Evaluatieonderzoek

IAMA

HOOGHIEMSTRA & PARTNERS
strategisch en juridisch advies

mr. drs. Judith Zoë Blijden
mr. Lieve Smeets
mr. Taetske van der Reijt

Colofon

Dit onderzoek is uitgevoerd door Hooghiemstra & Partners, strategisch en juridisch adviesbureau op het raakvlak van data en recht in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken.

Auteurs:
Judith Zoë Blijden
Lieve Smeets
Taetske van der Reijt

Contactgegevens:
Hooghiemstra & Partners
Bezuidenhoutseweg 161
2594AG Den Haag
www.hooghiemstra-en-partners.nl
info@hooghiemstra-en-partners.nl

Illustratie credit voorblad:
Hanna Barakat & Archival Images of AI + AIxDESIGN / https://betterimagesofai.org / https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

Datum:
26 februari 2026

Inhoudsopgave

Colofon **2**

1. Samenvatting **5**

2. Inleiding **7**

2.1 Aanleiding 7
2.2 Opdrachtomschrijving 9
2.3 Aanpak 10
Fase I: Verzamelen documentatie en opstellen normenkader 10
Fase II: Analyse documentatie 11
Fase III Rapportage 11
2.4 Beperkingen en verantwoording 11

3. Bevindingen: vorm en inhoud **13**

3.1 Inleiding 13
3.2 Algemene bevindingen 13
3.3 Vorm 14
3.4 Inhoud 15
3.4.1 Deel 1 Waarom? 17
3.4.2 Deel 2 Wat? 18
3.4.3 Deel 3 Hoe? 19
3.5 Deel 4 Mensenrechtenassessment 20
3.6 Beantwoording deelvragen 1, 2 en 3 en hoofdvraag 1 23

4. Aanknopingspunten voor verbetering **27**

4.1 Inleiding 27
4.2 Algemene bevindingen 27
4.3 Beantwoording deelvraag 4 28
4.4 Beantwoording hoofdvraag 2: Aanknopingspunten voor verbetering 29
4.5 Vervolgonderzoek 32

Bijlage 1 Normenkader **34**

Bijlage 2 Interviewvragen **36**

Bijlage 3 Gearceerde elementen per vraag **37**

1. Samenvatting

Het Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmes (IAMA) is in 2021 ontwikkeld door de Universiteit Utrecht in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Het IAMA is een instrument voor discussie en besluitvorming voor overheidsorganen. BZK heeft Hooghiemstra & Partners verzocht om uitgevoerde IAMA's te evalueren om beter te begrijpen hoe het instrument wordt ingevuld en gebruikt bij overheidsorganisaties en hoe dit kan worden verbeterd.

In dit kwalitatief onderzoek zijn 570 vragen uit 10 IAMA-documenten geëvalueerd op de interne kwaliteit. Met interne kwaliteit bedoelen we dat we alleen kijken naar in hoeverre het antwoord correspondeert met de gestelde vraag en in hoeverre het document consistent is. Daarnaast zijn er kwalitatieve interviews afgenomen met de organisaties die documentatie hebben aangeleverd om de documentatie in de context van een breder IAMA-proces te kunnen plaatsen en te inventariseren welke mogelijkheden voor verbetering organisaties zelf zien. In dit onderzoek stonden twee vragen centraal. Per hoofdvraag beschrijven we de belangrijkste bevindingen.

Hoofdvraag 1: *Wat is de interne kwaliteit van de IAMA's (al dan niet in samenhang met uitgevoerde privacy assessments)?*

Wij constateren dat er grote verschillen bestaan tussen de interne kwaliteit van de aangeleverde IAMA's. Er zijn twee varianten te onderscheiden. Bij 4 van de 10 onderzochte IAMA's is het overgrote deel van de vragen volledig en beargumenteerd beantwoord. De kwaliteit van deze IAMA's is hoog. Bij 6 van de 10 onderzochte IAMA's is dit niet het geval. Deze IAMA's bevatten veel onvolledige en/of irrelevante antwoorden. De IAMA-vragen bestaan uit meerdere elementen en deze werden niet allemaal beantwoord en/of er werd een antwoord gegeven dat simpelweg niet aansloot bij de vraag. De IAMA's uit de tweede categorie bevatten over het algemeen korte antwoorden met steekwoorden.

Complementair aan de IAMA-documentatie hebben wij 6 privacy assessments ontvangen. De kwaliteit van verschillende privacy assessments[1] is consistenter. Deze waren allen redelijk tot uitstekend ingevuld en gemotiveerd. In de privacy assessments werden antwoorden vrijwel altijd uitgebreid gemotiveerd.

Bij sommige organisaties die begeleiding ontvingen bij het invullen van het IAMA, zag deze begeleiding vooral op het proces en het in goede banen leiden van de IAMA-sessies. De mate van begeleiding kon daarom niet altijd gelinkt worden aan de interne kwaliteit van het IAMA. Daarnaast merkten wij op dat de interne kwaliteit van een ingevulde IAMA, niet altijd iets zegt over de impact van het doen van een IAMA binnen een organisatie. Het doel van het IAMA is ook om een ethisch gesprek op gang te brengen, wat bij alle organisaties is gelukt. Daarnaast hielp het IAMA bij het creëren van bewustzijn over het gebruik van algoritmes. Deze belangrijke meerwaarde blijkt niet

[1] Het gaat hierbij om verschillende privacy instrumenten, waaronder Data Protection Impact Assessments, pre-scan DPIA's en andere door organisaties zelf ontwikkelde assessments. In verband met het voorkomen van herleidbaarheid wordt niet aangegeven wat de exacte namen waren van de privacy assessments.

altijd uit de antwoorden die ingevuld zijn in het IAMA. Wij concluderen dat een IAMA op papier onvolledig kan zijn ingevuld, maar dat het IAMA vaak toch een behulpzaam middel is geweest om een ethisch gesprek te starten over de verantwoorde inzet van technologie vanuit meerdere perspectieven. Iets wat voor de komst van het IAMA volgens organisaties niet of in veel mindere mate werd gevoerd.

Hoofdvraag 2: *Welke aanknopingspunten bieden de bevindingen t.o.v. de interne kwaliteit voor het verbeteren van het uitvoeren van een mensenrechten assessment?*

Bij de aanknopingspunten voor verbetering is rekening gehouden met het in balans houden van de twee functies van het IAMA: het faciliteren van een ethisch gesprek en de verantwoording van het mensenrechtenassessment. De kwaliteit van het mensenrechtenassessment kan alleen omhooggaan als het gesprek in de organisatie blijvend wordt gevoerd. De geconstateerde aanknopingspunten om het IAMA-proces te verbeteren en beter te ondersteunen hebben wij gevat in 3 aanbevelingen:

1. Stimuleer mensenrechtenkennis door de ontwikkeling van kennisdocumenten, methoden en richtlijnen. Doe dit waar het kan voor specifieke thema's (zoals bias en communicatie) en domeinen (zoals fraude, handhaving, onderwijs).
2. Faciliteer dat het juiste instrument op het juiste moment wordt gebruikt, zodat organisaties beperkte capaciteit effectief kunnen inzetten. Ontwikkel een pre-IAMA zodat het duidelijk wordt of en wanneer een IAMA moet worden uitgevoerd.
3. Verkort het IAMA en verduidelijk een aantal inhoudelijke punten en verleg de focus op Deel 4.

Om het IAMA-proces verder te optimaliseren, raden wij BZK aan om vervolgonderzoek uit te voeren naar de volgende aspecten:

- Een vervolgonderzoek kan de basis dienen voor het publiceren van een aantal *best practices*. Organisaties die werken met algoritmes zouden moeten worden betrokken bij het onderzoek zodat zij casuïstiek kunnen aanleveren en input kunnen leveren om de vertrouwelijkheid te bewaken.
- Vervolgonderzoek zou gericht moeten worden op hoe een pre-IAMA eruit zou kunnen zien, waarbij zou moeten worden opgehaald welke pre-IAMA's al zijn ontwikkeld en in hoeverre deze als basis kunnen dienen voor een gestandaardiseerde pre-IAMA. Daarnaast moet de link met de pre-DPIA worden onderzocht en een tool ontwikkeld worden die breed ingezet kan worden voor organisaties.
- Op basis van een analyse van het (vernieuwde) IAMA en het DPIA rijksmodel zou kunnen worden gekeken of een geïntegreerd assessment kan worden ontwikkeld. De handreiking 'Gezamenlijk gebruik IAMA en Model DPIA Rijksdienst' zou hiervoor als goed startpunt kunnen dienen.
- Vervolgonderzoek kan worden gericht op mogelijkheden om burgers beter te betrekken en wanneer dit van toegevoegde waarde is en op welke manier dit kan worden vormgegeven. Wij concluderen dat IAMA's nog te vaak worden ingevuld vanuit het perspectief van de organisatie, en niet het perspectief van groepen burgers die mogelijk geraakt worden.

2. Inleiding

2.1 Aanleiding

Het Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmes (hierna: IAMA) is in 2021 ontwikkeld door de Universiteit Utrecht in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK). Het IAMA is een instrument voor discussie en besluitvorming voor overheidsorganen. Het instrument maakt een interdisciplinaire dialoog mogelijk door degenen die verantwoordelijk zijn voor de ontwikkeling en/of inzet van een algoritmisch systeem.

Overheidsorganisaties kunnen bij de ontwikkeling of bij het gebruik van een algoritmische toepassing met behulp van het IAMA een afgewogen discussie voeren over de impact van het algoritme of een AI-systeem op mensenrechten en hoe deze impact eventueel te verminderen. Mensenrechten zijn, zoals het woord zegt, rechten die ieder mens toekomen, ongeacht nationaliteit, woonplaats, geslacht, godsdienst et cetera. Ze zijn universeel, onvervreemdbaar en ondeelbaar. Mensenrechten zijn vastgelegd in internationale en Europese verdragen.[2] Grondrechten zijn rechten die in nationale constituties – in ons geval de Grondwet - zijn opgenomen.

In 2022 nam de Tweede Kamer een motie aan waarin de regering verzocht wordt het uitvoeren van IAMA's verplicht te stellen voorafgaand aan het gebruik van algoritmen, wanneer het gaat over evaluaties van of beslissingen over mensen. In 2023 heeft de Kamer een motie aangenomen, waarin de regering verzocht wordt alle hoog-risico algoritmes binnen de Rijksoverheid verplicht op te nemen in het Algoritmeregister en te onderwerpen aan het IAMA.[3] Er is in 2023 ook een toezegging gedaan aan de Eerste Kamer door toenmalig staatssecretaris Koninkrijksrelaties en Digitalisering Van Huffelen dat mensenrechtentoetsen met betrekking tot AI-gebruik gedaan, herhaald en gepubliceerd worden.[4]

IAMA in Actie rapport uit 2024

In het onderzoek 'IAMA in Actie' uit 2024[5] werden 15 IAMA-trajecten geanalyseerd. Het betreft algoritmes die nog ontwikkeld moesten worden, in ontwikkeling waren, of al in gebruik waren. De 15 algoritmes zijn in het najaar van 2023 en voorjaar van 2024 bekeken.

Het doel van dit onderzoek was om het gebruik van het IAMA te stimuleren bij overheidsorganisaties (met name gemeentes) en feedback op te halen over het IAMA bij gebruikers. Uit het onderzoek blijkt dat deelnemers aan IAMA-sessies op voorhand sceptisch waren over het nut van het instrument, maar dat zij zich na afloop van de sessies altijd positief verrast toonden. Het instrument wordt gezien als een geschikte tool om het gesprek op gang te

[2] Zoals de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM, 1948), het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM (1950)), het internationale verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (1966), en het Europees Sociaal Handvest (ESH). Ook zijn er diverse verdragen voor specifieke doelgroepen gesloten waaronder het Vrouwenverdrag, het Kinderrechtenverdrag en het VN-verdrag handicap.
[3] Kamerstukken II, 26 643, nr. 835 en Kamerstukken II, 36360 VI, Nr. 14.
[4] https://www.eerstekamer.nl/toezegging/publicatie_mensenrechtentoetsen_ai
[5] IAMA in actie - Lessons learned van 15 IAMA-trajecten bij Nederlandse overheidsorganisaties | Rapport | Rijksoverheid.nl

brengen en de tool wordt behulpzaam bevonden bij het leren van andere expertises.

Het blijkt echter lastig om met alle relevante actoren een moment in te plannen om het IAMA-traject te doorlopen. Het traject neemt veel tijd in beslag en deelnemers zouden graag met minder vragen volstaan. Daarnaast riepen enkele vragen onduidelijkheden op, bijvoorbeeld omdat deze verschillend kunnen worden geïnterpreteerd. Het identificeren van een geschikte casus en het vaststellen van het doel van het IAMA blijken in de praktijk tot moeilijkheden te leiden. Ook weten deelnemers vaak niet wanneer een antwoord voldoende is.

