

Informatiebehoeften van burgers over de inzet van algoritmes door overheden

HET pon | telos

Informatiebehoeften van burgers over de inzet van algoritmes door overheden

Dr. Ellen Dingemans
Fenna Bijster, MSc.
Drs. Mirjam Smulders
Britte van Dalen, MSc.

Het PON & Telos

Colofon

Het PON & Telos heeft dit onderzoek verricht in opdracht van het consortium “Publieke controle op algoritmes” (https://publiekecontrole.com/).

Auteurs

Dr. Ellen Dingemans
Fenna Bijster, MSc.
Drs. Mirjam Smulders
Britte van Dalen, MSc.

Met dank aan Loet Verhoeven, Karin du Long en Daphne van de Ven

Afbeelding voorkant

Pixabay.com

Datum

september 2021

© 2021 Het PON & Telos

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij Het PON & Telos. Gehele of gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld. Vermenigvuldiging en publicatie in een andere vorm dan dit rapport is slechts toegestaan na schriftelijke toestemming van Het PON & Telos. Hoewel deze publicatie met de grootst mogelijke zorg is samengesteld, kan Het PON & Telos geen enkele aansprakelijkheid aanvaarden voor eventuele fouten.

Meer informatie

www.hetpon-telos.nl

Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
2	Het vragenlijstonderzoek	4
2.1	Aanpak van het vragenlijstonderzoek	4
2.2	Resultaten	5
2.2.1	Informatiebehoeften van burgers	5
2.2.2	Verdieping: twee casussen	11
3	Het groepsgesprek	18
3.1	Aanpak van het groepsgesprek	18
3.2	Resultaten	18
4	Samenvatting en conclusie	22

1 Inleiding

Algoritmes worden steeds meer ingezet om menselijke taken te ondersteunen of zelfs over te nemen, ook binnen de overheid. Overheden moeten algoritmes controleren om burgers te beschermen. Op dit moment gebeurt dat onvoldoende. Daarom hebben de G4, de 12 Provincies, de Politie en Rijkswaterstaat de handen ineen geslagen om in het project 'Publieke controle op algoritmes' gezamenlijk beleidsinstrumenten op het gebied van algoritmes te ontwikkelen. Hierbij wordt nadrukkelijk aandacht geschonken aan het ontwikkelen van de instrumenten samen met verschillende doelgroepen, zoals bedrijven, ambtenaren en burgers.

Publieke controle op algoritmes

De ambitie van het consortium is om aan het einde van dit project 5 beleidsproducten gerealiseerd te hebben die de standaard worden van Nederland[1]:

1. Een ALGORITMEKADER om toezicht op en toetsing van algoritmes beter mogelijk te maken. Het beschrijft welke werkzaamheden, verantwoordelijkheden en kaders er zijn, om processen met algoritmes te kunnen beheersen, en eenduidig en helder te communiceren naar burgers en andere stakeholders.
2. Een check op BEZWAARPROCEDURES door burgers en bedrijven, zodat ook op beslissingen die m.b.v. algoritmes genomen zijn bezwaar gemaakt kan worden.
3. Een ALGORITMEREGISTER waarin informatie over algoritmes verzameld en openbaar gemaakt wordt.
4. CONTRACTVOORWAARDEN voor de inkoop van algoritmes en gebruikte data, om te garanderen dat de overheid rechtmatig en rechtvaardig kan handelen, ook als zij het algoritme niet zelf ontwikkelt of beheert.
5. Een gebruiksvriendelijke INSTRUCTIEKIT. De Instructiekit toont een routekaart om van informatiebehoefte naar product te gaan waarbij getoond wordt welke vraagstukken beantwoord moeten worden en welk instrument daar een helpende hand in biedt.

Het consortium heeft aan Het PON & Telos gevraagd om informatie op te halen bij burgers in het kader van onderdeel 2 en 3. Voor de inrichting van een algoritmeregister (onderdeel 3) is het consortium benieuwd welke informatiebehoeften burgers hebben als het gaat om gebruik van algoritmes door overheden. Vinden burgers dat informatie over de inzet van algoritmes openbaar moet zijn, zouden zij zelf de informatie willen inzien en welke informatie vinden ze dan belangrijk? Om hiervan een beeld te krijgen hebben we een vragenlijst uitgezet onder een representatieve steekproef van ruim duizend Nederlanders.

Bij de check op de bezwaarprocedures (onderdeel 2) ligt de focus op het beter begrijpen van afwegingen die burgers maken om in bezwaar te gaan tegen een beslissing van een overheid waarbij een algoritme betrokken is. Welke informatie denken zij nodig te hebben om een goede beslissing te kunnen nemen om wel of niet in bezwaar te gaan? Het gaat in dit onderdeel van het onderzoek slechts om een eerste verkenning van de ervaringen, inzichten en verwachtingen van burgers. Er is in overleg met de opdrachtgever voor

[1] De vijf onderdelen zijn door het consortium benoemd in een startdocument. Voor meer informatie, zie https://publiekecontrole.com/

gekozen om een groepsgesprek te houden met een aantal respondenten uit het vragenlijstonderzoek. De respondenten zijn geselecteerd op basis van bereidheid en beschikbaarheid om mee te doen en relevante achtergrondkenmerken om tot een diverse groep deelnemers te komen. In deze rapportage leest u de resultaten van het vragenlijstonderzoek en het groepsgesprek.

De maatschappelijke context van dataficering en digitalisering

Data zijn overal en worden op steeds meer plekken verzameld en verwerkt. Big data worden ook wel de nieuwe olie genoemd. Waar fossiele brandstoffen zoals olie de belangrijkste grondstoffen waren in de Eerste Industriële Revolutie, zijn data dat in de industriële revoluties die volgden[2]. Net zoals olie, zijn data in hun meest ruwe vorm vrijwel waardeloos. De waarde zit in de bewerking van de data om de informatie die er in schuil gaat te ontsluiten. Algoritmes spelen daarin een steeds grotere rol en zijn niet meer weg te denken uit onze maatschappij. Een algoritme is in de kern niet veel meer dan een verzameling instructies die aan de computer worden gegeven om data te verwerken[3]. Dat kan van relatief eenvoudig tot heel complex.

Ook overheden hebben steeds meer gegevens van burgers en maken steeds vaker gebruik van algoritmes. En zo komen burgers “in hun dagelijks leven steeds meer in aanraking met de gevolgen van het gebruik van data en algoritmen door de overheid”, aldus de Nationale Ombudsman[4]. Het is niet altijd zichtbaar en herkenbaar voor burgers wanneer dat precies het geval is en door de complexiteit van de techniek is het voor veel burgers niet te volgen wat het gebruik van een algoritme precies betekent voor het handelen van overheden. De Ombudsman pleit er daarom voor dat overheden in de eerste plaats ‘duidelijk zijn’ over bijvoorbeeld het gebruik van data en het doel ervan. Ook is het belangrijk burgers goed te informeren en ‘toegankelijk te zijn’ door burgers bijvoorbeeld zoveel mogelijk te betrekken en open te staan voor vragen en klachten. Verder wijst hij op ‘oplossingsgerichtheid’ van overheden door altijd mogelijkheden voor maatwerk en persoonlijk contact open te houden en te leren van fouten. Het burgerperspectief moet centraal staan.

In het onderzoek dat we in dit rapport beschrijven, ligt de nadruk op de leefwereld van burgers als het gaat om de informatiebehoeften van burgers. Wat moeten overheden volgens burgers doen om duidelijk te zijn over het gebruik van algoritmes en informatie toegankelijk te maken? Op verschillende plekken, zoals bij de gemeente Amsterdam, is er een begin gemaakt met een algoritmeregister als plek waar de overheid informatie samenbrengt en openbaar maakt over de algoritmes die ze gebruiken. In een Whitepaper onderstreept de gemeente Amsterdam[5] transparantie als een belangrijke kernwaarde bij

[2] Smart Data Brabant, 2018
[3] Gieling, R. (2020). Ontdek de groeikansen van AI. Lessen van Picnic, Salesforce, ParkBee en andere succesformules. Van Duuren Management en MT/Sprout
[4] Nationale Ombudsman (2021). Een burger is geen dataset. Ombudsvisie op behoorlijk gebruik van data en algoritmen door de overheid. Rapportnummer: 2021/021. Voor citaat, zie bladzijde 3.
[5] In samenwerking met de gemeente Helsinki in Finland. Haataja, M., Van de Fliert, L. en Rautio, P. (2020). Public AI Reisters. Realising AI transparancy and civic participation in government use of AI. Whitepaper, version 1.0.

het opstellen van zo'n register. Iedere burger moet toegang hebben tot begrijpelijke en up-to-date informatie over de algoritmes die hun dagelijks leven beïnvloeden.

