit gaat om het toekennen, uitbetalen en terugvorderen van tegemoetkomingen (artikel 11 lid 2 Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen¹⁰). Daaronder valt ook de controle op naleving van de toeslagwetten.

Dienst Toeslagen vervult haar wettelijke taak doelmatig en effectief met behulp van algoritmische systemen. Dit gebeurt volgens de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waarbij we opereren binnen de kaders van de Algemene Verordening Gegevensbescherming en andere toepasselijke wetgeving (zoals Awir en Awb, maar ook het EVRM).

Verder borgt Dienst Toeslagen als bestuursorgaan dat er niet in strijd wordt gehandeld met burger- en mensenrechten zoals deze zijn vastgelegd in de Grondwet en Europeesrechtelijke en internationale verdragen, en dat het risico op potentiële schendingen uitgesloten dan wel geminimaliseerd is. Bovendien is Dienst Toeslagen gebonden aan de recent in werking getreden Europese AI-Verordening, en zorgt dat deze op een juiste wijze wordt geïmplementeerd in onze processen.

In dit hoofdstuk zetten wij in hoofdlijnen uiteen hoe we algoritmische systemen gebruiken om onze taken uit te voeren. En wel zo dat we enerzijds de belangrijkste risico's voorkomen en anderzijds zo goed mogelijk gebruik maken van de sterke kanten van algoritmes. Wat betekent dit voor onze primaire processen en voor de manier waarop wij dienstverlening aanbieden? En voor de manier waarop wij toezicht uitvoeren? En wat vraagt dit van onze overige werkzaamheden? Dit is op een visuele manier weergegeven in Figuur 4 en lichten we in dit hoofdstuk verder toe.

¹⁰ Zie <https://wetten.overheid.nl/BWBR0018472/2024-01-01>

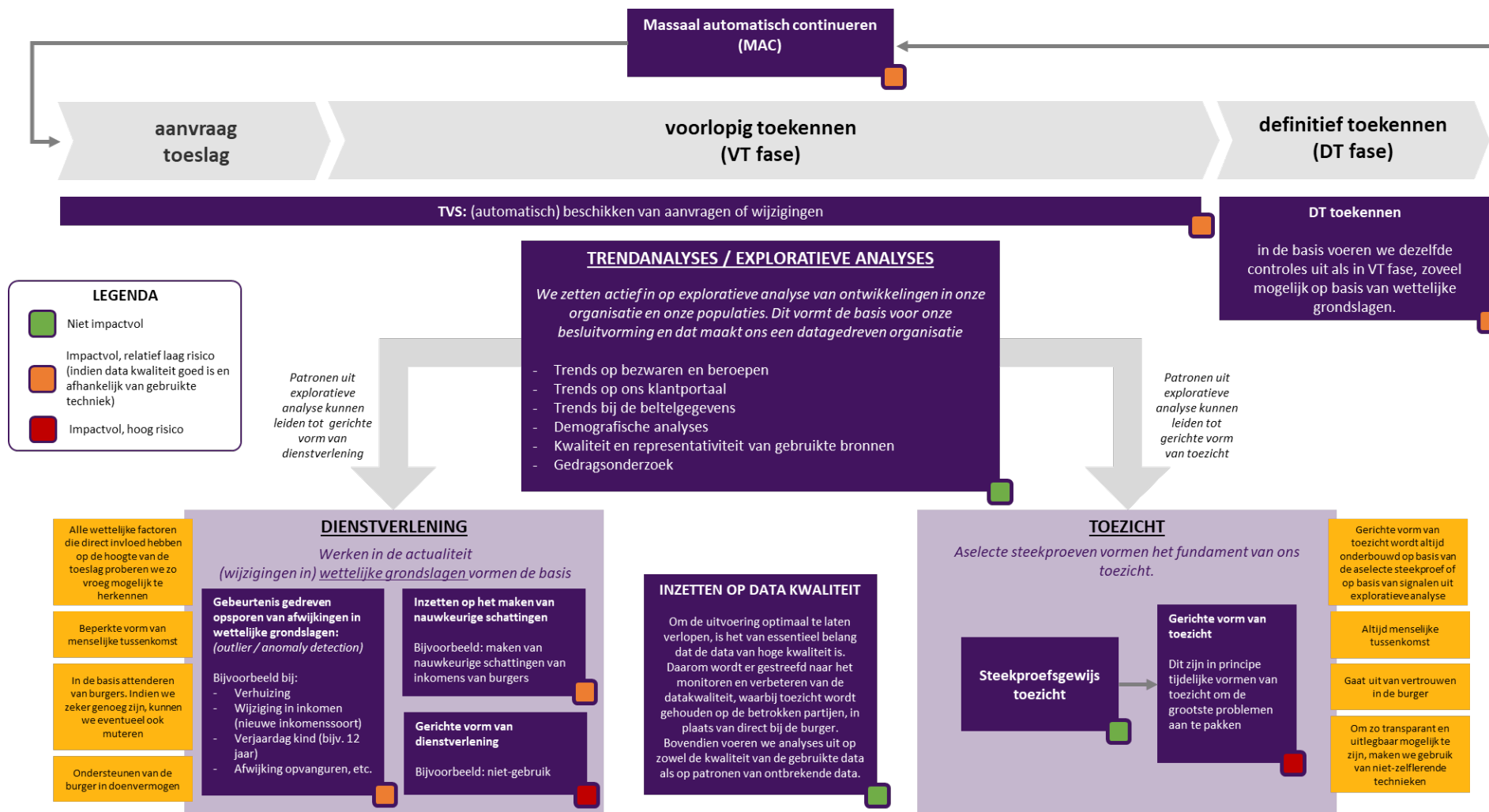
Relatie tussen dienstverlening en handhaving

Dienstverlening heeft het belang van de burger als primaire doel. Handhaving heeft naleving van geldende wetten en regels als doel, waarbij we wanneer nodig naleving afdwingen. Deze belangen hebben veel raakvlakken, maar zijn in sommige opzichten ook verschillend. Wanneer we algoritmische systemen gebruiken voor deze doeleinden, brengt dat andere risico's met zich mee. Daardoor vraagt dit om andere afwegingen bij het gebruik van algoritmische systemen. Dat heeft ook te maken met de impact van deze activiteiten op de burger. Zo is het vanuit het belang van de burger (dienstverlening) belangrijk om te voorkomen dat we hulpbehoevende burgers niet onterecht uitsluiten van onze dienstverlening. Aan de andere kant is het vanuit het perspectief van toezicht belangrijk om te voorkomen dat we burgers niet onterecht onderwerpen aan handhavende acties.