De auteurs van het rapport doen zeven aanbevelingen waarin zij o.a. aanraden om een IAMA pre-scan te ontwikkelen, dat sessies ter plaatste moeten worden gehouden en begeleid, inhoudelijke vormaspecten van het IAMA kunnen worden aangescherpt en er moet worden onderzocht hoe het IAMA in lijn kan worden gebracht met de *Fundamental Rights Impact Assessment (*FRIA) van de AI-verordening.

Art. 27 AI-Verordening

Vanaf augustus 2026 zijn sommige organisaties op basis van art. 27 van de AI-verordening verplicht een '*Fundamental Rights Impact Assessment*' (hierna: FRIA) uit te voeren om grondrechtenrisico's te inventariseren voor de inzet van hoog-risico AI-systemen. Deze verplichting geldt voor publiekrechtelijke organen of particuliere entiteiten die openbare diensten verlenen. De wettelijke bepaling schrijft voor dat de beoordeling moet worden uitgevoerd voordat het systeem in gebruik wordt gesteld.

Artikel 27 schrijft voor dat het FRIA in ieder geval moet bestaan uit de volgende elementen:

a) Een beschrijving van de processen van de gebruiksverantwoordelijke, waarbij het AI-systeem met een hoog risico zal worden gebruikt in overeenstemming met het beoogde doel;
b) Een beschrijving van de periode waarbinnen - en de frequentie waarmee - elk AI-systeem met een hoog risico zal worden gebruikt;
c) Categorieën van natuurlijke personen en groepen die naar verwachting gevolgen zullen ondervinden van het gebruik van het systeem in een specifieke context;
d) De specifieke risico's op schade die waarschijnlijk gevolgen zal hebben voor de op grond van punt c) van dit lid geïdentificeerde categorieën natuurlijke personen of groepen personen, rekening houdend met de door de aanbieder op grond van artikel 13 verstrekte informatie;
e) Een beschrijving van de uitvoering van maatregelen voor menselijk toezicht, overeenkomstig de gebruiksaanwijzing;
f) De maatregelen die moeten worden genomen wanneer die risico's zich voordoen, met inbegrip van de regelingen voor 'interne governance' en klachtenregelingen.

Het Europees AI-bureau ontwikkelt een sjabloon voor een vragenlijst die voldoet aan de vereisten uit artikel 27. Het IAMA zou in aangepaste vorm kunnen worden gebruikt om een FRIA uit te voeren. Gezien de de aankomende inwerkingtreding van art. 27 is het daarom relevant te begrijpen hoe organisaties in staat kunnen worden gesteld mensenrechtenassessments goed uit te voeren.

Verhouding mensenrechten assessment en overige assessments

Het IAMA is niet het enige instrument dat wordt gebruikt om de impact van technologie op mensenrechten te beoordelen. Organisaties gebruiken verschillende juridische en ethische instrumenten. Zo voeren ze al langer Data Protection Impact Assessments (DPIA) omdat zij dit in specifieke gevallen volgende AVG verplicht zijn. Uiteraard staat in deze assessments het recht op gegevensbescherming centraal. De FRIA en een DPIA kunnen complementair aan elkaar worden uitgevoerd. Hierbij moet worden opgemerkt dat een DPIA focust op de impact op gegevensbescherming, terwijl in een FRIA ook de negatieve impact die voortkomt uit andere bronnen dan gegevensverwerking in kaart wordt gebracht.[6]

Hiernaast worden er ook andere privacy impact assessments (PIA) gebruikt om de impact op de verwerking van persoonsgegevens in kaart te breken. De namen van deze assessments verschillen; organisaties passen instrumenten aan naar hun behoeften en betrekken daar ook andere juridische kaders en normen bij, bijvoorbeeld op het gebied van archivering of informatiebeveiliging.

In dit rapport wordt naar alle instrumenten die focussen op privacy en gegevensbescherming verwezen met de naam 'privacy assessments'.

Verzoek evaluatie IAMA gebruik

Met het oog op de aankomende wettelijke verplichting heeft BZK Hooghiemstra & Partners opdracht gegeven om uitgevoerde IAMA's te evalueren om beter te begrijpen hoe het instrument wordt ingevuld en gebruikt bij overheidsorganisaties en hoe dit kan worden verbeterd. Het onderzoeksteam bestaat uit Judith Zoë Blijden, Lieve Smeets en Taetske van der Reijt. Waar in het onderzoek wordt verwezen naar 'wij', wordt dit onderzoeksteam bedoeld.

De aanleiding van het onderzoek is dat BZK inzicht wil verkrijgen in wat er nodig is om overheden beter te ondersteunen bij het uitvoeren van IAMA's of FRIA's en bij het inschatten van de impact van algoritmen op mensenrechten.

2.2 Opdrachtomschrijving

In dit onderzoek kijken we naar de wijze waarop organisaties het IAMA gebruiken. Dit onderzoek bestaat uit twee hoofdvragen.

Hoofdvraag 1: *Wat is de interne kwaliteit van de IAMA's (al dan niet in samenhang met uitgevoerde privacy assessments)?*

Hoofdvraag 2: *Welke aanknopingspunten bieden de bevindingen t.o.v. de interne kwaliteit voor het verbeteren van het uitvoeren van een mensenrechtenassessment?*

Met interne kwaliteit bedoelen we dat we alleen kijken naar in hoeverre het antwoord correspondeert met de gestelde vraag en in hoeverre het document consistent is.
Wij kunnen op basis van de documentatie alléén niet beoordelen of deze antwoorden ook kloppen

[6] https://ecnl.org/sites/default/files/2025-12/ECNL%20DIHR%20Guide%20to%20FRIA%20Dec%202025.pdf, p.6.

met de werkelijke casus die voorligt. Het IAMA kan ook deels overlappen met privacy assessments. Daarom wordt ook gekeken naar de samenhang tussen het IAMA en privacy assessments.

De volgende deelvragen staan centraal:

1. Welke vragen van het IAMA worden beantwoord en welke andere instrumenten zijn - voor zover bekend - aanvullend gebruikt?
2. a. In hoeverre worden alle gevraagde elementen in de vragen van het IAMA geadresseerd (in het IAMA of in de privacy assessment)?
   b. In hoeverre wordt een beargumenteerde inschatting gemaakt van de impact op mensenrechten?
3. Welke overeenkomsten en verschillen bestaan er in de wijze waarop de vragen van het IAMA wel of niet wordt beantwoord?
4. In hoeverre leveren de gevonden overeenkomsten en verschillen aanknopingspunten op om het uitvoeren van een mensenrechtenassessment beter te (kunnen) ondersteunen?

Verhouding onderzoek 'Evaluatieonderzoek IAMA' en nieuwe versie van het IAMA

De Universiteit Utrecht Data School werkte in opdracht van het Ministerie van BZK voor en gedurende de looptijd van dit onderzoek aan een nieuwe versie van het IAMA. De nieuwste versie van het IAMA is gepubliceerd nadat het conceptrapport van dit rapport al was afgerond, daarom konden die aanpassingen niet meer worden meegenomen in dit onderzoek.[7]

2.3 Aanpak

Dit onderzoek is een kwalitatieve studie gericht op de inhoudelijke beoordeling van de 10 ontvangen IAMA-documenten. Het onderzoek bestond uit drie fasen:

I. Verzameling documentatie en vaststellen van het normenkader;
II. Analyse van de documentatie en interviews;
III. Rapportage.

Wij lichten elke fase hieronder kort toe.

Fase I: Verzamelen documentatie en opstellen normenkader

Inventariseren en verzamelen documentatie

BZK heeft een groot aantal organisaties aangeschreven met het verzoek deel te nemen aan dit onderzoek onder de voorwaarde dat in de rapportage geen herleidbare uitspraken naar de deelnemende organisatie zouden worden gedaan. 5 organisaties hebben op deze oproep gereageerd. In totaal hebben zij 10 IAMA's aangeleverd. Daarnaast zijn er 6 privacy instrumenten aangeleverd.

[7] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2026/02/16/impact-assessment-mensenrechten-en-algoritmes

Fase II: Analyse documentatie

Wij hebben alle documentatie met behulp van het normenkader geëvalueerd en kwalitatieve interviews afgenomen met de betrokken organisaties.

Wij hebben 10 IAMA documenten samen met eventuele privacy assessments geëvalueerd. Het IAMA bestaat uit 4 delen. Deel 1 behandelt de beoogde effecten, doelstellingen en randvoorwaarden. Deel 1 bestaat uit 8 vragen. Deel 2 behandelt de data (*input*) en het algoritme (*throughput*) en bestaat uit 23 vragen. Deel 3 gaat over de implementatie en het gebruik van het algoritme (output) en bestaat uit 19 vragen en tenslotte bevat deel 4 de mensenrechtenassessment en bestaat uit 7 vragen. In totaal hebben wij dan ook 570 IAMA-vragen geëvalueerd.

Wij hebben de bevindingen van de 10 IAMA's en eventuele aanvullende privacy assessments gestructureerd naast elkaar geplaatst. Vervolgens hebben we de data gepseudonimiseerd, zodat de resultaten in dit onderzoek niet direct herleidbaar zijn naar de organisaties die documentatie hebben aangeleverd. Op basis van deze beoordeling brengen wij in kaart waar overeenkomsten en verschillen zichtbaar worden in de manier waarop organisaties het instrument gebruiken. Daarbij letten wij zowel op vorm (welke onderdelen zijn ingevuld en welke niet) als op inhoud (inhoudelijke verschillen en overeenkomsten in de wijze van beantwoording per deel).

Kwalitatieve interviews

Aanvullend hebben wij kwalitatieve interviews afgenomen met de organisaties die documentatie hebben aangeleverd. Eén van deze organisaties heeft schriftelijk input geleverd op de vragen. Ook hebben we één organisatie gesproken die een IAMA heeft uitgevoerd waarvan geen documentatie is aangeleverd. In de interviews is de context geschetst waarbinnen het IAMA is uitgevoerd.

Organisaties hebben verteld over het proces dat zij hebben doorlopen, gereflecteerd op de beschikbare capaciteit en kennis in de organisatie en verbeterpunten voor het IAMA en het bredere proces gesignaleerd. In Bijlage 2 staat de vragenlijst die centraal stond tijdens de interviews.

Fase III Rapportage

Wij hebben de documentatie systematisch geanalyseerd en elk antwoord beoordeeld met "volledig", "voldoende" of "onvolledig" met behulp van het normenkader. Op basis van de analyse van de documentatie en kwalitatieve interviews hebben wij deze rapportage opgesteld.

2.4 Beperkingen en verantwoording

BZK heeft tientallen organisaties uitgenodigd deel te nemen aan dit onderzoek en hiervoor documentatie beschikbaar te stellen aan de onderzoekers. BZK heeft de documentatie niet ontvangen noch ingezien. Deelname aan dit onderzoek was vrijwillig en op voorwaarde dat er in de rapportage niet direct naar specifieke organisaties werd verwezen.

Deze methodologische keuzes hebben wel belangrijke implicaties voor de representativiteit van het onderzoek:

- *Selectiebias.* Alleen organisaties die bereid waren mee te werken, leverden documentatie aan. Dit zijn mogelijk organisaties die al affiniteit hebben met het onderwerp of vertrouwen hebben in de kwaliteit van hun IAMA's.
- *Kleine steekproefgrootte*. Het aantal ontvangen documenten is beperkt, waardoor de resultaten niet generaliseerbaar zijn. Het onderzoek levert dus geen *algemene* uitspraken over dé kwaliteit van IAMA's in het algemeen, maar identificeert op basis van de inzichten van 10 IAMA's wel aanknopingspunten voor verbetering en vervolgonderzoek.

Gezien deze beperkingen dienen de bevindingen met bescheidenheid te worden geïnterpreteerd.

Daarnaast heeft de voorwaarde dat de resultaten niet herleidbaar mogen zijn naar de organisaties in combinatie met de kleine sample gevolgen voor deze rapportage. Om toch relevante inzichten te kunnen beschrijven, wordt de nadruk gelegd op belangrijke overeenkomsten en verschillen tussen de IAMA's. De bevindingen worden daarom geformuleerd in algemene termen en proporties, zoals 'bij één vierde/25% van de vragen uit Deel I…'. Hiermee kunnen toch de verschillen en overeenkomsten duidelijk worden gemaakt, ondanks de kleine hoeveelheid aangeleverde IAMA's. Het gaat dus specifiek om percentages met betrekking tot de aangeleverde en onderzochte documentatie en een beschrijving hiervan. Het benoemen van percentages moet geenszins worden geïnterpreteerd als een uitspraak over IAMA's in het algemeen. Zoals eerder is genoemd, kunnen op basis van dit onderzoek geen algemene uitspraken over alle IAMA's worden gedaan.

3. Bevindingen: vorm en inhoud

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk presenteren we de bevindingen van het onderzoek.