Als samenwerking van verschillende overheden, gaat het consortium 'Publieke controle op algoritmes' hiermee verder en wil zij onderzoeken aan welke randvoorwaarden zo'n register dan precies moet voldoen. In zo'n onderzoek kan het perspectief van de burger niet ontbreken. Dat er bij burgers grote verschillende zijn in kennis, ervaringen en sentimenten over het gebruik van algoritmes in het algemeen (bijvoorbeeld het opbouwen van klantprofielen door bedrijven) en door overheden specifiek (bijvoorbeeld rondom SyRI dat binnen de overheid gebruikt werd om fraude op te sporen), is daarbij een belangrijk gegeven. Natuurlijk liggen daar ook veel belangrijke vragen, bijvoorbeeld over het draagvlak voor de inzet van specifieke data en/of algoritmes en de gevolgen voor transparantie van overheidshandelen als complexe algoritmes steeds meer tot een black box verworden. Die vragen liggen echter buiten de scope van dit onderzoek. De hoofdvraag in dit onderzoek is welke informatie vanuit het perspectief van burgers niet mag ontbreken in een algoritmeregister.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van deze rapportage lichten we de onderzoeksaanpak van het vragenlijstonderzoek toe en beschrijven we de steekproef van burgers die aan het onderzoek hebben meegewerkt. Vervolgens geven we een beschrijving van de antwoorden die respondenten hebben gegeven op vragen over hun informatiebehoeften ten aanzien van algoritmes. Waar relevant maken we uitsplitsingen naar belangrijke achtergrondkenmerken. De resultaten worden gepresenteerd in figuren en tabellen met een korte beschrijving.

In hoofdstuk 3 lichten we de opzet en resultaten van het groepsgesprek toe. Allereerst beschrijven we de selectie van deelnemers. Daarna geven we een samenvatting van het groepsgesprek. We maken daarbij onderscheid naar de verschillende situaties die we aan de deelnemers hebben voorgelegd. Per situatie bespreken we de algemene indruk van de deelnemers over de situatie, gevolgd door de resultaten over de informatiebehoeften van de deelnemers in het geval ze bezwaar zouden willen maken tegen de inzet van een algoritme of de uitkomst daarvan.

In hoofdstuk 4 geven we een samenvatting van de resultaten en de conclusie.

2 Het vragenlijstonderzoek

2.1 Aanpak van het vragenlijstonderzoek

Om een goed beeld te krijgen van de informatiebehoeften van burgers over het gebruik van algoritmes door overheden, hebben we een online vragenlijst uitgezet onder een representatieve steekproef van ruim duizend inwoners van Nederland tussen de 18 en 80 jaar oud. Met een gestandaardiseerde vragenlijst is het mogelijk om van een grote groep mensen informatie op te halen en uitsplitsingen te maken naar verschillende achtergrondkenmerken. De vragenlijst bestaat uit een aantal algemene vragen en een aantal vragen die zich toespitsen op specifieke casussen. De inhoud van de vragenlijst is afgestemd met de opdrachtgever.

Het kennisniveau van respondenten over algoritmes kan sterk variëren van helemaal niets tot (beroepsmatige) bekendheid met de complexe technische details. Om ook mensen met minder kennis van algoritmes te kunnen bevragen, zijn we de vragenlijst begonnen met een korte toelichting van wat we verstaan onder een algoritme. We hebben algoritmes omschreven als 'instructies voor de computer om een bepaald probleem op te lossen'[6], aangevuld met een filmpje dat dit verder toelicht[7]. Met twee casussen hebben we bovendien de verschillende inzet van algoritmes door overheden vertaald naar de praktijk en daarmee heel concreet gemaakt.

Respons

De vragenlijst is ingevuld door 1.059 respondenten van het onderzoekspanel van PanelClix. De steekproef is representatief voor leeftijd, geslacht en opleidingsniveau (bovendien is er gestuurd op een evenwichtige verdeling van respondenten uit heel Nederland). Om met een betrouwbaarheidsniveau van 95% uitspraken te kunnen doen, moeten we rekening houden met een foutenmarge van 3%.[8]

Hieronder geven we een beschrijving van de achtergrondkenmerken van de respondenten. De 'n' heeft betrekking op het aantal personen dat de vraag heeft ingevuld.

Tabel 1 **Leeftijd**

	N	%
18-29 jaar	189	18
30-39 jaar	192	18
40-54 jaar	267	25
55-64 jaar	207	20
65 jaar en ouder	204	19

[6] Gieling, R. (2020). Ontdek de groeikansen van AI. Lessen van Picnic, Salesforce, ParkBee en andere succesformules. Van Duuren Management en MT/Sprout, p.23.
[7] Animatie: wat is een algoritme? https://www.youtube.com/watch?v=DRh1xcv2Y1E
[8] Dat betekent dat de gepresenteerde percentages in deze rapportage naar verwachting maximaal 3% hoger of 3% lager zouden uitvallen als we de hele bevolking hadden bevraagd.

Tabel 2 **Geslacht**

	N	%
Vrouw	522	49
Man	528	50
Anders	3	0
Wil ik niet zeggen	6	1

Tabel 3 **Opleidingsniveau**

	N	%
Laag opleidingsniveau	222	21
Middelbaar opleidingsniveau	513	48
Hoog opleidingsniveau	324	31

Tabel 4 **Stedelijkheid van de woonomgeving**[9]

	N	%
Niet tot weinig stedelijk	278	26
Matig stedelijk	153	14
Sterk tot zeer sterk stedelijk	599	57
Onbekend	29	3

2.2 Resultaten

Hieronder beschrijven we allereerst de antwoorden op de algemene vragen over het gebruik van algoritmes door overheden. Vervolgens geven we inzicht in de antwoorden op de vragen over de casussen.

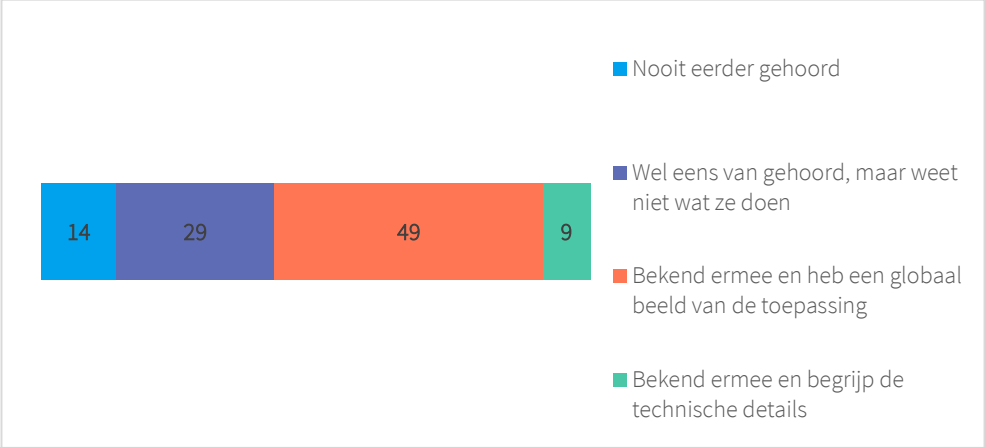
2.2.1 Informatiebehoeften van burgers

Bekendheid met algoritmes en het gebruik door overheden

We zijn de vragenlijst gestart met vragen om het kennisniveau van respondenten op het vlak van algoritmes in te schatten.

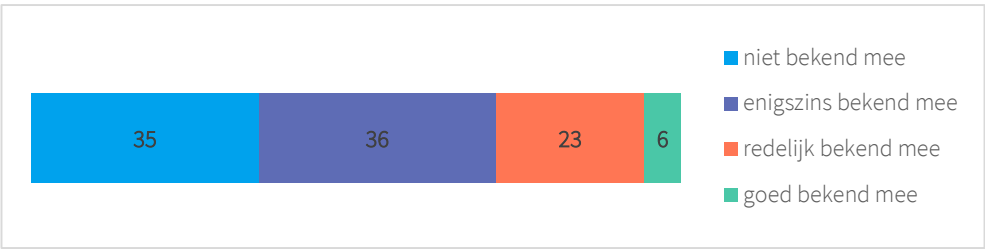
[9] Om de stedelijkheid van de woonomgeving te bepalen, hebben we postcodes gekoppeld met indeling van gemeenten naar stedelijkheid van CBS. Om stedelijkheid te bepalen wordt gekeken naar de omgevingsadressendichtheid. Voor meer informatie, zie CBS-tabel 'Gebieden in Nederland 2021' via: https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/84929NED/table?ts=1625576216015

Figuur 1 **Wat weet je over algoritmes? (%, n = 1.059)**



Over het algemeen zijn respondenten bekend met de term algoritme. Slechts één op de zeven respondenten had voor de vragenlijst nooit eerder van algoritmes gehoord (14%). De mate waarin mensen die de term wel kennen ook daadwerkelijk iets weten over de toepassing van algoritmes blijkt divers. Bijna drie op de tien respondenten hadden er wel eens van gehoord, maar wist niet wat ze doen. 49% van de respondenten heeft een globaal beeld van de toepassing en 9% begrijpt ook de technische details.

