Advies bias analyse 15 april 2021

Vergadering 10 december 2020

Tijdens de vergadering van 10 december werd het toetsingskader van de bias analyse gepresenteerd. In de Werkplaats was gewerkt aan een methodiek om te kunnen controleren of de onderliggende data en het ontwikkelde algoritme een ongerechtvaardigd verschil maken tussen personen en groepen. Deze methodiek is een iteratief proces dat teruggekoppeld wordt met het betreffende discriminerende algoritme dat transparant, verifieer- en controleerbaar is. Om te bepalen of een verschil gerechtvaardigd is volgt men logische redeneringen waarbij historische achtergronden, praktijkervaringen, ethische en juridische kwesties en onderzoekstechnische aspecten de revue passeren. De commissie had tijdens de vergadering een aantal aandachtspunten aan de directie Wonen meegegeven en wilde graag op de hoogte gehouden worden van de ontwikkelingen van de bias analyse.

Vergadering 15 april 2021

In december 2020 is de bias analyse zelf aan de orde geweest. Tijdens de vergadering van 15 april 2021 werd de juridische grondslag voor de levering van de BRP gegevens besproken. De Werkplaats wil nu overgaan tot de volgende stap, namelijk het daadwerkelijk gaan uitvoeren van het BIAS onderzoek voor het algoritme onderzoek Illegale vakantieverhuur. Om de BIAS analyse uit te kunnen voeren is een specifiek dataset met (bijzondere) BRP- gegevens nodig.
Aan de Ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK) is advies gevraagd of de wettelijke taken van de gemeente Amsterdam op het gebied van handhaving bij wonen voldoende grondslag vormen voor de bias analyse. BZK vond de grondslag niet specifiek genoeg. Een levering van BRP gegevens kan alleen geschieden ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek of voor de uitoefening van een wettelijke taak en niet op basis van algemene grondrechten.
De redenering vanuit directie Wonen is dat testen van het algoritme nodig is om te voorkomen dat de handhaving onrechtvaardig uitpakt, en dat daarom eenmalige levering van de BRP-gegevens voor uitsluitend dat testdoel gewettigd is. Het aangeleverde bestand is eenmalig en wordt meteen gepseudonimiseerd.
De crux van de analyse is dat aan het licht komt of een variabele onderscheid maakt op basis van door de BRP extra aangeleverde gegevens en of dat onderscheid te rechtvaardigen valt en gepast is of wijst op een verborgen bias. Daar moet de discussie over de resultaten zich op toespitsen. De analyse valt dus te zien als een maatregel om te zorgen dat de variabelen op een juridisch en ethisch verantwoorde manier ingezet worden in de handhavingspraktijk.

Advies

De CPA dankt de aanwezigen voor hun toelichting. De belangrijkste vraag is of de eenmalige levering van de BRP levering ten behoeve van de bias analyse test gerechtvaardigd is. De CPA merkt op dat men waarschijnlijk vaker een test moet uitvoeren als er veranderingen optreden in een onderliggende dataset van een algoritme. Ten tweede vraagt de commissie zich af of in het kader van de grondslagkwestie ook gekeken is naar bestuursrechtelijke aspecten en plichten van de gemeente op het gebied van mensenrechten. Daaruit zou een verplichting kunnen voortvloeien om bias te voorkomen. In het voorstel voor een AI-verordening van de Europese Commissie staat bijv. dat algoritmes geen schade mogen toebrengen.
De commissie meent dat de bias analyse nodig is om zaken te objectiveren en om deze reden het ook proportioneel is om deze route te volgen en te komen tot een eerlijke manier van handhaven.

De vraag die men volgens de commissie moet stellen is wat de gevolgen kunnen zijn als deze analyse achterwege wordt gelaten. De CPA wijst erop dat het niet alleen gaat om het belang van de gemeente, maar dat het vooral gaat om een rechtvaardige behandeling van de burger. De CPA denkt dat er vanuit de publieke taak als grondslag een keten van argumenten aan te dragen is om te rechtvaardigen dat deze analyses nodig zijn om handhavingstaken zonder ingeslopen bias uit te voeren. De controle is een publieke taak en om de randvoorwaarden goed in te vullen zijn zulke analyses nodig en dus ook eenmalig de BRP-gegevens.
Ten slotte is de commissie benieuwd of er een document beschikbaar is van de belangenafweging die volgens de aangeleverde documenten heeft plaatsgevonden. Die afweging zou de CPA dan graag willen inzien.
Verder verwijs ik u naar de notulen. Ik vertrouw er op u aldus voldoende geïnformeerd te hebben.

Commissie Persoonsgegevens Amsterdam openbare vergadering 15 april 2021

Uittreksel van het verslag van het openbare agendapunt van de vergadering op donderdag 15 april 2021