In deze visie proberen wij deze concepten zoveel mogelijk te scheiden. Zo kunnen we afwegingen voor verschillende algoritmische systemen zo zuiver mogelijk maken. Dat betekent niet dat dienstverlening en toezicht volledig gescheiden concepten zijn. Wel werpt dit de vraag op of - en in welke mate - handhaving en dienstverlening in elkaar mogen overlopen. Mag een dienstverlenende actie bijvoorbeeld resulteren in handhavingsbesluiten? Willen we informatie verkregen uit dienstverlenende acties gebruiken voor selecties voor handhaving? En wanneer we dit toelaatbaar vinden in bepaalde gevallen, aan welke voorwaarden moeten we in dat geval voldoen?

Uiteraard laat bovenstaande onverlet dat een goede uitvoering van dienstverlening preventief kan leiden tot minder foutieve aanvragen, waarmee we indirect handhavingsdoeleinden kunnen behalen. Andersom kan toezicht ook dienstverlenende aspecten bevatten. Bijvoorbeeld door de handmatige behandeling die hoort bij het uitvoeren van toezicht dienstverlenend in te steken.

Waar de scheidslijn tussen dienstverlening en handhaving precies ligt, en welke consequenties dit heeft voor onze werkwijzen, werken we tijdens de implementatie van deze visie nader uit.



Figuur 4: Visuele weergave gebruik van algoritmische systemen Dienst Toeslagen

3.1 Zorgvuldige implementatie van wet- en regelgeving in onze primaire processen

Het Toeslagen Verstrekkingen Systeem (TVS) bestaat als belangrijke pijler in de primaire taakuitvoering van Toeslagen voor een groot deel uit een vertaling van geldende wet- en regelgeving. Op basis van dit systeem nemen we beslissingen met rechtsgevolgen voor de burger, waardoor wij dit als impactvol algoritmisch systeem beschouwen. Dit betekent dat risicobeheersing voor TVS plaatsvindt volgens de in Hoofdstuk 4 en 5 geïntroduceerde principes en vereisten voor impactvolle algoritmische systemen. Als uitgangspunt voor systemen als TVS geldt dat dit een zo zorgvuldig mogelijke vertaling is van geldende wet- en regelgeving. Daardoor is het risico relatief laag, op voorwaarde dat de datakwaliteit op orde is en de vertaalslag juist is geïnterpreteerd en geïmplementeerd. Voor delen van TVS waarbij een ruimere invulling mogelijk is van onze taken die niet direct afgeleid zijn van wettelijke bepalingen, geldt dat er misschien sprake is van een hoog-risico (deel)systeem. De aan TVS ondersteunende werkzaamheden zien we als onderdeel van deze risicobeheersing.

Bepaalde delen van het TVS systeem bevatten specifieke risico's. Voorbeelden daarvan zijn het burgerportaal, waarin de beslisboom een algoritmisch systeem is, en het kantoorportaal waarbinnen de zogenaamde 'automatische ambtenaar' als zelfstandig algoritmisch systeem bekeken moet worden. Enkele onderdelen van ons primaire proces worden uitgevoerd buiten het TVS systeem, zoals de handmatige berekening van een uitzondering door medewerkers aan de hand van een werkinstructie. Deze categorie vormt een aparte groep die niet noodzakelijkerwijs een hoger risico kent maar waar minder grip op is en die daarmee een belangrijk onderdeel is van de risicobeheersing.

3.2 Dienstverlening onder de noemer 'werken in de actualiteit'

De inzet van algoritmes voor dienstverlening gebeurt in de basis gebeurtenisgedreven en zoveel mogelijk op basis van de actualiteit. Hierbij sluiten we zoveel mogelijk aan bij de geldende grondslagen behorend bij de betreffende toeslag(en). Dit houdt in dat we algoritmische systemen inzetten om zo goed en vroeg mogelijk wijzigingen of afwijkingen in de grondslagen op te sporen die direct invloed hebben op de hoogte van de toeslag. Op basis daarvan wijzen we burgers op deze afwijking of wijziging zodat we hun zo goed mogelijk helpen om de juiste aanvraag te doen.

Dienstverlening onder de noemer 'werken in de actualiteit' voeren we uit onder de volgende uitgangspunten:

- Onze dienstverlenende activiteiten dienen primair het belang van de burger. Dit betekent dat Dienst Toeslagen haar dienstverlening aanbiedt om burgers zo goed mogelijk te ondersteunen in hun doenvermogen. Onze dienstverlening steken we dusdanig in dat we burgers zo goed mogelijk helpen een goede toeslagaanvraag te doen, en deze aan te passen wanneer dat nodig is. Een goede uitvoering van deze dienstverlening kan als bijvangst een preventieve werking hebben op het aantal foutieve aanvragen.
- Burgers helpen we vanuit onze dienstverlening zowel bij te hoge als te lage toeslagaanvragen.
- Om zo transparant en uitlegbaar mogelijk te zijn, maken we voornamelijk gebruik van niet-zelflerende algoritmes die uitsluitend door de mens zijn gedefinieerd om de afwijkingen en wijzigingen te detecteren.
- Voor specifieke toepassingen maken we gebruik van meer geavanceerde technieken om nauwkeurige schattingen te maken en zo de sterkere kanten van algoritmes te benutten. Hierbij denken we aan het nauwkeurig schatten van een inkomen gedurende het lopende toeslagjaar. De mens is in vergelijking met algoritmes minder goed in staat om relevante patronen te ontdekken uit grote hoeveelheden data en op grote schaal nauwkeurige schattingen te maken.
- Om zo eerlijk mogelijk te zijn en burgers zoveel mogelijk dezelfde dienstverlening aan te bieden, gelden de bedrijfsregels voor de gehele populatie en maken we zo min mogelijk

verdere selecties. Dat wil bijvoorbeeld zeggen dat iedere aanvrager van Kinderopvangtoeslag van wie het betreffende kind 4 jaar wordt, dezelfde dienstverlening van ons ontvangt.

- Omdat de gevolgen voor de burger relatief laag zijn, kan dit plaatsvinden onder een beperkte vorm van menselijk toezicht.
- In de basis wijzen we burgers op basis van dit proces alleen op een afwijking die mogelijk invloed heeft op de hoogte van de toeslag. Wanneer we zeker genoeg zijn over de afwijking en het gevolg daarvan op de hoogte van de toeslag, kunnen we mogelijk ook vanuit Toeslagen een mutatie doorvoeren voor de betreffende burger.
- We sluiten aan bij de wettelijke grondslagen zodat de gebeurtenisgedreven acties richting de burger altijd direct te herleiden zijn tot de wet. En er in de basis altijd een objectieve rechtvaardiging is voor een gemaakt onderscheid tussen burgers (namelijk gelijk afkomstig uit de wet). Wanneer een wettelijke grondslag voor een gegevensverwerking ontbreekt, geven wij een objectieve rechtvaardiging en beschouwen we het betreffende systeem als een verhoogd risico.
- Naast de gebeurtenisgedreven dienstverlening zetten we gerichte vormen van dienstverlening in om burgers in kwetsbare posities extra te ondersteunen. Dat kan wanneer dit voldoende is te onderbouwen op basis van patronen uit exploratieve analyses of uit toezicht of dienstverlening geconstateerde problemen. Een voorbeeld hiervan is om burgers met recht op een toeslag maar geen lopende aanvraag hebben, actief te wijzen op hun mogelijke recht op toeslag (niet-gebruik).