Paragraaf 3.2 gaat in op de algemene bevindingen. In paragraaf 3.3 staan de bevindingen met betrekking tot de vormgeving en de niet inhoudelijke aspecten van het IAMA centraal, gevolgd door paragraaf 3.4, waarin de bevindingen over de inhoudelijke beantwoording van de IAMA-vragen worden besproken. In elke paragraaf wordt ingegaan op de bevindingen uit de documentanalyse die wordt aangevuld met de inzichten uit de interviews. Tot slot wordt in paragraaf 3.5 antwoord gegeven op de eerste 3 deelvragen en hoofdvraag 1 van dit onderzoek.

3.2 Algemene bevindingen

Wij hebben 10 IAMA's ontvangen van 5 verschillende organisaties. De IAMA's zijn allen afkomstig van overheidsorganisaties. De organisaties verschillen in taakstelling, capaciteit en grootte. Er zaten zowel overheidsorganisaties tussen op nationaal als regionaal niveau en uitvoeringsorganisaties. Aanvullend op de 10 IAMA's hebben we complementaire 6 privacy assessments ontvangen. De IAMA's toetsen verschillende soorten algoritmen: van simpele beslisbomen tot generatieve AI-systemen.

Uit de interviews komt naar voren dat organisaties het IAMA inzetten om twee doelen te bereiken. Ten eerste wordt het IAMA gebruikt om een ethische discussie binnen een organisatie rondom de inzet van technologie te faciliteren. Ten tweede wordt het IAMA gebruikt om juridische waarborgen en risico's ten aanzien van mensenrechten in kaart te brengen en hiervoor maatregelen te nemen. Dat betekent dat moet worden gekeken of en hoe bij de inzet van algoritmes/AI wordt voldaan aan de relevante mensrechtelijke kaders. Hoewel alle organisaties aangaven dat het altijd nóg beter kan, gaven zij aan dat het IAMA meerwaarde heeft en hen helpt om beide doelen te verwezenlijken.

Dit komt overeen met de opzet van het IAMA: '*Het IAMA bevat een groot aantal vragen waarover discussie plaats moet vinden en waarop een antwoord moet worden geformuleerd in alle gevallen waarin een overheidsorgaan overweegt een algoritme te (laten) ontwikkelen, in te kopen, aan te passen en/of in te gaan zetten*.'[8]

De ingevulde IAMA's zijn het resultaat van een langer proces. Dit hangt sterk samen met de twee doelen van de vragen; het faciliteren van een discussie en het formuleren van een antwoord. De duur van zo'n proces verschilt per IAMA, hangt af van de complexiteit van de casus en hoe lastig het is om mensen vanuit verschillende disciplines voor een of meerdere fysieke sessies bij elkaar te krijgen. De discussie dient plaats te vinden met een breed samengesteld team. Het IAMA doet per onderdeel suggesties wie waarbij moet worden betrokken. Organisaties hadden nog geen standaardproces voor het omgaan met IAMA's, maar meerdere organisaties waren dit ten tijde van dit onderzoek aan het opzetten.

[8] IAMA p. 2.

Bij de onderzochte IAMA's waren verschillende disciplines betrokken waaronder; vakjuristen, privacyjuristen, functionaris(sen) gegevensbescherming, dataspecialisten, AI-compliance officers, architecten, ethici, ontwikkelaars, business analisten, operationeel managers, proceseigenaren en (interne) opdrachtgevers.

Bij 4 van de 5 organisaties was één persoon aangesteld om het proces te begeleiden. Bij 3 organisaties was die persoon extern ingehuurd.

3.3 Vorm

Wij hebben gekeken naar welke vragen van het IAMA zijn ingevuld en welke aanvullende instrumenten worden gebruikt. Hiervoor was het noodzakelijk dat voldoende vragen waren beantwoord, zodat wij een beeld kregen van de voorliggende casus. Met name deel 4 is alleen te beoordelen als de eerdere delen enigszins zijn ingevuld. Hier is nog niet gekeken of het ingevulde antwoord ook daadwerkelijk inhoudelijk de vraag beantwoord.

Van alle 10 IAMA's waren bij de meeste vragen een antwoord ingevuld. Van de onderzochte IAMA's wars er bij alle vragen in Deel 1 een antwoord ingevuld. Deel 2 was wisselend ingevuld. Bij drie IAMA's was er bij alle vragen uit Deel 2 een antwoord ingevuld. Bij de overige misten er verschillende antwoorden wisselend van slechts één ontbrekend antwoord tot het ontbreken van 30% van de antwoorden in dit deel. Bij Deel 3 zijn over het algemeen alle vragen ingevuld. Slechts bij twee IAMA's misten twee antwoorden. Tot slot was er bij alle vragen van Deel 4 een antwoord ingevuld, op slechts enkele uitzonderingen na. Over het geheel genomen waren er bij alle IAMA's voldoende vragen beantwoord om de interne kwaliteit te evalueren op basis van de aspecten in het normenkader.

De aanvullende privacydocumentatie was altijd uitgebreid ingevuld. Enkele organisaties hadden aanvullend op het IAMA en een privacy assessment ook samenvattingen en toelichtende memo's gedeeld. In dat geval was de bredere context zeer duidelijk. Dit maakte het een stuk gemakkelijker om de IAMA's te interpreteren.

Format
Een aantal IAMA's was opgeleverd in PDF-format, waarbij het niet meer mogelijk was te scrollen in de tekstboxen. In dat geval konden de antwoorden maar gedeeltelijk worden gelezen (en beoordeeld). Indien het duidelijk was dat er meer tekst was ingevuld dan leesbaar was, zijn de antwoorden niet inhoudelijk beoordeeld. Uit de interviews komt naar voren dat niet alle organisaties goed uit de voeten kunnen met het format van het IAMA. Het PDF-format wordt door meerdere respondenten ervaren als beperkend. De tekstboxen geven niet iedereen voldoende ruimte om hun antwoord te onderbouwen. In het bijzonder zouden sommigen graag zien dat zij noten kunnen toevoegen, om aan belangrijke literatuur of jurisprudentie te refereren. Eén organisatie heeft ervoor gekozen het IAMA aan te passen naar een ander format (Word in plaats van PDF). Enkelen hebben ervoor gekozen een aanvullend document aan te maken waar er meer ruimte werd gegeven aan de context waarbinnen het IAMA is opgesteld.

Op basis van het huidig format is niet duidelijk waar de meeste aandacht naartoe moet gaan. Hoewel het gaat om de mensenrechtenassessment dat met name in deel 4 staat, komt naar voren

op basis van de wijze waarop de documentatie is ingevuld en op basis van de input uit de interviews, dat deel 4 niet altijd het deel is in praktijk de meeste aandacht krijgt.

Herhalingen en overlap tussen instrumenten

Alle organisaties lieten weten dat in het IAMA een aantal vragen wordt herhaald. Dat geldt met name voor deel 2. Dit wordt ook duidelijk in de documentatie. In 2B worden vragen relatief vaak niet inhoudelijk beantwoord. In plaats daarvan wordt er erg vaak verwezen naar antwoorden in 2A. Ook werden er relatief vaak überhaupt geen antwoorden gegeven. De antwoorden op drie vragen (2A3.2, 2b3.4 en 2B3.5) uit deel 2 ontbraken het vaakst.

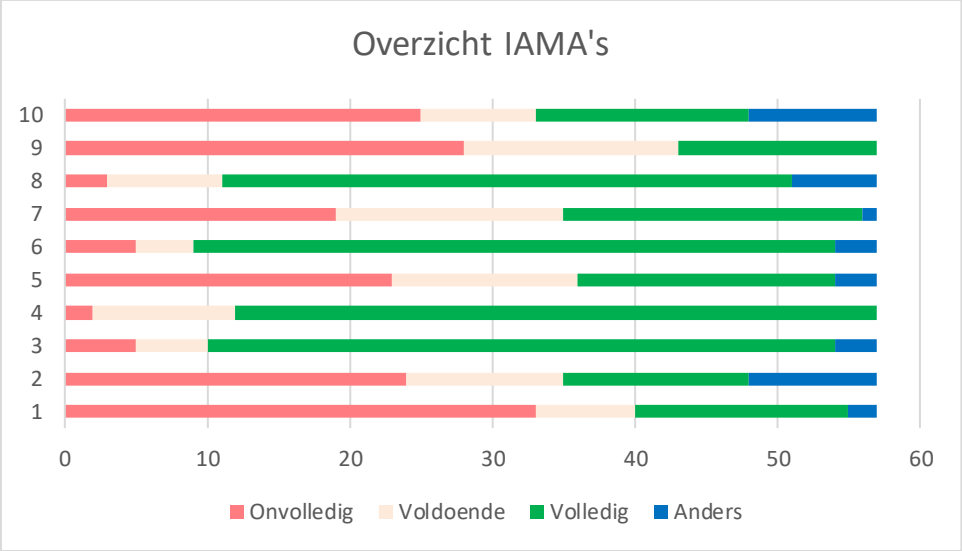
Ook is er vaak overlap met de privacy assessments en met de vragen die moeten worden beantwoord als een algoritme wordt geregistreerd in het algoritmeregister. Tegelijkertijd is de overlap niet volledig, waardoor er steeds net een ander antwoord moet worden gegeven. Eén organisatie gaf aan dat sommige vragen, bijvoorbeeld over informatiebeveiliging en archivering, uit het instrument zouden moeten worden gehaald, omdat deze niet direct iets te maken hebben met een mensenrechtenassessment. Een meerderheid van de organisaties gaf aan dat het IAMA vooral geschikt is voor algoritmes die nog in ontwikkeling zijn en minder voor algoritmes die al in gebruik zijn. Ook vonden de meeste organisaties de toelichtingen té uitgebreid.

3.4 Inhoud

Vervolgens hebben wij gekeken in hoeverre de antwoorden ook daadwerkelijk de gevraagde elementen uit de vragen adresseerden. Elk antwoord is beoordeeld met een van de volgende labels:

- Onvolledig: Er is geen (relevant) antwoord aanwezig. De elementen uit de vraag worden niet behandeld zonder dat hiervoor een reden voor is opgegeven, óf de aanwezige informatie hangt niet samen met de gestelde vraag.
- Voldoende: Er wordt antwoord gegeven op de vraag, maar het antwoord is summier. Deze score wordt gegeven wanneer centrale elementen wel worden genoemd, maar zonder duidelijke onderbouwing.
- Volledig: Het antwoord adresseert alle elementen uit de vraag, wordt goed beargumenteerd en is navolgbaar. Deze score wordt gegeven wanneer alle centrale elementen uit de vraag worden geadresseerd met een (uitgebreide) navolgbare motivatie.
- Anders. Indien vragen niet konden worden beoordeeld, bijvoorbeeld omdat de antwoorden onleesbaar waren of omdat de vragen voor de voorliggende casus niet relevant was om te beantwoorden.

In deze paragraaf worden de belangrijkste bevindingen op basis van de documentanalyse besproken. Vervolgens worden deze aangevuld met de inzichten uit de interviews.



Figuur 1. Overzicht van IAMA's en weergave score beantwoording

Over het algemeen zijn bij de meeste onderzochte IAMA's de vragen niet alleen beantwoord, maar wordt er in de antwoorden ook in gegaan op de belangrijke elementen van de vraag. Bij 9 van de 10 onderzochte IAMA's was meer dan de helft van het IAMA voldoende of meer dan voldoende beantwoord. Bij 4 van de 10 onderzochte IAMA's was meer dan 3/4^{e} van de vragen voldoende danwel volledig beantwoord.

Bij 5 van de 10 onderzochte IAMA's was minimaal 30% van de antwoorden onvolledig. Dat betekent dat niet alle relevante onderdelen van de vraag waren geadresseerd in het antwoord of dat een antwoord volledig ontbrak.

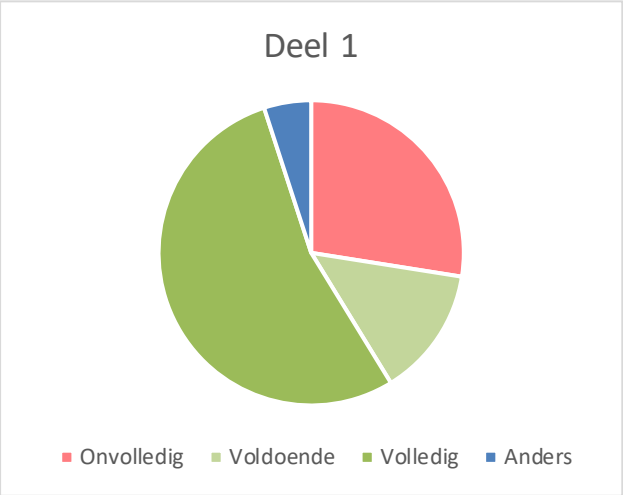
Van 7 van de 10 onderzochte IAMA's werd een klein deel van de antwoorden beoordeeld met 'anders'. Dit kwam met name omdat deze onleesbaar waren. Bij 3 IAMA's lag het aantal antwoorden dat het label 'anders' kreeg iets hoger.