Figuur 2 **In hoeverre ben je bekend met het feit dat overheden algoritmes inzetten? (%, n = 1.059)**



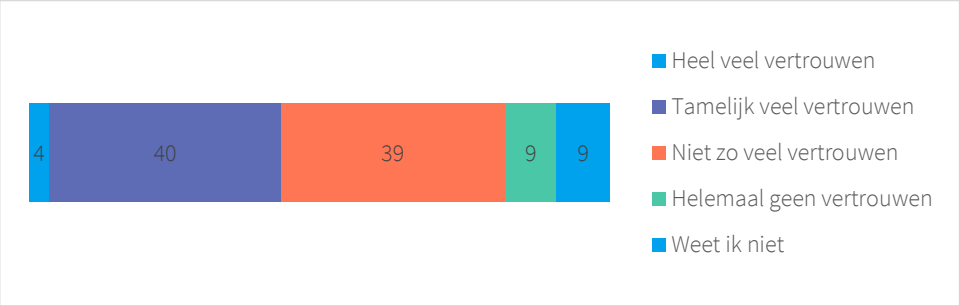
Bijna drie op de tien respondenten zijn redelijk tot goed bekend met het feit dat overheden algoritmes inzetten. 36% is daar enigszins bekend mee en een vergelijkbaar percentage (35%) is daar niet bekend mee.

We hebben bij deze vraag gekeken of er significante verschillen zijn tussen antwoorden van respondenten op basis van achtergrondkenmerken.

- Respondenten van 55 jaar en ouder (55-64 jarigen 42% en 65-plussers 44%) geven vaker dan jongere respondenten (18-29 jarigen 27% en 29-39 jarigen 29%) aan niet bekend te zijn met het feit dat overheden algoritmes inzetten.
- Mannen (34%) zijn vaker dan vrouwen (23%) redelijk tot goed bekend met het feit dat overheden algoritmes inzetten. 42% van de vrouwen ten opzichte van 27% van de mannen is helemaal niet bekend met dit feit.
- Lager opgeleiden (63%) zijn vaker dan middelbaar (35%) en hoog opgeleiden (16%) niet bekend met het feit dat overheden algoritmes inzetten. Hoog opgeleiden zijn (46%) vaker dan middelbaar (25%) en laag opgeleiden (10%) redelijk tot goed bekend met dit feit.

Op basis van mate van stedelijkheid van de woonplaats zien we geen verschillen.

Figuur 3 **In welke mate heb je er vertrouwen in dat de overheid zorgvuldig gebruik maakt van algoritmes? (%, n = 1.059)**

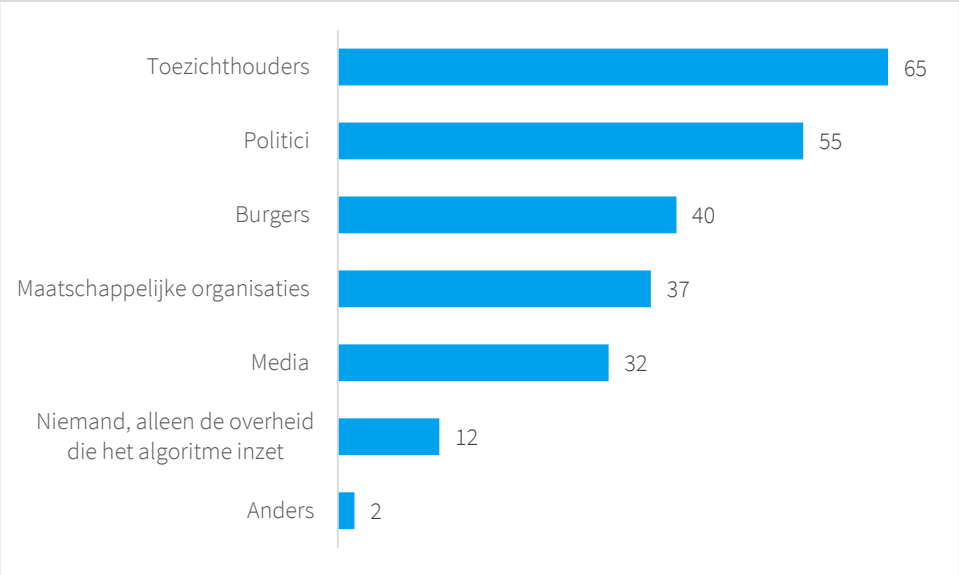


Verder hebben we respondenten gevraagd naar het vertrouwen dat ze hebben in de overheid als het gaat om zorgvuldig gebruikt van algoritmes. Ruim vier op de tien respondenten hebben tamelijk veel tot heel veel vertrouwen in de mate van zorgvuldigheid waarmee de overheid gebruik maakt van algoritmes. 39% heeft niet zo veel vertrouwen en 9% heeft helemaal geen vertrouwen. Het is mogelijk dat deze uitkomsten worden beïnvloed door het onderliggende vertrouwen van mensen in maatschappelijke instituties in het algemeen. Daarom hebben we respondenten aanvullend gevraagd naar de mate van vertrouwen in verschillende (publieke) instanties en personen[10]. We zien samenhang tussen de mate van het maatschappelijk vertrouwen en vertrouwen in de zorgvuldigheid van het gebruik van algoritmes door overheden. Respondenten die weinig tot geen maatschappelijk vertrouwen hebben, hebben ook minder vaak vertrouwen in de zorgvuldigheid van het gebruik van algoritmes door overheden dan respondenten die wel vertrouwen in de genoemde instanties hebben.

[10] Het betreft een maat voor maatschappelijk vertrouwen uit de Monitor Veerkracht (2021), afgeleid van de CBS Sociale Meetlat. We kijken daarbij naar vertrouwen in: de Rijksoverheid, de provinciale overheid, de gemeentelijke overheid, politici, het leger, de rechters, de pers, de politie en grote bedrijven. 60% van de respondenten in dit onderzoek heeft tamelijk tot veel vertrouwen in de Rijksoverheid, eveneens 60% in de provinciale overheid en 57% in de gemeentelijke overheid. 33% heeft tamelijk tot veel vertrouwen in politici, 78% in het leger, 77% in de rechters, 50% in de pers, 78% in de politie en 34% in grote bedrijven.

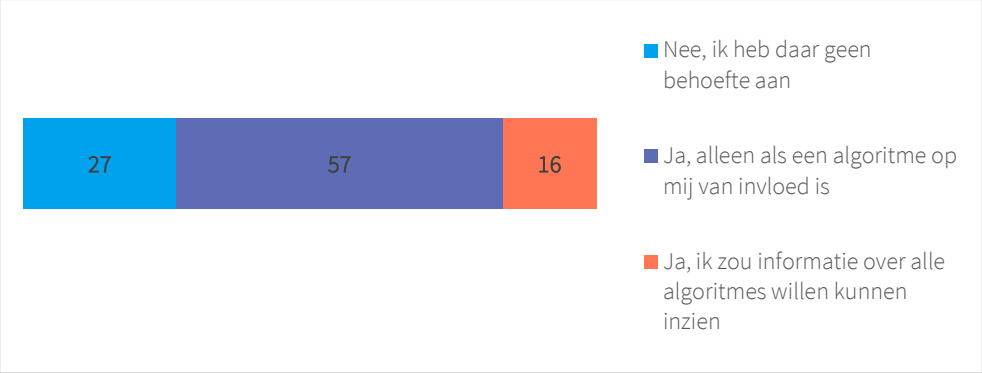
Informatievoorziening

Figuur 4 **Wie moet volgens jou informatie kunnen inzien over de algoritmes die overheden inzetten? Meerdere antwoorden mogelijk. (%, n = 1.059)**



Respondenten vinden met name dat toezichthouders (65%) en politici de (55%) informatie moeten kunnen inzien over de algoritmes die overheden inzetten. Vier op de tien respondenten zijn van mening dat burgers dit zelf moeten kunnen inzien. 12% vindt dat alleen de overheid die het algoritme inzet over de informatie over het algoritme moet kunnen beschikken.

Figuur 5 **Zou je zelf informatie willen inzien over algoritmes die overheden inzetten? (%, n = 1.059)**



Ruim zeven op de tien respondenten willen informatie inzien over algoritmes die overheden inzetten. De meerderheid van de respondenten (57%) wil de informatie alleen zien als een algoritme op henzelf van invloed is. Slechts 16% zou informatie over alle algoritmes willen kunnen inzien.

We hebben bij deze vraag gekeken of er significante verschillen zijn tussen antwoorden van respondenten op basis van achtergrondkenmerken. We zien geen verschillen in

antwoorden op basis van leeftijd, geslacht en stedelijkheid van woonplaats, maar wel op basis van opleidingsniveau.

- Mensen met een laag opleidingsniveau (40%) hebben vaker dan mensen met een middelbaar (25%) of hoog opleidingsniveau (20%) geantwoord dat ze geen behoefte hebben aan informatie over de algoritmes die de overheid inzet.
- Hoog opgeleiden (22%) geven vaker dan laag opgeleiden (10%) aan dat ze informatie over alle algoritmes willen kunnen inzien.

Ook hebben we bij deze vraag gekeken of er significante verschillen zijn tussen de antwoorden van respondenten op basis van verschillende mate van kennis over algoritmes en op basis van mate van vertrouwen in zorgvuldigheid van de overheid.