Voorbeelden

- Wordt een kind waarvoor er een lopende aanvraag is voor Kinderopvangtoeslag 4 jaar? Dan wijzen we de betreffende aanvrager erop dat er mogelijk een verandering in de hoogte van de toeslag is, omdat een kind doorgaans bij deze leeftijd naar school gaat (en dat heeft invloed op de hoogte van de toeslag).
- Zien we een wijziging zien in het inkomen van een betrokken toeslagaanvrager of -partner? Dan wijzen we de aanvrager van de betreffende toeslag erop dat dit invloed kan hebben op de hoogte van de toeslag. Een wijziging in inkomen kan bijvoorbeeld voorkomen wanneer een burger ineens een uitkering ontvangt wanneer dit eerder niet zo was, of een nieuwe werkgever heeft.
- Zien we dat er een verhuizing of een wijziging in relaties plaatsvindt waardoor mogelijk sprake is van een andere medebewoner? Dan muteren we de toeslag of wijzen we een toeslagaanvrager erop dat dit invloed kan hebben op de Huurtoeslag.

3.3 Aselecte steekproeven vormen het fundament van ons toezicht

Een significant deel van ons toezicht en handhaving gebeurt op basis van aselecte steekproeven. Gerichte vormen van toezicht (bijvoorbeeld op basis van bepaalde risicofactoren) zetten we alleen in wanneer de problematiek en bijbehorende nut en noodzaak voldoende objectief is aan te tonen. Dit doen wij met statistische analyses op basis van de aselecte steekproeven, met bevindingen uit exploratieve (trend-)analyses, en in toezicht of handhaving opgedane inzichten. Deze gerichte vormen van toezicht en handhaving hebben tot doel het aanpakken en terugdringen van specifieke vormen van oneigenlijk gebruik.

Toezicht voeren we uit op basis van de volgende uitgangspunten:

- Het primaire doel van toezicht en handhaven is het controleren op naleving van geldende wetten en regels, waarbij we wanneer nodig deze naleving afdwingen. Toezicht en handhaving hebben dus het doel van aanpakken en terugdringen van oneigenlijk gebruik. Hierbij handelen we niet alleen in het belang van de burger, maar ook in het belang van de maatschappij.

- Wanneer er sprake is van gerichte vormen van toezicht of handhaving, doen we ook altijd een selectie op basis van aselechte steekproeven. Via aselechte steekproeven heeft iedere burger in beginsel dezelfde kans om te worden gecontroleerd. Dit is essentieel om tunnelvisie en zelfversterkende feedbackloops te voorkomen. Overmatige vertegenwoordiging van bepaalde groepen in toezicht kan tenslotte leiden tot een zichzelf versterkend proces, waarbij de overmatige vertegenwoordiging vanzelf kan leiden tot grotere risicoscores voor de betreffende groepen. Dit kan duiden op een bepaalde vooringenomenheid die we willen voorkomen door aselechte steekproeven een prominente rol te geven in ons toezicht.
- Om zo transparant en uitlegbaar mogelijk te zijn, maken we bij gerichte vormen van toezicht alleen gebruik van niet-zelflerende algoritmes die uitsluitend door de mens zijn gedefinieerd.
- De gebruikte selectiecriteria of risicofactoren zijn altijd onderbouwd op basis van statistisch en gevalideerd onderzoek.
- Omdat de gevolgen voor de burger relatief hoog kunnen zijn, is er voor iedere individuele beslissing altijd sprake van menselijke tussenkomst.
- Gerichte vormen van toezicht en handhaving hebben in beginsel een tijdelijk karakter. De problematiek die we hiermee aanpakken, prioriteren we op basis van beschikbare capaciteit periodiek (opnieuw). Deze prioritering wordt ondersteund door effectmetingen en inzichten die we opdoen uit exploratieve analyses van onze processen en populatie. Zo zorgen dat we onze capaciteit, inclusief de bijbehorende beheersmaatregelen voor hoog-risico systemen, alleen inzetten op de belangrijkste problemen.
- Voor de problematiek rondom toezicht en handhaving zoeken wij naar andere oplossingen die kunnen bijdragen aan een oplossing voor deze problematiek. Denk aan aanpassingen in onze dienstverlenende processen of het verbeteren van de datakwaliteit.
- Toezichtsactiviteiten gaan uit van vertrouwen in de burger. Fouten in aanvragen kunnen tenslotte zowel bewust als onbewust zijn gemaakt. De controle op naleving van rechtmatigheid van de aangevraagde toeslag kan daardoor dienstverlenende aspecten hebben.

3.4 Dienst Toeslagen als datagedreven organisatie

Ter ondersteuning van bovengenoemde toepassingen zetten we in op het bevorderen van datakwaliteit en het uitvoeren van exploratieve analyses op onze populatie en processen.

Om de burgers zo goed mogelijk te kunnen helpen en te ondersteunen in de aanvraag van een toeslag, is goede datakwaliteit essentieel en randvoorwaardelijk. We zetten daarom in op het bevorderen van de datakwaliteit, zowel van interne data als data afkomstig van derden. Daarvoor controleren we actief de gegevens van aanbieders en tussenpersonen – zoals Kinderopvangorganisaties – op kwaliteit. Dit houdt in dat data zo actueel mogelijk moet zijn, en gegevens zo correct en volledig mogelijk moeten worden ingevuld.¹¹

Het analyseren van missende data en het identificeren van patronen speelt hierbij ook een centrale rol. Door systematisch ontbrekende gegevens te onderzoeken, kunnen we mogelijke vooroordelen in de data verminderen, wat leidt tot een eerlijker en meer gelijk proces.

Daarnaast zetten we in op het uitvoeren van exploratieve analyses op onze populaties (inclusief gedragsonderzoeken) en processen. Aselechte steekproeven vormen hier een belangrijk onderdeel van. Het inzetten van aselechte steekproeven als controlegroep stelt Dienst Toeslagen in staat om de effectiviteit van specifieke maatregelen te beoordelen zonder inherent bevooroordeelde selectieprocessen. Hiermee vergroten we de betrouwbaarheid van onze analyses en kunnen we gefundeerde conclusies trekken over de effectiviteit van beleidskeuzes. Dit draagt bij aan een adaptief en een op feiten gebaseerd beleidsproces, waarbij we voortdurend leren en verbeteren op basis van feitelijke resultaten.