Deel 1 en deel 3 waren het meest volledig ingevuld, deel 2 en deel 4 waren vaak onvolledig ingevuld. Wij zullen in de volgende paragrafen de belangrijkste opvallende bevindingen per deel uitgebreider beschrijven.

3.4.1 Deel 1 Waarom?

Deel I bestaat uit 8 vragen. Over het algemeen zijn bij de meeste onderzochte IAMA's de meeste elementen uit de vragen in deel 1 geadresseerd. Hiervan waren 54% van de vragen volledig beantwoord, 14% van de antwoorden waren voldoende. 27% van de antwoorden waren onvolledig en slechts 5% van de antwoorden waren 'anders'.

De vragen over doelstelling (1.2.1) en publieke waarden (1.3.1 en 1.3.2) worden voor het overgrote deel volledig beantwoord en hier worden in overwegende mate alle elementen uit de vragen geadresseerd.



Figuur 2. Score beantwoording Deel 1

Uit de interviews komt echter naar voren dat organisaties de laatste vragen over publieke waarde, de wettelijke grondslag en betrokkenen en verantwoordelijkheden van deel I ervaren als lastig. Vaak is er voor een beter begrip van wat publieke waarden zijn en hoe die een rol spelen in de voorliggende casus informatie ingewonnen bij een externe data ethicus. Vier van de vijf organisaties hebben externe ondersteuning ingehuurd om met hulp zich deze manier van denken meer eigen te maken. 2 organisaties hebben op het moment dat dit onderzoek liep vacatures uitstaan voor een data ethicus. Het is voor organisaties wennen om vanuit een ethisch perspectief na te denken over technologie, maar zij zien de meerwaarde ervan in. Zij noemen het IAMA als een belangrijk startpunt om hiermee aan de slag te gaan. Sommige organisaties hebben waardenkaders voor hun organisatie die ze gebruiken om na te denken over de rol van waarden.

Bij 1.1.1 wordt gevraagd: 'Licht uw voorstel voor het gebruik/de inzet van een algoritme toe. Wat is de aanleiding hiervoor geweest? Voor welk probleem moet het algoritme een oplossing bieden?' Opvallend was dat bij 3 IAMA's niet duidelijk werd welk probleem moest worden opgelost. Die antwoorden zijn daarom onvolledig beoordeeld. Deze onduidelijkheid werkt door in deel 4 waar het zonder goede probleemanalyse het lastig is noodzakelijkheid, subsidiariteit en proportionaliteit te beoordelen.

Uit de interviews komt naar voren dat de eerste vragen uit deel 1 lastig te beantwoorden zijn omdat de fundamentele vraag over waarom een organisatie iets op een bepaalde manier wil gaan doen eerder niet of beperkt is besproken. Het moment dat een IAMA wordt uitgevoerd kan eigenlijk al te laat zijn om deze vraag betekenisvol te bespreken, omdat op dat moment het algoritme er nu eenmaal al is.

De vraag die het vaakst onvolledig wordt beantwoord is vraag 1.5.2 'Hoe zijn de verantwoordelijkheden belegd ten aanzien van de ontwikkeling en de inzet van het algoritme, ook nadat het algoritme eenmaal is afgerond?' De antwoorden zijn in 6 van de 10 gevallen onvolledig bevonden, omdat er niet wordt uitgelegd wat er gebeurt nadat het algoritme is afgerond.

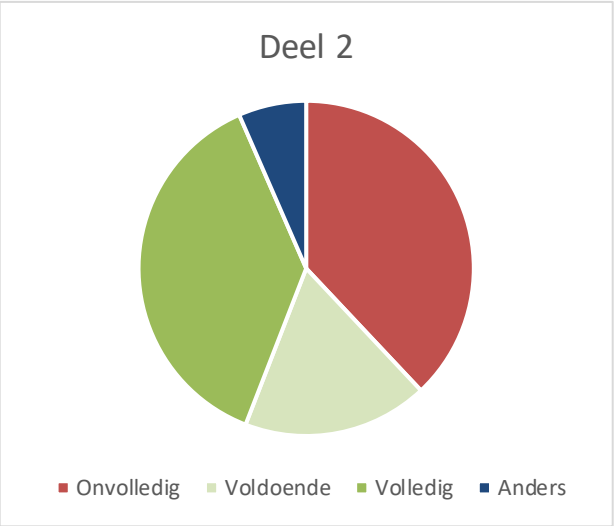
Het antwoord op vraag 1.4.1 is in 4 van de 10 gevallen onvolledig. De vraag luidt: 'Wat is de wettelijke grondslag van de inzet van dit algoritme en van de beoogde besluiten die genomen zullen

worden op basis van dit algoritme?' De wettelijke grondslag was in 4 van de 10 gevallen onvolledig, omdat er geen wettelijke bepaling wordt genoemd of omdat niet duidelijk wordt waarom op basis van een algemene bepaling het algoritme kan worden gebruikt. Tegelijkertijd moet er gezegd worden dat het uit de vraagstelling en de toelichting van het IAMA niet kan worden afgeleid wanneer een wettelijke grondslag voor het algoritme exact noodzakelijk is en voldoende is.

Uit de gesprekken kwam naar voren dat de wettelijke basis niet altijd duidelijk is, met name als het gaat om oudere wetgeving.

3.4.2 Deel 2 Wat?

In Deel 2 zijn de vragen, net als de andere delen, overwegend voldoende tot volledig beantwoord. 37% van de antwoorden waren volledig. 18% van de antwoorden waren voldoende. In Deel 2 zien we het grootst aantal vragen (39%) dat onvolledig is beantwoord. 7% van de antwoorden waren 'anders'.



Figuur 3. Score beantwoording Deel 2

Voor het relatieve hoge percentage vragen dat onvolledig is beantwoord zien wij een aantal mogelijke verklaringen.

Dat komt deels doordat vragen überhaupt niet zijn ingevuld. Uit de interviews komt naar voren dat mensen de vragen ervaren als repetitief. In deel 2B wordt een antwoord vaak volstaan met slechts een verwijzing naar een ander antwoord.

Daarnaast zien we dat een aantal vragen zeer verschillend worden geïnterpreteerd. Zo worden er in het bijzonder op de vragen over representativiteit (2A3.2), bias (2A3.3) en aannames (2A3.4) zeer verschillende antwoorden gegeven. Ook worden deze vragen relatief vaak niet beantwoord. Uit de gegeven antwoorden wordt duidelijk dat er geen gedeeld beeld bestaat over wat deze begrippen betekenen. In de antwoorden wordt vaak ingegaan op kwaliteit van de data. Dit suggereert dat men denkt dat als de kwaliteit hoog is deze ook een lage bias heeft of impliciet ook representatief is.

In het IAMA wordt verwezen naar het document Handreiking non-discriminatie by design[9], opgesteld door de Universiteit van Tilburg, de Technische Universiteit Eindhoven, de Vrije Universiteit Brussel en het College voor de Rechten van de Mens. In het IAMA wordt er met name gesproken over *bias* en minder vak over non-discriminatie. Wat bias precies is en hoe het eruit ziet wordt niet toegelicht in het IAMA noch in de handreiking.

[9] https://www.digitaleoverheid.nl/document/handreiking-non-discriminatie-by-design/

Ook zien we dat veel vragen worden afgedaan met een procedureel antwoord, terwijl dat niet is wat wordt gevraagd. Bijvoorbeeld door een vraag over de kwaliteit van data te beantwoorden met door wie die kwaliteit wordt beoordeeld, maar niet wat de beoordeling van de kwaliteit van de data was.

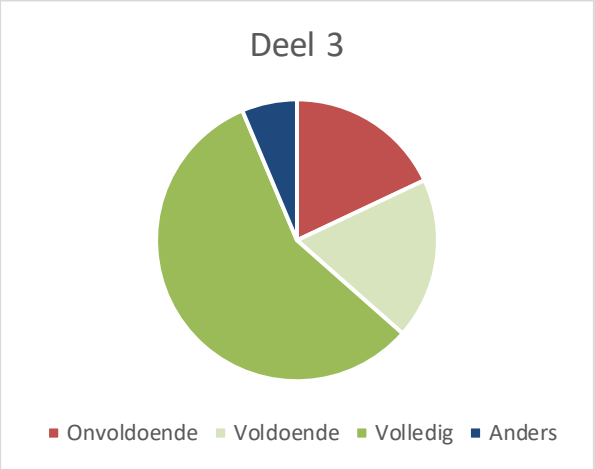
Uit de interviews kwam ook naar voren dat het gesprek tussen mensen met kennis van de techniek, kennis van de business en mensen met kennis van het recht niet altijd gemakkelijk is. Degene die het IAMA uiteindelijk invult is zelf niet altijd een algoritmespecialist.

In Deel 2 is ook de overlap met de privacy assessments erg duidelijk. Veel vragen waren niet of summier beantwoord in het IAMA, maar zijn alsnog met een voldoende of volledig beoordeeld omdat er in de privacy documentatie wél uitgebreid informatie over is gedeeld. In de interviews komt ook naar voren dat het bij dit deel belangrijk is dat de privacy officer aansluit.

3.4.3 Deel 3 Hoe?

De vragen uit Deel 3 zijn in de onderzochte IAMA's het meest volledig beantwoord van alle delen. 57% van de antwoorden waren volledig, 19% van de antwoorden waren voldoende, 18% van de antwoorden waren onvolledig en slechts 6% van de antwoorden waren beoordeeld met 'anders'.

Vragen 3.3.1 en 3.3.4 (over de effecten van het algoritme voor burgers) en vragen 3.6.3 (visualisatie algoritme) en vraag 3.7.3 (over toegang auditors en toezichthouders) worden het vaakst, bij vier van de 10 IAMA's, onvolledig beantwoord.



Figuur 4. Score beantwoording Deel 3

Bij de vragen over de effecten van het algoritme valt op dat deze vraag vaak wordt bekeken vanuit het perspectief van de organisatie en niet, zoals de bedoeling is, vanuit het perspectief van de burger. Dit zien we ook terug bij vragen in andere delen. Ook uit de gesprekken komt naar voren dat het bij de fysieke bespreking tijdens een IAMA-sessie niet altijd voor iedereen duidelijk is dat het gaat om het effect op de burger. Er wordt vaak vanuit de eigen positie of de eigen organisatie gedacht.

Vraag 3.5.1 (over de tijdsperiode) is de enige vraag in het IAMA die door alle organisaties volledig wordt ingevuld. De andere vragen in 3.5 zijn, op twee uitzonderingen na, ook volledig ingevuld. Het schetsen van de context lijkt voor organisaties een duidelijke opgave.

Vraag 3.6.3 over of het algoritme wordt gevisualiseerd bijvoorbeeld in een dashboard wordt vaak niet duidelijk beantwoord.

Vraag 3.7.3 over welke mogelijkheden er zijn voor auditors en toezichthouders om consequenties te verbinden aan de inzet van het algoritme wordt vaak zeer verschillend beantwoord. De antwoorden die onvolledig zijn beoordeeld hadden vaak niet direct iets te maken met de vraag. Soms wordt er

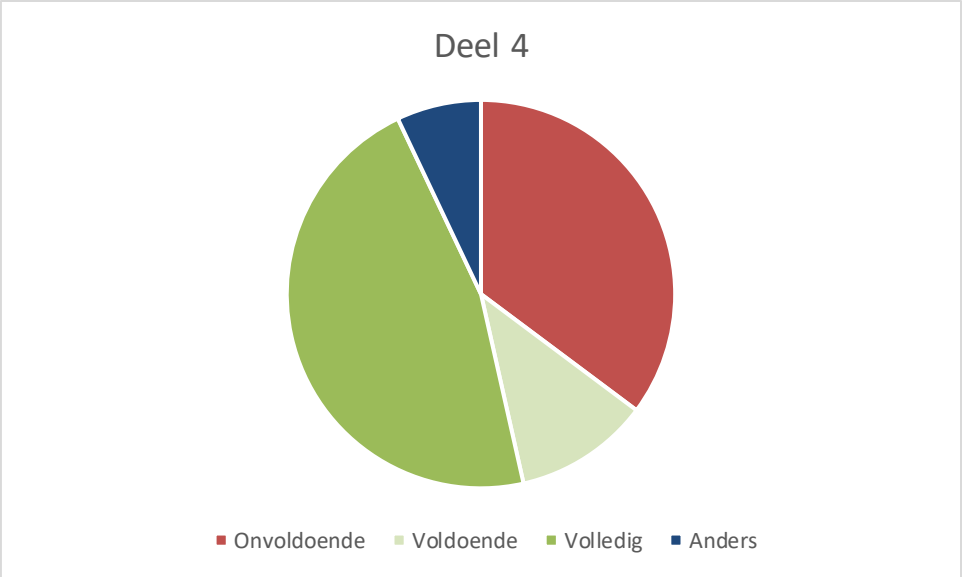
verteld wat de mogelijkheden zijn voor burgers om een klacht in te dienen, of wordt er aangegeven dat er transparant wordt gehandeld, maar niet uitgelegd hoe.

