

Bijlage 1: Interne richtlijnen toepassing algoritmen

In dit document staan onze uitgangspunten en afspraken mbt het gebruik en beheer van algoritmen in de gemeente Utrecht. Hierbij gaan we ook in op ons openbare algoritmeregister. De volgende punten komen aan bod in dit document:

1. Doel interne richtlijnen toepassing algoritmen
2. Visie Digitale Stad
3. Landelijke samenwerking
4. Definitie
5. Uitgangspunten
6. Governance
7. Algoritmeregister
8. Voorbeelden

1. Doel interne richtlijnen toepassing algoritmen

Algoritmen maken een steeds belangrijker onderdeel uit van onze gemeentelijke dienstverlening. Daarbij zien we de kansen om dankzij het verantwoord toepassen van algoritmen publieke waarde te genereren voor onze stad. We willen een betrouwbare overheid zijn en een uitlegbaar verhaal hebben bij de digitale dingen die we doen. We zijn ons zeer bewust dat er een dunne scheidslijn zit tussen de voordelen en nadelen die komen kijken bij het gebruik van algoritmen. Daarom vinden we het van groot belang om ons interne richtlijnen over de toepassing van algoritmen vast te stellen en openbaar beschikbaar te stellen. Zodat onze bewoners en ondernemers, maar ook andere lezers, kunnen zien op welke manier we bij de gemeente Utrecht bewust en verantwoord gebruik maken van algoritmen.

Daarnaast was er een concrete aanleiding om onze interne richtlijnen over de toepassing van Algoritmen op te stellen en te presenteren. Uit de resultaten van de gemeentelijke audit naar Algoritmebeheer blijkt dat het wenselijk is om de uitgangspunten en afspraken over algoritmen te borgen. Daarbij is het goed om te vermelden dat onze werkwijze, afspraken, uitgangspunten, rollen en verantwoordelijkheden mbt het gebruik en beheer van algoritmen in de praktijk al van kracht waren. Dit is het geval vanaf het jaar 2018, op het moment dat de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) werd ingevoerd. We hadden deze alleen nog niet opgenomen in een integraal document mbt interne richtlijnen over de toepassing van algoritmen. In verschillende beantwoordingen van schriftelijke raadsragen hebben we al elementen openbaar gepresenteerd van ons interne richtlijnen over de toepassing van algoritmen. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de beantwoording van [schriftelijke vragen in december 2019 jl. over het gebruik van algoritmen \(SV 2019, nr 260\)](#).

2. Visie Digitale Stad

We hebben onze [Utrechtse visie Digitale Stad](#) gepresenteerd in juli 2021 jl. In deze visie staat omschreven hoe wij digitalisering willen gebruiken om publieke waarde voor de stad te genereren. Daarnaast hebben we onlangs in januari 2023 jl. de [Raadsbrief Actieagenda Digitale Stad 2023](#) opgeleverd. In zowel de visie Digitale Stad als de Actieagenda Digitale Stad 2023 en staat informatie weergegeven over het gebruik van algoritmen. Wij kiezen er dus voor om met deze interne richtlijnen specifiek te laten zien hoe we omgaan met algoritmen bij de gemeente Utrecht. Dit document is de concrete uitwerking van een van de belangrijke onderwerpen binnen de visie Digitale Stad, namelijk het gebruik en beheer van algoritmen.

3. Landelijke samenwerking

We zijn als gemeente Utrecht niet de enige organisatie die bezig is om op een verantwoorde manier gebruik te maken van algoritmen om dienstverlening te verbeteren. Daarom werken we met verschillende partners in het land samen om kennis en bewustwording rondom algoritmen te vergroten. Maar zeker ook om samen producten te ontwikkelen die voor ons allemaal nuttig zijn bij het gebruik en beheer van algoritmen.

De afgelopen jaren hebben we deelgenomen aan het consortium Grip op Algoritmen. Dit consortium bestond uit het Ministerie van Binnenlandse Zaken, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de G4 gemeenten, een aantal provincies en een aantal kleinere gemeenten. Het doel van deze samenwerking was kennis en ervaringen te delen mbt het succesvol implementeren en borgen van algoritmen. En om concrete producten te ontwikkelen mbt algoritmen die van waarde zijn voor alle overheidsorganisaties.