- Mensen met minimale (62%) of globale kennis (59%) over algoritmes willen vaker informatie alleen inzien als een algoritme invloed heeft op henzelf, vergeleken met mensen die geen kennis hebben over algoritmes (45%).
- Vooral mensen met technische kennis over algoritmes geven vaker aan informatie over alle algoritmes te willen kunnen inzien (33% vergeleken met 8 -19% in de andere groepen). Mensen die nog nooit van algoritmes gehoord hebben, geven vaker aan geen behoefte te hebben aan informatie over de algoritmes die overheden inzetten.
- Mensen die weinig (21%) tot geen vertrouwen (30%) hebben in de zorgvuldigheid van de overheid bij het gebruik van algoritmes, geven vaker aan informatie over alle algoritmes te willen kunnen inzien (vergeleken met 11-13% voor mensen met tamelijk tot veel vertrouwen).
- Mensen die juist heel veel vertrouwen hebben, geven vaker aan helemaal geen behoefte te hebben aan informatie (53% vergeleken met 17-31% in de andere groepen).

Aan de groep respondenten die zelf geen behoefte heeft om informatie in te zien over algoritmes die overheden inzetten (Figuur 5, antwoord ‘nee’) is vervolgens gevraagd waarom ze hier geen behoefte aan hebben. De resultaten staan vermeld in Tabel 5.

Tabel 5 **Waarom heb je geen behoefte aan informatie over het gebruik van algoritmes door overheden? (meerdere antwoorden mogelijk, n = 283).**

	N	%
Ik vertrouw erop dat andere instanties de informatie inzien	132	47
Ik ben niet geïnteresseerd in algoritmes	101	36
Ik vind het te ingewikkeld	58	20
Ik heb geen tijd om de informatie te lezen	45	16
Anders	10	4

De meest genoemde reden waarom respondenten geen behoefte hebben aan informatie over het gebruik van algoritmes door overheden is omdat men erop vertrouwt dat andere instanties de informatie inzien (47%), gevolgd door dat men niet geïnteresseerd is in algoritmes (36%). Eén op de vijf respondenten maakt de inschatting dat ze de informatie over algoritmes te ingewikkeld vindt.

Aan de groep respondenten die heeft aangegeven wel zelf informatie te willen over de algoritmes die overheden inzetten (Figuur 5, 'ja'-opties), is gevraagd waarom ze die informatie willen kunnen inzien. De resultaten staan vermeld in Tabel 6.

Tabel 6 **Waarom wil je zelf informatie over het gebruik van algoritmes door overheden kunnen inzien? (meerdere antwoorden mogelijk, n = 776).**

Ik wil weten:	%
welke informatiebron(nen) het algoritme gebruikt	61
hoe er met mijn privacy wordt omgegaan	61
of er menselijke controle is op fouten die het algoritme kan maken	61
waarom het algoritme wordt ingezet	60
hoe de uitkomst van een algoritme tot een actie of besluit leidt	57
welke gevolgen het heeft voor mezelf	56
wat de voor- en nadelen zijn van het algoritme	49
hoe het algoritme op hoofdlijnen werkt	42
waar ik bezwaar kan maken tegen de inzet van het algoritme	36
welke gevolgen het heeft voor anderen	31
bij wie ik meer informatie kan krijgen over de inzet van het algoritme	23
hoe het algoritme technisch werkt	11
andere reden	1

Respondenten die informatie zouden willen inzien over de algoritmes die overheden inzetten willen vooral iets weten over de informatiebronnen die worden gebruikt in het algoritme (61%), hoe er met privacy wordt omgegaan (61%) en of er menselijke controle is op de fouten die een algoritme kan maken (61%). Ook willen veel respondenten weten waarom het algoritme wordt ingezet (60%). Slechts een kwart van de respondenten wil weten bij wie men meer informatie over het algoritme kan krijgen en één op de tien is geïnteresseerd in hoe het algoritme technisch werkt.

Vindplaats voor openbare informatie

Tabel 7 **Als een algoritme NIET direct op jou van invloed is, waar zou je dan informatie over de inzet van algoritmes door overheden het liefste willen verkrijgen? (n = 1.059)**

	%
Niet, ik heb geen behoefte aan informatie over inzet van algoritmes door overheden	26
Via een onafhankelijke website waar alle algoritmes van overheden staan geregistreerd	24
Via een centrale overheidswebsite waar alle algoritmes van overheden staan geregistreerd	23
Via de website van de organisatie die het algoritme inzet	20
Via een periodieke update (bijv. jaarlijks) per brief of email aan mij persoonlijk	7
Ik wil informatie op een andere manier krijgen	1

We hebben respondenten vervolgens gevraagd waar ze informatie zouden willen verkrijgen indien een algoritme *niet* direct op hen van invloed is. Ruim een kwart van de respondenten (26%) geeft aan in dit geval geen behoefte te hebben aan informatie over de inzet van algoritmes van overheden. Daarnaast geeft bijna een kwart van de respondenten aan via een onafhankelijke website informatie te willen kunnen inzien en eveneens bijna een kwart geeft de voorkeur aan een centrale overheidswebsite. 20% wil informatie kunnen inzien via

de website van de organisatie die het algoritme inzet. Slechts 7% wil graag persoonlijk op de hoogte gehouden worden per brief of e-mail.

Tabel 8 **Als het algoritme WEL direct op jou van invloed is, waar zou je informatie over de inzet van algoritmes door overheden het liefste willen verkrijgen? (n = 1.059)**

	%
Via een periodieke update (bijv. jaarlijks) per brief of email aan mij persoonlijk	28
Via een onafhankelijke website waar alle algoritmes van overheden staan geregistreerd	20
Via een centrale overheidswebsite waar alle algoritmes van overheden staan geregistreerd	18
Via de website van de organisatie die het algoritme inzet	18
Niet, ik heb geen behoefte aan informatie over inzet van algoritmes door overheden	13
Ik wil informatie op een andere manier krijgen	3

Wanneer het algoritme *wel* direct op hen van invloed is, zien we een ander beeld. In dat geval willen de meeste respondenten persoonlijk geïnformeerd worden per brief of e-mail (28%), gevolgd door informatie via een onafhankelijke website (20%), via een centrale overheidswebsite (18%) of via de website van de organisatie die het algoritme inzet (eveneens 18%). Slechts 13% heeft geen behoefte aan informatie over de inzet van specifieke algoritmen door overheden die op henzelf van invloed zijn.

2.2.2 Verdieping: twee casussen

Wat een algoritme precies is en hoe overheden ze kunnen inzetten is voor veel mensen niet bekend. Dat blijkt ook uit de antwoorden op de eerste vragen van de vragenlijst (zie p. 6). Om meer zicht te krijgen op de condities waaronder mensen wel of geen informatie willen ontvangen over door overheden ingezette algoritmes, hebben we de respondenten twee fictieve casussen voorgelegd. Per casus bekijken we twee situaties en vragen we per situatie of mensen informatie willen inzien en wat ze dan willen weten.

CASUS 1: FOUT PARKEREN

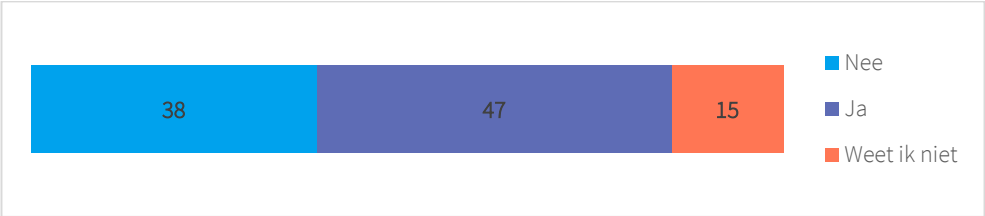
In de eerste casus gaat het om een algoritme dat wordt ingezet in de openbare ruimte en beelden kan herkennen. In dit geval gaat het om het herkennen en kunnen lezen van nummerborden van geparkeerde auto's op plekken waar niet geparkeerd mag worden. We onderzoeken in deze fictieve casus of het verschil maakt voor de informatiebehoeften van mensen of een algoritme niet (situatie 1) of wel (situatie 2) direct op henzelf van invloed is.

De casus is als volgt omschreven:

Stel je woont in een drukke straat. Een gezellige drukte waar altijd wel mensen op straat zijn. Je woont er graag, maar het is er ook wel erg druk met geparkeerde auto's. Mensen parkeren vaak op plekken waar het niet mag. De gemeente wil het foutparkeren aanpakken en hangt camera's op die de beelden van geparkeerde auto's kunnen herkennen (beeldherkenning).

Situatie 1:
Door de uitkomsten van de beeldherkenning (het algoritme) besluit de gemeente om met borden duidelijker aan te geven waar je wel en niet mag parkeren en zet extra handhavers in op drukke momenten.

Figuur 6 **Als de gemeente deze oplossing kiest, zou je dan informatie willen inzien over het gebruik van de beeldherkenning? (%, n = 1.059)**



Bijna de helft van de respondenten geeft aan in deze situatie informatie te willen inzien over het gebruik van het algoritme (47%). 38% van de respondenten wil geen informatie inzien en 15% weet het niet. We zien in de antwoorden geen verschillen op basis van achtergrondkenmerken, met uitzondering van opleidingsniveau. Lager opgeleiden geven vaker 'weet ik niet' aan ten opzichte van middel- en hoogopgeleiden. Middelbaar opgeleiden geven vaker aan informatie te willen inzien dan lager opgeleiden.