Uit de gesprekken komt naar voren dat organisaties ervaren dat er herhaling zit tussen de vragen. In dit deel staan veel vragen die enigszins op elkaar lijken. Ook wordt er in de vragen relatief vaak verwezen naar eerdere vragen.

Dat verklaart mogelijk waarom er bij twee IAMA's antwoorden op de vragen 3.3.3 en 3.3.4 misten. In deze vragen wordt er weer verwezen naar andere vragen (1.2 en 1.3). Mogelijk denkt men daardoor dat zij genoeg informatie al eerder hebben gedeeld, maar de vragen 3.3.3 en 3.3.4 hebben net een andere focus. In 3.3.3 is het de bedoeling dat er wordt gereflecteerd op de verwachte effecten van het algoritme en in hoeverre die bijdragen aan de oplossing, terwijl er in 1.2 alleen wordt gevraagd naar wat het probleem is en welk doel moet worden bereikt. In 3.3.4 wordt er gevraagd hoe de verwachte effecten zich verhouden tot de waarden die in 1.3 zijn genoemd. 3.3.3 en 3.3.4 vragen dus net iets anders dan in 1.2 en 1.3.

De vragen 3.6.1 en 3.6.2 worden vrijwel altijd minimaal voldoende beantwoord, maar inhoudelijk zijn dit vaak geen sterke antwoorden. Zo wordt de vraag 3.6.1 over 'hoe open kunt u zijn over de werking van het algoritme in het licht van de doelstellingen en context van de inzet ervan?' meerdere malen beantwoord met 'heel open' en wordt 3.6.2 over 'Op welke manier beoogt u te communiceren over de inzet van het algoritme' afgedaan met 'we publiceren het algoritme in het algoritmeregister'. Hierbij wordt vaak niet gereflecteerd over hoe de betrokkenen of geraakte groepen worden geïnformeerd. In de privacy assessments wordt dit wel beter gedaan en wordt er uitgelegd hoe bijvoorbeeld het privacybeleid eruitziet en wordt gecommuniceerd.

3.5 Deel 4 Mensenrechtenassessment



Figuur 5. Score beantwoording deel 4

Het belangrijkste deel van het IAMA is Deel 4 waarin de mensenrechtenassessment plaatsvindt. In de eerdere delen is hiervoor voorwerk gedaan. Als we kijken naar dit deel zien we dat 35% van de

vragen onvolledig is beantwoord. 11% van de vragen is voldoende beantwoord. 46% is volledig beantwoord en 7% van de antwoorden zijn beoordeeld met 'anders'. Dat betekent dat dit deel ná deel 2 het hoogste aantal antwoorden heeft die als onvolledig zijn bestempeld. Uit de interviews komt duidelijk naar voren dat dit deel wordt ervaren als het lastigste onderdeel.

De verschillen tussen de IAMA's zijn hier het grootst: bij enkele IAMA's zijn alle vragen volledig beantwoord en voorzien van uitgebreide en consistente argumentatie, terwijl andere IAMA's overwegend zeer korte, nauwelijks gemotiveerde antwoorden bevatten.

Bij de analyse van de beantwoording van Deel 4 vallen een aantal zaken op. Bij de IAMA's waarin over het algemeen alle vragen voldoende tot volledig zijn beantwoord wordt er consistent en systematisch gewerkt: relevante grondrechten worden expliciet benoemd, gekoppeld aan concrete wettelijke bepalingen, beoordeeld vanuit het perspectief van de betrokkene/geraakte groep en in samenhang besproken met doel, effectiviteit, noodzaak en proportionaliteit. Go*od practices* zijn onder meer het expliciet maken van het perspectief van degene die wordt geraakt, het onderscheiden van mensenrechtelijke waaronder de relevante gegevensbeschermingsaspecten (met consistente verwijzing naar de privacy assessment), het concreet onderbouwen van effectiviteit met empirische argumenten, en het aantoonbaar overwegen van alternatieven, inclusief niet-technologische opties en verschillende configuraties van het algoritme.

Bij de IAMA's waar de meeste vragen onvolledig zijn beantwoord vallen ook een aantal zaken op. Regelmatig ontbreekt een expliciete motivering, worden grondrechten slechts gedeeltelijk behandeld of ontbreekt consistentie tussen de antwoorden op opeenvolgende vragen. Ook worden specifieke wettelijke bepalingen niet altijd correct of volledig geïdentificeerd en uitgewerkt, terwijl dit in privacy assessments voor wat betreft de grondslagen voor gegevensverwerking doorgaans wél het geval is. Dit wijst op meer vertrouwdheid met gegevensbeschermingsrecht dan met bredere mensenrechtelijke aspecten, en blijkt ook uit de interviews.

Verder wordt effectiviteit soms uitsluitend gemotiveerd als verbetering ten opzichte van de eerdere werkwijze, zonder onderbouwing dat het middel daadwerkelijk geschikt is om het gestelde doel te bereiken. De noodzakelijkheidstoets blijkt het vaakst onvolledig uitgewerkt, met name doordat alternatieven of mitigerende maatregelen niet worden onderzocht.

Wanneer de eerste vragen van Deel 4 niet zijn beantwoord, zoals welke grondrechten worden geraakt en hoe zwaar, is het bovendien niet mogelijk om de afsluitende proportionaliteitsafweging (redelijk evenwicht in ieders belangen en rechten) overtuigend te beargumenteren. De kwaliteit van de mensenrechtenassessment staat of valt daarmee met de consistentie en diepgang waarmee de voorafgaande vragen worden beantwoord.

In de interviews werd door alle organisaties aangegeven dat het denken vanuit een mensenrechtenperspectief relatief nieuw is voor de organisaties. In de meeste organisaties is er geen mensenrechtenjurist aanwezig. Slechts één organisatie had de financiële ruimte hiervoor extern advies in te winnen bij een specialist. De organisaties geven aan dat, hoewel er steeds vaker ondersteuning is bij de procesbegeleiding, zij inhoudelijke ondersteuning missen. Het is voor hen onduidelijk hoe een goede beantwoording van de vragen in Deel 4 eruit moet zien. Waar organisaties bij een privacy assessment kunnen kijken naar de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) of naar de *European Data Protection Board* (EDPD) zijn er voor de mensenrechtenafweging weinig inhoudelijke

richtlijnen. Het AI-bureau van de Europese Commissie zal met richtlijnen komen om organisaties te ondersteuning bij de uitvoering van de AI-verordening. Er bestaan wel steeds meer *fundamental rights impact assessments* die door verschillende instanties zijn ontwikkeld.[10]

Ook wordt door organisaties aangegeven dat de multidisciplinaire aanpak in de sessies bij de eerste delen redelijk goed werkt, maar dat dit bij dit deel minder nuttig is. Dit komt onder andere omdat er snel vanuit een eigen belang of positie wordt gedacht en niet vanuit een geraakte groep. Ook ging in de sessies volgens respondenten de aandacht soms sneller naar de manier waarop de grondrechten positief werd geraakt. Organisaties zijn nog zoekende hoe ze mogelijk geraakte groepen kunnen betrekken bij Deel 4.

Deel 4 vraagt om expliciete en zorgvuldig gemotiveerde keuzes, gebaseerd op inhoudelijke en juridische expertise. Of organisaties die kunnen gebruiken hangt vaak af van capaciteit en of er voldoende middelen beschikbaar zijn.

Tot slot kwam uit de interviews naar voren dat het niet voor iedereen duidelijk tot wie het IAMA-document is gericht. De rol van het IAMA is nog niet altijd ingebed in een bredere governancestructuur, waardoor niet duidelijk is hoe de uitkomsten van het IAMA mee moeten worden genomen in de besluitvorming.

[10] Zoals de gids 'A Guide to Fundamental Rights Impact Assessments ('FRIA') – under the EU Artificial Intelligence Act ontwikkeld door European Center for Not-for-Profit-Law zie: https://ecnl.org/publications/guide-fundamental-rights-impact-assessments-fria

3.6 Beantwoording deelvragen 1, 2 en 3 en hoofdvraag 1

In de vorige paragrafen hebben wij onze bevindingen op basis van de documentanalyse en de interviews uitgebreid toegelicht. In deze paragraaf beantwoorden we samenvattend de eerste drie deelvragen en hoofdvraag 1:

Deelvraag 1: Welke vragen van het IAMA worden beantwoord en welke andere instrumenten zijn - voor zover bekend - aanvullend gebruikt?

Wij hebben 10 IAMA's ontvangen van 5 verschillende organisaties. Aanvullend op de 10 IAMA's hebben we 6 complementaire privacy assessments ontvangen.

Bij de beantwoording van deze vraag staat centraal of er een antwoord is ingevuld bij de vragen en niet of dat antwoord de vraag ook wordt beantwoord. Dit wordt behandeld bij deelvraag 2.

Van alle 10 IAMA waren de meeste vragen getracht te beantwoorden. Van de onderzochte IAMA's was er bij alle vragen in Deel I een antwoord ingevuld. Deel 2 was wisselend ingevuld. Bij drie IAMA's was er bij alle vragen uit Deel 2 een antwoord ingevuld. Bij de overige misten er verschillende antwoorden wisselend van slechts één ontbrekend antwoord tot het ontbreken van 30% van de antwoorden. De antwoorden op de vragen (2A3.2, 2B3.4 en 2B3.5) ontbraken het vaakst. Bij Deel 3 is er bij vrijwel alle vragen een antwoord ingevuld. Slechts bij 2 IAMA's misten 2 antwoorden (3.3.3 en 3.3.4). Dit is niet verassend. Dit zijn beide vragen waar in de vraag ook al wordt verwezen naar andere onderdelen, waarin een gelijksoortig antwoord werd gevraagd. Tot slot was er bij de vragen van Deel 4 over het algemeen overal een antwoord ingevuld op slechts enkele uitzonderingen na.

De aanvullende privacydocumentatie was altijd uitgebreid ingevuld.

Deelvraag 2.a. In hoeverre worden alle gevraagde elementen in de vragen van het IAMA geadresseerd (in het IAMA of in de privacy assessment)?

Over het algemeen zijn bij de meeste IAMA's de meeste vragen beantwoord en wordt er in de antwoorden ook in gegaan op de belangrijke elementen van de vraag. Bij 9 van de 10 IAMA's was meer dan de helft van de IAMA's voldoende of meer dan voldoende beantwoord. Bij 4 van de 10 onderzochte IAMA's was meer dan 3/4^{e} voldoende of meer dan voldoende beantwoord.

Bij 5 van de 10 onderzochte IAMA's was minimaal 30% van de antwoorden onvolledig. Dat betekent dat niet alle relevante elementen van de vraag waren geadresseerd in het antwoord of dat een antwoord volledig ontbrak. Van 7 van de 10 onderzochte IAMA werd een klein deel van de antwoorden beoordeeld met 'anders'. Dit kwam met name omdat deze onleesbaar waren of omdat de vragen niet relevant waren voor de casus. Bij 3 IAMA's lag het aantal antwoorden dat het label 'anders' kreeg iets hoger. Dat kwam omdat bij deze IAMA's het niet meer mogelijk was in de antwoordboxen te scrollen, waardoor de antwoorden niet konden worden beoordeeld.

Deel 1 en deel 3 waren het meest volledig ingevuld, deel 2 en deel 4 waren vaak onvolledig ingevuld.

Deelvraag 2.b. In hoeverre wordt een beargumenteerde inschatting gemaakt van de impact op mensenrechten?

De mate waarin in de 10 IAMA's een beargumenteerde inschatting wordt gemaakt van de impact op mensenrechten verschilt sterk per IAMA. Vier IAMA's bevatten een goede mensenrechtenassessment. Bij de andere zes zien we dat vragen niet altijd volledig worden beantwoord. Respondenten geven aan dit onderdeel het lastigst te vinden. De verschillen tussen IAMA's hangen waarschijnlijk samen met beschikbare expertise en capaciteit: organisaties zijn nog niet erg vertrouwd met bredere mensenrechtelijke toetsing en wijzen op de ontbrekende inhoudelijke richtsnoeren. Ook kunnen niet alle organisaties specialistische inhoudelijke ondersteuning inhuren.

Bij enkele IAMA's wordt de mensenrechtenassessment zorgvuldig, uitgebreid en consistent uitgevoerd. In andere IAMA's blijven antwoorden kort, ontbreekt een expliciete motivering, worden wettelijke kaders onvolledig uitgewerkt en worden alternatieven of mitigerende maatregelen niet aantoonbaar onderzocht, waardoor een overtuigende proportionaliteitsafweging uitblijft.