Uitvoeren bias analyse over de ontwikkelde algoritmes (Cluster Ruimte & Economie)
Afgelopen december is in de CPA de bias-analyse zelf aan de orde geweest. Nu gaat het om de juridische grondslag voor de levering van de BRP-gegevens. Op advies van de CPA is contact gezocht met BZK over de vraag of de wettelijke taken van de gemeente op het gebied van handhaving bij wonen voldoende grondslag vormen voor deze analyse. Daar vond men die grondslag niet specifiek genoeg. Daarom is men op zoek gegaan naar een meer specifieke doelomschrijving. De wetgeving rond de BRP zegt dat levering mogelijk is in het kader van een wettelijke taak. Het algoritme moet getest worden om te voorkomen dat er een verborgen bias inzit zoals het risico van onbedoelde discriminatie. Voor de test zijn echter meer BRP-gegevens nodig dan die voor de handhavingstaak strikt noodzakelijk zijn. De redenering is nu dat testen van het algoritme nodig is om te voorkomen dat de handhaving onrechtvaardig uitpakt, en dat daarom eenmalige levering van de BRP-gegevens voor uitsluitend dat testdoel gewettigd is. Het aangeleverde bestand is eenmalig en wordt meteen gepseudonimiseerd. Deze kwestie speelt bij meer algoritmes, maar er is geen wettelijk taak die puur gaat om ver het testen van algoritmes. In beginsel zijn er twee oplossingsrichtingen: tijdelijke levering om een algoritme te testen dat hoort bij een handhavingstaak of het testen benoemen tot een op zichzelf staande taak van een gemeente met daardoor het recht op een dataset.

De CPA betwijfelt of een diepgaande discussie over deze kwestie op deze plek thuishoort. Het gaat er nu om of die eenmalige levering ten behoeve van de test gerechtvaardigd is. De CPA merkt daarbij op dat ook in de toekomst periodiek getest moet worden of het risico van discriminatie nog steeds afdoende uitgesloten is.

De vraag is hoe vaak men dat dan zal moeten doen. Dat zal nodig zijn als er veranderingen optreden in de onderliggende dataset. De plus-set is alleen nodig voor de test en maakt geen onderdeel uit van het algoritme zelf. Die plus-set in nu in beginsel voor eenmalig gebruik. De uitkomsten van de analyse moeten leiden tot een discussie over bias. Dit is de eerste keer dat een bias-analyse in deze vorm wordt uitgevoerd in Nederland en daarom zal er zeker een evaluatie volgen. Daarbij zal ook gekeken worden hoe men kan borgen dat in het proces geen bias insluipt. De methodiek is nog niet uitontwikkeld.

De CPA vraagt of in het kader van de grondslagkwestie ook gekeken is naar bestuursrechtelijke aspecten en plichten van de gemeente op het gebied van mensenrechten. Daaruit zou een verplichting kunnen voortvloeien om bias te voorkomen. In het voorstel voor een AI-verordening van de Europese Commissie staat bijvoorbeeld dat algoritmes geen schade mogen toebrengen. Dat zou als motivatie kunnen dienen. BZK zag daar ook aanknopingspunten, maar voor de analyse was net iets meer nodig. BZK erkende het maatschappelijk belang, maar vond de wet BRP op dit punt niet scherp genoeg.

De CPA vindt het vreemd dat BRP-gegevens wel vrijelijk geleverd mogen worden voor allerlei wetenschappelijke, historische en statistische onderzoeken maar niet voor deze analyse waarvan het maatschappelijk nut evident is, zeker gezien de Toeslagenaffaire. De tegenwerping dat het hier niet zou gaan om wetenschappelijk onderzoek is discutabel. Het gaat hier immers om een onderzoek ten behoeve van integer beleid dat wordt uitgevoerd met een wetenschappelijke methode. De CPA is benieuwd of vanuit de resultaten van de analyse ook nog terug geredeneerd gaat worden vanuit de gepseudonimiseerde gegevens.

De crux van de analyse is dat aan het licht komt of een variabele onderscheid maakt op basis van door de BRP extra aangeleverde gegevens en of dat onderscheid te rechtvaardigen valt en gepast is of wijst op een verborgen bias. Daar moet de discussie over de resultaten zich op toespitsen. De analyse valt dus te zien als een maatregel om te zorgen dat de variabelen op een juridisch en ethisch verantwoorde manier ingezet worden in de handhavingspraktijk. De CPA denkt dat proportionaliteit en noodzaak hier kernbegrippen zijn. De bias-analyse is nodig om zaken te objectiveren en daarom is het proportioneel om deze route te volgen en te komen tot een eerlijke manier van handhaven. De vraag die men ook kan stellen is wat er gebeurt als men deze analyse achterweg laat. Men zou ook kunnen kijken naar artikel 21 van het Europese Handvest over non-discriminatie.

Het punt is dat men hoe dan ook te maken heeft met de beperkende werking van de wet BRP die stelt dat levering van data alleen kan geschieden ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek of voor de uitoefening van een wettelijke taak en niet op basis van algemene grondrechten. Het tegengaan van illegale onderhuur is op zich een wettelijke taak in het kader van de Huisvestingswet. De traditionele handhaving gebeurt via controle van administratieve gegevens en huisbezoek.

De CPA denkt dat er vanuit de publieke taak als grondslag een keten van argumenten aan te dragen is om te rechtvaardigen dat deze analyses nodig zijn om handhavingstaken zonder ingeslopen bias uit te voeren. De controle is een publieke taak en om de randvoorwaarden goed in te vullen zijn zulke analyses nodig en dus ook eenmalig de BRP-gegevens.

De CPA is benieuwd of er een document beschikbaar is van de belangenafweging die volgens de aangeleverde documenten heeft plaatsgevonden. Die zou de CPA dan graag willen zien. De CPA wijst erop dat het niet alleen gaat om het belang van de gemeente, maar dat het vooral gaat om een rechtvaardige behandeling van de burger.

De voorzitter sluit de bespreking af en zegt een schriftelijk advies van de CPA toe. Zij bedankt de indieners voor hun toelichtingen.