Voorbeelden van deze producten zijn een uniform algoritmeregister, toolkit voor inkoop van algoritmen en een landelijke verkenning naar de informatiebehoeften van bewoners mbt algoritmen. Dit consortium is eind 2021 jl. officieel beëindigd, maar de betrokken deelnemers hebben nog regelmatig afstemming over de toepassing van algoritmen in onze organisaties. Daarnaast volgen we relevante wettelijke ontwikkelingen, zoals de totstandkoming van de Europese Artificial Intelligence (AI) Act.

4. Definitie

Om een duidelijk beeld te hebben waar we het wel en niet over hebben, is het van groot belang om een vastgestelde definitie van een algoritme te hebben. Deze definitie hoeven we als gemeente niet zelf te bedenken, aangezien er al vastgestelde definities van een algoritme bestaan. Bijvoorbeeld op Europees niveau bij de EU, of bij het Rijk. Daarnaast zijn er meerdere kennisinstellingen op het gebied van digitalisering die al definities van een algoritme hebben gepresenteerd. Hieruit blijkt dat er nog geen eenduidige definitie bestaat die helder aangeeft wat daar en wel niet onder hoort. Wij kiezen ervoor om onderstaande definitie van een algoritme te hanteren. Deze definitie hebben we al eerder openbaar gepresenteerd, bij de beantwoording van schriftelijke raadsragen over het Gebruik van algoritmen (SV2019, nr 260).

‘Een algoritme is een stappenplan, opgebouwd uit een wiskundige formule die besluitvorming kan ondersteunen. Binnen de gemeente worden verschillende algoritmen gebruikt. Deze kunnen variëren van een eenvoudige beslisboom met een beperkt aantal variabelen tot complexe en zelflerende algoritmen. Eenvoudige algoritmen zijn bijvoorbeeld te vinden bij het liftensysteem of in de manier waarop de wachtrij bij publieksbalies wordt afgehandeld. Meer complexe algoritmen worden ingezet bij het voorspellen van woninginbraken of het plannen van slimme rijroutes voor afvalinzameling. In de Utrechtse praktijk zien we algoritmen in grote en kleine vorm en met wel of geen directe impact op onze bewoners.

De Gemeente Utrecht maakt gebruik van 2 typen algoritmen, namelijk:

- a. Algoritmen die impact hebben op bewoners, waarbij het algoritme de voorzet doet voor besluitvorming, maar het besluit wordt genomen door een mens (bijv het voorspellen van woninginbraken).*
- b. ‘Kleine algoritmen’ bij zowel interne als externe processen van dienstverlening, met geen of relatief weinig impact op bewoners (bijv de afhandeling van de wachtrij bij publieksbalies).*

We maken sinds 2016 (sinds de invoering van de AVG) bewust geen gebruik van de volgende variant, aangezien deze over het algemeen niet is toegestaan volgens de privacywetgeving:

- c. Algoritmen die impact hebben op inwoners, waarbij het algoritme een besluit neemt en uitvoert, zonder dat er menselijk handelen aan te pas komt.’*

Zoals uit bovenstaande definitie blijkt, zijn er verschillende typen algoritmen in onze gemeente te vinden. Waarbij er verschil is tussen de importantie en reikwijdte van het gemeentelijk proces en de impact die het algoritme heeft op onze bewoners. We zien wel dat het begrip algoritme vaak de perceptie meebrengt dat het 'om iets groots gaat'. Terwijl een beleidsregel in een gemeentelijk systeem in feite ook een algoritme is, maar niet altijd zo wordt beleefd door medewerkers in onze organisatie.