¹¹ Voorbehoud hierbij is dat omissies teruggekoppeld moeten worden naar de bron zodat eventuele correcties daar plaatsvinden. Het corrigeren van data door Toeslagen is algoritmisch met hoog risico.

Hiermee creëren we inzichten van ontwikkelingen in onze organisatie en onze populaties. We brengen trends in kaart en ontdekken op een exploratieve wijze patronen in onze processen. Deze inzichten vormen de onderbouwing van onze (dienstverlenende en toezichthoudende) activiteiten en dat maakt Dienst Toeslagen een datagedreven organisatie, waarin we besluiten nemen op basis van met data onderbouwde inzichten.

Voorbeelden van exploratieve analyses

- *Interactie met burgers:* Door onderzoek te doen naar de effectiviteit van onze ingezette middelen voor verschillende doelgroepen, kunnen we bijdragen aan meer toegankelijke en passende interactie met burgers. Met behulp van deze inzichten kunnen we voorkomen dat burgers vele handmatige handelingen moeten doen voor de afhandeling van hun toeslag, of meerdere berichten krijgen vanuit Dienst Toeslagen. Algoritmes kunnen bijvoorbeeld helpen om te bepalen wat in welke situatie het meest gepaste communicatiekanaal is (telefonisch contact versus contact via brief, de Applicatie Kinderopvangtoeslag, of in de toekomst mogelijk een chatbot).
- *Interne processen:* Door het analyseren van data over onze interne processen kunnen we veelvoorkomende bottlenecks vinden en processen efficiënter inrichten. Daarnaast kunnen we administratieve taken, waarin veel eenduidige handelingen plaatsvinden, automatiseren. Hierdoor krijgen medewerkers meer tijd en ruimte om in contact te komen met de burger.
- *Signaalmanagement:* door het analyseren van (met name) ongestructureerde data kunnen we trends en patronen identificeren die aanvullende pijnpunten en tekortkomingen in onze huidige processen aan het licht brengen. Denk aan het analyseren van vragen, klachten en bezwaren.
- *Capaciteitsmanagement:* door te voorspellen wanneer piekmomenten ontstaan in burgervragen of andere interacties met burgers, kunnen we ons hierop voorbereiden en sneller reageren. Door het bijhouden van sturingsinformatie hebben managers en teamleiders de mogelijkheid om te sturen op tijdige en effectieve hulp aan burgers.
- *Preventie:* door continu te monitoren en te analyseren welke afwijkingen zich in de fase van definitieve toekenning voordoen, kunnen we nieuwe situaties of uitzonderingen ontdekken wanneer die zich voordoen.

4 Vertrouwen in algoritmes

Kernwaarden en kompas Dienst Toeslagen

Dienst Toeslagen is *integer*, *deskundig* en *duidelijk*. We tonen *durf* waar dit nodig is in het belang van burgers, medewerkers en opdrachtgevers, en we werken actief *samen* met anderen. Deze kernwaarden staan centraal in ons dagelijks werk.

Bij alles wat we doen, stellen we onszelf 3 vragen. Zo zorgen we ervoor dat we altijd volgens de kernwaarden werken:

1. Zijn we aanspreekbaar?
2. Is het rechtvaardig?
3. Doen we het samen?

De kernwaarden en vragen zijn samen het kompas van Dienst Toeslagen. Het kompas geeft richting wanneer we voor bepalende beslissingen en keuzes staan. Want Dienst Toeslagen is een permanent lerende organisatie, die alert, (zelf-)kritisch en transparant is, en altijd kan uitleggen en laten zien waar zij voor staat.

Bron: <https://www.overtoeslagen.nl/over-dienst-toeslagen/kernwaarden>

In deze visie beschrijven we wat de kernwaarden en vragen van Dienst Toeslagen betekenen in de context van algoritmische systemen. We specificeren welke onderliggende waarden een rol spelen en vertalen dit naar 7 principes. Deze 7 principes zijn leidend bij de inzet van *impactvolle algoritmische systemen* binnen de Dienst Toeslagen¹². Door als Dienst Toeslagen te voldoen aan deze leidende principes dragen we bij aan het terugwinnen of behouden van het vertrouwen van de burger. Vertrouwen begint met aanspreekbaarheid. Om die reden starten we met deze kernwaarde.

4.1 Zijn we aanspreekbaar?

Dienst Toeslagen is *transparant* over de inzet van algoritmische systemen en is in staat de rechtmatigheid van die inzet aan te tonen. Daarnaast weten burgers waar zij terecht kunnen als ze vragen hebben en zijn de uitkomsten van algoritmische systemen te allen tijde voldoende *uitlegbaar*.

4.1.1 Uitlegbaar

Dienst Toeslagen zorgt dat de uitkomsten van algoritmische systemen en de beslissingen die daarop worden gebaseerd, altijd voldoende begrijpelijk en navolgbaar zijn. Zowel gebruikers als burgers kunnen de output van het systeem en de beslissingen die erop zijn gebaseerd begrijpen. Wanneer burgers vragen hebben, zijn we aanspreekbaar en weten ze ons te vinden. We zijn professioneel, goed bereikbaar en staan open om het gesprek te voeren.

Principe 1. Dienst Toeslagen zorgt dat (besluiten op basis van) uitkomsten van algoritmische systemen voldoende uitlegbaar en navolgbaar zijn.

4.1.2 Transparant

Transparantie betekent dat burgers niet alleen weten waar en wanneer Dienst Toeslagen algoritmes toepast, maar dat zij ook inzicht krijgen in het doel en in de werking van het algoritme. Daarbij delen we niet alleen de mogelijkheden maar ook de beperkingen en risico's. Dit doet Dienst Toeslagen op een

¹² Met het opstellen van deze principes leggen we de randvoorwaarden en ambities neer voor impactvolle algoritmische systemen. Waar er in de principes wordt gesproken over algoritmische systemen wordt hier altijd *impactvolle algoritmische systemen* bedoeld. Daarbovenop kunnen principes ook gevolgd worden voor niet impactvolle systemen.

heldere en proactieve manier. We leggen hiervoor gevraagd en ongevraagd verantwoording af en dragen daarmee bij aan een transparante en betrouwbare overheid.

Daarnaast zijn we verantwoordelijk en aanspreekbaar op ons handelen; van de dingen die goed gaan tot dingen die fout gaan, en dingen die volgens ons wellicht anders kunnen of moeten.