De multidisciplinaire aanpak die in de eerdere delen goed werkt, is minder waardevol voor Deel 4 omdat de discussie snel terugschiet op organisatorische belangen in plaats van op de belangen van de geraakte groepen, en er onduidelijkheid bestaat over wie verantwoordelijk is voor de uitkomsten en hoe deze in de bredere governancestructuur worden geïntegreerd. Ook kan de veelheid aan inzichten van experts het uitvoeren van de toets soms ingewikkelder maken.

Deelvraag 3. Welke overeenkomsten en verschillen bestaan er in de wijze waarop de vragen van het IAMA wel of niet worden beantwoord?

Bij de beantwoording van deze vraag zullen wij ingaan op de belangrijkste verschillen en overeenkomsten, aangezien een aantal al zijn besproken bij de beantwoording van deelvraag 1 en 2.

De belangrijkste overeenkomsten tussen de 10 IAMA's die naar voren kwamen bij het bestuderen van de documentatie waren:

- Bij Deel 2 en Deel 4 ontbreken relatief vaak goed onderbouwde antwoorden. Bij deel 2 komt dit mogelijk wegens de technische aard van de vragen. Niet elke verslaglegger heeft zelf die kennis in huis en is afhankelijk van andere specialisten. Deel 4 is lastig in te vullen, omdat mensenrechten expertise vaak ontbreekt.
- Deel 2 bevat relatief veel vragen die niet zijn ingevuld, mogelijk omdat deze overlappend zijn met eerdere vragen.
- Deel 3 werd door alle organisaties het meest volledig ingevuld.

Op basis van de interviews vullen we deze aan met de volgende overeenkomsten:

- Alle organisaties erkennen dat het IAMA een waardevol hulpmiddel is om een ethische discussie binnen de organisatie op gang te brengen en om bewustwording over de impact van algoritme te verbeteren.
- De meeste respondenten geven aan dat er geen helder intern criterium bestaat om te bepalen wanneer een IAMA moet worden gestart. De beslissing wordt vaak ad-hoc genomen, waardoor de toepassing van het instrument als willekeurig wordt ervaren. Een aantal organisaties is bezig met het vormgeven van een meer gestandaardiseerd proces.

- Respondenten melden dat dezelfde informatie regelmatig zowel in het IAMA als in privacy impact assessments (DPIA, PIA) wordt opgenomen. Dubbelingen kunnen ertoe leiden dat in een van de documenten antwoorden ontbreken.
- Er bestaat geen gemeenschappelijke norm of checklist; deelnemers weten vaak niet of hun formulering voldoende is om de vraag adequaat te beantwoorden.
- Organisaties ervaren een tekort aan beschikbare uren en personele capaciteit om een grondig IAMA-proces te doorlopen.
- Het is voor de organisaties onduidelijk hoe de twee instrumenten (IAMA en DPIA/PIA) precies op elkaar moeten aansluiten en welke stappen in de workflow logisch moeten worden geïntegreerd.
- Deel 4 wordt door alle organisaties als het meest uitdagende onderdeel beschouwd. Vaak ontbreekt interne mensenrechten-expertise, en er zijn weinig concrete richtlijnen beschikbaar om de antwoorden te structureren.

De belangrijkste verschillen tussen de 10 IAMA's die naar voren kwamen bij het bestuderen van de documentatie waren:

- Bij een aantal IAMA's zijn bijna alle vragen volledig beantwoord, met uitgebreide argumentatie en verwijzingen naar wet- en beleidskaders. Andere IAMA's bevatten slechts beknopte of zelfs ontbrekende antwoorden, waardoor de kwaliteit sterk uiteenloopt.
- Er waren grote verschillen zichtbaar in de wijze waarop organisaties een aantal begrippen interpreteren. Met name vragen over bias, representativiteit, verantwoordelijkheden en aannames worden zeer verschillende geïnterpreteerd. Sommige respondenten bespreken bij het toelichten van mogelijke bias, de datakwaliteit, anderen interpreteren deze als een verzoek om de gebruikte indicatoren te specificeren, en weer anderen lezen er een vraag over mogelijke discriminatie in. Dit zou verklaard kunnen worden door terminologie met meerdere betekenissen, ontbrekende toelichtingen of onvolledig kennis over een bepaald concept. Het woord 'verantwoordelijke' en 'discrimineren' kan bijvoorbeeld voor een jurist of een IT-architect andere betekenissen hebben.

De belangrijkste verschillen op basis van de gesprekken waren:

- Hoewel het voor de meerderheid van de organisaties lastig was om voldoende capaciteit te vinden, waren er ook grote verschillen tussen organisaties in hoeverre er structureel capaciteit was vrijgemaakt. Ook bestonden er verschillen tussen de beschikbaarheid van middelen om externe begeleiding in te huren en in hoeverre een organisatie hier in de toekomst budget voor heeft.
- We constateerden verschillen in hoe organisaties kijken naar het samenvoegen van het IAMA en de DPIA. Een deel van de respondenten was hier expliciet voorstander van, terwijl anderen de instrumenten graag gescheiden willen houden.
- De inrichting van de governance die zich bezighoudt met het invullen van IAMA's verschilde. Sommige organisaties maakten gebruik van vaste teams die zich focussen op algoritmes (en/of ethiek), terwijl anderen alleen de verschillende disciplines bij elkaar brengen voor het uitvoeren van een IAMA en het verschilde vanuit welke afdelingen die kwamen.

Hoofdvraag 1: Wat is de interne kwaliteit van de IAMA's (al dan niet in samenhang met uitgevoerde privacy assessments)?

Wij constateren dat er grote verschillen zijn tussen de interne kwaliteit van de aangeleverde IAMA's. De interne kwaliteit gaat over in hoeverre het antwoord correspondeert met de gestelde vraag en in hoeverre het document consistent is. Er zijn twee groepen te onderscheiden. Bij 4 van de 10 IAMA's is het over grote deel van de vragen volledig en beargumenteerd beantwoord. De kwaliteit van deze IAMA's is hoog.

Bij 6 van de 10 IAMA's is dit niet het geval. Deze IAMA's bevatten veel onvolledige en/of irrelevante antwoorden; deels omdat antwoorden niet werden ingevuld, omdat de IAMA vragen uit meerdere elementen bestaan en deze niet allemaal werden beantwoord of omdat het antwoord simpelweg niet aansluit bij de vraag. Ook zonder uitgebreide analyse wordt het verschil tussen deze twee groepen snel duidelijk. De IAMA's uit de tweede groep bevatten over het algemeen korte antwoorden met steekwoorden.

De kwaliteit van privacy assessments is consistenter. Deze waren allen redelijk tot uitstekend ingevuld en gemotiveerd. In de Privacy Assessments werden antwoorden altijd uitgebreid gemotiveerd. Hoewel wij een aantal privacy assessments hebben ontvangen, hebben wij niet geconstateerd dat de interne kwaliteit van het IAMA hierdoor beïnvloed werd. Een uitgebreide privacy assessment kon samengaan met een vluchtig ingevuld IAMA.

Hoewel sommige organisaties begeleiding ontvingen bij het invullen van het IAMA, zag deze begeleiding vooral op het proces en het in goede banen leiden van de IAMA-sessies. De mate van begeleiding kon daarom niet altijd gelinkt worden aan de interne kwaliteit van het IAMA. Privacy assessments zijn altijd uitgebreid.

Daarnaast merkten wij op dat de interne kwaliteit van een IAMA op papier niet overeen hoeft te komen met de impact van een IAMA binnen een organisatie. Het doel van het IAMA is ook om een ethisch gesprek op gang te brengen, wat bij alle organisaties is gelukt. Ook hielp het IAMA bij het creëren van bewustzijn over het gebruik van algoritmes. Deze belangrijke meerwaarde blijkt niet altijd uit de antwoorden die ingevuld zijn in het IAMA. Wij concluderen dat een IAMA op papier mogelijk onvolledig scoort, maar dat dit een vertekend beeld kan geven van de werkelijke situatie, waarin het IAMA een behulpzaam middel is geweest om een gesprek te starten waarin een zorgvuldige afweging wordt gemaakt vanuit meerdere perspectieven. Iets wat voor de komst van het IAMA niet of in veel mindere mate werd gevoerd.

4. Aanknopingspunten voor verbetering

4.1 Inleiding

De analyse van de aangeleverde IAMA's en de kwalitatieve gesprekken geeft een aantal mogelijke aanknopingspunten om zowel het IAMA-document als het proces hieromtrent te verbeteren. In dit hoofdstuk gaan wij dieper in op een aantal concrete aanknopingspunten voor verbetering die zien op verschillende onderdelen van het IAMA(-proces). In paragraaf 4.2 benoemen wij een aantal algemene bevindingen om de context van de aandachtspunten beter te kunnen duiden. In paragraaf 4.3 zetten wij de aanknopingspunten voor verbeteringen uiteen.

4.2 Algemene bevindingen

Wij begonnen dit onderzoek met een verwijzing naar het IAMA in Actie rapport uit 2024. In het IAMA in Actie rapport werden een aantal punten geconstateerd die wij ook in dit evaluatieonderzoek hebben gezien. Uit onze interviews blijkt tevens dat respondenten het IAMA zien als een nuttige tool om een ethisch gesprek op gang te brengen. De tool helpt hierbij. Net als in het IAMA in Actie rapport constateren wij dat het een lastige opgave is om momenten te vinden waarop alle deelnemers beschikbaar zijn voor de IAMA-sessies, wat het proces kan vertragen. Om een IAMA zorgvuldig in te kunnen vullen, is voldoende tijd noodzakelijk. De doorlooptijd voor het uitvoeren van IAMA's verschilde aanzienlijk, uiteenlopend van één week tot anderhalf jaar. De meeste organisaties organiseerden meerdere sessies om het IAMA in te vullen. Gemiddeld duurden de sessies 2 uur. In sommige gevallen bleek dat te kort, afhankelijk van de kennis van de deelnemers aan tafel en hoe goed het gesprek op gang kwam. Organisaties merken op dat het gesprek een belangrijk onderdeel is van het proces om de bewustwording rondom IAMA's en mensenrechten te vergroten en samen tot een goede afweging te komen.

Uit dit relatief kleine onderzoek komt naar voren dat er nog ruimte is om de interne kwaliteit te verbeteren, zodat het IAMA ook beter kan worden ingezet als assessment en verantwoordingsdocument.

Wij herkennen de conclusies van het IAMA in Actie rapport dat er een wens is naar minder vragen en dat niet alle vragen even duidelijk of relevant zijn. Daarnaast kwam uit de gesprekken naar voren dat organisaties zich afvragen wanneer een antwoord voldoende is. Iets dat ook in het IAMA in Actie rapport naar voren kwam.

Het IAMA in Actie rapport formuleerde enkele aanbevelingen, zoals dat een IAMA alleen voor hoog-risico algoritmes moet worden ingezet en dat een pre-scan IAMA kan bepalen wanneer het noodzakelijk is om een IAMA uit te voeren. Het rapport raadt aan om inzichtelijk te maken welke instrumenten wanneer ingezet kunnen worden en kennisdeling te verbeteren. Wij hebben niet geconstateerd dat deze aanbevelingen al voldoende zijn opgevolgd in de praktijk. Wel zagen wij dat de organisaties uitvoering hebben gegeven aan de aanbeveling voor fysieke IAMA-sessies met niet te veel deelnemers en een goede begeleiding.

Wij merken op dat het van belang is om de aangeleverde IAMA's te bezien in hun bredere context. Het IAMA is het eindproduct van een proces, waar wij in kwalitatieve interviews dieper in zijn

gegaan. De organisaties die IAMA's hadden aangeleverd konden hierdoor meer inzicht geven in hoe een IAMA-proces in de praktijk verloopt. Daaruit bleek ook dat de waardevolle inzichten uit mondelinge gesprekken niet altijd terugkomen in de ingevulde IAMA-documenten. In het IAMA in Actie rapport bleek dat mensen voor het uitvoeren van het IAMA nog niet altijd het nut ervan inzien, maar achteraf vaak wel. Wij zagen dat organisaties die wij hebben gesproken, zeker die meerdere IAMA's hebben uitgevoerd, er absoluut de meerwaarde van inzien. Het faciliteren van het gesprek blijkt een belangrijk doel van het IAMA. Dit draagt bij aan de kennisontwikkeling op het gebied van verantwoord technologie en ethische reflectie. Organisaties zijn bezig de meerwaarde van het IAMA te vergroten, maar dit vergt tijd. Processen moeten erop worden aangepast en er wordt gezocht naar gekwalificeerd personeel dat ook inhoudelijk hier structurelere mee aan de slag kan gaan. Dat hier ruimte voor wordt gemaakt is waarschijnlijk te danken aan de bredere bewustwording die er dankzij het IAMA voor het onderwerp is.