Alle algoritmen die onder variant A vallen, maken onderdeel uit van ons openbare algoritmeregister. We hebben bewust voor deze scope gekozen mbt de inhoud van ons algoritmeregister. We weten dat de keuze voor deze scope in lijn is met de informatiebehoefte vanuit de stad, waarbij de wens is om informatie te hebben over algoritmen die impact hebben op bewoners. Wanneer we ook kleine algoritmen zonder directe impact op de stad zouden opnemen, wordt dit een enorm lange en onoverzichtelijke lijst. Die geen of weinig informatiewaarde heeft voor bewoners, maar ook teveel tijd en moeite van de gemeentelijke organisatie vraagt om deze te vullen en beheren. Bij punt 7 van dit document vind je meer informatie over ons openbare algoritmeregister.

5. Uitgangspunten

De volgende uitgangspunten zijn van kracht bij de toepassing van algoritmen bij de gemeente Utrecht:

a. Toets op privacy en Uthiek

Elk nieuw algoritme dat impact heeft op de stad (zie punt 4a van dit document) toetsen we vooraf op privacy en Uthiek. Bij deze toets gaat het in eerste instantie om de volgende relevante vragen:

- Kan het? (technologie)
- Mag het? (privacy)
- Willen we het? (Uthiek)
- Kunnen we dit met goed fatsoen uitleggen aan onze bewoners? (Uthiek)

Bij een nieuw algoritme zullen we bij de toets op Uthiek eerst kijken of we een uitlegbaar verhaal hebben bij de toepassing van het algoritme. Hierover staat meer informatie bij punt 7 in dit document. Bij de toets op privacy wordt een Data Protection Impact Assessment (DPIA) uitgevoerd. Hierbij wordt gekeken of de toepassing van het algoritme conform de kaders van de AVG (Algemene Verordening Gegevensbescherming) zal gebeuren. Pas bij een uitgevoerd Uthiek Assessment en een goedgekeurde DPIA kan het algoritme in gebruik worden genomen. Daarnaast worden bestaande algoritmen met terugwerkende kracht getoetst op privacy en Uthiek. Bij punt 8 van dit document gaan we in op voorbeelden uit de praktijk mbt de toepassing van algoritmen.

Vanuit de AVG is wettelijk bepaald dat elke 3 jaar een herijking op de privacy toets dient plaats te vinden, dus ook bij bestaande algoritmen. Bij verschillende algoritmen in het algoritmeregister is met terugwerkende kracht een toets uitgevoerd op privacy en Uthiek. Dit komt doordat het algoritme in werking is getreden op het moment dat de AVG en/of onze Uthiek aanpak nog niet van kracht was. In ons openbare Utrechtse algoritmeregister staat weergegeven of het betreffende algoritme getoetst is op privacy en Uthiek.

b. Medewerker neemt besluit, algoritme niet

Bij punt 4 staat al weergegeven dat we algoritmen alleen inzetten als informatiebron en dat een medewerker het definitieve besluit neemt. Dit is conform de wettelijke kaders van de AVG. We vinden het daarnaast zelf belangrijk dat medewerkers de juiste context kunnen meenemen om het goede besluit te nemen in de betreffende situatie. Een algoritme is namelijk niet in staat om deze context

mee nemen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de persoonlijke situatie van een bewoner of vergelijkbare situaties. Ook dit punt nemen we nadrukkelijk mee in Uthiek Assessments. Daarbij ligt de focus ook op het feit hoe de medewerker de benodigde context kan meewegen om het juiste besluit te nemen. Daarnaast hebben we verschillende datateams binnen de gemeente waarbij dit soort casussen naar voren komen, om op basis van informatie van een algoritme het juiste besluit te nemen.

c. Diverse en inclusieve stad

We willen graag een diverse en inclusieve stad zijn, waarbij er ruimte is voor iedereen en er geen sprake is van discriminatie en/of etnische profilering. Bij de toets op Uthiek kijken we ook naar de waarden Menselijke waardigheid en Rechtvaardigheid. Bij deze Menselijke waardigheid gaat het erom dat mensen zich niet als nummertje behandeld voelen. Maar juist wel met de context van hun verhaal en persoonlijke situatie. Bij Rechtvaardigheid willen we ervoor zorgen dat een digitale oplossing voor alle Utrechters meerwaarde heeft. En niet alleen voor de meerderheid van de mensen en dat de situatie van een kleine groep van kwetsbare Utrechters moeilijker wordt.