Dit principe benadrukt dat Dienst Toeslagen duidelijk en open communiceert over de inzet en werking van algoritmische systemen. We zorgen dat burgers, toezichthouders en andere belanghebbenden begrijpen hoe we de algoritmische systemen gebruiken, welk type uitkomsten deze genereren en op basis van welke informatie zij dat doen.

Principe 2. Dienst Toeslagen is transparant richting burgers, toezichthouders en andere belanghebbenden over de werking en gebruik van algoritmische systemen.

4.2 Is het rechtvaardig?

Een rechtvaardige inzet van algoritmische systemen hanteert de *menselijke maat*, is *betrouwbaar*, *eerlijk* en *rechtmatig*.

4.2.1 Menselijke maat

Het werk van Dienst Toeslagen gaat verder dan cijfers en geld. Het gaat over burgers. Het belang van burgers vormt dan ook de basis voor de ontwikkeling en inzet van algoritmische systemen.

Dienst Toeslagen let erop dat bij de ontwikkeling en implementatie van algoritmische systemen de mensen- en grondrechten worden beschermd. Onze algoritmische systemen zijn gebaseerd op vertrouwen in burgers en houden rekening met de gevarieerde doelgroep van toeslaggerechtigden en hun doenvermogen.¹³

Principe 3. Dienst Toeslagen waarborgt bij de ontwikkeling en inzet van algoritmische systemen de gerechtvaardigde belangen van burgers.

4.2.2 Betrouwbaar

Voor de toeslaggerechtigde is het van belang dat het (massaal) geautomatiseerde proces goed verloopt, betrouwbaar is en voldoet aan de verwachtingen. Burgers moeten erop kunnen vertrouwen dat de informatie van Dienst Toeslagen correct, betrouwbaar en rechtmatig is, en dat Dienst Toeslagen zorgvuldig omgaat met gegevens die zij van of over hen ontvangt. De interpretatie, juistheid, betrouwbaarheid en actualiteit van de gegevens moeten zijn geborgd.

Principe 4. Dienst Toeslagen past alleen algoritmische systemen toe wanneer deze betrouwbaar, veilig en robuust zijn.

4.2.3 Eerlijk

Dienst Toeslagen behandelt burgers rechtvaardig en eerlijk. We maken geen direct of indirect onderscheid op basis van bijzondere persoonsgegevens zonder wettelijke grondslag of objectieve rechtvaardiging. Dienst Toeslagen zorgt dat de toepassing van algoritmische systemen niet resulteert in een oneerlijke behandeling of gevolgen voor specifieke demografische groepen.

Principe 5. Dienst Toeslagen borgt dat de inzet van algoritmische systemen niet leidt tot oneerlijke behandeling van (groepen) burgers.

¹³ Zie <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2017/04/24/weten-is-nog-geen-doen> (p. 63).

4.2.4 Rechtmatig

Het rechtmatig inzetten van algoritmische systemen houdt in dat de organisatie de relevante wet- en regelgeving (Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir), Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), Algemene wet bestuursrecht (Awb), en de toelagenwetgeving) en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (Abbb), aantoonbaar naleeft. Een rechtmatige inzet borgt dat de algoritmische systemen:

- de rechten van individuen respecteren;
- legaal worden gebruikt;
- voldoen aan de normen van behoorlijk bestuur en integriteit.

De rechtmatige inzet van algoritmische systemen houdt ook in dat de inzet alleen gebeurt wanneer dit niet verder gaat dan nodig is (proportioneel) en het meest geschikte middel is om de gestelde doelstelling te behalen (subsidiar).

Principe 6. Dienst Toelagen borgt bij de inzet van algoritmische systemen het naleven van wet- en regelgeving en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

4.3 Doen we het samen?

Samen betekent dat de inzet van algoritmische systemen *zorgvuldig* gebeurt en dat we burgers, partijen in het veld, onze ketenpartners en opdrachtgevers op het juiste moment betrekken.

4.3.1 Zorgvuldig

De verschillende disciplines binnen Dienst Toelagen werken zorgvuldig bij de ontwikkeling van algoritmische systemen en betrekken belanghebbenden daarbij. We zorgen voor een breed en divers perspectief bij de ontwikkeling van deze systemen om een zorgvuldige belangenafweging te waarborgen. Dit betekent dat we, waar mogelijk, ook burgers betrekken bij de ontwikkeling van algoritmische systemen, want algoritmische systemen staan uiteindelijk ten dienste van de dienstverlening aan hen.

Principe 7. Dienst Toelagen is bij de ontwikkeling van impactvolle algoritmische systemen zorgvuldig door het betrekken van de relevante disciplines en belanghebbenden.

5 Uitwerking van principes in vereisten

De in het vorige hoofdstuk geformuleerde principes geven aan wat Dienst Toeslagen belangrijk vindt in de toepassing van algoritmische systemen. Deze principes vormen de basis voor de vereisten die we onszelf, als Dienst Toeslagen, opleggen om een verantwoorde inzet van algoritmische systemen te waarborgen. De vereisten specificeren de wijze waarop Dienst Toeslagen invulling geeft aan haar principes en bepalen daarmee onze ambitie.

Niet alle vereisten zijn voor alle algoritmische systemen van toepassing. Vereisten die doorlopend of periodiek gebruik van systemen veronderstellen (bijvoorbeeld omtrent monitoring) zijn niet van toepassing op eenmalig te gebruiken systemen (bijvoorbeeld bepaalde selecties of andere ad hoc inzet van algoritmes). Daarnaast past de vertaling van bepaalde vereisten in operationele voorschriften bij het risiconiveau van het algoritmische systeem in kwestie. Voor algoritmische systemen met een relatief hoog risiconiveau gelden strengere operationele voorschriften dan voor systemen met een relatief laag risiconiveau.

Het voldoen aan deze vereisten is niet vrijblijvend. Desondanks kan het in bepaalde situaties, ten aanzien van specifieke algoritmische systemen, nodig of wenselijk zijn om van één of meerdere vereisten af te wijken. Andersom kunnen we in bepaalde gevallen ook kiezen om bepaalde vereisten toe te passen op niet-impactvolle algoritmische systemen. Het managementteam (of waar nodig de directie) kan besluiten of zij dit gerechtvaardigd acht. Op basis van een risico- en belangenafweging kunnen we gemotiveerd van bepaalde vereisten afwijken en/of kunnen we risico's accepteren.