Organisaties geven aan dat er een belangrijk verschil zit tussen het uitvoeren van een IAMA voor een algoritme dat reeds (langere tijd) in gebruik is genomen of een algoritme dat nog ontwikkeld moet worden. In het eerste geval hebben organisaties het idee dat ze bezig zijn met 'achterstallig onderhoud'. Het algoritme wordt immers al gebruikt en deelnemers aan de IAMA sessies waren niet betrokken bij de ontwikkeling van het algoritme. Dat maakt het lastig deel I goed in te vullen. Het IAMA heeft meer impact wanneer het wordt uitgevoerd voor een toepassing die nog ontwikkeling is, omdat er dan praktisch nog veel meer mogelijk is.

4.3 Beantwoording deelvraag 4

Deelvraag 4 luidt als volgt: "In hoeverre leveren de gevonden overeenkomsten en verschillen aanknopingspunten op om het uitvoeren van een mensenrechtenassessment beter te (kunnen) ondersteunen?"

De beschreven overeenkomsten en verschillen in hoofdstuk 3 leveren verschillende aanknopingspunten op om het uitvoeren van een IAMA beter te ondersteunen, het proces efficiënter te maken en ervoor te zorgen dat organisaties beter uitgerust zijn om IAMA's uit te voeren. Dit wordt van steeds groter belang gelet op de aankomende wettelijke verplichtingen uit de AI-verordening. Uit de overeenkomsten blijkt dat er verschillende aspecten zijn waar (bijna) alle organisaties tegenaan lopen. Zo zijn de meeste organisaties op zoek naar een antwoord op de vraag: "Wanneer doe ik het goed?" Het invullen van het IAMA kan willekeurig aanvoelen omdat de organisatie zelf bepaalt wanneer zij een antwoord afdoende vinden en of er sprake is van een mensenrechtenschending. Ook geven alle organisaties aan dat het uitvoeren van de mensenrechtenimpact in deel 4 als lastig wordt ervaren en dat het IAMA-instrument te zwaar kan aanvoelen voor bepaalde, wat simpelere, algoritmes.

De verschillen in de antwoorden in deel 1 t/m 3 op IAMA-vragen en interviews laten zien dat sommige onderdelen van het proces of vragen uit het IAMA voor de ene organisatie moeilijker zijn dan de andere. Dit blijkt uit het feit dat er grote verschillen zijn tussen hoe vragen zijn ingevuld en hoe uitgebreid en volledig dit heeft plaatsgevonden. Een vraag zoals "Licht uw voorstel voor het

gebruik/de inzet van een algoritme toe. Wat is de aanleiding hiervoor geweest? (1.1)" wordt bijvoorbeeld zeer wisselend ingevuld.

Elke organisaties komt met een specifieke context die inlvoed heeft op welke kennis nodig is, hoe de processen intern verlopen en in hoeverre ze te maken hebben met politieke of maatschappelijke druk. Ook constateerden wij dat er verschillen zijn in de mate van bestuurlijke betrokkenheid en de hoeveelheid middelen die een organisatie ter beschikking heeft om een IAMA uit te voeren. Deze aspecten beïnvloeden de kwaliteit van het IAMA, de doorlooptijd, de mate van bewustwording en in hoeverre de invullers van het IAMA aangewezen zijn op hun eigen kennis.

Om de hoofdvraag 2 van dit onderzoek te beantwoorden (Welke aanknopingspunten bieden de bevindingen t.a.v. de interne kwaliteit voor het verbeteren van het uitvoeren van een mensenrechtenassessment?) schetsen wij in de volgende paragraaf onze aanbevelingen.

4.4 Beantwoording hoofdvraag 2: Aanknopingspunten voor verbetering

BZK wil graag weten hoe de kwaliteit van mensenrechtenassessments kan worden verhoogd en welke ondersteuning hierbij kan helpen. Op basis van dit onderzoek zien wij een aantal aanknopingspunten voor verbetering die kunnen leiden tot een hogere kwaliteit IAMA's.

Voordat we de aanknopingspunten uiteenzetten, is het belangrijk stil te staan bij de twee functies van het IAMA: Het faciliteren van een ethisch gesprek over de inzet van technologie én het in kaart brengen van risico's ten aanzien van mensenrechten. Hoewel wij veel ruimte zien om de kwaliteit van de mensenrechtenassessment te verhogen, kwam duidelijk naar voren uit de gesprekken dat het IAMA in de praktijk een belangrijke rol speelt bij het faciliteren van het ethisch gesprek. Het IAMA faciliteert een proces en een eindproduct. Het IAMA-proces omvat de voorbereidende stappen en sessies waarin verschillende disciplines samenkomen, morele en juridische afwegingen expliciteren en input leveren voor het document. Het IAMA-product bestaat uit de vastgelegde documentatie zoals die in dit onderzoek is geanalyseerd.

Bij de aanknopingspunten voor verbetering is rekening gehouden met het in balans houden van beide kanten. De kwaliteit van de mensenrechtenassessment kan alleen omhooggaan als het gesprek blijvend wordt gevoerd. Input uit verschillende discplines en expertises is noodzakelijk voor het goed kunnen inschatten van de mensenrechtenimapct. Uit de gesprekken komt duidelijk naar voren dat het IAMA deze functie vervult en de komst van het IAMA een belangrijke rol heeft gespeeld bij de bewustwording over de impact van technologie op mensen binnen de organisaties. Tegelijkertijd is er veel ruimte voor het verbeteren van de kwaliteit van het IAMA-product. Dit vraagt om zorgvuldigheid: een te sterke focus op efficiëntie of een specifieke expertise kan ten kosten gaan van een gezamenlijke reflectie. Juist schurende of langzame processen dragen bij aan bewustwording en een zorgvuldige afweging van mensenrechten. Vertraging en inefficiëntie kunnen soms een belangrijk onderdeel zijn voor een moreel beraad over het verantwoord inzetten van technologie. Andersom hoeft een IAMA die inhoudelijk zeer goed is geen vanzelfsprekende weerspiegeling te zijn van een organisatie die bewust omgaat met technologie, wanneer algehele bewustwording laag is en het invullen van één of enkele specialisten afhangt.

Met deze gedachten in het achterhoofd lichten wij op basis van dit onderzoek een aantal mogelijkheden de kwaliteit van de mensenrechtenassessment en het bredere IAMA-proces toe. De geconstateerde aanknopingspunten om het IAMA-proces te verbeteren en beter te ondersteunen hebben wij gevat in 3 aanbevelingen die BZK kan meenemen in haar beleidsontwikkeling met het doel de kwaliteit van IAMA's te verbeteren:

1. **Stimuleer mensenrechtenkennis door de ontwikkeling van kennisdocumenten, methoden en richtlijnen**

Organisaties zijn bezig de uitvoering van een IAMA procesmatig steeds beter in te bedden in de organisatie. Er worden bij verschillende organisaties data ethici geworven of extern ingehuurd. Wat nog achterblijft is de inhoudelijke kennis van mensenrechten, terwijl deze belangrijk is voor het goed uitvoeren van deel 4 van het IAMA. Respondenten gaven ook aan dat (juridische) mensenrechtenkennis bijdraagt aan het goed kunnen invullen van deel 4. Wij raden BZK daarom aan de ontwikkeling van deze kennis te stimuleren door te volgende acties te overwegen:

- **Ontwikkel richtlijnen, afwegingskaders en voorbeeldantwoorden.**
  Organisaties zijn zoekende naar 'wat het goede antwoord is'. Tegelijkertijd is er nu een gesloten leercultuur en een grote terughoudendheid bij het delen van IAMA's. Richtlijnen voor het beantwoorden van vragen zouden in samenwerking met de AP en het College voor de Rechten van de Mens, of in Europees verband kunnen worden ontwikkeld, zoals ook het geval is voor gegevensbescherming. Deze richtlijnen zouden niet als extra toelichting in het IAMA moeten worden verwerkt, maar op een centrale plek vindbaar moeten zijn.

  De richtlijnen zijn belangrijk voor het verbeteren van deel 4, maar ook voor de delen daarvoor. Zo kwamen wij regelmatig tegen dat bij vraag 3.6.2 over welke manier een organisatie beoogt te communiceren, dat organisaties antwoorden met een zeer generiek antwoord, zoals 'publicatie in het algoritmeregister'. Er zijn veel andere manieren die toegespitst op de casus effectiever zouden kunnen zijn. In het bijzonder zou het helpen als richtlijnen zouden zien op specifieke thema's (zoals communicatie en bias) en specifieke domeinen (zoals fraude, handhaving, onderwijs).

- **Faciliteer kennisdeling tussen organisaties door een veilige leeromgeving te creëren.**
  Er wordt op dit moment nog weinig kennis over IAMA's en ervaringen rond het proces gedeeld. Tegelijkertijd merkten wij dat er grote belangstelling was voor dit onderzoek, dat er verschillende IAMA's bestaan die als voorbeeld kunnen dienen voor anderen en dat organisaties willen leren van anderen.

2. **Faciliteer dat het juiste instrument op het juiste moment wordt gebruikt. Ontwikkel een pre-IAMA zodat het duidelijk wordt of en wanneer een IAMA moet worden uitgevoerd.**

Het IAMA wordt zowel gebruikt voor ethische reflectie als voor het verslagleggen van de mensenrechtenimpact. Het invullen van een IAMA vergt veel tijd. De kwaliteit van IAMA's kan omhooggaan als organisaties hun capaciteit en tijd effectiever kunnen inzetten. Het IAMA wordt gezien als een zwaar middel en een uitgebreide toets die niet altijd in verhouding staat tot het te beoordelen algoritme en waar het zwaartepunt niet altijd ligt op de mensenrechtenassessment.

Er bestaan positieve ervaringen met de pre-scan DPIA. Er is daarom behoefte aan een pre-IAMA, vergelijkbaar met de pre-scan DPIA, waarmee snel kan worden vastgesteld of het noodzakelijk is een IAMA uit te voeren en welke alternatieven er mogelijk voorhanden zijn. Met de komst van de FRIA is het nog belangrijker dat voor organisaties duidelijk wordt wat voor mensenrechten assessment zij zouden moeten uitvoeren.

Uit zo'n pre-IAMA zouden de volgende zaken helder moeten worden:

- In welke gevallen een IAMA moet worden uitgevoerd. Denk hierbij aan op wat voor soort algoritme/AI-systemen en in welke fase van de ontwikkeling of inzet moet het algoritme zijn. Het bijvoorbeeld niet altijd nodig een IAMA uit te voeren op een algoritme dat bestaat uit simpele beslisregels die bij wet zijn vastgelegd wanneer bij de totstandkoming van de wet al een uitgebreide afweging over de mogelijke impact de grondrechten heeft plaatsgevonden en is meegenomen.
- Indien een IAMA of FRIA zou moeten worden uitgevoerd, zou ook moeten worden toegelicht wat een organisatie kan verwachte in termen van tijd, capaciteit, hoe een proces eruitziet en hoe dit zich verhoudt tot een DPIA-proces.
- Indien er geen IAMA of FRIA zou moeten worden uitgevoerd, zou duidelijk moeten worden gemaakt welke andere (ethische) instrumenten mogelijk wél nuttig kunnen zijn.[11]
- Verwijzingen naar nuttige kennisdocumenten over het uitvoeren van een IAMA en een DPIA. De handreiking 'Gezamenlijk gebruik IAMA en Model DPIA Rijksdienst'[12] blijkt bij een aantal organisaties nog relatief onbekend.

3. Verkort het IAMA verduidelijk een aantal inhoudelijke punten en verleg de focus op hoofdstuk IV.

Het IAMA kan op een aantal punten worden verbeterd, zodat hoofdstuk 4 meer aandacht krijgt en een aantal onduidelijkheden worden opgehelderd. Bij een aanpassing aan het IAMA kan rekening worden gehouden met de volgende aandachtspunten:

Algemeen:

- Zorg dat het IAMA voldoet aan de eisen van de FRIA.
- Haal dubbele en/of overlappende vragen, met name in hoofdstuk 2 en 3, eruit. Zo kan aandacht en capaciteit effectiever worden ingezet.
- Biedt meer ruimte in het format van het IAMA om de (juridische) context te schetsen.
- Herzie het format, zodat er meer ruimte is om tekst toe te voegen, onderdelen aan te passen en zodat er geen tekst verloren gaat bij het opleveren van een platte PDF.
- Benadruk in het begin dat de mensenrechtenassessment in hoofdstuk 4 het belangrijkste doel is van het IAMA, zodat niet juist dat hoofdstuk minder aandacht krijgt door een gebrek aan tijd of capaciteit.

[11] Bijvoorbeeld de Ethische Data Assistent of Code Goed Digitaal Openbaar Bestuur.
[12] 20230614-gezamenlijk-gebruik-iama-en-model-dpia-rijksdienst-v1-0.pdf

Voor Deel 1:

- Verduidelijk het belang en de impact van vraag 1.1.1. Bij de eerste vraag is niet altijd duidelijk wat precies het probleem is waarvoor het algoritme een oplossing zou moeten bieden. Dit heeft verregaande gevolgen voor de gehele IAMA en leidt vaak tot onnavolgbaarheid in de andere delen.