Aan de respondenten die wel informatie willen inzien, hebben we vervolgens gevraagd wat ze over het algoritme en de inzet daarvan willen weten.

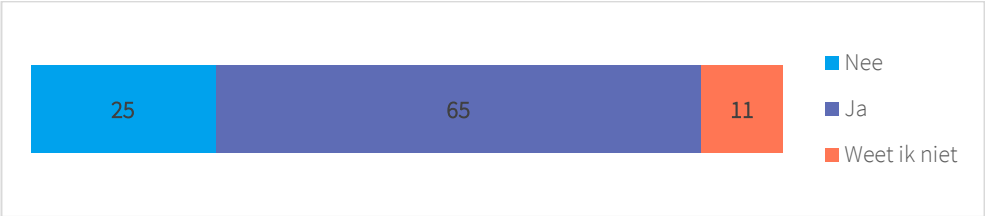
Tabel 9 **Wat zou je over de beeldherkenning willen weten? Meerdere antwoorden mogelijk. (n = 499)**

	%
hoe er met mijn privacy wordt omgegaan	56
of er menselijke controle is op fouten die het algoritme kan maken	48
welke informatiebron(nen) het algoritme gebruikt	42
hoe de uitkomst van een algoritme tot een actie of besluit leidt	38
wat de voor- en nadelen zijn van het algoritme	33
hoe het algoritme op hoofdlijnen werkt	30
waarom het algoritme wordt ingezet	25
waar ik bezwaar kan maken tegen de inzet van het algoritme	23
bij wie ik meer informatie kan krijgen over de inzet van het algoritme	20
hoe het algoritme technisch werkt (computercode)	12
andere reden	1

Privacy is de belangrijkste reden voor respondenten om informatie over het algoritme te willen inzien. 56% geeft aan hier meer over te willen weten. Bijna de helft van de respondenten geeft bovendien ook aan te willen weten of er menselijke controle is op fouten die het algoritme kan maken en 42% wil weten welke informatiebronnen er worden gebruikt. Slechts 12% wil de technische details van het algoritme kunnen inzien en één op de vijf respondenten wil weten bij wie er meer informatie kan worden opgevraagd.

Situatie 2:
Stel je woont nog steeds in die straat, waar de gemeente een algoritme inzet om foutparkeren in de gaten te houden. Nu kiest de gemeente een andere oplossing. De beeldherkenning ziet dat jij je auto hebt geparkeerd op een plek waar dat niet mag. Het kenteken wordt geregistreerd en er wordt vervolgens automatisch een boete naar je huisadres gestuurd.

Figuur 7 **Als de gemeente deze oplossing kiest, zou je dan informatie willen inzien over het gebruik van de beeldherkenning?**



In situatie 2 gaat het niet meer om een algemene monitoring van de publieke ruimte door het algoritme, maar volgt er een directe actie gericht op het individu. Het individu wordt in deze situatie zelf direct geraakt. In dit geval zien we dat veel meer respondenten aangeven informatie over het gebruik van het algoritme te willen kunnen inzien. Waar in situatie 1 bijna de helft van de respondenten informatie wil kunnen inzien (47%), zien we in situatie 2 dat 65% van de respondenten meer over het gebruik van het algoritme wil weten. Slechts een kwart heeft geen behoefte aan informatie en 11% weet het niet. Ook hier is aan de mensen die 'ja' hebben geantwoord de vervolgvraag gesteld wat ze over het gebruikt van het algoritme willen weten.

Tabel 10 **Wat zou je over de beeldherkenning willen weten? Meerdere antwoorden mogelijk. (n = 684)**

	%
hoe er met mijn privacy wordt omgegaan	58
of er menselijke controle is op fouten die het algoritme kan maken	55
hoe de uitkomst van een algoritme tot een actie of besluit leidt	43
welke informatiebron(nen) het algoritme gebruikt	38
waar ik bezwaar kan maken tegen de inzet van het algoritme	36
bij wie ik meer informatie kan krijgen over de inzet van het algoritme	27
hoe het algoritme op hoofdlijnen werkt	25
wat de voor- en nadelen zijn van het algoritme	22
waarom het algoritme wordt ingezet	21
hoe het algoritme technisch werkt (computercode)	10
andere reden	2

Net als in situatie 1, zijn privacy en menselijke controle belangrijke thema's in situatie 2. 58% van de respondenten geeft aan meer te willen weten over hoe privacy wordt gewaarborgd en 55% wil weten of er menselijke controle is op fouten die het algoritme kan maken. 43% van de respondenten wil weten hoe de uitkomst van het algoritme leidt tot actie of besluit. Net als in situatie 1 zien we ook hier maar een kleine minderheid van zo'n één op de tien respondenten die meer wil weten over de technische details. Ook is er minder behoefte aan de algemene informatie over een algoritme. Ongeveer een kwart wil meer algemene informatie over het algoritme, zoals waarom het algoritme wordt ingezet (21%), wat de voor- en nadelen zijn (22%) en hoe het algoritme op hoofdlijnen werkt (25%).

Toelichtingen van respondenten

Respondenten konden per casus een toelichting geven op hun antwoorden (open vraag aan het einde van de casus). Mensen die informatie willen inzien, benoemen met name aspecten rondom privacy en controle. Men wil weten wie deze beelden kan inzien, hoe

deze bewaard worden en hoe de veiligheid hiervan gewaarborgd wordt. Ook worden er zorgen geuit over gezichtsherkenning. Anderen lichten toe dat transparantie in het proces gewenst is. Men wil kunnen controleren of het algoritme de juiste keuze heeft gemaakt. Er worden verschillende voorbeelden genoemd waarin het in twijfel kan worden getrokken of de boete uit de voorbeeldcasus terecht is, zoals bij laden en lossen of andere uitzonderlijke situaties. Het is belangrijk dat burgers dit zelf kunnen controleren en eventueel bezwaar kunnen maken indien de boete onterecht is.

Mensen die aangeven geen informatie te willen inzien, lichten toe dat een boete terecht is als men fout geparkeerd staat en in dat geval geen nadere uitleg nodig is.

Casus 1: de resultaten samengevat

Wat de resultaten bij casus 1 laten zien is dat meer mensen informatie willen kunnen inzien op het moment dat het over een algoritme gaat dat direct op henzelf van invloed is. Als het gaat om een algoritme met een meer algemene monitoringsfunctie zijn er minder mensen die daar iets over willen weten. Ook wat mensen over het algoritme willen weten verschilt naar gelang het algoritme wel of geen directe invloed op hen heeft. In beide gevallen zijn privacy en menselijke controle belangrijke thema's waar mensen meer over willen weten. Als het directe invloed heeft op mensen wordt er vaker aangegeven dat men ook wil weten hoe tot het besluit wordt gekomen, waar men meer informatie kan krijgen en waar bezwaar kan worden gemaakt. Informatie over directe interactie met de overheid lijkt dan dus belangrijker te worden.

CASUS 2: SIGNALERING VAN SCHULDEN

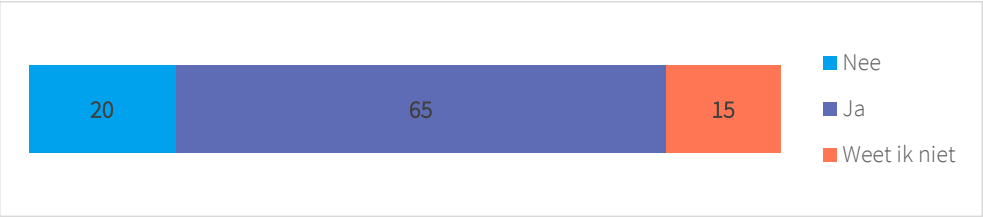
In casus 2 gaat het om een algoritme dat wordt ingezet om schulden van inwoners van een gemeente in beeld te brengen. In beide situaties die we respondenten voorleggen heeft het algoritme een directe invloed op henzelf. We onderzoeken in deze casus of het verschil maakt voor de informatiebehoeften van mensen of het een relatief eenvoudig algoritme is dat slechts informatie samenbrengt (situatie 1) of een complex algoritme dat naast het samenbrengen van informatie ook voorspellingen doet (situatie 2). Hoewel verschillende gemeenten actief inzetten op schuldhulpverlening en daar soms ook data-analyses bij gebruiken, zijn de twee voorgelegde situaties fictief.

De casus is als volgt omschreven:

Als mensen een schuld hebben bij hun woningverhuurder, energieleverancier of zorgverzekeraar, dan kan deze organisatie dat melden bij de gemeente waar die persoon woont. Een algoritme brengt automatisch de binnengekomen informatie over de schulden van een inwoner bij elkaar. De gemeente kan op die manier op tijd actie ondernemen om ergere schulden of armoede voorkomen.

Situatie 1:
Het algoritme telt de binnengekomen informatie op en constateert dat je een kleine schuld hebt opgebouwd. Het algoritme zorgt ervoor dat er automatisch een brief aan je wordt gestuurd waarin wordt uitgelegd hoe je hulp kunt krijgen om je schuld af te lossen en te voorkomen.