Hierbij kijken we bewust naar het voorkomen van discriminatie en etnische profilering. Zodat we borgen dat het algoritme zodanig wordt toegepast dat we deze negatieve neveneffecten voorkomen. We vinden het van groot belang dat onze uitgangspunten mbt algoritmen aansluiten bij onze doelstelling om een inclusieve en diverse stad te zijn. Kijkend naar onze Uthiek Assessments, zien we dat we de waarden Menselijke Waardigheid en Rechtvaardigheid hoog in het vaandel hebben staan.

d. Bescherming van persoonsgegevens

We vinden het van groot belang om een betrouwbare gemeente te zijn en de persoonsgegevens van onze bewoners te beschermen. En deze alleen te verwerken voor het betreffende doel waar dit voor bedoeld is. Uiteraard alleen als hier een succesvolle toets op privacy en Uthiek is geweest. Bij deze toetsing maken we nadrukkelijk de afweging tussen maatschappelijke meerwaarde en bescherming van persoonsgegevens, Uiteraard met oog voor de wettelijke kaders van de AVG en of we een uitlegbaar verhaal hebben bij onze digitale oplossingen in de stad.

Vanwege het belang van bescherming van persoonsgegevens, maken we nadrukkelijk geen gebruik van zogenaamde 'zwarte lijsten' bij onze digitaliseringstrajecten. Bij een aantal Uthiek Assessments hebben we gezien dat onze aanpak gericht is op 'verwonderadressen'. Deze aanpak leidt tot een datamodel met informatie over adressen in Utrecht 'waar mogelijk iets aan de hand kan zijn'. De vervolgstap is dat bij deze adressen wordt onderzocht wat er gaande is en of een interventie nodig is.

Daarbij toetsen we bij Uthiek Assessments nadrukkelijk dat deze informatie mbt verwonderadressen niet wordt vastgelegd in bepaalde lijsten. Als we dat wel zouden doen, dan is het ongewenste effect dat deze verwonderadressen in het vervolg eerder door het algoritme eruit zullen worden gepikt. Met als gevolg dat bewoners op adressen daar mogelijk onterecht hinder van ondervinden. Het voorkomen van zwarte lijsten is dus een belangrijk onderwerp tijdens de toets op Uthiek. De praktijk laat zien dat dit uitgangspunt waarde heeft voor de betrokken medewerkers bij de digitaliseringstrajecten. Zodat ze weten waar we als gemeente voor staan en wat we belangrijk vinden.

6. Governance algoritmen

Om te zorgen dat we algoritmen op een verantwoorde manier gebruiken, hebben we verschillende rollen, taken en verantwoordelijkheden in onze organisatie ingericht. Het verschilt per organisatieonderdeel en/of afdeling hoe de governance mbt algoritmen specifiek is ingericht. Het Management Team (MT) en de Informatie- en Procesmanager (IPMer) van het betreffende organisatieonderdeel is verantwoordelijk voor deze governance. Zodat we op een verantwoorde

manier gebruik maken van algoritmen en deze goed beheren. Binnen de governance mbt algoritmen zijn de rollen van data scientist, functioneel beheerder, Informatie- en Procesadviseur (IPA) en Decentrale Informatie en Security Officer (DISO) standaard aanwezig.

De CIO Office heeft een monitorende rol om te waarborgen dat het bovenstaande doel wordt bereikt en heeft daarover afstemming met de organisatieonderdelen en/of afdelingen. Daarnaast is de CIO Office verantwoordelijk om de gemeentelijke richtlijnen voor algoritmen vorm te geven en te beheren. Dat is geborgd in de functie van de informatiecommissaris. Onze gemeenteraad, college van B&W en de directieraad hebben een controlerende rol bij de monitoring van deze interne richtlijnen over de toepassing van algoritmen. We gaan deze interne richtlijnen elk half jaar monitoren om te borgen dat onze uitgangspunten correct en actueel zijn en blijven.