5.1 Principe 1: Dienst Toeslagen zorgt dat (besluiten op basis van) uitkomsten van algoritmische systemen voldoende uitlegbaar en navolgbaar zijn

5.1.1 De doelstelling, werking en prestaties van impactvolle algoritmische systemen zijn in begrijpelijke termen vastgelegd

Voorafgaand aan de implementatie van een algoritmisch systeem legt Dienst Toeslagen de doelstelling, werking en prestaties van het systeem op een begrijpelijke en duurzaam toegankelijke manier vast. Dit stelt gebruikers, nu en in de toekomst, in staat om te begrijpen wat het systeem moet bereiken, hoe het functioneert en hoe het presteert.

5.1.2 Gebruikers van een algoritmisch systeem worden opgeleid in verantwoord gebruik ervan

Degenen die het algoritmisch systeem gaan gebruiken, zoals behandelaars, krijgen een training waarin ze leren hoe ze het systeem verantwoord gebruiken. Deze training is gericht op het goed begrijpen van:

- de doelstelling, werking en prestaties van het systeem;
- relevante tekortkomingen en risico's die het systeem kan hebben;
- de risico's van onjuist gebruik.

Wanneer belangrijke wijzigingen zijn in het systeem, werken we de documentatie en training bij voordat deze wijzigingen worden doorgevoerd. De aangepaste documentatie en training communiceren we aan de gebruikers van het systeem.

5.1.3 Uitkomsten van algoritmische systemen die niet uitlegbaar en herleidbaar worden nooit als basis voor besluitvorming met rechtsgevolgen gebruikt

Zijn de uitkomsten van een algoritmisch systeem niet verklaarbaar of traceerbaar (bijvoorbeeld in geval van complexe algoritmes op basis van machine learning)? Dan gebruiken we deze niet als basis voor besluitvorming met rechtsgevolgen. Deze uitkomsten gebruiken we hooguit als aanleiding voor verder onderzoek of analyse. Gebruiken we dergelijke systemen als basis voor vervolgacties zonder

rechtsgevolgen? Dan communiceren we de betreffende burgers transparant over het gebruik van het algoritmisch systeem, met een verwijzing naar publiek vindbare informatie over het systeem.

5.1.4 Dienst Toeslagen is en blijft verantwoordelijk voor de juistheid, relevantie, volledigheid en begrijpelijkheid van aan burgers verstrekte informatie

Dienst Toeslagen blijft verantwoordelijk voor het waarborgen van de juistheid, relevantie, volledigheid en begrijpelijkheid van de informatie die aan burgers wordt verstrekt. Bovendien stelt Dienst Toeslagen haar medewerkers in staat om besluiten die op basis van een algoritme zijn genomen, op een betekenisvolle manier aan burgers uit te leggen.

5.2 Principe 2: Dienst Toeslagen is transparant naar burgers, toezichthouders en andere belanghebbenden over het gebruik en de werking van algoritmische systemen

5.2.1 Dienst Toeslagen publiceert alle voor burgers relevante algoritmische systemen

Dienst Toeslagen zorgt dat alle algoritmische systemen die relevant zijn voor burgers openbaar worden gemaakt in een algoritmeregister voordat we deze in gebruik nemen. Dit geeft burgers de mogelijkheid om te zien voor welke doeleinden Dienst Toeslagen gebruik maakt van algoritmische systemen.

5.2.2 Dienst Toeslagen is zo volledig mogelijk in haar informatievoorziening (“transparant, tenzij”)

Dienst Toeslagen is zo duidelijk en open mogelijk over het gebruik en de werking van de algoritmische systemen: de mogelijkheden en beperkingen, de gebruikte data en de processen voor training, testen en validatie. Wij stellen ook documentatie beschikbaar over ons risicobeheersysteem. Dit principe houdt in dat wij zo transparant mogelijk zijn, en dus zo veel als mogelijk informatie delen met burgers en geïnteresseerden. De (pseudo)code van algoritmes wordt waar mogelijk en toegestaan gepubliceerd. Dienst Toeslagen is zo transparant mogelijk, tenzij er specifieke zwaarwegende redenen zijn om informatie te beperken. Bijvoorbeeld vanwege het risico op misbruik van dergelijke informatie of handhavingsoverwegingen (waarover we eveneens verantwoording afleggen).

5.2.3 Dienst Toeslagen attendeert burgers wanneer een besluit over de burger tot stand is gekomen met behulp van een algoritmisch systeem

Krijgt een burger een brief waarbij de selectie van burgers die in aanmerking komen voor deze brief tot stand is gekomen op basis van een algoritmisch systeem? Dan wijzen we de burger erop dat dit besluit tot stand is gekomen met behulp van een algoritme. Daarbij verwijzen we naar relevante informatie over dit algoritme, zoals beschreven in principe 5.6.2 (zoals selectiecriteria).

5.2.4 Burgers worden in staat gesteld om vragen te stellen over impactvolle algoritmische systemen

Burgers moeten een laagdrempelige mogelijkheid hebben om vragen te stellen over de werking van het algoritme en over de beslissingen die het algoritme maakt, inclusief individuele beslissingen die hen direct raken. Dienst Toeslagen moet vervolgens tijdig en duidelijk reageren op deze vragen. Zo hebben burgers een beter begrip van hoe deze algoritmische systemen hun leven beïnvloeden en het stelt hen in staat om eventuele zorgen of klachten aan te kaarten.

5.3 Principe 3: Dienst Toeslagen waarborgt de gerechtvaardigde belangen van alle burgers bij de ontwikkeling en inzet van algoritmische systemen

5.3.1 Ieder impactvol algoritmisch systeem draagt aantoonbaar bij aan de burgerbeloftes van Dienst Toeslagen

Dienst Toeslagen zet impactvolle algoritmische systemen alleen in wanneer deze duidelijk bijdragen aan de missie en visie van Dienst Toeslagen. De toegevoegde waarde van deze systemen moet meetbaar en inzichtelijk zijn.

5.3.2 Voor ieder impactvol algoritmisch systeem voeren we een mensenrechtentoets uit

Voordat een algoritmisch systeem in productie wordt gezet, voeren we een grondige evaluatie uit. Zo zorgen we dat we door de inzet van een algoritme geen onevenredige inbreuk maken op mensenrechten. Dit houdt onder meer in dat we kijken naar mogelijke gevolgen zoals privacy-inbreuken, discriminatie, of andere manieren waarop het algoritme de rechten van mensen kan schenden. We maken altijd een zorgvuldige en expliciete afweging tussen de beoogde doelen van het algoritmisch systeem en de grondrechten die daarmee mogelijk worden geraakt.