Figuur 8 **Als de gemeente deze oplossing kiest, zou je dan informatie willen inzien over het gebruikt van het algoritme dat jouw situatie in kaart brengt? (n = 1.059)**



Een ruime meerderheid van de respondenten geeft aan in deze situatie informatie te willen inzien over het gebruik van het algoritme (65%). Eén op de vijf respondenten wil geen informatie inzien en 15% weet het niet. Net als bij de vorige casus, hebben we aan de respondenten die wel informatie willen inzien vervolgens gevraagd wat ze over het algoritme en de inzet daarvan willen weten.

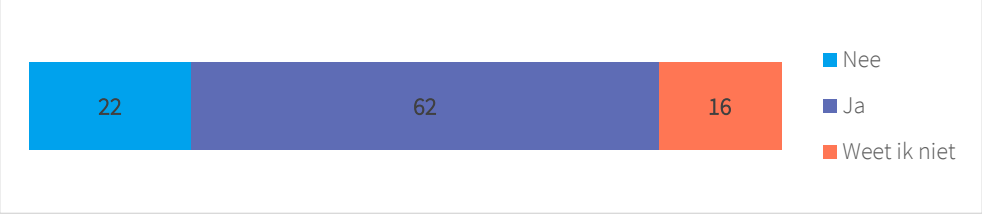
Tabel 11. **Wat zou je over deze oplossing willen weten? Meerdere antwoorden mogelijk. (n = 690)**

	%
hoe er met mijn privacy wordt omgegaan	66
welke informatiebron(nen) het algoritme gebruikt	62
of er menselijke controle is op fouten die het algoritme kan maken	58
hoe de uitkomst van een algoritme tot een actie of besluit leidt	50
bij wie ik meer informatie kan krijgen over de inzet van het algoritme	34
waar ik bezwaar kan maken tegen de inzet van het algoritme	33
waarom het algoritme wordt ingezet	32
wat de voor- en nadelen zijn van het algoritme	30
hoe het algoritme op hoofdlijnen werkt	30
hoe het algoritme technisch werkt (computercode)	9
andere reden	1

Vergelijkbaar met casus 1 is ook hier privacy een belangrijk thema. 66% wil weten hoe daarmee wordt omgegaan. 62% van de respondenten wil weten welke informatiebronnen er worden gebruikt en 58% wil weten of er menselijke controle is op het algoritme. Ook in deze casus zien we dat er relatief weinig respondenten zijn die iets over de technische details wil weten (9%).

Situatie 2:
Nu kiest de gemeente een andere oplossing. Het algoritme telt de binnengekomen informatie op en combineert het met informatie die gemeente al van je heeft (bijv. leeftijd, adres, of je een uitkering ontvangt). Met de combinatie van informatiebronnen en complexe berekeningen maakt het algoritme een voorspelling over de kans dat je schulden in de komende tijd gaan oplopen. Bij een gemiddelde tot grote kans dat je meer schulden gaat maken, geeft het algoritme een seintje en zoekt de gemeente contact met je op.

Figuur 9 **Als de gemeente deze oplossing kiest, zou je dan informatie willen inzien over het gebruikt van het algoritme dat jouw situatie in kaart brengt? (n = 1.059)**



Net als in situatie 1, geeft een ruimte meerderheid van de respondenten aan in deze situatie informatie te willen inzien over het gebruik van het algoritme (62%). Ruim één op de vijf respondenten heeft geen behoefte aan informatie en 16% weet het niet.

Tabel 12 **Wat zou je over deze oplossing willen weten? Meerdere antwoorden mogelijk. (n = 658)**

	%
hoe er met mijn privacy wordt omgegaan	70
welke informatiebron(nen) het algoritme gebruikt	66
of er menselijke controle is op fouten die het algoritme kan maken	58
hoe de uitkomst van een algoritme tot een actie of besluit leidt	57
waarom het algoritme wordt ingezet	39
bij wie ik meer informatie kan krijgen over de inzet van het algoritme	38
waar ik bezwaar kan maken tegen de inzet van het algoritme	38
hoe het algoritme op hoofdlijnen werkt	34
wat de voor- en nadelen zijn van het algoritme	29
hoe het algoritme technisch werkt (computercode)	12
andere reden	1

Ook in deze situatie wil een ruime meerderheid van zeven op de tien respondenten weten hoe er met privacy wordt omgegaan en wil 66% weten welke informatiebronnen er worden gebruikt. 58% wil weten of er menselijke controle is op fouten die het algoritme kan maken. De technische details van het algoritme (12%) en de meer algemene informatie, zoals de voor- en nadelen van het algoritme (29%) en de werking op hoofdlijnen (34%) worden net als in voorgaande situaties minder vaak door respondenten genoemd als informatie die ze willen kunnen inzien.

Toelichtingen van respondenten

Ook bij deze casus konden respondenten een toelichting geven op hun antwoorden. Anders dan bij de eerste casus, wordt bij deze casus vaker de gevoeligheid van de situatie besproken. Sommige respondenten zijn van mening dat het juist goed is om een algoritme hiervoor in te zetten als dit kan leiden tot een eerdere oplossing en zien de inzet hiervan als iets positiefs. Anderen benoemen dat deze situatie de privacy erg raakt. Menselijke controle, goede uitleg en gegevensbescherming worden bij deze casus dan ook extra van belang geacht. Een aantal respondenten is van mening dat de gemeente zich helemaal niet op dit vlak zou moeten begeven en vragen zich af of dit wel mag. Met name de inzet van algoritmen voor het doen van voorspellingen wordt in twijfel getrokken.

Casus 2: de resultaten samengevat

In deze casus zien we een grote meerderheid die informatie wil inzien over het algoritme en daarbij zijn privacy, de gebruikte informatiebronnen en menselijke controle belangrijke thema's. Ook hoe de uitkomst van het algoritme tot een actie of besluit leidt, wordt vaak genoemd als informatie die mensen willen kunnen inzien. We zien nauwelijks verschillen tussen de eerste situatie waar het een relatief eenvoudig algoritme betreft en de tweede situatie waar het gaat om een complex algoritme dat voorspellingen doet.

3 Het groepsgesprek

3.1 Aanpak van het groepsgesprek

In het vorige hoofdstuk hebben we vooral gekeken naar de algemene informatiebehoeften van burgers bij algoritmegebruik door overheden als input voor het opzetten van een algoritmeregister. Om verder te verkennen wat burgers willen weten als ze bezwaar willen maken tegen een beslissing van een overheid waarbij een algoritme betrokken is geweest, hebben we een groepsgesprek gehouden met mensen die eerder de vragenlijst hebben ingevuld. Het doel was niet om een representatief en/of uitputtend beeld te verkrijgen, maar om een eerste illustratie te kunnen geven van afwegingen die burgers maken. De centrale vraag is welke informatie burgers nodig hebben om goed geïnformeerd een bezwaarprocedure aan te kunnen gaan.

Op 1 september 2021 hebben we een online groepsgesprek gehouden met een aantal respondenten die in de PanelClix vragenlijst hadden aangegeven verder te willen praten over dit onderwerp (zie hoofdstuk 2.1.). Er zijn in totaal 11 respondenten uitgenodigd, waarbij in de selectie van respondenten rekening is gehouden met verschillende achtergrondkenmerken om tot een diverse groep te komen11. Door (late) afmelding en no-show is het gesprek uiteindelijk gevoerd met 4 respondenten met variatie in achtergrondkenmerken naar leeftijd, geslacht, opleidingsniveau, bekendheid met (het gebruik van) algoritmes en vertrouwen in overheden.

Het gesprek is gevoerd via Microsoft Teams en duurde in totaal 1,5 uur. Voorafgaand aan het groepsgesprek is samen met de opdrachtgever een topiclijst opgesteld. We hebben de meningen van de deelnemers gevraagd en onderliggende motivaties achterhaald aan de hand van een fictieve casus. We hebben daarin voortgebouwd op casus 2 uit de vragenlijst over schuldenproblematiek. Door de complexiteit en gevoeligheid van het onderwerp, die ook bleek uit de resultaten van het vragenlijstonderzoek, hebben we in het gesprek ruimte gelaten om niet alleen in te gaan op de informatiebehoefte om bezwaar te maken, maar ook reactie te geven op de gekozen oplossingen en de algemene sentimenten die leefden.

3.2 Resultaten

De casus is opgedeeld in 3 fictieve situaties, waarbij telkens nieuwe informatie is toegevoegd om te kijken of deelnemers op basis van de nieuwe situatie anders denken te handelen. Per situatie neemt de mogelijke impact van de inzet van het algoritme op het persoonlijke leven toe. De casus is als volgt bij de deelnemers geïntroduceerd:

Als mensen een schuld hebben bij hun woningverhuurder, energieleverancier of zorgverzekeraar, dan kan deze organisatie dat melden bij de gemeente waar die persoon woont. Een algoritme brengt automatisch de binnengekomen informatie over de schulden

[11] Uiteindelijk hebben 3 respondenten zich vroegtijdig afgemeld, 2 respondenten zich de avond en morgen voorafgaand aan het gesprek afgemeld en zijn er 2 respondenten zonder afmelding niet verschenen.

van een inwoner bij elkaar. De gemeente kan op die manier op tijd actie ondernemen om ergere schulden of armoede voorkomen[12].