7. Algoritmeregister

We hebben in oktober 2020 jl. ons [Utrechtse openbare algoritmeregister](#) gepresenteerd. Daarin staan op dit moment (mei 2023 jl.) 48 Utrechtse algoritmen weergegeven, volgens de definitie die bij punt 4 van dit document staat weergegeven. Dat wil zeggen dat we een compleet beeld hebben van de Utrechtse algoritmen met impact op de stad. Bij elk algoritme staat weergegeven wat de omschrijving is, hoe het algoritme wordt toegepast, of een medewerker of het algoritme een besluit neemt en of er getoetst is op privacy en Uthiek. Hieronder staan het doel, governance en doorontwikkeling van het algoritmeregister weergegeven.

a. Doel

Het doel van het algoritmeregister is om gebruikers te informeren over welke algoritmen (met directe impact op de stad) binnen de gemeente Utrecht actief zijn. Doordat gebruikers een overzicht hebben van welke algoritmen we wel toepassen, kunnen ze automatisch ook zien wat we dus niet binnen de gemeente Utrecht doen. Dit vinden we van belang omdat we merken dat bewoners en/of ondernemers argwaan hebben over hoe digitalisering op andere plaatsen tot negatieve neveneffecten leidt. Dit zijn de digitaliseringstrajecten die op landelijk niveau negatief in het nieuws komen en headliners zijn in de media. Met ons openbare algoritmeregister willen we transparant zijn over wat we wel en niet doen mbt algoritmen in de gemeente Utrecht.

b. Governance

Hieronder staan de uitgangspunten mbt de governance van het algoritmeregister:

- Concern Informatie- en Procesmanagement (CIO Office) is de eigenaar van het algoritmeregister en verantwoordelijk voor het beheer, in de persoon van de informatiecommissaris
- de organisatieonderdelen zijn verantwoordelijk voor de inhoud van het algoritmeregister
- het algoritmeregister wordt minimaal eens per kwartaal geactualiseerd. Dat betekent in de praktijk dat de informatiecommissaris bij de Informatie- en Procesmanager (IPMer) van de organisatieonderdelen vraagt om de inhoud van het betreffende organisatieonderdeel te actualiseren

c. Doorontwikkeling

We hebben op dit moment een compleet algoritmeregister, waarbij op basisniveau de benodigde informatie staat weergegeven. We willen ervoor zorgen dat we per algoritme meer informatie over de toepassing en impact van het algoritme weergeven. Waarbij we ook zoveel mogelijk aansluiten bij de verschillende informatiebehoeften vanuit de stad. Een dataspecialist zal andere dingen willen weten over onze algoritmen dan de gemiddelde bewoner. We willen uiterlijk eind Q3 2023 een verbeterde

versie van ons algoritmeregister presenteren. Daarbij sluiten we aan op de standaarden van het landelijk algoritmeregister.

8. Voorbeelden

Onze algoritmen worden toegepast bij veel verschillende onderwerpen, zowel in het ruimtelijk en het sociaal domein. Voorbeelden in het ruimtelijk domein zijn Parkeerhandhaving en Dynamisch inzamelen van afval. In het sociaal domein zien we de toepassing van algoritmen ondermeer bij Digitale afhandeling levensonderhoud en Aanmeldingen jeugdhulp en WMO.

Zoals gezegd staan deze trajecten weergegeven in ons Utrechtse openbare algoritmeregister. Een van de trajecten met veel publieke belangstelling is het LSI traject. Bij dit traject hebben we een aanpak gericht op ondermeer het signaleren van situaties waarbij er mogelijk sprake is van fraude. Daarnaast is het ook mogelijk dat we op basis van deze signalen gewenste zorg op maat kunnen bieden aan onze bewoners. Vooraf hebben we de toetsen op privacy en ethiek uitgevoerd bij dit traject. Bij dit traject is er nadrukkelijk geen sprake van het gebruik van zogenaamde 'zwarte lijsten' of etnische profilering bij dit traject. In deze [Raadsbrief Stand van zaken Interventieproject wijkgerichte aanpak Overvecht \(Landelijke stuurgroep Interventieteams\)](#) staat meer informatie weergegeven over het LSI traject.