

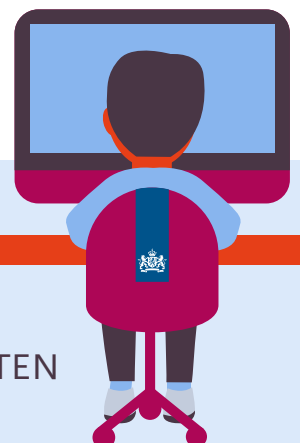
# HANDREIKING: (SEMI-)GEAUTOMATISEERDE BESLUITVORMING DOOR DE OVERHEID

## Hoe kan de overheid bij (semi-)geautomatiseerde besluitvorming de mensenrechten waarborgen?

De (lokale) overheid zet steeds meer digitale middelen in bij besluitvorming over burgers zoals het toekennen van huur-, zorg- en kinderopvangtoeslag, opsporen van sociale zekerheidsfraude of bieden van gerichte gezondheidszorg. Om dit proces sneller te laten verlopen worden algoritmes gebruikt. Besluiten over burgers zijn daarvoor efficiënt en consistent uit te voeren.

Het gebruik van (semi-)geautomatiseerde besluitvorming kan echter leiden tot schending van de mensenrechten. Zo kunnen fouten in data en algoritmes binnen computersystemen zorgen voor discriminatie. Data en algoritmes kunnen bewuste of onbewuste stereotypes en vooroordelen bevatten. Zelflerende algoritmes leggen bovendien zelfstandig verbanden, waardoor de werking ervan niet eenvoudig is uit te leggen. Hierdoor wordt het in de praktijk moeilijker om een besluit aan te vechten, omdat burgers de achterliggende – digitale – informatie over de totstandkoming van een beslissing mogelijk niet ontvangen.

(Semi-)geautomatiseerde besluitvorming kan ook bijdragen aan de bescherming van de mensenrechten. Met behulp van algoritmes kunnen ambtenaren inzichtelijk maken welke effecten een bepaalde maatregel heeft. Vervolgens kunnen zij hiermee het beleid aanpassen of factoren uit het algoritme filteren die leiden tot discriminatie.



**(SEMI-)GEAUTOMATISEERDE BESLUITVORMING**  
KAN LEIDEN TOT SCHENDING VAN DE MENSENRECHTEN

Het College voor de Rechten van de Mens (afgekort: het College) heeft drie uitgangspunten opgesteld voor een verantwoorde ontwikkeling en toepassing van (semi-)geautomatiseerde besluitvorming door beleidsmakers en uitvoerende medewerkers:

### ■ **BRENG IN KAART WAT DE IMPACT IS VAN (SEMI-)AUTOMATISCHE BESLUITEN OP DE MENSENRECHTEN**

Voer een mensenrechtentoets uit bij het ontwerp van algoritmes voor besluitvorming, maar ook bij de aanbesteding en tijdens het gebruik van dergelijke systemen. De toets voorkomt dat een besluit van overheden leidt tot mensenrechtenschendingen. Deze toets bestaat uit vier stappen:

1. Welke mensenrechten worden door de inzet van algoritmes geraakt?
2. Is er een wettelijke grondslag die – concreet en in heldere bewoordingen – de inzet van algoritmes mogelijk maakt?
3. Is een algoritme een noodzakelijk en geschikt middel bij besluitvorming?
4. Zijn er andere instrumenten voor efficiënte en consistente besluitvorming?

### ■ **INFORMEER BURGERS OP EEN TOEGANKELIJKE MANIER HOE (SEMI-)AUTOMATISCHE BESLUITEN TOT STAND KOMEN**

Wees transparant over het gebruik van data en algoritmes, zodat voor burgers duidelijk is hoe deze processen bijdragen aan een besluit. Deel ook toegankelijke informatie, zodat het besluit getoetst en in een bezwaar- of beroepsprocedure toegelicht kan worden. Zo krijgen zij reële rechtsbescherming.