We beschrijven hieronder per situatie allereerst de algemene reactie en het sentiment van de deelnemers. Daarna gaan we in op de specifieke informatiebehoeften die de deelnemers hebben in het geval ze bezwaar maken overwegen.

Situatie 1

Bij situatie 1 zijn we uitgegaan van dezelfde omstandigheden als in situatie 1 in het vragenlijstonderzoek. Een algoritme koppelt informatie aan elkaar en signaleert dat je schulden hebt. De gemeente stuurt vervolgens een automatisch gegenereerde brief met informatie over mogelijke hulp die je zou kunnen krijgen. We zijn gestart met de open vraag wat de deelnemers over het algoritme willen weten en of ze het zouden overwegen om bezwaar te maken.

In eerste reactie vragen een aantal deelnemers zich af of een automatische brief wel een geschikt middel is om mensen te benaderen. Als de brief niet persoonlijk gericht is, is het waarschijnlijk gemakkelijker om de brief te negeren en weg te gooien. Schuld is een gevoelig onderwerp en wat gaat een brief aan die situatie veranderen, vraagt een deelnemer zich af. De toon van de brief maakt daarbij naar verwachting van de deelnemers wel uit. Als die behulpzaam is, zullen mensen een brief eerder waarderen en er mogelijk op ingaan.

Op de vraag of de deelnemers bezwaar zouden maken in deze situatie en wat ze daarvoor aan informatie nodig hebben om dat goed te doen, vragen de deelnemers zich allereerst af waarom, met welk recht, de gemeente deze brief zou versturen. Informatie over de juridische kaders is dus gewenst. Als het gaat om een zorgplicht vanuit de gemeente, dan moet dat ook toegelicht worden in de brief. Ook openheid over de gegevens die zijn gebruikt wordt van belang geacht: hoe komt de gemeente aan de gegevens en mogen ze die ook daadwerkelijk gebruiken? Verder wil een aantal deelnemers graag vermeld zien dat er in het proces gebruik is gemaakt van een algoritme en of er ook medewerkers van de gemeente betrokken zijn geweest bij de afweging om een brief te versturen. Tot slot geven de deelnemers aan dat er een duidelijk contactpunt bekend moet zijn. Dat hoeft niet per se een persoon te zijn, maar kan ook een telefoonnummer van een afdeling van de gemeente zijn.

Situatie 2

Vervolgens hebben we de deelnemers verteld dat dit (fictieve) algoritme ook voorspellingen doet over de kans dat de schulden problematisch worden. Daarbij combineert de gemeente de informatie over schulden ook met andere informatie die ze al van een inwoner hebben. Bij een gemiddelde tot grote kans zoekt de gemeente contact middels een persoonlijke brief. We hebben de deelnemers gevraagd zich in te denken dat ze tijdelijk schulden hadden omdat ze werkloos waren. Nu hebben ze weer een baan en vinden ze het vervelend dat ze door de gemeente behandeld worden alsof ze enorme schulden hebben. Daarom willen ze bezwaar maken.

[12] Zie ook hoofdstuk 3.2.

Allereerst komt er reactie op de gekozen oplossing van de gemeente om mensen te benaderen met een brief, niet zo zeer op het combineren van de data. Volgens de deelnemers zijn veel mensen zich er niet van bewust dat die combinatie van data erachter schuil gaat. Een van de deelnemers geeft aan het ook liever niet te weten wat overheden allemaal van inwoners weten. Dat idee is beangstigend. Een andere deelnemer vind het juist in veel gevallen goed dat instanties zaken van je weten, zodat ze je voor ellende kunnen behoeden. Verder wordt er door een van de deelnemers opgemerkt dat de drempel om bezwaar te maken vaak hoog ligt en dat er niet altijd vertrouwen is dat er een kans is dat bezwaar ook wordt gehonoreerd. Eerdere affaires rondom de inzet van algoritmes bij overheden en dingen die daar zijn misgelopen worden aangehaald als bewijs dat het moeilijk is van een bepaald 'vinkje' af te komen als het er eenmaal staat.

Ook in deze situatie vinden de deelnemers het belangrijk dat er informatie beschikbaar is over of het mag wat de gemeente doet met de gegevens. Bezwaar maken heeft alleen zin als er iets gebeurt wat niet mag, zo is de redenering. Hier gaat het dus vooral om bezwaar maken tegen de inzet van het algoritme op zich. De gemeente moet transparant zijn over de gegevens die ze combineren, wat de mogelijkheden zijn om bezwaar te maken en waartegen precies bezwaar kan worden gemaakt. Dat kan in de brief, maar er kan ook in de brief een link gegeven worden naar een website van de gemeente waar deze informatie beschikbaar is (bijvoorbeeld in de vorm van een algoritmeregister).

Daarnaast geven de deelnemers aan dat het belangrijk is dat een algoritme up-to-date moet zijn en dus nieuwe informatie moet kunnen opnemen en wijzigingen kunnen worden aangebracht in de informatie als die niet juist blijkt. Het is daarbij belangrijk om te weten welke informatie in het bezwaarschrift nodig is om onjuiste 'vinkjes' in de administratie te kunnen laten aanpassen. Het is de taak van de gemeente om daar duidelijk en transparant over te zijn.

Situatie 3

In de laatste fictieve situatie die we aan de deelnemers hebben voorgelegd, gaat de mogelijke impact van het algoritme nog wat verder. In deze situatie wordt de combinatie van informatie en voorspelling die daaruit voort komt ook meegenomen in andere afwegingen zoals het toekennen van een nieuwe woning of toegang tot de voedselbank.

De deelnemers vragen zich af of dit zomaar mag en een van de deelnemers is bang dat dit de ongelijkheid in behandeling van mensen vergroot. Ook is de kans op fouten met ingrijpende gevolgen groot. Anderzijds heeft een van de deelnemers zelf de ervaring dat het ook heel prettig kan zijn als de gemeente informatie over je specifieke situatie gebruikt om te informeren over randzaken, zoals regelingen waar je mogelijk recht op hebt. De reacties hangen dus af van of het gebruik van het algoritme ondersteunend is of, zoals in het geval van geen woningtoewijzing voor iemand met mogelijk problematische schulden in de toekomst, juist uitsluitend werkt.

Wat betreft de informatievoorziening geeft een van de deelnemers aan dat het belangrijk is dat de gevolgen die een algoritme kunnen hebben helder en duidelijk zijn. Anders weet je niet precies waar je bezwaar tegen moet maken. Dat moet al in vroeg stadium duidelijk en

transparant zijn om op tijd te zijn met je bezwaar en erger te voorkomen. Informatie over de procedure en inzicht in de mogelijkheden en of het zin heeft om bezwaar te maken zijn ook heel belangrijk.

Daarnaast vinden de deelnemers het belangrijk dat duidelijk is met wie je contact kunt opnemen, bijvoorbeeld een afdeling die speciaal bij die informatie kan. Een algoritmecoach is misschien ook een idee. In een hoorcommissie in een bezwaarprocedure is het wenselijk iemand erbij te hebben die er verstand van heeft. Ze verwachten niet dat de gewone ambtenaren iets van AI afweten, zodat ze het uit kunnen leggen, zeker niet in detail. Ze moeten het wel uit kunnen leggen.

4 Samenvatting en conclusie

Algoritmes worden steeds vaker ingezet, ook door overheden, om de grote hoeveelheden beschikbare data te kunnen verwerken. De snelle digitalisering bij overheden brengt volgens de Nationale Ombudsman aandachtpunten met zich mee. Eén van de belangrijkste punten is het centraal stellen van het burgerperspectief in het werken met data en algoritmes[13]. De Algemene Rekenkamer constateert in een recent rapport dat dat nu vaak nog niet gebeurt[14]. Burgers moeten inzicht kunnen hebben in het algoritme en moeten weten waar zij terecht kunnen met vragen. Een algoritmeregister kan daarvoor een instrument zijn om burgers te informeren. In dit onderzoek hebben we voor het consortium 'Publieke controle op algoritmes' uitgezocht hoe burgers geïnformeerd willen worden over het gebruik van algoritmes door overheden en welke informatie ze willen kunnen inzien.

De informatiebehoefte van burgers

Het vragenlijstonderzoek onder ruim 1.000 Nederlanders laat zien dat ruim driekwart van de burgers behoefte heeft aan informatie over algoritmes. Vooral als een algoritme direct op hen van invloed is, willen burgers er meer over weten. Belangrijke thema's zijn privacy, menselijke controle op het algoritme en de reden waarom het algoritme wordt ingezet. Informatie over waar men meer informatie kan opvragen en/of hoe men bezwaar kan maken, lijken belangrijker te worden naarmate de inzet van een algoritme het individu meer direct raakt. Er is relatief weinig behoeften aan informatie over de technische details, wat begrijpelijk is gezien het feit dat maar een klein deel van de ondervraagden aangeeft die details ook te begrijpen.