5.3.3 Voor ieder impactvol algoritmisch systeem stellen we een concrete en bruikbare exit-strategie op

Er moet een vooraf gedefinieerd plan zijn voor hoe men het algoritmisch systeem kan aanpassen, terug kan vallen op een alternatief systeem, en/of het gebruik van het systeem kan afwikkelen als dat nodig is. Het kan zijn dat het algoritmisch systeem niet de verwachte resultaten oplevert, dat het leidt tot onvoorziene negatieve (rechts)gevolgen of dat het eenvoudigweg niet meer relevant is voor de taak waarvoor het werd ontworpen. Hierbij hoort ook dat Dienst Toeslagen nadenkt in welke situatie we een algoritmisch systeem inzetten en in welke situaties dit niet (meer) wenselijk is.

5.3.4 Voor ieder impactvol algoritmisch systeem is sprake van betekenisvolle menselijke tussenkomst

De gewenste vorm van deze menselijke tussenkomst is afhankelijk van het systeem in kwestie en is zowel op individueel niveau ('human-in-the-loop') als steekproefsgewijs ('human-on-the-loop') in te richten. Betekenisvolle menselijke tussenkomst betekent dat de behandelend ambtenaar weet hoe het geautomatiseerde proces werkt en begrijpt hoe en op welke wijze dit het besluit vormt en beïnvloedt.¹⁴ Indien er sprake is van geautomatiseerde risicoselectie en de burger gevolgen moet ondervinden van ons optreden, is er altijd sprake van menselijke tussenkomst: een ambtenaar beoordeelt wat de gevolgen zijn voor de betreffende burger. Alleen in het geval van een specifieke wettelijke basis vindt het besluit volledig geautomatiseerd plaats. Medewerkers hebben enige mate van flexibiliteit in hoe ze (uitkomsten van) het algoritmisch systeem gebruiken, en mogelijk kunnen afwijken van de 'norm' als dat nodig is in het belang van een zorgvuldige en rechtvaardige behandeling van de burger.

5.4 Principe 4: Dienst Toeslagen past alleen algoritmische systemen toe wanneer deze betrouwbaar, veilig en robuust zijn

5.4.1 Dienst Toeslagen hanteert een effectieve risicobeheersing met betrekking tot impactvolle algoritmische systemen

Algoritmische systemen worden zo ontworpen en ontwikkeld dat effectief risicobeheer mogelijk is, net als toezicht op de constante juiste werking ervan. De verantwoordelijkheden die daarbij komen kijken zijn op het juiste niveau in de organisatie belegd. Dit geldt zowel voor systemen die intern – binnen Dienst Toeslagen – zijn ontwikkeld als voor systemen die extern zijn ontwikkeld en/of worden beheerd. Afwijkingen van vastgestelde vereisten zijn alleen toegestaan met een overtuigende rechtvaardiging en goedkeuring van de directie. Hierdoor worden de principes en vereisten uit deze visie gerespecteerd en de risico's bewust afgewogen.

5.4.2 Beheersmaatregelen voor algoritmische systemen worden risico gebaseerd vastgesteld en toegepast

Voor impactvolle algoritmische systemen die aanzienlijk hogere risico's kennen, hanteren we strengere eisen en beheersmaatregelen dan voor relatief minder risicovolle systemen. Ondanks dat de vereisten in

¹⁴ Autoriteit Persoonsgegevens, "Advies artikel 22 AVG en geautomatiseerde selectie-instrumenten, 10 oktober 2024.

deze visie onverkort van toepassing zijn op alle impactvolle algoritmische systemen, is de vertaling hiervan in specifieke beheersmaatregelen toe te spitsen op het risiconiveau. Denk aan min of meer uitgebreide varianten van een mensenrechtentoets (bijvoorbeeld een volledig IAMA of een lichtere mensenrechtencheck), de frequentie en diepgang van interne en/of externe evaluaties van het systeem, het niveau in de organisatie waarop belangrijke besluiten over het systeem worden belegd (bijvoorbeeld MT of DT), het goedkeuringstraject voor wijzigingen van algoritmische systemen, het prioriteren van werkzaamheden en de bepaling van minimale prestatievereisten.

5.4.3 Impactvolle algoritmische systemen voldoen consistent aan een passend niveau van nauwkeurigheid, robuustheid en (cyber)veiligheid

Impactvolle algoritmische systemen worden zorgvuldig ontworpen en beheerd om te zorgen voor nauwkeurigheid, robuustheid en (cyber)veiligheid, passend bij het beoogde doel. Deze systemen moeten consistent presteren gedurende hun gehele levensduur, zodat ze betrouwbaar blijven en bestand zijn tegen mogelijke cyberdreigingen. Impactvolle algoritmische systemen worden voortdurend gelogd en gemonitord op deze principes, en signalen over mogelijke problemen systematisch volgen we op.

5.4.4 (Technische) documentatie voor algoritmische systemen is actueel en duurzaam toegankelijk

Dit vereist systematische documentatie, bijwerking en constante beschikbaarheid van alle belangrijke informatie over algoritmische systemen (zowel voor interne evaluatie als extern toezicht). Dit betekent ook dat we beslissingen en keuzes rondom het algoritmisch systeem zorgvuldig documenteren. De technische documentatie omvat een gedetailleerde informatiecollectie over een algoritmisch systeem bestaande uit de beschrijving van het systeem, ontwikkelingsproces, (bron)data en borncodes, monitoring- en controlemethoden, risicobeheer, eventuele wijzigingen door de levenscyclus, toegepaste normen, en de evaluatie van prestaties gedurende het gebruik (volgens de vereisten uit de Europese AI Verordening). Dit zorgt voor transparantie en verantwoordelijkheid en maakt het mogelijk om de algoritmische systemen gedurende hun hele levenscyclus te controleren en te evalueren.

5.5 Principe 5: Dienst Toeslagen borgt dat de inzet van algoritmische systemen niet leidt tot oneerlijke behandeling van (groepen) burgers

5.5.1 Selectie op basis van aselechte steekproeven vormt het fundament van ons toezicht

Toezicht en handhaving gebeurt primair op basis van aselechte steekproeven. Gerichte vormen van toezicht (bijvoorbeeld op basis van bepaalde risicofactoren) zetten we alleen in wanneer de problematiek en bijbehorende nut en noodzaak voldoende objectief is aan te tonen. Dit doen wij met statistische analyses op basis van de aselechte steekproeven, met bevindingen uit exploratieve (trend-)analyses, en in toezicht of handhaving opgedane inzichten. Dit betekent eveneens dat risicofactoren en selectieregels altijd voldoende zijn onderbouwd op basis van statistisch onderzoek.