### ■ **VERGROOT KENNIS OVER (SEMI-)AUTOMATISCHE BESLUITEN IN DE ORGANISATIE**

Zorg dat er voldoende programmeurs, data-analisten en juristen met kennis van digitale besluitvorming betrokken zijn in de organisatie. Mensen die de werking van data en algoritmes begrijpen, een besluit op inhoud kunnen beoordelen én onjuiste data in het systeem kunnen corrigeren.

## **HET VERSCHIL TUSSEN ALGORITMES EN ZELFLERENDE ALGORITMES**

### *Algoritmes*

Een algoritme is een reeks instructies, in een bepaalde volgorde uit te voeren. Vaak worden algoritmes gebruikt door computers om processen te automatiseren.

Een voorbeeld van een computeralgoritme is het algoritme dat zorgt voor jouw persoonlijke aanbevelingen op websites. Zo komen filmaanbevelingen op Netflix of YouTube tot stand door een algoritme. Op basis van jouw kijkgedrag rangschikt en beveelt het algoritme films aan die jij waarschijnlijk leuk zal vinden, doordat het algoritme scores toekent aan bijvoorbeeld hetzelfde genre of dezelfde acteur.

### *Zelflerende algoritmes*

Veel algoritmes hebben een simpele 'als-dan' structuur. Deze 'simpele' algoritmes kunnen worden onderscheiden van zelflerende algoritmes die autonoom verbanden kunnen leggen en beslisregels kunnen maken met eerder behaalde resultaten en trainingsdata. Een zelflerend algoritme kan met grote hoeveelheden data zeer veel verbanden leggen die vaak zo complex zijn dat mensen ze niet snel zelf zullen kunnen observeren.

Een voorbeeld van een zelflerend algoritme is de spamfilter van je e-mailprogramma. Deze filter is op basis van data 'getraind' om ongeverraagde e-mails te herkennen en te onderscheiden van gevraagde e-mails. Door feedback van gebruikers kunnen zelflerende algoritmes continu bijleren en nieuwe beslisregels maken. Elke keer als een gebruiker een e-mail in de spamfolder zet of terughaalt leert het algoritme om ongeverraagde e-mails beter te herkennen.



## Wat zijn de risico's voor burgers bij (semi-)geautomatiseerde besluitvorming door de overheid?

De meeste burgers weten niet hoe algoritmes, computersystemen en risicoprofilering werken. Bovendien is niet altijd duidelijk welke overheden wat van hen weten, of hoe deze instanties met behulp van geautomatiseerde systemen tot beslissingen komen die hen raken. Wat heeft dat voor gevolgen als iemand een besluit wil aanvechten? Krijgt deze persoon voldoende inzicht in de onderliggende mechanismen en andere informatie?

Om die reden ziet het College ook knelpunten bij het gebruik van (semi-)geautomatiseerde besluitvorming, omdat het ingrijpt op het beginsel van gelijke

proceskansen (*equality of arms*) en op het recht op toegang tot informatie voor burgers. Hoe achterhaalt een persoon de motivering die ten grondslag lag aan het besluit om geen uitkering toe te kennen als die informatie vermeld zit in afgeschermd algoritme? Heeft iemand dan nog wel een eerlijk proces als het bezwaar onvoldoende toegelicht kan worden? Om burgers in staat te stellen hun recht te halen, is het noodzakelijk dat zij weten welke (digitale) processen hebben geleid tot een beslissing en hoe zij vervolgens hun recht kunnen halen. Daarnaast kan (semi-)geautomatiseerde besluitvorming gevolgen hebben voor de persoonlijke levenssfeer van burgers, omdat overheden steeds meer informatie kunnen verzamelen, opslaan en delen. Als onjuiste data in deze keten worden doorgegeven, wordt het moeilijk om dit terug te draaien.