Voor Deel 2:

- Geef een definitie van bias en leg uit in welke gevallen het zich kan voordoen en wat men ertegen kan doen, zodat organisaties beter herkennen wanneer zij hier iets mee moeten doen.
- Bij de antwoorden op de vragen over input- en outputdata en vragen over verantwoordelijkheden worden antwoorden vaak onvolledig gegeven. Maak daar twee vragen van.

Voor Deel 4:

- Verduidelijk dat de focus ligt op de impact van grondrechten op (groepen) burgers en dat dit perspectief centraal moet staan. Een IAMA wordt te snel ingevuld met de organisatie als focus. In de beantwoording van de vragen wordt gekeken naar de voordelen van het inzetten van een algoritme voor een organisatie, terwijl een IAMA bedoeld is om vast te stellen of er sprake is van een mensenrechtenschending. In hoofdstuk 4 kan dit leiden tot een afweging die vooral leunt naar de positieve gevolgen voor organisaties, en de werkelijke impact op burgers te weinig centraal zet.

IAMA-proces in combinatie met een DPIA-proces

- Geef duidelijkheid over hoe een proces waar zowel een IAMA als een DPIA moet worden uitgevoerd iteratief kan worden ingericht. Er is onduidelijkheid of er een specifieke volgordelijkheid is en zo ja welke.

4.5 Vervolgonderzoek

Om het IAMA-proces verder te optimaliseren, raden wij BZK aan om vervolgonderzoek uit te (laten) voeren naar de volgende aspecten.

- **Onderzoek naar de (interne) kwaliteit als basis voor het uitlichten van best practices.** Dit onderzoek was een kleine kwalitatieve studie waarbij er is gekeken naar 10 IAMA's en gesproken met 5 organisaties. Een vervolgonderzoek zou de basis kunnen dienen voor het publiceren van een aantal best practices. Zo'n onderzoek zou moeten kijken naar IAMA's die redelijk tot goed zijn ingevuld en beargumenteerd en vervolgens op basis van deze voorbeelden een aantal voorbeeld IAMA's kunnen produceren. De IAMA's kunnen vaak niet zomaar openbaar worden gemaakt, omdat er soms vertrouwelijke informatie in staat. Er moet daarom worden gekeken in hoeverre de teksten kunnen worden aangepast, zodat deze openbaar kunnen worden gemaakt. Deelnemende organisatie zouden moeten worden betrokken bij het onderzoek zodat zij zeggenschap hebben over hoe feiten uit casuïstiek

eventueel kan worden aangepast. Wij verwachten dat best practices met name nuttig zijn voor organisaties die algoritme of AI in zetten in gelijksoortige domeinen.

- **Pre-IAMA:** Uit het onderzoek blijkt grote belangstelling voor de ontwikkeling van een pre-IAMA. Hier wordt al over nagedacht door organisaties, wat heeft geleid tot een aantal vragen die worden beantwoord om te bepalen of het noodzakelijk is om een IAMA in te vullen. Vervolgonderzoek zou gericht moeten worden op hoe een pre-IAMA eruit zou kunnen zien, waarbij zou moeten worden opgehaald welke pre-IAMA al zijn ontwikkeld en in hoeverre deze als basis kunnen dienen voor een gestandaardiseerde pre-IAMA. Daarnaast moet de link met de pre-DPIA worden onderzocht en een tool ontwikkeld worden die breed ingezet kan worden voor organisaties. Daarbij moet gekeken worden welke vragen en categorisering nuttig zijn om een goede inschatting te kunnen maken van de mogelijke risico's.
- **Integratie IAMA en DPIA.** Een aantal organisaties zouden graag zien dat, ingeval er een zowel een IAMA als een DPIA moet worden uitgevoerd, deze meer geïntegreerd zijn. Op basis van een analyse van een (vernieuwd) IAMA en het DPIA rijksmodel zou kunnen worden gekeken of een geïntegreerd assessment kan worden ontwikkeld. De Handreiking gezamenlijk gebruik IAMA en Model DPIA Rijksdienst zou hiervoor als goed startpunt kunnen dienen.
- **Participatie:** Wij concluderen dat IAMA's nog te vaak worden ingevuld vanuit het perspectief van de organisatie, en niet het perspectief van groepen burgers die mogelijk geraakt worden. Uit dit onderzoek blijkt dat het perspectief van deze groepen burgers nog niet standaard wordt meegenomen in het IAMA-proces. Een aantal organisaties gaf aan niet te weten hoe ze dat praktisch moeten vormgeven. Vervolgonderzoek kan worden gericht op mogelijkheden om burgers beter te betrekken en wanneer dit van toegevoegde waarde is en op welke manier dit kan worden vormgegeven.

Bijlage 1 Normenkader

Om de verzamelde IAMA's en privacy assessments systematisch te kunnen beoordelen, hebben wij een normenkader opgesteld. Dit kader bestaat uit twee niveaus.

Het eerste niveau is beschrijvend en brengt in kaart of de onderdelen van het instrument voldoende zijn ingevuld om een indruk te krijgen wat de voorliggende casus was en welke grondrechten mogelijk geraakt zouden kunnen worden. De eerste analyse was voorwaardelijk voor het kunnen uitvoeren van het tweede beoordelende niveau. Als bijvoorbeeld in de documentatie de feiten van de casussen niet zijn beschreven, is het niet mogelijk om de mensenrechtenassessment in hoofdstuk 4 te evalueren.

Niveau 1 bestaat uit de volgende vragen:

1. Welke onderdelen van het IAMA zijn ingevuld?
2. Zijn er naast het IAMA andere assessments gebruikt? Zo, welke? Is de documentatie hiervan aangeleverd? Indien er ook assessments complementair aan het IAMA zijn gebruikt, en zijn aangeleverd, worden die ook meegenomen in de beoordeling.
3. Is het doel dat bereikt zou moeten worden beschreven? (ja, nee, onbekend)
4. Is er een casusbeschrijving opgenomen? (ja, nee, onbekend)
5. Worden risico's voor grondrechten benoemd? (ja, nee, onbekend)
6. Worden (mitigerende) maatregelen genoemd? (ja, nee, onbekend)
7. Zijn vervolgstappen of opvolging gedocumenteerd? (ja, nee, onbekend)
   Indien er informatie ontbreekt wordt ook de volgende vraag gesteld:
8. Is het duidelijk waarom er informatie ontbreekt? (nee, ja, onbekend)

In de eerste vragenlijst gaan de vragen over wat er is ingevuld (vraag 1 en 2) en kijkt het of de volgende zaken enigszins voorkomen in de antwoorden (vraag 3 t/m 6):

- Vraag 3: Beschrijving van het te bereiken doel
- Vraag 4: Een casusbeschrijving
- Vraag 5: Risico's
- Vraag 6: Maatregelen

Het tweede niveau gaat een stap verder en is beoordelend. Wij kijken hier niet alleen óf er een antwoord is gegeven, maar ook of dat antwoord daadwerkelijk antwoord geeft op de gestelde vraag. Om de overeenkomsten en verschillen in de wijze van beantwoorden te kunnen analyseren, hebben wij ervoor gekozen te kijken in hoeverre er antwoord is gegeven op de gestelde vraag en, indien geen antwoord is gegeven, of dit antwoord ergens anders bij de beantwoording van een andere vraag of bij het gebruik van een ander document wel werd gegeven.

Indien er voldoende informatie is gevonden in de documentatie is er ook gekeken naar de wijze van beantwoording op de vragen.

Wij beoordeelden vervolgens voor elke vraag apart of het antwoord dat gegeven is daadwerkelijk antwoord geeft op de gestelde vraag en in hoeverre dit antwoord ook wordt onderbouwd met relevante argumentatie. Wij hebben voor elke vraag beoordelen of de relevante elementen uit de vraagstelling worden behandeld in het antwoord en ook worden beargumenteerd.

Alle relevante elementen in de vragen staan bijlage 3. Wij laten een voorbeeld zien om aan te geven hoe dat er in de praktijk uitziet.

> Bij vraag 1.1.1 wordt de volgende vraag gesteld: Licht uw **voorstel** voor het gebruik/de inzet van een algoritme toe. Wat is de **aanleiding** hiervoor geweest? Voor welk **probleem** moet het algoritme een oplossing bieden?

Vervolgens hebben wij bekeken in hoeverre de dikgedrukte elementen werden toegelicht in het antwoord. In het antwoord moet worden ingegaan op het voorstel, de aanleiding en het probleem.

Per vraag zal het antwoord worden beoordeeld. Er kan gescoord worden op: onvolledig, voldoende of volledig.

- **Onvolledig**
  Er is geen (relevant) antwoord aanwezig. De elementen uit de vraag worden niet behandeld zonder dat hiervoor een reden voor is opgegeven, óf de aanwezige informatie hangt niet samen met de gestelde vraag. Deze score wordt gegeven als de gevraagde elementen van de vragen ontbreken in het IAMA-document (en in eventuele aanvullende documenten) en/of wanneer er alleen algemene of onduidelijke uitspraken worden gedaan.
- **Voldoende**
  Er wordt antwoord gegeven op de vraag, maar het antwoord is summier. Deze score wordt gegeven wanneer centrale elementen wel worden genoemd, maar zonder duidelijke onderbouwing.
- **Volledig**
  Het antwoord adresseert alle elementen uit de vraag, wordt goed beargumenteerd en is navolgbaar. Deze score wordt gegeven wanneer alle centrale elementen uit de vraag worden geadresseerd met een uitgebreide, navolgbare motivatie.
- **Anders**. Indien vragen niet konden worden beoordeeld, bijvoorbeeld omdat ze onleesbaar waren.

Indien aanvullende documentatie is geleverd, zal door de onderzoekers worden aangegeven in hoeverre deze complementair is aan het IAMA en wat hierin is behandeld. Alle resultaten zijn in Excel geanalyseerd. Op basis van deze analyse zijn figuren opgesteld waar bij het percentage over het geheel en per deel zijn gevisualiseerd.

Bijlage 2 Interviewvragen

Proces

1. Kunnen jullie in zijn algemeenheid beschrijven hoe een proces rondom het uitvoeren van een IAMA eruitziet binnen jullie organisatie?
    a. Is dit een standaardproces of verschilt het proces per IAMA?
2. Wie wordt er betrokken bij het invullen van een IAMA?
    a. Zijn dit volgens jullie alle personen die bij het invullen betrokken moeten zijn?
    b. Of missen er nog personen?
    c. Is er voldoende capaciteit om een IAMA in te vullen?
    d. Hoe worden personen die IAMA's moeten invullen hiertoe opgeleid?
3. Wat is de gemiddelde doorlooptijd voor het invullen van een IAMA?
    a. Vinden jullie dit (te) lang of kort?
4. Wat gaat er in de praktijk goed bij het invullen van IAMA's? Waar lopen jullie in de praktijk nog tegenaan?
5. Hebben jullie wel eens een IAMA uitgevoerd, om vervolgens tot de conclusie te komen dat jullie het algoritme niet kunnen inzetten?
6. Wanneer is het invullen van een IAMA voor jullie een succes?

Kennis

7. Welke vragen vinden jullie makkelijk in te vullen, en waarom? Welke niet, en waarom?
8. Wat hebben jullie nodig om kennis over mensenrechten en technologie te verhogen in de organisatie? Wie kan jullie daarbij helpen?
9. Is er voldoende ondersteuning beschikbaar in het IAMA proces (bijvoorbeeld vanuit BZK, ICT-gilde, externen)?

Toekomst

10. Hoe wordt binnen de organisatie gekeken naar het invullen van IAMA's? (bijv. nuttig, overzichtelijk, kost veel tijd, onnodig, etc.)
11. Op welke manieren zou het uitvoeren van een mensenrechtentoets verbeterd kunnen worden?
12. Lijkt het jullie nuttig om meerdere/andere instrumenten te gebruiken in plaats van/naast het IAMA? Waarom wel of niet, licht toe.
13. Zijn de (aankomende) wettelijke verplichtingen rondom impact assessments voor hoog-risico AI-systemen voldoende bekend?
14. Hoe zien jullie de toekomst? Verwachten jullie in het komende jaar (veel) nieuwe IAMA's uit te voeren?
15. Hebben jullie nog wensen voor het IAMA (proces)?

Bijlage 3 Gearceerde elementen per vraag

Deze bijlage wordt bij het rapport opgeleverd als aparte PDF.

HOOGHIEMSTRA & PARTNERS

strategisch en juridisch advies

Bezuidenhoutseweg 161, 2594 AG Den Haag • **T** +31 (0) 6 39 27 85 33
E info@hooghiemstra-en-partners.nl • www.hooghiemstra-en-partners.nl
ING Bank NL49INGB0008938076 • **KvK** 73390356 • **BTW** 8595.06.447.B01