Een kwart van de burgers heeft geen behoefte aan informatie, vooral omdat men niet geïnteresseerd is in algoritmes en/of erop vertrouwt dat instanties de informatie zullen inzien. De publieke controle op algoritmes wordt in het laatste geval dus vooral buiten zichzelf gelegd. Vooral burgers die vertrouwen hebben dat de overheid zorgvuldig gebruik maakt van algoritmes geven vaker aan geen behoefte te hebben aan informatie. Toezichthouders en politici worden gezien als de belangrijkste partijen die informatie moeten kunnen inzien over de inzet van algoritmes door overheden. 40% van de ondervraagden ziet een rol voor burgers als het gaat om het inzien van de informatie.

Directe invloed van een algoritme van belang

Zowel uit de antwoorden op de algemene vragen als uit de antwoorden op de vragen bij de casussen maken we op dat het vooral verschil maakt voor de informatiebehoefte of een algoritme direct op een burger van invloed is of niet. Meer mensen willen informatie over een algoritme kunnen inzien als het algoritme direct op hen van invloed is vergeleken met een algoritme dat zich bijvoorbeeld richt op monitoring van de publieke ruimte. Daarbij lijkt ook de gevoeligheid van de situatie een rol te spelen. We zien een verschil tussen de reacties van ondervraagde burgers over de inzet van algoritmes bij een vrij duidelijke casus zoals het fout parkeren en een meer gevoelige casus zoals signalering van schulden. De

[13] [13] Nationale Ombudsman (2021). Een burger is geen dataset. Ombudsvisie op behoorlijk gebruik van data en algoritmen door de overheid. Rapportnummer: 2021/021.
[14] Algemene Rekenkamer (2021). Aandacht voor algoritmes.

gevoeligheid van de casus hangt samen met extra zorgen over privacy, menselijke controle en waarborgen van gegevens.

Naast informatie over privacy en menselijke controle vinden burgers het ook belangrijk om te weten hoe de uitkomst van een algoritme tot een actie of besluit heeft geleid. Als het algoritme direct op de burger van invloed is, lijkt het ook belangrijker te worden om een menselijk aanspreekpunt te hebben en informatie te kunnen inzien over hoe er bezwaar gemaakt kan worden op besluiten die gebaseerd zijn op de uitkomst van een algoritme. Het lijkt voor de informatiebehoefte veel minder uit te maken hoe complex het algoritme precies is en of er alleen informatie wordt samengebracht of ook voorspellingen mee worden gedaan.

Manier van informatievoorziening

Hoe burgers geïnformeerd willen worden over het gebruik van algoritmes door overheden hangt ook samen met de directe impact van een algoritme op de burger zelf. Waar slechts 7% een persoonlijke brief of mail wil ontvangen als het algoritme *niet* direct op hen van toepassing is, zien we dat 28% de voorkeur geeft aan deze vorm van informatievoorziening als het algoritme *wel* direct op hen van invloed is. Ruim een derde (38%, als algoritme directe invloed heeft) tot bijna de helft (47%, als algoritme geen directe invloed heeft) wil geïnformeerd worden via een centrale (onafhankelijke of overheids-) website.

Goed bezwaar kunnen maken

Op het moment dat de afweging wordt gemaakt of men in bezwaar wil gaan tegen de inzet van het algoritme of de uitkomsten ervan, wordt vooral de juridische informatie belangrijk. Wat mag wel en wat mag niet? Bijvoorbeeld vanuit welke wetten en/of verantwoordelijkheden mogen data worden gecombineerd en mag een overheid daar actie op ondernemen. Deelnemers aan het groepsgesprek zien het als een taak van overheden om transparant en duidelijk te zijn over de kaders waarbinnen ze het algoritme inzetten, wat de gevolgen van een algoritme kunnen zijn en waar burgers precies bezwaar tegen kunnen maken.

Naast de juridische kaders, willen de deelnemers dat overheden actief melden dat ze een algoritme in een bepaalde situatie hebben ingezet wanneer ze inwoners benaderen op basis van de uitkomsten van het algoritme. Ook moet duidelijk zijn of er menselijk handelen aan te pas is gekomen bij de actie die een overheid neemt naar aanleiding van de uitkomst van een algoritme. Verder verwachten ze van overheden dat zij duidelijk zijn over welke informatie nodig is om goed bezwaar te kunnen maken. Als er een ‘vinkje’ achter je naam is gezet waar je het niet mee eens bent, wat kun je dan doen om daar vanaf te komen? Naarmate de mogelijke impact van het algoritme op het individu groter wordt, vinden de deelnemers het belangrijker dat er een duidelijk contactpunt is, waar men medewerkers met kennis van zaken en van de juiste afdeling kan spreken.

Conclusie

Dit onderzoek laat zien dat de informatiebehoefte van burgers over het gebruik van algoritmes door overheden er vooral (maar niet uitsluitend) is wanneer een algoritme direct op hen van invloed is. Mensen willen vooral informatie kunnen inzien over hoe met privacy wordt omgegaan, of er menselijke controle is op fouten die het algoritme kan maken, welke

informatiebronnen er worden gebruikt en hoe de uitkomst van een algoritme tot een actie of besluit leidt. Als mensen overwegen bezwaar te maken, wordt informatie over de juridische kaders belangrijk om een inschatting te maken of de overheid in zijn recht staat en waar bezwaar tegen kan worden gemaakt. We zien geen verschillen in informatiebehoeften naar leeftijd of geslacht, maar wel naar opleidingsniveau. Lager opgeleiden hebben over het algemeen een lagere informatiebehoefte dan mensen met een middelbaar of hoog opleidingsniveau. Ook mensen die voor het onderzoek nooit van algoritmes hadden gehoord geven vaker aan geen behoefte te hebben aan informatie over het gebruik van algoritmes door overheden.

Tot slot

In het kader van inclusie is het van belang om van groepen met een lage (of geen) informatiebehoefte beter te gaan begrijpen hoe zij betrokken kunnen worden bij het handelen van overheden en de inzet van algoritmes daarbij. De Algemene Rekenkamer constateert dat algoritmes die vandaag de dag door overheden worden ingezet vaak nog goed inzichtelijk zijn (geen black box) en er altijd mensen betrokken zijn bij het handelen van het algoritme. De inzet van algoritmes zal in de toekomst waarschijnlijk alleen maar toenemen en ook vaker taken van mensen gaan overnemen. Daarmee krijgen burgers dus steeds meer te maken met beslissingen die voorbereid of ook daadwerkelijk gemaakt zijn door een algoritme en wordt het dus steeds belangrijker dat zij hun weg weten te vinden in de informatie over de algoritmes die overheden gebruiken.

HET pon | telos

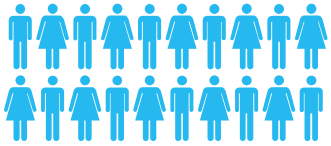
OPGERICHT IN
1947

GEVESTIGD IN
TILBURG

KENNISONDERNEMING
STICHTING ZONDER WINSTOOGMERK

AANTAL MEDEWERKERS

30



INTENSIEVE SAMENWERKINGEN
MET UNIVERSEITEN EN ANDERE KENNISINSTELLINGEN

SPECIFIEKE THEMA'S

- VEERKRACHT
- RUIMTE EN ENERGIE
- OMGEVING
- ARBEID
- CULTUUR
- ERFGOED
- MIGRATIE
- PARTICIPATIE
- JEUGD
- STURING

ONZE OPDRACHTGEVERS

- PROVINCIES
- GEMEENTEN
- ZORG- EN WELZIJNSINSTELLINGEN
- FONDSEN

HET pon|telos

Over Het PON & Telos

Maatschappelijke besluitvorming verbeteren

Wij zijn een sociale kennisonderneming in het hart van de samenleving. We beschouwen het als onze opdracht om maatschappelijke besluitvorming te verbeteren. Dat doen we door wetenschappelijke kennis met kennis van de praktijk te verbinden. We zijn van data, feiten en cijfers, maar geven die altijd een gezicht. Waarbij iedere stem telt. Voorkeuren en meningen halen we op, onderzoeken we, analyseren we en duiden we. Met prikkelende aanpakken en innovatieve methoden. Daarbij zijn we altijd gericht op duurzaamheid: de harmonieuze verbinding tussen sociale, ecologische en economische doelstellingen. Zo dragen we bij aan de kwaliteit van samenleven, nu en in de toekomst.

Met een multidisciplinair en creatief team van bijna 30 adviseurs en onderzoekers werken we vooral voor lokale en regionale overheden in Nederland (met een sterke kennispositie in Noord-Brabant), maar ook voor corporaties, banken, zorg- en welzijnsinstellingen, fondsen en maatschappelijke organisaties. We werken daarbij intensief samen met universiteiten en andere kennisinstellingen en zijn officieel partner van Tilburg University. Met onze kennis en inzichten adviseren we beleidsmakers en bestuurders. Zodat ze afgewogen keuzes kunnen maken. Zodat ze bestuurlijk kunnen vernieuwen. En zodat ze een positieve impuls kunnen geven aan de samenleving van morgen.

Stationsstraat 20c
5038 ED Tilburg
+31 (0)13 535 15 35
info@hetpon-telos.nl
hetpon-telos.nl