### ILLUSTRATIE VAN (SEMI-)GEAUTOMATISEERDE BESLUITVORMING DOOR DE OVERHEID

**Nadia verhuist van Geldermalsen naar Den Bosch. Door drukte vergeet ze per ongeluk een overheidsinstelling te informeren over haar verhuizing.**

Een paar maanden later wordt haar huurtoeslag stopgezet, want het computersysteem van de overheidsinstelling geeft aan dat ze niet meer op haar oude adres woont.

Ze moet aantonen dat ze is verhuisd en hierdoor geen fraude heeft gepleegd. Hiervoor levert ze documenten aan, maar haar bewijzen worden niet geaccepteerd. Ze moet haar huurtoeslag terugbetalen. Ze dient vervolgens een bezwaarschrift in, maar het lukt niet om haar bezwaar goed te motiveren. Het is niet helder welke gegevens ontbreken of onvoldoende zijn.

Ze belandt uiteindelijk in de financiële problemen, omdat het computersysteem haar heeft geselecteerd voor een controle op fraude.

**HET COMPUTERSYSTEEM VAN EEN OVERHEIDSINSTELLING HEEFT HAAR GESELECTEERD VOOR EEN CONTROLE OP FRAUDE**



## Waarom moet de overheid bij (semi-)geautomatiseerde besluitvorming de mensenrechten in acht nemen?

Het College belicht, beschermt en bevordert de mensenrechten in Nederland. Als nationale toezichthouder maakt het zich zorgen over de gevolgen van digitalisering voor de bescherming van de mensenrechten.

Nederland moet een samenleving zijn waarin iedereen kan meedoen en eerlijke kansen heeft, en dat betekent dat overheden die digitaliseren alert moeten zijn op de gevolgen van hun handelen. Doet iedereen nog mee? Dreigen bevolkingsgroepen uitgesloten te worden? Hoe komen we erachter wat risicoprofielen zijn? En wat doen we ertegen?

Dit staat niet alleen in mensenrechtenverdragen of de Grondwet, maar is ook het uitgangspunt van het Nationaal Actieplan Mensenrechten 2020. Overheden mogen beslissingen maken met behulp van algoritmes, maar alleen als dat in overeenstemming is met de mensenrechten. Het is een juridische verplichting om de mensenrechten te beschermen.

Om de mensenrechten te kunnen beschermen is het van belang dat overheden en burgers op de hoogte zijn van procedurele rechten en het recht op respect voor het privéleven. Burgers moeten geïnformeerd worden over procedures en instanties waar zij zich tot kunnen richten, maar het verzamelen, opslaan en delen van data van burgers kan ook vergaande gevolgen hebben voor de persoonlijke levenssfeer.

### PROGRAMMA DIGITALISERING & MENSENRECHTEN

Digitalisering verandert onze samenleving in hoog tempo. Dit raakt onze mensenrechten op tal van aspecten en biedt zowel risico's als kansen.

De komende jaren is Digitalisering & Mensenrechten één van de strategische programma's van het College. Het programma zet zich in voor een samenleving waarin iedereen kan meedoen en eerlijke kansen heeft in een steeds verder digitaliserende wereld.

Twee mensenrechten staan centraal in dit programma: non-discriminatie en rechtsbescherming. Voor rechtsbescherming ligt de focus op de inzet van (semi-)geautomatiseerde besluitvorming bij overheden. Bij non-discriminatie ligt de focus de inzet van algoritmes bij werving en selectie door werkgevers. Ook reageert het programma op actualiteiten zoals het gebruik van de CoronaMelder-app bij het bron- en contactonderzoek bij coronabesmettingen. Lees meer over het programma op [mensenrechten.nl/digitalisering](https://mensenrechten.nl/digitalisering)



Voor vragen of opmerkingen:  
neem contact op met het College via  
[info@mensenrechten.nl](mailto:info@mensenrechten.nl) of tel. 030 - 888 38 88.

[www.mensenrechten.nl](https://www.mensenrechten.nl) Publicatiedatum: februari 2021