5.5.2 Bij de ontwikkeling van impactvolle algoritmische systemen wordt vooraf vastgesteld welke vorm en mate van onderscheid te rechtvaardigen is

Voordat het algoritmisch systeem wordt ingezet, stellen we de criteria voor (on)acceptabel onderscheid vast. Hierbij kunnen we afhankelijk van de context van het algoritmisch systeem kijken naar een te rechtvaardigen mate van over- of ondervertegenwoordiging van (kwetsbare) groepen in de selectie ten overstaande van de populatie, of naar een te rechtvaardigen mate van onderscheid in de prestaties van het algoritme voor bepaalde groepen. Hierbij geldt dat onderscheid ofwel binnen acceptabele marges moet vallen, ofwel er een legitiem doel of rechtvaardiging moet zijn voor het gemaakte onderscheid. Daarnaast moeten we vooraf vaststellen welke (kwetsbare) groepen relevant zijn om te toetsen op ongewenst onderscheid.

5.5.3 Impactvolle algoritmische systemen worden slechts ingezet wanneer deze aantoonbaar voldoen aan de voor het systeem bepaalde *fairness* criteria

Voorafgaand aan de inzet van een impactvol algoritmisch systeem, is het systeem getoetst op ongewenst onderscheid op basis van de voor het betreffende systeem vooraf vastgestelde criteria. Als een systeem niet aan deze criteria voldoet, kijken we of er mitigerende maatregelen mogelijk zijn om dit onderscheid te verminderen. Daarnaast moet er een alternatief plan zijn waarop we kunnen terugvallen, zoals het gebruik van een willekeurige steekproef bij selectiesystemen.

5.5.4 Impactvolle algoritmische systemen worden doorlopend getoetst op ongewenst onderscheid

Impactvolle algoritmische systemen toetsen we voortdurend op basis van de in 5.3.3 benoemde criteria voor ongewenst onderscheid. Wanneer deze criteria worden overschreden, activeren we de vooraf opgestelde exit-strategie voor het systeem. Dit zorgt dat systemen die oneerlijke resultaten produceren snel zijn te identificeren en wanneer nodig (tijdelijk) worden stopgezet.

5.6 Principe 6: Dienst Toeslagen borgt bij de inzet van algoritmische systemen naleving van wet- en regelgeving en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur

5.6.1 Voor ieder algoritmisch systeem dat Dienst Toeslagen gebruikt is de wettelijke grondslag vastgelegd

Wanneer er bij de uitvoering van een taak een algoritmisch systeem wordt ingezet, is een wettelijke grondslag hiervoor een vereiste. Voor ieder algoritmisch systeem is duidelijk vastgelegd welke wettelijke grondslag bestaat die concreet en in heldere bewoordingen de rechtvaardiging biedt om het algoritmisch systeem in te zetten. Indien er sprake is van geautomatiseerde besluitvorming is beoordeeld of er een wettelijke basis is – anders dan de UAVG – die in de specifieke context voldoende passend is om de rechten, vrijheden en belangen van de burger voldoende te beschermen.¹⁵

5.6.2 DPIA's voor (impactvolle) algoritmische systemen waarbij persoonsgegevens verwerkt worden zijn actueel en te allen tijde beschikbaar

We voeren een Data Protection Impact Assessment (DPIA) uit voor alle processen waarin algoritmische systemen die persoonsgegevens verwerken worden benut, voordat we ze in gebruik nemen. Een DPIA is een proces om de privacyrisico's van gegevensverwerking te helpen identificeren en te minimaliseren. DPIA's worden regelmatig bijgewerkt, vooral bij grote veranderingen in en/of aanpassingen aan de onderliggende algoritmische systemen.

5.6.3 Voor ieder algoritmisch systeem is relevante informatie over de gebruikte data vastgelegd

Elk algoritmisch systeem moet duidelijk documenteren welke gegevens worden gebruikt, hoe actueel en betrouwbaar deze gegevens zijn en wie de eigenaar is van de gegevens. Daarnaast moet voor elke gegevensverwerking een wettelijke basis zijn vastgesteld. Ook de doelbinding (het specifieke doel waarvoor de gegevens worden verwerkt) is duidelijk gedefinieerd. Deze documentatie draagt bij aan de transparantie van het systeem en zorgt dat de gebruikte gegevens traceerbaar en verifieerbaar zijn.

¹⁵ Autoriteit Persoonsgegevens, "Advies artikel 22 AVG en geautomatiseerde selectie-instrumenten, 10 oktober 2024.

Privacy en gegevensbescherming

AI-systemen moeten privacy en gegevensbescherming garanderen gedurende de volledige levenscyclus van het systeem. Dit omvat de informatie die oorspronkelijk door de gebruiker is aangeleverd en de informatie die in de loop van zijn/haar interactie met het systeem over de gebruiker is gegenereerd (bijvoorbeeld resultaten die het AI-systeem heeft gegenereerd voor specifieke gebruikers of de manier waarop gebruikers op bepaalde aanbevelingen hebben gereageerd).

Uit de digitale documentatie van menselijk gedrag kunnen AI-systemen niet alleen de voorkeuren van mensen afleiden, maar ook hun seksuele geaardheid, leeftijd, geslacht en religieuze of politieke standpunten. Om te zorgen dat mensen het proces van gegevensverzameling kunnen vertrouwen, moeten we zorgen dat de over hen verzamelde gegevens niet worden gebruikt om hen onwettig of onrechtvaardig te discrimineren.

5.7 Principe 7: Dienst Toeslagen is bij de ontwikkeling van impactvolle algoritmische systemen zorgvuldig door het betrekken van de relevante disciplines en belanghebbenden

5.7.1 Bij de (door)ontwikkeling van impactvolle algoritmische systemen worden belanghebbenden betrokken

Dienst Toeslagen zorgt dat bijvoorbeeld een klankbordgroep of burgerpanel wordt betrokken tijdens de ontwikkeling van impactvolle algoritmische systemen. Deze groep bestaat uit burgers en andere belanghebbenden die ervaring hebben met de toeslagen waarover het systeem gaat. Hun mening en feedback winnen we op een betekenisvolle manier in en nemen we mee in het ontwikkelingsproces. Ook bij andere fase van het proces betrekken en integreren we belanghebbenden actief, bijvoorbeeld bij het optimaliseren en evalueren van de systemen.

5.7.2 Bij de (door)ontwikkeling van ieder impactvol algoritmisch systeem wordt brede expertise betrokken

Door deskundigen en belanghebbenden bij het ontwikkelingsproces te betrekken, zorgt Dienst Toeslagen dat er voldoende expertise is voor de verantwoorde toepassing van algoritmische systemen. Dit betekent dat we naast het technische ontwikkelteam er relevante niet-technische (juridische, domein specifieke en/of bestuurlijke) expertise betrekken. Deze multidisciplinaire aanpak zorgt dat het systeem vanuit meerdere invalshoeken wordt beoordeeld en dat we rekening houden met een breed scala aan overwegingen.

